



I B P T

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

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 23 NOVEMBRE 2018
CONCERNANT
L'ANALYSE DES AUGMENTATIONS DES TARIFS UNITAIRES DE BPOST
POUR L'ANNÉE 2019**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJECTIF	3
2. RÉTROACTES.....	3
3. ANALYSE DES TARIFS UNITAIRES POUR L'ANNÉE 2019	8
3.1 BASE LÉGALE	8
3.1.1. Règles tarifaires.....	8
3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs	8
3.1.1.2. Principes à observer.....	8
3.1.1.3. Procédure à observer.....	9
3.1.2 Compétence de l'IBPT.....	10
3.2. LA NOUVELLE TARIFICATION PAR BPOST POUR 2019	11
3.2.1. Présentation des augmentations appliquées par bpost pour 2019 aux services représentatifs pour le particulier et pour le petit utilisateur professionnel, appelés « panier des petits utilisateurs »..	11
3.3. ANALYSE.....	14
3.3.1. Les augmentations.....	14
3.3.1.1. Évolution historique.....	14
3.3.1.2. Comparaison internationale	16
3.3.2. Analyse des principes tarifaires.....	18
3.3.2.1. Uniformité tarifaire.....	18
3.3.2.2. Transparence et non-discrimination	18
3.3.3. Correction pour les frais terminaux.....	21
3.4. APPLICATION DU PRICE CAP	22
3.4.1. Calcul du facteur de correction « X ».....	23
3.4.2. Remarques de l'IBPT concernant le facteur de correction « X » et le principe d'orientation sur les coûts.....	26
3.4.3. Calcul de l'inflation.....	29
3.4.4. Calcul du plafond	29
3.4.5. Application du plafond.....	29
4. CONCLUSION GÉNÉRALE	30
5. VOIES DE RECOURS	31
Annexe 1 : Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires	32
Annexe 2 : Impact des frais terminaux	33
Annexe 3 : Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost	34

1. OBJECTIF

La présente décision porte sur le contrôle du respect des règles de calcul des augmentations des tarifs unitaires de bpost SA pour l'année 2019. Ce contrôle est effectué conformément à l'article 18 de la loi du 26 janvier 2018. La conformité par rapport à l'article 7 du cinquième contrat de gestion¹ est également vérifiée.

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

Le 29 juin 2018, bpost introduit auprès de l'IBPT sa demande d'augmentation tarifaire pour 2019 pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs, parmi lesquels figure le timbre prior. À cette occasion, bpost indique qu'elle introduira un tarif non-prior pour le timbre en 2019. Elle indique également que les propositions d'augmentations tarifaires constituent des augmentations maximales pour 2019.

Par lettre du 5 juillet 2018, l'IBPT demande des informations complémentaires à bpost concernant d'une part les prévisions de volumes (informations pertinentes pour le calcul du price cap), d'autre part concernant le nouveau timbre non-prior ainsi que les différences opérationnelles avec le timbre prior en termes de tri, de stockage et de délais d'acheminement, et enfin concernant le moment de l'entrée en vigueur intégrale ou non des augmentations tarifaires sollicitées.

Dans sa lettre du 18 juillet 2018, bpost adresse à l'IBPT des informations complémentaires concernant les estimations de volumes et de chiffre d'affaires en 2019. bpost précise également dans cette lettre que les courriers affranchis au moyen du nouveau timbre non-prior seront distribués dans les trois jours ouvrables et que le service prior sera maintenu pour les utilisateurs souhaitant une distribution en J+1. Dans cette même lettre, en ce qui concerne les questions 3 et 4 sur les différences opérationnelles entre le traitement du courrier prior et non-prior, bpost affirme prévoir une différence opérationnelle dont les détails seront communiqués à l'IBPT ultérieurement et bpost remarque que « *ceci n'a pas d'influence sur la décision et le délai de l'IBPT concernant le dossier d'augmentation tarifaire* ». bpost confirme aussi (réponse à la question 7) qu'il est possible que pour certains produits, l'augmentation soit moins élevée que l'augmentation sollicitée, ceci n'ayant, selon bpost, pas non plus d'influence sur la décision et le délai concernant le dossier d'augmentation tarifaire.

Par lettre du 1^{er} août, l'IBPT écrit à bpost que les réponses aux questions 3, 4 et 7 sont insuffisantes pour permettre à l'IBPT de vérifier la conformité de chaque augmentation tarifaire proposée avec l'ensemble des principes tarifaires visés à l'article 17, § 1^{er}, de la loi postale, notamment le principe de non-discrimination et que le dossier est, par conséquent, incomplet. L'IBPT invite à nouveau bpost à fournir l'information demandée dans un délai de 15 jours.

¹ Cinquième contrat de gestion - Attribution de l'obligation de service universel et de services d'intérêt économique général à bpost, MB du 7 juin 2013, 35969-36030. Le sixième contrat de gestion (MB du 12 septembre 2016) est d'application depuis le 1^{er} janvier 2016, et ce, jusqu'au 31 décembre 2020, sauf en ce qui concerne les parties non levées du cinquième contrat de gestion qui portent sur les dispositions relatives au service universel.

L'IBPT précise aussi qu'il ne pourra le cas échéant se prononcer qu'à l'égard des tarifs maximaux présentés et non à l'égard de prix inférieurs qui seraient adoptés par la suite.

Par lettre du 2 août adressée à l'IBPT, bpost reste d'avis que les questions 3, 4 et 7 n'ont pas d'influence sur la décision et le délai de l'IBPT concernant le dossier d'augmentation tarifaire. bpost ajoute que « *les tarifs du futur timbre non-prior sont communiqués à titre informatif et dans un souci de transparence, l'information ayant déjà été transmise à la presse. L'introduction d'un nouveau produit n'a en effet aucun impact sur le calcul du price cap* ». Sur la question 3 (concernant la différence opérationnelle entre les timbres prior et non-prior lors du tri de courriers), bpost complète sa réponse en signalant que plusieurs pistes sont à l'étude en ce qui concerne la séparation des flux et qu'il n'est pas possible de donner des détails à ce stade. Sur la question 4 (concernant le stockage du courrier non-prior et/ou la manière dont le courrier prior sera prioritaire), bpost confirme que les courriers des deux types seront traités différemment mais ne peut pas encore indiquer comment. Sur la question 7 (tarifs en deçà des seuils maximaux d'augmentation tarifaire sollicités), bpost précise que la décision finale en matière de tarifs sera adoptée d'ici le 15 septembre pour une mise en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Dans une lettre du 10 août 2018 à bpost, l'IBPT rappelle à bpost sa compétence pour vérifier la conformité des augmentations tarifaires sollicitées au regard de l'ensemble des principes tarifaires prévus à l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux. L'augmentation tarifaire doit, par conséquent, répondre au price cap mais également répondre aux principes de transparence et de non-discrimination. En ce qui concerne ce dernier principe, l'IBPT rappelle, dans cette lettre, la jurisprudence de la CJUE et du Tribunal de l'UE en matière de non-discrimination notamment tarifaire : des situations comparables ne peuvent être traitées de manière différente et des situations différentes ne peuvent être traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié. L'IBPT réitère sa demande d'informations complémentaires lui permettant de comprendre « *quelles sont les raisons objectives qui justifient les différences de prix entre le tarif prior et le tarif non-prior, en termes notamment opérationnels et de coûts* ». L'IBPT remarque qu'en ce qui concerne le tarif non-prior, il s'agit non d'une augmentation tarifaire mais d'un nouveau tarif, auquel la présente vérification ex ante ne s'applique pas mais qui sera, en revanche, soumis à une vérification ex post de conformité avec tous les principes tarifaires, en ce compris l'abordabilité et l'orientation sur les coûts, puisque la présomption de conformité à ces principes n'est pas applicable à un nouveau tarif. À défaut d'obtenir les informations demandées, l'IBPT estime que le dossier d'approbation ex ante demeure incomplet. L'IBPT invite bpost à débattre avec l'IBPT de la conformité du tarif non-prior avec l'ensemble des principes tarifaires ainsi que des justifications objectives de la différence tarifaire entre les tarifs prior et non-prior.

