

I B P T

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

**COMMUNICATION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 21 MAI 2014
CONCERNANT
LA VÉRIFICATION DU CALCUL DU COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL
POSTAL EN BELGIQUE**

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. CADRE LÉGAL.....	3
3. ATTRIBUTION DU MARCHÉ PUBLIC À TERA CONSULTANTS.....	4
4. CALCUL DU COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN EUROPE.....	4
5. CALCUL DU COUT NET DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN BELGIQUE	5
5.1 OBJECTIF.....	5
5.2. PROCESSUS.....	5
6. PUBLICATION DU RAPPORT TERA.....	6

1. INTRODUCTION

Le prestataire désigné du service universel postal peut demander l'octroi d'une compensation financière permettant de couvrir le coût net du service universel postal dans la mesure où ce coût net représente une charge inéquitable pour lui.

Dans le cadre de sa mission de régulateur, l'IBPT doit vérifier chaque année si ce calcul du coût net opéré par le prestataire désigné du service universel est conforme aux principes inscrits dans les dispositions légales y relatives.

Suite à l'adoption en 2008 de la troisième directive postale (Directive 2008/6/CE), la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques a été modifiée et ce afin de transposer en droit interne les principes inscrits dans cette directive. En revanche, les dispositions contenues dans l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991 n'ont pas encore été adaptées. Ainsi, la méthode de calcul du coût net du service universel postal y décrite est dépassée. En effet, cette méthode a été établie alors que le marché postal n'était pas encore totalement ouvert à la concurrence. Elle tient encore compte d'un secteur réservé et n'est pas compatible avec la nouvelle méthodologie prônée par la directive européenne.

Dans ce contexte, dans un souci de transparence vis-à-vis des acteurs du marché, l'IBPT a décidé d'explicitier l'approche qui serait suivie dans l'hypothèse où l'IBPT devrait vérifier le calcul du coût du service universel effectué par le prestataire du service universel ou donner aux autorités politiques une indication quant au montant du coût du service universel postal.

L'arrêté royal d'exécution des dispositions de la loi du 21 mars 1991 relatives au calcul du coût net du service universel postal sera adopté après avis de l'IBPT, qui aura préalablement déterminé la méthode la plus appropriée pour vérifier ce coût net.

2. CADRE LÉGAL

La directive 2008/6/CE permet d'attribuer un dédommagement en contrepartie des coûts nets de l'Obligation de Service Universel (ci-après « OSU ») par des fonds publics ou par un fonds financé par les contributions des opérateurs postaux et/ou des utilisateurs.

Un tel financement ne serait nécessaire que si :

- a) il est démontré que ce coût net existe et qu'il est calculé en tenant compte des *bénéfices immatériels* et des *avantages commerciaux* (Annexe 1, Partie B) et
- b) ce coût net constitue « *une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel* » (Article 1^{er}, 7).

La directive européenne 2008/6/CE prévoit que le coût net des obligations de SU est déterminé selon une approche en coûts nets évités (« NAC » : Net Avoided Costs), en calculant le coût et les revenus afférents à la fourniture du SUP.

Le coût net de l'OSU peut être défini comme « *la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel et*

celui qui est supporté par le même prestataire de services postaux lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations ¹».

Calculer le coût net de l'OSU implique une comparaison entre l'opérateur postal soumis à l'obligation de service universel et le même opérateur postal sans obligation de service universel, ce qui nécessite de connaître les différences de coûts et de revenus dans des scénarii avec et sans OSU.

La Directive introduit également la notion d'« intangible benefits» (bénéfices immatériels) dont il faut tenir compte dans l'estimation des revenus.

Les principes relatifs au calcul du coût net de l'OSU inscrits dans la directive 2008/6/CE ont été transposés en droit interne via les articles 144novies et suivants de la loi du 21 mars 1991 telle que modifiée par la loi du 13 décembre 2010 entrée en vigueur le 31 décembre 2010.

3. ATTRIBUTION DU MARCHÉ PUBLIC À TERA CONSULTANTS

Lors de sa réunion du 9 août 2011, le Conseil de l'IBPT a initié une procédure de marché public afin de confier à un consultant la mission suivante : établir un modèle de calcul du coût net du Service Universel Postal (SUP) afin d'atteindre les objectifs fixés par le cadre réglementaire et en particulier la promotion d'une meilleure compétitivité grâce à un financement objectif du SUP tout en préservant les intérêts des utilisateurs.

Au terme de la procédure de marché public, la mission a été confiée à TERA Consultants.

4. CALCUL DU COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN EUROPE

Au niveau européen, le coût net de l'obligation de service universel tel que défini dans la directive 2008/6/CE a déjà été ou est actuellement calculé dans 13 pays (la Norvège, l'Espagne, l'Italie, l'Irlande, l'Estonie, les Pays-Bas, la Bulgarie, la Slovaquie, le Danemark, le Royaume-Uni, la Belgique et deux autres pays qui ont souhaité rester anonymes²).

