

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

I B P T

**COMMUNICATION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 8 NOVEMBRE 2019
CONCERNANT
L'ÉVALUATION DES TARIFS DE BPOST RETENUS DANS LE CADRE DU
RÈGLEMENT EUROPÉEN RELATIF AUX SERVICES DE LIVRAISON
TRANSFRONTIÈRE DE COLIS**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	3
2	Base légale.....	3
3	Rétroactes	5
4	Sélection des tarifs à évaluer.....	5
5	Méthodologie de l'évaluation.....	6
6	Évaluation	6
6.1	Comparaison des tarifs unitaires comparables	7
6.1.1	<i>Comparaison avec le prestataire du service universel désigné dans le pays de destination.....</i>	<i>8</i>
6.1.2	<i>Comparaison avec les opérateurs commerciaux dans le pays d'origine (Belgique).....</i>	<i>11</i>
6.1.3	<i>Comparaison avec la somme des tarifs nationaux et des coûts de transport international... </i>	<i>13</i>
6.2	Analyse des volumes bilatéraux	17
6.2.1	<i>Analyse des envois de correspondance</i>	<i>17</i>
6.2.2	<i>Analyse des envois de colis.....</i>	<i>17</i>
6.3	Analyse des coûts.....	18
6.3.1	<i>Analyse des produits sélectionnés.....</i>	<i>18</i>
6.3.2	<i>Analyse de la tarification uniforme et de l'impact des revenus nets</i>	<i>19</i>
6.3.3	<i>Orientation sur les coûts des tarifs.....</i>	<i>21</i>
6.4	Analyse de l'impact sur le consommateur postal vulnérable.....	22
7	Conclusion.....	24
	Annexes.....	25
	Annexe 1 : analyse des coûts des produits sélectionnés.....	25
	Annexe 2: analyse des coûts supplémentaire des produits non sélectionnés (pays voisins).....	26
	Annexe 3: informations de base sur l'étude comparative des marges d'exploitation dans le cadre de l'orientation sur les coûts.....	27
	Annexe 4 : Marges d'exploitation des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2013-2015)	28
	Annexe 5: Marges d'exploitation des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2016-2018)	29
	Annexe 6 : ratio entre les tarifs bpost et les tarifs des concurrents locaux pour les colis track-and-trace de 1 kg.....	30

1 Introduction

Depuis cette année, les opérateurs postaux qui proposent des services de livraison transfrontière de colis intra-européens doivent respecter les obligations du nouveau règlement UE 2018/644 du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis (ci-après « le règlement »). Ce règlement vise à continuer à soutenir l'e-commerce intra-européen, à améliorer la transparence sur le marché postal et, le cas échéant, à pointer les écarts injustifiés entre les tarifs nationaux et transfrontières.

Les marchés des services de livraison transfrontière de colis sont en effet variés et complexes. Ils comptent de multiples prestataires qui proposent toute une série de services offerts à des prix différents. Ces différences dépendent du poids, de la taille et du format des colis expédiés ainsi que de la destination, de la vitesse de livraison, des caractéristiques propres aux produits à valeur ajoutée, comme les systèmes de suivi des envois, et du nombre de colis expédiés. Cette diversité rend difficile, pour les petits et moyens utilisateurs, la comparaison des services de livraison de colis entre différents prestataires, tant sur le plan de la qualité que sur celui du prix, car ils n'ont bien souvent pas connaissance des différentes options proposées, pour des services similaires de livraison de colis, dans le cadre du commerce électronique transfrontière.

Le règlement oblige les prestataires de services de livraison de colis, depuis fin 2018, à s'enregistrer, une unique fois, sur le site Internet de l'IBPT, et à lui fournir les informations de base nécessaires concernant leur entreprise. En outre, certaines entreprises doivent transmettre annuellement des données statistiques à l'IBPT et indiquer leurs tarifs, sur un outil en ligne élaboré par la Commission européenne¹. Les opérateurs postaux qui fournissent des services de livraison de colis, depuis et vers (un ou plusieurs) des États membres européens, sont tenus de fournir des statistiques et leurs tarifs pour ces services, s'ils ont employé en moyenne 50 travailleurs ou plus (sous-traitants compris), au cours de l'année précédente, ou s'ils sont établis dans plusieurs pays européens.

Une plus grande transparence et une comparabilité plus aisée des services transfrontières devraient favoriser la réduction des écarts tarifaires déraisonnables notamment, des écarts injustifiés éventuels entre les tarifs nationaux et transfrontières. Il ressort d'une analyse de la Commission européenne que les tarifs sont souvent relativement élevés et manquent, en outre, de précision et de clarté.² En vue d'assurer le développement futur du commerce électronique, il est nécessaire, selon la Commission européenne, d'améliorer la transparence et le caractère abordable des tarifs unitaires. Le règlement charge donc les régulateurs nationaux d'évaluer objectivement les tarifs unitaires transfrontières.

2 Base légale

Le 25 mai 2016, la Commission européenne a soumis un projet de règlement concernant les services de livraison transfrontière de colis. Le règlement en tant que tel a été signé le 18 avril 2018 et est entré en vigueur le 22 mai 2018.

¹ <https://webgate.ec.europa.eu/parcel/>

² Voir les considérants 1 et 8 du règlement 2018/644 du Parlement européen et du Conseil relatif aux services de livraison transfrontière de colis.

Le fondement de la présente communication figure aux articles 4 à 6 du règlement. Conformément à l'article 4 du règlement, tous les prestataires de services de livraison de colis qui fournissent des services de livraison transfrontière de colis communiquent des informations à l'IBPT, à condition que ce prestataire ait eu en moyenne au moins 50 personnes travaillant pour lui au cours de l'année civile précédente ou soit établi dans plusieurs États membres.

Les entreprises qui proposent des services de livraison d'envois postaux unitaires doivent communiquer au plus tard le 31 janvier de chaque année la liste de tarifs publique pour les produits repris dans l'annexe au règlement, en application de l'article 5.

Conformément à l'article 6 du règlement³, l'IBPT doit évaluer en toute objectivité les tarifs de livraison transfrontière des envois postaux unitaires soumis à l'obligation de service universel du prestataire désigné du service postal universel (ci-après SPU) de son État membre, en l'occurrence bpost, afin de repérer les tarifs jugés déraisonnablement élevés.

Dans le cadre de l'évaluation, l'IBPT a eu recours au mécanisme de filtrage prévu par la communication de la Commission européenne concernant les lignes directrices aux autorités réglementaires nationales relatives à la transparence et à l'évaluation des tarifs de livraison transfrontière de colis conformément au règlement (UE) 2018/644 et au règlement d'exécution (UE) 2018/1263 de la Commission européenne (ci-après : lignes directrices)⁴ ⁵. Dans le cadre de l'évaluation des tarifs, bpost et l'IBPT doivent tenir compte des éléments énumérés à l'article 6.2 et 6.3 du règlement et en outre prendre en compte les lignes directrices.

³ L'article 6 du règlement mentionne : « 1. Sur la base des listes de tarifs publiques obtenues conformément à l'article 5, l'autorité réglementaire nationale recense, pour chacun des envois postaux unitaires énumérés à l'annexe, les tarifs transfrontières du prestataire de services de livraison de colis qui provient de son État membre, qui sont soumis à une obligation de service universel que l'autorité réglementaire nationale considère objectivement nécessaire d'évaluer. 2. L'autorité réglementaire nationale évalue objectivement les tarifs de livraison transfrontière recensés au titre du paragraphe 1, dans le respect des principes énoncés à l'article 12 de la directive 97/67/CE, afin de repérer les tarifs transfrontières qu'elle juge déraisonnablement élevés. Dans cette évaluation, l'autorité réglementaire nationale tient compte en particulier des éléments suivants: a) les tarifs nationaux et tout autre tarif pertinent applicables aux services de livraison de colis comparables dans l'État membre d'origine et dans l'État membre de destination ; b) l'application d'un tarif uniforme entre deux États membres ou plus ; c) les volumes bilatéraux, les coûts d'acheminement ou de traitement spécifiques, d'autres coûts pertinents et les normes de qualité du service ; d) l'incidence probable des tarifs transfrontières applicables pour les utilisateurs individuels et les petites et moyennes entreprises, y compris ceux résidant ou celles situées dans des régions éloignées ou à faible densité de population, et pour les utilisateurs individuels en situation de handicap ou à mobilité réduite, lorsque cela est possible sans engendrer une charge disproportionnée. 3. Outre les éléments visés au paragraphe 2, l'autorité réglementaire nationale peut, lorsqu'elle le juge nécessaire, prendre également en considération, notamment, les éléments suivants : a) le fait que les tarifs soient ou non soumis à une réglementation tarifaire spécifique en vertu de la législation nationale ; b) les abus de position dominante sur le marché constatés conformément à la législation pertinente applicable. 4. La Commission définit des orientations sur la méthode à utiliser en ce qui concerne les éléments visés aux paragraphes 2 et 3. 5. Aux fins de l'évaluation visée au paragraphe 2, l'autorité réglementaire nationale réclame, si elle le juge nécessaire, d'autres éléments de preuve en lien avec les tarifs qui sont nécessaires à l'évaluation. 6. Les éléments de preuve visés au paragraphe 5, accompagnés de toute justification des tarifs faisant l'objet de l'évaluation, sont communiqués à l'autorité réglementaire nationale dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. 7. L'autorité réglementaire nationale présente son évaluation à la Commission au plus tard le 30 juin de l'année civile concernée. Elle lui fournit également une version non confidentielle de cette évaluation. 8. La Commission publie sans délai la version non confidentielle de l'évaluation fournie par les autorités réglementaire nationales, et en tout état de cause dans un délai d'un mois à compter de la réception du document. »

⁴ Communication de la Commission européenne du 12 décembre 2018 concernant les lignes directrices aux autorités réglementaires nationales relatives à la transparence et à l'évaluation des tarifs de livraison transfrontière de colis conformément au règlement (UE) 2018/644 et au règlement d'exécution (UE) 2018/1263 de la Commission ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0838&from=EN>.

⁵ Le mécanisme de filtrage défini par les lignes directrices de la Commission européenne du 12 décembre 2018 sera expliqué plus en détail à la section 4.

L'article 6.5 du règlement donne la possibilité à l'IBPT, aux fins de l'évaluation visée à l'article 6.2, de réclamer d'autres éléments de preuve en lien avec les tarifs qui sont nécessaires à l'évaluation. Ces éléments de preuve sont communiqués dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, conformément à l'article 6, paragraphe 6, du règlement.

3 Rétroactes

Le 5 avril 2019, la Commission européenne a publié tous les tarifs publics des produits et services transfrontières énumérés dans l'annexe au règlement, pour tous les États membres de l'UE.

Le 10 mai 2019, la Commission européenne a communiqué à l'IBPT quels étaient les tarifs de bpost, en tant que prestataire du service universel désigné en Belgique (ci-après PSUD) qui avaient été sélectionnés, en application du mécanisme de filtrage (section 4 ci-dessous).

Sur la base de cette sélection, l'IBPT a, pour pouvoir effectuer l'évaluation, transmis un courrier à bpost le 22 mai 2019, avec des questions ciblées concernant les tarifs sélectionnés, en application de l'article 6.5 du règlement. Le 21 juin, bpost a répondu à cette demande d'informations. L'IBPT a posé quelques questions supplémentaires le 10 juillet 2019. Le 2 août, bpost a répondu à ces dernières questions. Le 26 août 2019, le projet de communication a été soumis à bpost pour lui permettre d'indiquer les éventuelles parties confidentielles et de formuler des remarques éventuelles. Le 12 septembre 2019, l'IBPT a ensuite reçu les commentaires et les indications de confidentialité de bpost. Un deuxième projet de communication a ensuite été rédigé par l'IBPT et soumis à bpost le 15 octobre. Le 25 octobre, bpost a de nouveau transmis des remarques et des indications de confidentialité. Suite à ces contributions, l'IBPT a établi une communication finale, avec une version confidentielle et une non confidentielle, qui a été communiquée à bpost le 8 novembre 2019.

4 Sélection des tarifs à évaluer

Sur la base du point IV des lignes directrices, la Commission européenne a appliqué un mécanisme de filtrage sur un classement de tarifs transfrontières de tous les États membres de l'UE 28 pour chacune des 15 catégories d'envois postaux unitaires repris dans l'annexe au règlement.

Cette méthodologie offre l'avantage de pouvoir faire une comparaison à l'échelle de l'UE 28 sur base d'une sélection des tarifs proposés par le prestataire du service universel désigné de chaque État membre. En outre, il s'agit d'un mécanisme simple et clair qui ne s'appuie pas sur des coûts ou des approches de coûts faisant partie du processus d'évaluation abordé plus tard dans la présente communication.