Par lettre du 14 août, bpost écrit à l'IBPT qu'elle maintient son point de vue selon lequel le dossier ex ante est complet, contenant en substance le même type d'informations que celles qui ont été adressées à l'IBPT pour les approbations d'augmentations tarifaires début 2018 (tarifs 2018). bpost estime que les autres questions sont liées aux tarifs non-prior et ne font dès lors pas l'objet du contrôle ex ante. En effet, selon bpost, les augmentations tarifaires que bpost souhaite appliquer au 1^{er} janvier 2019 sur les produits appartenant au panier des petits utilisateurs sont indépendantes de l'introduction d'un nouveau produit. bpost est disposée à débattre en septembre ou en octobre du nouveau service non-prior mais pas sur l'augmentation tarifaire prior.

Par lettre du 24 août, l'IBPT déclare qu'elle ne peut pas suivre l'argumentation de bpost. Il est certes exact qu'un nouveau tarif mis en place pour le timbre non-prior ne fait pas l'objet de la présente vérification ex ante (price cap). En revanche, fait intégralement partie de celle-ci la vérification de la conformité de l'augmentation tarifaire du timbre prior au principe de non-discrimination dans le contexte de l'introduction d'un nouveau service non-prior en 2019. Or, si l'IBPT ne sera compétent qu'ex post pour apprécier la conformité de ce nouveau tarif avec

l'ensemble des principes tarifaires visés à l'article 17 de la loi, l'IBPT est compétent en 2018 pour vérifier si le tarif 2019 prior est ou non discriminatoire et estime pertinent de demander dès à présent à bpost les circonstances objectives, en termes opérationnels et de coûts, ayant motivé la fixation, en juin 2018, des tarifs 2019 non-prior et prior. Au regard du principe de non-discrimination, les tarifs prior et non-prior ne peuvent être indépendants, à moins de n'avoir aucun point commun logistique, opérationnel ou en termes de coûts, ce qui paraît peu vraisemblable, du moins dans la compréhension qu'a l'IBPT des méthodes opérationnelles et logistiques actuelles de bpost. En l'absence de réponse plus précise sur les différences opérationnelles et en termes de coûts entre les services prior et non-prior tels que bpost souhaite les prester en 2019, l'IBPT considère donc le dossier incomplet. Manquent également les informations demandées concernant les augmentations tarifaires réellement mises en place, en deçà des augmentations tarifaires sollicitées en juin 2018. L'IBPT s'est également demandé si bpost avait encore l'intention d'introduire un timbre non-prior en 2019, au vu des échos contradictoires dans la presse : Le Soir des 18 et 19 août dans l'interview avec le CEO de bpost, Koen Van Gerven. À la question « *Quand introduirez-vous le timbre J+2 ou J+3 ?* », Monsieur Van Gerven répond ceci : « *On va faire les choses dans l'ordre et avec méthode, et surtout pas dans la précipitation car c'est un sujet sensible. On va définir l'offre commerciale. On va mener des projets pilotes, discuter de cette réforme avec les partenaires sociaux... Le déploiement dans le pays aura lieu en 2020-2021.* » En outre, l'IBPT a également averti qu'un prix final inférieur à celui demandé à l'IBPT pouvait entraîner des problèmes avec le principe de non-discrimination et compromettre également la transparence.

Par lettre du 30 août, bpost répond à l'IBPT, par l'intermédiaire de son administrateur délégué, qu'elle considère d'une part que les questions formulées dans les courriers de l'IBPT des 10 et 24 août 2018 ne sont pas conformes au délai des dix jours ouvrables après la soumission du dossier dont bénéficie l'IBPT, en vertu de l'article 18, § 2, alinéa 4, de la loi, pour indiquer quelles sont les informations manquantes au dossier. bpost fournit néanmoins plusieurs précisions complémentaires en réponse à ces questions relatives aux différences entre les tarifs pour le timbre prior et non-prior. D'autre part, bpost conteste l'interprétation du principe de non-discrimination faite par l'IBPT. Selon bpost, il ne saurait être question de discrimination, s'agissant de prestations différentes. Concernant l'entrée en vigueur du timbre non-prior au 1^{er} janvier 2019, bpost indique que telle est son intention, mais qu'elle pourrait revoir ses plans en fonction du projet de décision de l'IBPT. Enfin, elle confirme que les tarifs bpack finaux seront bien communiqués à l'IBPT vers le 15 septembre 2018 et que ceci ne devrait pas avoir d'incidence substantielle sur le processus décisionnel de l'IBPT, permettant ainsi une communication transparente et dans un délai raisonnable de bpost à l'égard de ses clients. Au vu de ces informations, bpost espère que l'IBPT pourra considérer le dossier comme complet.

Par lettre du 11 septembre, l'IBPT conteste d'une part le prétendu dépassement du délai des dix jours ouvrables prévu par l'article 18, § 2, alinéa 4, de la loi invoqué par bpost ; il indique que les questions visées se situent dans le prolongement des questions posées dans le courrier de l'IBPT du 5 juillet 2018 et portent sur le même objet. Par ces questions ultérieures, l'IBPT a reformulé sa demande, compte tenu des réponses insuffisantes fournies par bpost. D'autre part, l'IBPT émet de sérieuses réserves quant à l'analyse de bpost relative à l'application du principe de non-discrimination aux tarifs des timbres prior et non-prior. En particulier, en l'absence de données précises et définitives, demeurent incertains notamment le caractère distinct des prestations prior et non-prior, la liberté de choix réelle des clients, l'effet sur le marché et la capacité de l'introduction du nouveau service non-prior à remplir les objectifs invoqués par bpost dans son courrier du 30 août 2018, à savoir : répondre à la demande des utilisateurs, maîtriser les coûts et permettre de garantir une qualité de service constante. Cependant, au vu des échanges intervenus entre l'IBPT et bpost dans ce dossier, l'IBPT constate l'impossibilité de recevoir l'ensemble des informations définitives nécessaires à courte échéance pour ce qui concerne le timbre non-prior en raison du caractère non abouti du projet d'introduction de ce nouveau service, et donc son impossibilité de procéder, à ce stade, à une vérification complète et

définitive de la conformité de l'augmentation tarifaire proposée en cas d'introduction d'un timbre non-prior en 2019.

Dans ces circonstances, l'IBPT informe bpost de son intention de rédiger un projet de décision relatif à l'augmentation tarifaire proposée pour 2019 pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs qui ne tiendra pas compte de l'introduction du timbre non-prior. En cas d'adoption, une telle décision sera sans préjudice de la compétence de l'IBPT d'effectuer, le cas échéant, un contrôle ex post de la conformité de cette augmentation au regard de l'ensemble des principes tarifaires prévus à l'article 17, § 1^{er}, de la loi. Par ailleurs, en cas d'introduction d'un nouveau service non-prior, il va de soi que l'IBPT pourra également procéder à un contrôle ex post de la conformité de ce nouveau tarif avec l'ensemble des principes tarifaires prévus par l'article 17, § 1^{er}, de la loi. Enfin, l'IBPT précise que le dossier pourrait être considéré comme complet après communication des tarifs définitifs relatifs aux produits bpack attendus pour le 15 septembre 2018.

Par lettre du 17 septembre, bpost communique à l'IBPT, comme annoncé, les tarifs bpack définitifs pour l'année 2019. Par ailleurs, bpost réaffirme sa position quant au prétendu dépassement du délai des dix jours prévu par l'article 18, § 2, alinéa 4, de la loi et quant au principe de non-discrimination. Enfin, quant à la portée du projet de décision annoncé par l'IBPT, bpost indique qu'elle considère avoir répondu de manière complète à l'ensemble des questions et conteste la compétence de l'IBPT d'effectuer, le cas échéant, un contrôle ex post ultérieurement à l'adoption d'une décision ex ante relative à une augmentation tarifaire en application de l'article 18, § 2, de la loi.

Le 17 octobre 2018, l'IBPT adresse à bpost un projet de décision. Celui-ci conclut que l'analyse des faits 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, qui peuvent être appliquées dès le 1^{er} janvier 2019. Toutefois, le projet de décision émet des réserves en précisant ne pas avoir tenu compte de l'introduction éventuelle d'un timbre non-prior, vu l'absence de décision définitive de bpost quant à la date et aux conditions de son lancement. Ce projet de décision constate, par ailleurs, la conformité au price cap des augmentations tarifaires sollicitées.

