

I B P T

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

**DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 21 MARS 2017
CONCERNANT
L'ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE DE BPOST POUR LES TARIFS
PLEINS A L'UNITE POUR L'ANNEE 2017**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET	3
2. RÉTROACTES	3
3. ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE POUR LES TARIFS PLEINS A L'UNITÉ POUR L'ANNEE 2017.....	5
3.1 BASE LÉGALE.....	5
3.1.1. Règles tarifaires.....	5
3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs :	5
3.1.1.2. Principes à observer.....	5
3.1.1.3. Procédure à observer.....	7
3.1.1.4. Bonus de qualité.....	7
3.1.2 Compétence de l'IBPT.....	8
3.2 PROPOSITION DE NOUVELLE TARIFICATION POUR 2017 PAR BPOST.....	9
3.2.1. Présentation des augmentations demandées par bpost pour 2017 qui s'appliquent aux services représentatifs pour le particulier et pour le petit utilisateur professionnel appelé « panier des petits utilisateurs »	9
3.3. ANALYSE.....	13
3.3.1. Les augmentations.....	13
3.3.1.1. Évolution historique	13
3.3.1.2. Comparaison internationale.....	14
3.3.2. Analyse des principes tarifaires.....	16
3.3.2.1. Orientation sur les coûts	16
3.3.2.2. Uniformité tarifaire	35
3.3.2.3. Transparence et non discrimination.....	35
3.3.3. Correction pour les frais terminaux.....	35
3.4. APPLICATION DU PRICE CAP.....	37
3.4.1. Calcul du bonus de qualité.....	37
3.4.2. Calcul de la croissance de l'indice santé.....	38
3.4.3. Calcul du plafond.....	38
3.4.4. Application du plafond.....	39
3.5 AUTRES OBSERVATIONS DE BPOST ET RÉPONSES DE L'IBPT.....	39
4. CONCLUSION.....	40
5. VOIES DE RECOURS.....	40
Annexe 1 : Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires.....	41
Annexe 2 : Note méthodologique établie par WIK.....	42
Annexe 3: Estimation des revenus pour l'année 2017	65
Annexe 4: Calcul des marges réalisées par groupe de produits pour les années 2015 à 2017 (version projet de décision du 7 octobre 2016).....	66
Annexe 5 : Méthodologie pour la vérification de l'orientation sur les coûts révisée suite aux observation de bpost.....	67
Annexe 6 : benchmark européen des régimes applicables pour le vérification de l'orientation sur les coûts et de l'abordabilité	93
Annexe 7 : Calcul des marges réalisées par groupe de produits pour les années 2015 à 2017.....	95
Annexe 8: Impact des frais terminaux.....	96
Annexe 9 : Détail de la pondération du panier utilisé pour le calcul du quality bonus	97
Annexe 10 : Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost.....	97

1. OBJET

1. La présente décision porte sur le contrôle de la prise en considération des règles de calcul des augmentations tarifaires des tarifs pleins à l'unité de bpost SA pour l'année 2017.
2. Les tarifs pleins sont les tarifs des produits destinés aux utilisateurs particuliers (ou aux utilisateurs professionnels qui ne bénéficieraient pas de tarifs réduits pour le dépôt de produits en nombre). Les tarifs pleins ne varient pas en fonction du volume déposé ou de la préparation des envois.
3. Ce contrôle s'effectue en application de l'article 144^{ter} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après « la loi du 21 mars 1991 ») ainsi qu'en application des articles 29, 31 et 32 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après « l'A.R. du 11 janvier 2006 »).

2. RÉTROACTES

4. Le 29 août 2016, bpost a transmis à l'IBPT un courrier communiquant les augmentations tarifaires envisagées pour le panier des petits utilisateurs¹ en 2017 et contenant les éléments permettant d'appliquer la formule de price cap. Les hausses tarifaires mentionnées dans ce courrier devaient encore être avalisées par le Conseil d'administration de bpost qui devait se réunir le 9 septembre 2016.
5. Des demandes d'information complémentaire ont été envoyées à bpost les 6, 16 et 23 septembre 2016 afin de compléter le dossier conformément à ce que prévoit l'article 144^{ter}, §2 de la loi du 21 mars 1991². bpost y a répondu en date des 14 septembre, 20 et 26 septembre 2016.
6. Par ailleurs, l'IBPT a reçu, le 14 septembre 2016, la confirmation officielle que le Conseil d'administration de bpost, lors de sa réunion du 9 septembre 2016, a approuvé les augmentations tarifaires proposées.
7. Le 7 octobre 2016, l'IBPT a communiqué à bpost un projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2017 et ce, en vue de recueillir les observations de bpost sur ce projet pour le 21 octobre 2016.
8. Par lettre du 12 octobre 2016, bpost a sollicité l'extension de ce délai et l'IBPT a accepté par lettre du 17 octobre 2016 de reporter au 7 novembre 2016 la possibilité pour bpost d'adresser ses observations à l'IBPT quant au projet de décision communiqué le 7 octobre 2016.

¹ Conformément à l'article 144^{ter}, §1er, 1°, ce panier comprend : les envois prioritaires et non prioritaires domestiques dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg; le courrier transfrontière sortant prioritaire ou non prioritaire dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg; les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg; les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants. Les tarifs unitaires s'appliquent à ce panier.

² L'article 144^{ter}, §2 prévoit notamment que « [...] Au cas où l'Institut est d'avis que le dossier est incomplet, il doit faire savoir dans les dix jours ouvrables de la réception quelles informations manquent. [...] Le délai d'un mois est suspendu jusqu'au moment de la réception des informations manquantes dans le dossier. »

9. Par lettre du 28 octobre 2016, bpost a sollicité l'accès au dossier administratif relatif au projet de décision ainsi qu'à la correspondance échangée entre l'IBPT et WIK dans le cadre de la préparation de la note méthodologique jointe au projet de décision.
10. Par lettre du 7 novembre 2016, l'IBPT a communiqué à bpost une copie sur CD- ROM du dossier administratif ainsi qu'un inventaire de celui-ci.
11. Le 7 novembre 2016, bpost a communiqué à l'IBPT ses observations écrites sur le projet de décision de l'IBPT, accompagnant celles-ci d'une opinion écrite de l'expert Damien Geradin ainsi que d'un rapport préparé pour bpost par Frontier Economics concernant la méthodologie proposée par l'IBPT et WIK.
12. Le 14 novembre 2016, une réunion technique s'est tenue à l'IBPT, au cours de laquelle bpost a présenté ses observations oralement à l'IBPT et demandé accès à un document complémentaire, qui lui fût envoyé par l'IBPT par lettre du 16 novembre 2016.
13. Le 18 novembre 2016, bpost adresse à l'IBPT des observations écrites complémentaires. bpost invite à cette occasion l'IBPT à approuver sa proposition tarifaire pour 2017, le cas échéant avec une réserve en ce qui concerne l'orientation sur les coûts des tarifs, comme l'IBPT l'a fait les années précédentes. Dans ces observations additionnelles, bpost formule également une seconde demande d'accès à un document complémentaire. Celui-ci lui est envoyé par l'IBPT dans un courrier daté du 25 novembre 2016.
14. Par lettre du 25 novembre 2016, bpost réitère une nouvelle fois son invitation à approuver sa demande d'augmentation tarifaire pour 2017. L'IBPT a répondu à ce courrier en date du 7 décembre 2016. Dans sa lettre, l'IBPT annonce à bpost qu'il finalise son nouveau projet de décision comme prévu dans son plan opérationnel 2016.
15. Par lettre du 2 décembre 2016, l'IBPT consulte la Commission européenne concernant l'interprétation du principe d'orientation sur les coûts tel que défini dans la troisième directive postale.
16. Par lettre du 9 décembre 2016, bpost relate avoir eu une réunion avec la Commission européenne, qui, selon bpost, aurait à l'égard du projet de décision de l'IBPT une attitude critique.
17. Par lettre du 14 décembre 2016, bpost réitère sa demande à l'IBPT d'approuver la proposition tarifaire de bpost pour 2017 avec une réserve sur l'orientation sur les coûts des tarifs, et de mener un débat approfondi sur le sujet en 2017.
18. Le 16 décembre 2016, la Commission européenne a répondu à la lettre de l'IBPT du 2 décembre 2016 en concluant que sur base des informations disponibles, elle n'aperçoit pas en quoi le projet de décision de l'IBPT pourrait violer l'article 12, premier ou deuxième tiret, de la directive postale.
19. Par lettre du 20 décembre 2016, émanant de la Présidente du Conseil d'Administration de bpost, cette société réitère sa demande d'approuver l'augmentation tarifaire objet de la présente décision.
20. Le 22 décembre 2016 l'IBPT communique à bpost pour observations un deuxième projet de décision, adapté pour tenir compte des observations de bpost sur le premier projet de décision.

21. Le 23 décembre, bpost sollicite l'accès à de nouvelles pièces du dossier administratif et sollicite un délai jusqu'au 15 février 2017 pour communiquer à l'IBPT ses observations sur le deuxième projet de décision de l'IBPT. L'IBPT accède à ces deux demandes par courrier du même jour.
22. Le 6 février 2017, bpost est venue présenter, lors d'une réunion de travail, ses propositions d'adaptations à apporter à la méthodologie de vérification du principe d'orientation sur les coûts développée par l'IBPT dans son second projet de décision.
23. Le 15 février 2017, date ultime accordée à bpost pour émettre ses observations sur le deuxième projet de décision de l'IBPT, bpost adresse à l'IBPT 183 pages d'observations, principalement quant à la méthodologie adaptée présentée par l'IBPT dans son deuxième projet de décision.

3. ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE POUR LES TARIFS PLEINS A L'UNITÉ POUR L'ANNEE 2017

3.1 Base légale

3.1.1. Règles tarifaires

3.1.1.1. Définition du panier des petits utilisateurs :

24. Conformément à l'article 144^{ter}, §1er, 1°, al. 2, de la loi du 21 mars 1991, le panier des petits utilisateurs comprend les services suivants :
 - les envois domestiques prioritaires et non prioritaires dont le poids est inférieur ou égal à 2kg ;
 - le courrier transfrontière sortant prioritaire ou non prioritaire dont le poids est inférieur ou égal à 2kg ;
 - les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;
 - les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.

3.1.1.2. Principes à observer

25. Les conditions, la procédure et les règles de calcul applicables aux augmentations tarifaires ont été définies dans la loi par le législateur belge.
26. Plus précisément, l'article 144^{ter} de la loi du 21 mars 1991 décrit un certain nombre de principes que le prestataire du service universel, *in casu* bpost, doit respecter lorsqu'il souhaite procéder à des augmentations tarifaires.
27. Ces principes sont décrits comme suit à l'article 144^{ter}, §1er :

« § 1er. Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

*1° les prix sont **abordables** et doivent être tels que tous les utilisateurs, quel que soit leur lieu géographique, aient accès aux services ;*
[...]

*2° les tarifs sont **orientés sur les coûts** ;*

3° le tarif est **identique sur toute l'étendue du territoire** du Royaume quels que soient les lieux de levée et de distribution ;

4° les tarifs doivent être **transparents et non discriminatoires**. Tant les prix que les conditions sont appliqués sans discrimination. »

28. L'article 144ter, §1er, 1°, avant-dernier alinéa³ stipule par ailleurs que les augmentations tarifaires annuelles des tarifs pleins du panier des petits utilisateurs doivent être limitées par le prestataire du service universel selon un « price cap ».

29. L'application de cet article de loi doit être exécutée conformément à la formule ci-dessous, décrite à l'article 32 de l'A.R. du 11 janvier 2006.

$$\frac{\sum_{j=1}^N W_{j,n-2} \times M_{j,n}}{100} \leq 100 \times \left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} \times [1 + QB] - 1 \right)$$

et

$$QB = (QMR - 90)^2 / 1000^4$$

30. Pour l'application de cette formule, il est tenu compte des principes indiqués ci-après, comme énumérés à l'article 29 de l'A.R. du 11 janvier 2006 :

- Les modifications tarifaires peuvent être appliquées à partir du 1er janvier de chaque année et peuvent être étalées au cours de l'année ;
- Lorsque au cours d'une année civile, le prestataire du service universel augmente ses prix dans une mesure moindre que celle autorisée en raison de l'application des formules, il peut utiliser la marge restante au cours des trois années suivantes. La même règle est d'application en cas d'absence de modification tarifaire ;
- Les prix obtenus sont arrondis au cent supérieur ou inférieur d'un euro, même si de ce fait l'augmentation tarifaire est supérieure au maximum qui résulte de l'application la formule de price cap ;

³ Dans l'alinéa consacré au principe tarifaire d'abordabilité des prix, l'article 144 ter énonce que « [...] Le prestataire du service universel limite ses augmentations tarifaires annuelles pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs selon un price cap [...]. »

⁴ L'article 31 définit les termes de cette formule comme suit :

« Tous les pourcentages (%) doivent être insérés dans cette formule sous forme de nombres compris entre 0 et 100.

M_{j,n} : modification tarifaire du service *j* au cours de l'année *n* par rapport à l'année précédente, exprimée en %

W_{j,n-2} : part du chiffre d'affaires du service *j* durant l'année *n-2* divisé par le chiffre d'affaires total du panier durant cette même année, exprimée en %

N : nombre de services repris dans le panier

n : année au cours de laquelle l'augmentation tarifaire est appliquée

I_{n-1} : valeur de l'Indice Santé en [2 juillet]2 de l'année *n-1* précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire

I_{n-2} : valeur de l'Indice Santé en [2 juillet]2 de la pénultième année *n-2*

QB : Bonus de qualité calculé sur la base de la Qualité Moyenne Réalisée (*QMR*) [2 évaluée sur une période de 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année *n-2*]2 . Si la *QMR* est inférieure à 90 %, la valeur du *QB* est fixée à zéro.

QMR : la Qualité Moyenne Réalisée est un indice correspondant au pourcentage du courrier qui est distribué dans les temps et dont le calcul s'effectue selon les modalités prévues à l'article 32 du présent arrêté sur une période de [2 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année *n-2*]2 »

- Il n'est pas tenu compte des baisses de prix lors de l'application de la formule de price cap ;
- En ce qui concerne le courrier transfrontière sortant et les colis postaux transfrontières sortants, les augmentations tarifaires résultant directement d'une augmentation des frais terminaux payés par le prestataire du service universel ne seront pas prises en compte pour l'application de la formule.

3.1.1.3. Procédure à observer

31. L'article 144^{ter}, §2, de la loi du 21 mars 1991 détermine la manière dont le prestataire du service universel, *in casu* bpost, doit procéder pour pouvoir effectivement exécuter cette augmentation tarifaire :
32. « § 2. *En cas d'augmentation des tarifs pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs des services postaux universels mentionnés au § 1er, 1°, tous les documents relatifs au calcul du prix de revient sont communiqués à l'Institut préalablement à la modification et au plus tard au 1er septembre de l'année n-1 en vue de l'approbation de l'augmentation des tarifs. [...]* ».
33. Cela signifie que bpost devait transmettre à l'IBPT tous les documents nécessaires pour le contrôle d'une éventuelle augmentation tarifaire prévue en 2017, au plus tard pour le 1er septembre 2016.

3.1.1.4. Bonus de qualité

34. La formule de price cap décrite au point 3.1.1.2. permet au prestataire du service universel de proposer une augmentation tarifaire basée d'une part sur l'inflation (via l'Indice Santé) et d'autre part sur un bonus de qualité (« QB »). Ce dernier est calculé à partir de la qualité moyenne réalisée (« QMR »).
35. L'article 31, 1° de l'A.R. du 11 janvier 2006 définit la qualité moyenne réalisée comme « *un indice correspondant au pourcentage du courrier qui est distribué dans les temps et dont le calcul s'effectue selon les modalités prévues à l'article 32 du présent arrêté sur une période de 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année n-2⁵* ».
36. Conformément à l'article 32, § 2, de l'A.R. du 11 janvier 2006, il est donné une indication de la pondération à accorder à chaque service postal dans l'ensemble des services postaux.
37. Les délais d'acheminement pris en compte pour les services appartenant au panier des petits utilisateurs sont en pratique de J+1 (excepté pour les envois de correspondance non prioritaires pour lesquels le délai est de J+2). Ils sont mesurés selon des normes standardisées au niveau européen⁶ et définies à l'article 32, § 4 de l'A.R. du 11 janvier 2006.

⁵ Sous réserve des dispositions pratiques expliquées ci-dessous.

⁶ CEN EN 13850, CEN EN 14508, CEN EN 13850 (UNEX).

3.1.2 Compétence de l'IBPT

38. L'article 144ter, § 2, de la loi du 21 mars 1991 charge l'IBPT d'examiner les propositions d'augmentation tarifaire du prestataire du service universel sur la base des informations à remettre par le prestataire du service universel pour le 1er septembre de l'année n-1 au plus tard.
39. Pour ce faire, l'IBPT doit évaluer si tous les principes tarifaires décrits ci-dessus (voir 3.1.1.2.) sont respectés. Ceux-ci comprennent aussi bien le caractère abordable des prix, en ce compris l'application du price cap, que les autres principes tarifaires (orientation sur les coûts, uniformité sur tout le territoire, transparence et non discrimination).
40. Si après vérification, l'un de ces principes s'avère non respecté, l'IBPT « refusera la hausse tarifaire proposée par le prestataire désigné du service universel ».
41. En plus de la vérification des différents principes tarifaires, l'IBPT doit également contrôler que la pondération attribuée à chaque service postal du panier des petits utilisateurs correspond bien à la réalité, et ce conformément à l'article 32, § 2 de l'A.R. du 11 janvier 2006.
42. Comme spécifié à l'article 144ter, §2 : « L'Institut dispose d'un mois à partir du jour de la réception de la demande des augmentations tarifaires pour communiquer ses observations ».
43. À noter que ce délai d'un mois peut-être suspendu si l'IBPT estime que le dossier est incomplet. Dans ce cas précis, l'Institut doit avertir le prestataire du service universel dans les dix jours ouvrables de la réception. Le délai d'un mois est ensuite suspendu jusqu'au moment de la réception des informations manquantes⁷.
44. Si l'article 144ter, §2, impose à l'IBPT un délai d'un mois pour faire parvenir ses observations sur le dossier de bpost, le cas échéant après que celui-ci a été complété, cette disposition n'impose en revanche aucun délai à l'IBPT pour adopter une décision d'approbation ou de désapprobation de la proposition tarifaire du prestataire du service universel.
45. Sans être soumis à un délai légal précis mais en conformité avec les principes de bonne administration, l'IBPT estime adopter la présente décision dans un délai raisonnable, en prenant en considération avec attention les nombreuses observations écrites et orales de bpost sur les deux projets de décision de l'IBPT.
46. Il convient à cet égard de rappeler que :
47. l'IBPT a communiqué à bpost ses observations quant à sa proposition tarifaire (sous la forme d'un projet de décision) le 7 octobre 2016, soit moins d'un mois après réception d'un dossier complet de la part de bpost ;
48. bpost a demandé et obtenu un délai supplémentaire pour adresser ses observations sur le projet de décision de l'IBPT, lesquelles ont été reçues par l'IBPT les 7 et 18 novembre 2016.

⁷ Voir article 144ter, §2, alinéas 3 à 5 de la loi du 21 mars 1991.

49. Dans sa lettre du 25 novembre 2016, bpost exprime le souhait qu'une décision de refus ne soit pas adoptée par l'IBPT de manière hâtive et qu'il serait contraire au principe de bonne administration que la consultation préalable à une telle décision se réduise à un exercice purement formaliste et stérile. L'IBPT partage ce point de vue.
50. Les observations très nombreuses de bpost tant sur le principe d'orientation sur les coûts que sur la méthodologie proposée par l'IBPT dans son premier projet de décision contribuent à rendre plus complexe, et dès lors générateur de travail administratif, le débat concernant la vérification de la conformité des tarifs de chaque service universel de bpost au regard du principe d'orientation sur les coûts inscrit dans la législation européenne et belge. Il en va de même des observations adressées par bpost à l'IBPT le 15 février 2017 sur le deuxième projet de décision de l'IBPT communiqué à bpost le 22 décembre 2016. Dans ces conditions, bpost a elle-même contribué au prétendu retard qu'elle déplore⁸ quant à la mise en place de sa propre politique tarifaire de 2017.

3.2 Proposition de nouvelle tarification pour 2017 par bpost

3.2.1. Présentation des augmentations demandées par bpost pour 2017 qui s'appliquent aux services représentatifs pour le particulier et pour le petit utilisateur professionnel appelé « panier des petits utilisateurs »

51. Pour vérifier le caractère abordable des prix, l'évolution tarifaire est sondée à l'aide d'un outil appelé « panier des petits utilisateurs »⁹. Celui-ci est composé d'un ensemble de services postaux représentatifs des produits utilisés par les particuliers et les petits utilisateurs professionnels.
52. Il comprend les services suivants :
- les envois domestiques prioritaires et non prioritaires dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg ;
 - le courrier transfrontière sortant prioritaire et non prioritaire dont le poids est inférieur ou égal à 2kg;
 - les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;
 - Les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.
53. bpost a transmis le 29 août 2016 la liste de tous les produits appartenant au panier décrit ci-dessus qui feront l'objet d'une augmentation de prix. Cette liste est reprise aux tableaux 1 et 2 ci-après.
54. À la lecture de ces tableaux, on constate que les augmentations moyennes des tarifs pleins qui seront opérées pour 2017 se situent entre [CONFIDENTIEL]% et [CONFIDENTIEL]% selon les produits. La moyenne pondérée¹⁰ de ces augmentations s'élève à [CONFIDENTIEL]% (hors correction pour les frais terminaux).
55. [CONFIDENTIEL]

⁸ Cf. notamment lettre du 18 novembre 2016 de bpost à l'IBPT

⁹ Le panier des petits utilisateurs est défini à l'article 144^{ter}, § 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991.

¹⁰ Moyenne calculée au pro rata sur la base de la part de chaque produit dans le chiffre d'affaires global portant sur le panier des petits utilisateurs. Pour le détail du calcul voir Annexe 1.

56. [CONFIDENTIEL]

57. [CONFIDENTIEL]

58. [CONFIDENTIEL]

59. [CONFIDENTIEL]

Tableau 1 : Évolution des prix 2016-2017 pour le courrier domestique (<=2 kg) et le courrier transfrontière (<=2 kg)

Composition du panier	Produit	Évolution des prix		Hausse moyenne
		Prix 2016 (en EUR)	Prix 2017 (en EUR)	%
Courrier intérieur <= 2 kg	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per piece	0,79		
	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per 10	0,74		
	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per 100	0,74		[CONFIDENTIEL]
	Daily mail – MAFF & UV/RD PP – Prior	0,74		
	Daily mail – MAFF & UV/RD PP – Non Prior	0,70		
Courrier transfrontière <= 2 kg	Social Mail – Stamp – Prioritaire- ROW - Sold per piece	1,23		
	Social Mail – Stamp – Prior – Eur - per 5	1,13		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per piece	1,45		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per 5	1,35		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per 5	1,13		
	Social Mail – MAFF – Prior – Eur	1,03		[CONFIDENTIEL]
	Social Mail – MAFF – Non Prior – Eur	1,35		
	Social Mail – MAFF – Prior – row	1,20		
	Social Mail – MAFF – Non Prior – row	6,52		
	Social Mail – Reg Int Stamps – Eur	6,74		
	Social Mail – Reg Int Stamps – row	6,26		
	Social Mail – Reg Int- Eur	6,48		
Social Mail – Reg Int- row				

Source : bpost

Tableau 2 : Évolution des prix 2016-2017 pour les envois recommandés domestiques (<=2kg), les colis domestiques (<=10kg) et les colis transfrontières (<=20kg)

Composition du panier	Produit	Évolution des prix		Hausse moyenne
		Prix 2016 (en EUR)	Prix 2017 (en EUR)	%
Envois recommandés	Registered mail full tariff <= 2kg - Stamp	6,08		
	Registered mail full tariff <= 2kg - Other	5,87		
	Valeur déclarée - Plein tarif	5,00	[CONFIDENTIEL]	
	Accusé de réception (incl. Adm. & Jurid.)	1,25		
Colis intérieurs <= 10 kg	BPACK Mini-Parcels 1	3,90		
	BPACK Mini-Parcels 2	4,90		
	BPACK Mini-Parcels 3	5,90		
	BPACK 24 - 0-2kg	6,50		
	BPACK 24 - 2-10kg	8,80		
	BPACK Secur 0-2kg	7,70		
	BPACK Secur 2-10kg	10,00		
	BPACK Pay@home 0-2kg	13,35		
	BPACK Pay@home 2-10kg	15,65		
	Online 24 - 0-2kg	5,00		
	Online 24 - 2-10kg	6,00	[CONFIDENTIEL]	
	Online Secur 0-2kg	6,00		
	Online Secur 2-10kg	7,00		
	Online Pay@home 0-2kg	13,35		
	Online Pay@home 2-10kg	15,65		
	Online@bpost 24 - 0-2kg	4,00		
	Online@bpost 24 - 2-10kg	4,50		
Online@bpost Secur - 0-2kg	5,00			
Online@bpost Secur - 2-10kg	5,50			
Online@bpost Pay@home - 0-2kg	7,50			
Online@bpost Pay@home - 2-10kg	8,00			
Colis transfrontières <= 20 kg	BPACK WORLD Light-Prior <= 2 kg	8,70		
	BPACK WORLD Light-Economy <= 2kg	7,80	[CONFIDENTIEL]	
	BPACK WORLD 0-10kg	16,40		

Source : bpost

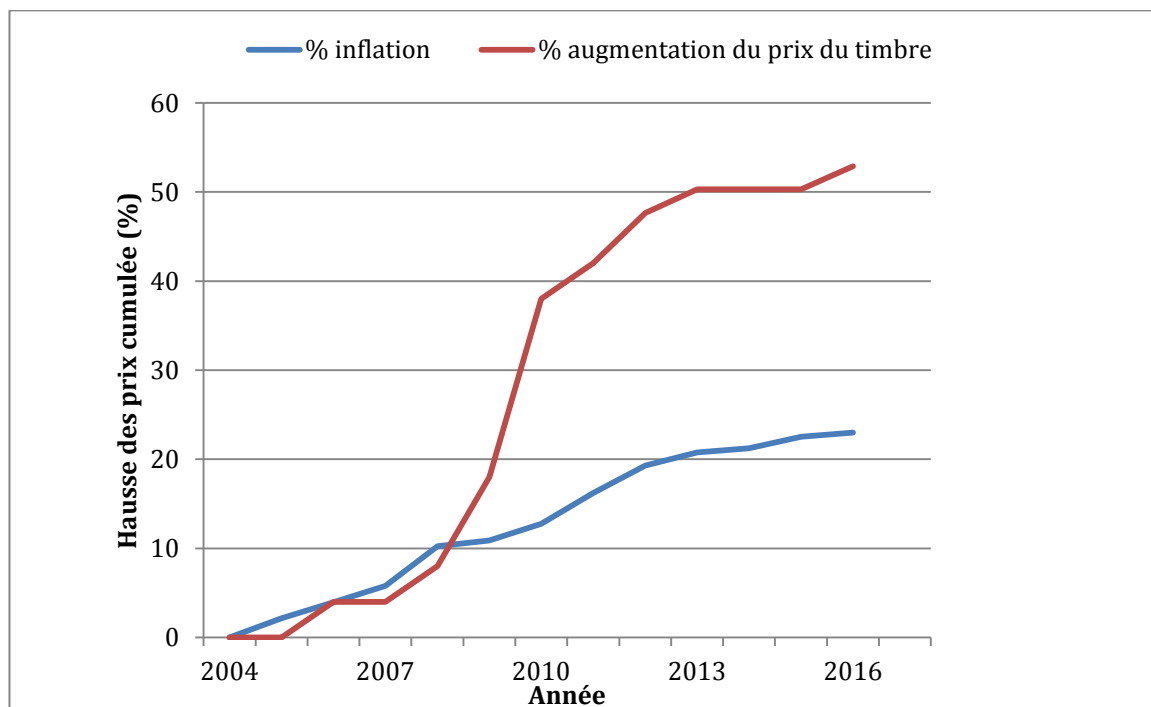
3.3. Analyse

3.3.1. Les augmentations

3.3.1.1. Évolution historique

60. Le graphique ci-après illustre l'évolution du prix du timbre pour une lettre domestique normalisée¹¹ depuis 2004 et la compare à celle de l'inflation¹² sur la même période.

Figure 1 : Comparaison de l'augmentation du prix du timbre poste et l'inflation (2004-2016)¹³



Source : SPF Économie - Bureau fédéral du Plan

¹¹ Prix du timbre vendu à l'unité.

¹² Dans le cadre de la présente décision l'inflation est calculée sur base de l'indice santé.

¹³ Le taux d'inflation pris en compte pour l'année 2016 correspond à l'estimation pour l'indice santé du bureau fédéral du plan au 5 juillet 2016, dernière estimation disponible au moment de la rédaction de la présente décision.

3.3.1.2. Comparaison internationale

61. Si l'on compare le prix en valeur nominale de la lettre domestique standard en Europe, on constate qu'en 2016, la Belgique se classe parmi les pays les plus chers de l'Union européenne. À noter cependant que la position de la Belgique s'est améliorée ces dernières années, notre pays reculant à la 7e place en 2016 alors qu'il occupait encore la 3e place en 2014. En outre, il convient également de souligner que dans la moitié des pays européens, le poids de la lettre domestique standard est limité à 20 grammes, ce qui n'est pas le cas en Belgique où il est limité à 50 grammes, ceci peut donc en partie expliquer un prix plus élevé.
62. En comparant le prix du timbre en Belgique et dans ses pays voisins, on constate là aussi une amélioration de la place de la Belgique qui est désormais devancée par Royaume-Uni, la France respectivement 4e et 6e au classement avec un timbre vendu 0,88€ pour le premier et 0,80€ pour le second (en 2014 le timbre belge se vendait plus cher que ceux de l'ensemble des pays limitrophes). Les Pays-Bas se classent 6e, juste derrière la Belgique avec un tarif de 0,73€. L'Allemagne et le Luxembourg ferment la marche avec tous les deux un timbre à 0,70€.