Pour arriver à une comparaison cohérente, les tarifs publiés sont corrigés selon la parité du pouvoir d'achat, telle que définie par Eurostat.⁶ Ensuite, un filtrage est appliqué pour ne retenir que les tarifs les plus élevés, en vue d'une analyse approfondie sous la forme d'une évaluation.

⁶ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=fr

Pour les tarifs unitaires indiqués en 2019 et 2020, cela vise les 25 % les plus élevés. À l'avenir, ce pourcentage sera progressivement diminué. Cela fait l'objet d'une étroite collaboration entre la Commission européenne, les autorités réglementaires nationales et l'ERGP.⁷

Le filtrage de la Commission européenne préalable à l'évaluation a sélectionné 175 tarifs de bpost devant faire l'objet d'une évaluation⁸ :

- les lettres standard de 0,5 kg vers les 30 pays de l'EEE ;
- les lettres standard de 1 kg vers les 30 pays de l'EEE ;
- les lettres standard de 2 kg vers les 30 pays de l'EEE ;
- les lettres recommandées de 0,5 kg vers les 30 pays de l'EEE ;
- les lettres recommandées de 2 kg vers les 30 pays de l'EEE ;
- les colis « track-and-trace » de 1 kg vers 25 pays de l'EEE⁹.

5 Méthodologie de l'évaluation

Une première étape de cette évaluation consiste à comparer les tarifs transfrontières sélectionnés de bpost 1) aux tarifs comparables des PSUD du pays de destination, 2) aux tarifs comparables des concurrents commerciaux dans le pays d'origine (la Belgique) et 3) à la somme des tarifs nationaux (Belgique + tarif PSUD dans le pays de destination) majorée des coûts de transport international (entre la Belgique et le pays de destination).

L'évaluation consistera ensuite, conformément aux lignes directrices de la Commission européenne, en l'analyse des volumes et des coûts. Pour les volumes, en l'absence d'informations détaillées par type de produits, une analyse sera effectuée sur la base des volumes globaux par pays, en opérant une ventilation entre, d'une part, les lettres et, d'autre part, les colis postaux entrants et sortants.

En ce qui concerne les coûts, une distinction est faite par type de produits, selon les activités opérationnelles. Ensuite, ces coûts sont agrégés par produit et comparés au tarif en vigueur, pour déterminer le ratio « Return-on-Sales » ou « marge RoS »¹⁰ en abrégé. En outre, l'effet de la tarification uniforme, ainsi que l'effet éventuel sur les revenus nets de la combinaison des lettres et des colis entrants et sortants, seront également examinés. L'orientation sur les coûts des tarifs sélectionnés est elle aussi évaluée.

Enfin, l'on examine l'impact des tarifs sélectionnés sur le consommateur postal vulnérable.

6 Évaluation

Pour l'interprétation de l'évaluation, le lecteur doit être conscient du fait que les catégories de poids fixées par la Commission européenne, telles que décrites dans l'annexe du règlement, ne correspondent pas nécessairement aux catégories de poids appliquées par les opérateurs postaux qui relèvent du règlement. Par exemple, bpost ne fait pas de distinction entre les lettres (européennes) standard de 500 grammes et celles de 1 kg. Par conséquent, le tarif pour les deux types de produits est identique (14,60 EUR).

⁷ Le « European Regulators Group for Postal Services » est un organe consultatif pour la Commission européenne.

⁸ Sur un total de 450 tarifs (30 pays x 15 catégories de produits).

⁹ Il s'agit ici de tous les pays de l'EEE en dehors des pays voisins (NL, DE, FR, UK et LU).

¹⁰ Soit les « earnings before interests and taxes » (EBIT ou le bénéfice avant les intérêts et les impôts).

En outre, les stratégies de tarification ne sont pas identiques pour chaque opérateur postal. Ainsi, certains opérateurs se concentrent uniquement sur le poids de l'article postal, tandis que d'autres se concentrent uniquement sur les dimensions. Certains opérateurs déterminent également leurs prix sur la base du poids et des dimensions.

Enfin, des différences peuvent exister entre les produits comparés. Ainsi, il se peut qu'un produit d'un opérateur postal comprenne, par exemple, de manière standard une assurance contre les pertes ou les dommages, alors que ce n'est pas le cas pour un autre.

6.1 Comparaison des tarifs unitaires comparables

La figure 1 montre quatre comparaisons possibles pouvant être appliquées dans le cadre de cette évaluation¹¹. Les tarifs de bpost sélectionnés sont dans un premier temps comparés à des produits comparables du PSUD d'autres pays de l'UE 28 pour des envois vers la Belgique (comparaison 1 dans la figure ci-dessous). Cette comparaison utilise des tarifs corrigés selon la parité du pouvoir d'achat pour une base comparable maximale¹².

Les tarifs de bpost sélectionnés sont ensuite comparés aux tarifs de concurrents commerciaux belges (comparaison 2). Cette comparaison est réalisée sur la base de tarifs nominaux.

Ensuite, les tarifs de bpost sélectionnés sont comparés à la somme 1) du tarif national appliqué par bpost, 2) du tarif national appliqué par le PSUD étranger et 3) des coûts de transport international entre ces deux pays (comparaison 3). Cette comparaison est également réalisée sur la base de tarifs nominaux.

Aucune comparaison n'est faite entre les tarifs de bpost sélectionnés et les tarifs d'opérateurs postaux commerciaux dans le pays de destination (comparaison 4), en raison du fait que la comparaison 2, qui comprend neuf opérateurs commerciaux nationaux, a une base comparable supérieure et fournit déjà les informations nécessaires.

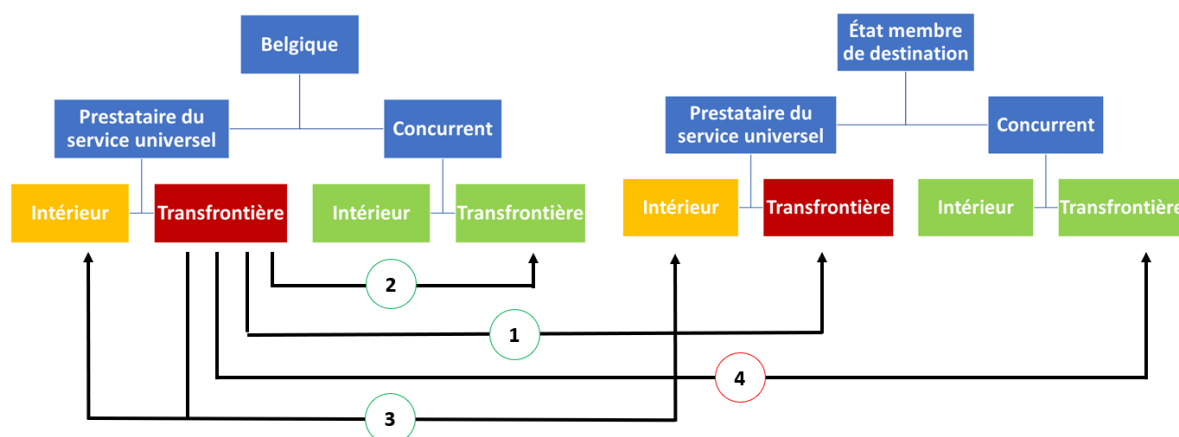


Figure 1 : les comparaisons appliquées pour les tarifs de bpost sélectionnés (1, 2 et 3)

¹¹ Les différentes comparaisons possibles sont présentées dans la communication de la Commission concernant les lignes directrices aux autorités réglementaires nationales relatives à la transparence et à l'évaluation des tarifs de livraison transfrontière de colis conformément au règlement (UE) 2018/644 et au règlement d'exécution (UE) 2018/1263 de la Commission.

¹² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=fr

6.1.1 Comparaison avec le prestataire du service universel désigné dans le pays de destination

La figure ci-dessous représente, par pays de destination, le ratio entre les tarifs depuis et vers la Belgique pour les lettres standard de 0,5 kg. La comparaison se base sur des tarifs corrigés selon la parité du pouvoir d'achat, neutralisant ainsi les différences de pouvoir d'achat.

Un ratio supérieur à 1 indique que, pour une destination donnée, le tarif sortant de bpost est supérieur aux tarifs vers la Belgique appliqués par le PSUD dans le pays de cette destination. Dans le cas d'un ratio de 1 (ligne verte), bpost applique le même tarif. Pour les pays pour lesquels le ratio se situe sous la ligne verte, les tarifs de bpost sont moins chers.

Il ressort de la figure 2 que les tarifs de toutes les lettres standard de 0,5 kg partant des autres pays de l'UE 28 vers la Belgique sont moins chers que les tarifs sortants de bpost vers ces pays de l'UE 28. Pour 14 des 26 États membres¹³, les prix appliqués par bpost sont même plus de deux fois plus élevés que le tarif facturé par les PSUD de ces États membres vers la Belgique. Les envois vers le Luxembourg et la Pologne représentent des valeurs extrêmes : pour ces pays, les tarifs de bpost sont respectivement environ 6 et 7 fois plus élevés que les produits comparables depuis ces pays vers la Belgique.

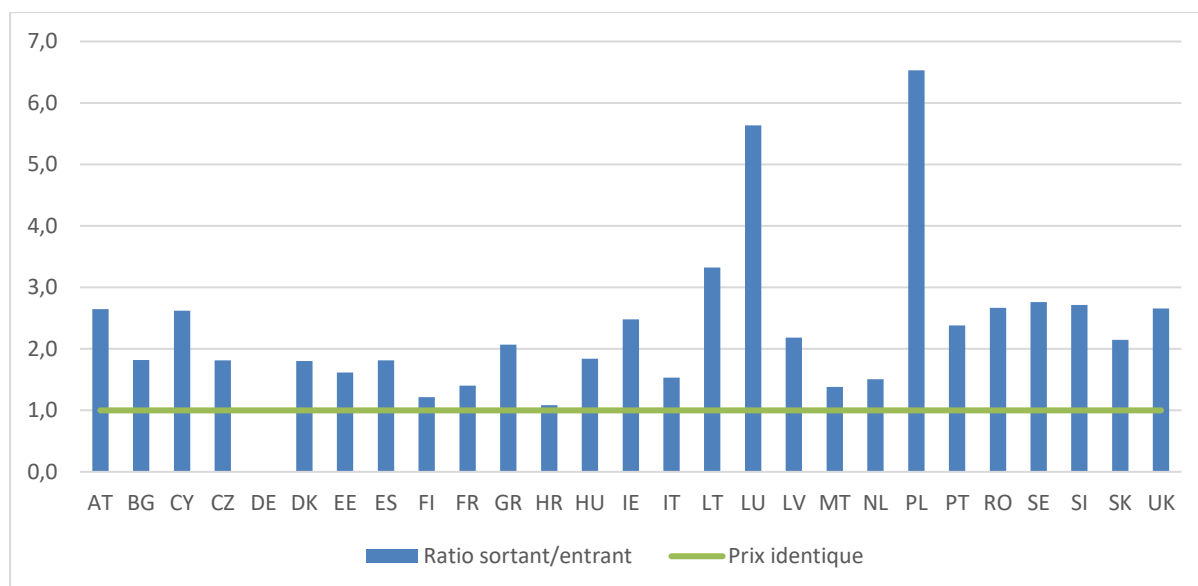


Figure 2 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les lettres standard de 0,5 kg

La figure ci-dessous représente le ratio pour les lettres standard de 1 kg. Dans cette catégorie, 18 des 25 tarifs¹⁴ de PSUD étrangers sont inférieurs aux tarifs appliqués par bpost vers ces pays. Les envois vers l'Autriche, le Luxembourg et la Suède représentent des valeurs extrêmes : pour ces pays, les tarifs de bpost sont environ 3 fois plus élevés que les produits comparables depuis ces pays vers la Belgique.

¹³ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du PSUD allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019.

¹⁴ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du PSUD allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Les tarifs du PSUD britannique, Royal Mail, ne sont pas applicables.