D'autres pays comme la Croatie, Chypre, la République Tchèque, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la Finlande ou encore la Grèce projettent d'examiner la question dans un futur proche.

Dans la majorité des cas, le calcul est effectué par le prestataire du service universel. Cependant, dans certains pays comme au Danemark ainsi qu'en Slovaquie et au Royaume-Uni, c'est le régulateur qui se charge d'effectuer celui-ci. Ceci est cohérent avec le fait que ce calcul n'est pas une obligation en soi.

La fréquence de l'exercice diffère également d'un pays à l'autre ; la Norvège, l'Italie, l'Espagne, l'Estonie et la Belgique optent ainsi pour un calcul annuel, là où d'autres comme le Royaume-Uni et le Danemark choisissent d'effectuer le calcul uniquement quand ils l'estiment nécessaire. Enfin pour certains comme les Pays-Bas et la Bulgarie, il s'agit d'une première, le calcul n'ayant jamais été effectué par le passé.

¹ Directive 2008/6/CE du 20 février 2008, Annexe I, B transposée dans l'article Art. 144undecies, § 1^{er} de la loi belge du 21 mars 1991, modifié par la loi du 13 décembre 2010

² Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO* (2013), p. 2

5. CALCUL DU COUT NET DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN BELGIQUE

5.1 Objectif

Dans son plan opérationnel 2013, l'IBPT fait de la garantie et la continuité du service universel - qu'il considère comme la pierre angulaire de la cohésion sociale- une priorité stratégique. La vérification du calcul du coût net du SUP fait donc logiquement partie des objectifs opérationnels repris dans ce plan.

La vérification du calcul du coût net du SUP contribue également à l'information de l'IBPT sur l'évolution du marché postal et permet le cas échéant de prévenir l'Etat du montant relatif à une possible future demande de compensation de la part du prestataire du SUP.

Cette vérification par l'IBPT - indépendamment de la demande de compensation éventuelle par le prestataire du SUP - sera donc en principe mise à jour annuellement, et ce dès 2014, sur la base des données comptables de l'exercice de l'année précédente.

5.2. Processus

La première rencontre IBPT-TERA Consultants eut lieu le 2 avril 2012. Des rencontres bilatérales de suivi du projet furent ensuite organisées tous les deux mois.

Par ailleurs, dès le départ, l'IBPT a souhaité impliquer bpost dans le processus de développement du modèle de vérification du calcul du coût net du SUP. La collaboration constructive de bpost à ce projet a permis de développer un modèle le plus proche possible de la réalité du marché postal belge.

Ainsi, le 2 mai 2012, une première rencontre tripartite bpost-IBPT-TERA fut organisée afin de fixer le cadre méthodologique de travail. Cette rencontre avait été précédée d'un premier « data request » adressé par TERA à bpost le 13 avril 2012.

Une seconde réunion tripartite eut lieu le 29 mai 2012 afin d'assurer une bonne compréhension des processus d'acheminement et de distribution postale ainsi que de faire le point sur les spécificités de l'opérateur historique.

bpost organisa des visites de centres de tri et de distribution en juin 2012.

Le 28 février 2013, TERA a présenté au Conseil de l'IBPT un premier projet de son étude dont les principes ont fait l'objet d'échanges entre TERA, bpost et l'IBPT.

Ces échanges (de mars 2013 à août 2013) réalisés via des contacts ont permis l'élaboration d'un nouveau projet qui fut présenté au Conseil de l'IBPT le 25 octobre 2013.

Le 17 décembre 2013, le Conseil a communiqué le projet final de l'étude à bpost.

Le 8 janvier 2014, bpost a formulé ses dernières remarques sur le projet final au cours d'une réunion tripartite. Ces remarques ont été prises en compte par TERA qui les a introduites dans l'étude publiée en annexe.

6. PUBLICATION DU RAPPORT TERA

Le lecteur trouvera en annexe l'étude réalisée par TERA Consultants.

L'étude a été réalisée sur la base des données comptables de 2010 et du cadre réglementaire de 2011.

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Jack Hamande
Président du Conseil



Vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique

TERA Consultants

39 rue d'Aboukir

75002 PARIS

Tél. +33 (0) 1 55 04 87 10

Fax +33 (0) 1 53 40 85 15

VERSION NON CONFIDENTIELLE

Rapport Général de l'étude

Version en ligne avec le 4^{ème} contrat de gestion

Mai 2014

Table des matières

1	<i>Introduction</i>	6
1.1	Contexte et objectifs du document	6
1.1.1	Contexte européen	6
1.1.2	Contexte belge	7
1.1.3	Enjeux et objectifs	9
1.2	La démarche générique de calcul du coût net du service universel postal (SUP)	11
1.3	Définition des scénarios	14
1.3.1	Le scénario de référence	14
1.3.2	Le scénario contrefactuel	16
1.4	Incitation à l'efficacité économique et droit à un bénéfice raisonnable	17
1.4.1	Incitation à l'efficacité économique	18
1.4.2	Droit à un bénéfice raisonnable	21
1.5	Evaluation des bénéfices immatériels liés au SUP	23
1.6	Modélisation économique des processus postaux	24
2	<i>Approche méthodologique du pour la vérification du calcul du coût net du SUP</i>	26
2.1	Démarche générale	26
2.2	Problématique centrale : la modélisation des coûts d'un opérateur postal requise dans le cadre de la vérification du coût net du SUP par le régulateur sectoriel	27
3	<i>La problématique du choix de l'approche de modélisation des coûts</i>	30
3.1	Approche top-down	32
3.1.1	Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards non spécifiques.....	33
3.1.2	Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards spécifiques.....	34
3.1.3	Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles	34
3.2	Approches Bottom-up	34
3.2.1	Approche Bottom-up greenfield	37
3.2.2	Approche Bottom-up scorched node optimisée	37
3.2.3	Approche Bottom-up scorched node non optimisée	37
3.3	Approche Hybride	38
4	<i>Quelle fraction des coûts transverses et des coûts joints attribuer aux différents services ?</i>	40
4.1	Approche pure LRIC	41
4.2	Approche LRIC (ou LRAIC)	42
4.3	Approche FDC	43

5	Recommandations	45
5.1	Cohérence des approches entre elles	45
5.2	Recommandations méthodologiques	46
5.2.1	Quelle approche de modélisation des coûts (Top-down / Bottom-up) ?.....	46
5.2.2	Quelle modalité de calcul des coûts (FDC, LRAIC, LRIC) ?	47
5.2.3	Synthèse des recommandations	49
6	Elaboration des scénarios contrefactuels	51
6.1	Prise en compte des SIEGs dans l'approche retenue.....	51
6.2	Prise en compte des obligations incombant aux détenteurs d'une licence postale	55
6.3	Les obligations afférentes à la fourniture du SUP en Belgique	56
6.3.1	Périmètre des produits dans le champ du SUP	56
6.3.2	Couverture géographique	57
6.3.3	Qualité de service.....	61
6.3.3.1	Obligations relatives au niveau d'information apportée aux usagers.....	61
6.3.3.2	Obligations relatives aux délais d'acheminement	62
6.3.3.3	Obligations relatives à la fréquence des prestations	63
6.3.3.4	Obligations relatives à l'accessibilité des points de contact.....	64
6.3.4	Tarifs.....	64
6.3.5	Séparation comptable	65
6.3.6	Synthèse des obligations afférentes à la fourniture du SUP	65
6.4	Identification des obligations contraignantes pour l'opérateur prestataire du SUP	67
6.4.1	Périmètre des produits dans le SUP	68
6.4.2	Couverture géographique nationale des prestations de collecte et de distribution	69
6.4.2.1	La prestation de distribution	70
6.4.2.2	La prestation de collecte	70
6.4.3	Présence géographique du réseau de points de collecte.....	71
6.4.4	Présence géographique du réseau de points de service postal	72
6.4.5	Obligations relatives à l'information des usagers	73
6.4.6	Délais d'acheminement et qualité de service	73
6.4.7	Fréquence des prestations	74
6.4.7.1	Fréquence de la prestation de distribution	74
6.4.7.2	Fréquence de la prestation de collecte	76
6.4.8	Obligations relatives à l'accessibilité des points de service aux moins valides	76
6.4.9	Obligations tarifaires	76
6.4.9.1	L'uniformité des tarifs	76
6.4.9.2	Le Price Cap	77
6.4.10	Séparation comptable.....	78
6.4.11	Synthèse.....	78
6.5	Etablissement des scénarios contrefactuels.....	79
6.5.1	Délais d'acheminement et fréquence de la prestation de distribution	80
6.5.2	Couverture géographique et présence des points de service	83
6.5.3	Synthèse : scénarios envisageables.....	86

7	<i>Méthodologie d'évaluation des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux</i>	88
7.1	Identification des bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés à la fourniture du SUP pour bpost.....	88
7.1.1	Revue de la littérature : recensement de l'ensemble des bénéfices immatériels et avantages commerciaux potentiels pour un opérateur postal prestataire du SUP	88
7.1.2	Identification des bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés à la prestation du SUP en Belgique.....	94
7.1.2.1	Avantages commerciaux	98
7.1.2.2	Bénéfices immatériels	101
7.1.3	Synthèse	103
7.2	Evaluation des bénéfices immatériels et avantages commerciaux identifiés	104
7.2.1	Meilleure efficacité publicitaire	104
7.2.2	Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque	105
8	<i>Economie des processus postaux</i>	107
8.1	Aperçu général de la chaîne de processus.....	107
8.2	La vente	108
8.2.1	Description du processus	108
8.2.1.1	Le réseau de points de vente	109
8.2.1.2	Le service commercial « grand comptes »	112
8.2.2	Caractérisation des inducteurs de coût.....	112
8.3	La collecte	112
8.3.1	Description du processus	112
8.3.1.1	La tournée de collecte	112
8.3.1.2	Le dépôt Masspost	114
8.3.2	Caractérisation des inducteurs de coût.....	115
8.4	Le tri (y compris concentration et travaux de préparation à la distribution).....	115
8.4.1	Description du processus	115
8.5	Le transport.....	115
8.5.1	Description du processus	115
8.6	Les tournées de distribution.....	116
8.6.1	Description du processus	116
8.7	Les revenus de l'économie postale	119
8.8	Synthèse des inducteurs identifiés	120
9	<i>Spécifications du modèle.....</i>	122
9.1	Objectifs de la modélisation.....	122
9.1.1	Détermination des coûts et des revenus de l'activité postale	122
9.1.1.1	Périmètre de coûts et niveau de restitution retenus pour la modélisation	122
9.1.1.2	Prise en compte des revenus de l'activité postale	125
9.1.2	Détermination du scénario contrefactuel.....	126