Tableau 3 : Comparaison du prix nominal de la lettre domestique standard en Europe

	Pays	Prix nominal en €	Poids maximal de la lettre
1.	Italie	2,80	20 g
2.	Danemark	2,55	50 g
3.	Finlande	1,20	50 g
4.	Royaume-Uni	0,88	50 g
5.	Croatie	0,85	50 g
6.	France	0,80	20 g
7.	Belgique	0,79	50 g
8.	Pays-Bas	0,73	20 g
9.	Grèce	0,72	20 g
10.	Irlande	0,70	50 g
11.	Luxembourg	0,70	50 g
12.	Allemagne	0,70	20 g
13.	Suède	0,70	20 g
14.	Autriche	0,68	20 g
15.	Slovaquie	0,65	50 g
16.	Estonie	0,65	50 g
17.	Portugal	0,58	20 g
18.	Lettonie	0,57	20 g
19.	Pologne	0,56	50 g
20.	République tchèque	0,48	50 g
21.	Hongrie	0,47	30 g
22.	Lituanie	0,45	20 g
23.	Espagne	0,45	20 g
24.	Bulgarie	0,44	50 g
25.	Chypre	0,41	20 g
26.	Roumanie	0,36	20 g
27.	Slovénie	0,36	20 g
28.	Malte	0,26	50 g

Source : Deutsche Post, mars 2016

63. Si l'on effectue la même comparaison, mais en PPA (Parité de Pouvoir d'Achat), de sorte que la situation économique individuelle de chaque pays soit prise en compte, on constate que la situation de la Belgique s'améliore : elle n'occupe plus que le 18e rang des pays les plus chers de l'Union européenne pour la lettre domestique standard.
64. Si l'on effectue la comparaison avec les pays limitrophes, la Belgique se positionne derrière le Royaume-Uni et la France, respectivement 12e et 16e, juste devant l'Allemagne (19e) et les Pays-Bas (20e). Le Luxembourg quant à lui pointe à la 23e place et fait partie des pays les moins chers d'Europe en ce qui concerne le prix de la lettre domestique standard exprimé en PPA.

Tableau 4 : Comparaison du prix de la lettre domestique standard en Europe (en PPA)

	Pays	Prix ajusté par rapport à la PPA en €	Poids maximal de la lettre
1.	Italie	2,90	20 g
2.	Danemark	1,97	50 g
3.	Croatie	1,42	50 g
4.	Slovaquie	1,02	50 g
5.	Pologne	1,02	50 g
6.	Finlande	1,01	50 g
7.	Bulgarie	0,98	50 g
8.	Estonie	0,94	50 g
9.	Grèce	0,92	20 g
10.	Lettonie	0,88	20 g
11.	Hongrie	0,86	30 g
12.	Royaume-Uni	0,79	50 g
13.	République tchèque	0,78	50 g
14.	Lituanie	0,78	20 g
15.	Portugal	0,78	20 g
16.	France	0,76	20 g
17.	Roumanie	0,75	20 g
18.	Belgique	0,75	50 g
19.	Allemagne	0,70	20 g
20.	Pays-Bas	0,70	20 g
21.	Irlande	0,66	50 g
22.	Autriche	0,65	20 g
23.	Luxembourg	0,61	50 g
24.	Suède	0,55	20 g
25.	Espagne	0,52	20 g
26.	Chypre	0,47	20 g
27.	Slovénie	0,47	20 g
28.	Malte	0,34	50 g

Source : Deutsche Post, mars 2016

3.3.2. Analyse des principes tarifaires

65. Pour chaque produit, la vérification des principes légaux définis au point 3.1.1.2., à savoir l'orientation sur les coûts, l'uniformité sur l'ensemble du territoire, la transparence et la non discrimination, est effectuée. La vérification du price cap, et donc du caractère abordable des prix, se fait quant à elle au point 3.4. de la présente décision.

3.3.2.1. Orientation sur les coûts

66. L'évaluation par l'IBPT du respect du principe d'orientation sur les coûts en ce qui concerne l'augmentation tarifaire proposée par bpost à partir de 2017 a évolué entre le premier projet de décision communiqué par l'IBPT à bpost le 7 octobre 2016 et la présente décision, ce afin de tenir compte :

- des objections de bpost à ce premier projet exprimées notamment dans ses lettres des 7 et 18 novembre 2016 ;
- et des observations de bpost, reprises dans sa lettre du 15 février 2017, quant au deuxième projet de décision communiqué à bpost le 22 décembre 2016.

3.3.2.1.1 Evaluation du respect du principe d'orientation sur les coûts dans le premier projet de décision de l'IBPT

67. Lors de l'approbation des tarifs du panier du petit utilisateur pour l'année 2016, l'IBPT n'avait pu effectuer qu'une vérification sommaire de l'orientation sur les coûts de ces tarifs et ce en raison notamment de l'absence de méthodologie clairement définie et de données suffisamment complètes pour procéder à une évaluation détaillée du caractère orienté sur les coûts ou non des produits faisant partie du service universel.

68. L'IBPT a, dans son premier projet de décision, proposé le choix d'une méthodologie à suivre pour la vérification de l'orientation sur les coûts de tarifs des services postaux relevant du service universel. Cette méthodologie est décrite de manière détaillée dans la « Note méthodologique pour la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs des services fournis par le prestataire du service universel postal » rédigée par WIK GmbH pour le compte de l'IBPT et jointe en Annexe 2 à la présente décision.

69. Selon la méthodologie proposée initialement, par souci de simplicité et afin d'éviter de générer une charge administrative trop importante, la vérification est effectuée non pas pour chaque ligne de produit ou chaque prix retenus individuellement, mais pour six¹⁴ groupes de produits, à savoir :

- Les lettres nationales
- Les lettres nationales : services supplémentaires¹⁵
- Les paquets nationaux
- Les lettres internationales
- Les lettres internationales : services supplémentaires
- Les paquets internationaux

¹⁴ À noter que la note méthodologique définit un septième groupe de produits, à savoir les *paquets nationaux : services supplémentaires*, mais bpost n'ayant pas de produits / services rentrant dans cette catégorie, celle-ci n'est en pratique pas utilisée dans le cadre de la présente décision.

¹⁵ Les services supplémentaires comprennent les frais de recommandation et les envois à valeur déclarée.

70. La méthode Fully Allocated Costs (FAC) est utilisée dans le cadre de la vérification telle qu'initialement projetée par l'IBPT. Ces coûts entièrement répartis sont basés sur les coûts réels de bpost. Pour effectuer sa vérification, l'IBPT s'est basé sur la totalité des coûts et des revenus issus de la comptabilité analytique de bpost et audités par le Collège des Commissaires. Les données disponibles les plus récentes en terme de coûts et de revenus étant celles de 2015, une estimation des revenus pour l'année 2017 a été effectuée sur base des prévisions d'évolution des volumes communiquées par bpost pour chacun des six groupes de produits¹⁶. Pour ce qui concerne les coûts, l'IBPT est parti du principe que ceux-ci seraient identiques sur la période 2015-2017 indépendamment des baisses de volumes prévues sur la période et ce, afin d'éviter au maximum toute sous-estimation. En effet, si les coûts de main d'œuvre et d'autres intrants sont susceptibles d'augmenter en raison de l'inflation, les coûts moyens sont également impactés par les variations de volumes. L'hypothèse retenue considérant les coûts totaux comme étant entièrement fixes (ce qui en pratique n'est pas le cas, une partie des coûts étant variables), une baisse de volume aura inévitablement pour effet d'augmenter les coûts moyens, ce qui est globalement favorable à bpost dans un contexte de vérification de l'orientation sur les coûts. On constate d'ailleurs, au regard de la comptabilité analytique de bpost pour les années 2013 à 2015, que les coûts de fourniture du service universel ont tendance à décroître malgré les baisses de volumes enregistrées pour le courrier.
71. Pour l'appréciation du caractère orienté sur les coûts des différents groupes de produits inclus dans le panier du petit utilisateur, la méthode utilisée dans le projet initial de l'IBPT a également tenu compte d'une marge raisonnable à laquelle bpost doit pouvoir prétendre, même sur des services réglementés. Selon la méthodologie proposée dans le projet initial de décision du 7 octobre 2016, ce taux de rendement raisonnable est calculé sur base du coût réel du capital de bpost; pour l'année 2015 celui-ci s'élève à [CONFIDENTIEL]%.
72. Après vérification et au regard des informations communiquées par bpost, l'IBPT faisait, dans son premier projet de décision, les constats suivants¹⁷ :
- Les tarifs proposés pour l'année 2017 permettraient à bpost de dégager une marge de [CONFIDENTIEL]% pour le groupe de produits « lettres nationales » ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 permettraient à bpost de réaliser une marge de [CONFIDENTIEL]% sur le groupe de produits « lettres nationales: services supplémentaires » ;
 - la marge réalisée en 2017 sur le groupe de produits « paquets nationaux » serait de [CONFIDENTIEL]% ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 devraient permettre à bpost de générer une marge [CONFIDENTIEL]% sur le groupe de produits « lettres internationales » ;
 - la marge réalisée en 2017 sur le groupe de produits « lettres internationales : services supplémentaires » s'élèverait à [CONFIDENTIEL]% ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 pour les produits du groupe « paquet internationaux » permettraient à bpost de dégager une marge de [CONFIDENTIEL]% ;
 - la marge qui serait réalisée par bpost en 2017 sur l'ensemble du panier des petits utilisateurs s'élèverait à [CONFIDENTIEL]%.

¹⁶ Voir Annexe 3.

¹⁷ Le détail du calcul et des résultats est repris à l'Annexe 4.

73. Dans son projet de décision initial, l'IBPT estime qu'il résulte des constats énumérés ci-avant, que la proposition tarifaire de bpost pour l'année 2017 ne permettrait pas de rencontrer l'obligation d'orientation sur les coûts prévue à l'article 144ter, §1, 2° de la loi du 21 mars 1991. En effet, les coûts moyens estimés pour 2017, en ce compris un taux de rendement raisonnable, sont inférieurs aux revenus moyens estimés pour la même année, et ce pour l'ensemble des groupes de produits. Avec une marge excédant [CONFIDENTIEL]% sur l'ensemble du panier des petits utilisateurs, l'IBPT ne saurait considérer que les tarifs proposés par bpost pour l'année 2017 sont globalement orientés sur les coûts.
74. Dans son deuxième projet de décision, qui tient compte des premières observations de bpost, l'IBPT a modifié sa décision d'une part en développant davantage l'interprétation qu'il convient de donner au principe d'orientation sur les coûts dans la régulation postale belge et européenne et, d'autre part, pour revoir la méthodologie à appliquer à la proposition d'augmentation tarifaire pour apprécier la conformité de celle-ci au principe d'orientation sur les coûts.
75. La présente décision tient en outre compte des deuxième observations de bpost communiquées le 15 février 2017.

3.3.2.1.2. Observations de bpost quant au respect du principe d'orientation sur les coûts

76. Par ses courriers des 7 et 18 novembre 2016, et du 15 février 2017:

- (1) bpost estime que l'IBPT interprète de manière illégale le principe d'orientation sur les coûts tel qu'il résulte des articles 12 de la directive postale 97/67 et de l'article 144 ter de la loi du 21 mars 1991; selon bpost, ces dispositions légales n'imposent pas d'obligation selon laquelle les tarifs de bpost ne pourraient dépasser les coûts plus une marge bénéficiaire raisonnable; une intervention du régulateur en ce sens par l'IBPT serait par ailleurs inopportune; l'IBPT répond à ces observations ci-après (point 3.3.2.1.3) en complétant sa décision quant à l'interprétation qu'il convient de donner au principe d'orientation sur les coûts dans la régulation postale belge et européenne.
- (2) bpost conteste également :
- la méthodologie élaborée avec l'assistance du consultant WIK utilisée dans le projet initial et décrite en Annexe 2 ;
 - la méthodologie révisée par l'IBPT jointe en Annexe 5 du deuxième projet de décision et de la présente décision.

Les aspects méthodologiques ont dès lors été revus par l'IBPT pour tenir compte de l'ensemble de ces observations, sont décrits en Annexe 5 à la présente décision et résumés au point 6° de la section 3.3.2.1.3 ci-dessous. Il y sera conclu que l'application de la méthodologie révisée à la proposition d'augmentation tarifaire de bpost pour 2017 ne permet pas de modifier la conclusion de l'IBPT, selon laquelle la proposition tarifaire de bpost pour 2017 n'est pas conforme au principe d'orientation sur les coûts.

3.3.2.1.3. Le principe d'orientation sur les coûts visé aux articles 12, deuxième tiret de la directive 97/67 et 144 ter de la loi du 21 mars 1991

77. Ce thème est développé en sept points :

1. Les termes de l'article 12 de la directive et de l'article 144 ter de la loi et les objectifs de la réglementation en matière d'orientation sur les coûts;

2. L'absence de jurisprudence pertinente interprétant l'article 12 deuxième tiret de la directive 97/67;
3. La question du double plafond;
4. L'IBPT a une compétence liée;
5. L'application du principe d'orientation sur les coûts par les autres ARN;
6. Le choix de la méthodologie et son application à l'augmentation tarifaire sollicitée pour 2017;
7. Le caractère prévisible de la décision.

1° Les termes de l'article 12 de la directive et de l'article 144 ter de la loi et les objectifs de la réglementation en matière d'orientation sur les coûts

78. L'article 12 de la directive 97/67 impose aux Etats membres de prendre « *des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants :*

- *les prix sont abordables [...]*
- *les prix sont orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel [...]*
- *les tarifs sont transparents et non discriminatoires [...]* »

79. Il résulte clairement des termes de ce texte que les tarifs de chacun des services inclus dans le service universel doivent respecter cumulativement chacun des principes énumérés à l'article 12, à savoir l'abordabilité (premier tiret), l'orientation sur les coûts (deuxième tiret), la transparence et la non-discrimination (quatrième tiret).

80. L'article 144ter, §1er de la loi du 21 mars 1991 transpose en droit belge cette obligation de conformité des tarifs de chacun des services inclus dans le service universel à chacun des principes d'abordabilité (art 144ter, §1er, 1°), d'orientation sur les coûts (art 144ter, §1er, 2°), de transparence et de non-discrimination (art 144ter, §1er, 4°) et aux principes de transparence et de non-discrimination en ce qui concerne les tarifs spéciaux (art 144ter, §1er, 4° et 5°).

81. En droit belge, le price cap instauré par la loi est inscrit à l'article 144ter, §1er, 1°, c'est-à-dire la disposition légale qui transpose l'obligation de conformité au principe d'abordabilité.

82. L'obligation de conformité au principe d'orientation sur les coûts constitue, tant à l'article 12 de la directive qu'à l'article 144ter de la loi, une obligation supplémentaire et distincte de l'obligation d'abordabilité, laquelle garantit l'accessibilité des services à tous les utilisateurs, en principe indépendamment d'une liaison aux coûts du prestataire du service universel. Sous réserve que l'application du principe d'abordabilité des tarifs ne pourrait conduire à imposer à bpost de vendre en-dessous de ses coûts (cf. infra : réconciliation du principe d'abordabilité avec l'interdiction des prix trop bas), le principe d'abordabilité s'applique cumulativement avec le principe d'orientation sur les coûts, notamment en sa dimension d'interdiction de tarifs excessifs, ainsi que le reconnaît bpost¹⁸.

18 Cf paragraphe 61 de la réponse de bpost au deuxième projet de décision

83. Il est vrai que, comme le souligne bpost, le principe d'orientation sur les coûts n'est pas défini dans la directive postale. Dans un tel cas, il convient de tenir compte tout d'abord des termes du droit communautaire (et notamment ceux de l'article 12 de la directive 97/67 elle-même, rappelés ci-dessus), et ensuite du contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation qui le prévoit¹⁹.

84. A cet égard, l'IBPT considère qu'outre les termes clairs de l'article 12 de la directive, en ce qu'il distingue les deux principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts, il résulte des travaux préparatoires de la directive 97/67 et de son contexte réglementaire ainsi que de l'interprétation de ce principe donné ultérieurement par la Commission européenne que le principe d'orientation sur les coûts dont la conformité est vérifiée dans la présente décision vise cinq objectifs :

- premier objectif : l'absence de prix prédateurs (interdiction des tarifs en-dessous des coûts) ;
- deuxième objectif : l'absence de subsides croisés ;
- troisième objectif : l'absence de tarifs excessifs (interdiction des tarifs largement au-dessus des coûts) ;
- quatrième objectif : assurer que les utilisateurs finals bénéficient des gains d'efficacité ;
- cinquième objectif : garantir la stabilité financière du service universel.

85. Selon bpost, les travaux préparatoires de la directive postale et le contexte de son application ne permettraient de démontrer l'existence que des deux premiers objectifs. bpost considère que la directive ne viserait pas l'interdiction de prix excessifs et qu'en outre l'exigence d'incitation à des prestations efficaces visée à l'article 12, deuxième tiret de la directive serait incompatible avec une interdiction de prix excessifs sous forme d'un plafonnement de la marge réalisée par le prestataire du service universel.

86. L'IBPT ne peut suivre une telle interprétation restrictive du principe d'orientation sur les coûts, pour les raisons suivantes :

87. Concernant le troisième objectif d'interdiction des prix excessifs :

- Le Green Paper on The Development of the Single Market for Postal Services, COM(91)476, 11 June 1992 (ci-après « green paper ») p. 219, pose en principe général que les tarifs de chaque service inclus dans le service universel doivent être liés étroitement aux coûts et basés sur les coûts moyens pour ce service.²⁰ Le principe général développé depuis le livre vert est donc en effet que les tarifs doivent être basés sur les coûts moyens de chaque service. Cela implique logiquement certes qu'ils ne peuvent être inférieurs aux coûts ni générer des subventions croisées (par exemple d'un secteur réservé vers un secteur non réservé) mais aussi qu'ils ne peuvent être excessifs par rapport au niveau des coûts ;

¹⁹ Point 57, de l'arrêt « Arcor » CJUE du 24 avril 2008, aff C-55/06, cité par bpost et relatif à l'interprétation du principe d'orientation sur les coûts dans une affaire de dégroupage de l'accès à la boucle locale en droit des télécommunications. Voir également point 19 de l'arrêt DHL Express Austria c. PCK, du 16 novembre 2016, aff. C-2/15.

²⁰ "Point 15.1 "RELATIONSHIP TO COSTS

All Member States agree that tariffs should be based on costs. More detailed analysis is needed to ensure a common understanding of what different costs there are, and to which of them this tariff principle should be applied. The general rule should be that tariffs ought to be based on average costs; tariffs for any service must cover at least the marginal costs associated with that service. If the standard (public) tariff is to be related to costs, it follows that contract prices should also be thus related. It also follows that discounts should be related to cost savings."

Dans le même sens, page 259 du Green Paper : *"The guiding principle should be that tariffs should be related to average costs..."*

- Cette interprétation est confirmée par le Staff working document accompagnant le rapport de la Commission concernant l'application de la 3e directive postale (17.11.2015)²¹ ainsi que par l'étude d'impact effectuée par la Commission européenne dans le cadre de la proposition de Règlement du Parlement et du Conseil relative aux services de livraison transfrontière de colis en matière postale²². La Commission européenne considère donc que le principe d'orientation sur les coûts énoncé à l'article 12, deuxième tiret de la directive 97/67 vise à interdire à la fois les prix prédateurs et les prix excessifs.

- L'interprétation du principe d'orientation sur les coûts défendue par l'IBPT dans ce dossier est également cohérente avec la notion de prix inéquitables en droit de la concurrence général. En vertu de l'article 102 du TFUE, un prix inéquitable peut l'être soit parce qu'il est trop bas, soit parce qu'il est excessif.²³

88. Concernant le quatrième objectif qui est d'assurer que les utilisateurs finals bénéficient des gains d'efficacité :

- l'explanatory memorandum de la proposition COM(2006)594 de la Commission à la base de la directive 2008/6/CE²⁴ ainsi que la position commune du Conseil²⁵ évoquent un tel objectif d'efficacité en liaison avec le principe d'orientation sur les coûts. Il s'agit, dans ce contexte, de pousser le prestataire du service universel à être plus efficace, pour délivrer un service d'une meilleure qualité et à un prix intéressant. Certes, le prestataire du service universel peut garder une partie des gains d'efficacité, mais le reste doit être rétrocédé aux utilisateurs finals en matière tarifaire et/ou non tarifaire. Dans un marché encore largement dominé par l'opérateur historique, il est nécessaire de mesurer et de contrôler ces gains d'efficacité via l'orientation sur les coûts. Il existe à cet égard plusieurs manières de remplir cet objectif, nullement incompatibles avec une interdiction de tarifs excessifs au-delà d'une marge raisonnable, contrairement à ce qu'observe bpost.

6.1 " *Tariffs for universal services ought to be related closely to costs. The objective is for tariffs for each service to be based on average costs for that service.*"

²¹ Staff Working Document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), SWD(2015) 207 final, p20:

"Ex ante approvals can help to ensure that prices of universal services are cost oriented and are therefore necessary where emerging competition might be damaged by universal service providers setting unreasonably low prices or consumers of universal service products or services might be damaged by universal service providers setting unreasonably high prices."

²² Cette étude d'impact énonce ce qui suit quant à l'application actuelle des principes tarifaires de l'article 12 de la directive postale (p.273 et 274 de l'impact assessment): « *The principles of cost orientation and price transparency are not applied in a rigorous and harmonised way.*

In addition to the specific terminal dues issue referred to above, the WIK study generally deplores that Member States apply the principle of cost-orientation quite differently. This is considered important because "apart from affordability which aims at ensuring access for all users to postal services, this principle aims at ensuring that prices are neither excessive, i.e. harmful to customers nor predatory, i.e. harmful to competition".

²³ L'article 102 initio du TFUE énonce que l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci peut notamment consister à : « imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables ». Comme l'expriment Bellamy&Child (European Union law of competition, seventh edition, n° 10.106 et suiv, consacrés à l'abus de position dominante pour pratiques de prix excessifs), « **Unfair pricing** may be either **unfairly low pricing**, designed to eliminate a competitor...or **unfairly high pricing** designed to achieve for the dominant undertaking larger profits than it would earn in a more competitive environment. ». Au-delà de cette analogie générale concernant la double dimension du principe d'interdiction des prix inéquitables, le principe d'orientation sur les coûts en régulation sectorielle notamment postale obéit à des objectifs spécifiques et son application par les autorités régulatrices compétentes peut ne pas coïncider avec la jurisprudence en matière d'abus de position dominante pour pratique de prix excessifs ou de prix prédateurs.

²⁴ "3.2.2. Reinforcing and clarifying the principle that universal service tariffs must be oriented to costs (Article 12, second indent, and Article 2, paragraph 20)

89. De telles prestations efficaces pourraient par exemple, être encouragées en appliquant des méthodes de comptabilisation distinctes des méthodes s'appuyant sur la comptabilité de l'entreprise et/ou les coûts historiques (bottom up de type LRIC par exemple).
90. Une autre manière d'inciter le prestataire du service universel à davantage d'efficacité via le principe d'orientation sur les coûts pourrait consister à ne pas autoriser d'augmentations tarifaires aussi élevées que l'inflation en cas de mauvaise performance de l'opérateur²⁶. Ces exemples démontrent en tout cas qu'une interprétation du principe d'orientation sur les coûts interdisant non seulement les tarifs prédateurs, mais également les tarifs excessifs, est compatible avec l'exigence requise par l'article 12, deuxième tiret de la directive 97/67, selon laquelle «les prix sont orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel »
91. Concernant le cinquième objectif, à savoir garantir la stabilité financière du service universel, l'IBPT n'aperçoit pas en quoi l'interdiction de tarifs excédant une marge bénéficiaire raisonnable ne serait pas compatible avec la viabilité financière du service universel. En effet, deux mécanismes au moins s'opposeraient à une mise en danger de la viabilité financière du service universel : le principe d'orientation sur les coûts, en sa dimension d'interdiction des prix trop bas ou prédateurs, d'une part, et l'obtention d'une compensation étatique fondée sur les articles 144 novies à undecies de la loi du 21 mars 1991, d'autre part.
92. Dès lors, tant les termes de l'article 12, deuxième tiret, de la directive 97/67 que les objectifs poursuivis par la directive et ses travaux préparatoires indiquent que le principe d'orientation sur les coûts visé par cette disposition inclut outre une interdiction des prix trop bas par rapport aux coûts, une interdiction des tarifs excessifs au regard des coûts plus une marge bénéficiaire raisonnable. L'interprétation du principe d'orientation sur les coûts qu'a donnée la Commission européenne dans des documents ultérieurs confirme par ailleurs cette interprétation, qui est cohérente tant avec le droit général de la concurrence qu'avec l'interprétation de ce principe utilisé dans d'autres législations sectorielles européennes.

The principle that services must be cost oriented has been translated in a different manner in the different language versions of Directive 97/67/EC, leading to possible differences of interpretation. The use of the concept 'cost orientation', in the language versions where this is still not the case at present, will contribute to the uniform application of this principle. Furthermore, the principle that prices must stimulate efficiency gains will improve the application of this provision for the benefit of users"

²⁵ « (15) Les fournisseurs de services postaux, notamment les prestataires du service universel désignés, sont encouragés à en améliorer l'efficacité afin de relever les nouveaux défis concurrentiels (comme la numérisation et les communications électroniques) qui diffèrent de ceux qu'ont connu les services postaux traditionnels, ce qui contribuera à un renforcement majeur de la compétitivité. »

²⁶ Ce choix possible n'a pas été fait par le législateur belge à travers le mécanisme du price cap visé à l'article 144 ter de la loi du 21 mars 1991. En effet, en cas de fourniture de services de bonne qualité par bpost, le price cap de l'article 144 ter, §1^{er}, 1^o est relevé au-delà de l'inflation via les boni de qualité, sans qu'il y ait de mécanisme de malus en cas de mauvaise performance.

93. Suite aux observations de bpost, l'IBPT a interrogé la Commission européenne afin de s'assurer que son interprétation du principe d'orientation sur les coûts est bien en ligne avec celle que la Commission entend lui donner. Dans sa réponse datée du 16 décembre 2016, la Commission européenne confirme que l'article 12, deuxième tiret, de la directive, et plus particulièrement l'obligation d'orientation sur les coûts, vise non seulement à interdire les prix trop bas, mais également les tarifs excessifs²⁷. Ceci apparaît clairement lorsque l'article 12 est lu en combinaison avec le considérant 26 de la directive 97/67 qui stipule ce qui suit :

« (26) Considérant que, afin d'assurer une saine gestion du service universel et d'éviter des distorsions de concurrence, les tarifs appliqués au service universel doivent être objectifs, transparents, non discriminatoires et orientés sur les coûts²⁸ ; »

La Commission ajoute que, selon elle, tant les interprétations littérales que téléologiques suggèrent que l'article 12 oblige les autorités de régulation nationales à prendre en compte ces deux dimensions dans leur interprétation du principe d'orientation sur les coûts²⁹. À cet effet, la Commission rappelle que les objectifs de base de la directive 97/67 étaient la libéralisation graduelle du marché postal afin d'assurer une concurrence équitable, et la prestation permanente et soutenable d'un service universel pour tous les utilisateurs et en particulier les utilisateurs individuels. Les principes tarifaires contenus à l'article 12 constituent un élément important afin d'atteindre ces deux objectifs majeurs³⁰.

Elle souligne également le fait que si l'obligation de tarifs abordables doit permettre à tous les utilisateurs d'avoir accès aux services offerts dans le cadre du service universel, cette obligation d'abordabilité ne permet pas à elle seule d'éviter que les tarifs soient déraisonnablement élevés et qu'ils excèdent largement les coûts. La Commission estime que le prix d'un service peut en effet très bien être considéré comme abordable dans la mesure où la part du budget des ménages qui y est consacrée est relativement faible, mais néanmoins être non orienté sur les coûts. Et de rajouter qu'un prix élevé peut agir comme un frein à une consommation plus importante de ces services et dès lors être à l'origine de la faible part dans les dépenses des ménages³¹.

²⁷ " [...] the wording of Article 12 PSD does not exclude that the provision in question and in particular the cost-orientation principle addresses both prices which are higher or lower than the costs of the provision of the universal service in question. Article 12 read in conjunction with recital 26 makes it clear that the USO tariffs should be geared to costs."

²⁸ Cette intention d'éviter à la fois des prix trop bas et excessifs apparaît encore plus clairement dans la version originale anglaise du considérant 26 qui dit ceci : « [...] the tariffs applied to the universal service should be [...] **geared to costs** ; »

²⁹ "Nothing in Article 12 PSD suggests that the cost-orientation principle refers only to prices that are below costs of a specific universal service. Rather to the contrary, both literal and teleological interpretations suggest that Article 12 even obliges national regulatory authorities (NRAs) to take both dimensions into account."

³⁰ "The basic objectives of the PSD are the gradual opening up of the postal market ensuring fair competition and the permanent and sustainable provision of a universal service for all users, in particular individual users. The tariff principles enshrined in Article 12 PSD constitute an important element to ensure the attainment of both these core basic aims."

³¹ "Although the PSD requires that tariffs are affordable and should enable all users to have access to the services provided, the affordability requirement alone could be insufficient to prevent unreasonably high prices that greatly exceed costs. [...] a price for a universal service item could be deemed affordable in that it comprises a low proportion of household expenditure yet the price could be many times the underlying universal service specific cost, i.e. not cost-oriented. Furthermore, this high price could act as a barrier to greater consumption and therefore be the cause of the low level of household expenditure."

Concernant l'objectif d'incitation à une prestation efficace du service universel, la Commission est d'avis que les incitants à l'efficacité peuvent être mis en œuvre de diverses façons, comme par exemple en autorisant des augmentations tarifaires supérieures à l'inflation, mais dans ce cas le lien avec l'amélioration de l'efficacité doit être démontré. Quoiqu'il en soit la Commission européenne insiste sur le fait qu'il est évident que le principe d'orientation sur les coûts signifie «proche des coûts» et ne doit donc pas être minimisé ou nié en raison d'obligations à accroître l'efficacité³².

94. Il en va de même de l'article 144 ter, §1er, 2°, qui transpose l'article 12, deuxième tiret de la directive. Par ailleurs, en droit belge, la question du double plafond soulevée par bpost est traitée au point 3° ci-dessous.

2° L'absence de jurisprudence pertinente interprétant l'article 12 deuxième tiret de la directive 97/67

95. bpost invoque les arrêts *Deutsche Post-Vedat Deniz*³³ et *bpost*³⁴ à l'appui de son argument selon lequel le principe d'orientation sur les coûts visé à l'article 12 de la directive 97/67 ne viserait pas à interdire des tarifs excessifs.