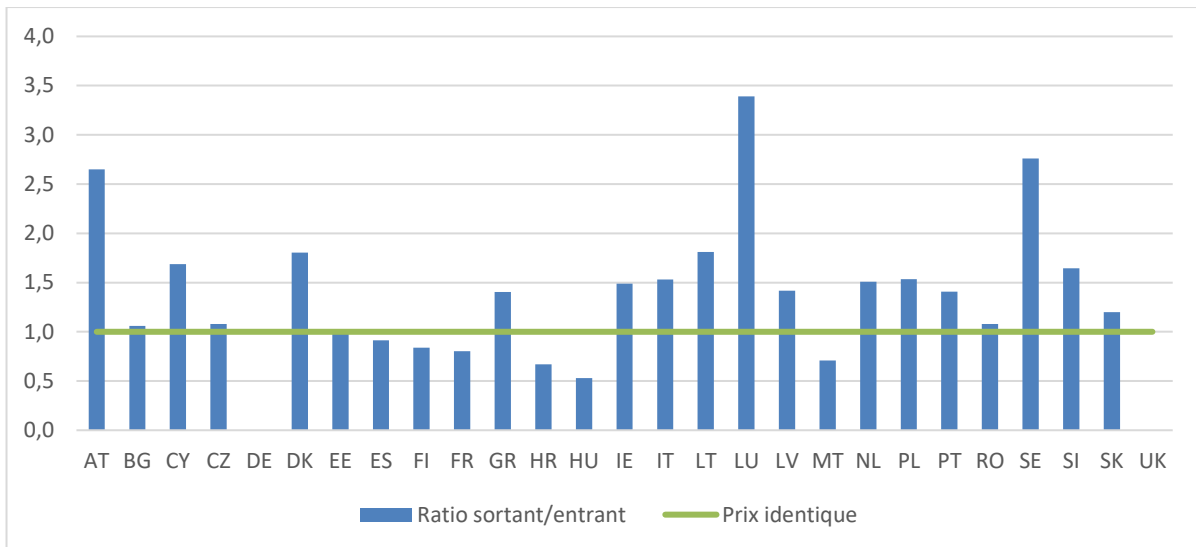


Figure 3 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les lettres standard de 1 kg

La figure 4 représente le ratio pour les lettres standard de 2 kg. Dans cette catégorie, 22 des 25 tarifs¹⁵ de PSUD étrangers sont inférieurs aux tarifs appliqués par bpost vers ces pays. Pour 8 des 25 États membres, les prix appliqués par bpost sont plus de deux fois plus élevés que le tarif facturé par les PSUD de ces États membres vers la Belgique. Les envois vers l’Autriche, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne représentent des valeurs extrêmes : pour ces pays, les tarifs de bpost sont respectivement environ 5, 4, 7, 3 et 6 fois plus élevés que pour les produits comparables depuis ces pays vers la Belgique.

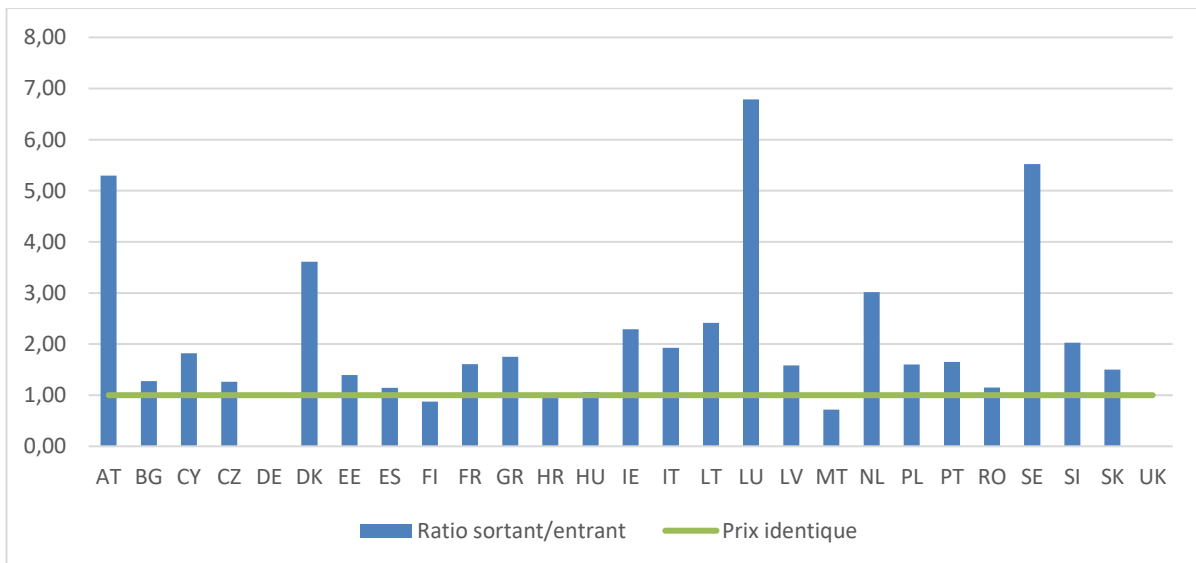


Figure 4 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les lettres standard de 2 kg

Les ratios pour les lettres recommandées de 0,5 kg sont représentés à la figure 5. Dans cette catégorie, 22 des 25 tarifs¹⁶ de PSUD étrangers sont inférieurs aux tarifs appliqués par bpost vers ces pays. Le ratio pour le Luxembourg représente une valeur extrême : pour ce pays, le tarif de bpost est plus de 3 fois plus élevé que le produit comparable depuis le Luxembourg vers la Belgique.

¹⁵ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du PSUD allemand, Deutsche Post, n’ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Les tarifs du PSUD britannique, Royal Mail, ne sont pas applicables.

¹⁶ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du PSUD allemand, Deutsche Post, n’ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Les tarifs du PSUD français, La Poste, ne sont pas applicables.

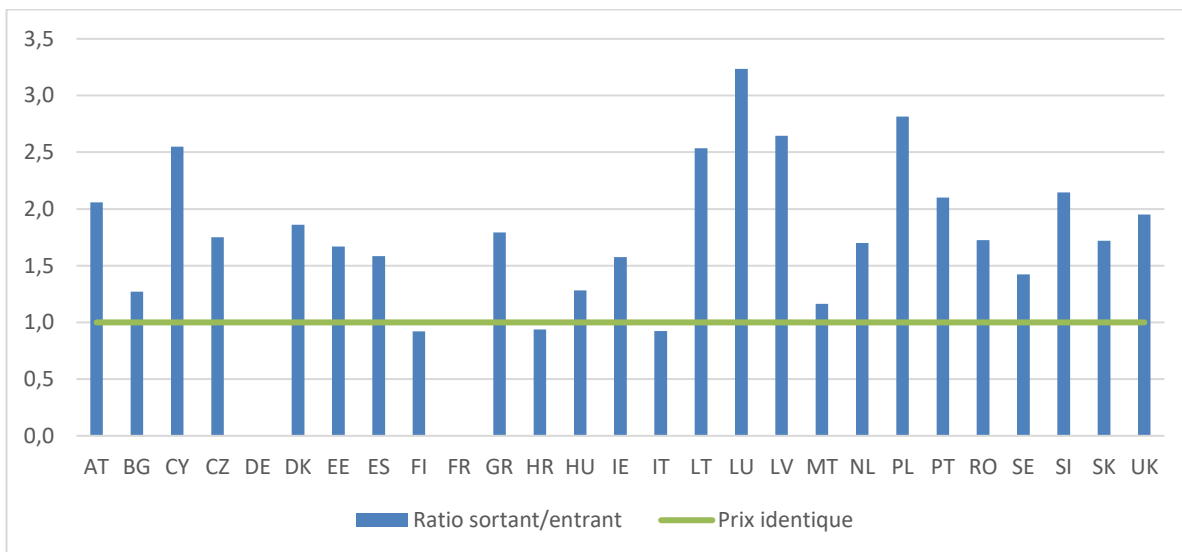


Figure 5 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les lettres recommandées de 0,5 kg

La figure ci-dessous représente les ratios pour les lettres recommandées de 2 kg. Dans cette catégorie, 19 des 24 tarifs¹⁷ de PSUD étrangers sont inférieurs aux tarifs appliqués par bpost vers ces pays. Les envois vers l’Autriche, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas représentent des valeurs extrêmes : pour ces pays, les tarifs de bpost sont respectivement environ 3 à 4 fois plus élevés que les produits comparables depuis ces pays vers la Belgique.

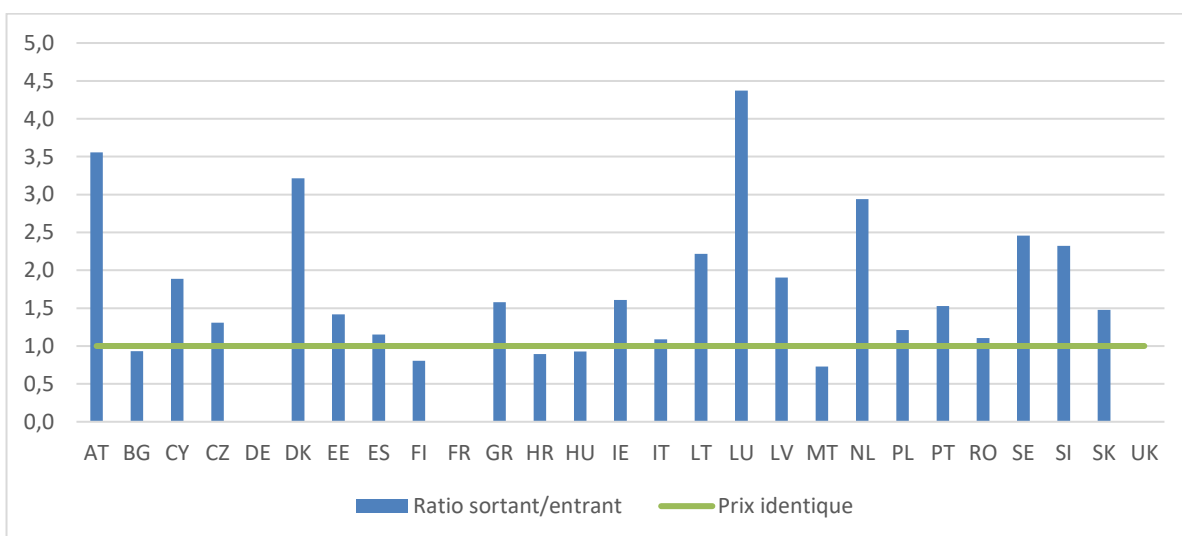


Figure 6 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les lettres recommandées de 2 kg

Enfin, la figure 7 représente les ratios pour les colis « track-and-trace » de 1 kg. Dans cette catégorie, 15 des 20 tarifs¹⁸ de PSUD étrangers sont inférieurs aux tarifs appliqués par bpost vers ces pays. Le ratio pour l’Autriche représente une valeur extrême : pour ce pays, le tarif de bpost est plus de deux fois plus élevé que le produit comparable depuis l’Autriche vers la Belgique.

¹⁷ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du PSUD allemand, Deutsche Post, n’ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Les tarifs du PSUD britannique, Royal Mail, et du PSUD français, La Poste, ne sont pas applicables.

¹⁸ Les tarifs disponibles des colis « track-and-trace » de 1 kg vers les pays voisins (DE, FR, LU, NL et UK) ont été indiqués à titre purement indicatif, étant donné que ceux-ci n’ont pas été sélectionnés pour être évalués par la Commission européenne. Les tarifs du PSUD bulgare, Bulgaria Post, ne sont pas applicables. Le produit proposé du PSUD italien, Poste Italiane, ne relève pas de l’OSU.

