

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 28 mars 2023
concernant
la déclaration de conformité du système de
comptabilisation des coûts de bpost pour 2021**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET	3
2. RÉTROACTES	3
3. ASPECTS JURIDIQUES	4
3.1. Textes applicables	4
3.1.1. Directive 97/67 (art. 14)	4
3.1.2. Loi postale (art. 20 à 22 inclus).....	5
3.1.3. AR du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel .	6
3.2. Procédure et compétence de l'IBPT.....	7
3.3. Principes de répartition des coûts.....	8
4. MODIFICATIONS INTRODUITES PAR BPOST EN 2021	10
5. DÉCLARATION DE CONFORMITÉ	13
6. VOIES DE RECOURS.....	13

1. OBJET

1. La présente décision a pour objet la déclaration de conformité ou de non-conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2021, prévue par l'article 19 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal (ci-après l'« AR du 25 avril 2014 »), pris en exécution des articles 20 à 22 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après « la loi postale »).

2. RÉTROACTES

2. Dans le cadre du contrôle de sa comptabilité analytique 2021 qui fait l'objet de la présente décision, bpost a transmis le 28 avril 2022 la liste des produits de 2021, classification incluse, à l'IBPT. Après avoir analysé la nouvelle liste des produits, l'IBPT a envoyé le 11 mai 2022 un courrier contenant entre autres des questions sur les 6 nouvelles lignes de produits ajoutées pour 2021. Le 20 mai 2022, bpost a transmis sa réponse. Après des questions complémentaires le 22 juin 2022, bpost a fourni son explication finale le 27 juin 2022. Ensuite, bpost a eu jusqu'au 8 août 2022 pour formuler des remarques concernant le projet de décision. Le 19 juillet 2022, bpost a ensuite indiqué n'avoir aucune remarque et, ne pas vouloir qualifier certaines sections comme confidentielles. Le 2 août 2022, l'IBPT a ensuite approuvé les modifications apportées à la liste des produits pour 2021.
3. Le 27 juin 2022, l'IBPT a reçu les informations de bpost concernant la comptabilité analytique 2021. Ce jour-là, la présentation de bpost concernant la comptabilité analytique 2021 au Collège des Commissaires a également été communiquée à la demande de l'IBPT. Le 23 janvier 2023, l'IBPT a reçu le projet de rapport du Collège des Commissaires. Le 26 janvier 2023, une réunion s'est tenue à ce sujet entre bpost, le Collège des Commissaires et l'IBPT. Le 31 janvier dernier, l'IBPT a reçu le rapport final signé du Collège des Commissaires.
4. Conformément à l'article 19 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et 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 eu la possibilité de formuler des remarques concernant le projet de décision à partir du 23 février 2023. Le projet de décision a également été transmis au Collège des Commissaires pour information, par courrier du 23 février 2023. Le 17 mars 2023, l'IBPT a reçu les indications des passages confidentiels de bpost. Bpost a également indiqué ne pas avoir de remarques à l'exception de celles déjà formulées lors de décisions antérieures.

3. ASPECTS JURIDIQUES

3.1. Textes applicables

5. La présente décision est prise en application de l'article 22 de la loi postale et de l'article 19 de l'AR du 25 avril 2014. Ces dispositions transposent l'article 14 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (ci-après la « directive 97/67 »).

3.1.1. Directive 97/67 (art. 14)

6. L'article 14, § 2, de la directive 97/67 prévoit ce qui suit : « *Le ou les prestataires du service universel tiennent dans leur comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie. Cette distinction est prise en compte lorsque les États membres calculent le coût net du service universel. Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés.* »
7. Cette exigence de séparation comptable entre les services et produits faisant partie du service universel et ceux n'en faisant pas partie a pour objectif la transparence des coûts réels engendrés par ces deux catégories de produits et services afin d'éviter que des subventions croisées puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans le segment du service universel (cf. considérant 28 de la directive 97/67 et considérant 41 de la directive 2008/6).
8. Le considérant 41 de la directive 2008/6¹, qui a modifié la directive 97/67 de manière à mettre un terme aux anciens « services réservés » et ainsi finaliser la libéralisation du marché postal, précise en effet que :

« Dans la perspective du passage à un marché pleinement concurrentiel et afin que les subventions croisées n'aient pas d'effet néfaste sur la concurrence, il convient de continuer à exiger des États membres qu'ils maintiennent l'obligation faite aux prestataires du service universel de tenir une comptabilité séparée et transparente, sous réserve des adaptations nécessaires.

Cette obligation devrait permettre aux autorités réglementaires nationales, aux autorités de la concurrence et à la Commission de disposer des informations nécessaires à l'adoption de toute décision concernant le service universel et de contrôler l'équité des conditions du marché en attendant que la concurrence devienne effective. La coopération entre les autorités réglementaires nationales, qui continueraient ainsi à élaborer des critères de référence et des lignes directrices en la matière, devrait contribuer à l'application harmonisée de ces dispositions.

La tenue d'une comptabilité séparée et transparente devrait fournir aux États membres et à leurs autorités réglementaires nationales des informations comptables suffisamment détaillées pour :

- *adopter des décisions relatives au service universel ;*

¹ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, JO L 52 du 27.2.2008, p. 3–20.