96. L'IBPT estime qu'aucun de ces deux arrêts rendus par la CJUE n'est pertinent en l'espèce. Ils concernent en effet l'interprétation par la CJUE du principe de non-discrimination visé à l'article 12, 4ème et 5èmes tirets de la directive 97/67 et nullement le principe d'orientation sur les coûts, visé quant à lui à l'article 12, deuxième tiret de la même directive. C'est dans le contexte particulier du principe de non-discrimination que la CJUE a considéré que les ristournes opérationnelles devaient tenir compte des coûts évités (affaire *Vedat Deniz* - interprétation de l'article 12, 5ème tiret) alors que par ailleurs, les ristournes de volume par expéditeur (« per sender ») peuvent quant à elles viser à stimuler la demande, indépendamment des coûts évités sans violer le principe de non-discrimination. La CJUE ne s'est pas prononcée quant à l'interprétation de l'article 12, deuxième tiret de la directive 97/67.

3° La question du double plafond

97. En matière tarifaire, l'article 12 premier tiret de la directive postale impose le respect du principe d'abordabilité tandis que l'article 12, deuxième tiret impose en outre le respect du principe d'orientation sur les coûts.

98. En droit belge, le principe selon lequel les tarifs doivent être abordables est notamment transposé par la fixation d'un price cap sur le panier des petits utilisateurs. Le respect du principe d'orientation sur les coûts est imposé de manière distincte.³⁵

99. bpost en déduit à tort qu'interpréter le principe d'orientation sur les coûts comme visant non seulement les prix prédateurs mais également les tarifs excessifs viderait de toute signification le price cap instauré par la loi.

³² "Where Article 12 states that prices should « give incentives for an efficient universal service provision », it could be argued that there may be different applications of this efficiency incentive. One option for example, would be to limit any (annual) tariff increase to an amount less than inflation; another one would allow operators to increase prices above inflation, but by a limited amount and to demonstrate efficiency improvements. However, it is evident that the cost orientation principle means that tariffs shall be geared to costs (...) and should not be undermined or negated by requirements to incentivise efficiency."

³³ Arrêt du 6 mars 2008 aff jointes C-287/06 à C- 292/06

³⁴ Arrêt du 11 février 2015, aff C-340/13

³⁵ A cet égard, le price cap de l'article 144 ter §1, 1°, diffère des price cap instaurés dans d'autres Etats membres car dans ces Etats, le price cap est déterminé pour appliquer tant le principe d'abordabilité des tarifs des services inclus dans le service universel que le principe d'orientation sur les coûts. Une comparaison avec le price cap d'autres Etats membres est développée sous le point 5° ci-dessous.

100. En réalité, les deux mécanismes sont différents et leur application respective est susceptible d'évoluer différemment. Le price cap visé par l'article 144 ter, §1er, 1° de la loi belge du 21 mars 1991 n'a jamais été fixé ni calculé en lien avec tous les coûts de bpost relatifs aux services concernés mais seulement avec l'un d'entre eux, représentant une faible proportion du coût total : l'inflation pour l'année considérée. La loi et la réglementation prévoient aussi le relèvement de ce price cap par des boni de qualité en termes de délais d'acheminement, lesquels sont étrangers aux coûts du prestataire du service universel³⁶. Le price cap concerne uniquement les augmentations tarifaires et non la vérification, à l'occasion d'une augmentation tarifaire, de la conformité du tarif dans sa totalité au principe d'orientation sur les coûts et notamment à l'appréciation de la marge réalisée par le prestataire du service universel³⁷. Le niveau actuel du price cap est élevé (notamment grâce aux boni de qualité dont bpost a bénéficié dans le passé) et a permis à bpost de faire d'importants bénéfices. Etant en réalité étranger aux coûts de bpost, hormis l'inflation de l'année considérée, le price cap visé à l'article 144 ter §1, 1° n'est pas non plus appelé à varier en raison d'une variation des coûts de bpost.
101. Il est donc possible que des tarifs proposés par bpost soient considérés comme excessifs dans leur totalité dans la mesure où ils permettent de dégager, au-delà des coûts, une marge bénéficiaire dépassant la mesure du nécessaire et raisonnable dans un marché où la concurrence est insuffisante alors que par ailleurs les conditions du price cap sont remplies.
102. Inversément, il n'est pas inconcevable qu'à l'avenir, les coûts de bpost augmentent, par exemple en raison de la diminution des volumes de courrier et d'une proportion plus importante des coûts fixes, ramenant la marge de bpost en-deça d'un niveau raisonnable, alors que le price cap visé à l'article 144ter § premier, 1° évoluerait autrement (en fonction de l'indice santé et du bonus qualité). Dans un tel cas, l'augmentation tarifaire pourrait être conforme au principe d'orientation sur les coûts (la marge prévue en cas d'application de l'augmentation tarifaire serait positive et raisonnable) mais devrait néanmoins encore respecter le price cap fixé en vertu de la loi en application du principe d'abordabilité tarifaire.
103. Enfin, en cas d'augmentation très importante des coûts moyens de bpost, il n'est pas impossible, au moins en théorie, qu'une application stricte du price cap imposé par la loi belge équivaldrait à obliger bpost à vendre ses services en-dessous de ses coûts. Dans un tel cas, l'IBPT examinerait comment il conviendrait d'appliquer le principe d'abordabilité des tarifs faisant partie du service universel inclus dans le panier des petits utilisateurs de manière à le réconcilier avec l'interdiction de pratiquer des prix trop bas (l'autre dimension du principe d'orientation sur les coûts). Il convient de souligner qu'un tel cas de figure ne se présente pas en 2017 et est peu probable à court ou moyen terme.³⁸

³⁶ Ce mécanisme de boni de qualité ne résulte pas nécessairement en une amélioration de l'efficacité en termes de délais d'acheminement (cf <http://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-10-octobre-2016-concernant-le-controle-des-delais-dacheminement-pour-lannee-2015>)

³⁷ A cet égard, l'intention de l'IBPT est de permettre au prestataire du service universel de dégager une marge positive raisonnable sur ses tarifs. Il n'est pas question de lui imposer une marge nulle ou proche de zéro, comme semble le craindre bpost dans ses observations.

³⁸ Pour cela il faudrait que bpost enregistre une forte et soudaine baisse de revenus ou hausse de coûts or on constate que ces dernières années bpost a pu maintenir ses revenus et limiter les augmentations de coûts (la tendance allant même à la réduction des coûts grâce notamment à la rationalisation des processus opérationnels). En imaginant qu'un choc peu prévisible ne vienne impacter fortement la demande de courrier égrené et/ou les coûts sous-jacents, le fait que le crédit non utilisé pour les augmentations tarifaires, dans le cadre de l'application du price cap, soit reportable et cumulable pour une période de 3 ans, devrait permettre à bpost d'augmenter ses prix de manière suffisante, en cas de besoin après une période de gel des augmentations tarifaires. Si le scénario décrit par bpost n'est pas impossible, il est cependant assez peu probable à court ou moyen terme. De plus la présente décision prévoit la possibilité de revoir le niveau de bénéfice raisonnable

104. L'interprétation du principe d'orientation sur les coûts exposée dans la présente décision ne vide donc pas le price cap de l'article 144ter, §1, 1° de sa substance. En pratique, le price cap sera amené à effectivement limiter les augmentations tarifaires de bpost lorsque la marge de bpost sera positive, sans dépasser le niveau d'une marge raisonnable tel qu'apprécié par l'IBPT. Au-delà de celle-ci ou, (si ce scénario survient) en deça des coûts de bpost, le principe d'orientation sur les coûts s'appliquera en l'une de ses deux dimensions (interdiction des prix excessifs ou des prix trop bas).
105. L'hypothèse de la coexistence distincte des deux principes a d'ailleurs été envisagée à l'occasion des travaux préparatoires de l'AR du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, dont le rapport au Roi énonce ce qui suit :

« Article 33.

En tant qu'organe de régulation, l'Institut est invité à contrôler le respect de deux principes : l'orientation des tarifs en fonction des coûts et la limitation des augmentations tarifaires en fonction des indices santé et des prix à la consommation.

Au cas où il s'avérerait que suite à une analyse par le prestataire du service universel désigné de ses propres coûts, l'augmentation tarifaire demandée irait au-delà de l'augmentation autorisée des indices santé ou à la consommation, l'Institut veillera à concilier le respect des deux principes en s'attachant spécialement à l'orientation des tarifs en fonction des coûts. »

4° L'IBPT a une compétence liée

106. L'article 144ter, §2, de la loi du 21 mars 1991 charge l'IBPT d'examiner les propositions d'augmentation tarifaire du prestataire du service universel sur la base des informations à remettre par le prestataire du service universel pour le 1er septembre de l'année n-1 au plus tard.
107. Pour ce faire, l'IBPT doit évaluer si tous les principes tarifaires décrits ci-dessus (voir 3.1.1.2.) sont respectés, dont le principe d'orientation sur les coûts.
108. Si après vérification, l'un de ces principes s'avère non respecté, l'IBPT « refusera la hausse tarifaire proposée par le prestataire désigné du service universel ».
109. La loi impose donc à l'IBPT de refuser la hausse tarifaire s'il constate que celle-ci n'est pas conforme au principe d'orientation sur les coûts. La loi n'accorde pas à l'IBPT une compétence facultative que l'IBPT ne doit exercer que dans des cas considérés comme opportuns ou appropriés ou encore conformes au respect du principe de proportionnalité.
110. Dans ce contexte légal, les arguments soulevés par bpost et selon lesquels l'adoption d'une décision refusant la hausse tarifaire sollicitée ne serait ni opportune, ni proportionnée et porterait préjudice à bpost, sont dénués de pertinence.

111. La seule question à propos de laquelle l'IBPT dispose d'un pouvoir d'appréciation est celle de savoir si les augmentations tarifaires sollicitées par bpost sont ou non conformes au principe d'orientation sur les coûts. Ainsi, l'IBPT dispose d'une compétence discrétionnaire quant au choix de la méthodologie à utiliser pour effectuer cette vérification, Le choix de la méthodologie et son application ont été soumis aux observations de bpost, dont l'IBPT a tenu compte. Ils sont synthétisés au point 6° ci-dessous et détaillés à l'Annexe 5.

112. En revanche, si après vérification l'IBPT constate que le principe d'orientation sur les coûts n'est pas respecté, l'IBPT dispose non d'une compétence discrétionnaire mais d'une compétence liée quant aux conséquences légales de cette constatation. En effet, selon les termes de la loi actuelle, l'IBPT doit, dans un tel cas, refuser l'augmentation tarifaire sans disposer d'un autre choix.

113. Contrairement à ce qu'affirme bpost dans ses observations du 15 février 2017, il n'y a aucune contradiction entre, d'une part, admettre que l'IBPT dispose d'un pouvoir d'appréciation pour appliquer le principe d'orientation sur les coûts et, d'autre part, considérer que l'IBPT dispose d'une compétence liée une fois constatée la non-conformité à ce principe. Dans l'affaire Colmant³⁹, le Conseil d'Etat a adopté un raisonnement similaire à celui de l'IBPT dans la présente décision, à savoir :

1° une hypothèse de droit (ou condition légale) où l'autorité administrative a un pouvoir d'appréciation, puis, si l'hypothèse de droit est considérée comme remplie ;

2° une conséquence légale consistant en une compétence liée.

114. Dans l'affaire Colmant, la décision attaquée est une décision du Ministre de l'Intérieur selon laquelle Mme Colmant fait d'office et sans préavis l'objet d'un retrait définitif d'emploi, ce en raison d'une absence irrégulière de plus de 10 jours. Dans son recours en annulation, la requérante invoquait notamment la violation du principe de proportionnalité.

Le Conseil d'Etat décide : « Considérant, sur la quatrième branche du moyen que la question de la proportionnalité de la décision entreprise et donc de l'erreur manifeste d'appréciation n'a pas à se poser en l'espèce puisque la décision à prendre est imposée par la loi dès lors qu'une absence de plus de dix jours est tenue pour irrégulière; qu'ou bien les justifications apportées par la requérante étaient admises et son absence avait un caractère régulier, ou bien ces justifications ne l'étaient pas et la partie adverse n'avait d'autre choix que de constater que les conditions légales de la démission d'office étaient réunies; qu'il n'existait légalement pas d'autre possibilité; que l'erreur manifeste d'appréciation aurait pu porter sur le caractère irrégulier de l'absence mais il a été montré que la partie adverse avait rempli à cet égard toutes ses obligations; que la quatrième branche du moyen n'est pas fondée; »

Dans l'affaire Colmant, le Conseil d'Etat admet que l'autorité administrative avait un pouvoir d'appréciation sur le caractère irrégulier ou non de l'absence de plus de dix jours, tout comme l'IBPT dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la question de savoir si l'augmentation de prix sollicitée est ou non conforme au principe d'orientation sur les coûts. Une fois la condition remplie (dans le cas Colmant absence irrégulière de plus de dix jours, dans le cas bpost non-conformité au principe d'orientation sur les coûts) l'autorité administrative n'a plus d'autre choix que ce qu'impose la loi : démission d'office dans le cas Colmant et refus d'approuver l'augmentation tarifaire dans le cas bpost.

³⁹ Arrêt Colmant du Conseil d'Etat n° 217.770 du 7 février 2012

115. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans la mesure de cette compétence liée, la question de la proportionnalité de la décision et de son opportunité n'ont pas à se poser puisque la décision est imposée par la loi.
116. A titre très subsidiaire, quant à la nécessité et à l'opportunité de la décision, l'IBPT considère que la présente décision, en son volet d'application du principe d'orientation sur les coûts, est conforme au principe de proportionnalité.
117. Elle est en effet nécessaire et opportune en raison du caractère encore trop peu concurrentiel qui caractérise les marchés postaux en Belgique (en dépit de la libéralisation du marché postal voulue par le directive postale) en tout cas en ce qui concerne les services d'envois postaux inclus dans le service universel, soumis à des barrières tant juridiques qu'économiques à l'entrée et à l'expansion sur le marché.
118. Les principales barrières légales sont :
- a) les obligations de couverture territoriale et de fréquence de passage auxquelles doivent faire face les titulaires de licence autorisés à distribuer des correspondances incluses dans le service universel (art 148sexies de la loi du 21 mars 1991). Ces obligations en termes de couverture territoriale et de fréquence de passage peuvent dissuader des entreprises postales d'entrer sur le segment de la distribution et imposent à celles qui sont entrées de procéder à des investissements qui ne correspondent pas nécessairement aux activités commerciales qu'elles entendent développer ni aux capacités financières dont elles disposent, ce qui limite considérablement leur capacité à se différencier de bpost et à la concurrencer efficacement.
 - b) l'obligation imposée par l'article 148decies de la loi postale aux opérateurs postaux de travailler avec du personnel sous contrat de travail pour toute activité de levée, de tri ou de distribution d'envois de correspondance relevant du service universel (à l'exception des opérateurs dispensés de demander une licence en vertu de l'article 148sexies §4). Un nouvel entrant potentiel sur le segment de la distribution de correspondances relevant du service universel ou un titulaire de licence se voit ainsi privé de la possibilité de recourir à de la main d'œuvre indépendante, alors que la distribution repose principalement sur du capital humain et qu'une telle flexibilité lui permettrait d'alléger sa structure de coûts et de se différencier du service fourni par bpost.
 - c) Les concurrents de bpost sur le segment de la distribution d'envois postaux relevant du service universel sont, en outre, soumis à un régime différent de celui de bpost en matière de TVA. L'article 44, § 3, 14°, du Code de la TVA exonère « les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations de services effectuées par les prestataires de services postaux, qui s'engagent à assurer la totalité ou une partie du service postal universel, lorsque ces prestations de services concernent des services postaux universels tels que définis à l'article 142 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ». bpost, en sa qualité de prestataire désigné du service universel, bénéficie de cette exonération, à l'inverse de ses concurrents. Ce régime différencié constitue dès lors une autre barrière légale à l'entrée et à l'expansion pesant sur les seuls concurrents de bpost.

119. Les barrières économiques structurelles sont les suivantes:

a) Le marché postal repose sur des économies d'échelle et de gamme importantes, qui se marquent singulièrement au niveau de la distribution. Le coût de distribution d'envois de correspondance est, pour l'essentiel, déterminé par les charges salariales des facteurs. Ces charges sont influencées par le niveau de couverture de même que par les fréquences de passage, exigés par la loi postale, et sont, dans une certaine mesure, indépendantes des volumes réellement distribués. Un nouvel entrant souhaitant s'établir de manière pérenne sur le segment de distribution doit développer une base de clients suffisamment large et distribuer des volumes suffisamment importants pour pouvoir abaisser le coût unitaire de distribution, à un niveau comparable à celui atteint par bpost grâce aux économies d'échelle et de gamme que les volumes traités par elle lui procurent. Pour un nouvel entrant ou un petit concurrent, cela suppose de développer graduellement la base de clientèle et d'adapter le rythme d'investissements en conséquence. Tant que ce seuil n'est pas atteint, un petit concurrent ne pourra pas se prévaloir d'économies d'échelle et de gamme comparables à celles de bpost et devra dès lors supporter un coût unitaire de distribution plus élevé que celui de bpost.

b) La réputation et l'image dont bénéficie bpost en sa qualité de prestataire historique du service universel constituent également un frein à l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché postal. Les expéditeurs et intermédiaires ont, en effet, tendance à préférer le fournisseur historique à un nouvel entrant. En outre, les droits exclusifs dont bpost a bénéficié jusqu'au 1er janvier 2011 lui ont permis d'établir un lien de confiance solide et durable avec une partie importante de la demande sur le marché postal.

c) Le comportement d'achat d'une partie de la demande constitue une autre barrière structurelle. Il s'avère, en effet, que certains clients préfèrent recourir à un fournisseur unique pour la gestion de la totalité de leurs besoins postaux (« one-stop shopping »). Un petit concurrent, n'a pas le réseau ni les capacités de satisfaire de telles demandes.

120. Il convient aussi de rappeler que bpost détient des parts de marché très élevées par rapport à celles de ses concurrents dans les marchés ou segments de marché suivants, où elle est particulièrement peu exposée à la concurrence⁴⁰ et donc en position d'augmenter ses prix de manière profitable.

121. Ainsi, en 2015, la part de marché (en chiffre d'affaires) de bpost sur le marché postal dans son ensemble était de [60-70]%⁴¹. Pour ce qui concerne plus particulièrement les envois de correspondance appartenant au service universel (hors envois recommandés et à valeur déclarée) bpost détient toujours une part de marché de [CONFIDENTIEL]% et ce, tant en volumes qu'en revenus. Pour les envois recommandés et à valeur déclarée, le constat est identique. Enfin, bpost est actuellement toujours le leader pour la livraison de colis B2C et C2X⁴².

⁴⁰ Cf. également lettre du 16 décembre de la Commission rappelant que bpost semble toujours détenir une position dominante sur le marché belge des services postaux portant sur des envois de correspondance.

⁴¹ Voir Communication du Conseil de l'IBPT du 30 novembre 2016 concernant l'observatoire du marché des activités postales en Belgique pour 2015.

⁴² Voir prospectus d'introduction en bourse de bpost p. 60, où la part de marché de bpost pour les activités B2C et C2X est estimée à 50%, ainsi que le rapport annuel 2015 de bpost, p. 115.

122. Outre le fait que la présente décision contribue à remédier à une situation de marché où la concurrence est encore insuffisante (« market failure »), en appliquant le principe d'orientation sur les coûts en sa dimension d'interdiction des prix trop élevés, (supra), cette décision n'a pas d'impact négatif sur les autres objectifs en matière tarifaire de la directive postale européenne et de la loi postale belge:

- le principe d'abordabilité est respecté et le price cap instauré par la loi belge est destiné à s'appliquer notamment dans les situations où bpost dégage une marge positive inférieure au plafond d'orientation sur les coûts ;

- la viabilité du service universel n'est pas menacée à partir du moment où,

(1°) la méthodologie utilisée par l'IBPT s'appuie sur la méthode FDC, laquelle, en cas de déclin des volumes, prévoit une augmentation des coûts moyens de bpost et donc du plafond de prix excessif ;

(2°) si les coûts devaient dépasser les recettes correspondantes, il serait fait application d'un prix plancher conformément au principe d'orientation sur les coûts en sa dimension d'interdiction des prix trop bas⁴³ ;

et

(3°) bpost peut faire appel au mécanisme de compensation étatique dans la mesure où un coût net est avéré au sens de l'article 144 undecies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

- la présente décision n'a pas non plus d'impact négatif sur l'objectif d'encourager la concurrence, même si les tarifs des services inclus dans le panier des petits utilisateurs n'augmentent pas en 2017. En effet, les concurrents de bpost visent surtout la clientèle de bpost bénéficiant de conventions d'envois en nombre, catégories de services non incluses dans le panier des petits utilisateurs. Pour ces catégories de services, bpost n'a pas besoin de faire approuver ses tarifs au préalable par l'IBPT. Il lui incombe à cet égard de proposer à cette clientèle des tarifs et des ristournes conformes à l'ensemble des principes tarifaires de l'article 144 ter de la loi du 21 mars 1991, en ce compris le principe de non-discrimination, qui lui impose de pratiquer des prix similaires dans des situations similaires et de pratiquer des prix différents dans des situations différentes ;
- l'application du principe d'orientation sur les coûts est également compatible avec l'objectif d'éviter les situations de subventions croisées. A cet égard, une marge inférieure sur les services égrenés du panier des petits utilisateurs est de nature à limiter les possibilités de subventions croisées via des ristournes volumes importantes accordées sur le marché des colis ou sur le marché des envois de correspondances aux grands clients, segments de marché sur lesquels des concurrents de bpost sont intéressés à se développer.

⁴³ Dans la mesure où il convient de tenir compte de l'objectif de viabilité du service universel en matière postale, le prix plancher résultant de l'application du principe d'orientation sur les coûts en droit postal peut ne pas correspondre à la notion de prix prédateurs en application de l'article 102 du TFUE. Il n'est toutefois pas nécessaire de préciser davantage cette notion dans le contexte de la présente décision, cette problématique ne se posant pas pour les augmentations tarifaires sollicitées pour 2017.

123. Enfin, bpost conteste la nécessité et l'opportunité de la présente décision, arguant notamment que le prix du timbre en Belgique est inférieur à la moyenne européenne et que les petits utilisateurs de services postaux bénéficient de tarifs abordables. Cet argument est non pertinent dans la mesure où il concerne l'abordabilité des tarifs qui est un principe distinct de l'orientation sur les coûts et traité dans la loi via l'application du mécanisme de price cap. L'IBPT ne conteste d'ailleurs pas le caractère abordable des prix dans le cadre de la présente décision.

À noter toutefois, que le seul fait que bpost se trouve dans la moyenne européenne pour ce qui est du prix du timbre ne signifie pas pour autant que les prix des produits appartenant au panier du petit utilisateur ne sont pas excessifs. En effet, les coûts de distribution varient d'un pays à l'autre, en fonction notamment des volumes, des circonstances géographiques et démographiques, des coûts de main d'œuvre etc. Les volumes postaux par habitant, la forte densité de population et les conditions géographiques assez favorables, font de la Belgique un pays relativement peu coûteux pour la distribution du courrier en comparaison avec des pays comme la France où l'Italie par exemple. Il semble normal que l'utilisateur belge ne paye pas plus que la moyenne européenne pour ses services postaux dans la mesure où les coûts de distribution sont inférieurs à la moyenne européenne (et se trouvent même parmi les plus faibles), il ne serait donc pas illogique que la Belgique se retrouve parmi les pays où le timbre est le moins cher.

L'IBPT tient également à souligner que le benchmark du prix du timbre pour la lettre domestique « standard » repris au tableau 4 et sur lequel bpost s'appuie pour démontrer le caractère inopportun et non nécessaire de la présente décision, concerne les tarifs pour les lettres prioritaires, or dans bon nombre de pays européens le prestataire du service universel offre une alternative au courrier prioritaire, moins chère. Ainsi, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont autant d'exemples où le service de distribution en J+1 peut s'apparenter à un service « premium » en comparaison avec le service de distribution non prioritaire qui s'apparente lui à un service « économique », les utilisateurs ayant le choix. En Belgique, le petit utilisateur particulier n'a quant à lui pas la possibilité de bénéficier d'un service de courrier « économique » à moins de disposer d'une machine à affranchir.

5° L'application du principe d'orientation sur les coûts par les autres autorités de régulation nationales ;

124. La pratique en matière de régulation tarifaire dans le secteur postal varie selon les États membres.

125. Ainsi certains États membres comme l'Allemagne ou les Pays-Bas ont fait le choix de combiner la vérification du respect de l'orientation sur les coûts et du caractère abordable des tarifs en intégrant le principe d'orientation sur les coûts directement dans le mécanisme de price cap.

126. La France procède également à la vérification de l'orientation sur les coûts dans le cadre du price cap. À la différence des Pays-Bas ou de l'Allemagne, une vérification additionnelle du caractère abordable des prix peut-être effectuée. Ainsi, il est déjà arrivé que l'ARCEP refuse⁴⁴ une augmentation tarifaire proposée par La Poste pourtant conforme au price cap.

⁴⁴ Voir Avis n° 2009-0115 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 12 février 2009 sur le dossier tarifaire de La Poste du 12 janvier 2009 relatif aux produits nationaux du colis relevant du service universel.

127. D'autres Etats membres comme le Portugal effectuent la vérification du respect du principe d'orientation sur les coûts en parallèle de la vérification du caractère abordable des tarifs. Les augmentations tarifaires sont limitées par l'application d'un price cap basé sur l'inflation. Dans le même temps, l'augmentation tarifaire proposée ne peut pas conduire à une augmentation de la marge réalisée par le prestataire du service universel ou à une baisse de celle-ci qui reviendrait à rendre le service déficitaire.
128. Enfin, certains États membres comme l'Autriche ou encore l'Italie n'ont pas recours à un price cap pour la vérification du caractère abordable des prix, mais effectuent néanmoins une vérification du respect des principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts. Ainsi, par exemple, en Autriche les tarifs peuvent augmenter en fonction de l'inflation. Lorsqu'il effectue le contrôle des augmentations tarifaires demandées par le prestataire du service universel, le régulateur vérifie, sur base de données chiffrées communiquées par le prestataire du service universel, l'orientation sur les coûts pour le panier de produits appartenant au service universel soumis à régulation tarifaire.
129. L'Annexe 6, expose plus en détails les régimes applicables dans les différents pays énumérés ci-dessus.
130. En l'absence d'harmonisation plus étroite par les institutions européennes quant à la définition et à la manière d'appliquer le principe d'orientation sur les coûts, on observe une grande diversité de solutions, chaque Etat membre ayant appliqué ce principe en fonction du contexte législatif postal et des circonstances nationales qui le caractérisent. Il en va ainsi notamment en Belgique, la solution retenue par l'IBPT tenant compte du contexte et des objectifs du droit postal européen ainsi que du contexte légal et économique belge.

6°Le choix de la méthodologie et son application à l'augmentation tarifaire sollicitée pour 2017;

131. Suite aux observations de bpost concernant la méthodologie appliquée par l'IBPT dans son premier projet de décision pour la vérification du respect du principe d'orientation sur les coûts des tarifs proposés par bpost, la méthodologie a été adaptée afin de tenir compte des remarques de bpost, principalement concernant la notion de bénéfice raisonnable auquel bpost doit pouvoir prétendre, même sur des services réglementés. On trouvera une description détaillée de cette méthodologie révisée à l'Annexe 5.
132. Les observations formulées par bpost par rapport à cette méthodologie révisée sont également traitées à l'Annexe 5. Celles-ci portent notamment sur l'allocation comptable des coûts, sur l'incitation à l'efficacité, sur le niveau d'agrégation à prendre en compte, et sur le calcul du bénéfice raisonnable autorisé. Après analyse, il apparaît que les remarques formulées ne sont pas de nature à modifier la méthodologie et la position adoptée par l'IBPT dans le cadre de sa vérification du respect du principe d'orientation sur les coûts de la proposition tarifaire de bpost.

En résumé :

133. Tout comme le prévoyait la méthodologie proposée initialement, la vérification de l'orientation sur les coûts est effectuée non pas pour chaque ligne de produit ou chaque prix retenus individuellement, mais pour six⁴⁵ groupes de produits, à savoir :

⁴⁵ À noter que la note méthodologique définit un septième groupe de produits, à savoir les *paquets nationaux : services supplémentaires*, mais bpost n'ayant pas de produits / services rentrant dans cette catégorie, celle-ci n'est en pratique pas utilisée dans le cadre de la présente décision.

- Les lettres nationales
 - Les lettres nationales : services supplémentaires⁴⁶
 - Les paquets nationaux
 - Les lettres internationales
 - Les lettres internationales : services supplémentaires
 - Les paquets internationaux
134. De la même façon, le choix de la méthode Fully Allocated Costs (FAC) est maintenu car l'IBPT reste convaincu qu'il s'agit de la méthode permettant la meilleure approximation du coût économique sur base de données comptables auditées. En effet, le coût total d'un service n'est pas toujours facile à identifier dans le cas d'une entreprise multi-produits et qui plus est dans le cas d'une entreprise postale où la proportion de coûts communs est importante, ce qui pourrait être source d'erreurs.
135. Ces coûts entièrement répartis sont basés sur les coûts réels de bpost et ne doivent pas être corrigés pour une éventuelle inefficience.
136. Pour effectuer sa vérification, l'IBPT se base sur la totalité des coûts et des revenus issus de la comptabilité analytique de bpost et devant être audités par le Collège des Commissaires⁴⁷. Les données disponibles les plus récentes en termes de coûts et de revenus étant celles de 2015, une estimation des revenus pour l'année 2017 est effectuée sur base des prévisions d'évolution des volumes communiquées par bpost pour chacun des six groupes de produits⁴⁸. Pour ce qui concerne les coûts, l'IBPT part du principe que ceux-ci seraient identiques sur la période 2015-2017 indépendamment des baisses de volumes prévues sur la période et ce, afin d'éviter au maximum toute sous-estimation.
137. Pour ce qui concerne le bénéfice raisonnable, celui-ci est fixé à maximum 15% de return on sales (RoS)⁴⁹. L'IBPT entend ainsi tenir compte des critiques de bpost à l'égard de l'utilisation du WACC et du return on assets initialement prévus pour définir le taux de bénéfice raisonnable.
138. En effet, l'IBPT conçoit que, bien que cette mesure soit en théorie économique la plus appropriée et en règle générale la plus utilisée car elle permet de rémunérer l'intérêt du capital mobilisé pour assurer la prestation d'un service, la définition du taux de rendement raisonnable sur base du capital utilisé n'est probablement pas la plus appropriée au cas du secteur postal dans la mesure où les activités postales sont caractérisées par une forte utilisation de main d'œuvre et une faible intensité capitalistique. En outre, le WACC peut s'avérer être une mesure très volatile et l'évaluation des actifs ainsi que leur répartition entre les différents services appartenant au service universel s'avèrent être des tâches complexes.
139. Dans ce contexte, l'IBPT estime que l'utilisation du RoS est appropriée, les bénéfices sur les ventes étant identifiables et mesurables de manière fiable sur base des données comptables. En outre, la Commission européenne a fait usage de la marge d'exploitation de bpost pour estimer le bénéfice raisonnable de cette entreprise notamment dans le cadre de sa décision aides d'Etat SA.14588 du 25 janvier 2012⁵⁰.