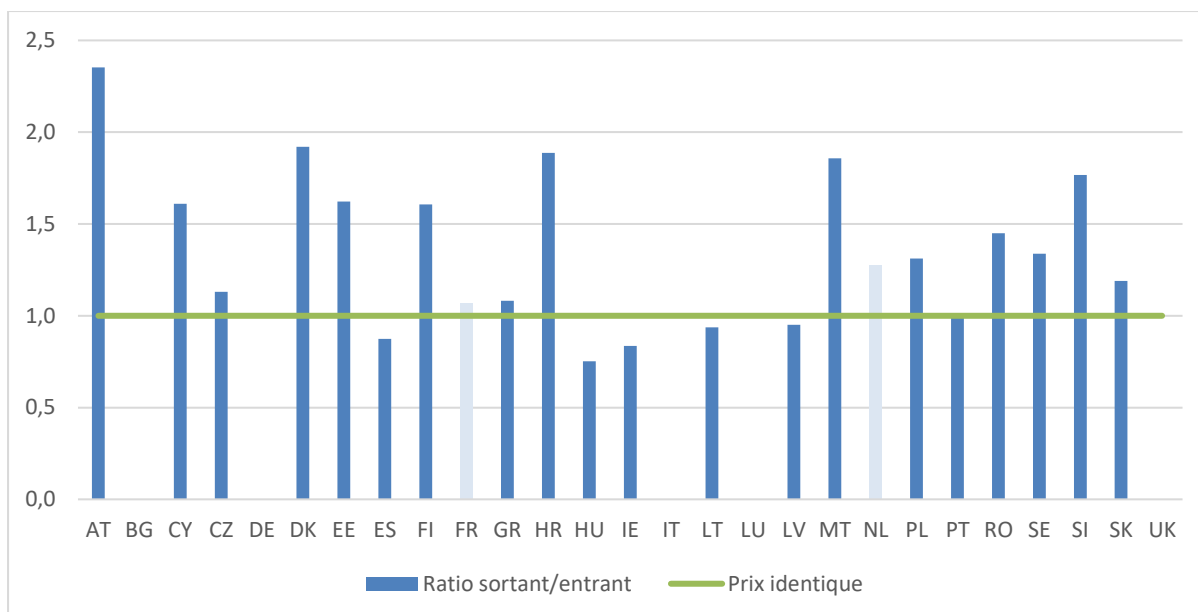


Figure 7 : Ratio tarif sortant vs tarif entrant par État membre pour les colis « track-and-trace » de 1 kg

6.1.2 Comparaison avec les opérateurs commerciaux dans le pays d'origine (Belgique)

Contrairement à la comparaison précédente avec les PSUD dans le pays de destination, qui utilisait les tarifs corrigés selon la parité du pouvoir d'achat, cette comparaison utilise les tarifs nominaux, étant donné que, pour les envois sortants depuis la Belgique, la comparaison ne se fait qu'avec des opérateurs établis en Belgique. Il s'agit ce faisant d'une comparaison sur un même marché national, dans les mêmes conditions macro-économiques.

Parmi les opérateurs postaux belges, outre bpost, seul TBC-Post offre des envois postaux unitaires de lettres standard. Les tarifs de bpost sont 8,15 % plus élevés que les tarifs de TBC-Post pour toutes les catégories de poids (0,5 kg, 1 kg et 2 kg) et toutes les destinations de l'UE 28.

Le graphique ci-dessous montre les tarifs nominaux des deux prestataires. Les produits de bpost et de TBC-Post sont comparables en ce qui concerne les dimensions minimales et maximales et le poids. La distribution des envois dans les pays de destination se fait de toute manière selon les règles de l'opérateur postal dans le pays de destination.

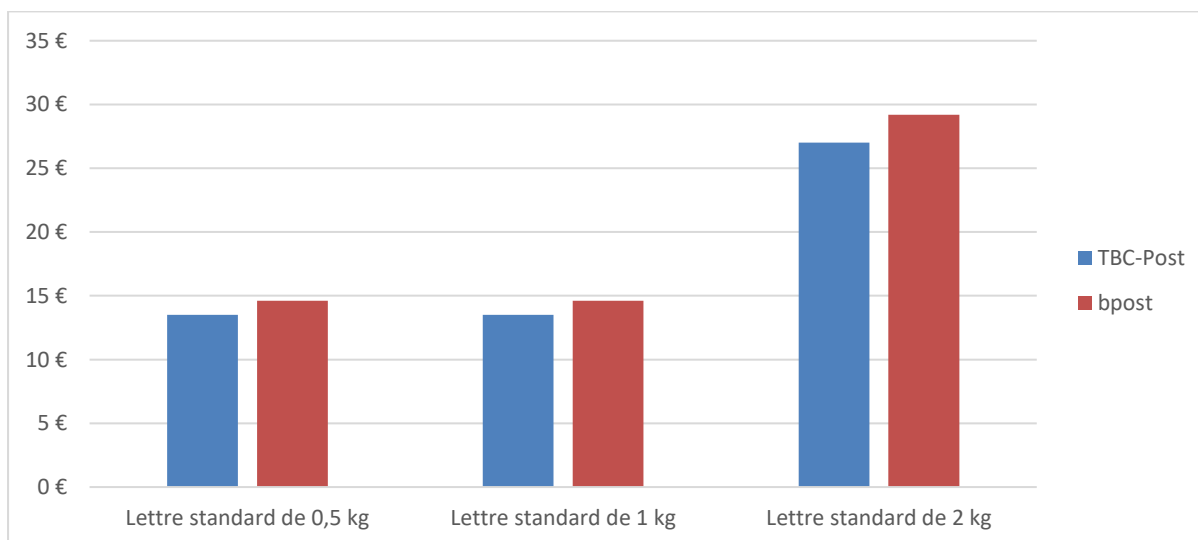


Figure 8 : Tarifs nominaux de TBC-Post et de bpost d'application sur les lettres standard vers toutes les destinations de l'UE.

En ce qui concerne les envois recommandés intracommunautaires, la concurrence est également limitée à bpost et à TBC-Post. Les tarifs de bpost sont respectivement 7,3 % et 6,7 % plus chers que ceux de TBC-Post pour les catégories de poids 0,5 kg et 2 kg pour toutes les destinations. Le graphique ci-dessous montre les tarifs nominaux des deux prestataires. Dans ce cas aussi, les produits sont suffisamment comparables.

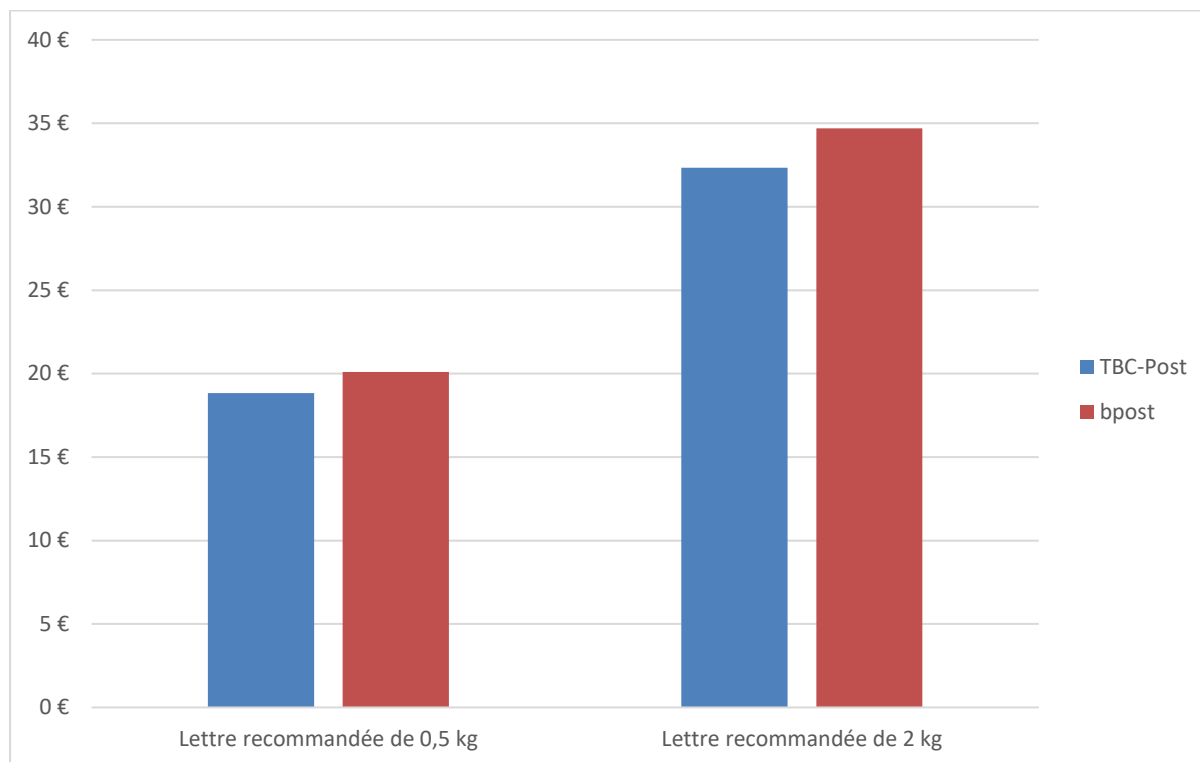


Figure 9 : Tarifs nominaux de TBC-Post et de bpost, d'application sur les envois recommandés vers toutes les destinations de l'UE.

En Belgique, les colis « track-and-trace » de 1 kg sont proposés par 9 opérateurs commerciaux, outre bpost.¹⁹ En ce qui concerne ce type de produits, il est question d'une grande hétérogénéité pour les dimensions minimales et maximales du colis. En ce sens, la comparaison doit donc être nuancée. Nous notons également que les concurrents commerciaux appliquent de manière générale des prix différents par destination, alors que bpost ne fait une distinction qu'entre les tarifs vers les pays voisins d'une part et vers les autres pays de l'UE d'autre part.

Pour toutes les destinations sélectionnées, les tarifs de bpost se situent sous la médiane, à l'exception des envois vers l'Autriche (légèrement au-dessus de la médiane) et vers le Danemark (sur la médiane). En comparaison avec les opérateurs commerciaux, bpost se positionne donc comme un opérateur concurrentiel. L'annexe 6 contient un tableau reprenant en détail le ratio des tarifs de bpost par rapport aux tarifs de concurrents commerciaux locaux.

Bien que les envois de bpost vers les pays voisins ne fassent pas partie des tarifs sélectionnés après l'application du mécanisme de filtrage, il est utile de les inclure dans l'analyse en tant que cadre pour les tarifs sélectionnés de bpost. Pour bpost, ceux-ci représentent plus de [65-75] % du volume intracommunautaire. Par souci d'exhaustivité, nous indiquons également que pour les envois vers la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, bpost se positionne juste en dessous de la médiane. Par contre, bpost se positionne juste au-dessus de la médiane pour les envois vers les Pays-Bas et le Luxembourg.

¹⁹ Ceux-ci relèvent de l'article 4 du règlement.

6.1.3 Comparaison avec la somme des tarifs nationaux et des coûts de transport international

Une troisième comparaison consiste à comparer le tarif transfrontière facturé par bpost et la somme des tarifs nationaux (de bpost en Belgique + des PSUD dans le pays de destination) majorée des coûts de transport international (entre la Belgique et le pays de destination).²⁰ Tout comme la comparaison précédente, cette comparaison utilise des tarifs (et des coûts) nominaux.

La figure ci-dessous indique donc, par pays de destination, le ratio entre le tarif international de bpost pour les lettres standard de 0,5 kg et la somme des tarifs nationaux, majorée des coûts de transport international. Un ratio supérieur à 1 indique que, pour une destination donnée, le tarif sortant de bpost est supérieur à la somme des deux tarifs nationaux, majorée des coûts de transport international. Dans le cas d'un ratio de 1 (ligne verte), le tarif sortant de bpost équivaut exactement à la somme des tarifs nationaux, majorée des coûts de transport international. Pour les pays pour lesquels le ratio se situe sous la ligne verte, le tarif international de bpost ne couvre pas la somme des tarifs nationaux (majorée des coûts de transport international).

Il ressort de la figure 10 qu'il n'y a que pour la Finlande que le tarif de bpost pour les lettres standard sortantes de 0,5 kg ne couvre tout juste pas la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour 23 des 24 pays disponibles²¹, c'est bien le cas. Pour 11 des 24 pays, le tarif sortant de bpost s'élève même à plus du double.

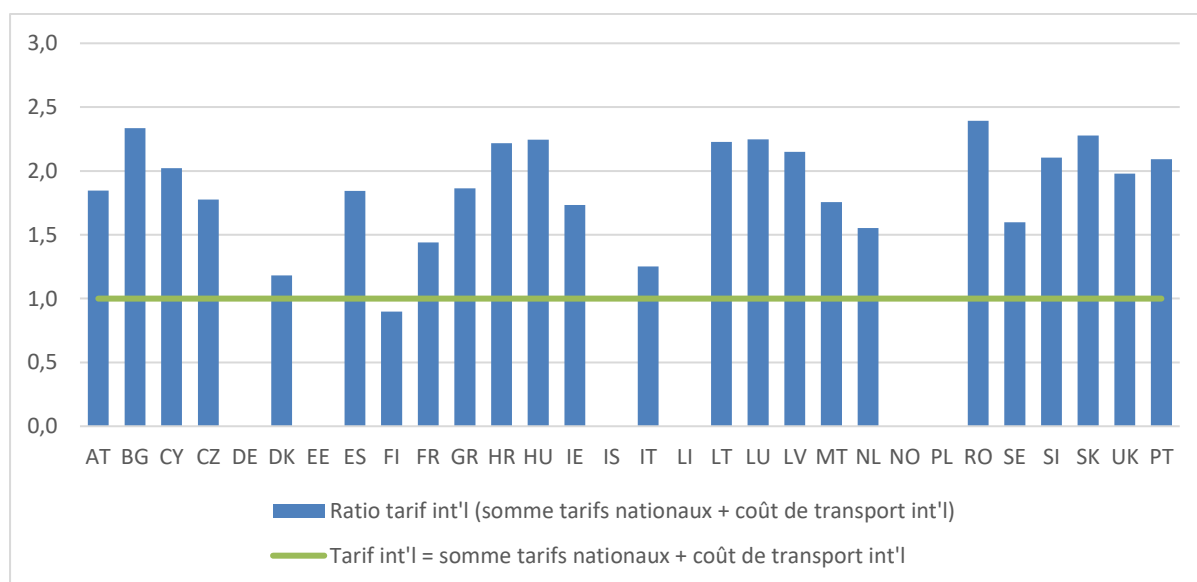


Figure 10 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les lettres standard de 0,5 kg

²⁰ Pour interpréter correctement les résultats ci-dessous, il est important de garder à l'esprit que l'on s'attend à ce que les coûts de levée et de distribution soient comptés deux fois (une fois en Belgique via le tarif bpost et une fois dans le pays de destination via le tarif facturé par le PSUD local). Par précaution, l'on peut donc s'attendre à un léger biais par excès des coûts dans la somme des tarifs nationaux.