- servir à déterminer si les obligations de service universel imposées font supporter un coût net aux prestataires du service universel et constituent une charge financière inéquitable pour ceux-ci ;
 - garantir que les tarifs appliqués au service universel sont conformes aux principes tarifaires fixés dans la présente directive ;
 - assurer la conformité avec les principes des frais terminaux fixés dans la présente directive, et
 - contrôler l'équité des conditions du marché en attendant que la concurrence devienne effective. »
9. L'article 14, §§ 3 et 4, de la directive 97/67 prévoit que, sauf en cas d'autorisation préalable de l'autorité nationale de régulation avec information de la Commission européenne de l'application d'un autre système, la comptabilité séparée répartit les coûts comme suit :
- a) les coûts qui peuvent être directement affectés à un service ou un produit particulier le sont ;
 - b) les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être directement affectés à un service ou un produit particulier, sont répartis comme suit :
 - i) chaque fois que cela est possible, les coûts communs sont répartis sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts eux-mêmes ;
 - ii) lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, les catégories de coûts communs sont affectées sur la base d'un rapport indirect à une autre catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégories de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible ; le rapport indirect est fondé sur des structures de coût comparables ;
 - iii) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur la base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre, d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services universels et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées aux autres services ;
 - iv) les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels sont imputés de la manière qu'il convient ; les mêmes inducteurs de coûts sont appliqués aux services tant universels que non universels.
10. Enfin, l'article 14, § 5, de la directive 97/67 prévoit que : « *Les autorités réglementaires nationales veillent à ce que la conformité avec l'un des systèmes de comptabilité analytique décrits aux paragraphes 3 ou 4 soit vérifiée par un organe compétent indépendant du prestataire du service universel. Les États membres veillent à ce qu'une déclaration de conformité soit publiée périodiquement.* »²

3.1.2. Loi postale (art. 20 à 22 inclus)

11. L'article 22 de la loi postale prévoit ceci :

² Nous soulignons.

- « § 1^{er}. La comptabilité analytique interne visée aux articles 20 et 21 est vérifiée par le Collège des Commissaires ou tout autre organisme compétent désigné par l'Institut, indépendant du prestataire du service universel. Le Roi fixe les modalités du contrôle du respect des articles 20 et 21 de la loi. Les coûts du contrôle sont supportés par le prestataire du service universel. § 2. L'Institut veille à ce qu'une déclaration de conformité soit publiée chaque année. Le contenu et les modalités de cette publication sont fixés par le Roi. La déclaration de conformité ne peut contenir ni faire référence aux informations confidentielles visées à l'article 21, § 4. »

3.1.3. AR du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel

12. L'AR du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel fixe les modalités du contrôle du respect des articles 20 et 21 de la loi postale. Ces modalités sont décrites aux points suivants (cf. points 3.2 « Procédure et compétence de l'IBPT » et 3.3 ci-dessous « Principes de répartition des coûts »).

3.2. Procédure et compétence de l'IBPT

13. Recueil des informations relatives à la comptabilité analytique :

L'article 21, § 4, de la loi postale prévoit ceci : « *Le prestataire du service universel tient à jour un document relatif à sa compatibilité analytique, contenant des informations suffisamment détaillées sur les systèmes de comptabilité analytique qu'il utilise ainsi que les informations comptables détaillées découlant de ces systèmes* ».

14. En vertu de l'article 2 de l'AR du 25 avril 2014, les informations confidentielles, visées à l'annexe de l'AR du 25 avril 2014, sont tenues à la disposition de l'auditeur dans les 60 jours suivant la clôture de la comptabilité générale et adressées, sur demande, à l'IBPT et à la Commission européenne (§ 1^{er}). La version non confidentielle (§ 2) est fournie d'initiative à l'IBPT et publiée sur le site Internet du prestataire du service universel, après approbation par l'IBPT.

15. Ce document comprend au moins :

- Le périmètre de la comptabilité analytique ;
- Un descriptif de la structure de la méthodologie d'allocation via les activités ;
- Les méthodes d'allocation pour les coûts directs, indirects et les frais généraux ;
- Les modes d'allocation des ressources, les listes des inducteurs de coûts par activité principale ;
- La justification de toute modification d'un des éléments susvisés par rapport à l'année précédente.

16. **Établissement de la liste des produits** : conformément à l'article 20, § 2, de la loi postale et à l'article 13 de l'AR du 25 avril 2014, le prestataire du service universel soumet chaque année à l'approbation de l'Institut la catégorie à laquelle appartient chacun des services qu'il propose (universel, public ou commercial). Le prestataire du service universel soumet en même temps à l'IBPT toutes les propositions de modification dans l'année qui précède leur introduction. Une fois approuvée par l'IBPT, la liste des produits est communiquée à l'auditeur.

17. **Établissement de la liste des inducteurs de coûts** : chaque année, dans les 30 jours suivant l'approbation de la comptabilité générale par l'assemblée générale, le prestataire du service universel fournit à l'IBPT et à l'auditeur la liste des inducteurs de coûts intervenant dans son modèle de coûts, ainsi qu'une liste motivée des principales modifications et la vérification du lien de causalité (art. 9 et 10, AR 25 avril 2014).

18. **Contrôle par l'auditeur** : l'auditeur vérifie si les liens de causalité entre les inducteurs de coût et les activités sont économiquement acceptables et conformes à la hiérarchie de règles de répartition reprise à l'article 21 de la loi postale (art. 11, AR 25 avril 2014).

19. L'article 18 de l'AR du 25 avril 2014 précise :

« Le rapport annuel de l'auditeur contient au moins la description documentée des vérifications opérées, le cas échéant les irrégularités constatées, ses recommandations et ses conclusions.