⁴⁶ Les services supplémentaires comprennent les frais de recommandation et les envois à valeur déclarée.

⁴⁷ En vertu de l'article 144sexies §4 de la loi du 21 mars 1991, d'autres systèmes de comptabilité analytique que le système FAC sur lequel repose jusqu'à présent la comptabilité analytique de bpost ne peuvent être appliqués que s'ils sont compatibles avec les dispositions de l'article 144quinquies et qu'après avoir été approuvés par l'Institut.

⁴⁸ Voir Annexe 3.

⁴⁹ Voir annexe 5.

⁵⁰ C20/2009

140. Fixer le bénéfice raisonnable à maximum 15% pour chacun des six groupes de produits défini ci-avant⁵¹, doit permettre de préserver la capacité à investir et innover de bpost, tout en tenant compte des intérêts des utilisateurs finals.
141. Après vérification, au regard des informations communiquées par bpost, et des modifications effectuées au niveau de la méthodologie, l'IBPT fait les constats suivants⁵² :
- Les tarifs proposés pour l'année 2017 permettraient à bpost de dégager une marge de [CONFIDENTIEL]% pour le groupe de produits « lettres nationales » ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 permettraient à bpost de réaliser une marge de [CONFIDENTIEL]% sur le groupe de produits « lettres nationales: services supplémentaires » ;
 - la marge réalisée en 2017 sur le groupe de produits « paquets nationaux » serait de [CONFIDENTIEL]% ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 devraient permettre à bpost de générer une marge [CONFIDENTIEL]% sur le groupe de produits « lettres internationales » ;
 - la marge réalisée en 2017 sur le groupe de produits « lettres internationales : services supplémentaires » s'élèverait à [CONFIDENTIEL]% ;
 - les tarifs proposés pour l'année 2017 pour les produits du groupe « paquet internationaux » permettraient à bpost de dégager une marge de [CONFIDENTIEL]% ;
 - la marge qui serait réalisée par bpost en 2017 sur l'ensemble du panier des petits utilisateurs s'élèverait à [CONFIDENTIEL]%.
142. Au vu des résultats exposés ci-avant, l'IBPT constate que la proposition tarifaire de bpost pour l'année 2017 ne permettrait pas de rencontrer l'obligation d'orientation sur les coûts prévue à l'article 144ter, §1, 2° de la loi du 21 mars 1991. En effet, avec des marges excédant les 15% [CONFIDENTIEL], l'IBPT ne saurait considérer que les tarifs proposés par bpost pour l'année 2017 sont globalement orientés sur les coûts.

7° Le caractère prévisible de la présente décision

143. Tant les décisions et prises de position antérieures de l'IBPT en matière tarifaire que l'interprétation du principe d'orientation sur les coûts par les autorités belges et européennes citées ci-dessus ont permis à bpost d'anticiper raisonnablement une analyse approfondie par l'IBPT de la conformité des tarifs de bpost au principe d'orientation sur les coûts, en ce compris l'interdiction de tarifs excessifs.
144. Comme l'a rappelé l'IBPT dans ses lettres à bpost du 7 novembre 2016 et du 7 décembre 2016, l'IBPT émettait déjà quelques réserves quant à l'orientation sur les coûts des tarifs des produits appartenant au panier des petits utilisateurs dans ses décisions de 2013⁵³, 2014⁵⁴ et 2015⁵⁵ relatives respectivement aux pricings 2014, 2015 et 2016.

⁵¹ Voir annexe 5.

⁵² Le détail du calcul et des résultats est repris à l'Annexe 7.

⁵³ Décision du Conseil de l'IBPT du 17 décembre 2013 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2014, http://www.ibpt.be/public/files/fr/21130/besluit_pricing_2014_FR.pdf

⁵⁴ Décision du Conseil de l'IBPT du 8 octobre 2014 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost des tarifs pleins à la pièce pour l'année 2015, http://www.ibpt.be/public/files/fi721376/FR_rapportprice-cap_2015.pdf

⁵⁵ Décision du Conseil de l'IBPT du 21 septembre 2015 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2016, http://www.ibpt.be/public/files/fr/21566/Decision_analyse_proposition_tarifaire_bpost_tarifs_pleins_unite_2016.pdf

145. Ainsi, à la page 13 de la décision du 8 octobre 2014, il était notamment précisé que « À première vue, l'orientation sur les coûts de certains produits pose question. [...] Sur base de l'information disponible et étant donné le court laps de temps à sa disposition, l'IBPT n'a pu effectuer qu'une vérification sommaire du principe d'orientation sur les coûts. Par conséquent, les conclusions tirées de cette analyse pourront éventuellement être révisées dans le cas où une analyse approfondie du principe d'orientation sur les coûts devait être menée. »
146. On retrouve une réserve similaire aux pages 13 et 14 de la décision du 21 septembre 2015.
147. Enfin, le contrôle de l'orientation sur les coûts des produits appartenant au service universel postal fait l'objet d'une fiche dans le plan opérationnel 2016, plan dont un projet a été soumis à une consultation préalable du secteur et qui est disponible sur le site internet de l'IBPT depuis le 30 décembre 2015. Dans cette fiche, l'IBPT annonce clairement son intention d' « effectuer une analyse plus poussée de l'orientation sur les coûts de tous les services faisant partie de la prestation du service universel » et ce notamment afin de « garantir que les intérêts des utilisateurs de ces produits font partie de la stratégie de fixation des prix de bpost ».
148. Le projet de décision transmis à bpost en date du 7 octobre 2016 est donc en cohérence avec le plan opérationnel 2016 et les réserves émises par l'IBPT depuis septembre 2014 dans ses décisions pricing. Les documents auxquels il est fait référence étant disponibles publiquement, bpost pouvait donc raisonnablement s'attendre à ce que le projet de décision concernant la proposition tarifaire pour l'année 2017 soit complété par une analyse approfondie de l'orientation sur les coûts.
149. Enfin, même si la méthodologie appliquée par l'IBPT pour vérifier la conformité des tarifs de bpost au principe d'orientation sur les coûts a évolué pour tenir compte des observations de bpost, l'application de la méthodologie révisée à la proposition d'augmentation tarifaire de bpost pour 2017 ne permet pas de modifier la conclusion de l'IBPT, selon laquelle la proposition tarifaire de bpost pour 2017 n'est pas conforme au principe d'orientation sur les coûts. Cette adaptation de la méthodologie n'est dès lors pas à l'origine d'un manque de prévisibilité réglementaire qui serait imputable à l'IBPT.

3.3.2.2. Uniformité tarifaire

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

3.3.2.3. Transparence et non discrimination

151. Le principe de transparence est respecté car les tarifs des produits à tarif plein, destinés aux petits utilisateurs, sont publiés sur le site Internet de bpost et sont disponibles dans les bureaux de poste et les Points Poste. À ce jour, aucun problème de discrimination par rapport aux produits compris dans le panier des petits utilisateurs n'a été rapporté à l'IBPT.

3.3.3. Correction pour les frais terminaux

152. L'article 29, § 6, de l'A.R. du 11 janvier 2006 précise ce qui suit :

« En ce qui concerne le courrier transfrontière sortant et les colis postaux transfrontières sortants, les augmentations tarifaires résultant directement d'une augmentation des frais terminaux⁵⁶ payés par le prestataire du service universel désigné ne seront pas prises en compte pour l'application de la formule prévue dans cet article. »

153. La justification des augmentations tarifaires générées par les augmentations des frais terminaux a été communiquée par bpost dans un fichier détaillant les droits de tirage spéciaux, par pays, pour les petits et grands envois ainsi que les envois encombrants. Les moyennes pondérées conduisent aux résultats suivants :

Tableau 5 : Adaptations pour frais terminaux⁵⁷

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]
TD ROW	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]
KILOPOST	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]

Source : bpost

154. En appliquant la correction de ces frais terminaux aux augmentations demandées par bpost, les augmentations réellement prises en compte pour l'application du price cap se trouvent dans la dernière colonne du tableau ci-après.

Tableau 6 : Augmentation tarifaire pour le courrier transfrontière jusque 2 kg

Courrier transfrontalier < 2kg	Prix 2016 €	Prix 2017 €	Augmentation %	Correction frais terminaux %	Augmentation prise en compte pour le price cap %
Social Mail - Stamp - Prioritaire - Europe - Sold per piece	1,23	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]
Social Mail - Stamp - Prioritaire - Europe - Sold per 5	1,13				
Social Mail - Stamp - Prioritaire - ROW - Sold per piece	1,45				
Social Mail - Stamp - Prioritaire - ROW - Sold per 5	1,35				
Social Mail - MAFF - Prioritaire - Europe	1,13				
Social Mail - MAFF - Non Prioritaire - Europe	1,03				
Social Mail - MAFF - Prioritaire - ROW	1,35				
Social Mail - MAFF - Non Prioritaire - ROW	1,20				
Social Mail - Recommandées internationales - Stamp - Europe	6,52				
Social Mail - Recommandées internationales - Stamp - ROW	6,74				
Social Mail - Recommandées internationales - Europe	6,26				
Social Mail - Recommandées internationales - ROW	6,48				
BPACK WORLD Light-Prior <=2kg	8,70				

⁵⁶ L'article 131, 15° de la loi du 21 mars 1991 définit les frais terminaux comme étant la rémunération des prestataires du service universel au titre de la distribution du courrier transfrontière entrant constitué par les envois postaux provenant d'un autre État.

⁵⁷ Voir Annexe 8 pour le détail.

BPACK WORLD Light-Economy <=2kg	7,80	
---------------------------------	------	--

Source : bpost

155. Après correction pour les frais terminaux, la moyenne pondérée des augmentations tarifaires demandées par bpost pour l'année 2017 s'élève à [CONFIDENTIEL]%⁵⁸.

3.4. Application du price cap

156. En vertu de l'article 31 de l'AR du 11 janvier 2006, la formule suivante s'applique :

$$\frac{\sum_{j=1}^N W_{j,n-2} \times M_{j,n}}{100} \leq 100 \times \left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} \times [1 + QB] - 1 \right)$$

et

$$QB = (QMR - 90)^2 / 1000$$

Où:

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

« W_{j,n-2} » : part du chiffre d'affaires du service j durant l'année n-2 divisé par le chiffre d'affaires total du panier durant cette même année, exprimée en %.

« N » : nombre de services repris dans le panier.

« n » : année au cours de laquelle l'augmentation tarifaire est appliquée.

« I_{n-1} » : valeur de l'Indice Santé au mois de juillet de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire.

« I_{n-2} » : valeur de l'Indice Santé au mois de juillet de la pénultième année n-2.

« QB » : bonus de qualité calculé sur base de la Qualité Moyenne Réalisée (QMR) évaluée sur une période de 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année n-2. Si la QMR est inférieure à 90%, la valeur du QB est fixée à zéro.

« QMR » : la Qualité Moyenne Réalisée est un indice correspondant au pourcentage du courrier qui est distribué dans les temps et dont le calcul s'effectue selon les modalités prévues à l'article 32 de l'AR du 11 janvier 2006 sur une période de 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année n-2.

3.4.1. Calcul du bonus de qualité

157. L'A.R. du 11 janvier 2006 spécifie ce qui suit :

- *QB* : bonus de qualité calculé sur base de la Qualité Moyenne Réalisée (QMR) évaluée sur une période de 12 mois à compter du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de l'année n-2.

⁵⁸ Contre [CONFIDENTIEL]% avant correction.

158. La période de référence pour la mesure de qualité moyenne réalisée s'étend donc du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, ces données étant les plus récentes disponibles au moment où le calcul doit être effectué.

159. Le bonus de qualité⁵⁹ à prendre en compte est le suivant :

Tableau 7 : Quality Index 2015

Mail Quality 2015			
Product Group	Weight (%)	Target⁶⁰ (%)	Q-score ALL (%)
Prior J +1	52,42	95	91,92
Non Prior J+2	30,42	95	94,95
Inbound	12,43	95	90,20
Registered mail	3,99	95	93,94
Parcel J+1	0,74	95	92,51
Total Quality Index	100	95	92,38
QMR	100	90	92,38

Source : bpost

Calcul par l'IBPT:

$$QB = (QMR - 90)^2/100$$

$$QMR = \frac{(91,92 \times 52,42) + (94,95 \times 30,42)}{100} + \frac{(90,20 \times 12,43) + (93,94 \times 3,99) + (92,51 \times 0,74)}{100} = 92,38$$

$$QB = (92,38 - 90)^2/1000 = 0,0056 \text{ (soit } 0,56\%).$$

3.4.2. Calcul de la croissance de l'indice santé

160. L'indice santé pour le mois de juillet de l'année 2016 s'élevait à 103,93. En 2015, l'indice santé pour le mois de juillet était de 101,37.

161. La croissance de l'indice santé est calculée comme suit :

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 103,93/101,37 = 1,0253 \text{ (soit une croissance de } 2,53\%).$$

3.4.3. Calcul du plafond

⁵⁹ Voir Annexe 9 pour l'aperçu du poids de chaque produit.

⁶⁰ L'article 6 du 5^{ème} contrat de gestion attribuant l'obligation de service universel et de services d'intérêt économique général à bpost, fixe l'objectif de 95% des envois qui doivent être distribués dans les délais, à savoir J+1 pour le courrier égrené intérieur jusqu'à 2kg, affranchi au tarif « Prior », les recommandés égrenés intérieurs jusqu'à 2kg, le courrier égrené entrant prioritaire jusqu'à 2kg et les colis égrenés en service intérieur, et J+2 pour le courrier égrené intérieur jusqu'à 2kg, affranchi au tarif « Non-prior ».

162. L'article 29, § 3, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 prévoit que : « *Lorsque au cours d'une année civile, le prestataire du service postal universel désigné augmente ses prix dans une mesure moindre que celle autorisée en raison de l'application des formules mentionnées ci-dessous, il peut utiliser la marge restante au cours des trois années suivantes* ».

163. La marge non utilisée (cumulée) pour l'année 2016 est de 4,49%.

164. Le plafond maximum autorisé pour l'année 2017 se calcule selon la formule suivante :

$$100 \times \left(\frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times [1 + QB] - 1 \right) + \text{marge cumulée non utilisée en 2016}$$

165. Les augmentations pondérées pour l'année 2017 ne peuvent donc pas dépasser : inflation + QB + marge cumulée 2016 non utilisée.

Soit :

$$[(1+2,53%)*(1+0,56%)-1] + 4,49\% = 7,59\%$$

166. Le plafond maximum autorisé pour 2017 est donc de 7,59%.

3.4.4. Application du plafond

167. Le tableau récapitulatif de calcul du price cap proposé par bpost se trouve à l'Annexe 10.

168. On peut constater que le total pondéré des augmentations proposées est de [CONFIDENTIEL]%. Ce total est inférieur au plafond de 7,59% calculé au point 3.4.3.

3.5 Autres observations de bpost et réponses de l'IBPT

169. En ce qui concerne l'obligation légale d'audition préalable qui pèse sur l'IBPT, bpost a été invitée à présenter ses observations écrites sur les projets de la présente décision⁶¹. bpost a longuement et à plusieurs reprises adressé à l'IBPT ses observations écrites et l'IBPT en a tenu compte dans la présente décision.

170. Par ailleurs, plusieurs réunions techniques ont eu lieu entre l'IBPT et bpost, entourée de ses conseils et experts, alors qu'il n'est pas requis en droit que la personne concernée soit entendue oralement⁶².

171. Par ailleurs, la loi n'impose pas qu'il soit procédé à une consultation publique préalablement à une décision en matière d'augmentation tarifaire portant sur des services inclus dans le service universel postal. Sachant, d'une part, que la plupart des données échangées dans ce contexte entre l'IBPT et bpost sont confidentielles, et, d'autre part, le souhait de bpost d'obtenir une décision rapidement, il n'aurait en outre pas été opportun de procéder à une telle consultation publique.

172. Enfin, bpost a demandé et obtenu accès au dossier.⁶³

⁶¹ Cf supra point 2

⁶² Cass., 19 mars 2010 et 25 juin 2010

⁶³ Cf supra point 2

4. CONCLUSION

173. Au vu de ce qui précède, s'il apparaît que les hausses des tarifs pleins proposées par bpost pour l'année 2017 respectent l'article 144ter, §1^{er}, 1^o, 3^o et 4^o de la loi du 21 mars 1991, le principe d'orientation sur les coûts énoncé au point 2^o de ce même article 144ter, §1^{er} n'est en revanche pas respecté.
174. Par conséquent, l'IBPT se voit dans l'obligation de refuser la demande d'augmentation tarifaire introduite par bpost en date du 29 août 2016 et ce, conformément à l'article 144ter, §2, 2^{ème} alinéa qui stipule que « *si l'un de ces principes⁶⁴ n'est pas respecté, l'Institut refusera la hausse tarifaire proposée [...]* ».
175. La présente décision concerne le contrôle tarifaire en cas d'augmentation des tarifs du panier des petits utilisateurs en application de l'article 144ter de la loi du 21 mars 1991 et notamment la manière dont l'orientation sur les coûts est vérifiée dans ce contexte. Elle est sans préjudice d'adaptations possibles tenant compte de l'évolution du régime législatif.

5. VOIES DE RECOURS

176. Conformément à l'article 2, §1 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 d'appel de Bruxelles, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la Cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.
177. La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, §2 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non-confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le Greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Jack Hamande
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

⁶⁴ Pour rappel : abordabilité, orientation sur les coûts, uniformité, transparence et non-discrimination.

Annexe 1 : Calcul de la moyenne pondérée des augmentations tarifaires

[CONFIDENTIEL]

Note méthodologique pour la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs des services fournis par le prestataire du service universel postal

Auteurs:

Alex Dieke

Antonia Niederprüm

Sonja Thiele

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur
und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Allemagne

Bad Honnef, le 5 octobre 2016

Rubrique Mentions Légales

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Allemagne
Téléphone: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
eMail: info(at)wik.org
www.wik.org

Personnes autorisées à signer pour le compte de la société:

Directeur Général et Directeur	Dr. Iris Henseler-Unger
Directeur Chef du Département Services Postaux et Logistique	Alex Kalevi Dieke
Signataire autorisé Chef du Département Réseaux et Coûts	Dr. Thomas Plückebaum
Directeur Chef du Département Réglementations et Concurrence	Dr. Ulrich Stumpf
Signataire autorisé Chef de l'Administration	Karl-Hubert Strüver
Président du Conseil de Surveillance	Winfried Ulmen
Enregistrée à	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Numéro Fiscal.	222/5751/0722
Numéro d'identification de TVA	DE 123 383 795

Sommaire

1	Introduction	46
2	Objectif de la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux	48
3	Périmètre de la vérification	49
4	Niveau d'agrégation de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts	50
5	Norme de coûts pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts	53
6	Taux de rendement raisonnable	58
7	Guide de mise en oeuvre à destination de l'IBPT	61
Annexe:	Template pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux (Panier des Petits Utilisateurs)	64

Liste des schémas et des tableaux

Schéma 1	Législation applicable pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux	46
Schéma 2	Éléments de la note méthodologique	47
Schéma 3	Périmètre de la vérification du principe d'orientation sur les coûts	50
Schéma 4	Niveau d'agrégation: Options	51
Schéma 5	Niveau d'agrégation proposé	53
Tableau 1	Liste des informations nécessaires en provenance de bpost et des actions de l'IBPT	61
Schéma 6	Niveau d'agrégation: Groupes de produits proposés (rectangles bleus)	62

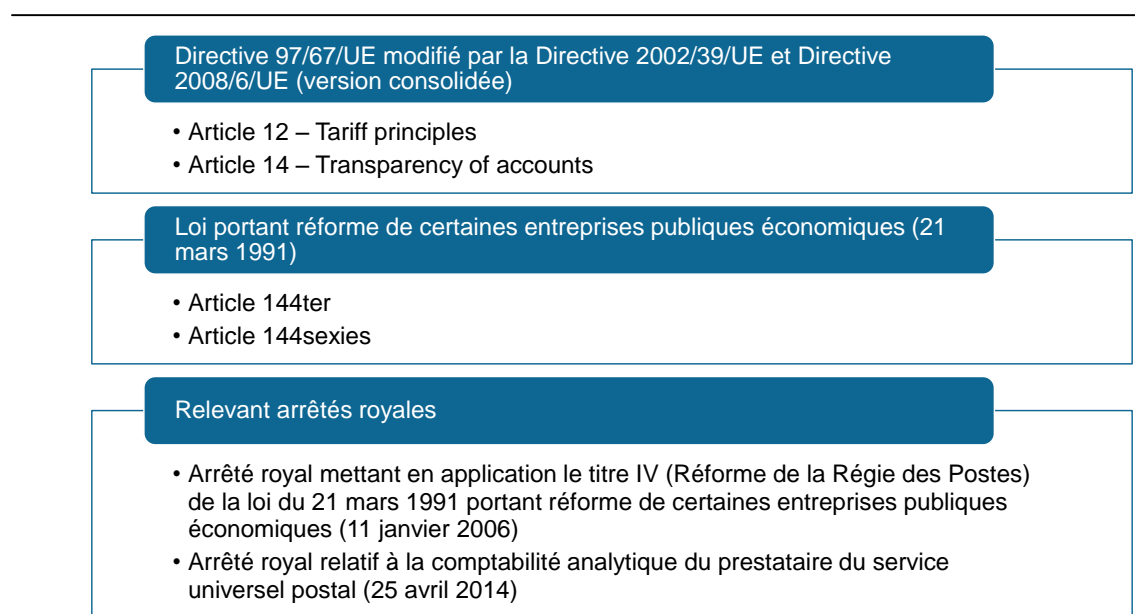
Introduction

L'IBPT n'a pas, par le passé, expressément vérifié le principe d'orientation sur les coûts des tarifs spéciaux.⁶⁵ Pour ce qui concerne les articles à l'unité, l'IBPT a vérifié le principe d'orientation sur les coûts de façon globale dans le contexte des propositions tarifaires de bpost mais n'a pas in fine décidé si les tarifs étaient basés sur le principe d'orientation des coûts ou non. Lors d'une décision récente relative à la proposition tarifaire de bpost pour l'année 2016,⁶⁶ ayant trait au principe de l'orientation sur les coûts, l'IBPT déclare que :

« Par conséquent, les conclusions tirées de cette analyse pourront éventuellement être révisées au cas où une analyse approfondie du principe d'orientation sur les coûts devait être menée. » (p. 14)

La présente note méthodologique donne des indications sur la façon dont le principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux devrait être vérifié au cours des prochaines décisions. Les orientations générales présentées dans cette note méthodologique tiennent compte du cadre juridique applicable, des considérations d'ordre économique, et des pratiques réglementaires usuelles du secteur postal. Ce document a été rédigé par WIK pendant la période de Mai à Août 2016 dans le cadre d'un projet commandé par l'IBPT.

Schéma 2 Législation applicable pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux



wik 

Le Schéma 2 résume le cadre réglementaire applicable. Le principe de l'orientation sur les coûts est défini au sein de la Directive 97/67/CE et transposé dans l'Article 144ter de la "loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques". L'Article 144 sexies

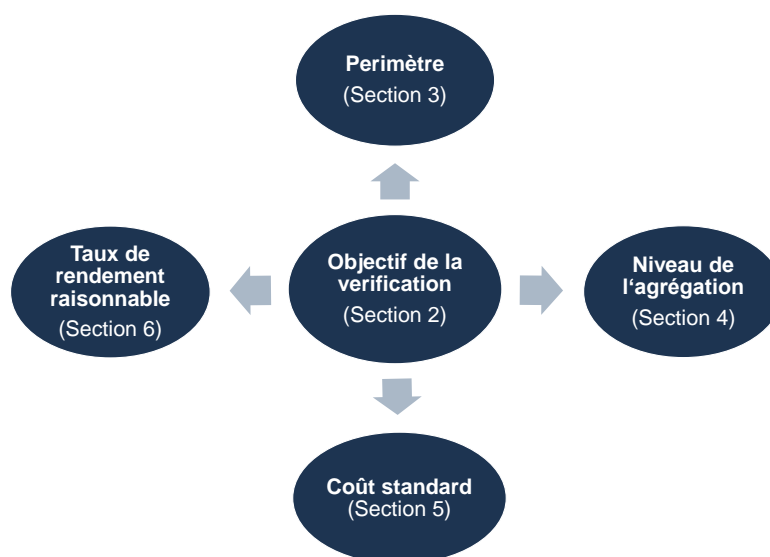
⁶⁵ Voir IBPT (2011), Décision du conseil de l'IBPT du 20 juillet 2011 concernant les tarifs conventionnels de bpost pour l'année 2010. Décision prise sur la base du principe de la transparence et de la non-discrimination, et non sur le principe de l'orientation sur les coûts.

⁶⁶ Voir IBPT (2015), Décision du conseil de l'IBPT du 21 septembre 2015 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2016.

transpose les ordonnances de la Directive relative à la répartition des coûts et définit en outre les obligations de déclaration de la part de bpost en matière de comptabilité réglementaire. Des ordres juridiques supplémentaires définissent plus précisément l'application des règles générales.

La présente note méthodologique définit la façon dont le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux devrait être vérifié, à la fois pour le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB) et pour les tarifs spéciaux appliqués à la clientèle professionnelle.

Schéma 3 Eléments de la note méthodologique



Les sections 2 à 6 présentent les différents aspects de la méthodologie recommandée permettant de vérifier le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux. L'on trouvera dans la section 7 un tableau récapitulatif de la liste des données et de la documentation nécessaires à la vérification des données fournies par bpost ; ainsi qu'une proposition relative aux éléments qui devraient être soumis à l'accord de l'IBPT. Enfin, l'on trouvera dans l'annexe un template d'aide à la mise en oeuvre de la méthodologie pour le panier des petits utilisateurs (SUB).

Objectif de la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux

La Directive de l'UE relative aux services postaux⁶⁷ définit les principes généraux d'orientation permettant de réglementer les services postaux universels au sein de chaque Etat Membre. L'article 12 de la Directive stipule que:

« Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants:

— [..]

— les prix sont orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel. [..],

[..]»

L'article 144ter de la Loi postale belge⁶⁸ transpose ces principes d'orientation générale au sein de la législation nationale :

«§ 1er Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

1°[..] ;

2° les tarifs sont orientés sur les coûts°;

[..]»

L'Article 144ter §°2 stipule également que, dans le cas de propositions tarifaires portant sur le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB), l'IBPT doit refuser les augmentations de tarif proposées lorsque ces tarifs ne sont pas compatibles avec, entre autres, le principe de l'orientation sur les coûts. L'IBPT est donc clairement en droit de vérifier le principe de l'orientation sur les coûts.

Toutefois, la législation belge relative au secteur postal ne fournit pas d'orientation claire quant à l'objectif d'une telle vérification. Lorsque l'on regarde les pratiques réglementaires internationales, l'on s'aperçoit qu'il y a différentes raisons pour lesquelles les coûts et les revenus, et plus particulièrement le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux (spécifiques), sont vérifiés:

- Garantir la stabilité financière du service universel (par ex. en France et au Royaume-Uni), c'est à dire vérifier que le service postal universel, ou bien, dans le cas du Royaume-Uni, l'infrastructure postale nécessaire à la prestation de service postal universel ("Reported Business"), est bien financièrement viable;
- Eviter des tarifs excessifs afin de garantir que le service postal universel reste accessible et de limiter le risque que le prestataire de service universel postal utilise les bénéfices provenant de la fourniture de services universels pour financer des services concurrentiels déficitaires de façon abusive (c'est-à-dire entraver la concurrence), et
- Permettre et faciliter le contrôle ex post des tarifs afin d'identifier, au cas par cas, une politique de prix déloyale et/ou des subventions croisées.

⁶⁷ Directive 97/67/CE modifiée par la Directive 2002/39/CE et la Directive 2008/6/CE.

⁶⁸ Loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (21 mars 1991).

Ce dernier point requiert habituellement l'utilisation de concepts relatifs aux lois sur la concurrence. Comparées aux procédures réglementaires, les éléments requis par les problèmes de concurrence peuvent varier en termes de : périmètre à appliquer à la vérification (par ex. les services qui se trouvent hors du champ d'application du service postal universel peuvent être soumis à des problèmes de concurrence), degré de granularité (par ex. les produits dédiés à la clientèle professionnelle font l'objet de la procédure), et méthodes de coût mises en œuvre (par ex. l'on a besoin des coûts variables ou des coûts marginaux moyens à long terme plutôt que des coûts standards tels qu'appliqués lors des vérifications régulières du principe d'orientation sur les coûts). Satisfaire au préalable à ces différentes exigences lors de l'exercice d'une vérification régulière serait extrêmement coûteux en temps et générerait une charge de travail administrative non négligeable pour l'autorité de réglementation et pour la compagnie réglementée.

Conclusion

Eviter que les consommateurs soient soumis à des prix excessifs constitue la raison principale d'une vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux. Un tel objectif peut être atteint de façon pratique par le biais d'une vérification annuelle.

Alors qu'une vérification annuelle peut théoriquement apporter des informations relatives aux dossiers de concurrence, une telle pratique ne devrait pas être généralisée car elle ne fournira pas toujours des données détaillées pertinentes pour chaque nouveau dossier de concurrence potentiel.

Périmètre de la vérification

Cette section présente les services postaux qui devraient être soumis à une vérification du principe de l'orientation sur les coûts.

L'article 12 de la Directive relative aux services postaux⁶⁹ stipule que:

« Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants: [...]»

L'article 144ter de la Loi postale belge⁷⁰ transpose ces principes d'orientation générale au sein de la législation nationale. Le premier paragraphe (§°1er) définit les principes auxquels les tarifs postaux doivent se conformer :

«§ 1er Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants : [...] »

L'Article 144ter §°2 stipule également que, dans le cas de propositions tarifaires portant sur le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB), l'IBPT doit refuser les augmentations de tarif proposées lorsque ces tarifs ne sont pas conformes (entre autres) au principe de l'orientation sur les coûts.