²¹ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

Il ressort de la figure ci-dessous que le tarif de bpost pour les lettres standard sortantes de 1 kg pour la Finlande ne couvre pas la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour l'Irlande, c'est tout juste le cas. Pour les 21 pays restants sur les 23²², c'est bien le cas. Pour 2 des 23 pays (la Bulgarie et la Roumanie), le tarif sortant de bpost s'élève à plus du double.

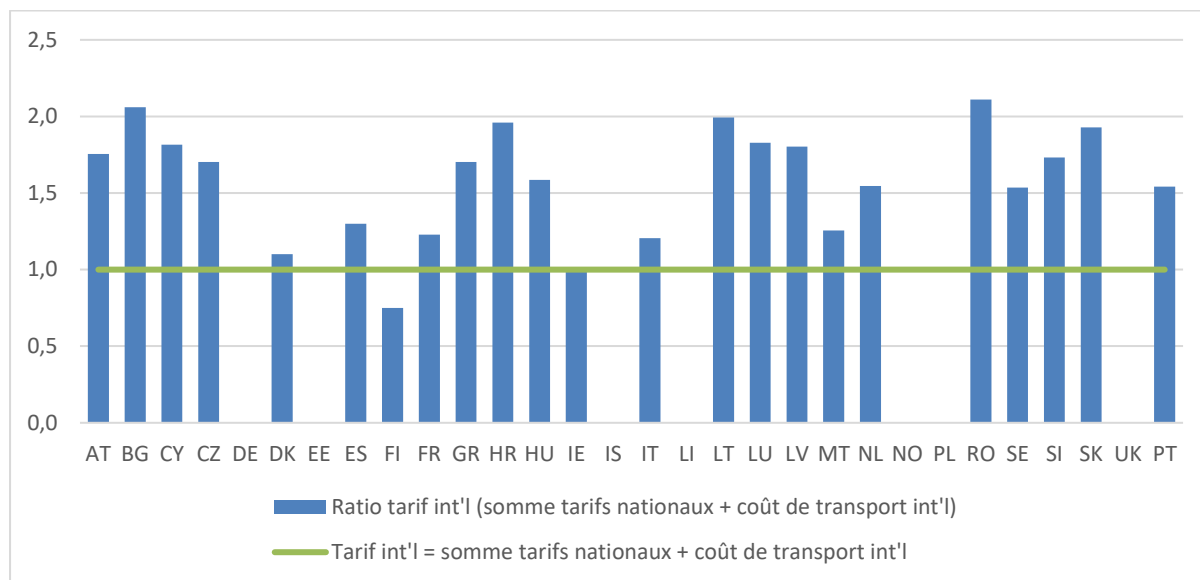


Figure 11 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les lettres standard de 1 kg

La figure 12 indique dans quelle mesure le tarif de bpost pour les lettres standard sortantes de 2 kg pour l'ensemble des 23 pays disponibles couvre la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour les 21 pays restants sur les 23²³, c'est bien le cas. Pour 17 des 23 pays, le tarif sortant de bpost s'élève à plus du double.

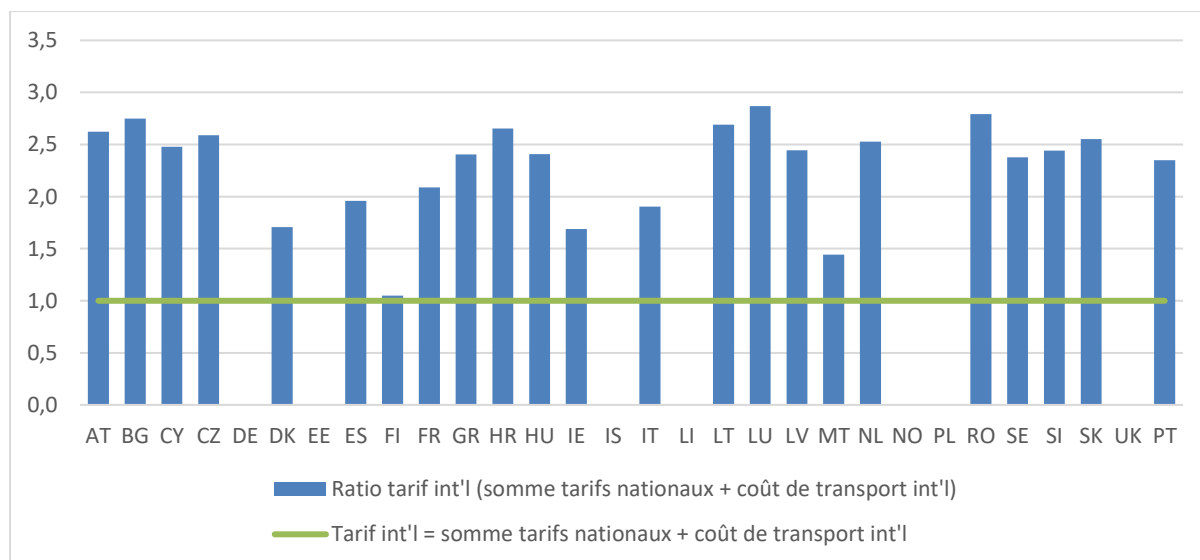


Figure 12 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les lettres standard de 2 kg

²² Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

²³ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

Il ressort de la figure ci-dessous que le tarif de bpost pour les lettres recommandées sortantes de 0,5 kg pour le Danemark, l'Italie et la Suède ne couvre tout juste pas la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour 19 des 22 pays disponibles²⁴, c'est bien le cas.

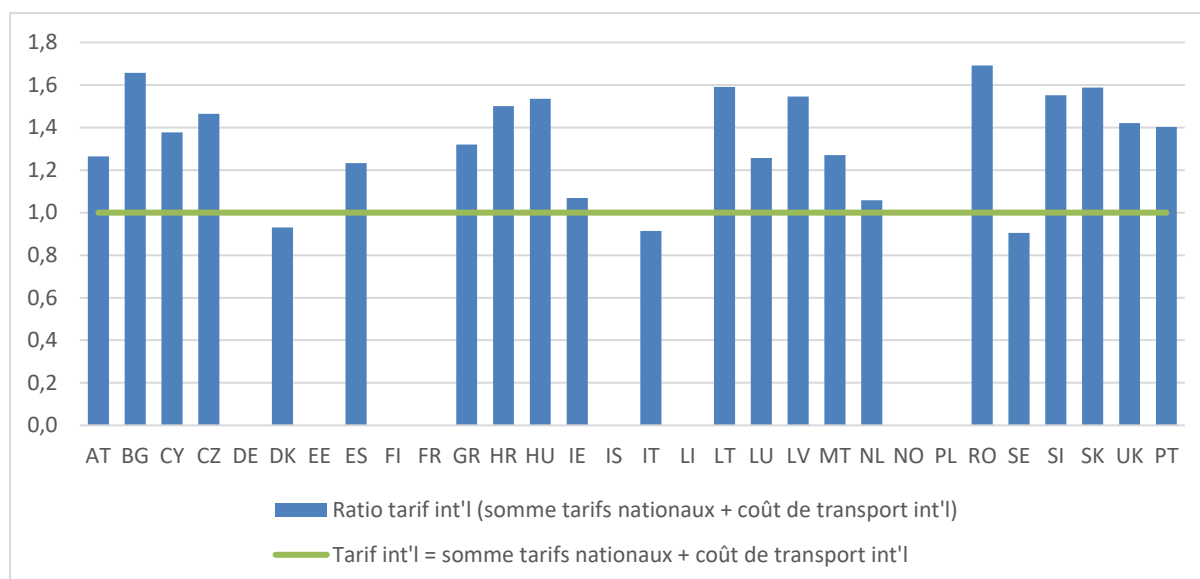


Figure 13 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les lettres recommandées de 0,5 kg

La figure 14 indique dans quelle mesure le tarif de bpost pour les lettres recommandées sortantes de 2 kg pour l'ensemble des 21 pays disponibles²⁵ couvre la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour 4 des 21 pays, le tarif sortant de bpost s'élève à plus du double.

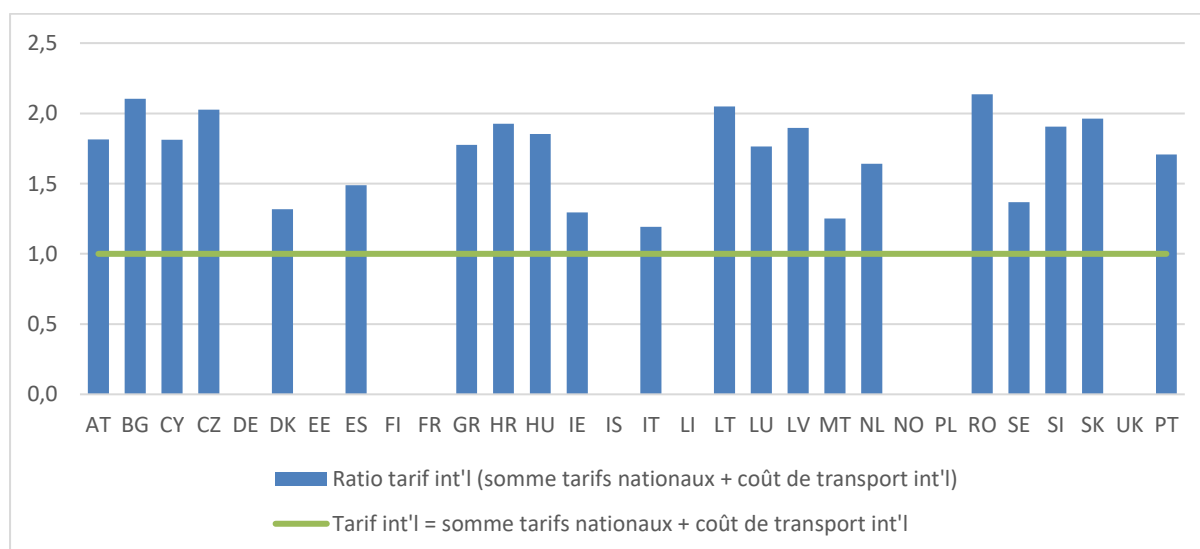


Figure 14 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les lettres recommandées de 2 kg

²⁴ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

²⁵ Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

Enfin, la figure 15 indique dans quelle mesure le tarif de bpost pour les colis « track-and-trace » sortants de 1 kg pour l'ensemble des 20 pays disponibles²⁶ couvre la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. Pour 9 des 20 pays, le tarif sortant de bpost s'élève à plus du triple.