Au cours d'une réunion du 18 octobre 2018, bpost apporte de nouvelles précisions à l'IBPT concernant le calendrier de lancement du nouveau timbre non-prior. L'IBPT apprend que le lancement de l'offre commerciale du timbre non-prior aura bien lieu au premier trimestre 2019, tandis que la première modification opérationnelle majeure (séparation des flux prior et non-prior lors du tri par les machines CFC) aura lieu à partir du 1^{er} avril 2019. [CONFIDENTIEL].

Par courrier du 26 octobre 2018, bpost transmet ses observations relatives au projet de décision de l'IBPT envoyé le 17 octobre 2018. En substance, ces observations tendent à faire lever les réserves formulées par l'IBPT en cas d'introduction du timbre non-prior en 2019. bpost conteste à nouveau la compétence de l'IBPT d'effectuer, le cas échéant, un contrôle ex post ultérieurement à l'adoption d'une décision ex ante relative à une augmentation tarifaire. Elle considère également que l'IBPT dispose de toutes les informations nécessaires à l'adoption d'une décision sans réserve qui tient compte de l'introduction d'un timbre non-prior au 1^{er} janvier 2019, qu'elle confirme par ailleurs.

Suite à ces derniers développements, l'IBPT constate, par lettre du 13 novembre 2018, que bpost envisage de commercialiser le nouveau service non-prior dès le premier trimestre 2019, alors que ce n'est qu'à partir de la séparation des flux pour les timbres, dont le démarrage est prévu au 1^{er} avril 2019, que ces deux services vendus à des tarifs différents seraient effectivement traités différemment pendant les périodes de pics.

Selon l'IBPT, la différence de conditions tarifaires et commerciales faite entre le timbre prior et le timbre non-prior ne correspondra dans ce cas à aucune différence réelle de traitement au premier trimestre 2019, ce qui apparaît contraire au principe de non-discrimination, selon lequel des situations comparables ne peuvent être traitées de manière différente et des situations différentes ne peuvent être traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

Or, si l'un des principes tarifaires visés à l'article 17, §1er de la loi du 26 janvier 2018, n'est pas respecté, la loi (article 18 §2 in fine) impose à l'Institut de refuser la hausse tarifaire proposée par le prestataire désigné du service universel. Il s'agit d'une compétence liée ne laissant à l'IBPT aucun pouvoir d'appréciation. Cette compétence liée imposerait alors à l'IBPT de n'autoriser la hausse tarifaire pour le timbre prior qu'à partir d'avril 2019.

Dans ce contexte, l'IBPT pose à bpost les questions complémentaires suivantes par courrier du 13 novembre 2018 :

« - *Confirmez-vous que l'offre de timbre non-prior sera disponible au premier trimestre 2019 et que la mise en œuvre opérationnelle du traitement différencié (J+1 et J+3) ne débutera qu'à partir du 1er avril 2019 ?*

- *En cas de réponse positive à la question précédente, pourriez-vous nous indiquer ce qui justifie la commercialisation distincte du timbre prior, d'une part, et du timbre non prior, d'autre part, 3 mois avant que les machines de tri de bpost ne soient capables de distinguer et de trier les deux types de courriers de sorte à pouvoir les acheminer dans des délais prévus par leur garantie contractuelle respective (J+1 et J+3) ? »*

A la suite de cette lettre, bpost confirme, par lettre du 20 novembre 2018, qu'elle rendra disponible le timbre non-prior dès le 1^{er} janvier 2019 et que, dès cette date, les timbres actuels seront vendus comme des timbres non-prior et un nouveau timbre prior sera introduit. bpost a également confirmé que son intention initiale était bien de débiter la mise en œuvre opérationnelle du traitement différencié des timbres prior et non-prior au 1^{er} avril 2019 mais qu'afin de tenir compte des observations de l'IBPT, bpost allait également scinder les flux opérationnels à partir du 1^{er} janvier 2019.

bpost a également demandé à l'IBPT d'indiquer sa préférence entre deux options qui s'offrent à bpost quant aux modalités de mise en vente : l'une sans période de transition et l'autre avec période de transition. Ces options sont détaillées ci-après, au point 3.3.2.2., quant à l'analyse des principes de transparence et de non-discrimination.

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.

bpost a également transmis ses indications de confidentialité par courrier du 26 octobre 2018 et du 3 décembre 2018.

3. ANALYSE DES TARIFS UNITAIRES POUR L'ANNÉE 2019

3.1 Base légale

3.1.1. Règles tarifaires

3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs

Conformément à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018, le panier des petits utilisateurs comprend les services suivants :

- 1° les envois de correspondance domestiques standards 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

Les conditions, la procédure et les règles de calcul applicables aux augmentations tarifaires ont été fixées légalement par le législateur belge.

Plus précisément, l'article 17 de la loi du 26 janvier 2018 décrit un certain nombre de principes que le prestataire du service universel, *in casu* bpost, doit respecter lorsqu'il souhaite procéder à des augmentations tarifaires.

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. [...] »

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^o et 2^o. [...] »

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

« 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

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

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

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 prévoit que l'IBPT est compétent pour le contrôle du respect de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux.

L'article 18, § 2, de la loi du 26 janvier 2018, détermine la manière dont le prestataire du service universel, *in casu* 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. »

L'article 39 de la loi du 26 janvier 2018 prévoit une seule dérogation 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. »

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

3.1.2 Compétence de l'IBPT

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 2019.

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.

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 avec les principes de transparence et de non-discrimination.

Par ailleurs, la compétence de vérification ex ante prévue 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

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>

conformité de chaque tarif de bpost pour un service inclus dans le service universel au regard de l'ensemble des principes tarifaires, le cas échéant dans le cadre d'un contrôle ex post.

3.2. La nouvelle tarification par bpost pour 2019

3.2.1. Présentation des augmentations appliquées par bpost pour 2019 aux services représentatifs pour le particulier et pour le petit utilisateur professionnel, appelés « panier des petits utilisateurs »

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.

Ce panier des petits utilisateurs comprend les services suivants :

- 1° les envois de correspondance domestiques standards 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.

Le 29 juin 2018, bpost a transmis la liste de tous les produits appartenant au panier décrit ci-dessus, y compris les augmentations tarifaires prévues et les pondérations. Pour les colis, bpost a indiqué que les tarifs finaux pourraient être inférieurs et ne seraient disponibles qu'en septembre. L'IBPT a reçu les tarifs définitifs le 17 septembre 2018. Bien que reçues tardivement au regard du délai maximal du 1^{er} juillet de l'année n-1 prévu par l'article 18, § 2, l'IBPT prend en compte à titre exceptionnel ces demandes d'augmentations tarifaires définitives portant sur les produits bpack, compte tenu en particulier du respect de l'obligation de transparence de bpost à l'égard de l'IBPT et de l'absence d'incidence, en l'espèce, sur son processus décisionnel. L'IBPT se réserve cependant le droit d'agir différemment lors des exercices ultérieurs. La liste de comparaison des tarifs 2018-2019, y compris l'augmentation exprimée en pourcentage, telle que transmise par bpost, est reprise dans les tableaux 1 et 2 ci-après.

À la lecture de ces tableaux, l'on peut constater que les augmentations moyennes prévues des tarifs unitaires qui seront opérées pour 2019 se situent entre 0 % et +15,476 % selon les produits. Aucune diminution de prix n'est prévue pour 2019.⁴ La moyenne pondérée⁵ de ces modifications s'élève à +7,438 %.

bpost a indiqué avoir l'intention d'introduire deux « nouveaux » produits concernant le courrier intérieur, soit le timbre non-prior à l'unité et celui vendu par dix. Pour les deux produits, il n'y a donc pas d'évolution tarifaire à exprimer par rapport à 2018. L'IBPT n'est pas compétent pour effectuer un contrôle ex ante à l'égard de ces nouveaux tarifs envisagés. En revanche, l'IBPT dispose de la faculté d'exercer un contrôle ex post de la conformité de ces tarifs avec l'ensemble des principes tarifaires prévus à l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 26 janvier 2018, en ce compris les

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

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.

principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts⁶, sans que ne puisse s'appliquer la présomption de conformité à ces principes découlant de la formule de price cap.