Le rapport de l'auditeur sert de base à la déclaration de conformité publiée par l'Institut. »³

³ Nous soulignons.

20. Les vérifications auxquelles l'article 18 de l'AR du 25 avril 2014 fait référence sont décrites aux articles 8 et 11 à 17 de l'arrêté.
21. Il s'agit des vérifications suivantes :
- Réconciliation entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale (art. 8) ;
 - Lien de causalité entre les inducteurs de coûts et les activités (art. 11) ;
 - Vérification par sondage de l'exactitude des données statistiques alimentant le modèle de coûts du prestataire du service universel (art. 12) ;
 - Vérification de l'exactitude de la classification des produits et services en produits ou services universels, publics ou commerciaux (art. 14-15) ;
 - Vérification des procédures de modification et d'introduction des données de base dans la comptabilité analytique (art. 16-17).
22. **Déclaration de conformité ou de non-conformité** : L'article 19, alinéa premier, de l'AR du 25 avril 2014 prévoit ceci : « *L'Institut adresse chaque année au prestataire du service universel une déclaration de conformité ou de non-conformité sur la base du rapport visé à l'article 18 du présent arrêté. La décision de l'Institut contenant cette déclaration est publiée sur son site.* »⁴
23. La comptabilité analytique constitue la source de base de différentes tâches régulatrices de l'IBPT. Un exemple de ces tâches est l'analyse que doit mener l'IBPT dans le cadre de l'article 6 du Règlement 2018/644 de l'UE du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis pour évaluer les tarifs de bpost retenus. Il est dès lors important que la comptabilité analytique de bpost réponde à un certain nombre de principes décrits ci-dessous en termes de portée, de détails et de délimitation.

3.3. Principes de répartition des coûts

24. La hiérarchie de règles de répartition prévue par l'article 14, § 3, de la directive 97/67 est reprise à l'identique à l'article 21, § 1^{er}, de la loi postale. Elle peut être résumée comme suit :
- 1) Catégorie 1 : En premier lieu, il convient d'affecter les coûts qui peuvent être directement attribués à un service ou à un produit particulier (« coûts spécifiques »).
 - 2) Catégorie 2 : En deuxième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément à la règle 1 (« coûts communs ») doivent être affectés selon l'origine directe de ces coûts.
 - 3) Catégorie 3 : En troisième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément aux règles 1 et 2 doivent être affectés selon un rapport indirect à une autre catégorie de coûts, fondé sur des structures de coût comparables.
 - 4) CATÉGORIE 4 : En quatrième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément aux règles 1, 2 et 3 doivent être affectés au prorata des coûts déjà attribués aux services et produits « SU » et « non SU ».

⁴ Nous soulignons.

25. Afin de clarifier la législation européenne, l'article 21, § 2, prévoit en outre que : « *La répartition des coûts est réalisée par le prestataire du service universel conformément aux principes visés au § 1^{er}. Cela se fait selon la méthode d'allocation complète des coûts, mieux connue sous l'appellation 'FDC – Fully Distributed Cost' (ou 'Fully Allocated Cost') pour laquelle le principe 'ABC-Activity Based Costing', qui impute les coûts aux produits sur la base des activités, est appliqué.* »

26. En vertu de l'article 6 de l'AR du 25 avril 2014, les principes de base suivants sont applicables au système de comptabilisation des coûts du prestataire du service universel⁵ :

- **Principe de causalité (art. 6, 1^o)** : les coûts doivent être alloués, directement ou indirectement, aux services qui sont la « cause » de ces coûts. Ceci exige de vérifier la pertinence de chaque poste de coûts, d'identifier et de quantifier le facteur de coûts pertinent (« inducteur de coût ») et d'utiliser cet inducteur de coût pour l'allocation des coûts correspondants.

Des méthodologies de type « Activity-Based Costing » (ABC) doivent être utilisées. ABC est une méthode basée sur des inducteurs de coût suivant et allouant les coûts via les activités effectuées et permettant d'établir des liens de causalité clairs entre les activités, les coûts correspondants et les résultats de ces activités.

- **Principe d'objectivité (art. 6, 2^o)** : l'allocation des coûts doit être objective. Ce concept, tel qu'utilisé pour l'établissement de la comptabilité selon la méthode ABC, fait référence au fait que les comptes sont établis sur la base de faits objectifs (cf. l'article 7, ci-dessous, relatif à la qualité de l'information prise en considération) ;
- **Principe de cohérence (art. 6, 3^o)** : les règles de répartition doivent, dans la mesure du possible, être comparables d'année en année. Lorsque des modifications apportées à la méthodologie, à la structure, à l'organisation interne ou au fonctionnement ont un impact significatif, la nature et la justification de ces modifications doivent être clairement exposées ;
- **Principe de transparence (art. 6, 4^o)** : le système de comptabilisation des coûts doit faire l'objet d'une documentation détaillée et complète. L'opérateur doit pouvoir expliquer dans le détail les méthodologies utilisées et le système de comptabilisation des coûts. En lisant la description fournie par l'opérateur, un lecteur suffisamment informé doit pouvoir comprendre la structure générale du système de comptabilisation des coûts, ainsi que les principes d'évaluation et de répartition des coûts, et se faire une opinion du caractère raisonnable de ces principes.