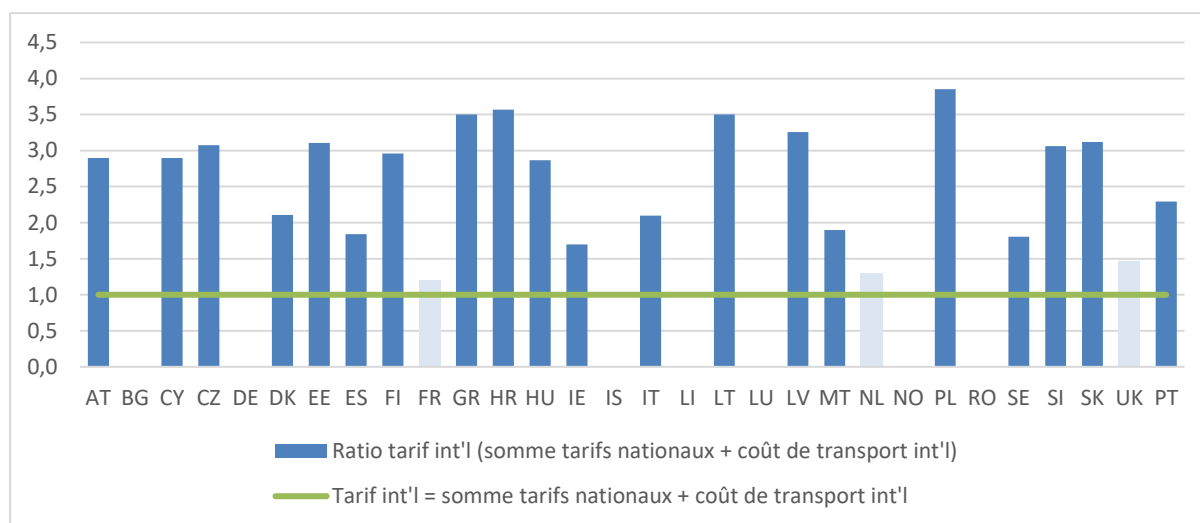


Figure 15 : Ratio tarif sortant vs tarifs nationaux + coûts de transport international pour les colis « track-and-trace » de 1 kg

Lorsque nous examinons la moyenne des ratios susmentionnés, pour chacun des produits pour toutes les destinations, nous constatons que c'est le ratio pour les envois recommandés de 0,5 kg qui est le plus près de la ligne verte. Le tarif sortant de bpost est en moyenne 30 % plus élevé que la somme des tarifs nationaux majorée des coûts de transport international. En outre, il apparaît que pour les lettres standard de 2 kg et les colis « track-and-trace » de 1 kg, les tarifs sortants de bpost sont en moyenne respectivement 130 % et 180 % plus élevés que la somme des tarifs nationaux, majorée des coûts de transport international.

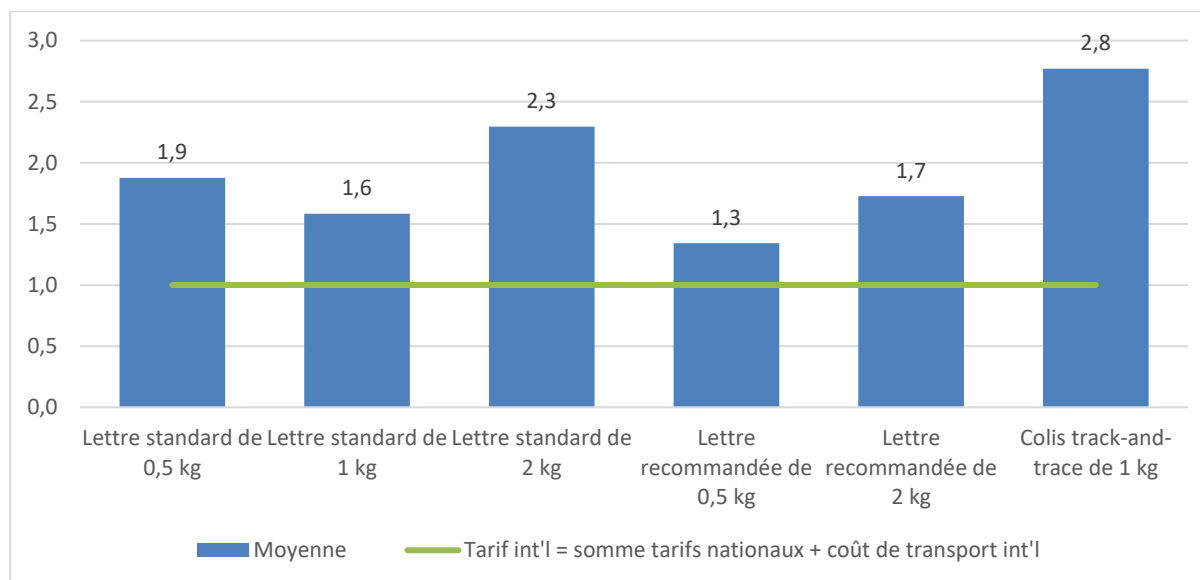


Figure 16 : Ratios moyens pour chacun des produits

²⁶ Les tarifs disponibles des colis « track-and-trace » de 1 kg vers les pays voisins (DE, FR, LU, NL et UK) ont été indiqués à titre purement indicatif, étant donné que ceux-ci n'ont pas été sélectionnés pour être évalués par la Commission européenne. Pour cette catégorie de produits, les tarifs du prestataire du service universel allemand, Deutsche Post, n'ont pas été repris dans la liste des tarifs de la Commission européenne en 2019. Pour les autres pays manquants, il n'y a pas de comparaison possible en raison de l'absence de produits comparables au sein du SPU.

6.2 Analyse des volumes bilatéraux

6.2.1 Analyse des envois de correspondance

La figure ci-dessous représente, par pays de destination, le ratio entre le volume depuis et vers la Belgique pour les envois de correspondance²⁷. Un ratio supérieur à 1 indique que pour une destination donnée, le volume sortant de bpost est supérieur au volume vers la Belgique. Pour les pays pour lesquels le ratio se situe sous la ligne verte, le volume entrant est supérieur au volume sortant. Cette analyse est importante, étant donné que de plus gros volumes, du fait de l'existence d'économies d'échelle, peuvent entraîner des coûts unitaires inférieurs, notamment concernant les frais de transport.

Pour les envois de correspondance, bpost a d'habitude des volumes sortants supérieurs aux volumes entrants, avec des valeurs extrêmes pour Chypre ([5-15]) et la Slovaquie ([5-15]). Le ratio n'est inférieur à 1 que pour l'Allemagne ([CONFIDENTIEL]), l'Estonie ([CONFIDENTIEL]), la France ([CONFIDENTIEL]), le Luxembourg ([CONFIDENTIEL]) et les Pays-Bas ([CONFIDENTIEL]). La part importante des pays voisins dans le volume total a toutefois pour conséquence que le ratio global, sur l'ensemble de l'UE 28, est inférieur à 1 ([CONFIDENTIEL]). L'effet négatif potentiel d'un nombre d'envois entrants supérieur aux envois sortants est abordé au point 6.3.2.

[CONFIDENTIEL]

Figure 17 : Ratio volume sortant vs volume entrant par État membre pour les envois de correspondance
Remarque : il manque les données pour le Liechtenstein (LI)

L'on pourrait s'attendre à une corrélation plutôt forte concernant les lettres sortantes/entrantes entre les ratios relatifs aux tarifs (voir le point 6.1.1.) et aux volumes (voir ci-dessus). Dans ce cas, une différence au niveau des tarifs pourrait en partie trouver son origine dans une différence au niveau des volumes.

Pour les envois de correspondance, la corrélation renvoie toutefois à un lien faible (coefficient de -0,28) pour les lettres standard de 2 kg, voire inexistant (coefficient de 0,04) pour les envois recommandés de 0,5 kg. Les différences de volumes ne semblent dès lors offrir qu'une explication limitée aux différences constatées au niveau des tarifs entre les envois de correspondance sortants et entrants.

6.2.2 Analyse des envois de colis

La figure 18 révèle une situation similaire en ce qui concerne les colis.²⁸ Dans la plupart des cas, le ratio est largement supérieur à 1, ce qui signifie que pour bpost, il y a plus d'envois sortants que d'envois entrants pour la majorité des États membres. Le ratio n'est inférieur à 1 que pour l'Autriche ([CONFIDENTIEL]), l'Allemagne ([CONFIDENTIEL]) et la France ([CONFIDENTIEL]). Pour les pays voisins, il s'agit toutefois de volumes élevés, de sorte que le ratio global, sur l'ensemble des États membres, est largement inférieur à 1 ([CONFIDENTIEL]). Sur l'ensemble des pays de l'UE 28, bpost reçoit donc plus de colis qu'elle n'en envoie.

[CONFIDENTIEL]

Figure 18 : Ratio volume sortant vs volume entrant par État membre pour les envois de colis
Remarque : il manque les données pour le Liechtenstein (LI)

²⁷ Il est question de résultats globaux, étant donné que bpost n'est pas en mesure de distinguer les catégories de poids dans le volume international.

²⁸ Il est question de résultats globaux, étant donné que bpost n'est pas en mesure de distinguer les catégories de poids dans le volume international.

Tout comme pour les envois de correspondance, les différences de volumes ne semblent toutefois offrir qu'une explication limitée aux différences constatées au niveau des tarifs entre les colis sortants et entrants. Nous constatons à nouveau un faible lien (coefficient de -0,25) entre les ratios concernant les tarifs (voir le point 6.1.1.) et le volume de colis « track-and-trace » de 1 kg (voir ci-dessus).

6.3 Analyse des coûts

6.3.1 Analyse des produits sélectionnés

Les données détaillées reçues²⁹ concernant la structure des coûts et les tarifs appliqués au 1^{er} janvier 2019 permettent à l'IBPT d'identifier la structure des coûts par type (voir la figure 19 ci-dessous). Pour les lettres standard (de 0, 5, 1 et 2 kg), nous constatons que les frais terminaux³⁰ représentent le poste de coûts le plus important, avec [45-55]% des coûts, alors que le transport international représente environ [20-30]% des coûts. La part des coûts de vente au détail et de tri tourne autour de [5-15]%.

Pour les envois recommandés (de 0,5 et 2 kg), les coûts de détail représentent, avec [35-45]%, une part plus importante des coûts totaux par rapport aux lettres standard. Les frais terminaux suivent avec [30-40]%. Les coûts de transport international et les frais de tri s'élèvent à environ [5-15]%.

En ce qui concerne les colis « track-and-trace » (de 1 kg), nous voyons que ce sont les frais terminaux qui représentent la plus grande part des coûts totaux, avec [30-40]%. Ils sont suivis par les coûts de détail ([25-35]%), les frais de tri ([10-20]%) et les coûts de transport international ([0-10]%).

Nous notons ce faisant que les articles postaux unitaires et les articles postaux groupés sont examinés ensemble, pour la détermination du coût unitaire des trois types de produits. Si les coûts unitaires n'étaient calculés que sur la base des envois postaux unitaires, ceux-ci seraient plus élevés, ce qui fait que la marge RoS (voir l'analyse ci-dessous) serait modérée.

[CONFIDENTIEL]

Figure 19 : la structure des coûts moyens par type de produits

L'on analyse ci-après la RoS. Le tableau ci-dessous comprend les coûts médians, les tarifs et la marge RoS médiane par produit sélectionné. Cette marge est calculée en comparant la différence entre le tarif applicable et le coût médian au tarif applicable. L'on obtient de la sorte le bénéfice réalisé par unité³¹, par rapport au chiffre d'affaires.³²

²⁹ Pour une liste de ces données détaillées, voir l'annexe 1 pour les produits sélectionnés et l'annexe 2 pour les produits qui n'ont pas été sélectionnés (à savoir les produits pour les pays voisins NL, FR, DE, LU et UK), mais qui font bien partie de la catégorie « colis track-and-trace 1 kg ».

³⁰ Rémunérations que les opérateurs postaux paient (ou reçoivent) pour le traitement et la livraison d'envois internationaux.

³¹ Avant déduction des intérêts et des impôts.

³² Une RoS de 5 % signifie par exemple que pour chaque euro de chiffre d'affaires, l'on enregistre un bénéfice de 5 cents.

Au premier abord, il convient de noter qu'il existe une grande différence entre les coûts médians et les tarifs. Cela se traduit par une RoS médiane qui varie, pour les tarifs sélectionnés, de [45-55]% à [70-80]%. Il n'y a que pour les colis « track-and-trace » de 1 kg vers les pays voisins que nous constatons une marge RoS plus modeste (en l'occurrence [5-15]%). Cette dernière catégorie de produits (vers les pays voisins) ne fait toutefois pas partie des produits sélectionnés par le mécanisme de filtrage de la Commission européenne. Cette constatation illustre et souligne ainsi l'efficacité du mécanisme de filtrage appliqué par la Commission européenne.

	Coût médian	Tarif	RoS médiane
Lettre standard 0,5 kg	[0-10] €	14,6 €	[70-80] %
Lettre standard 1 kg	[0-10] €	14,6 €	[65-75] %
Lettre standard 2 kg	[0-10] €	29,2 €	[70-80] %
Lettre recommandée 0,5 kg	[5-15] €	20,1 €	[45-55] %
Lettre recommandée 2 kg	[10-20] €	34,7 €	[55-65] %
Colis track-and-trace 1 kg	[10-20] €	32,8 €	[45-55] %
Colis track-and-trace 1 kg pays voisins ³³	[10-20] €	16,4 €	[5-15] %

Tableau 1 : Tarifs et coûts moyens et RoS pour les produits sélectionnés et supplémentaires

Les figures ci-dessous représentent graphiquement d'une part le coût médian et le tarif et d'autre part la RoS par type de produits.