À l'égard du projet de bpost d'introduire un nouveau timbre non-prior, l'IBPT formule néanmoins les observations suivantes. Cela fait 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 prévu 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.

Tableau 1 : Évolution tarifaire 2018-2019 pour le courrier domestique (<=2 kg) et le courrier transfrontière (<=2 kg)

Basket	Product	Price Evolution		
		price 2018	price 2019	average increase
National Mail<=2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece	€ 0,87	€ 1,00	14,943%
	Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10	€ 0,84	€ 0,97	15,476%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece		€ 0,95	
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10		€ 0,92	
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior	€ 0,80	€ 0,88	10,000%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior	€ 0,76	€ 0,80	5,263%
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,36	€ 1,46	7,353%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,30	€ 1,40	7,692%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,58	€ 1,68	6,329%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,52	€ 1,62	6,579%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,33	8,130%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,13	€ 1,23	8,850%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€ 1,45	€ 1,55	6,897%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€ 1,30	€ 1,40	7,692%

Source : bpost

⁶ 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>

Tableau 2 : Évolution tarifaire 2018-2019 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 2018	price 2019	average increase
National Registered	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg	€ 6,20	€ 6,46	4,194%
	Registered-Other-Prior-<= 2 kg	€ 6,00	€ 6,21	3,500%
	Registered-Advice of Receipt	€ 1,30	€ 1,32	1,538%
	Registered-Declared Value	€ 5,00	€ 5,00	0,000%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,66	€ 6,89	3,453%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 6,88	€ 7,11	3,343%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,43	€ 6,66	3,577%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,65	€ 6,88	3,459%
(**) National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1	€ 4,40	€ 4,60	4,545%
	BPACK Mini-Parcels 1 (per 5)	€ 4,18	€ 4,370	4,545%
	BPACK Mini-Parcels 2	€ 5,90	€ 6,10	3,390%
	BPACK Mini-Parcels 2 (per 5)	€ 5,60	€ 5,79	3,393%
	BPACK Mini-Parcels 3	€ 5,90	€ 6,10	3,390%
	BPACK Mini-Parcels 3 (per 5)	€ 5,61	€ 5,80	3,387%
	BPACK 24H - 0-2 kg	€ 6,70	€ 6,90	2,985%
	BPACK 24H - 0-2 kg (per 10)	€ 6,37	€ 6,56	2,983%
	BPACK 24H - 2-10 kg	€ 9,00	€ 9,20	2,222%
	BPACK Secur 0-2 kg	€ 7,90	€ 8,10	2,532%
	BPACK Secur 0-2 kg (per 10)	€ 7,51	€ 7,70	2,530%
	BPACK Secur 2-10 kg	€ 10,20	€ 10,40	1,961%
	BPACK Pay@home 0-2 kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	BPACK Pay@home 2-10 kg	€ 15,65	€ 16,50	5,431%
	Online BPACK 24H - 0-2kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK 24H - 2-5kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK 24H - 5-10kg	€ 6,00	€ 6,20	3,333%
	Online BPACK Secur 0-2kg	€ 6,50	€ 6,70	3,077%
	Online BPACK Secur 2-5kg	€ 6,50	€ 6,70	3,077%
	Online BPACK Secur 5-10kg	€ 7,00	€ 7,20	2,857%
	Online BPACK Pay@home 0-2kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	Online BPACK Pay@home 2-5kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	Online BPACK Pay@home 5-10kg	€ 15,65	€ 16,50	5,431%
	Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost 24H - 5-10kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost Secur 0-2kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Secur 2-5kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Secur 5-10kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg	€ 11,50	€ 12,35	7,391%
	Online BPACK@bpost Pay@home 2-5kg	€ 11,50	€ 12,35	7,391%
	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

Le graphique ci-après illustre l'évolution tarifaire cumulée du timbre prior (à l'unité) pour une lettre intérieure normalisée entre 2004 et 2019 et la compare à celle de l'inflation⁷ sur la même période. Entre 2004 et 2019, le tarif du timbre aura plus de doublé, soit une augmentation de plus de 100 % de 0,49 euro à 1 euro, alors que le niveau général des prix n'aura augmenté que d'environ 30 %.

En outre, le décalage entre l'inflation et le tarif du timbre continue à augmenter au fil du temps. Entre 2017 et 2018, le tarif du timbre a connu une augmentation de 10,6 %, alors que l'inflation (voir le point 3.4.3) n'a augmenté que de 1,36 %. Le tarif prévu pour 2019 représentera une augmentation de 14,9 % par rapport à 2018, alors que la Banque nationale attend un léger retard de la croissance de l'inflation.

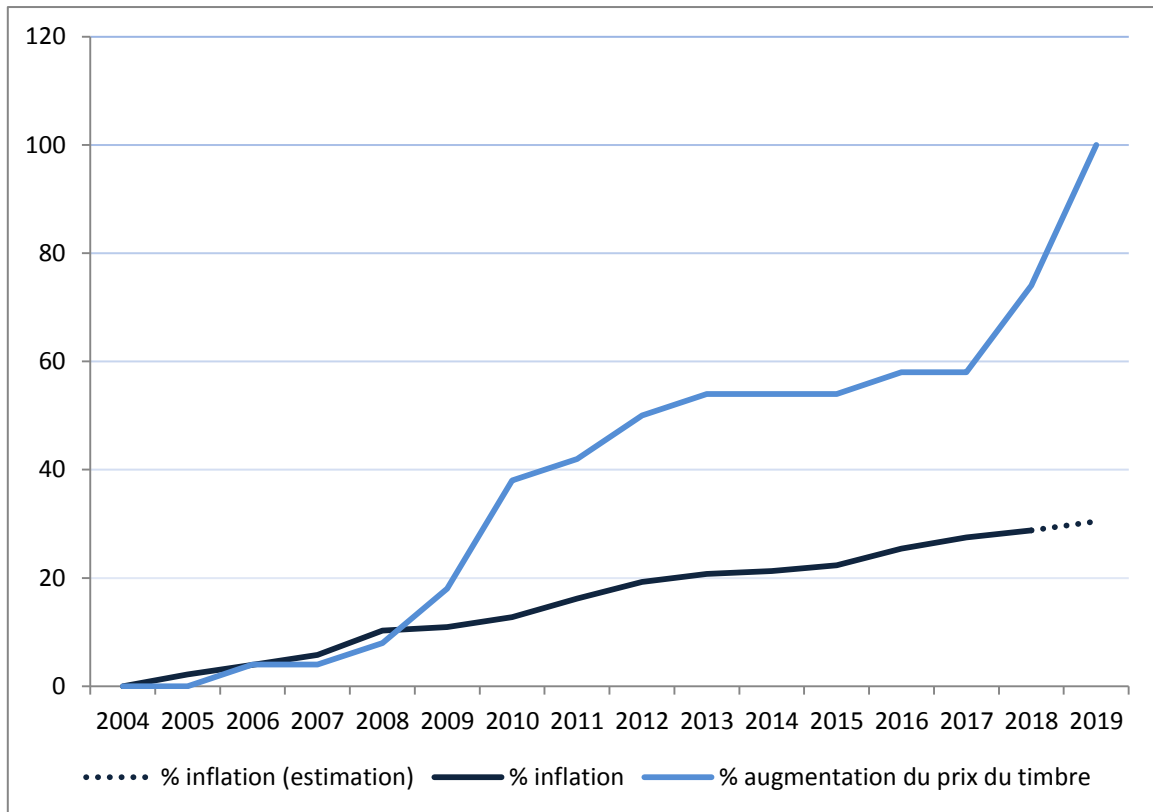
Il convient également de noter que la différence prévue entre le tarif unitaire et le tarif d'une unité par achat de 10 timbres sera maintenue à 3 cents dans la proposition de bpost. Par conséquent, l'augmentation des prix relatifs est encore plus marquée pour les timbres vendus par 10, soit +15,5 % en un an, contre +14,9 % 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. Pourtant, plus de 90 % des timbres vendus le sont par 10, ce qui représente des avantages pour bpost en termes de temps aux guichets⁸ et de prépaiement⁹.