27. En outre, conformément à l'article 7, § 1^{er}, de l'AR du 25 avril 2014, les informations utilisées par le système et les informations qui en sont extraites se doivent d'être :

- **Pertinentes (art. 7, § 1^{er}, 1^o)** : c'est-à-dire utiles pour le processus décisionnel (en l'occurrence, il s'agit des décisions que le régulateur peut être amené à prendre) et disponibles en temps utile ;

⁵ Quant à l'interprétation de ces principes, cf. not. la position commune de l'ERGP (ERGP (12) 28 Rev. 1 – Common Position on cost allocation rules), disponible via ce lien : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14289/attachments/1/translations>.

- **Fiables (art. 7, § 1^{er}, 2^o)** : c'est-à-dire complètes, exemptes d'erreurs matérielles et systématiques, reflétant ainsi fidèlement la réalité. Lorsque des échantillons sont utilisés pour dériver l'attribution des coûts, les méthodes d'échantillonnage doivent reposer sur des techniques statistiques reconnues ;
- **Comparables (art. 7, § 1^{er}, 3^o)** : de manière à mettre en évidence les tendances et les différences au fil du temps ;
- **Matérielles (art. 7, § 1^{er}, 4^o)** : une information est matérielle si son omission ou une présentation inexacte influence raisonnablement l'interprétation des résultats ou les décisions à prendre sur la base du système de comptabilisation des coûts ;
- **Vérifiables (art. 7, § 1^{er}, 5^o)** : les informations doivent pouvoir être suivies et réconciliées entre elles au travers du processus d'allocation, depuis les données sources jusqu'au résultat final. L'opérateur doit en outre conserver les données nécessaires pour permettre le contrôle du système de comptabilisation des coûts.

4. MODIFICATIONS INTRODUITES PAR BPOST EN 2021

28. Le Collège des Commissaires examine chaque année les modifications concernant les changements en matière d'inducteurs de coûts utilisés par bpost dans le cadre de sa comptabilité analytique. Il s'appuie pour cela sur une liste de motivations des modifications apportées et sur une vérification du lien logique entre la source et la destination. À cet effet, bpost met le LOG-file à disposition. Il s'agit d'un document Excel reprenant les principales modifications au niveau des inducteurs, ressources, activités et produits. Le Collège des Commissaires est informé de toute modification éventuelle de la structure et des motivations y afférentes par le biais d'une présentation PowerPoint distincte de bpost.
29. Sur la base de ce PowerPoint, que l'IBPT a également reçu à sa demande, l'IBPT a pu constater que des modifications avaient été introduites notamment concernant :
- Détail : simplification, suppression de l'ancien « BCG », ou « Bureau Code Groupe » sans valeur ajoutée, suppression de doublons, ajout de « Points Colis Overhead » en tant qu'activité pour les points postaux qui relevaient précédemment de Kariboo ;
 - Sous-traitance et leasing de camionnettes : les coûts de dépenses pour la distribution de colis étaient précédemment groupés à la source du modèle (code d'identification Deltamed). Depuis 2021, des activités spécifiques ont été créées selon la nature des coûts (utilisation du « ressource pool » « Rent & Third Party »), et « ShortTermLeaseVans » et « Subco » ont été introduits ;
 - Distributeurs automatiques de colis : repris dans Georoute, qui détermine les tournées de distribution, avec la création de « Pick Up Time - parcels lockers », « Driven time - parcels lockers » et « Fill/Empty parcels lockers » spécifiques ;
 - Prime : introduction d'une différence dans Georoute entre les produits recommandés et les produits track & trace (« Prime »), où une différence est faite entre « Prime 1 » (produits pouvant être livrés dans une boîte aux lettres) et « Prime 2 » (produits ne pouvant pas être livrés dans une boîte aux lettres) ;
 - Aladin : nouveau projet concernant le transport de colis de Chine vers la Belgique (gare de Liège) par train. Pour ce faire, l'activité « Aladin » a été créée, pour le tri de colis provenant de Chine.

30. Lors de la réunion du 26 janvier 2023 avec le Collège des Commissaires et bpost, l'IBPT se demandait si le Collège des Commissaires avait des remarques spécifiques concernant les modifications décrites ci-dessus. Et ce, parce que le projet de rapport du Collège des Commissaires n'a pas abordé spécifiquement cette question. Il s'est toutefois avéré que rien n'est à signaler concernant sa vérification. Simultanément, le Collège des Commissaires a invité l'IBPT à partager d'éventuelles pistes de recherche intéressantes pour l'avenir.
31. Lors de cette réunion, l'IBPT se demandait également pourquoi l'adaptation demandée concernant l'application erronée de l'inducteur de coûts « MSO HQ Labour Cost » pour les ressources « BCG109 RP_SU_F_NRB » et « BCG137 RP_SU_F_NRB », comme décrit dans le rapport du Collège des Commissaires en annexe, n'a pas encore été adapté dans la comptabilité analytique 2021. Cette remarque avait déjà été émise pour 2020. À cet égard, bpost a indiqué qu'initialement, lors de la rédaction, la correction avait été apportée, mais que celle-ci n'a finalement pas été maintenue. Pour la comptabilité analytique 2022, cette correction sera néanmoins apportée. Le Collège des Commissaires a également indiqué de nouveau que l'allocation des coûts énergétiques pouvait être davantage optimisée.
32. Pour un aperçu de l'évolution de la répartition des coûts entre les quatre catégories de produits et services de bpost, l'IBPT a établi la figure 1 ci-dessus. Dans cette figure, les produits et services relevant du service universel sont représentés par la lettre « U », les produits et services d'intérêt économique général ne relevant pas du service universel par la lettre « P », les produits et services commerciaux par la lettre « C » et enfin les produits et services « internes » par la lettre « S ».