9.1.2.1	Délais d'acheminement.....	127
9.1.2.2	Fréquence de distribution	128
9.1.2.3	Empreinte géographique.....	128
9.2	Présentation générale du modèle	130
9.2.1	Module principal	131
9.2.1.1	Cartographie du réseau	132
9.2.1.2	Calcul des volumes	136
9.2.1.3	Vérification du calcul des coûts et revenus annuels de bpost dans une situation donnée..	137
9.2.1.4	Vérification du calcul du coût net du SUP	139
9.2.2	Modules par processus	141
9.3	Spécifications techniques des modélisations relatives à chaque processus	141
10	Résultats	142
10.1	Résultats relatifs au scénario de référence	142
10.2	Le coût net du SU postal suivant les scénarios contrefactuels.....	145
10.2.1	Scénario 1 : l'opérateur en charge du service universel postal abandonne les zones de distribution non rentables.....	145
10.2.2	Scénario 2 : l'opérateur en charge du service universel postal alterne la distribution de chaque adresse un jour sur deux pour le courrier et continue de distribuer les colis et recommandés 5 jours par semaine.	145

1 Introduction

1.1 Contexte et objectifs du document

1.1.1 Contexte européen

En Europe, le contenu, les obligations, l'évaluation du coût net et les modalités de financement du service universel postal (ci-après dénommé SUP) sont cadrés depuis 1997 par la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997, modifiée successivement par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 et la directive 2008/6/CE du 20 février 2008.

Concernant le contenu et les obligations afférentes au SUP, l'article 3 de la directive de 1997 modifiée par la directive de 2008 définit le contenu et les obligations minimales suivantes :

- Le droit pour tous les utilisateurs du SUP à bénéficier d'une offre de services postaux relevant du SUP, de qualité déterminée fournis de manière permanente en tous points du territoire à des prix abordables ;
- une densité de points de contact et d'accès qui tiennent compte des besoins des utilisateurs ;
- une levée par jour, cinq jours ouvrables par semaine ;
- une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale (ou dans des installations appropriées, par dérogation)
- la levée, le tri, le transport et la distribution :
 - des envois postaux jusqu'à 2 kg ;
 - des colis postaux jusqu'à 10 kg ;
- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Concernant le calcul du coût net des obligations de SUP, la Partie B de l'Annexe I de la directive de 2008, indique que le **coût net des obligations de SUP correspond « à la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel et celui qui est supporté par le même prestataire de services postaux lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations »**.

Il est également précisé que **le calcul du coût net du SUP doit intégrer** :

- les **bénéfices immatériels et avantages commerciaux** dont bénéficie le prestataire de SUP ;
- le droit de réaliser un **bénéfice raisonnable** ;
- les **mesures d'incitation à l'efficacité économique**.

Le calcul du coût net du SUP se fonde sur les coûts imputables :

- aux « *éléments de service ne pouvant être fournis qu'à perte ou s'écartant des conditions normales d'exploitation commerciale* » ;
- aux utilisateurs ou groupes d'utilisateurs particuliers ne pouvant être servis qu'à perte ou à des coûts s'écartant des conditions commerciales normales.

Enfin, il est stipulé que « *le calcul du coût net de certains aspects spécifiques des obligations de service universel est effectué séparément de manière à éviter de compter deux fois les bénéfices directs ou indirects et les coûts* ».

Concernant le financement du SUP, c'est-à-dire la couverture des coûts imputables aux obligations de SUP, la directive de 2008 marque la **disparition du service réservé**, qui constituait depuis la directive 1997 un droit exclusif destiné à compenser tout ou partie du coût net afférent aux obligations de SUP. La directive de 2008 prévoit ainsi qu'une **indemnisation peut être accordée au prestataire du SUP** en échange de la fourniture du SUP dans la mesure où ce transfert financier engendre une distorsion de concurrence la plus faible possible.

1.1.2 Contexte belge

En Belgique le cadrage réglementaire du contenu, des obligations, de l'évaluation du coût net et du financement du SUP est assuré par différents textes dont certains transposent les différentes directives européennes postale de 1997, 2002 et 2008.