⁷ Pour 2019, il s'agit d'une estimation de la Banque nationale de Belgique : <https://www.nbb.be/fr/publications-et-recherche/publications-economiques-et-financieres/projections-economiques-pour-la>

⁸ Utilisation unique contre potentiellement dix utilisations du guichet.

⁹ Si l'utilisateur conserve un stock de timbres, il y a eu un prépaiement.

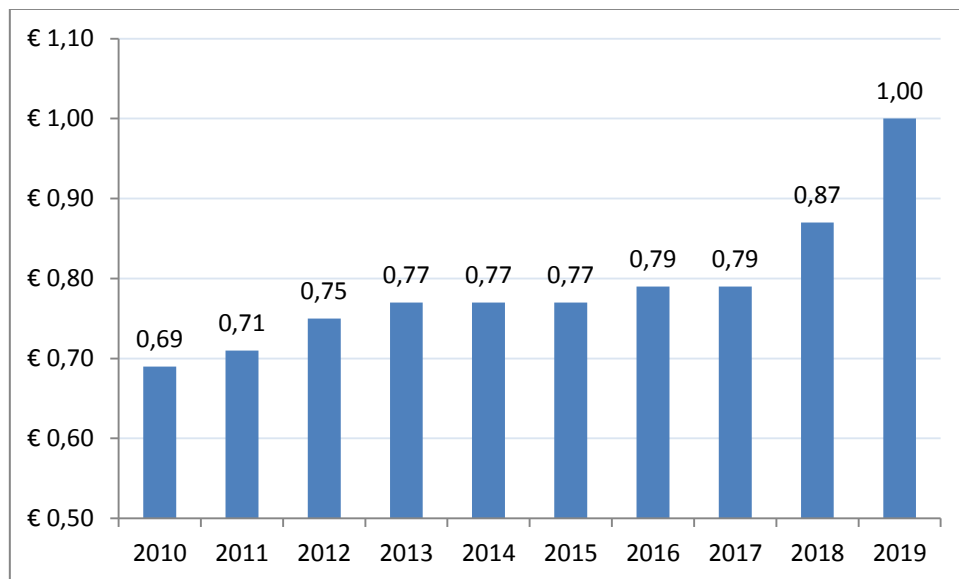
Figure 1 : Comparaison de l'augmentation tarifaire cumulée des timbres (à l'unité) et de l'inflation (de l'année de base 2004 à 2018)



Source : SPF Économie - Bureau fédéral du Plan

La figure 2 illustre le fait que l'augmentation de 26,6 % du tarif du timbre prior entre 2017 et 2019 est presque deux 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

Si l'on compare le prix nominal de la lettre domestique standard en Europe à l'aide de l'étude la plus récente de la Deutsche Post, « International Letter Price Survey »¹⁰, l'on constate qu'en 2018, la Belgique avait le septième tarif 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 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.

Si nous examinons la situation à l'étranger et que nous y comparons les tarifs au tarif unitaire de 0,87 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 8 cents) à celui du timbre en Belgique. Mais aux Pays-Bas (- 4 cents), au Royaume-Uni (- 11 cents) et en Allemagne et au Luxembourg (tous les deux - 17 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, comme déjà en 2018, d'acheter des timbres non-prior moins chers. Cela explique pourquoi en France aussi le prix du timbre (0,8 euro pour J+2 et 0,78 euro pour J+4) peut être inférieur au niveau tarifaire en Belgique.

Avec un tarif prior prévu pour 2019 de 1 euro, et, en cas d'introduction d'un timbre non-prior au tarif envisagé, un tarif non-prior (0,95 euro) qui sera même supérieur au tarif prior de 2018 (0,87 euro), la situation belge risque même de continuer à se détériorer par rapport aux pays voisins.

Tableau 3 : Comparaison du prix nominal d'une lettre domestique standard en Europe (2018)

	Pays	Prix nominal en EUR	Poids maximal de la lettre
1	Danemark	3,63	50 g
2	Italie	2,80	100 g
3	Finlande	1,50	50 g
4	Irlande	1,00	50 g
5	France	0,95	20 g
6	Suède	0,93	20 g
7	Croatie	0,87	50 g
8	Belgique	0,87	50 g
9	Pays-Bas	0,83	20 g
10	Royaume-Uni	0,76	100 g
11	Pologne	0,75	50 g
12	Grèce	0,72	20 g
13	République tchèque	0,72	50 g
14	Allemagne	0,70	20 g
15	Luxembourg	0,70	50 g
16	Slovaquie	0,70	50 g
	Médiane UE 28	0,70	
17	Autriche	0,68	20 g
18	Estonie	0,65	50 g

¹⁰ 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 0,55 euro et est repris dans la liste comparative. En effet, l'alternative prior, par exemple 50 grammes à 3,63 euros, contient déjà un service supplémentaire, à savoir le *track and trace*.

19	Portugal	0,65	20 g
20	Lettonie	0,57	20 g
21	Espagne	0,55	20 g
22	Hongrie	0,50	30 g
23	Bulgarie	0,49	50 g
24	Lituanie	0,45	20 g
25	Chypre	0,41	20 g
26	Slovénie	0,40	50 g
27	Roumanie	0,31	20 g
28	Malte	0,26	50 g

Source : Deutsche Post, 2018

Lorsque l'on effectue la même comparaison en termes de parité du pouvoir d'achat (PPA)¹¹, 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 16^e place, juste sous la médiane¹², parmi les pays de l'Union européenne pour une lettre domestique standard.

Toutefois, la Belgique s'avère déjà chère en 2018 par rapport à ses voisins, où le prix en PPA de la lettre domestique standard est compris entre 0,61 € et 0,92 €, contre 0,84 € en Belgique. La Belgique se trouve certes après la France (12^e), mais les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni se positionnent encore un peu plus loin dans le classement, respectivement aux 17^e, 20^e et 21^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.

Tableau 4 : Comparaison du prix d'une lettre domestique standard en Europe (en PPA pour 2018)

Pays	Prix adapté pour la PPA en EUR	Poids maximal de la lettre	
1	Italie	3,02	100 g
2	Danemark	2,86	50 g
3	Croatie	1,45	50 g
4	Pologne	1,43	50 g
5	Finlande	1,29	50 g
6	République tchèque	1,17	50 g
7	Slovaquie	1,11	50 g
8	Bulgarie	1,08	50 g
9	Irlande	0,96	50 g
10	Estonie	0,94	50 g
11	Grèce	0,93	20 g
12	France	0,92	20 g
13	Hongrie	0,90	30 g
14	Lettonie	0,90	20 g
	Médiane UE 28	0,89	
15	Portugal	0,87	20 g
16	Belgique	0,84	50 g
17	Pays-Bas	0,79	20 g
18	Lituanie	0,78	20 g

¹¹ Dans le cadre de cette comparaison, la Deutsche Post a pris le critère du pouvoir d'achat allemand comme point de référence.

¹² L'utilisation de la médiane est nécessaire en raison des valeurs extrêmes affichées par l'Italie et le Danemark, qui fausseraient trop fortement la moyenne.

19	Suède	0,76	20 g
20	Allemagne	0,70	20 g
21	Royaume-Uni	0,70	100 g
22	Autriche	0,66	20 g
23	Espagne	0,65	20 g
24	Roumanie	0,64	20 g
25	Luxembourg	0,61	50 g
26	Slovénie	0,52	20 g
27	Chypre	0,49	20 g
28	Malte	0,34	50 g

Source : Deutsche Post, 2018

3.3.2. Analyse des principes tarifaires

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

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

3.3.2.2. Transparence et non-discrimination

Dans le cadre de la demande d'augmentation tarifaire soumise à l'IBPT par courrier du 29 juin 2018, l'IBPT s'est interrogé sur le respect des principes de transparence et de non-discrimination dans le contexte d'un projet d'introduction d'un nouveau tarif non-prior en 2019.

En particulier, s'agissant du principe de non-discrimination, l'IBPT note qu'une différence artificielle de prix entre deux tarifs pose question au regard du principe de non-discrimination. Dans le cadre de son contrôle *ex ante* en vertu de l'article 18, § 2, de la loi, la vérification de la conformité de l'augmentation tarifaire proposée pour le timbre prior avec le principe de non-discrimination nécessite donc de pouvoir comprendre les raisons objectives (tels que, par exemple, les coûts évités) justifiant le niveau du tarif proposé pour le timbre prior au regard du niveau du tarif annoncé pour le timbre non-prior. L'IBPT a donc souhaité obtenir des informations complémentaires relatives aux différences opérationnelles et aux coûts liés au timbre prior et au timbre non-prior envisagé.