⁶⁹ Directive 97/67/CE telle que modifiée par la Directive 2002/39/CE et la Directive 2008/6/CE.

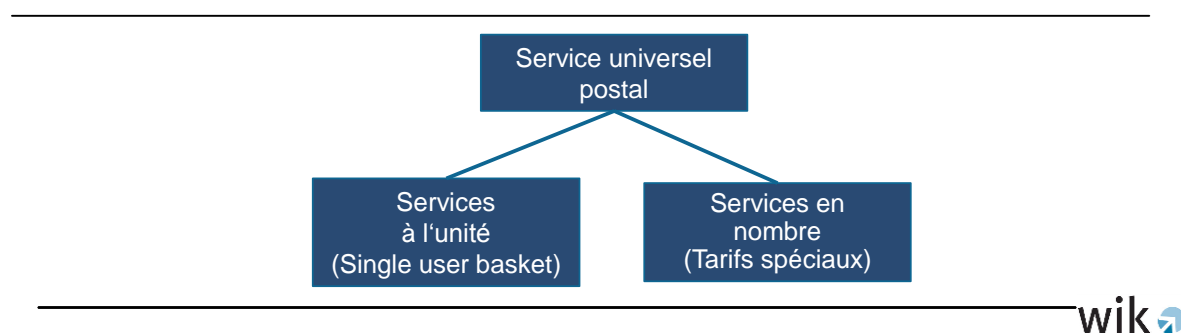
⁷⁰ Loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (21 mars 1991).

L'IBPT est donc clairement en droit de vérifier le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux des services universels.

Les services universels postaux belges comprennent les services nationaux et internationaux de lettres jusqu'à 2kg ainsi que les services de colis nationaux jusqu'à 10 kg et internationaux jusqu'à 20 kg. Le service universel comprend à la fois les lettres à l'unité et les envois en nombre. Du fait de son mandat légal, l'IBPT est en droit de vérifier le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux à l'unité comme celui des tarifs spéciaux.

Conclusion

Schéma 4 Périmètre de la vérification du principe d'orientation sur les coûts



Le mandat légal stipule expressément que le périmètre des services soumis à la vérification du principe de l'orientation sur les coûts inclut l'ensemble du service postal universel, c'est à dire les services relatifs aux articles à l'unité (compris dans le panier des petits utilisateurs) et les services d'envois postaux en nombre (service postal universel faisant l'objet de tarifs spéciaux).

Une compréhension et une appréhension claires des produits inclus dans le service postal universel constitue une condition préalable indispensable à la vérification du principe de l'orientation sur les coûts (et des comptes réglementaires également). C'est pourquoi il serait bon que bpost mette à jour chaque année sa liste de produits afin de préciser quels sont les produits du service postal universel répartis au sein du panier des petits utilisateurs des services postaux universels et quels sont les services d'envoi en nombre faisant l'objet de tarifs spéciaux. Cette liste devrait être soumise à l'approbation de l'IBPT.

Niveau d'agrégation de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts

Le niveau d'agrégation détermine quels sont les services ou groupes de services pour lesquels bpost devra fournir les données relatives aux coûts, revenus, et volume prises en compte par le processus de vérification.

La loi belge, dans sa transposition de la Directive Postale, stipule que :

«§ 1er Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

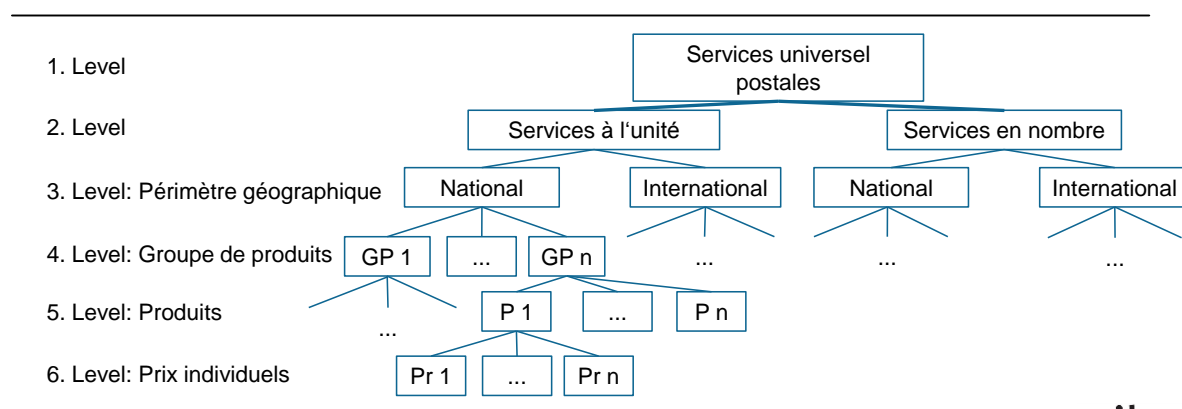
1°[.];

2° les tarifs sont orientés sur les coûts°;

[..] »

L'énoncé "les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel" signifie que, d'un point de vue légal, le principe de l'orientation sur les coûts doit être vérifié pour chaque tarif faisant partie du service postal universel . Si cela était appliqué au pied de la lettre, cela signifierait que l'on devrait procéder à la vérification du principe de l'orientation sur les coûts pour chaque tarif (ex. le tarif d'une lettre affranchie de 50g). Nous pensons qu'une telle application se révélerait être extrêmement complexe et constituerait une entrave pour bpost. C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'un nombre de groupes de produits plus facile à gérer qui constituera la base servant à la vérification.

Schéma 5 Niveau d'agrégation: Options



wik

Le Schéma 5 décrit les options de niveau d'agrégation. Il montre bien qu'un degré de granularité fin (jusqu'au tarif de chaque article) augmente de façon importante le nombre d'éléments à vérifier.

Dans la pratique, la vérification du principe de l'orientation sur les coûts à un niveau très fin de granularité (comme cela est expressément requis par la législation postale) ne semble pas raisonnable, et ce pour les raisons suivantes:

- (1) Les activités postales se caractérisent par un haut niveau de production commune. Chaque article postal (lettre) est traité par la même chaîne de valeur postale qui comprend la collecte, le tri entrant et sortant, le transport entre les lieux de tri et la distribution. Bien qu'il puisse y avoir quelques étapes effectuées différemment lors de la collecte et du traitement, l'ensemble des articles postaux (lettres) est habituellement distribué par les facteurs de bpost. En outre, au sein des activités postales, la part des coûts fixes est importante. Par exemple, les tournées des facteurs de bpost sont stables et ne dépendent pas du nombre total d'articles distribués. Ainsi, ce haut niveau de

production commune et ce niveau élevé de coûts fixes impactent la qualité de la répartition des coûts. Plus la granularité des produits est fine (jusqu'au tarif de chaque article), plus grand est le risque que la répartition des coûts par article soit effectuée de façon aléatoire.

- (2) Pour les services postaux universels d'une compagnie réglementée, le niveau d'agrégation dépend également des produits et de la structure tarifaire. Comme ces produits et structure tarifaire évoluent, il devient, au fil du temps, plus difficile de comparer la répartition des coûts et des revenus par produit. Plus il existe de produits de granularité fine, moins il devient possible d'effectuer une comparaison d'une année sur l'autre.
- (3) De même, plus le niveau de granularité des produits est fin, plus il devient ardu d'effectuer de manière régulière (ex. annuellement) une vérification du principe de l'orientation sur les coûts. La charge administrative peut devenir alors lourde, à la fois pour bpost et pour l'autorité de réglementation.

De plus, la pratique internationale démontre que les autorités de réglementation ont décidé de limiter le degré de granularité requis, par exemple pour les spécifications relatives aux restitutions comptables réglementaires. L'autorité française de réglementation ARCEP⁷¹ ainsi que l'autorité anglaise Ofcom⁷² ont ainsi décidé de demander les données relatives aux volumes, coûts et revenus au niveau des groupes de produits. Dans le cas d'un plafonnement des tarifs, la vérification du principe de l'orientation sur les coûts porte sur l'ensemble du panier des services et non sur des produits à l'unité pris au sein du dit panier (par exemple en France⁷³).

Conclusion

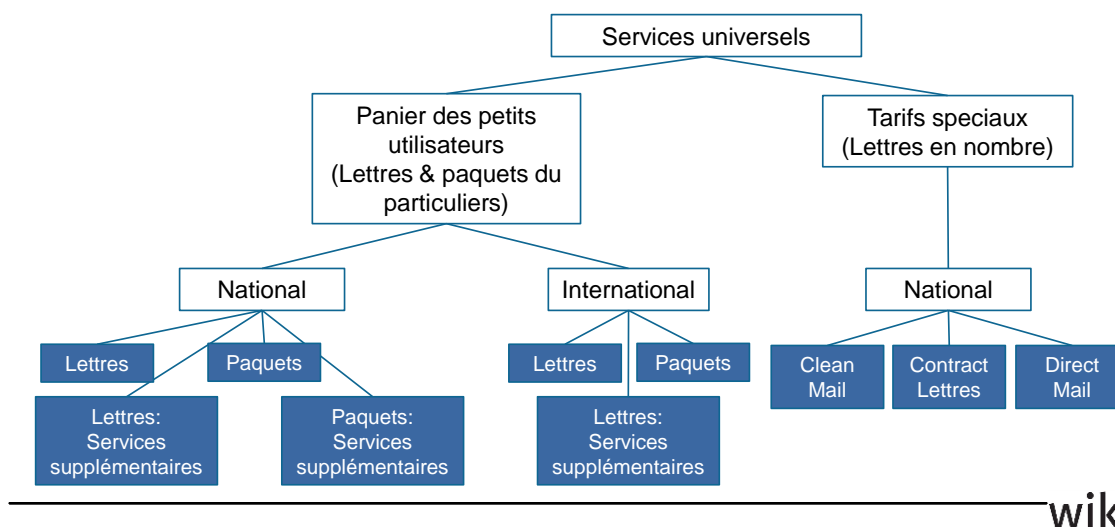
Les données relatives aux coûts, revenus, et volume devraient être regroupées au sein d'un ensemble limité et gérable de groupes de produits afin de diminuer la charge administrative pesant sur la compagnie réglementée et sur l'autorité de réglementation.

⁷¹ Voir ARCEP (2013), Décision n°2013-0128 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 29 janvier 2013 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/13-0128.pdf).

⁷² Voir Ofcom (2014), Restitutions comptables réglementaires, Communiqué final (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/bt-transparency/statement/financial-reporting-statement-may14.pdf>).

⁷³ Voir ARCEP (2014), Décision n°2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal (http://arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf).

Schéma 6 Niveau d'agrégation proposé



WIK propose sept groupes de produits pour les lettres et paquets à l'unité (panier des petits utilisateurs) et trois groupes de produits pour les envois en nombre (lettres en nombres). Les groupes de produits sont détaillés dans le schéma 5 ci-dessus (rectangles en bleu). Le groupe de produits "services supplémentaires" regroupe les services pour les envois d'articles en recommandé et à valeur déclarée.

Le choix des groupes de produits a été déterminé à partir des listes tarifaires et de la présentation, sur le site web de bpost, de ses services postaux à destination des particuliers et des petites entreprises, et également de la clientèle des entreprises (tarifs spéciaux).

Procédure recommandée:

- bpost devra fournir à l'IBPT une liste indiquant clairement la répartition des produits du service universel au sein des dix groupes de produits.
- Cette répartition devra être soumise à l'approbation de l'IBPT.
- Pour chaque groupe de produits, bpost fournira les données relatives aux coûts, revenus et volume.
- De plus, bpost fournira un rapprochement des coûts et des revenus des services universels déclarés afin de pouvoir vérifier l'orientation sur les coûts à l'aide des comptes réglementaires.

Norme de coûts pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts

Dans cette section, il est précisé quelle norme de coûts devrait être appliquée au processus de vérification. De plus, cette section présente des points concrets relatifs à la base de coûts pertinente et à la période à appliquer pour les données ayant trait aux coûts et revenus.

L'article 14 de la Directive 97/67/CE définit la façon dont les coûts devraient être alloués à chaque service pris individuellement. Le concept de coût utilisé au sein de la Directive établit une différence entre les coûts directement imputables, indirectement imputables, et non-imputables. Les activités postales se caractérisent par une forte proportion de production commune, ce qui a pour conséquence qu'une part importante de l'ensemble des coûts ne peut pas être directement imputé à un service spécifique. C'est pourquoi l'allocation des coûts devrait, autant que faire se peut, reposer sur une analyse des inducteurs de coûts (et donc des coûts "indirectement imputables"). Les coûts restants, qui ne peuvent être alloués ni directement ni indirectement, devront l'être en prenant en compte les parts de coûts au sein des coûts imputés directement et indirectement par service (règle de la marge proportionnée paritaire ou règle EPMU). De fait, le concept de coût utilisé dans la Directive est basé sur le concept des coûts entièrement répartis (FAC) par service.

La législation belge transpose à la lettre l'article 14 de la Directive et stipule expressément, dans l'article 144sexies, § 3 de la loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques du 21 mars 1991, que:

"[...] 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. »

Par conséquent, il existe un mandat clair permettant d'appliquer la méthode FAC en tant que norme de coûts lors de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux. La méthode FAC permet, pour le concept de coût économique, une bonne approximation du coût total de fourniture d'un service spécifique.

Cela correspond également à la pratique internationale: l'ensemble des autorités de réglementation utilise cette norme de coûts pour leurs décisions ou bien demande que l'entreprise réglementée rende compte de ses coûts en utilisant la méthode FAC.

Les coûts entièrement répartis permettent une approximation du principe du coût économique de "coût total" basé sur les données comptables. Pour une entreprise multi-produits, le coût total d'un service ou d'un ensemble de services n'est pas aisément identifiable car les mêmes opérations sont utilisées pour produire un même ensemble de services. Ceci est particulièrement vrai pour la distribution postale où l'ensemble des catégories d'articles postaux (par ex. les lettres égrénées et affranchies par machine à affranchir, les lettres à "tarif spéciaux" y compris les services 'clean mail', les lettres envoyées par les clients sous contrat, et les publipostages) font l'objet d'une distribution commune.

D'autres secteurs réglementés (par ex. les télécommunications) se retrouvent face à un problème similaire (de nombreux services sont fournis via la même infrastructure), et la norme de coût dénommée "Coûts incrémentaux à long-terme" (LRIC) est en général utilisée pour la réglementation des tarifs. Les LRIC sont habituellement évalués à l'aide de modèles de coûts analytiques qui déterminent le niveau d'investissement nécessaire à la mise en place d'une infrastructure, puis calculent les coûts annuels nécessaires au financement de cet investissement. Les LRIC sont donc essentiellement utilisés par les secteurs où les

coûts d'infrastructure représentent une part importante des coûts totaux (particulièrement importante dans le secteur des télécommunications). A contrario, le secteur postal est une activité de main d'œuvre où plus de 60-70% des coûts totaux sont des coûts de main d'œuvre. Déterminer quelle quantité de main d'œuvre serait nécessaire pour la prestation d'un service est techniquement faisable, mais de telles démarches LRIC visant à réglementer les tarifs n'ont jamais été utilisées par aucune autorité de réglementation en Europe. Ceci est probablement dû aux protections particulières en matière de contrat de travail. S'il est vrai que de nombreuses autorités de réglementation déclarent le montant de l'investissement nécessaire pour la fourniture d'un service via la fibre, il serait particulièrement discutable, au niveau politique, que ces mêmes autorités se prononcent quant au nombre de travailleurs dont un opérateur postal a besoin, et le pourcentage susceptible d'être licencié. Par conséquent, la méthode de la comptabilisation des coûts par activités (telle que requise par la législation postale belge) est l'outil privilégié de détermination des coûts par service. La comptabilisation des coûts par activités part des coûts réels des livres comptables et vise à imputer, directement et/ou indirectement, les coûts aux services en se fondant sur le principe de causalité des coûts.

La question suivante consiste à déterminer quelle est l'assiette de coûts à utiliser pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts. Les pratiques réglementaires utilisent deux catégories de base de coûts : le coût réel et le coût "efficient". Dans la plupart des cas, les autorités de réglementation utilisent les coûts réels pour déterminer la base de coûts car ceci est moins théorique, et peut être apprécié de façon plus fiable. Dans beaucoup de cas, les incitations à l'efficacité sont mises en œuvre via d'autres moyens, par ex. via un régime de plafonnement des tarifs qui permet à la compagnie réglementée de garder les économies de coût axées sur l'efficacité pendant la période de plafonnement des tarifs (si celles-ci sont supérieures à ce qui a été englobé dans le facteur X). Les corrections pour efficacité sont toujours sources d'incertitude. Au sein du secteur postal, les outils économétriques utilisés pour déterminer le degré d'efficacité (tels qu'utilisés par exemple par le secteur de l'énergie) ne sont pas bien appropriés à cause du faible nombre d'entreprises de référence comparables (restrictions de données). Dans le secteur des télécoms –comme mentionné ci-dessus-, les modèles de coûts analytiques sont utilisés pour déterminer le niveau d'investissement efficient. Au sein du secteur postal, les autorités de réglementation étudient l'ensemble des coûts à des fins de réglementation des tarifs, et ne déterminent pas de 'coûts efficaces'⁷⁴ spécifiques.

La dernière question porte sur le calendrier. Lors de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux, les coûts et les revenus considérés devraient idéalement se référer à la même période. Pour ce qui concerne la proposition d'augmentation de tarifs de bpost au sein du panier des petits utilisateurs, cette période serait celle de la prochaine

⁷⁴ Bien que la Directive postale, et la législation postale en vigueur dans la plupart des pays membres de l'UE, ne définissent pas les 'coûts efficaces' en tant que norme pour la réglementation des prix, les règles de détermination des coûts nets de l'OSU impliquent la prise en compte d'aspects d'efficacité. Par conséquent, de nombreuses autorités de réglementation préconisent que les coûts non-efficaces ne soient pas inclus dans le calcul des coûts nets, ou qu'une compensation soit demandée auprès de l'état ou des concurrents.

année civile (t+1). Le processus de vérification devrait donc disposer des estimations des revenus et des coûts par groupe de produits.

Dans les faits, fournir une prévision en termes de coûts et de revenus est fastidieux et source d'incertitudes :

- Les revenus dépendent des évolutions de la demande. La demande pour les services de la poste aux lettres est affectée par les évolutions du comportement des consommateurs, des entreprises et des pouvoirs publics en matière de communication. Les augmentations tarifaires jouent également sur la demande. Tout d'abord, elles poussent à la recherche de solutions alternatives (par ex. les communications électroniques); et elles poussent également au changement vers des services de poste aux lettres moins chers (par ex. des services de poste aux lettres non-prioritaires qui sont seulement disponibles pour les clients professionnels (lettres affranchies)). Une prévision de revenus prenant en compte l'ensemble de ces facteurs est donc une tâche complexe.
- Ceci est également valable pour les prévisions de coûts. Tout d'abord, le niveau des coûts dépend du volume de lettres et de colis traité au sein du réseau. Ceci ne prend pas seulement en compte les services universels postaux inclus dans le panier des petits utilisateurs, mais également les services d'envoi en nombre faisant l'objet d'une tarification spéciale et d'autres produits commerciaux ou services publics réalisés au sein du même réseau (par ex. la distribution de matériel publicitaire non-adressé et la distribution de journaux et de magazines). Le niveau des coûts dépend également du niveau des coûts d'intrants, par ex. les coûts de main d'oeuvre (niveau de salaires et de charges sociales), qui ont tendance à augmenter au fil du temps. Enfin, la variation en volume des coûts est un facteur important. Dans le cas d'une baisse des volumes, certains coûts peuvent être économisés (coûts variables) et vice-versa. Cependant, l'on pourrait arguer que, à court terme (1-2 ans), les coûts varient moins en volume qu'à moyen et long terme.

Une démarche simple consisterait alors à vérifier le principe de l'orientation sur les coûts sur la dernière année disponible. Pour ce qui concerne la Belgique, seuls les comptes réglementaires audités lors du dernier exercice fiscal (t-1) sont disponibles, alors que les tarifs proposés pour le panier des petits utilisateurs portent sur le prochain exercice fiscal (t+1). Exemple: en 2016 (t=0) bpost propose ses augmentations tarifaires pour 2017 (t+1). Les données auditées relatives aux coûts et aux revenus (en provenance de la comptabilité réglementaire) sont seulement disponibles pour l'année 2015 (t-1). De plus, comme bpost peut changer ses tarifs annuellement, ceux de 2015 (t-1) sont similaires/inférieurs/supérieurs à ceux de 2016 (t=0) qui peuvent eux-même à leur tour être similaires/inférieurs/supérieurs à ceux de 2017 (t+1).

Afin de partiellement réduire l'écart entre la situation à (t-1) et celle à (t+1), la démarche proposée pourrait être étendue en incorporant les évolutions de revenus et de coûts moyens résultant des variations de volume prévues. Outre les données auditées relatives aux coûts et aux revenus, une telle extension reposerait uniquement sur des prévisions de volumes. Elle prendrait en compte uniquement la croissance/baisse prévue des volumes et la façon

dont cette croissance/baisse impacte le coût moyen total par article au sein de chacun des groupes de produits en question, en supposant que le coût total ne change pas entre (t-1) et (t+1). L'approche évalue les revenus à t et (t+1) en multipliant les volumes prévus (rapportés par bpost) par les revenus moyens à (t-1) et par l'augmentation tarifaire proposée par bpost dans ses applications de prix pour t et (t+1).

Le principal avantage de cette démarche pragmatique réside dans le fait qu'il est assez simple de fixer les limites de la charge administrative induite, pour l'IBPT comme pour bpost. Cependant, l'IBPT devrait garder à l'esprit que cette démarche repose sur une série d'hypothèses simplificatrices:

- La moyenne des revenus par article est constante entre (t-1) et (t+1) pour chaque groupe de produits, sauf pour l'effet des augmentations tarifaires telles qu'appliquées par bpost, ce qui signifie que :
 - Les variations de volume ne sont pas prises en compte, et
 - La structure des volumes au sein de chaque groupe de produits est supposée invariante au fil du temps.
 - 1 Lorsque les revenus moyens à (t+1) sont supérieurs à ceux de (t-1), ceci jouera en faveur de bpost. Lorsque les revenus moyens à (t+1) sont inférieurs à (t-1), ceci se fera au détriment de bpost.
- Pour chaque groupe de produits, les coûts totaux (t-1) sont égaux aux coûts totaux (t+1), ce qui signifie que :
 - L'inflation des coûts n'est pas prise en compte (évolution des coûts de main d'œuvre et autres coûts d'intrants),
 - 2 Lorsque les coûts d'intrants augmentent, ceci se fera au détriment de bpost; lorsqu'ils baissent, cela jouera en faveur de bpost.
 - Les coûts ne varient pas en fonction des volumes (total des coûts= coûts fixes),
 - 3 Lorsque le volume du courrier baisse (et que les coûts moyens augmentent), ceci jouera en faveur de bpost; et lorsque il augmente (et que les coûts moyens diminuent), ce sera au détriment de bpost.
 - Les économies de coûts induites par l'efficience à (t+1) ne sont pas prises en compte, ce qui joue en faveur de bpost,
 - La structure des volumes au sein de chaque groupe de produits est supposée invariante au fil du temps, et
 - Les mêmes règles de répartition des coûts s'appliquent pour (t-1) et (t+1).

En réalité, cette démarche, relativement simple, permet de vérifier si les tarifs postaux proposés par bpost pour (t+1) sont bien orientés sur les coûts sur la base de données auditées relatives aux coûts et aux revenus pour (t-1), de simples estimations pour les coûts et revenus pour (t+1) et l'ampleur des augmentations tarifaires proposées par bpost. En préparant cette approche reconnue comme simple, dans l'ensemble, nos hypothèses reposent sur les prévisions de volumes de bpost et sont conventionnelles, dans le sens où elles ont tendance à exagérer les coûts à t et (t+1) tant que l'on prévoit des diminutions de volumes.

Conclusion

La vérification du principe de l'orientation sur les coûts devrait reposer sur la méthode des coûts entièrement répartis (FAC) pour chaque groupe de produits. Les coûts entièrement répartis ne devraient être corrigés d'aucune inefficience potentielle et devraient être basés sur les coûts réels.

La vérification du principe de l'orientation sur les coûts devrait se baser sur les coûts totaux et les revenus moyens tels que publiés pour la dernière année disponible dans les états financiers réglementaires audités (t-1). Elle devrait autoriser une évolution des coûts moyens induite par les évolutions du volume du courrier pour chaque groupe de produits.

Procédure:

- bpost soumet une proposition de tarif (pour le panier des petits utilisateurs). Au sein de cette proposition, bpost doit :
 - fournir les données relatives au volume (t-1) et les prévisions pour (t=0) et (t+1) pour chaque groupe de produits;
 - joindre une note explicative concernant les prévisions de volume;
 - fournir les coûts entièrement répartis (FAC) par groupe de produits pour (t-1);
 - fournir les revenus par groupe de produits pour (t-1).

Taux de rendement raisonnable

Ni la Directive Postale ni la législation postale belge ne stipulent d'exigences légales spécifiques quant à une mesure adéquate d'un taux de rendement raisonnable. Cependant, d'un point de vue économique, tout coût économique englobe un taux de rendement raisonnable du capital mobilisé. La pratique internationale en termes de réglementation postale est, sur ce point, ambiguë : certaines autorités de réglementation tiennent compte d'un taux de rendement raisonnable du capital mobilisé dans leurs décisions de tarif ex ante; mais d'autres non (par ex. la France). Toutefois, des autorités de réglementation ont souligné le fait que les services réglementés devraient dégager un certain profit (par ex. le Royaume-Uni). C'est pourquoi la vérification du principe de l'orientation sur les coûts devrait tenir compte d'un taux de rendement raisonnable.

D'après la théorie économique, le rendement des actifs représente le taux de rendement approprié car il rémunère l'intérêt du capital mobilisé nécessaire pour assurer les services. Ceci devrait inclure le paiement des intérêts du capital et de la dette. Au sein des pratiques réglementaires en vigueur dans le secteur postal, et à la différence de la théorie économique, ce sont les bénéfices sur les ventes, plutôt que les coûts financiers, qui sont plus faciles à appliquer, et ce pour plusieurs raisons:

- Les activités postales sont des activités de main d'oeuvre et se caractérisent donc par une faible intensité capitalistique (les revenus globaux sont en général supérieurs aux actifs globaux).

- Les bénéfices sur les ventes sont facilement identifiables et objectivement mesurables.
- Les bénéfices sur les ventes sont aisément comparables d'une compagnie postale à une autre (marge opérationnelle (EBIT)), mais il faut une certaine dose de discernement afin de trouver les comparateurs adéquats permettant de définir une référence en termes de marge (à noter ici que les bénéfices sur les ventes sont affectés par le cadre réglementaire à l'intérieur duquel la compagnie postale évolue).

Un taux de rendement raisonnable sur les actifs est plus difficile à déterminer pour les raisons suivantes:

- Les services postaux universels ne sont qu'un sous-ensemble du secteur postal et d'autres services fournis par le même réseau. L'identification de la base des actifs réglementaires (RAB) nécessite une évaluation des actifs (voir le tiret ci-dessus) et une répartition au sein des services universels.
- Tant que les compagnies postales réglementées seront entièrement détenues par l'Etat, il sera difficile d'apprécier les rendements des capitaux propres appropriés car il n'existe pas de marché des capitaux pour l'opérateur détenu par l'Etat. Il est donc plus difficile de déterminer le coût moyen pondéré du capital (CMPC).

Les compagnies postales cotées délivrent souvent des informations relatives au taux de rendement du capital mobilisé pour leurs activités totales. A la différence de nombreuses autres compagnies postales nationales, près de 50% du capital de bpost est coté sur le marché boursier NYSE-Euronext à Bruxelles depuis le 21 Juin 2013.⁷⁵ Ceci permet de déterminer plus facilement la taux de rendement du capital mobilisé pour les activités totales de bpost pour la dernière année fiscale. L'on appliquera donc, pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts, le concept économique du taux de rendement raisonnable, c'est à dire le rendement des actifs.

Puisque la base des actifs réglementaires (RAB), en ce qui concerne les services universels (ou tout autre groupe de produits plus spécifique), est difficile à identifier, nous recommandons que le coût réel du capital de bpost soit alloué aux services postaux universels et aux autres services postaux et non-postaux (y compris les services publics ou commerciaux de bpost) en se basant sur la part des revenus totaux de bpost que réalisent ces services. Afin d'identifier le rendement des actifs par groupe de produits, les étapes suivantes sont donc nécessaires:

- bpost devra communiquer le coût moyen pondéré de son capital (pour l'ensemble de la compagnie, à partir des états financiers audités). Ce coût réel du capital devra être utilisé comme estimation du taux de rendement raisonnable du capital.
- Il faudra déterminer le coût du capital de la dernière année disponible (t-1), à partir du rapport de bpost.
- Il faudra répartir le coût du capital dans les groupes de produits au sein des services postaux universels et au sein des autres services en fonction de la répartition des revenus.

⁷⁵ Voir http://corporate.bpost.be/investors/share-information/listing-and-indices?sc_lang=en.

- Il faudra enfin ajouter le coût du capital au Coût Entièrement Réparti (FAC) déclaré de chaque groupe de produits (cela peut être fait par bpost ou par l'IBPT).

Afin de s'assurer que le CMPC déclaré par bpost n'est pas excessif, l'IBPT pourra comparer son niveau à celui des autres compagnies européennes postales cotées (PostNL, Royal Mail, Deutsche Post, Correios, ou Poste Italiane).

Conclusion

La vérification du principe de l'orientation sur les coûts devra prendre en compte un taux de rendement raisonnable. Ce taux de rendement raisonnable sera basé sur le coût réel du capital de bpost, tel qu'il apparaît dans les comptes légaux audités de bpost. Le coût du capital de bpost se réfère à la totalité des activités de bpost. Il devra alors être réparti au sein des groupes de produits en se basant sur la part du revenu que réalisent ces groupes de produits.