La loi du 21 mars 1991 et ses modifications successives ainsi que le quatrième contrat de gestion du 13 décembre 2005, conclu entre La Poste (bpost) et l'Etat définissent le cadre réglementaire postal et notamment celui du SUP.

En Belgique, l'opérateur postal historique, bpost, est désigné comme le prestataire du SUP jusqu'au 31 décembre 2018.

Pour ce qui concerne le contenu et les obligations relatives au SUP, le cadre réglementaire postal belge reprend globalement les différents éléments du cadre européen avec les spécificités suivantes :

- le SUP comprend la distribution des colis postaux reçus par les autres Etats membres pesant jusqu'à 20 kg ;

- toutes les communes du Royaume, y compris les entités administratives fusionnées qui constituaient une commune distincte au 31 décembre 1970, sont pourvues d'un point d'accès, au moins pour le dépôt des envois postaux compris dans le SUP ;
- pour toutes ces communes, il doit y avoir tous les jours, au moins 5 jours par semaine (hors dimanche et jours fériés), une levée, une expédition et une distribution des envois postaux (y compris colis postaux) ;
- cette distribution s'étend à toutes les habitations du Royaume pourvues d'une boîte aux lettres accessible
- la prestation de SUP doit être offerte dans des conditions comparables, avec un service identique pour tous les utilisateurs, de manière non discriminatoire, sans interruption ou arrêt (sauf cas de force majeure) et évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social, ainsi qu'en fonction des besoins des utilisateurs.

Les tarifs des services du SUP belge doivent être :

- abordables et tels que tous les utilisateurs, quelle que soit leur localisation, aient accès aux services du SUP
- orientés sur les coûts ;
- identiques sur toute l'étendue du territoire du Royaume ;
- transparents et non discriminatoires.

En outre, comme stipulé dans les directives européennes, le prestataire du SUP a l'obligation de tenir des comptes séparés entre les services et produits faisant partie du SUP et ceux n'en faisant pas partie. Cette séparation comptable doit respecter les principes suivants :

- les coûts directement affectables à un produit ou service sont affectés à ce produit ou service ;
- les coûts communs (non directement affectables à un produit ou services) sont répartis :
- sur la base d'une analyse directe chaque fois que cela est possible ;
- sur la base d'une analyse indirecte, lorsque l'analyse directe n'est pas possible, fondée sur l'analyse de structures de coûts comparables ;
- sur la base d'un facteur de répartition général, lorsque ni l'analyse directe, ni l'analyse indirecte ne sont possibles (typiquement, les fonctions régaliennes des sièges sociaux) ;

- les mêmes modalités de répartition des coûts doivent s'appliquer aux services universels et non universels.

La répartition des coûts, permettant de calculer le coût du SUP, est réalisée par le prestataire du SUP.

L'IBPT vérifie chaque année si le calcul du coût net des obligations de SUP est conforme aux principes de séparation comptables précités. Les modalités de détermination du coût net du SUP correspondent à celles décrites dans le contexte européen.

Le prestataire de SUP, bpost, peut demander à recevoir une compensation financière permettant de couvrir le coût net du SUP (après prise en compte des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux) si ce coût net représente une charge inéquitable pour bpost, c'est-à-dire s'il dépasse 3% du chiffre d'affaires réalisé par bpost sur l'ensemble des produits et services dans le segment du SUP.

1.1.3 Enjeux et objectifs

Dans ce contexte, où l'existence d'un coût net du SUP, correspondant à une charge inéquitable pour le prestataire de SUP, peut donner lieu à une compensation financière par l'Etat, les modalités de vérification du calcul et du montant du coût net du SUP par l'IBPT constituent un enjeu important, tant pour l'opérateur postal qui peut être demandeur, le cas échéant, d'une compensation que pour l'autorité de régulation, en charge de la vérification du coût net du SUP calculé par le prestataire de SUP pour justifier sa demande de compensation.

Début 2012, L'IBPT a mandaté le cabinet TERA Consultants pour assurer le développement d'un modèle de calcul permettant d'assurer la vérification annuelle du coût net du SUP et d'être ainsi en mesure d'échanger et de répondre dans les meilleurs délais à l'opérateur prestataire du SUP en cas de demande de compensation pour la fourniture du SUP.