[CONFIDENTIEL]

Figure 20 : Coût moyen et tarif par type de produits pour les produits sélectionnés et supplémentaires

[CONFIDENTIEL]

Figure 21 : RoS médiane par type de produits pour les produits sélectionnés et supplémentaires

6.3.2 Analyse de la tarification uniforme et de l'impact des revenus nets

Pour les colis « track-and-trace » de 1 kg vers les pays voisins, nous constatons, du fait que les tarifs de ces produits sont inférieurs, que les coûts médians sont significativement plus proches de ces tarifs. Cela donne, comme le montrent le tableau et les graphiques ci-dessus, une RoS médiane de [5-15]%. Lorsque nous réunissons tous les colis « track-and-trace » de 1 kg (donc aussi bien ceux vers les pays voisins que ceux vers le reste des pays de l'UE 28), nous constatons que le ratio RoS diminue sensiblement de [45-55]% à [5-15]%. Cela indique que la stratégie de tarification zonale de bpost (pays voisins vs reste de l'UE 28) a un impact (limité) sur les tarifs sélectionnés pour l'évaluation et que l'analyse des tarifs non sélectionnés peut être utilisée comme référence pour situer les tarifs sélectionnés.

³³ Ces produits n'ont pas été sélectionnés pour l'évaluation mais font bel et bien partie de la catégorie « colis track-and-trace 1 kg » (pour les pays voisins NL, FR, DE, LU et UK).

Une analyse supplémentaire qui s'impose et peut fournir d'autres informations, consiste à considérer la marge RoS sur tous les produits bpost qui relèvent du règlement.³⁴ En raison des différences entre bpost d'une part et la CE d'autre part dans la catégorisation des produits postaux (tant selon la destination dans le cadre de la tarification zonale que selon le poids), il s'est avéré, selon bpost, impossible pour cette dernière de fournir des données adéquates à ce sujet.³⁵

Cette analyse pourrait à première vue encore être approfondie en prenant également en compte les envois entrants. Pour les envois entrants, bpost reçoit en effet une rémunération, ce que l'on appelle les frais terminaux, pour la suite du traitement et la distribution finale.³⁶ Ces rémunérations sont généralement faibles, comme le montre la figure 22. Pour les lettres standard de 0,5 kg, 1 kg et les colis track-and-trace de 1 kg, les frais terminaux reçus sont même pour la plupart inférieurs au coût.³⁷

Toutefois, l'agrégation des marges RoS des envois postaux sortants avec la marge (éventuellement négative) des envois postaux entrants, pour laquelle les frais terminaux ne couvrent (éventuellement) pas les coûts du tri, du transport, de la distribution et autres que bpost doit supporter, n'entre pas dans le cadre de cette évaluation.³⁸ Cela entraînerait d'ailleurs des distorsions et compliquerait la comparabilité entre les catégories de produits, dans la mesure où pour certaines catégories de produits, les coûts sont couverts par les frais terminaux et pour d'autres, non.

Dans les analyses futures, il pourra être utile de déterminer si et dans quelle mesure les mécanismes de fixation des prix des frais terminaux, tant pour les envois sortants qu'entrants entre le pays de destination et le pays d'origine, ont une incidence sur les tarifs internationaux du pays d'origine.

[CONFIDENTIEL]

Figure 22 : Médiane de la différence par unité (en EUR) des frais terminaux reçus et des coûts concernant le tri, le transport, la distribution et autres

³⁴ Donc pas uniquement les tarifs sélectionnés pour l'évaluation, mais aussi tous les tarifs indiqués par bpost dans le cadre de l'article 5 du règlement. Idéalement, il faut prendre en considération le RoS relatif à l'ensemble du champ d'application du règlement.

³⁵ Ce que bpost a été en mesure de fournir, dans la réponse du 2 août, c'est le total des revenus et coûts internationaux globaux sur l'ensemble des pays et produits, donc aussi en dehors des catégories de produits prédéfinies et également en dehors de l'Europe, y compris l'Océanie, l'Asie, l'Afrique, l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. Pour les envois sortants, cela a donné une marge RoS de [5-15]%. La RoS globale de [5-15]% ne peut toutefois pas être utilisée comme référence pour situer les marges RoS lesquelles varient de [45-55]% à [70-80]% (celles-ci sont fixées pour les produits de bpost sélectionnés en Europe).

³⁶ Ces frais terminaux sont déterminés sur la base de traités internationaux, dans ce cas l'UPU, ou de contrats bilatéraux, dans ce cas l'IRA-E.

³⁷ Pour une lettre standard de 0,5 kg par exemple, la différence médiane par unité entre les frais terminaux reçus et la somme des coûts du tri, du transport, de la distribution et autres que bpost doit supporter s'élève à -[0-10] euro (et est donc en soi déficitaire pour bpost).

³⁸ Dans sa réponse du 2 août, bpost a indiqué que la marge globale au niveau mondial, pour tous les pays et produits internationaux, comprenant tant les envois sortants qu'entrants était de [0-10]%. Il semble donc exister un décalage entre les marges à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, d'une part, et entre les envois entrants et sortants, d'autre part. Les envois entrants en provenance de pays non européens pèsent notamment sur la marge globale.

Sur la base des informations fournies par bpost, nous ne pouvons donc que conclure que, lorsque tous les flux sortants sont combinés, une marge RoS internationale au niveau mondial de [5-15]% peut être établie. Cela vaut donc pour tous les envois internationaux sortants sur l'ensemble des continents. Au niveau mondial, bpost fonctionne donc avec une marge limitée. Selon bpost, il n'est toutefois pas possible de fournir des informations plus spécifiques permettant d'expliquer les marges élevées constatées sur les envois (sortants) sélectionnés (voir le point 6.3.1) au niveau européen.³⁹ Conformément à l'article 6.5 du règlement, l'autorité réglementaire nationale peut réclamer, si elle le juge nécessaire, d'autres éléments de preuve en lien avec les tarifs qui sont nécessaires à l'évaluation.

6.3.3 Orientation sur les coûts des tarifs

L'article 6 du règlement décrit la manière dont l'autorité réglementaire nationale doit évaluer objectivement les tarifs sélectionnés, dans le respect des principes énoncés à l'article 12 de la directive 97/67/CE. Tant l'article 12 de la directive que la loi postale belge indiquent que les tarifs des services universels doivent être abordables, orientés sur les coûts, uniformes, transparents et non discriminatoires. Dans le cadre de tarifs déraisonnablement élevés, le caractère orienté sur les coûts joue notamment un rôle essentiel. Une définition exacte de ce qu'est un niveau orienté sur les coûts n'est toutefois donnée nulle part.⁴⁰

Pour sa décision tarifaire de 2017 concernant les tarifs unitaires⁴¹, l'IBPT s'est basé notamment sur une étude comparative des marges des opérateurs postaux (pour plus d'informations à ce sujet, voir annexe 3). L'objectif était de pouvoir déterminer une marge bénéficiaire raisonnable maximale, au-delà de laquelle les prix ne pourraient clairement plus être qualifiés d'orientés sur les coûts. Le résultat final était que le pourcentage de bénéfice raisonnable qui doit être pris en considération pour la vérification de l'orientation sur les coûts de produits relevant du service universel ne peut pas dépasser 15 %. Compte tenu de ce qui précède, bien que cette « *marge raisonnable* » ait été examinée en relation avec la notion « *d'orientation sur les coûts* », les marges des tarifs de bpost sélectionnés (voir la figure 20) semblent très élevées. Toutefois, afin de pouvoir évaluer correctement la problématique de ces marges élevées dans le contexte de la notion de « tarifs déraisonnablement élevés », l'IBPT a souhaité connaître la marge sur la totalité des envois sortants de bpost, pour tous les produits relevant du champ d'application du règlement. bpost n'a cependant pas fourni ces données. L'IBPT examinera avec bpost la manière dont cette marge pourrait encore être déterminée.

³⁹ Sur la base de la comptabilité analytique 2018 de bpost, l'IBPT peut toutefois estimer la marge de tous les envois sortants en Europe. Dans un premier temps, sur la base de la comptabilité analytique pour tous les envois sortants (catégorie « OUT ») au niveau mondial, l'on constate une marge RoS de [5-15]%. Toutefois, lorsque l'on ne prend pas en considération le reste du monde (Rest of World ou RoW) et la Chine, pour délimiter autant que possible les envois sortants en Europe, la marge est de [15-25]%. Pour les produits universels dans cette délimitation européenne, la marge est de [20-30]%. Pour le RoW et la Chine par contre, la marge générale est négative (-[5-15]%), bien que le (faible) volume de produits universels enregistre ici aussi une marge positive claire ([25-35]%). Cette analyse correspond à l'hypothèse formulée dans les autres analyses, selon laquelle les envois sortants en Europe connaissent une marge largement positive, contrairement aux envois sortants hors Europe.

⁴⁰ Comme la Cour des marchés l'a confirmé concernant le refus d'une augmentation tarifaire pour le panier des petits utilisateurs pour 2017, en raison de la non-conformité au principe de l'orientation sur les coûts, il appartient à l'IBPT d'interpréter avec précision le principe de l'orientation des coûts si cela n'a pas été fait par le législateur européen et belge (Cf. Bruxelles (19^och.), 11 octobre 2017, n° 2017/AR/873). 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 (discussion du quatrième motif) : <https://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>

⁴¹<https://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-l-analyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-l-annee-2017>

Dans sa réponse du 12 septembre 2019, bpost indique que le principe de l'orientation sur les coûts n'est pas inclus dans l'article 6, §§2 et 3 du règlement. bpost stipule également que les notions d'orientation sur les coûts dans la directive et dans le règlement, ne sont pas équivalentes et n'ont pas le même objectif. L'article 6 du règlement et la section IV des lignes directrices renvoient toutefois explicitement à l'article 12 de la directive :

Respectivement :

« *L'autorité réglementaire nationale évalue objectivement les tarifs de livraison transfrontière recensés au titre du paragraphe 1, dans le respect des principes énoncés à l'article 12 de la directive 97/67/CE, afin de repérer les tarifs transfrontières qu'elle juge déraisonnablement élevés.* » (souligné par l'IBPT)

Et :

« *De plus, l'évaluation devrait également prendre en compte le fait que des principes différents sont utilisés pour fixer les tarifs. Les tarifs pour les services postaux universels sont établis dans le cadre de l'obligation de respecter les principes énoncés à l'article 12 de la directive sur les services postaux. Cela signifie que ces tarifs doivent être établis sur la base des coûts, accessibles, transparents et non discriminatoires.* » (souligné par l'IBPT)

Bpost considère également que la marge sur l'ensemble des produits doit être prise en compte. Cette remarque a été réitérée par bpost dans le courrier du 25 octobre, dans lequel elle déclare que la limite ne s'applique ni au niveau du produit individuel, ni à la catégorie de poids. En ce qui concerne ce commentaire, l'IBPT renvoie une nouvelle fois à la décision tarifaire relative au panier des petits utilisateurs pour 2017, laquelle ne portait que sur les produits du service universel relevant du panier des petits utilisateurs. En outre, ces produits ont à nouveau été répartis en six sous-catégories homogènes et confrontés à la marge raisonnable maximale (de 15 %). Dans ce cas, l'IBPT a également souhaité connaître la marge sur la totalité des envois, sortants de bpost pour tous les produits entrant dans le champ d'application du règlement.

Enfin, bpost indique que la marge RoS des entreprises postales telles que UPS, offrant des services partiellement différents, ne constitue pas une base de comparaison pertinente, tout comme la marge raisonnable maximale des services d'intérêt économique général. Toutefois, la décision tarifaire 2017 de l'IBPT (voir annexe 3) fixait également la marge raisonnable maximale sur la base de diverses sources liées aux produits postaux, y compris donc la marge de UPS (de 2015) et la marge maximale pour les services d'intérêt économique général. UPS constitue de même une base de comparaison pertinente pour les produits relevant du règlement, d'autant plus qu'elle fait désormais partie des opérateurs qui doivent respecter les obligations de rapportage de ce texte de loi.

6.4 Analyse de l'impact sur le consommateur postal vulnérable

Enfin, l'IBPT doit, sur la base de l'article 6, paragraphe 2, point d), du règlement, tenir compte de l'incidence probable des tarifs transfrontières applicables pour les utilisateurs individuels et les PME, y compris ceux établis dans des régions éloignées ou à faible densité de population, et pour les utilisateurs individuels en situation de handicap ou à mobilité réduite. Cela doit toutefois être mis en oeuvre sans engendrer une charge disproportionnée.