Guide de mise en oeuvre à destination de l'IBPT

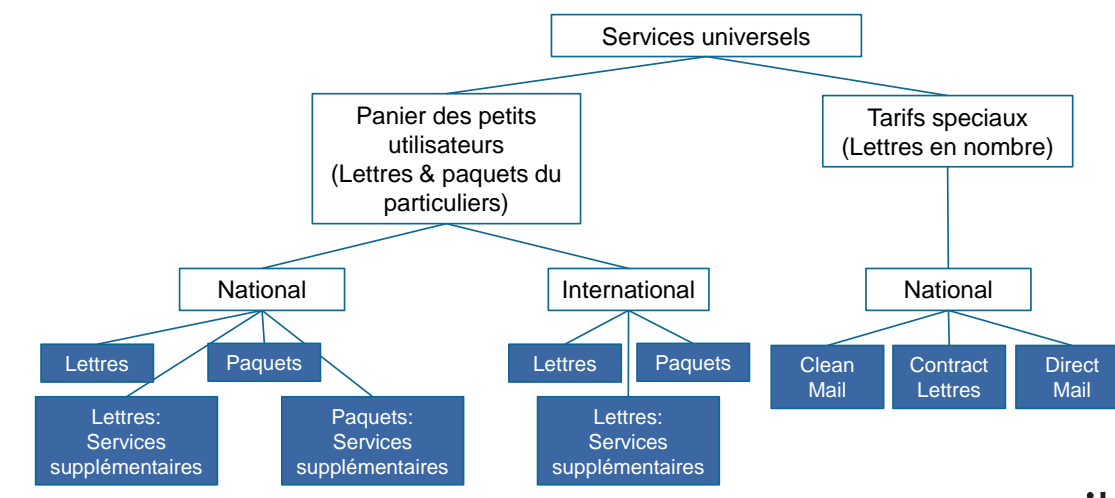
Cette section donne des indications sur la mise en oeuvre de la note méthodologique lors des décisions à venir de l'IBPT. Le tableau ci-dessous décrit la liste des informations nécessaires à fournir par bpost, et les actions à entreprendre par l'IBPT pour chaque composant de la méthodologie.

Schéma 7 détaille les groupes de produits proposés auxquels la vérification du principe de l'orientation sur les coûts fait référence.

Tableau 1 Liste des informations nécessaires en provenance de bpost et des actions de l'IBPT

	Informations nécessaires en provenance de bpost	Action de l'IBPT
Périmètre	Mises à jour de la liste produits en indiquant clairement : <ul style="list-style-type: none"> Les produits du service universel répartis au sein du panier des petits utilisateurs des services postaux universels Les produits du service universel alloués aux tarifs spéciaux 	Approbation de la liste produits
Niveau d'agrégation	Répartition des produits du service universel au sein des groupes de produits tels que spécifiés dans le template de vérification (voir annexe)	Approbation de la répartition des produits dans les groupes
Données relatives aux Coûts & Revenus	Pour chaque groupe de produits : mise à disposition des données agrégées relatives aux coûts, revenus et volume (voir template). Les données relatives aux coûts et aux revenus doivent provenir des états financiers audités portant sur la dernière année disponible t-1. Bpost devra fournir les prévisions de volume pour t=0 et t+1 avec une note explicative. Les données inclueront un rapprochement avec les comptes réglementaires. Toute discordance avec les comptes réglementaires devra être justifiée par bpost sous forme écrite.	Prise de connaissance des données relatives aux coûts et aux revenus, et des prévisions de volume
Taux de rendement	bpost déclarera le coût total de son capital/CMPC pour t-1, y compris une note explicative sur la manière dont le coût du capital a été calculé. Les coûts totaux du capital pourront être répartis au sein des groupes de produits en se basant sur le revenu.	Prise de connaissance
Template	<ul style="list-style-type: none"> Données volume pour (t-1) pour chaque groupe de produits Prévisions de volume pour t=0 et (t+1) pour chaque groupe de produits Coûts Entièrement Répartis de (t-1) pour chaque groupe de produits Rendement raisonnable pour chaque groupe de produits (= coût du capital alloué à chaque groupe de produits) Revenus par groupe de produits pour (t-1) Les données relatives aux coûts & revenus devront provenir des états financiers audités, et toute discordance devra être résolue..	Prise de connaissance

Schéma 7 Niveau d'agrégation: Groupes de produits proposés (rectangles bleus)



wik

Pour chaque groupe de produits défini ci-dessus, bpost devra fournir les données séparément, et le principe de l'orientation sur les coûts devra être évalué séparément par l'IBPT.

En plus de ces groupes de produits, les services de courrier international devront être évalués séparément à cause des réglementations légales qui leur sont spécifiques:

L'article 29, § 6, de l'A.R. du 11 janvier 2006 précise ce qui suit :

«°En ce qui concerne le courrier transfrontière sortant et les colis postaux transfrontières sortants, les augmentations tarifaires résultant directement d'une augmentation des frais terminaux payés par le prestataire du service universel désigné ne seront pas prises en compte pour l'application de la formule prévue dans cet article.°»

Les évolutions des coûts induites par les évolutions des frais terminaux ne devront pas être prises en compte dans le calcul de la latitude qu'aura bpost quant à l'augmentation des tarifs portant sur le panier des petits utilisateurs. Cette dérogation ne sera pas prise en compte par la méthodologie lors de la vérification de la conformité des tarifs postaux pour les raisons suivantes:

- La vérification repose sur les coûts entièrement répartis réels. Ceci comprend les frais terminaux, respectivement les taux fonciers à payer pour la distribution des lettres et des colis transfrontières sortants.
- La vérification porte sur t-1, période où les tarifs pour le courrier transfrontalier sortant ont déjà tenu compte de l'augmentation des frais terminaux.

Guide d'aide à la décision à destination de l'IBPT pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts

Étape n°1 :

- Calculer le coût moyen par article du groupe de produits i dans la période $t+1$ en prenant en compte les prévisions de volume. Partir de l'hypothèse que la base de coûts ($t-1$) du groupe de produits i est égal à la base de coûts de ($t+1$) pour le même groupe de produits, y compris un taux de rendement raisonnable. Calculer le coût moyen par article en divisant les coûts totaux par le volume total pour le groupe de produits i ($t+1$).
- Pour chaque groupe de produits i , calculer la totalité des revenus à ($t+1$) en multipliant les revenus moyens de $t-1$ par les prévisions de volumes pour $t+1$ et par l'augmentation tarifaire proposée par bpost.

Étape N° 2 : Comparer les revenus moyens ($t+1$) et les coûts moyens ($t+1$) du groupe de produits i .

- Lorsque, pour le groupe de produits i , les coûts moyens (y compris le taux de rendement raisonnable) sont supérieurs aux revenus moyens, les tarifs proposés sont alors conformes au principe de l'orientation sur les coûts (FIN du processus de vérification).
- Lorsque les coûts moyens, y compris un taux de rendement raisonnable, sont inférieurs aux revenus moyens, les tarifs proposés ne sont alors pas conformes au principe de l'orientation sur les coûts (FIN du processus de vérification).

Annexe: Template pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux (Panier des Petits Utilisateurs)

Product group (SUB)	Volume			Revenues (€) t-1	FAC (€) t-1	Return on assets (€) t-1	Total cost (€) t-1
	t-1	t0	t+1				
National	Lettres						0
	Lettres / Services supplémentaires						0
	Paquets						0
International	Paquets / Services supplémentaires						0
	Lettres						0
	Lettres / Services supplémentaires						0
Paquets						0	
Total National							
Total International							
Total SUB							

Product group (SUB)	Total cost per item (€)		Total revenue per item (€)		Difference (€)	
	t-1	t+1	t-1	t+1 = t-1	t-1	t+1
National	Lettres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Lettres / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Paquets	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
International	Paquets / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Lettres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Lettres / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Paquets	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total National						
Total International						
Total SUB						

Annexe 3: Estimation des revenus pour l'année 2017

Groupe de produits		Input bpost				Revenu moyen par unité			Augmentation de prix moyenne		Estimation du revenu	
		Rev 2015	Vol 2015	Vol 2016	Vol 2017	RMPU 2015	RMPU 2016	RMPU 2017	2015-2016	2016-2017	2016	2017
National	Lettres	[CONFIDENTIEL]										
	Lettres / services sup											
	paquets											
paquets / services sup												
International	Lettres											
	Lettres /services sup											
	Paquets											
	Total national											
	Total international											
	Total panier petit utilisateur											

Annexe 4: Calcul des marges réalisées par groupe de produits pour les années 2015 à 2017 (version projet de décision du 7 octobre 2016)

Groupe de produits		Revenus			Coûts totaux (input bpost)			Marge		
		2015 (input bpost)	2016 (forecast)	2017 (forecast)	2015	2016	2017	2015	2016	2017
National	Lettres	[CONFIDENTIEL]								
	Lettres / services sup									
	Paquets									
	Paquets / services sup									
International	Lettres									
	Lettres /services sup									
	Paquets									
	Total national									
	Total international									
	Total panier petit utilisateur									

Annexe 5 : Méthodologie pour la vérification de l'orientation sur les coûts révisée suite aux observations de bpost

Introduction

L'IBPT n'a pas, par le passé, expressément vérifié le principe d'orientation sur les coûts des tarifs spéciaux.⁷⁶ Pour ce qui concerne les articles à l'unité, l'IBPT n'a jusqu'à présent effectué qu'une vérification sommaire et partiellement incomplète du principe d'orientation sur les coûts dans le contexte des propositions tarifaires de bpost mais n'a pas in fine décidé si les tarifs étaient basés sur le principe d'orientation des coûts ou non. Lors d'une décision récente relative à la proposition tarifaire de bpost pour l'année 2016,⁷⁷ ayant trait au principe de l'orientation sur les coûts, l'IBPT déclarait que :

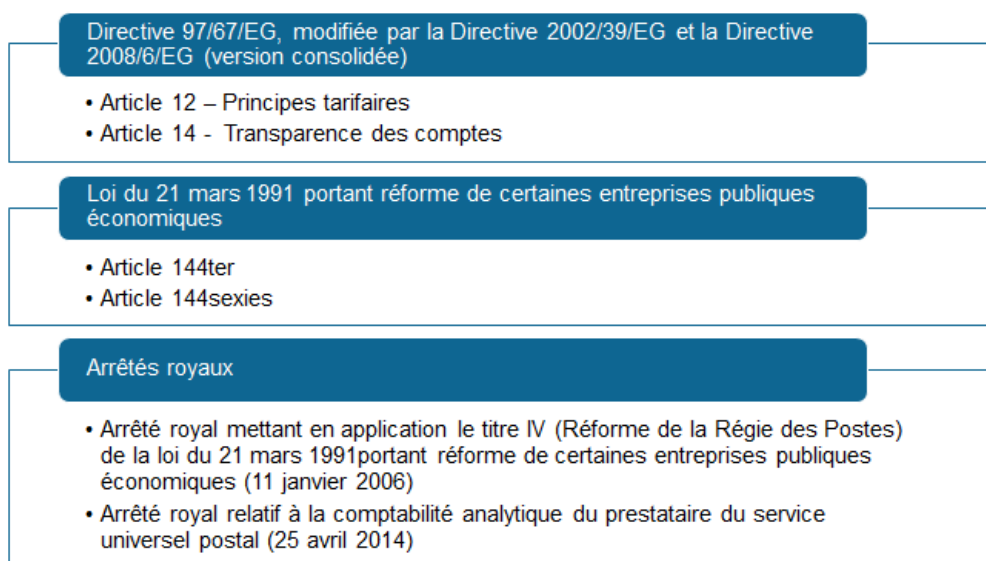
« Par conséquent, les conclusions tirées de cette analyse pourront éventuellement être révisées au cas où une analyse approfondie du principe d'orientation sur les coûts devait être menée. » (p. 14)

La présente note méthodologique donne des indications quant à la façon dont le principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux devrait être vérifié dans le cadre des prochaines décisions, sans préjudice d'adaptations tenant compte de l'évolution du contexte juridique et économique. Les orientations générales présentées dans cette note méthodologique tiennent compte du cadre juridique applicable, des considérations d'ordre économique, et des pratiques réglementaires usuelles du secteur postal. Une première version de la présente note méthodologique a été rédigée par WIK pendant la période de mai à août 2016. La présente note repart donc de la première version établie par WIK, mais celle-ci a été revue par l'IBPT suite aux observations formulées par bpost à l'égard de la méthodologie appliquée à la vérification du principe d'orientation sur les coûts dans le cadre du projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2017.

⁷⁶Voir IBPT (2011), Décision du conseil de l'IBPT du 20 juillet 2011 concernant les tarifs conventionnels de bpost pour l'année 2010. Décision prise sur la base du principe de la transparence et de la non-discrimination, et non sur le principe de l'orientation sur les coûts.

⁷⁷Voir IBPT (2015), Décision du conseil de l'IBPT du 21 septembre 2015 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost pour les tarifs pleins à l'unité pour l'année 2016.

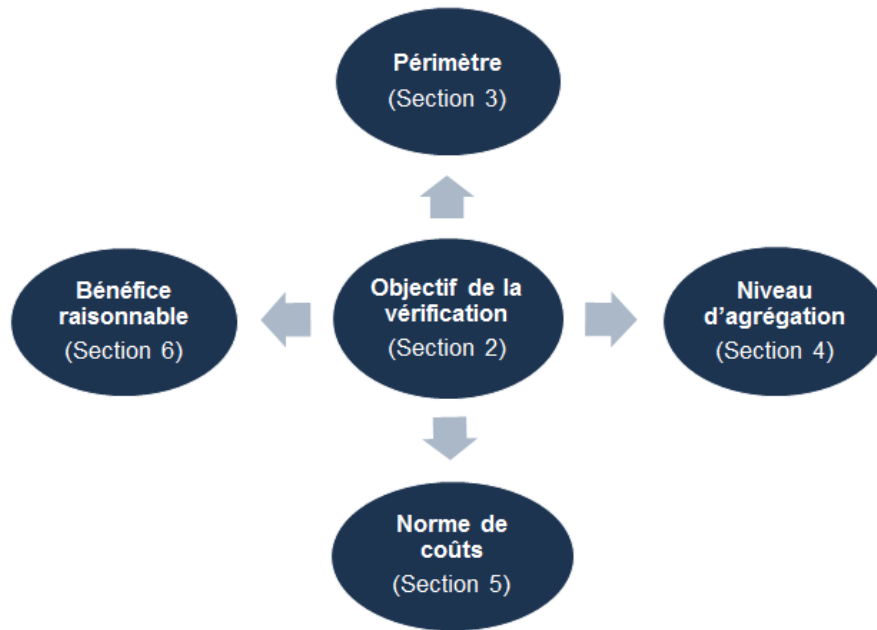
Figure 8: Législation appliquée pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux



La figure 1 ci-avant, résume le cadre réglementaire applicable. Le principe d'orientation sur les coûts est défini au sein de la Directive 97/67/CE et transposé dans l'article 144ter de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après « loi du 21 mars 1991 »). L'article 144sexies de cette même loi transpose les dispositions de la Directive relative à la répartition des coûts et définit en outre les obligations de déclaration de la part de bpost en matière de comptabilité réglementaire. Des arrêtés royaux définissent plus précisément l'application des règles générales.

La présente note méthodologique définit la façon dont le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux sera vérifié, à la fois pour le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB) et pour les tarifs spéciaux appliqués à la clientèle professionnelle.

Figure 9: Structure de la note méthodologique



Les sections 2 à 6 présentent les différents aspects de la méthodologie appliquée par l'IBPT pour la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux.

Objectif de la vérification du principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux

La Directive de l'UE relative aux services postaux⁷⁸ définit les principes généraux permettant de réglementer les services postaux universels au sein de chaque Etat Membre. Ainsi, l'article 12 de la Directive postale stipule que:

« Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants:

— [..]

— *les prix sont orientés sur les coûts et fournissent des incitations à une prestation efficace du service universel. [..],*

[..]»

L'article 144ter de la Loi du 21 mars 1991 transpose ces principes d'orientation générale au sein de la législation nationale :

«§ 1er Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fournis par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

1°[..];

2° *les tarifs sont orientés sur les coûts;*

[..]»

L'Article 144ter §2 stipule également que, dans le cas de propositions tarifaires portant sur le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB), l'IBPT doit refuser les augmentations de tarif proposées lorsque ces tarifs ne sont pas compatibles

⁷⁸Directive 97/67/CE modifiée par la Directive 2002/39/CE et la Directive 2008/6/CE.

avec, entre autres, le principe d'orientation sur les coûts. L'IBPT est donc clairement en droit de vérifier le principe de l'orientation sur les coûts.

Si la législation belge relative au secteur postal ne fournit pas de définition claire du principe d'orientation sur les coûts, on peut néanmoins, au vu de la pratique internationale, des travaux préparatoires de la Directive postale, de son contexte réglementaire et de l'interprétation donnée ultérieurement par la Commission, identifier différentes raisons pour lesquelles les coûts et les revenus, et plus particulièrement le principe d'orientation sur les coûts des tarifs postaux sont vérifiés:

- Garantir l'absence de prix prédateurs en s'assurant que les tarifs couvrent au minimum les coûts moyens de chaque service ;
- Garantir l'absence de subventions croisées entre service réservé et service non-réservé ;
- Eviter des tarifs excessifs, c'est-à-dire des tarifs fixés largement au-dessus des coûts, afin de garantir que le service postal universel reste accessible pour les utilisateurs et de limiter le risque que le prestataire de service universel postal utilise les bénéfices provenant de la fourniture de services universels pour financer des services concurrentiels déficitaires de façon abusive (c'est-à-dire entraver la concurrence) ;
- Garantir la stabilité financière du service universel, c'est-à-dire vérifier que le service postal universel ou, comme dans le cas du Royaume-Uni, l'infrastructure postale nécessaire à la prestation de service postal universel ("Reported Business"), est bien financièrement viable;
- Garantir la prestation d'un service universel efficace, les gains d'efficacité réalisés par le prestataire du service universel devant bénéficier aux utilisateurs finals via la fourniture d'un service de qualité, à tarif raisonnable. Le prestataire du service universel peut certes conserver une partie des gains d'efficacité réalisés, mais le reste doit être rétrocédé aux utilisateurs finals.

Les deux premiers points requièrent habituellement l'utilisation de concepts relatifs au droit de la concurrence. Comparées aux procédures réglementaires, les éléments requis par les problèmes de concurrence peuvent varier en termes de : périmètre à appliquer à la vérification (par ex. les services qui se trouvent hors du champ d'application du service postal universel peuvent être soumis à des problèmes de concurrence), degré de granularité (par ex. les produits dédiés à la clientèle professionnelle font l'objet de la procédure), et méthodes de coût mises en œuvre (par ex. on a besoin des coûts variables ou des coûts marginaux moyens à long terme plutôt que des coûts standards tels qu'appliqués lors des vérifications régulières du principe d'orientation sur les coûts). Satisfaire au préalable à ces différentes exigences lors de l'exercice d'une vérification régulière serait extrêmement coûteux en temps et générerait une charge de travail administrative non négligeable pour l'autorité de réglementation et pour la compagnie réglementée.

Conclusion

Si les objectifs poursuivis par la vérification de l'orientation pour les coûts peuvent être multiples, la vérification qui sera effectuée annuellement par l'IBPT en vue de rendre sa décision concernant la proposition d'augmentation tarifaire de bpost pour les produits et services

appartenant au panier des petits utilisateurs aura pour principal objectif d'éviter que les consommateurs soient soumis à des prix excessifs tout en garantissant une fourniture efficace et financièrement viable du service universel postal.

Alors qu'une vérification annuelle peut théoriquement apporter des informations relatives aux dossiers de concurrence, une telle pratique ne devrait pas être généralisée car elle ne fournira pas toujours des données détaillées pertinentes pour chaque nouveau dossier de concurrence potentiel. Dès lors, une vérification de l'absence de prix prédateurs ou de subventions croisées pourra être effectuée, au besoin, notamment via le contrôle du respect de l'orientation sur les coûts, mais suivant une méthodologie à définir au cas par cas.

Périmètre de la vérification

Cette section présente les services postaux qui devraient être soumis à une vérification du principe de l'orientation sur les coûts.

L'article 12 de la Directive relative aux services postaux⁷⁹ stipule que:

« Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel soient conformes aux principes suivants: [...] »

L'article 144ter de la loi du 21 mars 1991 transpose ces principes d'orientation générale au sein de la législation nationale. Le premier paragraphe (§1er) définit les principes auxquels les tarifs postaux doivent se conformer :

« § 1er Les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants : [...] »

L'Article 144ter §2 stipule également que, dans le cas de propositions tarifaires portant sur le panier des petits utilisateurs des services postaux universels (Small User Basket, SUB), l'IBPT doit refuser les augmentations de tarifs proposées lorsque ces tarifs ne sont pas conformes (entre autres) au principe d'orientation sur les coûts.

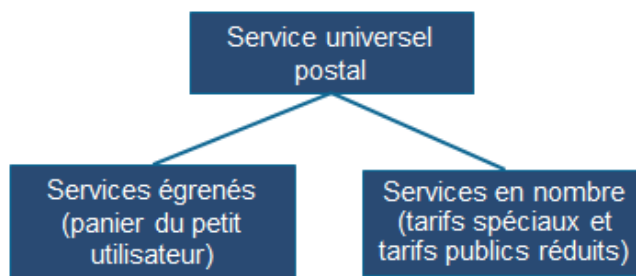
L'IBPT doit donc vérifier le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux des services universels.

Les services universels postaux belges comprennent les services nationaux et internationaux de lettres jusqu'à 2 kg ainsi que les services de colis nationaux jusqu'à 10 kg et internationaux jusqu'à 10 kg pour les sortants et 20kg pour les entrants. Le service universel comprend à la fois les lettres à l'unité et les envois en nombre. Du fait de son mandat légal, l'IBPT doit vérifier le principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux à l'unité comme celui des tarifs spéciaux.

⁷⁹Directive 97/67/CE telle que modifiée par la Directive 2002/39/CE et la Directive 2008/6/CE.

Conclusion

Figure 10: Périmètre de la vérification du principe d'orientation sur les coûts



Le mandat légal stipule expressément que le périmètre des services soumis à la vérification du principe de l'orientation sur les coûts inclut l'ensemble du service postal universel, c'est à dire les services relatifs aux articles à l'unité (compris dans le panier des petits utilisateurs) et les services d'envois postaux en nombre (service postal universel faisant l'objet de tarifs spéciaux). Une compréhension et une appréhension claires des produits inclus dans le service postal universel est nécessaire pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts (et des comptes réglementaires également). Il est également indispensable que bpost continue de mettre à jour chaque année sa liste de produits afin de préciser quels sont, parmi les produits du service postal universel, ceux appartenant au panier des petits utilisateurs et quels sont les services d'envoi en nombre faisant l'objet de tarifs spéciaux ou de tarifs publics réduits. Cette liste étant ensuite soumise à l'approbation de l'IBPT.

Niveau d'agrégation de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts

Le niveau d'agrégation détermine quels sont les services ou groupes de services pour lesquels bpost devra fournir les données relatives aux coûts, revenus, et volumes prises en compte par le processus de vérification.

La loi du 21 mars 1991, dans sa transposition de la Directive Postale, stipule que :

«art. 144ter, § 1er Les tarifs **de chacun des services** faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel sont fixés conformément aux principes suivants :

1°[...];

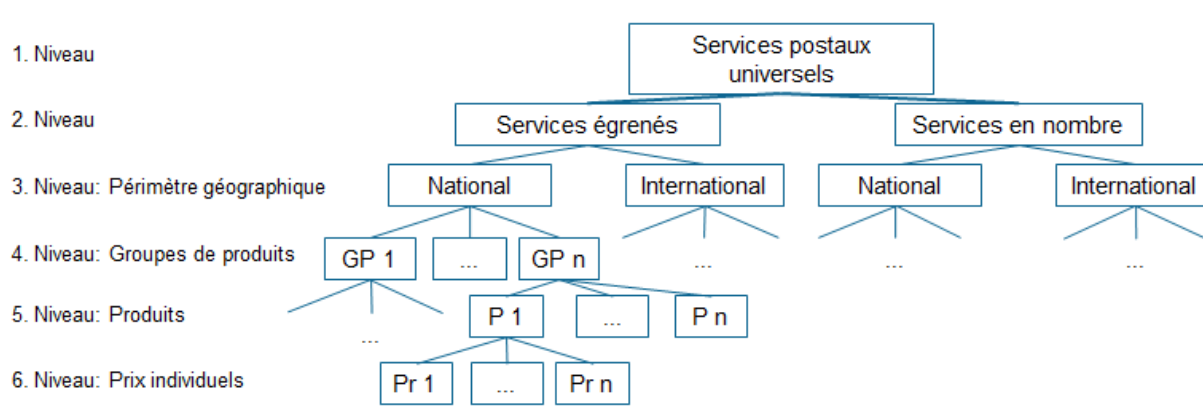
2° les tarifs sont orientés sur les coûts°;

[...] »

Une lecture stricte pourrait impliquer une vérification de l'orientation sur les coûts des tarifs de chaque service pris individuellement.

La figure 4 décrit les options de niveau d'agrégation. On constate qu'un degré de granularité fin (jusqu'au tarif de chaque article) augmente de façon importante le nombre d'éléments à vérifier.

Figure 11: différents niveaux d'agrégation possibles



Dans la pratique, la vérification du principe de l'orientation sur les coûts à un niveau très fin de granularité ne semble pas raisonnable, et ce pour les raisons suivantes:

- (1) Les activités postales se caractérisent par un haut niveau de production commune. Chaque envoi de correspondance est traité par la même chaîne de valeur postale qui comprend la collecte, le tri entrant et sortant, le transport entre les lieux de tri et la distribution. Bien qu'il puisse y avoir quelques étapes effectuées différemment lors de la collecte et du traitement, l'ensemble du courrier est habituellement distribué par les facteurs de bpost. Les envois postaux distincts des envois de correspondance (livres, catalogues, journaux, périodiques et colis postaux) utilisent également tout ou partie du même réseau postal que celui utilisé pour les envois de correspondance. En outre, au sein des activités postales, la part des coûts fixes est importante. Par exemple, les tournées des facteurs de bpost sont stables et ne dépendent pas du nombre total d'articles distribués. Ainsi, ce haut niveau de production commune et ce niveau élevé de coûts fixes impactent la qualité de la répartition des coûts. Plus la granularité des produits est fine (jusqu'au tarif de chaque article), plus grand est le risque que la répartition des coûts par article soit effectuée de façon aléatoire.
- (2) Pour les services postaux universels d'une entreprise réglementée, le niveau d'agrégation dépend également des produits et de la structure tarifaire. Comme ces produits et structures tarifaires évoluent, il devient, au fil du temps, plus difficile de comparer la répartition des coûts et des revenus par produit. Plus il existe de produits de granularité fine, moins il devient possible d'effectuer une comparaison d'une année sur l'autre.
- (3) De même, plus le niveau de granularité des produits est fin, plus il devient ardu d'effectuer de manière régulière (ex. annuellement) une vérification du principe de l'orientation sur les coûts. La charge administrative peut devenir alors lourde, à la fois pour l'opérateur régulé et pour le régulateur.

De plus, la pratique internationale démontre que les autorités de régulation ont décidé de limiter le degré de granularité requis, par exemple pour les spécifications relatives aux restitutions comptables réglementaires. L'autorité française de réglementation ARCEP⁸⁰ ainsi

⁸⁰Voir ARCEP (2013), Décision n°2013-0128 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 29 janvier 2013 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables

que l'autorité anglaise Ofcom⁸¹ ont ainsi décidé de demander les données relatives aux volumes, coûts et revenus au niveau des groupes de produits. Dans le cas d'un plafonnement des tarifs, la vérification du principe d'orientation sur les coûts porte sur l'ensemble du panier des services et non sur des produits à l'unité pris au sein du dit panier (par exemple en France⁸²).

Observations de bpost quant au niveau d'agrégation retenu pour la vérification du principe d'orientation sur les coûts

Si dans ses observations concernant le premier projet de décision, bpost n'avait pas émis de critiques concernant le niveau d'agrégation retenu pour la vérification du principe d'orientation sur les coûts, elle formule désormais des remarques concernant celui-ci à l'occasion de la consultation du second projet de décision, malgré le caractère inchangé du niveau d'agrégation retenu.

Plus précisément, bpost estime que le respect du principe d'orientation sur les coûts devrait être évalué au niveau du panier des petits utilisateurs dans son ensemble et non pas par groupe de produits. bpost argumente notamment en soulignant le fait que le niveau de bénéfice raisonnable autorisé est calculé sur base d'un benchmark d'EBIT ne distinguant pas entre les différents groupes de produits et ne donnerait pas une indication précise du rendement raisonnable pour chaque groupe de produits. Une vérification du respect du principe d'orientation sur les coûts au niveau du panier des petits utilisateurs permettrait en outre à bpost d'avoir une plus grande flexibilité dans la fixation des prix des différents produits et services constituant le panier.

Pour ce qui concerne la remarque de bpost consistant à dire qu'il ne serait pas opportun d'appliquer un niveau de RoS défini sur base d'un benchmark d'EBIT calculé sur l'ensemble des activités des opérateurs postaux inclus dans ce benchmark, à six groupes de produits constituant des sous-catégories du panier des petits utilisateurs, l'IBPT tient à souligner que dans ses observations bpost propose une révision de l'échantillon de RoS utilisé dans le cadre du benchmark visant à définir le niveau de bénéfice raisonnable autorisé.

Parmi les révisions proposées par bpost, on retrouve notamment un « affinement » de l'EBIT pris en compte pour la détermination du RoS, visant à limiter celui-ci aux seules activités de courrier (ce point est discuté en détail ci-après dans la partie « Bénéfice raisonnable »). Si on observe les valeurs d'EBIT renseignées par bpost⁸³ pour les différents pays pour les seules activités de poste aux lettres, on constate que, mis à part bpost elle-même et la poste autrichienne, aucun autre opérateur du benchmark ne dépasse les 15% de marge sur les activités de poste aux lettres sur l'ensemble des trois dernières années. CTT Correios de son côté a dépassé ce niveau de marge en 2014 (18,40%), et 2015 (15,91%) ainsi que Royal Mail, mais uniquement en 2013 (15,38%). Une marge raisonnable fixée à 15% pour les lettres ne semble donc pas totalement incohérente avec ce qui est observé au niveau des principaux opérateurs postaux européens.

D'autre part, les activités liées à la distribution de colis, sont généralement moins rentables que les activités de courrier, en raison notamment d'une pression concurrentielle plus importante

réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/13-0128.pdf).

⁸¹Voir Ofcom (2014), Restitutions comptables réglementaires, Communiqué final (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/bt-transparency/statement/financial-reporting-statement-may14.pdf>).