Le présent rapport décrit l'approche implémentée pour l'établissement d'un système de vérification du calcul du coût net du SUP par l'IBPT, réalisée en concertation avec bpost, le prestataire du SUP. Sont détaillés dans la suite du document :

- Les principes relatifs à l'approche méthodologique pour la vérification du calcul du SUP ;
- Les modalités relatives à la modélisation des coûts dans le cadre du calcul du SUP à des fins de vérification ;
- La problématique de l'allocation des coûts transverses et des coûts joints ;
- Les recommandations relatives à la modélisation et à l'allocation des coûts indirects ;
- La problématique des scénarios contrefactuels dans le cadre de la vérification du calcul du SUP ;
- La méthodologie relative à l'évaluation des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux ;

- L'économie des processus postaux ;
- Les spécifications du modèle de calcul permettant d'assurer la vérification du coût net du SUP développé dans le cadre de la présente étude ;

Points d'attentions importants :

Il convient de préciser que, dans le cadre de la présente étude, confiée par l'IBPT, à TERA Consultants, **il n'a pas été développé de scénario contrefactuel spécifique relatif à l'évolution des tarifs des services postaux et donc des revenus, dans le cas où un opérateur équivalent à bpost ne serait plus en charge des obligations de SUP.** Dans les résultats issus de l'application de 2 scénarios contrefactuels spécifiques (Cf. Partie 10), les revenus relatifs aux scénarios contrefactuels sont soit établis à tarifs inchangés (scénario 1 décrit au point 10.2.1), soit établis à partir d'hypothèses d'élasticité fournies par bpost à titre illustratif (scénario 2 décrit au point 10.2.2). **Des analyses prospectives de la sensibilité de la demande de chaque catégorie de clients émetteurs** (particuliers, petites et moyennes entreprises, grands comptes, etc.) grâce, par exemple, à des enquêtes **et des scénarios de stratégie commerciale de la part d'un opérateur équivalent à bpost devraient être implémentés pour évaluer des scénarios contrefactuels des revenus en cas de demande de compensation du coût net du SUP de la part de prestataire de SUP.**

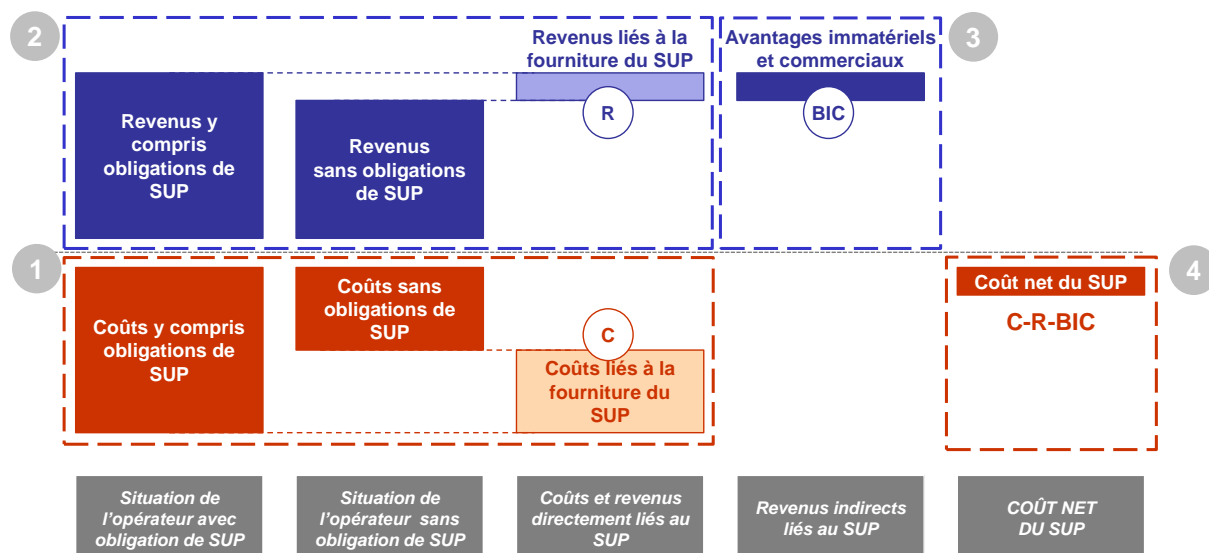
Il convient également de préciser que les méthodes et approches développées dans le cadre de la présente étude tiennent compte du cadre législatif et réglementaire européen et belge ainsi que du contexte relatif au secteur postal en Europe et en Belgique s'appliquant au moment de la réalisation de l'étude, c'est à dire celui prévalant à partir du 1^{er} janvier 2011.

1.2 La démarche générique de calcul du coût net du service universel postal (SUP)

Depuis le 1^{er} janvier 2011 et la disparition du service réservé en Belgique, le prestataire désigné pour fournir le service universel postal (SUP) peut demander à recevoir une compensation financière permettant de couvrir le coût net du SUP, après prise en compte des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux et dans la mesure où ce coût net représente une charge inéquitable pour l'opérateur prestataire de SUP.

La directive européenne 2008/6/CE prévoit que le coût net des obligations de SUP est déterminé en calculant le coût et les revenus afférents à la fourniture du SUP selon une approche en coûts évités (NAC : Net Avoided Costs). Selon la directive, le coût net des obligations de SUP est ainsi défini par « *la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel et celui qui est supporté par le même prestataire de services postaux lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations* »¹. Il convient de préciser que cette démarche doit être conduite en tenant compte des obligations de SUP et du contexte relatif au secteur postal qui prévalent pour la période sur laquelle le coût net des obligations de SUP est déterminé.