À l'issue des échanges intervenus entre l'IBPT et bpost entre le 29 juin 2018 et le 17 septembre 2018 (cf. point 2), l'IBPT a considéré, dans son projet de décision adressé à bpost le 17 octobre 2018, n'être pas en mesure de procéder à une vérification complète et définitive de la conformité de l'augmentation tarifaire proposée avec les principes de transparence et de non-discrimination en cas d'introduction d'un timbre non-prior en 2019. En effet, l'introduction d'un timbre non-prior en 2019 était encore incertaine en l'absence de décision définitive de bpost quant à la date et aux conditions notamment opérationnelles de son lancement.

Le 18 octobre 2018, bpost a apporté les précisions complémentaires suivantes lors d'une réunion informelle avec l'IBPT :

- La nouvelle offre non-prior pour le courrier sera lancée le 1^{er} janvier 2019. Un nouveau timbre prior sera disponible à ce moment. Ce timbre sera d'application pour une distribution le jour ouvrable suivant (Belgique). Un nouveau timbre non-prior sera disponible au premier trimestre 2019, après épuisement des stocks du timbre « Philippe » actuel.
- Les anciens timbres restent valables et « évolueront vers une distribution endéans les 3 jours ouvrables ».
- L'offre non-prior existante pour les autres modes d'affranchissement (machines à affranchir, Daily PP, Daily UVRD) sera également distribuée endéans les trois jours.
- À partir du 1^{er} avril, la séparation des flux pour les timbres sera mise en place. Dès cette date, l'utilisation du nouveau timbre prior sera requise pour garantir un traitement en J+1 tandis que les nouveaux timbres non-prior et les anciens timbres seront traités en J+3 selon les pics.

Suite aux questions complémentaires posées à bpost par l'IBPT par lettre du 13 novembre 2018, bpost a répondu le 20 novembre 2018 que pour tenir compte des observations de l'IBPT, bpost allait scinder les flux opérationnels à partir du 1^{er} janvier 2019, c'est-à-dire en même temps que l'introduction du nouveau timbre non-prior et du nouveau timbre prior. bpost a, par ailleurs, demandé à l'IBPT d'indiquer quelle est, des deux options suivantes envisagées par bpost, celle qui a sa préférence :

« Option 1 : pas de période de transition

Dans cette option, tous les timbres vendus avant le 1^{er} janvier 2019 ainsi que les timbres autres que Prior vendus à partir du 1^{er} janvier 2019 seront distribués endéans les trois jours ouvrables (J+3), contre un jour ouvrable (J+1) pour les timbres Prior, dès le 1^{er} janvier 2019.

Option 2 : période de transition avec séparation des flux

Dans cette option, les timbres achetés avant le 31 décembre 2018 ainsi que les timbres vendus au tarif Prior après le 1^{er} janvier 2019 bénéficieront d'un traitement opérationnel en J+1 pendant une période de transition allant jusqu'au 31 mars 2019. Ceci afin de permettre aux personnes ayant acheté des timbres Prior fin 2018 de continuer à bénéficier d'un délai de distribution J+1 pendant la période de transition. »

bpost ajoute qu'il ne sera pas possible de distinguer les timbres vendus avant le 31 décembre des timbres actuels vendus comme des timbres non-prior après cette date et que ces timbres seront traités en J+1 jusqu'au 31 mars 2019, tout en précisant par ailleurs que bpost séparera les flux pour les timbres prior dès janvier 2019 afin de donner priorité aux envois revêtus du nouveau timbre prior.

En ce qui concerne le principe de non-discrimination, il résulte de la lettre du 20 novembre 2018 de bpost que la séparation opérationnelle des flux de courrier affranchis du nouveau timbre prior, d'une part, et des courriers affranchis d'autres timbres, d'autre part, aura lieu en même temps que le lancement commercial du nouveau timbre prior et du nouveau timbre non-prior.

Dans la première option envisagée par bpost, dès le 1^{er} janvier 2019, les services prior et non-prior, qui sont des services offrant des garanties contractuelles différentes, subiront un traitement effectivement différent en terme de délais d'acheminement. L'IBPT ne décèle ex ante aucune atteinte au principe de non-discrimination dans l'hypothèse de la première option envisagée par bpost.

La deuxième option envisagée par bpost engendre une situation peu claire en ce qui concerne une atteinte possible au principe de non-discrimination dans la pratique, ce qui ne peut se vérifier ex ante. En effet, cette option envisage certes une séparation opérationnelle des flux dès le 1^{er} janvier 2019 mais celle-ci aboutirait tout de même à une livraison de tous les courriers en J+1 jusqu'au 31 mars 2019, donc à ce que des services contractuellement différents, vendus à des prix différents, soient probablement traités dans la réalité de manière identique.

Or, le principe de non-discrimination requiert que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

bpost estime que cette seconde option est davantage « client friendly » car, notamment, elle permettrait aux clients ayant acheté des timbres avant le 31 décembre 2018 d'encore utiliser ces timbres en bénéficiant d'un service prior durant le premier trimestre 2019. L'IBPT doute qu'il puisse s'agir d'une justification objective suffisante du traitement identique de deux services contractuellement différents dans la mesure où d'autres options « client friendly » auraient pu être envisagées par bpost, comme par exemple faire coïncider le lancement des nouveaux timbres, les augmentations tarifaires et la séparation des flux au 1^{er} avril 2019 en prévenant la clientèle dès décembre 2018. Ou bpost aurait pu maintenir l'actuel timbre prior et introduire le timbre non-prior avec un autre design et un code-barre 2D. Cela aurait été logique étant donné que c'est le non-prior qui doit être détecté par la machine CFC pour être mis sur le côté pendant les périodes de pic, pour pouvoir donner la priorité aux courriers avec un timbre prior. Dans ce cas, les détenteurs actuels d'un timbre prior auraient en outre encore pu profiter, avec certitude et de manière « client friendly », d'un traitement prioritaire en 2019. La deuxième option serait dès lors problématique au regard du problème de non-discrimination.

Aucun autre problème de discrimination par rapport aux produits compris dans le panier des petits utilisateurs n'a, par ailleurs, été identifié ou rapporté à l'IBPT.

En conclusion, concernant le respect du principe de non-discrimination, dans la mesure où bpost choisit de mettre en œuvre la première option susmentionnée (traitement opérationnel et délai d'acheminement garanti différent), l'IBPT estime que le principe de non-discrimination est respecté, d'un point de vue ex ante.

En l'état actuel, le **principe de transparence** est pris en compte par bpost, dans le contexte de la présente procédure d'approbation ex ante des augmentations tarifaires sollicitées, dans la mesure où, les tarifs unitaires, destinés au petit utilisateur, sont publiés sur le site Internet de bpost et sont disponibles dans les bureaux de poste et les Points Poste.

L'IBPT relève que la soumission des tarifs bpack définitifs intervenue le 17 septembre 2018 est tardive au regard de l'article 18, § 2, de la loi qui prévoit que les demandes d'augmentation tarifaire des produits relevant du panier du petit utilisateur doivent être soumises au plus tard au 1^{er} juillet de l'année n-1. Cependant, à titre exceptionnel, tenant compte en particulier du respect de l'obligation de transparence de bpost à l'égard de l'IBPT quant au caractère non définitif de certains tarifs communiqués le 29 juin 2018 et de l'absence d'incidence, en l'espèce, sur son processus décisionnel, l'IBPT considère qu'il est en mesure d'inclure ces tarifs dans la présente vérification ex ante. L'IBPT se réserve cependant le droit d'agir différemment lors des exercices ultérieurs.

Toujours en ce qui concerne la bonne application du principe de transparence à partir de 2019, l'IBPT relève par ailleurs que dans la première option ci-dessus évoquée, bpost a l'intention de distribuer, dès janvier 2019, en J+3 et non plus en J+1, le courrier affranchi au moyen de timbres vendus avant le 1^{er} janvier 2019 (ci-après « anciens timbres »). Or à moins d'être très anciens, ces timbres entrent dans la catégorie des timbres prior, les timbres non-prior ayant été

supprimés par bpost en 2007. Les consommateurs ayant acheté des anciens timbres, dont la validité est en principe illimitée, s'attendent donc à pouvoir utiliser ces timbres pour un service de type prior.