Figure 1 : Évolution de la répartition des coûts entre catégories
[CONFIDENTIEL]
Source : IBPT

33. Une perturbation de la tendance naturelle de l'évolution des coûts relatifs apparaît très clairement pour l'année 2016.
34. En effet, durant les trois premières années (2013-2015), l'on constate une diminution des coûts relatifs alloués aux produits et services relevant du service universel (« U ») en raison de la baisse des volumes pour cette catégorie, tandis que les produits et services commerciaux (« C ») évoluent dans le sens inverse, en raison de l'augmentation des volumes dans cette dernière catégorie.
35. Pour ce qui concerne l'année 2016, une rupture de cette tendance peut être observée suite aux modifications apportées par bpost dans sa méthodologie d'allocation des coûts. Le coût relatif représenté par les produits et services commerciaux (« C ») revient à son niveau de 2013, tandis que le coût représenté par les produits et services d'intérêt économique général (« P ») et, en particulier, par les produits et services relevant du service universel (« U »), augmente.
36. La tendance initiale observée pour la période 2013-2015, fondée sur l'évolution des volumes, reprend ensuite son cours à compter de l'année 2017, comme l'on peut s'en apercevoir en comparant les coûts de chaque catégorie pour l'année 2017 avec ceux de l'année 2016.

37. À la suite de la décision du Conseil de l'IBPT du 10 octobre 2019 concernant la déclaration de non-conformité de la comptabilité analytique 2016, l'on constate pour l'année 2018 une normalisation de la répartition des coûts entre d'une part les produits et services commerciaux (« C ») et d'autre part, les produits et services relevant du service universel (« U ») et les produits et services d'intérêt économique général (« P »). En 2021, cette dernière tendance se poursuit. Compte tenu de tous ces éléments, l'IBPT accepte les explications de bpost et délivre la déclaration de conformité pour le calcul des coûts 2021 du prestataire de service universel.

5. DÉCLARATION DE CONFORMITÉ

38. Par la présente décision, l'IBPT adresse une déclaration de conformité au prestataire du service universel pour ce qui concerne sa comptabilité analytique 2021, conformément à l'article 19 de l'AR du 25 avril 2014.
39. En annexe à la présente décision figure le rapport rédigé par le Collège des Commissaires de bpost (Annexe 1).

6. VOIES DE RECOURS

40. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, par requête signée, à laquelle est jointe la décision attaquée, 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.
41. 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'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

bpost NV van publiek recht
MULTI
Anspachlaan 1, bus 1
1000 Brussel

26 januari 2023

Overeenkomstig artikel 22 §1 van de wet van 26 januari 2018¹, het koninklijk besluit van 25 april 2014² en de opdrachtbrief brengen wij verslag uit over de door ons overeengekomen en verrichtte bijzondere werkzaamheden met betrekking tot specifieke financiële informatie. Onze opdracht werd uitgevoerd overeenkomstig de International Standards on Related Services (ISRS 4400) ("Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie").

De draagwijdte van deze opdracht werd gespecificeerd in bovenvermeld Koninklijk Besluit. Meer bepaald omvat deze opdracht bepaalde controlewerkzaamheden met betrekking tot de analytische boekhouding van bpost NV van publiek recht (hierna "bpost") voor het boekjaar 2021. Onze werkzaamheden werden uitgevoerd en zijn afgesloten in overeenstemming met bovenvermelde specificaties. Dit rapport kan enkel worden aangewend in het kader van voornoemde opdracht en kan bijgevolg niet worden gebruikt voor enige andere doelstelling, noch worden overgemaakt aan partijen, andere dan bpost of het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie ("BIPT"). In geen enkel geval kunnen wij aansprakelijk worden gesteld ten aanzien van andere partijen dan bpost en het BIPT.

De hierna opgelijste en uitgevoerde werkzaamheden betreffen geen volkomen controle, noch een beperkt nazicht, zoals gedefinieerd in de "International Standards on Auditing" ("ISA"). Bijgevolg formuleren wij geen oordeel over de getrouwheid van de analytische boekhouding van bpost in haar geheel. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een volledige controle zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere bevindingen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest. Deze controle van de analytische boekhouding is een volledige controle in de betekenis van de postale wet en zou als dusdanig volstaan om te besluiten of bpost al dan niet voldoet aan haar wettelijke verplichting betreffende analytische boekhouding.

Onze, in het kader van bovenvermelde opdracht, uitgevoerde en overeengekomen specifieke werkzaamheden zijn hieronder samengevat:

1. Reconciliatie van de analytische boekhouding met de algemene boekhouding;
2. Verificatie via peiling van het causale verband tussen de cost drivers en de activiteit van de analytische boekhouding;
3. Verificatie via peiling van de juistheid van de statistische gegevens die worden ingevoerd in het costing-model van bpost;

¹ Wet betreffende de postdiensten

² Koninklijk besluit betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst.

4. Verificatie van de juistheid van de classificatie van de producten in klasse "Universeel", "Openbaar" en "Commercieel" in navolging van artikel 2, §2, en artikel 13 van het KB van 25 april 2014;
5. Verificatie van de processen/procedures inzake wijziging en invoering van de basisgegevens in de analytische boekhouding.