Figure 1 : Représentation schématique de la démarche de calcul du coût net du SUP tel que décrit dans la directive 2008/06/CE



Analyse TERA Consultants

¹ Directive 2008/6/CE du 20 février 2008, Annexe I, B transposée dans l'article Art. 144undecies, § 1^{er} de la loi belge du 21 mars 1991, modifié par la loi du 13 décembre 2010,

Conformément au cadre législatif et réglementaire européen et belge, la démarche relative au calcul du coût net relatif aux obligations de SUP peut s'articuler autour des 4 étapes suivantes :

1. **Etape 1 : détermination des coûts liés à la fourniture du SUP.** Il s'agit de calculer la différence entre **les coûts d'un opérateur** intégrant les obligations de SUP et les coûts du **même opérateur** sans obligations de SUP. Cette étape nécessite d'être en mesure d'évaluer et de séparer les différents coûts par activité et produit/service (dans le champ du SUP et hors champ du SUP).
2. **Etape 2 : détermination des revenus directement liés au SUP.** Il s'agit de valoriser la baisse des revenus liée aux produits/services qui ne sont plus proposés par un opérateur délivré de ses obligations de SUP. Cette détermination implique de disposer de l'ensemble des données relatives aux tarifs et aux conditions tarifaires de l'opérateur pour les produits et services entrant dans le champ du SUP.
3. **Etape 3 : estimation des avantages immatériels et commerciaux.** Au-delà des revenus directement afférents à la fourniture des produits ou services dans le périmètre du SUP, l'opérateur prestataire du SUP bénéficie en effet de revenus non directement mesurables. Parmi ces revenus indirects, il convient notamment de considérer la complémentarité de la demande (car les points du réseau de vente commercialisent à la fois des produits dans le champ du SUP et hors SUP), les économies d'échelle/d'envergure réalisées, l'efficacité publicitaire engendrée par la fourniture du SUP ou encore l'ubiquité, car les utilisateurs se tournent de préférence vers un opérateur présent sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, la fourniture du SUP améliore la réputation et l'image de marque de l'opérateur prestataire. Dans un contexte postal, où la notion de confiance dans l'opérateur est centrale pour ce qui concerne le traitement et le respect de l'intégrité de l'objet envoyé, ce bénéfice immatériel prend une dimension particulière.
4. **Etape 4 : calcul du coût net du SUP**, qui correspond à la différence entre les coûts liés à la fourniture du SUP et les revenus liés directement et indirectement au SUP.

Cette approche implique notamment que soient calculés les différents coûts par activité et produit/service (dans le champ du SUP et hors champ du SUP), pour un opérateur, qu'il soit prestataire de SUP ou non, ainsi que les revenus associés à chacun de ces produits et services.

Une évaluation du coût net du SUP, service par service, de manière isolée et disjointe, pourrait conduire à ne pas mesurer correctement les relations d'interdépendance opérationnelle entre les différents services, qu'ils soient fournis dans le cadre du SUP ou non². Par exemple, et comme il sera développé par la suite, le service de collecte sur l'ensemble du territoire n'est pas contraignant dans le cadre d'une distribution également fournie sur l'ensemble du territoire. Dès lors que la couverture géographique de la prestation

² Jaag, Trinkner, Lisle, Waghe & Ven der Merwe, Practical Approaches to USO Costing and Financing (2010)

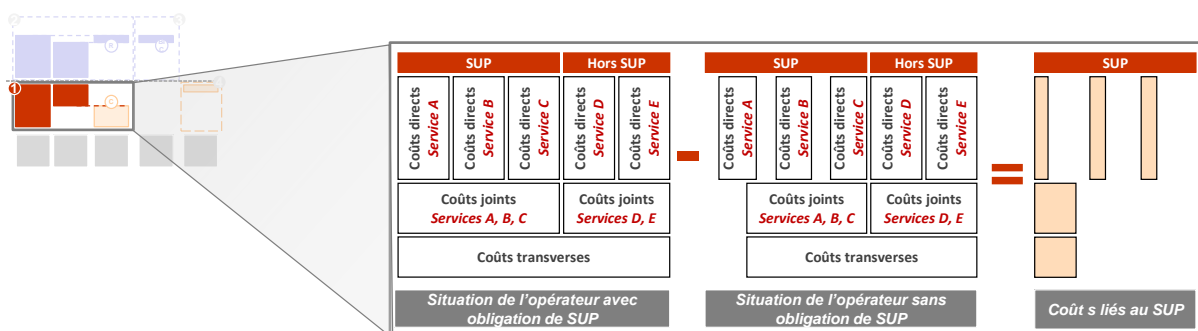
de distribution est réduite, l'obligation de collecte sur les zones non desservies du point de vue de la distribution devient contraignante.