Dans ce contexte, en cas de recours à cette première option, l'IBPT recommande à bpost d'informer immédiatement la clientèle avec la plus grande transparence au sujet des conditions de distribution qui seront applicables aux envois déposés dans son réseau avant et après le premier janvier 2019.

D'une manière plus générale¹³, l'IBPT souligne que l'exercice de sa compétence ex ante en vertu des articles 18 et 19 de la loi du 26 janvier 2018 ne limite nullement sa compétence générale de vérification ex post du respect de la réglementation postale par les entreprises concernées, sauf dans la mesure de limitations qui seraient expressément stipulées par la loi¹⁴.

L'article 14, §1^{er} de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT énonce que « *sans préjudice de ses compétences légales, les missions de l'Institut [...] en ce qui concerne les services postaux sont [...] : « le contrôle du respect [...] de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux ...».*

L'IBPT doit donc notamment contrôler le respect par bpost des obligations tarifaires énoncées à l'article 17 de la loi du 26 janvier 2018 pour chacun des services faisant partie de la prestation du service universel et ce même dans les cas où cette loi particulière ne détaille pas la manière avec laquelle ce contrôle doit être exercé. Une procédure de contrôle est organisée dans la loi du 17 janvier 2003 précitée.

3.3.3. Correction pour les frais terminaux

L'article 19, § 1^{er}, 2^o, 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. »

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 par bpost comme encombrants. Les moyennes pondérées donnent les résultats suivants :

Tableau 5 : Adaptations pour les frais terminaux¹⁵

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	2,49%	2,317%
TD ROW	4,559%	4,547%

¹³ Et contrairement à ce qu'affirme bpost dans sa lettre du 26 octobre 2018, p. 5-6.

¹⁴ Par exemple, l'article 18§4 de la loi du 26 janvier 2018 limite la compétence de l'IBPT de considérer qu'un tarif n'est pas conforme aux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts s'il s'agit d'un service inclus dans le panier des petits utilisateurs et que l'augmentation tarifaire précédente est conforme au price-cap. Cette limitation ne s'applique pas en matière de non-discrimination ou de transparence tarifaire. En outre, elle ne concerne pas les tarifs des nouveaux services.

¹⁵ Voir l'annexe 2 pour le détail.

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	2,53%	NA
KILOPOST	3,683%	2,249%

Source : bpost

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 2018	price 2019	average increase	Corrections TD	Increase base for price cap
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,36	€ 1,46	7,353%	-2,490%	4,863%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,30	€ 1,40	7,692%	-2,490%	5,202%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,58	€ 1,68	6,329%	-4,559%	1,771%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,52	€ 1,62	6,579%	-4,559%	2,020%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,33	8,130%	-2,490%	5,640%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,13	€ 1,23	8,850%	-2,317%	6,532%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€ 1,45	€ 1,55	6,897%	-4,559%	2,338%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€ 1,30	€ 1,40	7,692%	-4,547%	3,145%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,66	€ 6,89	3,453%	-2,530%	0,923%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 6,88	€ 7,11	3,343%	-2,530%	0,813%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,43	€ 6,66	3,577%	-2,530%	1,047%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,65	€ 6,88	3,459%	-2,530%	0,929%
(*) Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg	€ 8,70	€ 8,70	0,000%	-3,683%	-3,683%
	BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg	€ 7,80	€ 7,80	0,000%	-2,249%	-2,249%
	BPACK WORLD 0-10kg	€ 16,40	€ 16,40	0,000%		0,000%

Source : bpost

3.4. Application du price cap

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

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

où :

« Mj,n » : modification tarifaire du service j au cours de l'année n par rapport à l'année précédente, exprimée en %.

« Wj,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 »

L'article 19, § 1^{er}, 2°, 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 FRC 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 %.

L'évolution moyenne pondérée attendue du volume pour l'année 2019 selon bpost est la suivante :

Tableau 7 : Évolution moyenne pondérée attendue du volume 2019

Basket	Product	Estimated Revenue 2018		Est Vol 2019/2018	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				
National Registered	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior				
	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg				
	Registered-Other-Prior-<= 2 kg				
	Registered-Advice of Receipt				
International Mail <=2kg	Registered-Declared Value				
	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				
Internat. Registered	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row				
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row				
	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur				
Internat. Registered	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			
Total				- 8,673%

Source : bpost

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

V = -8,673 %

FRC = 2,8 %

FPE = 33 %

$$\Rightarrow X = [-8,673 \% / (1 + (-8,673 \%))] + 2,8 \% * 33 \% = -8,573 \%$$

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

Les estimations sont conformes aux évolutions du volume en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs en 2017

Après une vérification sommaire 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 2017. Le « V » réalisé pour 2017 équivalait en effet à -8,931 % en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs.

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.

Pour mémoire, l'augmentation tarifaire de 26,6 % au total (voir aussi le point 3.3.1.1) entre 2017 et 2019 concernant le timbre prior au tarif unitaire correspond à ce que mentionnait l'IBPT dans son avis du 19 octobre 2017 comme impact potentiel 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 » prévues sont devenues une réalité pour le produit central du panier des petits utilisateurs, comme le montre la figure 3. Cette figure 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 2019, [50-100] millions d'euros de plus pour les services proposés par bpost.¹⁸

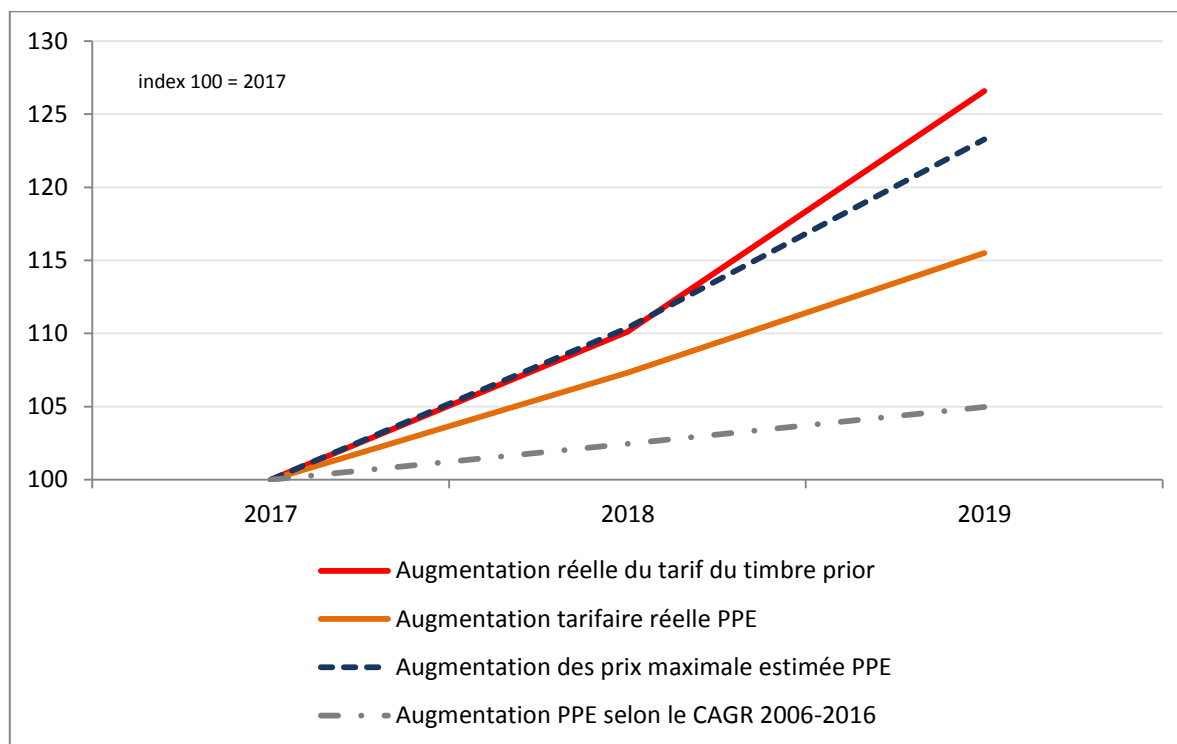
¹⁶ Avis du Conseil de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux : <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/avis-du-conseil-de-l-ibpt-du-19-octobre-2017-concernant-le-projet-de-loi-relative-aux-services-postaux>

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 2019 et de la différence entre les tarifs moyens pour 2017 et 2019.