Feitelijke bevindingen

Onze feitelijke bevindingen, die voortvloeien uit onze uitgevoerde werkzaamheden, zijn hierna samengevat:

▶ **Met betrekking tot punt 1**

De bedrijfsopbrengsten evenals de bedrijfskosten opgenomen in de analytische boekhouding konden worden afgestemd met de bedrijfsopbrengsten en de bedrijfskosten van de algemene boekhouding. De elementen die deze afstemming mogelijk maken, werden geïdentificeerd en naar behoren verklaard.

▶ **Met betrekking tot punt 2**

1. Nazicht en documentatie van de wijzigingen in cost drivers

Het BIPT vraagt jaarlijks een lijst te verschaffen met de voornaamste wijzigingen i.v.m. de cost drivers, een lijst met motiveringen voor de doorgevoerde wijzigingen en een verificatie van het logische verband tussen de bron en de bestemming. bpost stelt hiertoe de LOG-file ter beschikking. Dit is een document in Excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen. Over eventuele wijzigingen in de structuur en bijbehorende motivering worden we geïnformeerd door een aparte presentatie in PowerPoint. Over het gebruik van de LOG-file kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt:

- ▶ Op basis van onze werkzaamheden met betrekking tot de LOG-file werd opgemerkt dat deze file consistent en goed gestructureerd is gedocumenteerd, hetgeen het nazicht ervan vereenvoudigt.
- ▶ In 2021 zijn door het Profitability & Costing team bijkomende inspanningen gedaan om het nazicht van de LOG-file verder te faciliteren (bijvoorbeeld door middel van verwijzingen naar de juiste documentatie uit voorgaande jaren).

2. Evaluatie van de voornaamste wijzigingen in cost drivers

- ▶ Wij hebben steekproefsgewijs 25 wijzigingen in cost drivers geselecteerd en de economische aanvaardbaarheid van deze wijzigingen geëvalueerd. Op basis van onze werkzaamheden kunnen wij besluiten dat we onderstaande opmerkingen hebben over de economische aanvaardbaarheid van de doorgevoerde wijzigingen:
 - ▶ Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om het allocatiemodel van bpost aan te aligneren met evoluties in de structuur of de operaties van de onderneming. Uit onze selectie van 25 wijzigingen, werden 13 wijzigingen doorgevoerd vanwege bovenstaande reden. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werd geverifieerd.
 - ▶ Binnen de steekproef zijn 10 van de 25 wijzigingen doorgevoerd om de kostenallocaties binnen het model te verfijnen zodat deze op een meer nauwkeurige manier de operaties zou reflecteren. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werd geverifieerd.
 - ▶ Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om de naamgeving binnen het allocatiemodel aan te scherpen. In 2021 betrof dit 2 van de 25 wijzigingen. De geldigheid en causaliteit van deze wijzigingen werd ook geverifieerd.

- ▶ Tijdens de analyse hebben we tevens opgemerkt dat regelmatig gebruik wordt gemaakt van de driver name "Evenly Assigned" voor rechtsreeks 1:1 allocaties van niet-operationele naar operationele activiteiten. We raden dan ook aan de naamgeving van deze driver aan te passen naar bv. "Direct" om ervoor te zorgen dat deze in lijn is met de uitgevoerde kostenallocatie. In dezelfde lijn werd gebruikt gemaakt van de drivernaam "Transport" voor de directe allocatie tussen de resource pools "BCG118-Collect Distribution BOM - RP_61_ENERG" en "BCG118-Collect Distribution BOM - RP_61_RENTL" en de niet-operationele activiteit "Driven time - Frais auto - CourReg (NOP)". Aangezien deze driver hier gebruikt werd voor een 1:1 allocatie, raden we dan ook aan de naamgeving van deze driver naar de toekomst toe te wijzigen. Noteer dat de allocatieflow van deze kostobjecten correct werd uitgevoerd.
- ▶ In 2020 werd er een opmerking gemaakt rond de resources "BCG109 RP_SU_F_NRB" en "BCG137 RP_SU_F_NRB" die kosten alloceerden op basis van de driver "MSO HQ Non Labour Cost" (in tegenstelling tot 2019 waarin de driver "MSO HQ Labour Cost" werd gebruikt). Aangezien deze resources arbeidsgerelateerde kosten toewijzen, werd deze driver dus foutief toegepast en diende deze te worden aangepast naar de voorheen gebruikte driver. Deze fout werd in 2020 erkend door het bpost Profitability & Costing team. Tijdens de analyse van het 2021 costing model werd vastgesteld dat deze fout niet werd aangepast en er bovendien een verhoging in de toegewezen kosten plaatsvond. De tabel hieronder toont de kosten die zowel in 2020 als in 2021 op basis van de foutieve driver gealloceerd werden.

BCGXXX	RP_XXXX	DRIVERNAME	2020	2021
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████

- ▶ Sinds 2010 wordt een groot deel van de ondersteunende diensten reeds naar de operationele diensten/resources in het boekhoudsysteem I-promis verdeeld. Deze wijziging werd doorgevoerd in het kader van de implementatie van de nieuwe interne rapporteringstructuur "Full Income Statement" ("FIS"). Vanaf 2010 werden hierbij alle niet-operationele kosten gerelateerd aan general cost, energie, ICT, Human Resources, kuisdiensten, Facility Management, kosten gerelateerd aan het Excell project en werknemers in de reconversie cel, doorgerekend aan operationele resources via cost drivers. Initieel werden ook kosten rond Corporate Project Management, Business Intelligence en Purchasing doorgerekend, maar deze zijn ofwel geïntegreerd in andere Business Units (bv. Purchasing geïntegreerd in Finance in 2019), ofwel zijn de kosten verwaarloosbaar geworden en verwijderd uit het model (bv. Corporate Project Managers). In het costing-model (SAS-ABM) werden de kosten van deze ondersteunende activiteiten als dusdanig al rechtstreeks toegewezen aan operationele resources. We hebben in dit verband volgende bijkomende procedures uitgevoerd:
 - ▶ De hierboven beschreven kosten in de boekhouding (I-promis) konden worden aangesloten met het detail van de toegewezen kosten.