⁸²Voir ARCEP (2014), Décision n°2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal (http://arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf).

⁸³ Voir tableau 9 ci-après.

sur ce segment. Une marge de 15% sur ces produits ne semble donc pas non plus abusivement restrictive.

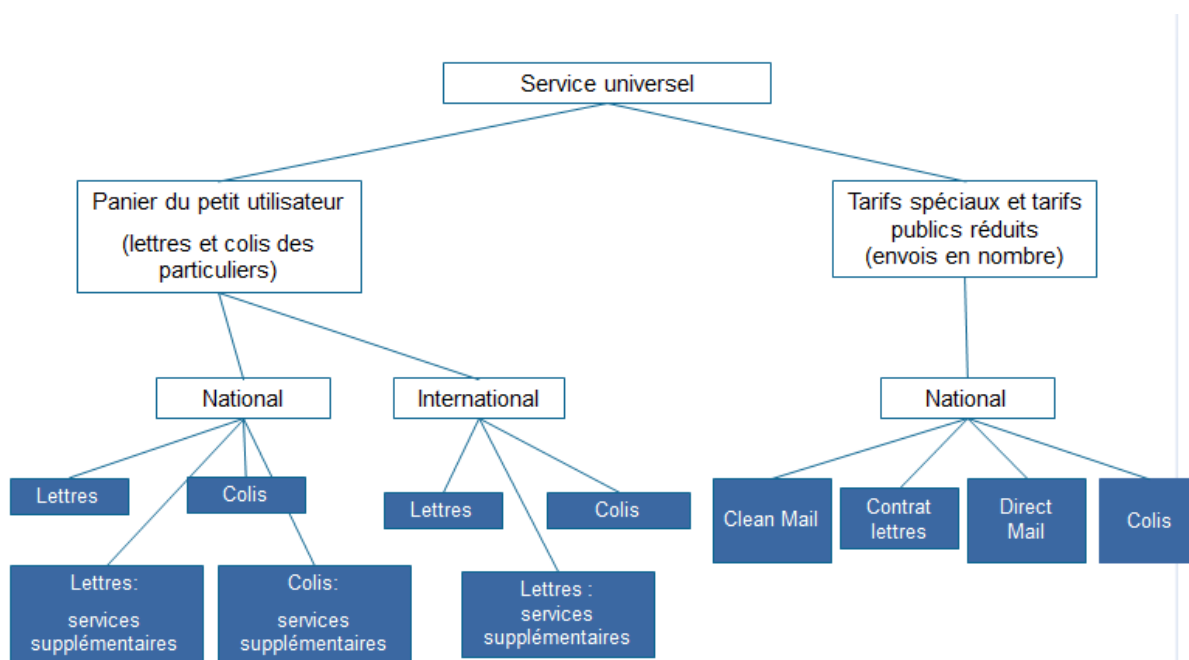
L'IBPT estime donc que le niveau de bénéfice raisonnable tel que défini ci-après, l'est tant pour les produits lettres que pour les produits colis et peut donc s'appliquer à chaque groupe de produits repris individuellement tel que défini dans la présente note méthodologique.

La segmentation en groupes de produits appliquée par l'IBPT est cohérente avec l'état de développement concurrentiel sur les différents segments du marché postal représentés par ces produits et permet d'apprécier le principe d'orientation sur les coûts dans sa globalité (pas uniquement tarifs excessifs), tout en offrant une flexibilité suffisante à bpost pour la fixation de ses prix.

Conclusion

Les données relatives aux coûts, revenus, et volumes doivent être regroupées au sein d'un ensemble limité et gérable de groupes de produits afin de diminuer la charge administrative pesant sur la compagnie régulée et sur l'autorité de régulation.

Figure 12: Niveau d'agrégation proposé par WIK



WIK propose sept groupes de produits pour les lettres et paquets à l'unité (panier des petits utilisateurs) et quatre groupes de produits pour les envois en nombre (lettres et colis en nombres). Les groupes de produits sont détaillés à la figure 5 ci-dessus (rectangles en bleu). Les groupes de produits "services supplémentaires" regroupent les services pour les envois recommandés et à valeur déclarée.

Le choix des groupes de produits a été effectué sur base des listes tarifaires et de la présentation, sur le site web de bpost, de ses services postaux à destination des petits utilisateurs de services postaux (particuliers et PME) d'une part et des utilisateurs de masse (entreprises, consolidateurs) d'autre part.

Norme de coûts pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts

Dans cette section, il est précisé quelle norme de coûts doit être appliquée au processus de vérification. De plus, cette section présente des points concrets relatifs à la base de coûts pertinente et à la période à appliquer pour les données ayant trait aux coûts et revenus.

L'article 14 de la Directive 97/67/CE définit la façon dont les coûts devraient être alloués à chaque service pris individuellement. Le concept de coût utilisé au sein de la Directive établit une différence entre les coûts directement imputables, indirectement imputables, et non-imputables.

Les activités postales se caractérisent par une forte proportion de production commune, ce qui a pour conséquence qu'une part importante de l'ensemble des coûts ne peut pas être directement imputée à un service spécifique. C'est pourquoi l'allocation des coûts devrait, autant que faire se peut, reposer sur une analyse des inducteurs de coûts (et donc des coûts "indirectement imputables"). Les coûts restants, qui ne peuvent être alloués ni directement ni indirectement, devront l'être en prenant en compte les parts de coûts au sein des coûts imputés directement et indirectement par service (règle de la marge proportionnée paritaire ou règle EPMU). De fait, le concept de coût utilisé dans la Directive est basé sur le concept des coûts entièrement répartis (FAC⁸⁴) par service.

La législation belge transpose à la lettre l'article 14 de la Directive et stipule expressément, dans l'article 144sexies, § 3 de la loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques du 21 mars 1991, que:

«[...] 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. »

La méthode FAC permet, pour le concept de coût économique, une bonne approximation du coût total de fourniture d'un service spécifique. Cela correspond également à la pratique internationale: l'ensemble des autorités de régulation utilise cette norme de coûts pour leurs décisions ou bien demande que l'entreprise réglementée rende compte de ses coûts en utilisant la méthode FAC.

Les coûts entièrement répartis permettent une approximation du principe du coût économique de "coût total" basé sur les données comptables. Pour une entreprise multi-produits, le coût total d'un service ou d'un ensemble de services n'est pas aisément identifiable car les mêmes opérations sont utilisées pour produire un même ensemble de services. Ceci est particulièrement vrai pour la distribution postale où l'ensemble des catégories d'articles postaux (par ex. les lettres égrenées et affranchies par machine à affranchir, les lettres à "tarifs spéciaux" y compris les services 'clean mail', les lettres envoyées par les clients sous contrat, et les publipostages) font l'objet d'une distribution commune.

D'autres secteurs réglementés (par ex. les télécommunications) se retrouvent face à un problème similaire (de nombreux services sont fournis via la même infrastructure), et la norme de coût dénommée "Coûts incrémentaux à long-terme" (LRIC) est en général utilisée pour la réglementation des tarifs. Les LRIC sont habituellement évalués à l'aide de modèles de coûts analytiques qui déterminent le niveau d'investissement nécessaire à la mise en place d'une infrastructure, puis calculent les coûts annuels nécessaires au financement de cet investissement. Les LRIC sont donc essentiellement utilisés par les secteurs où les coûts d'infrastructure représentent une part importante des coûts totaux (particulièrement

⁸⁴ FAC = Fully Allocated Cost

importante dans le secteur des télécommunications). A contrario, le secteur postal est une activité de main d'œuvre où plus de 60-70% des coûts totaux sont des coûts de main d'œuvre⁸⁵. Déterminer quelle quantité de main d'œuvre serait nécessaire pour la prestation d'un service est techniquement faisable, mais de telles démarches LRIC visant à réglementer les tarifs n'ont jamais été utilisées par aucune autorité de réglementation en Europe. Ceci est probablement dû aux protections particulières en matière de contrat de travail. S'il est vrai que de nombreuses autorités de réglementation déclarent le montant de l'investissement nécessaire pour la fourniture d'un service via la fibre, il serait particulièrement discutable, au niveau politique, que ces mêmes autorités se prononcent quant au nombre de travailleurs dont un opérateur postal a besoin, et le pourcentage susceptible d'être licencié. Par conséquent, la méthode de la comptabilisation des coûts par activités telle que requise par la législation postale belge est l'outil privilégié de détermination des coûts par service. La comptabilisation des coûts par activités part des coûts réels des livres comptables et vise à imputer, directement et/ou indirectement, les coûts aux services en se fondant sur le principe de causalité des coûts.

La question suivante consiste à déterminer quelle est l'assiette de coûts à utiliser pour la vérification du principe de l'orientation sur les coûts. Les pratiques réglementaires utilisent deux catégories de base de coûts : le coût réel et le coût "efficient". Dans la plupart des cas, les autorités de réglementation utilisent les coûts réels pour déterminer la base de coûts car ceci est moins théorique, et peut être apprécié de façon plus fiable. Dans beaucoup de cas, les incitations à l'efficacité sont mises en œuvre via d'autres moyens, par ex. via un régime de plafonnement des tarifs qui permet à la compagnie réglementée de garder les économies de coût axées sur l'efficacité pendant la période de plafonnement des tarifs (si celles-ci sont supérieures à ce qui a été englobé dans le facteur X⁸⁶). Les corrections pour efficacité sont toujours sources d'incertitude. Au sein du secteur postal, les outils économétriques utilisés pour déterminer le degré d'efficacité (tels qu'utilisés par exemple par le secteur de l'énergie) ne sont pas bien appropriés à cause du faible nombre d'entreprises de référence comparables (restrictions de données). Dans le secteur des télécoms –comme mentionné ci-dessus-, les modèles de coûts analytiques sont utilisés pour déterminer le niveau d'investissement efficient. Au sein du secteur postal, les autorités de réglementation étudient l'ensemble des coûts à des fins de réglementation des tarifs, et ne déterminent pas de « coûts efficaces »⁸⁷ spécifiques.

La dernière question porte sur le calendrier. Lors de la vérification du principe de l'orientation sur les coûts des tarifs postaux, les coûts et les revenus considérés devraient idéalement se référer à la même période. Pour ce qui concerne la proposition d'augmentation de tarifs de bpost au sein du panier des petits utilisateurs, cette période serait celle de la prochaine année civile (t+1). Le processus de vérification devrait donc disposer des estimations des revenus et des coûts par groupe de produits.

⁸⁵ Voir notamment Nera, *Economics Of Postal Services: Final Report*, 2004, p.67 et Wik, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, août 2013, p.263.

⁸⁶ Le facteur X correspond au facteur d'efficacité généralement inclus dans les formules de price cap. Une formule de type CPI-X est par exemple utilisée pour la régulation des tarifs postaux en Allemagne. Pour plus de détails concernant les formules de price cap appliquées au niveau européen, voir ERGP Report on Tariff Regulation in a Context of Declining Volumes, novembre 2014.

⁸⁷ Bien que la Directive postale, et la législation postale en vigueur dans la plupart des pays membres de l'UE, ne définissent pas les 'coûts efficaces' en tant que norme pour la réglementation des prix, les règles de détermination des coûts nets de l'OSU impliquent la prise en compte d'aspects d'efficacité. Par conséquent, de nombreuses autorités de réglementation préconisent que les coûts non-efficaces ne soient pas inclus dans le calcul des coûts nets, ou qu'une compensation soit demandée auprès de l'état ou des concurrents.

Dans les faits, fournir une prévision en termes de coûts et de revenus est fastidieux et source d'incertitudes :

- Les revenus dépendent des évolutions de la demande. La demande pour les services de la poste aux lettres est affectée par les évolutions du comportement des consommateurs, des entreprises et des pouvoirs publics en matière de communication. Les augmentations tarifaires jouent également sur la demande. Tout d'abord, elles poussent à la recherche de solutions alternatives (par ex. les communications électroniques); et elles poussent également au changement vers des services de poste aux lettres moins chers (par ex. des services de poste aux lettres non-prioritaires qui sont seulement disponibles pour les clients professionnels (lettres affranchies)). Une prévision de revenus prenant en compte l'ensemble de ces facteurs est donc une tâche complexe.
- Ceci est également valable pour les prévisions de coûts. Tout d'abord, le niveau des coûts dépend du volume de lettres et de colis traité au sein du réseau. Ceci ne prend pas seulement en compte les services universels postaux inclus dans le panier des petits utilisateurs, mais également les services d'envoi en nombre faisant l'objet d'une tarification spéciale et d'autres produits commerciaux ou services publics réalisés au sein du même réseau (par ex. la distribution de matériel publicitaire non-adressé et la distribution de journaux et de magazines). Le niveau des coûts dépend également du niveau des coûts d'intrants, par ex. les coûts de main d'œuvre (niveau de salaires et de charges sociales), qui ont tendance à augmenter au fil du temps. Enfin, la variation en volume des coûts est un facteur important. Dans le cas d'une baisse des volumes, certains coûts peuvent être économisés (coûts variables) et vice-versa. Cependant, l'on pourrait arguer que, à court terme (1-2 ans), les coûts varient moins en volume qu'à moyen et long terme.

Une démarche simple consisterait alors à vérifier le principe d'orientation sur les coûts sur la dernière année disponible. Pour ce qui concerne la Belgique, seuls les comptes réglementaires audités lors du dernier exercice fiscal (t-1) sont disponibles, alors que les tarifs proposés pour le panier des petits utilisateurs portent sur le prochain exercice fiscal (t+1). Exemple: en 2016 (t=0) bpost propose ses augmentations tarifaires pour 2017 (t+1). Les données auditées relatives aux coûts et aux revenus (en provenance de la comptabilité réglementaire) sont seulement disponibles pour l'année 2015 (t-1). De plus, comme bpost peut changer ses tarifs annuellement, ceux de 2015 (t-1) sont similaires/inférieurs/supérieurs à ceux de 2016 (t=0) qui peuvent eux-mêmes à leur tour être similaires/inférieurs/supérieurs à ceux de 2017 (t+1). Afin de partiellement réduire l'écart entre la situation à (t-1) et celle à (t+1), la démarche proposée pourrait être étendue en incorporant les évolutions de revenus et de coûts moyens résultant des variations de volumes prévues. Outre les données auditées relatives aux coûts et aux revenus, une telle extension reposerait uniquement sur des prévisions de volumes. Elle prendrait en compte uniquement la croissance/baisse prévue des volumes et la façon dont cette croissance/baisse impacte le coût moyen total par article au sein de chacun des groupes de produits en question, en supposant que le coût total ne change pas entre (t-1) et (t+1). L'approche évalue les revenus à t et (t+1) en multipliant les volumes prévus (rapportés par bpost) par les revenus moyens à (t-1) et par l'augmentation tarifaire proposée par bpost dans ses applications de prix pour t et (t+1).

Le principal avantage de cette démarche pragmatique réside dans le fait qu'il est assez simple de fixer les limites de la charge administrative induite, pour l'IBPT comme pour bpost.

Cependant, l'IBPT devrait garder à l'esprit que cette démarche repose sur une série d'hypothèses simplificatrices:

- La moyenne des revenus par article est constante entre (t-1) et (t+1) pour chaque groupe de produits, sauf pour l'effet des augmentations tarifaires telles qu'appliquées par bpost, ce qui signifie que :
 - Les variations de volumes ne sont pas prises en compte, et
 - La structure des volumes au sein de chaque groupe de produits est supposée invariante au fil du temps.Lorsque les revenus moyens à (t+1) sont supérieurs à ceux de (t-1), ceci jouera en faveur de bpost. Lorsque les revenus moyens à (t+1) sont inférieurs à (t-1), ceci se fera au détriment de bpost.
- Pour chaque groupe de produits, les coûts totaux (t-1) sont égaux aux coûts totaux (t+1), ce qui signifie que :
 - L'inflation des coûts n'est pas prise en compte (évolution des coûts de main d'œuvre et autres coûts d'intrants),
Lorsque les coûts d'intrants augmentent, ceci se fera au détriment de bpost; lorsqu'ils baissent, cela jouera en faveur de bpost⁸⁸.
 - Les coûts ne varient pas en fonction des volumes (total des coûts= coûts fixes),
Lorsque le volume du courrier baisse (et que les coûts moyens augmentent), ceci jouera en faveur de bpost; et lorsque il augmente (et que les coûts moyens diminuent), ce sera au détriment de bpost.
 - Les économies de coûts induites par l'efficience à (t+1) ne sont pas prises en compte, ce qui joue en faveur de bpost,
 - La structure des volumes au sein de chaque groupe de produits est supposée invariante au cours de la période allant de (t-1) à (t+1), et
 - Les mêmes règles de répartition des coûts s'appliquent pour (t-1) et (t+1).

En réalité, cette démarche, relativement simple, permet de vérifier si les tarifs postaux proposés par bpost pour (t+1) sont bien orientés sur les coûts sur base des données auditées relatives aux coûts et aux revenus pour (t-1), de simples estimations pour les coûts et revenus pour (t+1) et l'ampleur des augmentations tarifaires proposées par bpost. En préparant cette approche reconnue comme simple et fiable, dans l'ensemble, nos hypothèses reposent sur les prévisions de volumes de bpost et sont conventionnelles, dans le sens où elles ont tendance à exagérer les coûts à t et (t+1) tant que l'on prévoit des diminutions de volumes.

Conclusion

La vérification du principe de l'orientation sur les coûts doit reposer sur la méthode des coûts entièrement répartis (FAC) pour chaque groupe de produits. Les coûts entièrement répartis ne doivent être corrigés d'aucune inefficience potentielle et doivent être basés sur les coûts réels. La vérification du principe de l'orientation sur les coûts doit se baser sur les coûts totaux et les revenus moyens tels que publiés pour la dernière année disponible dans les états financiers réglementaires auditées (t-1). Elle doit autoriser une évolution des coûts moyens induite par les évolutions du volume du courrier pour chaque groupe de produits.

⁸⁸ À noter qu'entre 2013 et 2015, les coûts alloués au service universel sur base de la séparation comptable ont connu une diminution de l'ordre de [CONFIDENTIEL] %.

Observations de bpost quant à la norme de coûts utilisée pour la vérification de l'orientation sur les coûts

Dans ses observations du 15 février 2017, bpost insiste sur la nécessité de déterminer le RoS sur base d'une norme de coûts reflétant le plus possible la réalité économique.

A cet effet, bpost ne conteste pas l'utilisation de la méthode FDC *per se*, mais estime en revanche que le système d'allocation des coûts sur lequel repose actuellement sa comptabilité devrait être révisé, notamment au travers d'une redéfinition des liens de causalité utilisés pour la répartition des coûts lorsqu'il existe un lien direct entre ceux-ci et la fourniture d'un produit ou d'un service, et l'application du principe de Ramsey pour l'allocation des coûts non directement attribuables, en lieu et place du principe d'allocation au *pro rata* des volumes actuellement appliqué.

Premièrement, la révision de la comptabilité analytique doit nécessairement faire l'objet d'une discussion avec le Collège des Commissaires et d'une approbation par l'IBPT. Dans le cas présent, les modifications proposées par bpost portent sur les liens de causalité entre les inducteurs de coûts et les activités, or il est expressément mentionné, aux articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal, que :

- la liste de référence des principaux inducteurs de coûts intervenant dans son modèle de coûts est transmise à l'auditeur⁸⁹ et à l'Institut par le prestataire du service universel dans les 30 jours qui suivent l'approbation par l'assemblée générale de sa comptabilité générale ;
- une liste motivée des principaux changements concernant les inducteurs de coûts ainsi que la vérification du lien de causalité entre la source et la destination ainsi que le fond et la justification sont également fournies à l'auditeur dans les 30 jours qui suivent l'approbation par l'assemblée générale de sa comptabilité générale.

Les propositions de modifications des clés d'allocation et liens de causalité dont il est question dans les observations de bpost ne s'inscrivent donc plus dans le cadre du dossier de certification de la comptabilité analytique pour l'année 2015, mais pourront en revanche faire l'objet d'une analyse et de discussion dans le cadre de la certification comptable 2016. La présente décision se fonde quant à elle sur les données comptables 2015 pour lesquelles les liens de causalité ne sont plus appelés à être modifiés à ce stade.

Deuxièmement, il est important de souligner que l'impact d'une modification des clés d'allocation comptable ne se limiterait pas au seul dossier pricing. En effet, la comptabilité analytique de bpost sert également de base pour déterminer les compensations octroyées à bpost pour la prestation des différents services d'intérêt économique général (SIEG) tels que définis dans son contrat de gestion ou encore dans les contrats de concession pour la distribution de la presse reconnue. A titre d'exemple, la révision de l'allocation des coûts liés au réseau de détail proposée par bpost serait susceptible d'impacter la façon dont a été déterminé le montant de la compensation annuelle perçue par bpost pour la fourniture du SIEG « réseau retail ».

Dès lors, l'IBPT estime qu'une éventuelle révision de la comptabilité analytique doit s'inscrire dans une discussion plus large et indépendante du présent dossier.

⁸⁹ C-à-d au Collège des Commissaires

Enfin, sous réserve d'un examen plus approfondi qui pourrait être mené dans le cadre d'une discussion ultérieure visant à envisager une adaptation de la comptabilité analytique, il apparaît néanmoins contestable d'appliquer une méthode de répartition basée sur le principe de Ramsey – principe qui consiste à allouer les coûts en fonction du degré d'élasticité de la demande, ce qui revient à allouer une plus grande part de coûts communs aux produits et services pour lesquels l'élasticité prix de la demande est faible – dans un contexte de service universel qui se doit, en plus d'être orienté sur les coûts, d'être offert à un tarif abordable.

En suivant une logique de Ramsey, on accepterait que des produits pour lesquels la demande est peu élastique et l'offre de la concurrence potentiellement très limitée voire inexistante, soient offerts à un tarif potentiellement élevé (ex. lettre standard). Dans le même temps, les produits pour lesquels la pression concurrentielle est plus importante et l'élasticité prix plus élevée (ex. colis) seraient offerts à des prix plus raisonnables. Si cette logique est acceptable dans le chef d'une entreprise purement commerciale agissant dans un marché concurrentiel, il ne saurait en être de même dans le cas d'une entreprise régulée, qui plus est garante de la fourniture du service universel et ayant une part de marché importante sur certains segments de marché, l'un des objectifs premiers du service universel étant de garantir l'accessibilité à des services postaux de base à tous les citoyens, favorisant ainsi l'inclusion sociale. Une allocation des coûts selon une logique de Ramsey, semble donc à première vue, difficilement compatible avec cet objectif fondamental du service universel.

L'article 144sexies qui transpose en droit belge l'article 14 de la troisième directive postale prévoit d'ailleurs l'utilisation de la méthode équiproportionnelle pour la répartition des coûts communs pour lesquels il n'est pas possible de procéder à une imputation directe ou indirecte à un service ou un produit particulier. Le §4 de ce même article 144sexies prévoit en outre que tout changement au niveau du système de comptabilité analytique doit être approuvé par l'Institut et que la Commission européenne doit être informée de ce changement avant sa mise en application.

Bénéfice raisonnable

Définition de la mesure adéquate

Ni la Directive postale ni la législation postale belge ne stipulent d'exigences légales spécifiques quant à une mesure adéquate d'un bénéfice raisonnable au-delà duquel le tarif serait non conforme au principe d'orientation sur les coûts. A défaut, il incombe à l'IBPT, chargé du contrôle de la conformité des tarifs de chacun des services faisant partie du service universel avec les principes tarifaires énoncés aux articles 12 de la Directive 97/67 et 144ter de la loi du 21 mars 1991, de déterminer la marge bénéficiaire raisonnable au-delà de laquelle le tarif considéré serait excessif et non conforme au principe d'orientation sur les coûts.

D'après la théorie économique, le rendement des actifs représente le taux de rendement approprié car il rémunère l'intérêt du capital mobilisé nécessaire pour assurer les services. Ceci devrait inclure le paiement des intérêts du capital et de la dette.

Toutefois, au sein des pratiques réglementaires en vigueur dans le secteur postal, et à la différence de la théorie économique, ce sont les bénéfices sur les ventes (return on sales), plutôt que les coûts financiers, qui sont plus fréquemment utilisés, et ce pour plusieurs raisons:

- Les activités postales sont des activités de main d'œuvre et se caractérisent donc par une faible intensité capitalistique (les revenus globaux sont en général supérieurs aux actifs globaux).
- Les bénéfices sur les ventes sont facilement identifiables et objectivement mesurables dans la mesure où le RoS ne dépend que des données comptables sur les bénéfices (EBIT⁹⁰) et sur les ventes, facilement observables dans la comptabilité des opérateurs postaux.
- Les bénéfices sur les ventes sont aisément comparables d'une compagnie postale à une autre (marge opérationnelle (EBIT)), dans la mesure où l'opérateur soumis à l'étude comparative et les entreprises servant à la comparaison appartiennent au même secteur, ce qui garantit une homogénéité de la structure de l'EBIT et des ventes (à noter ici que les bénéfices sur les ventes peuvent être affectés par le cadre réglementaire à l'intérieur duquel la compagnie postale évolue).

Un taux de rendement raisonnable sur les actifs est moins adapté aux particularités du service universel postal, pour les raisons suivantes:

- Les services postaux universels ne sont qu'un sous-ensemble du secteur postal et d'autres services fournis par le même réseau. L'identification de la base des actifs réglementaires (RAB⁹¹) nécessite une évaluation des actifs et une répartition au sein des services universels qui peuvent s'avérer être des tâches complexes.
- Le coût moyen pondéré du capital peut s'avérer être une mesure très volatile.
- Tant que les compagnies postales réglementées seront entièrement détenues par l'Etat, il sera difficile d'apprécier les rendements des capitaux propres appropriés car il n'existe pas de marché des capitaux pour l'opérateur détenu par l'Etat. Il est donc plus difficile de déterminer le coût moyen pondéré du capital (CMPC).

Si le return on sales paraît être l'approche la plus appropriée pour définir le bénéfice raisonnable à prendre en compte lors de la vérification du principe d'orientation sur les coûts, se pose néanmoins la question du taux de rendement maximal autorisé ou plus précisément du choix de la référence pour déterminer le RoS ad hoc.

Bénéfice raisonnable maximal autorisé pour le panier du petit utilisateur⁹²

Afin de déterminer le RoS maximal autorisé dans le cadre de la vérification de l'orientation sur les coûts, l'IBPT a tenu compte des éléments suivants :

- taux de bénéfice raisonnable défini par la Commission européenne dans le cadre de la décision SA.14588 (C20/2009) du 25 janvier 2012 ;
- Le RoS moyen de bpost sur les trois dernières années ;
- Un benchmark des RoS des principaux prestataires de service universel européens réalisé sur les trois dernières années disponibles ;

⁹⁰ Earnings before interests and taxes, c'est-à-dire bénéfice avant intérêts et impôts. La marge d'EBIT équivaut au RoS.

⁹¹ RAB = Regulatory Asset Base

⁹² Dans le cas d'une éventuelle vérification ex-post par l'IBPT de l'orientation sur les coûts de services destinés aux gros utilisateurs de services postaux universels, le bénéfice maximal autorisé pour les envois en nombre pourrait être d'un niveau équivalent ou au contraire différer de celui fixé pour le panier du petit utilisateur dans le cadre de la présente note en raison par exemple d'un éventuel niveau de risque différent à prendre en compte.

- La marge généralement appliquée par bpost dans le cadre de demandes d'accès à des services relevant du service universel et à des éléments d'infrastructure postale.

Taux de bénéfice raisonnable défini par la Commission européenne dans le cadre de la décision SA.14588 (C20/2009) du 25 janvier 2012.

Dans sa décision SA.14588 (C20/2009), la Commission européenne s'est penchée sur la notion de bénéfice raisonnable dans le cadre de la prestation par bpost de certains SIEGs. Ainsi, la Commission rappelle que le point 18 de l'encadrement sur les services d'intérêt économique général précise ce qui suit concernant la notion de bénéfice raisonnable :

« Il convient d'entendre un taux de rémunération du capital propre qui doit prendre en compte le risque, ou l'absence de risque, encouru par l'entreprise du fait de l'intervention de l'État membre, notamment si ce dernier octroie des droits exclusifs ou spéciaux. Normalement, ce taux ne doit pas dépasser le taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des années récentes. Dans les secteurs où il n'existe aucune entreprise comparable à celle à laquelle a été confiée la gestion du service d'intérêt économique général, une comparaison peut être effectuée avec des entreprises établies dans d'autres États membres ou, au besoin, appartenant à d'autres secteurs, à condition que les caractéristiques particulières de chaque entreprise soient prises en considération. Pour la détermination de ce qui est un bénéfice raisonnable, l'État membre peut introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service rendu et aux gains de productivité. »

Le niveau de bénéfice raisonnable doit donc être déterminé en tenant compte (i) du taux moyen pour le secteur concerné au cours des dernières années, (ii) du risque associé aux activités de l'entreprise régulée, (iii) d'éventuels critères incitant à l'efficacité.

Au terme de son analyse la Commission européenne a fixé le niveau de bénéfice raisonnable autorisé pour la distribution du courrier pendant la période allant de 2006 à 2010 à 7,4% de RoS. Ce taux de 7,4% tient compte d'un niveau de risque significatif et de fortes incitations à l'efficacité⁹³. Afin d'arriver à ce résultat, la Commission a confronté plusieurs études⁹⁴, deux d'entre-elles estimant le RoS adéquat sur base d'un échantillon d'entreprises comparables à bpost en termes de fonctions et de risque, mais distinctes des opérateurs historiques (la raison invoquée étant que les bénéfices des opérateurs postaux historiques ne sont pas forcément le fait de conditions de marché normales, mais résultent en grande partie du choix des États membres en matière de régulation), la troisième calculant le niveau de RoS raisonnable sur base d'un échantillon composé uniquement d'opérateurs postaux historiques (la raison invoquée étant que ces opérateurs sont ceux dont la nature des activités se rapproche le plus de celle de bpost). Ces trois études, bien que basées sur des méthodologies légèrement différentes, débouchent sur des conclusions relativement similaires, la médiane des RoS calculée sur base des différents échantillons étant comprise dans une fourchette allant de [5,4% à 7,4%] pour les périodes durant lesquelles bpost a été confrontée à un risque significatif⁹⁵.

A noter que dans le cadre des contrats de concession pour la distribution des périodiques et des journaux reconnus signés entre l'État belge et bpost, le taux de bénéfice raisonnable a été fixé à 7,4% pour la durée des contrats (2016-2020). Contrairement à ce que bpost affirme dans ses observations complémentaires du 18 novembre 2016, ce bénéfice raisonnable tient compte

⁹³ Voir §315 de la Décision de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C20/2009) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post - La Poste (à présent « bpost »).