L'IBPT a publié sa dernière étude consommateurs quantitative en 2015.⁴² L'étude quantitative conclut que l'utilisateur postal est sensible aux prix. Les utilisateurs résidentiels et professionnels soulignent par exemple qu'ils considèrent une baisse des prix comme le changement le plus souhaitable en ce qui concerne les services postaux.⁴³

En juillet 2019, l'IBPT a lancé une étude consommateurs basée sur une approche mixte, comprenant un volet quantitatif et qualitatif, et qui devrait couvrir le dernier trimestre de 2019 et les trois premiers trimestres de 2020. L'impact et les conséquences probables des tarifs transfrontières en vigueur pour les utilisateurs individuels et les PME feront partie de cette étude.

Dans sa réponse du 12 septembre 2019, bpost indique que l'étude consommateurs quantitative de l'IBPT de 2015 n'établit pas que les utilisateurs ne sont pas en mesure d'acheter des produits postaux. Cela n'a en effet pas fait l'objet d'une enquête spécifique, raison pour laquelle l'IBPT indique simplement que la baisse des prix serait le changement le plus souhaitable pour les utilisateurs des services postaux.

⁴²<https://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/communication-du-conseil-de-l-ibpt-du-22-decembre-2015-concernant-la-realisation-d-une-enquete-et-d-une-analyse-statistiques-portant-sur-les-preferences-les-besoins-et-la-propension-a-payer-des-utilisateurs-particuliers-et-professionnels-domestiques-en-ce>

⁴³ Options : 1) Distribution et enlèvement du courrier 6 jours par semaine ; 2) Distribution du courrier plus tôt dans la journée que ce n'est le cas actuellement ; 3) Une heure de levée beaucoup plus tardive des boîtes aux lettres rouges ; 4) Livraison de colis en soirée et le week-end ; 5) Une boîte aux lettres beaucoup plus proche de mon domicile ; 6) Distribution de mon courrier dans un bureau de poste ou un point poste, plutôt qu'à domicile ; 7) Des tarifs moins élevés ; 8) Autres (à spécifier) et 9) Rien.

7 Conclusion

Si l'on compare les tarifs bpost sélectionnés sur base des trois études comparatives visées à la section 6.1, avec les tarifs des opérateurs postaux nationaux et étrangers, on peut en conclure que :

- 1) bpost est plutôt concurrentielle par rapport aux concurrents locaux ;
- 2) bpost occupe néanmoins une position défavorable par rapport aux prestataires du service universel désignés étrangers ;
- 3) la comparaison entre, d'une part, la somme des tarifs nationaux de bpost et du prestataire du service universel désigné dans le pays de destination, majorés des coûts de transport international, et, d'autre part, les tarifs internationaux sélectionnés de bpost, montre également qu'il existe un écart important entre les tarifs internationaux sélectionnés de bpost et les coûts indicatifs, ce qui peut conduire à la fixation de marges très élevées.

Les facteurs explicatifs de cet écart important ont ensuite été examinés. Les différences de volume entre les envois entrants et sortants et les différences correspondantes au niveau des coûts unitaires pour le transport ne semblent expliquer cet écart que dans une mesure limitée. Enfin, il ressort d'une analyse des coûts que les marges de [45-55]% à [70-80]% sur les tarifs sélectionnés par type de produits, semblent à première vue très élevées.

La marge sur la totalité des envois sortants de bpost pour tous les produits relevant du champ d'application du règlement, permettent de mieux comprendre les marges précitées, établies par catégorie de produit. bpost n'a cependant pas fourni ces données. L'IBPT examinera avec bpost la manière dont cette marge pourrait encore être déterminée.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Jack Hamande
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

Annexes

Annexe 1 : analyse des coûts des produits sélectionnés

[CONFIDENTIEL]

Annexe 2: analyse des coûts supplémentaire des produits non sélectionnés (pays voisins)

[CONFIDENTIEL]

Annexe 3: informations de base sur l'étude comparative des marges d'exploitation dans le cadre de l'orientation sur les coûts

Afin de définir une marge raisonnable pour un prix orienté sur les coûts, l'IBPT a fondé sa décision tarifaire de 2017 concernant les tarifs unitaires⁴⁴ sur une étude comparative des marges des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale, et ce, suite à une étude de Charles River Associates⁴⁵. Comme indiqué ci-dessous, cette étude comparative a été complétée et renforcée par l'ajout d'autres éléments. L'objectif était de pouvoir déterminer une marge bénéficiaire raisonnable maximale, au-delà de laquelle les prix ne pourraient clairement plus être qualifiés d'orientés sur les coûts. Cette évaluation de l'orientation des coûts peut servir de contexte pour déterminer si les tarifs sont raisonnables ou non.

Cette marge RoS raisonnable maximale, ou marge « return on sales », a notamment été définie en prenant en compte la marge moyenne du troisième quartile sur trois ans, des douze opérateurs postaux historiques comparables d'Europe occidentale. L'on a spécifiquement choisi de partir de la valeur du troisième quartile, et non d'une mesure centrale, comme moyenne ou médiane, pour éviter une sous-estimation, par mesure de sécurité (erreur de type I). En outre, bpost faisait également partie de cette étude comparative, ce qui a poussé la valeur maximale vers le haut.

Le résultat final (voir annexe 4) pour le troisième quartile revenait à une marge RoS de 14,11 %. Par conséquent, l'IBPT a estimé que le pourcentage de bénéfice raisonnable qui doit être pris en considération pour la vérification de l'orientation sur les coûts de produits relevant du service universel ne peut pas dépasser 15 %. Ce pourcentage de 15 % tenait également compte du fait que le risque encouru par bpost pour la prestation du service universel est vraisemblablement supérieur au risque encouru uniquement pour la distribution de la presse aux abonnés, pour laquelle le bénéfice raisonnable autorisé est fixé à 7,4 %. Il en est de même pour le niveau de bénéfice raisonnable défini par la Commission européenne dans le cadre de la décision SA.14588 (C20/2009) du 25 janvier 2012 (soit 5,4 à 7,4 % de RoS). Même UPS, un acteur considéré comme l'un des plus rentables pour les activités CPE⁴⁶, avait « seulement » une marge de 13,3 %. L'annexe 5 illustre, sur base d'une mise à jour de l'étude comparative précitée des opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale pour les années 2016-2018, comment une marge bénéficiaire pouvant actuellement atteindre 15 %, peut encore être considérée aujourd'hui comme un maximum, pour l'orientation sur les coûts.

⁴⁴<https://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>

⁴⁵ « Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services », Charles River Associates, 1^{er} mars 2011.

⁴⁶ Courrier, colis, express.

Annexe 4 : Marges d'exploitation⁴⁷ des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2013-2015)

Marges EBIT	2013	2014	2015	
bpost	24,10 %	26,00 %	24,10 %	
Austria Post	17,80 %	17,20 %	18,00 %	
CTT Correios	13,60 %	18,90 %	15,10 %	
Swiss Post	10,90 %	11,60 %	12,70 %	
Post Norway	10,70 %	9,10 %	6,90 %	
Deutsche Post	8,40 %	8,30 %	6,80 %	
La Poste	4,70 %	3,70 %	6,10 %	
Royal Mail	4,00 %	6,10 %	5,40 %	
Post NL	4,80 %	6,30 %	4,20 %	
PostNL	5,50 %	2,10 %	3,30 %	
Correos	4,10 %	18,20 %	-3,00 %	
Poste Italiane	3,30 %	-5,80 %	-6,90 %	Moy. (2013-2015)
Moyenne	9,33 %	10,14 %	7,73 %	9,06 %
Médiane	6,95 %	8,70 %	6,45 %	7,37 %
1 ^{er} quartile	4,55 %	5,50 %	3,98 %	4,68 %
3e quartile	11,6 %	17,5 %	13,3 %	14,11 %

⁴⁷ Il convient de noter que les marges d'exploitation sont celles réalisées par les opérateurs uniquement sur leurs activités postales. Si la marge d'exploitation n'est pas rapportée séparément par les opérateurs, il s'agit de la marge d'exploitation que l'entreprise a réalisée pour toutes ses opérations.

Annexe 5 : Marges d'exploitation⁴⁸ des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2016-2018)

Marges EBIT	2016	2017	2018	
bpost	25,22 %	21,68 %	18,53 %	
Austria Post	18,20 %	18,70 %	19,00 %	
CTT Correios	13,04 %	6,6 %	5,4 %	
Swiss Post	10,90 %	13,10 %	14,30 %	
Post Norway	7,36 %	8,45 %	9,25 %	
Deutsche Post	8,50 %	8,30 %	3,60 %	
La Poste	5,11 %	5,05 %	4,26 %	
Royal Mail	5,40 %	5,10 %	4,37 %	
Post NL	8,50 %	9,90 %	7,90 %	
PostNL	3,00 %	3,40 %	2,90 %	
Correos	2,76 %	10,10 %	8,25 %	
Poste Italiane	-5,21 %	-6,36 %	-5,20 %	Moy. (2016-2018)
Moyenne	8,57 %	8,67 %	7,71 %	8,32 %
Médiane	7,93 %	8,38 %	6,64 %	7,65 %
1 ^{er} quartile	4,58 %	5,09 %	4,10 %	4,59 %
3e quartile	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,93 %

⁴⁸ Il convient de noter que les marges d'exploitation sont celles réalisées par les opérateurs uniquement sur leurs activités postales. Si la marge d'exploitation n'est pas rapportée séparément par les opérateurs, il s'agit de la marge d'exploitation que l'entreprise a réalisée pour toutes ses opérations. Pour PostNL, il s'agit d'un calcul basé sur le résultat d'exploitation (courrier).

Annexe 6 : ratio entre les tarifs bpost et les tarifs des concurrents locaux pour les colis track-and-trace de 1 kg.

	AT	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	GR	HU	IS	IE	IT	LV	LI	LT	MT	NO	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE
DHL Express	0,36	0,30	0,30	0,30	0,30	0,36	0,30	0,36	0,36	0,30	0,30	0,36	0,36	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,36	0,30	0,30	0,30	0,36	0,36
DPD	2,20	1,11	1,59	NA	1,59	2,20	1,11	1,76	1,13	1,59	NA	1,13	2,20	1,11	NA	1,11	NA	NA	2,20	1,76	1,11	1,59	1,59	1,76	1,76
FedEx	0,82	0,48	0,48	0,44	0,48	0,82	0,48	0,48	0,48	0,48	0,44	0,53	0,53	0,48	0,46	0,48	0,44	0,46	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,53	0,48
GLS Belgium	3,05	1,83	2,23	NA	2,23	3,05	1,83	2,53	NA	2,23	NA	NA	3,05	1,83	NA	1,83	NA	NA	3,05	2,53	1,83	2,23	2,23	2,53	2,53
Mikropakket	0,95	NA	NA	NA	NA	0,97	NA	0,48	0,31	NA	NA	0,46	0,53	NA	NA	NA	NA	0,52	NA	0,45	NA	NA	NA	0,36	0,55
Mondial Relay	3,18	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3,18	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3,18	NA	NA	NA	3,89	NA
PostNL	1,99	1,46	1,35	1,35	1,99	1,99	1,46	1,46	1,43	1,68	1,35	1,68	1,99	1,46	1,43	1,46	1,43	1,43	1,99	1,68	1,46	1,68	1,68	1,99	1,68
TNT	0,82	0,48	0,48	0,44	0,48	0,82	0,48	0,48	0,48	0,48	0,44	0,53	0,53	0,48	0,48	0,46	0,44	0,46	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,44	0,48
UPS	1,05	0,34	0,68	NA	0,68	1,05	0,34	0,38	0,38	0,68	NA	0,44	0,44	0,34	0,29	0,34	NA	0,29	0,68	0,44	0,34	0,68	0,68	0,44	0,38
Tarief bpost	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80	32,80
Mediaan	31,95	50,30	40,40	74,50	40,40	32,80	50,30	67,80	67,80	40,40	74,50	61,70	47,25	50,30	69,75	50,30	74,50	71,70	40,40	50,30	50,30	40,40	40,40	47,25	60,13
Ratio bpost/mediaan	1,03	0,65	0,81	0,44	0,81	1,00	0,65	0,48	0,48	0,81	0,44	0,53	0,69	0,65	0,47	0,65	0,44	0,46	0,81	0,65	0,65	0,81	0,81	0,69	0,55