- ▶ De economische aanvaardbaarheid van de cost drivers werd geëvalueerd en op basis van onze werkzaamheden noteren we volgende bevindingen:
 - ▶ Zoals in vorige jaren is de kostenallocatie van de energiekosten gebaseerd op de jaarlijkse consumptie van ieder gebouw volgens de Energy Tool die alle elektronische facturen bevat. Tijdens onze procedures merkten we op dat er bij nieuwe business units soms geen consumptie beschikbaar is omdat er nog geen factuur voor deze business unit in 2021 werd ontvangen. Dat is bijvoorbeeld het geval als bpost een gebouw huurt met een jaarlijkse elektriciteitsfactuur. Additioneel merkten we op dat energiekosten enkel in acht genomen worden voor gebouwen waarvoor energie elektronisch gefactureerd wordt. Als gevolg hiervan zijn geen gebouwen opgenomen waarvoor energie deel uitmaakt van de huurprijs of waarvoor facturen niet elektronisch worden ontvangen. Deze energiekosten zijn inbegrepen in de kosten per vierkante meter en zijn dus beschouwd als een deel van de huurprijs. We bevelen aan om in de toekomst en in de mate van het mogelijke, voor nieuwe business units een inschatting te maken van de energieconsumptie, zodat aan de business units ook kosten voor energie worden doorgerekend. Eveneens raden wij aan niet-elektronische facturen mee in beschouwing te nemen net als het deel van de huur dat betrekking heeft op energie in de doorrekening.
 - ▶ Voor 25 toewijzingen naar operationele activiteiten werden cost drivers afgestemd en herrekend met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database. De achterliggende database waarmee deze cost drivers werden afgestemd, is de analytische boekhouding in I-promis.
 - ▶ De toegewezen kosten in de boekhouding naar operationele resources konden worden aangesloten met de respectievelijke resources in het costing-model (SAS-ABM).

▶ **Met betrekking tot punt 3**

Op basis van een selectie van 5 producten, hebben we voor elk van deze producten 5 activiteiten en voor elk van deze activiteiten één bijhorende resource geselecteerd. De uit deze selectie voortvloeiende resource en activity drivers werden geanalyseerd. Voor elke driver hebben wij het proces van het costing-model (SAS-ABM) tot de uiteindelijke bron van informatie nagegaan en afgestemd. Uit onze uitgevoerde procedures is gebleken dat de resource en activity drivers konden worden afgestemd met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database.

▶ **Met betrekking tot punt 4**

De lijst met 683 producten (exclusief de producten die betrekking hebben op global sustaining), zoals ons overgemaakt door bpost, werd volledig gereconcilieerd met de lijst van de producten van 2021 die naar het BIPT moet worden verstuurd. De lijst met 683 producten is bijgevoegd als bijlage bij dit verslag. Omwille van de aanpassing van de methodologie van de verificatie van de nettokosten van de universele dienst en het juridisch vacuüm omwille van de afwezigheid van een specifiek wettelijk kader met betrekking tot de goedkeuring van de classificatie, werden de lijsten met producten voor de jaren 2011 tot 2013 niet formeel goedgekeurd door het BIPT. De lijsten met producten en de classificatie hiervan voor de jaren 2014 en volgende werden goedgekeurd door het BIPT. De lijst met producten voor het jaar 2021 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 2 augustus 2022.

Wij hebben de volgende procedures uitgevoerd: (i) nagegaan of alle producten waaraan kosten werden toegewezen ook in de lijst met producten werden opgenomen en aldus een relevante classificatie hebben en (ii) het bekomen van een afdoende toelichting van andere belangrijke wijzigingen in de classificatie of nieuwe productdefiniëringen ten aanzien van de lijst van 2020.

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben we de volgende bevindingen:

- ▶ Naar analogie met onze rapportering over de boekjaren 2007 tot 2020, merken we op dat bpost naast de standaardclassificaties (USO - "U", Openbaar - "P" en Commercieel - "C") ook nog de code "S" gebruikt. De code "S" heeft betrekking op de interne postverdeling.
- ▶ Bepaalde productgroepen van Business Mail, Direct Mail en Minipack werden gesplitst in twee categorieën in 2015. De ene categorie gerelateerd aan post in transit werd als commercieel ("C") geclassificeerd, de categorie voor post met eindbestemming België als "U" (USO). Tot 2015 maakte bpost geen onderscheid tussen producten in transit door België en diegene met België als oorsprong. Naar aanleiding van de wijzigingen in de regelgeving van categorieën in 2011, moest bpost alle categorieën die overeenkomen met "in transit" als "C" classificeren. bpost beschikte echter niet over betrouwbare manieren om het onderscheid te maken. Vervolgens, in 2013, werd deze informatie ter beschikking gesteld aan de afdeling costing van bpost, maar bpost kwam toen niet terug op de categorieën zoals oorspronkelijk gedefinieerd in 2011. Op vraag van het BIPT werden reeds in 2016 bijkomende producten van Minipack gesplitst in "C" (commercieel) en "U" (USO). bpost is deze productcategorie in 2021 blijven splitsen.
- ▶ Het product "Int Out - PRI - ROE - Format G - Direct Mail - USO" met ID "PC-PL-INT-OUT-PRI-ROE-XXX-XXX-U21" is nieuw in 2021 en heeft betrekking op uitgaande internationale direct mail met een maximumgewicht van 2 kg in groot formaat die met voorrang naar een EU-bestemming buiten de buurlanden wordt gezonden. Dit product is geclassificeerd in "U" (universeel).
- ▶ Het product "Int Out - NPR - ROW - Format E - BusMail - Sorted - USO" met ID "PC-PL-INT-OUT-NPR-ROW-IMP-SOR-U22" was toegevoegd in 2021 en heeft betrekking op internationale uitgaande non-prioritaire brievenpost tot 2 kg met bestemming buiten de EU en is geclassificeerd in "U (universeel).
- ▶ Aan de category "U" (universeel) werd ook een ander product toegevoegd namelijk "Int Biz - PRI - Belg - Format E - on bag - TNT - USO" (ID "PC-PL-INT-OUT-PRI-BEX-PAR-BAG-U22"). Het betreft inkomende internationale prioritaire post tot 2 kg.
- ▶ Het nieuwe product "Int Out - PRI - ROW - Format E - on bag - TNT - COM" (ID "PC-PL-INT-OUT-PRI-ROW-PAR-BAG-C22") is gerelateerd aan internationale prioritaire post tot 2 kg. De bestemming ligt buiten de EU, en de zending vertrekt ook niet uit België, dus is het een transitzending. Dit is geclassificeerd in "C" (commercieel).
- ▶ Het product "Int Out - PRI - ROW - Format E - Mini - LVS - COM" met ID "PC-PL-INT-OUT-PRI-ROW-PAR-LVS-C22" is ook nieuw in 2021. Dit is geclassificeerd in "C" (commercieel) omdat het gaat om kleine zendingen waarvan de bestemming buiten de EU ligt en deze vertrekken ook niet vanuit België (transit).
- ▶ Het laatste product dat in 2021 werd geïntroduceerd is het volgende: "Int'l In China - Belg - Parcels - COM" (ID "PC-PL-INT-INB-PRI-BEX-PAR-CHN-C32"). Het betreft inkomende internationale pakketten tot 30 kg ("Maxi Pack") uit China. De categorie is ook "C" (commercieel).
- ▶ We zijn nagegaan dat brieven van minder dan 2 kg en pakketjes van minder dan 10 kg onder "U" (universeel) zijn geclassificeerd. We bemerkten geen uitzondering.

- ▶ Voor "global sustaining" werden de wijze van ingave en aanpassingen ten opzichte van het voorgaande jaar goed en uitgebreid beschreven. Een analytische vergelijking werd gemaakt van de kosten en opbrengsten voor "global sustaining" in 2021 ten opzichte van 2020 en de belangrijkste verschillen werden verklaard. Daarnaast werden de belangrijkste kosten en opbrengsten van "global sustaining 2021" inhoudelijk verklaard en nagekeken.
- ▶ Echter, net zoals bpost gedaan heeft voor de kosten van "global sustaining" in 2016, is het aanbevolen de opbrengsten "global sustaining" te analyseren om te zien of deze niet kunnen worden toegewezen aan commerciële producten.

Met betrekking tot punt 5

Door middel van interviews, op basis van ontvangen informatie van de betrokkenen en op basis van een steekproef van 25 wijzigingen, hebben wij de procedures volgens dewelke de basisgegevens van de analytische boekhouding worden gewijzigd en/of ingevoerd, evenals de verschillende controles die deze procedures bevatten, geanalyseerd. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kunnen we bevestigen dat:

- De wijzigingen zijn geïnventariseerd en gedocumenteerd volgens een goed opgestelde en duidelijke chronologie waarbij de ingestelde procedures worden nageleefd.
- De wijzigingen zijn uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen.
- Deze wijzigingen concreet vertaald zijn in het costing-model.

Met betrekking tot (i) hebben wij vastgesteld dat het loggen van wijzigingen per sequentie (chronologie van de kostentoe wijzing in SAS-ABM) manueel in een Excel bestand wordt geïnventariseerd. Bovendien worden de wijzigingen sinds 2010 eveneens onderbouwd via LOG-files. We wensen hierbij evenwel de aandacht te vestigen dat alle informatie die is opgenomen in de LOG-files, niet automatisch geregistreerd werd. Daarnaast bevat de LOG-file enkel de uitgevoerde veranderingen; bijkomende stappen in het proces (bv. aanvraag van modificaties in het costing-model) worden momenteel niet ondersteund door gestandaardiseerde documentatie. Voor onze overige opmerkingen over het gebruik van de LOG-files verwijzen we naar punt 2 van onderhavig verslag.

HET COLLEGE VAN COMMISSARISSEN,

DE LEDEN VAN HET INSTITUUT DER BEDRIJFSREVISOREN

EY Bedrijfsrevisoren BV
vertegenwoordigd door

Han Wevers*
Partner

* Handelend in naam van een-BV

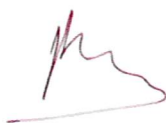
PVMD Bedrijfsrevisoren CV
vertegenwoordigd door

Alain Chaerels*
Partner



HET REKENHOF

vertegenwoordigd door



Philippe Roland
Eerste voorzitter van het Rekenhof



Hilde François
Voorzitter van het Rekenhof