⁹⁴ À savoir, une étude de WIK Consult (« Benchmarking of Cost and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG »), une étude réalisée par Deloitte (« Profit Benchmarking for DP AG - final report ») et une étude réalisée par Charles River Associates (« Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services »).

⁹⁵ À noter que les études ayant servi à la définition de ce bénéfice raisonnable portent sur une période où les taux d'intérêt étaient bien plus élevés qu'aujourd'hui, or un taux d'intérêt plus bas a pour effet de faciliter l'accès au crédit et de réduire le risque inhérent à l'obtention de ce crédit (et donc de financement des activités).

d'un risque significatif. En effet, le plafonnement des compensations, qui plus est dégressif au fil des ans, combiné à des tarifs qui ne peuvent augmenter plus vite que l'inflation, confronte l'opérateur aux conséquences des variations de coûts et revenus sur une période relativement longue (5 ans). En outre, les contrats de concession ne garantissent pas une quelconque exclusivité à bpost pour la distribution de la presse au domicile des abonnés. En effet, les éditeurs restent libres de recourir à la concurrence pour faire distribuer leurs quotidiens ou périodiques, bpost devant assurer un service de dernier recours pour les situations où aucune alternative de distribution n'existe. Enfin, le segment de la presse aux abonnés n'est pas épargné par la contraction des volumes rencontrée depuis plusieurs années sur le marché postal, conséquence principalement de la digitalisation croissante des canaux d'information.

Toutefois, le niveau de risque inhérent à la prestation du service universel, et plus particulièrement à la distribution du courrier et des colis destinés aux petits utilisateurs, n'est pas forcément 100% identique à celui rencontré pour la distribution de la presse aux abonnés.

Ainsi, les baisses de volumes rencontrées sur le segment de la presse aux abonnés sont restées jusqu'à présent plus modérées que celles observées sur le segment des envois de correspondance [CONFIDENTIEL]. En outre, la distribution d'envois de correspondance présuppose le recours à de la main d'œuvre salariée, ce qui induit une certaine rigidité des coûts de main d'œuvre, alors que les contrats de concession pour la distribution de la presse ne posent aucune interdiction à un recours éventuel à de la main d'œuvre indépendante⁹⁶. Enfin, les augmentations tarifaires pour le panier du petit utilisateur ne peuvent dépasser l'inflation plus un bonus de qualité, ce régime est donc moins contraignant que celui appliqué aux tarifs en vigueur pour la distribution des journaux et périodiques reconnus qui limite les augmentations à une estimation de l'inflation moyenne sur la durée des contrats de concession. Néanmoins, une vérification effective du principe d'orientation sur les coûts des produits appartenant au panier du petit utilisateur en sus du price cap vient augmenter le niveau de risque pour la distribution des envois de correspondance.

Pour ce qui est des colis, le risque est encore différent car contrairement à la presse et aux envois de correspondance, les volumes de colis augmentent. Autre différence notable, la distribution des colis n'est pas conditionnée au recours à de la main d'œuvre salariée⁹⁷. En revanche, elle est soumise au même régime de régulation tarifaire que celui applicable au courrier. Enfin, la pression concurrentielle est plus développée que pour les envois de correspondance pour lesquels la concurrence reste très limitée.

Le RoS moyen de bpost sur les trois dernières années disponibles.

La marge d'exploitation moyenne de bpost pour les trois dernières années disponibles (2013, 2014, 2015) s'élève à 24,73% pour les activités postales. Si l'on prend l'ensemble des activités de bpost la marge d'exploitation moyenne pour la période 2013-2015 était de 19,33%.

A noter que la marge d'exploitation de bpost ne saurait constituer à elle seule une référence pour définir un niveau de bénéfice raisonnable.

En revanche, il n'est pas concevable non plus de se référer uniquement à la marge d'exploitation d'entreprises postales autres que bpost. En effet, bpost étant l'opérateur postal historique

⁹⁶ L'article 148decies de la loi du 21 mars 1991 prévoit que « toute personne physique qui effectue des activités de levée, tri ou distribution d'envois de correspondance [...] est présumée être employée en vertu d'un contrat de travail [...] », les journaux et les périodiques n'étant par définition pas des envois de correspondance, et les contrats de concession ne prévoyant pas de clause visant à exclure le recours à de la main d'œuvre indépendante, il n'y a donc pas d'obligation stricte de recourir à de la main d'œuvre employée sous contrat de travail pour la prestation du SIEG de distribution de la presse reconnue.

⁹⁷ Tout comme les journaux et les périodiques, les colis ne constituent pas des envois de correspondance. Leur distribution peut donc être effectuée par des travailleurs indépendants.

européen le plus profitable, il est important de tenir compte aussi de sa marge d'exploitation actuelle afin de ne pas définir le bénéfice raisonnable applicable à bpost uniquement sur base d'un benchmark d'entreprises postales autres que bpost évoluant dans des contextes économiques et réglementaires qui peuvent être sensiblement différents de celui dans lequel évolue bpost.

Benchmark des RoS des principaux prestataires de service universel européens réalisés sur les trois dernières années.

Si la Commission, dans sa décision de 2012 estime qu'un échantillon basé uniquement sur les RoS des opérateurs postaux historiques européens pourrait ne pas refléter de manière adéquate la rémunération de référence dans la mesure où les marges d'exploitations des opérateurs historiques sont influencées par les choix des Etats en matière de régulation, elle reconnaît néanmoins que les opérateurs historiques européens constituent un échantillon d'entreprises aux caractéristiques proches de celles de bpost.

L'étude⁹⁸ présentée par la Belgique à la Commission européenne concernant la méthodologie à appliquer en vue de définir le niveau de bénéfice raisonnable reposait par ailleurs sur un benchmark des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (les pays d'Europe orientale étant exclus du benchmark du fait de leur relative inefficience par rapport aux opérateurs postaux d'Europe occidentale dont bpost fait partie).

Plus précisément, les autorités belges de l'époque étaient favorables à une analyse portant sur *les marges d'EBIT réalisées sur les activités de courrier des opérateurs postaux d'Europe occidentale qui communiquent des informations sectorielles sur les marges EBIT de leurs activités de courrier ou (si les informations sectorielles sur les marges EBIT ne sont pas communiquées) sur les marges EBIT globales des opérateurs postaux d'Europe occidentale qui tirent plus de 75% de leurs recettes des services de courrier*. En outre, l'étude présentée par la Belgique conseillait de définir le seuil critique d'une rentabilité excessive sur base d'une valeur supérieure à la moyenne ou toute autre mesure de tendance centrale, comme par exemple le 3^{ème} quartile. Ceci en raison des variations des marges bénéficiaires observées dans l'échantillon retenu.

En suivant un raisonnement similaire, mais basé sur un échantillon plus récent (marges d'EBIT des années 2013 à 2015), on obtient un niveau de bénéfice raisonnable médian de 7,37% sur la période. Si, comme le conseillait la note méthodologique présentée par la Belgique à la Commission en mars 2011, on opte pour une valeur définie sur base du 3^e quartile afin de tenir compte des variations des marges observées dans l'échantillon, le niveau de bénéfice raisonnable à ne pas excéder serait de 14,11%⁹⁹.

⁹⁸ "Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services", Charles River Associates, 1er mars 2011.

⁹⁹ À noter que cette marge 14,11% est calculée sur base d'un échantillon incluant bpost.

Tableau 8: marges opérationnelles¹⁰⁰ des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2013-2015)

EBIT MARGINS	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%	
PostNL	4,80%	6,30%	4,20%	
Posti	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%
Mediane	6,95%	8,70%	6,45%	7,37%
1er quartile	4,55%	5,50%	3,98%	4,68%
3e quartile	11,58%	17,45%	13,30%	14,11%

La marge généralement appliquée par bpost dans le cadre de demandes d'accès à des services relevant du service universel et à des éléments d'infrastructure postale.

Un dernier élément qui peut être pris en compte au moment d'effectuer le choix du bénéfice raisonnable à ne pas dépasser dans le cadre de la vérification du principe d'orientation sur les coûts de produits appartenant au service universel, consiste en la marge appliquée par bpost dans ses propositions de prix pour l'accès à des services relevant du service universel tels que le service d'envois dévoyés ou l'accès aux boîtes postales appartenant à bpost.

Pour ces services, les propositions tarifaires de bpost aux demandeurs d'accès reposent sur une logique de FDC auxquels vient s'ajouter une marge de [CONFIDENTIEL] %.

Dans la mesure où il s'agit d'offrir un accès à des concurrents, on peut raisonnablement supposer que la marge appliquée par bpost tient compte d'un certain degré de risque, même si celui-ci n'est pas totalement identique à celui supporté par bpost pour la prestation du service universel.

Observations de bpost quant à la détermination de la marge raisonnable maximale autorisée

Dans ses observations du 15 février 2017, bpost estime nécessaire de revoir la composition du benchmark et le calcul du RoS afin de les rendre statistiquement plus consistants et robustes.

(i) proposition de bpost concernant la composition du benchmark

¹⁰⁰ Source : WIK. À noter que les marges opérationnelles sont celles réalisées par les opérateurs pour leurs activités postales uniquement. Lorsque celle-ci n'est pas reportée séparément par les opérateurs, la marge opérationnelle est celle réalisée par l'entreprise pour l'ensemble de ses opérations.

Pour ce qui concerne la composition du benchmark des RoS des principaux prestataires de service universel européens réalisés sur les trois dernières années, la proposition de bpost est multiple:













(1) l'échantillon utilisé pour le benchmark doit être composé uniquement d'opérateurs ne tombant pas sous le coup d'une investigation et n'ayant pas été confrontés à des questions/modifications comptables significatives sur la période relevante. Ainsi bpost propose d'exclure Correos (Espagne) du benchmark, en raison de l'incertitude générée par la compensation pour le coût net du service universel, susceptible d'impacter de manière conséquente le RoS de cet opérateur.

(2) l'échantillon utilisé doit tenir compte, lorsque les données disponibles le permettent, uniquement de l'EBIT des activités relatives à la poste aux lettres. A cet effet, bpost propose d'adapter en conséquence les RoS de Posti (Finlande), PostNL (Pays-Bas), CTT Correios (Portugal), La Poste (France) et Royal Mail (Royaume-Uni).

(3) si l'EBIT pour les activités de poste aux lettres n'est pas disponible, l'échantillon pourrait tenir compte de l'EBIT rapporté pour l'ensemble des activités de l'opérateur, uniquement dans les cas où les activités de poste aux lettres sont réputées compter pour plus de 75% du chiffre d'affaires total. Suivant cette logique, bpost propose d'exclure Poste Italiane (Italie) et Deutsche Post (Allemagne) de l'échantillon, dans la mesure où ces deux opérateurs n'atteignent pas le threshold des 75% de chiffre d'affaires généré par les activités de poste aux lettres.

Le tableau ci-après résume les modifications proposées par bpost :

Tableau 9: aperçu des propositions de modifications de bpost au benchmark d'EBIT de l'IBPT

Postal operator	BIPT benchmark			Revised benchmark		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
 bpost	24.10%	26.00%	24.10%	24.07%	26.00%	24.10%
 Austria Post	17.80%	17.20%	18.00%	17.77%	17.23%	17.96%
 CTT Correios	13.60%	18.90%	15.10%	13.30%	18.40%	15.91%
 Swiss Post	10.90%	11.60%	12.70%	10.95%	11.57%	12.70%
 Post Norway	10.70%	9.10%	6.90%	10.73%	9.08%	6.93%
 Deutsche Post	8.40%	8.30%	6.80%	-	-	-
 La Poste	4.70%	3.70%	6.10%	4.24%	3.68%	6.08%
 Royal Mail	4.00%	6.10%	5.40%	15.38%	9.93%	14.79%
 PostNL	4.80%	6.30%	4.20%	6.71%	14.81%	12.09%
 Posti	5.50%	2.10%	3.30%	5.75%	8.58%	7.60%
 Correos	4.10%	18.20%	-3.00%	-	-	-
 Poste Italiane	3.30%	-5.80%	-6.90%	-	-	-

(ii) proposition de bpost concernant la méthode utilisée pour le calcul du troisième quartile.

En plus de proposer un affinement de l'échantillon de RoS utilisé pour le benchmark, bpost propose également une révision de la formule utilisée par l'IBPT pour calculer le troisième

quartile dont la valeur est prise comme référence (une parmi d'autres) pour la définition de la notion de bénéfice raisonnable.

Ainsi bpost propose de préférer, à la méthode « 7 (N-1) » utilisée par l'IBPT, la méthode « 6 (N+1) ». Cette formule « 6 (N+1) » donnerait une représentation plus précise des extrêmes positifs de l'ensemble de données, tout en restant conforme au principe de la méthode proposée par l'IBPT. La méthode « 6 (N+1) » est en fait basée sur l'exclusion de la médiane de la population pour le calcul du troisième quartile, et ce, dans le but d'obtenir une meilleure vision de la population réelle, et de développer une image plus précise des extrêmes positifs. Bpost estime que l'utilisation de cette méthode résulterait en un calcul plus robuste du troisième quartile en tant que valeur de référence pour le RoS.

Enfin, en raison de la taille relativement restreinte de l'échantillon, bpost propose d'effectuer le calcul du troisième quartile sur base de l'ensemble des données (c-à-d données 2013 à 2015) en une fois et non pas en distinguant année par année, ceci afin de rendre le résultat statistiquement plus robuste.

Réponse de l'IBPT aux observations de bpost concernant la détermination de la marge raisonnable maximale autorisée

(i) En ce qui concerne les propositions de modifications de l'échantillon utilisé pour le benchmark, l'IBPT rejoint bpost sur le fait que les opérateurs inclus dans le benchmark ne devraient pas être sous le coup d'une investigation ou de problèmes liés à leur comptabilité ou au financement du coût net du service universel et accepte donc la proposition qui consiste à exclure Correos de l'échantillon.

En revanche, l'IBPT ne partage pas l'opinion de bpost selon laquelle les RoS devraient être calculés sur base de l'EBIT rapporté pour les activités de poste aux lettres uniquement. En effet, dans la mesure où le panier des petits utilisateurs comporte tant bien des produits de poste aux lettres, que des colis, il n'apparaît pas opportun d'exclure explicitement le chiffre d'affaires généré par les opérateurs pour leurs activités de colis comme le propose bpost.

De la même façon, l'IBPT ne suit pas l'argumentation de bpost qui reviendrait à exclure Deutsche Post de l'échantillon sous prétexte que celle-ci ne réalise pas 75% de son chiffre d'affaires dans des activités de poste aux lettres. En effet, si l'on tient compte de l'ensemble des produits appartenant au panier des petits utilisateurs et pas uniquement des lettres, on constate que Deutsche poste atteint bien le threshold des 75% de chiffre d'affaires. En revanche, pareille affirmation n'est pas aussi évidente pour ce qui concerne Poste Italiane dont le chiffre d'affaires repose en grande partie sur des activités financières. Dans le doute, l'IBPT accepte donc d'exclure cette dernière de l'échantillon.

(ii) Concernant le choix de la formule de calcul du troisième quartile, l'IBPT n'aperçoit pas d'objections aux propositions formulées par bpost dans la mesure où celles-ci visent à rendre le résultat statistiquement plus robuste. Il est cependant important de noter que dans cette même optique de robustesse et pertinence statistique, bpost devrait être exclu de l'échantillon dans la mesure où il est statistiquement discutable d'intégrer un opérateur dans un échantillon avec lequel celui-ci est benchmarké.

Dans le projet de décision, l'IBPT a délibérément fait le choix de laisser bpost dans l'échantillon afin de rester le plus souple possible dans l'interprétation de la marge maximale autorisée, et ce, en faveur de bpost. Dans la mesure où les adaptations qui seraient apportées au benchmark auraient comme objectif d'en améliorer la pertinence et la robustesse (d'un point de vue statistique), bpost devrait donc être exclue de l'échantillon avec lequel elle est comparée.

Après prise en compte des modifications énumérées ci-avant, le tableau 8, devrait être modifié comme suit :

Tableau 10: marges opérationnelles des principaux opérateurs postaux historiques d'Europe occidentale (2013-2015) version révisée en fonction des commentaires de bpost

EBIT MARGINS	2013	2014	2015	
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%	
PostNL	4,80%	6,30%	4,20%	
Posti	5,50%	2,10%	3,30%	
Moyenne	8,93%	9,26%	8,72%	8,97%
Mediane	8,40%	8,30%	6,80%	7,83%
1er quartile	4,80%	6,10%	5,40%	5,43%
3e quartile	12,25%	14,40%	13,90%	13,52%

Ou si l'on choisi de calculer le troisième quartile directement sur l'ensemble des données et non plus année par année :

Tableau 11: calcul du troisième quartile sur base l'ensemble des valeurs et non plus année par année

OPERATEURS	ANNEES	EBIT MARGINS
Austria Post	2013	17,80%
	2014	17,20%
	2015	18,00%
CTT Correios	2013	13,60%
	2014	18,90%
	2015	15,10%
Swiss Post	2013	10,90%
	2014	11,60%
	2015	12,70%
Post Norway	2013	10,70%
	2014	9,10%
	2015	6,90%
Deutsche Post	2013	8,40%
	2014	8,30%
	2015	6,80%
La Poste	2013	4,70%
	2014	3,70%
	2015	6,10%
Royal Mail	2013	4,00%
	2014	6,10%
	2015	5,40%
PostNL	2013	4,80%
	2014	6,30%
	2015	4,20%
Posti	2013	5,50%
	2014	2,10%
	2015	3,30%
	3e quartile	12,70%

Des résultats exposés aux tableaux 10 et 11, il apparait que les modifications apportées à l'échantillon et à la méthode de calcul du troisième quartile conduiraient à une marge inférieure à celle de 15% prise en compte par l'IBPT dans son second projet de décision. En outre, il est important de rappeler que le benchmark n'est qu'un des paramètres parmi d'autres sur lequel l'IBPT se base pour apprécier la marge maximale autorisée.

En conclusion, dans la mesure où les modifications discutées ci-avant ne débouchent pas sur une estimation de la marge nettement supérieure aux 15% initialement fixés, l'IBPT n'aperçoit pas de raison de modifier ses conclusions, reprises ci-après, concernant le niveau de bénéfice raisonnable. L'IBPT estime au contraire que s'il devait tenir compte des résultats qui précèdent, le niveau de bénéfice raisonnable autorisé devrait être revu à la baisse, ce qui serait défavorable à bpost.

Bénéfice raisonnable autorisé pour la période 2017-2019

Au vu des éléments qui précèdent et tenant compte du fait que :

(i) la prestation des services de distribution d'envois postaux relevant du service universel expose bpost à un risque significatif influencé par les facteurs suivants :

pour la distribution d'envois de correspondance :

- baisse de volumes continue depuis 2008, causée principalement par le phénomène d'e-substitution (risque qui est renforcé par des initiatives telles que le e-government) , la concurrence restant limitée voire pratiquement inexistante pour ce type d'envois postaux ;
- présence d'une régulation tarifaire via un price cap pour les services d'envois de correspondance appartenant au panier du petit utilisateur, à laquelle vient s'ajouter la vérification effective du respect du principe d'orientation sur les coûts ;
- obligation de recourir à de la main d'œuvre salariée.

pour la distribution de colis postaux :

- présence d'une concurrence développée, principalement pour les activités B2B. La concurrence rencontrée par bpost pour ses activités B2X / C2X reste pour le moment plus limitée, bpost étant toujours le leader sur ce segment de marché en 2015¹⁰¹, mais la pression concurrentielle pourrait augmenter dans le futur, en raison d'une diversification des activités des opérateurs historiquement actifs dans le B2B.
- présence d'une régulation tarifaire via un price cap pour les colis postaux appartenant au panier du petit utilisateur, à laquelle vient s'ajouter la vérification effective du respect du principe d'orientation sur les coûts.

(ii) bpost doit pouvoir continuer à investir dans la prestation d'un service universel efficace.

L'IBPT estime que le taux de bénéfice raisonnable à prendre en compte lors de la vérification de l'orientation sur les coûts de produits appartenant au service universel ne doit pas excéder 15%.

Ce taux de 15% tient compte du fait que le risque encouru par bpost pour la prestation du service universel est probablement supérieur à celui encouru pour la seule distribution de la presse aux abonnés pour laquelle le bénéfice raisonnable autorisé est fixé à 7,4%. Ce taux est également supérieur à celui offert sur base volontaire par bpost dans le cadre de la fourniture de services d'accès.

Sachant qu'il est communément admis que le segment de la distribution des colis est un secteur à faibles marges (en raison notamment de la concurrence présente sur ce segment de marché) et au vu, notamment, du niveau de la marge opérationnelle réalisée par un acteur tel qu'UPS¹⁰² - acteur considéré comme l'un des plus profitables pour les activités CPE¹⁰³ - , un bénéfice raisonnable de 15% ne devrait pas entraver la capacité de bpost à investir et innover afin de faire face à la concurrence présente sur ce segment du marché postal.

¹⁰¹ Voir prospectus d'introduction en bourse de bpost p.60 et p.115 du rapport annuel 2015 de bpost.

¹⁰² En 2015, UPS Global a reporté une marge opérationnelle de 13,3% (voir rapport annuel 2015 d'UPS, p.5).

¹⁰³ Courrier, parcel, express.

Enfin, ce taux de 15% est légèrement supérieur à la moyenne haute des RoS des principaux opérateurs historiques d'Europe occidentale (14,11%).

En conclusion, l'IBPT estime qu'un bénéfice raisonnable de 15% doit permettre à bpost non seulement d'assurer la prestation du service universel de manière financièrement viable, mais également d'investir dans un service de qualité, tant pour la distribution d'envois de correspondance que pour les activités liées à la distribution de colis.

Cette limite de 15% est applicable pour chacun des sept groupes de produits définis pour le panier des petits utilisateurs, à la section 4 de la présente note. De même la marge maximale pour le panier des utilisateurs dans son ensemble ne peut excéder les 15% de RoS.

En cas de proposition d'augmentation tarifaire introduite par bpost à l'avenir, l'IBPT appréciera, en fonction de l'évolution du contexte légal et des différents facteurs de risque influençant les coûts et les revenus du prestataire du service universel, dans quelle mesure il y aurait lieu d'adapter à l'avenir cette limite de 15%.

Observations de bpost quant à la prise en compte de l'incitation à l'efficacité dans la détermination du RoS

Dans ses observations du 15 février 2017, bpost insiste sur la nécessité d'avoir une méthodologie qui tienne compte des incitants à l'efficacité. Selon bpost, le mécanisme de révision des prix tel qu'appliqué par l'IBPT ne remplirait pas cet objectif et pourrait avoir comme conséquence potentielle d'impacter négativement les investissements et la qualité de service. Afin de remédier à cette absence d'incitants à l'efficacité bpost propose, sur base d'une comparaison des coûts unitaires de bpost avec ceux des autres opérateurs postaux européens, de revoir la marge raisonnable autorisée à la hausse (+[CONFIDENTIEL]%). Pour arriver à ces [CONFIDENTIEL]%, bpost prend le différentiel entre son coût unitaire et la moyenne européenne ([CONFIDENTIEL]%), duquel, elle redistribuerait 1/3 aux consommateurs et garderait 2/3 à titre d'incitant à l'efficacité.

Premièrement l'IBPT tient à rappeler que, comme expliqué ci-dessus, une marge de 15% n'est pas de nature à réduire les incitants aux investissements, d'autres opérateurs postaux européens ou opérateurs uniquement actifs dans la distribution de colis investissent continuellement dans leurs infrastructures et activités tout en disposant de marges bien plus réduites.

Ensuite, pour ce qui concerne la qualité de service, celle-ci est également régulée indépendamment de tout mécanisme de contrôle de prix. A cet effet, l'IBPT a d'ailleurs rendu une décision fin 2016¹⁰⁴ invitant bpost à rectifier le tir au niveau des délais d'acheminement qui s'étaient dégradés en 2015, notamment via l'imposition d'investissements à hauteur de 600.000€.

Enfin, les incitants à l'efficacité dans le cas de bpost ne dépendent pas exclusivement du cadre réglementaire et régulateur, d'autres stakeholders et notamment l'actionnariat de bpost jouent également un rôle important dans l'incitation à l'efficacité que ce soit en termes de coûts ou d'amélioration des processus opérationnels.

¹⁰⁴Voir décision du Conseil de l'IBPT du 10 octobre 2016 concernant le contrôle des délais d'acheminement pour l'année 2015 du courrier égrené intérieur prioritaire, du courrier égrené intérieur non prioritaire, des envois recommandés égrenés intérieurs, des colis égrenés en service intérieur et du courrier égrené entrant prioritaire <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-10-octobre-2016-concernant-le-contrôle-des-délais-d'acheminement-pour-l'année-2015>

Annexe 6 : benchmark européen des régimes applicables pour la vérification de l'orientation sur les coûts et de l'abordabilité

Allemagne :

L'orientation sur les coûts est examinée en tant qu'élément du mécanisme de price cap. Pour le price cap, le régulateur Bnetza détermine un facteur X qui réduit¹⁰⁵ la portée des augmentations de prix (RPI-X). Le facteur X est déterminé par Bnetza sur la base d'un examen des coûts actuels et des attentes concernant les coûts futurs pendant la période de plafonnement des prix.

Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, l'analyse de la base de coûts du service universel est un élément important de la régulation de prix effectuée par l'autorité de régulation ACM via l'application d'un price cap¹⁰⁶. Le price cap est déterminé en définissant les coûts du service universel (dans son ensemble) et la marge¹⁰⁷ pour les augmentations tarifaires est calculée sur cette base. La base de coûts est ajustée annuellement en tenant compte de facteurs tels que la baisse du volume et l'inflation.

France :

En France, les augmentations tarifaires sont soumises à l'application d'un price cap. L'orientation sur les coûts est vérifiée pour l'ensemble du service universel lorsque le price cap est défini. En plus de l'application du price cap, l'ARCEP rend un avis concernant le caractère abordable des prix pour les tarifs individuels. Cet avis tient également compte de l'orientation sur les coûts.

Portugal :

Au Portugal, la régulation tarifaire se fait notamment via l'application d'un price cap destiné à garantir le caractère abordable des prix. Dans le même temps, l'orientation des coûts est vérifiée au niveau des services individuels. Bien que l'organisme de réglementation accepte le fait que les marges pour les services individuels diffèrent les unes des autres, un changement de prix proposé est approuvé, à condition qu'une marge positive pour un service soit réduite par la variation du prix ou du moins que la marge n'augmentera pas davantage. Si un service a une marge négative, le changement de prix est approuvé s'il conduit à une marge améliorée, ou si la marge est maintenue stable¹⁰⁸.

Italie :

L'abordabilité est évaluée sur la base d'un niveau maximal de prix pour les envois prioritaires égrenés ainsi que pour les recommandés égrenés. Le niveau maximal des prix est déterminé à la fois sur base d'une comparaison européenne des prix et sur base d'une évaluation de l'impact sur les dépenses annuelles des ménages.

L'orientation sur les coûts est vérifiée au niveau du service individuel selon les données issues de la comptabilité analytique du prestataire du service universel.

¹⁰⁵ Ou augmente si le facteur X prend une valeur négative.

¹⁰⁶ Voir la décision d'ACM du 9 avril 2015, BESLUIT VAN DE AUTORITEIT CONSUMENT EN MARKT HOUDENDE BEOORDELING VAN HET TOEREKENINGSYSTEEM KONINKLIJKE POSTNL 2014 IN HET KADER VAN DE BEPALING VAN DE TARIEFRIJTHEID BEDOELD IN DE ARTIKELEN 14 EN VOLGENDE VAN DE POSTREGELING 2009, qui indique notamment que "De tariefregulering begint met het vaststellen van de basistariefrijtheid voor de UPD door ACM. Deze basistariefrijtheid is gebaseerd op de kosten van de UPD plus het wettelijk toegestane rendement van 11,11% van deze kosten."

¹⁰⁷ Aux Pays-Bas, le price cap est constitué de deux composantes. Un espace tarifaire de base et un espace tarifaire complémentaire. Cet espace tarifaire complémentaire est freiné à partir du moment où le ROS passe au-dessus de 10% et ce de plus en plus fort à mesure que le rapport entre chiffre d'affaires et les coûts augmente en t-1.

¹⁰⁸ Voir la décision d'ANACOM du 24 novembre 2014, DECISION ON THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE PRICING CRITERIA qui précise que "ANACOM has taken the view that where the margin of the basket (service) under analysis is positive for a given year, a price proposal for the following year complies with the principle of cost orientation of prices in case the price proposal leads to a margin decrease [...]".

Autriche :

En Autriche, les prix peuvent augmenter en fonction de l'indice des prix à la consommation. Le régulateur vérifie les données communiquées par la poste autrichienne lorsqu'elle envisage de modifier ses tarifs. Ces données doivent comprendre au moins celle de la dernière année complète écoulée et celles estimée pour une l'année suivante. La vérification des données s'effectue pour chaque produit individuellement (lettre égrenée, le publipostage, les journaux et les colis), mais l'orientation sur les coûts est évaluée pour un ensemble de produits (les prix ne doivent pas être exactement égaux aux coûts, aucune limite stricte n'est définie). L'orientation sur les coûts pourrait également être effectuée pour un service individuel au sein de l'obligation de service universel.

Annexe 7 : Calcul des marges réalisées par groupe de produits pour les années 2015 à 2017

Groupe de produits		Revenus			Coûts totaux (input bpost)			Marge		
		2015 (input bpost)	2016 (forecast)	2017 (forecast)	2015 (input bpost)	2016	2017	2015	2016	2017
National	Lettres	[CONFIDENTIEL]								
	Lettres / services sup									
	paquets									
	paquets / services sup									
International	lettres									
	lettres /services sup									
	paquets									
	Total national									
	Total international									
	Total panier petit utilisateur									

Annexe 8: Impact des frais terminaux

[CONFIDENTIEL]

Augmentation TD 2015 vs 2014 (basé sur le volume du social mail 2015)

[CONFIDENTIEL]

Annexe 9 : Détail de la pondération du panier utilisé pour le calcul du quality bonus

Product Group	Volumes 2014	Weight (%)	2015 results (%)
Prior J+1	[CONFIDENTIEL]		
Non Prior J+2			
Inbound			
Registered mail			
Parcels D+1			
TOTAL			

Annexe 10 : Récapitulatif du calcul du price cap effectué par bpost

[CONFIDENTIEL]