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 (2017-2019)



Source : IBPT

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 du volume global sont moins marquées qu'au sein du panier des petits utilisateurs ; en 2017 par exemple, la diminution du volume général 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 est également présent dans les estimations pour 2018, où bpost évoque une diminution pouvant atteindre -7 %¹⁹ 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'élève à - [CONFIDENTIEL] %.

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

¹⁹ Présentation analystes bpost du 14 mars 2018 : « Outlook for 2018 », slide 15 :

http://corporate.bpost.be/~media/Files/B/Bpost/quarterly-results/2017/4Q17/20180313_analyst%20presentation%204Q17_FV.PDF

Par contre, les chiffres-clés de bpost montraient même, aux Q1 et Q2, des diminutions inférieures à -6 % : http://corporate.bpost.be/investors/results-reports-and-presentations/quarterly-results/2018?sc_lang=nl-BE

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.

Absence de corrélation entre les baisses de volume estimées et les augmentations de prix

Un autre point à noter en ce qui concerne la prise en considération de ces baisses de volume, c'est qu'il n'y a pas de corrélation forte, ou linéaire, en 2019, entre la baisse du volume estimée par produit et l'augmentation tarifaire souhaitée au niveau du produit. Lorsque l'on considère l'ensemble du panier des petits utilisateurs, il n'y a qu'une corrélation limitée entre les diminutions de volume estimées et les augmentations de prix compensatrices, le coefficient de corrélation ne s'élève en effet qu'à -0,45.²⁰ Cela s'explique en partie par une combinaison d'augmentations de volume et d'augmentations de prix, soit une tendance convergente au lieu d'une tendance contraire entre volume et prix, pour quelques services de colis. Le service « Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg », par exemple, saute aux yeux ; une augmentation du volume attendue de [CONFIDENTIEL] % est néanmoins combinée à une augmentation du prix de 7,391 %. Cependant, même lorsque seuls les envois de correspondance sont pris en considération, tant au niveau national qu'international, il est toujours à peine question de corrélation entre la diminution attendue et l'augmentation tarifaire individuelle, comme le montre un coefficient de corrélation très faible de -0,17. La marge d'adaptation tarifaire, pourtant calculée en grande partie à l'aide des diminutions de volume, semble donc ne pas être purement utilisée pour compenser les diminutions de volume.

Marge RoS invariablement élevée en ce qui concerne le panier des petits utilisateurs

Ces analyses remettent à nouveau en question le raisonnement selon lequel une telle compensation des diminutions de volume est pour le moment nécessaire en Belgique. En effet, pour 2017, l'IBPT a dû refuser une augmentation tarifaire²¹ parce que le principe d'orientation sur les coûts n'était pas respecté. Cette décision a ensuite également été validée par la Cour des marchés.²² Si cette même méthodologie de 2017 devait être appliquée aujourd'hui, la conclusion finale serait identique. Lorsque, sur la base des prévisions de volume et des tarifs pour 2019, nous confrontons une estimation du chiffre d'affaires pour 2019 aux coûts totaux appliqués

²⁰ La corrélation est la cohérence statistique entre deux grandeurs. Le degré de corrélation entre deux variables est exprimé par le coefficient de corrélation. La valeur de celui-ci peut varier de -1 à +1. Dans ce cadre, 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation linéaire, +1 indique une corrélation linéaire positive parfaite et -1 indique une corrélation linéaire négative parfaite. Plus le coefficient de corrélation s'éloigne de 0, plus la corrélation est grande. Pour une interprétation plus poussée, voir : <https://www.tilburguniversity.edu/nl/studenten/studie/colleges/spsshelpdesk/edesk/correlat/>

²¹ 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>

²² 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-lanalyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-pour-les-tarifs-pleins-a-l-unite-pour-l-annee-2017>

dans la décision tarifaire de 2017²³, nous observons une marge Return on Sales (RoS) de [15-25] %. Autrement dit, une marge très élevée concernant le panier des petits utilisateurs, qui dépasse toujours largement la marge raisonnable de 15 % appliquée en 2017.²⁴

3.4.3. Calcul de l'inflation

L'indice santé pour le mois d'avril de l'année 2017 s'élevait à 105,46. En 2018, l'indice santé pour le mois d'avril était de 106,89.

L'inflation est calculée comme suit :

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 106,89/105,46 = 1,0136 \text{ (soit une inflation de 1,36 \%)}.$$

3.4.4. Calcul du plafond

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.* »

Étant donné qu'avant cette décision, un seul calcul a été fait selon la formule de price cap de l'article 18, § 1^{er} de la loi du 26 janvier 2018, il n'existe qu'une marge inutilisée (cumulée) de 2,72 % de 2018.

Le plafond maximum autorisé pour l'année 2019 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)

Les augmentations pondérées pour l'année 2019 ne peuvent donc pas dépasser :

$$[(106,89/105,46)*(1-(-8,573 \%))-1] + 0 \% + 0 \% + 2,72 \% = 12,77 \%$$

Le plafond maximum autorisé pour 2018 est donc de 12,77 %.

3.4.5. Application du plafond

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

On peut constater que le total pondéré des augmentations proposées est de 7,438 %. Ce total est inférieur au plafond total de 12,77 %, calculé au point 3.4.3 (y compris la marge rapportée de 2018). Ce faisant, il y a toujours la marge inutilisée de 2018 (2,72 %) que bpost peut encore

²³ Il s'agissait ce faisant des coûts totaux de 2015, supérieurs à ceux de 2019 en raison des diminutions de volume. En effet, en cas de diminutions de volume, le coût unitaire augmentera, du fait que la partie coûts fixes sera répartie sur un nombre inférieur d'unités, mais le coût total diminuera du fait de la diminution de la partie coûts variables.

²⁴ Dans une situation comparable, avec des risques de marché similaires.

utiliser dans les deux années qui suivent, sur la base de la loi du 26 janvier 2018, ainsi que la marge inutilisée de 2019 de 2,61 %, que bpost peut encore utiliser dans les trois années qui suivent.

4. CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse des faits dont l'IBPT a eu connaissance n'a révélé ex ante 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.

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 pour les envois compris dans le panier des petits utilisateurs, se situent en deçà du plafond tarifaire (« price cap ») fixé par la nouvelle formule définie à l'article 19 de la loi du 26 janvier 2018. Partant, en vertu de l'article 18 de cette même loi, ces tarifs sont présumés conformes aux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts. Pour les nouveaux produits éventuels concernant le timbre non-prior, l'IBPT se réserve le droit, conformément à l'article 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi-statut de l'IBPT du 17 janvier 2003, d'effectuer une vérification ex post des principes tarifaires en 2019. Il s'agit en effet dans ce cas de nouveaux produits et tarifs, et non pas d'augmentations tarifaires.

Comme indiqué dans son avis du 19 octobre 2017²⁵, 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. La marge de [15-25] % que bpost devrait pouvoir tirer du panier des petits utilisateurs sur la base des tarifs pour 2019 le démontre à suffisance.

Il est également permis de douter de la capacité de cette nouvelle formule à vérifier adéquatement 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 2018 ainsi que celle demandée pour 2019. Cette analyse confirme le bien-fondé des critiques formulées par l'IBPT dans le cadre de l'élaboration de la loi du 26 janvier 2018.

En conséquence, le Conseil décide d'approuver toutes les hausses tarifaires sollicitées, qui peuvent être appliquées à partir du 1^{er} janvier 2019.

La présente décision est sans préjudice de la compétence générale dont est chargé l'IBPT pour vérifier ex post le respect de la réglementation postale notamment en matière tarifaire.

²⁵ 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>

5. VOIES DE RECOURS

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.

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 2017 vs. 2016

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost

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

[CONFIDENTIEL]

Source : bpost