En outre, au-delà des aspects opérationnels, la fourniture conjointe de différents produits ou services génère des économies d'envergure (également appelées économies de gamme) dès lors qu'il y a des coûts fixes relatifs à des activités jointes pour la production d'au moins deux gammes de produits/services. Le calcul des coûts du SUP doit intégrer la répartition des économies d'envergure. Plus concrètement, cela signifie qu'il ne peut être affecté plus de coûts fixes joints à une gamme, un service (par exemple les services relatifs au SUP) que les coûts fixes de fourniture isolée de ce service. Cette dernière allocation correspond à l'extrême limite du théoriquement possible dans le domaine du partage des coûts.

Enfin, une approche service par service peut ne pas permettre de mesurer les effets croisés sur la demande de leur fourniture conjointe aux usagers.

La définition des produits et services de l'opérateur postal désigné pour la prestation du SUP, dans une situation où il ne serait plus soumis aux obligations y afférentes, ainsi que les coûts (cf. Figure 2) et les revenus afférents à la prestation du SUP doivent ainsi être déterminées en raisonnant au niveau d'un opérateur dans sa globalité.

Figure 2 : Approche en coût évité appliquée à la structure de coût d'un opérateur



Source : Analyse TERA Consultants

Dans le cadre du présent projet, l'approche retenue consiste à :

- **définir ce que serait la situation et l'activité de l'opérateur postal hors situation de SUP**, en considérant un niveau de demande approprié à la nouvelle organisation de l'opérateur : il s'agit du scénario contrefactuel, dont l'élaboration fait l'objet du présent document.
- **calculer le coût évitable des produits et services relatifs au SUP**, c'est-à-dire la différence entre les coûts de l'opérateur dans la situation où il est prestataire du SUP et les coûts de l'opérateur dans la situation où il n'est pas prestataire du SUP.
- **calculer le revenu évitable des produits et services relatifs au SUP**, c'est-à-dire la différence entre les revenus de l'opérateur, dans la situation où il est prestataire du SUP et les revenus de l'opérateur dans cette nouvelle situation la situation où il n'est pas prestataire du SUP.

Cette approche est ainsi en ligne avec la troisième directive postale européenne, dans la mesure où elle met en œuvre un calcul en coût évité fondé sur la comparaison entre deux scénarios.

Elle se situe par ailleurs dans la même logique que les travaux précédemment réalisés en Norvège³ et au Danemark⁴ pour le calcul du coût net du SUP, ainsi qu'avec l'approche recommandée récemment par le Groupement des Régulateurs Postaux Européens (ERGP)⁵.

Ainsi, cette approche nécessite de définir deux scénarios pour l'opérateur concerné :

- **un scénario de référence**, correspondant à la situation de l'opérateur postal prestataire du SUP et soumis aux obligations y afférentes, pour l'année de référence du calcul du coût net du SUP ;
- **un scénario contrefactuel**, relatif à la situation du même opérateur postal, s'il n'était pas prestataire du SUP et par conséquent non soumis aux obligations y afférent.

L'objet de la 6^{ème} partie de ce document consiste à définir une méthodologie d'élaboration de ces scénarios.

1.3 Définition des scénarios

1.3.1 Le scénario de référence

En ligne avec les cadres législatifs et réglementaires européen et belge, le scénario de référence considéré correspond à la situation de l'opérateur désigné pour le fournir le SUP, en l'occurrence bpost, sur la période d'évaluation du coût net du SUP considérée. En d'autres termes, dans le cadre du scénario de référence, sont considérés :

- **l'organisation réelle de bpost sur la période considérée** : nombre réel d'unités opérationnelles (centres de tri, centres de distribution, points de service de détail, etc.) ;
- **les technologies effectivement utilisées par bpost sur la période considérée** (parc existant de machines de tri, cadences opérationnelles en vigueur, modalités réelles de conteneurisation, etc.) ;
- **le niveau de demande en produits/services postaux constaté sur la période considérée.**

Les coûts et les revenus modélisés dans le cadre du scénario de référence doivent, selon les éléments décrits ci-dessus, refléter l'organisation de bpost telle qu'elle est sur la période de calcul du coût net du SUP et non telle qu'elle devrait être dans l'idéal. D'un point de vue économique, il s'agit d'une approche de court terme et non de long terme.

Plusieurs approches économiques peuvent être mobilisées pour modéliser les coûts et les revenus correspondant à bpost sur la période considérée, tenant compte de son organisation actuelle et du niveau de demande qui lui est adressé : une approche top-down ou une

³ Posten Norge, Calculation and compensation of USO net costs in Norway, (2010)

⁴ Copenhagen Economics, What is the cost of Post Denmark's Universal service obligation (2008)

⁵ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

approche bottom-up, une allocation en coûts complets (approche FDC ou FAC) ou en coûts incrémentaux (moyens ou non et de long terme ou non). L'approche qui apparaît la plus appropriée pour la modélisation du scénario de référence est la suivante :

- **approche bottom-up** : elle implique de reconstruire le réseau de vente, d'acheminement et de distribution de bpost ;
- **de type « scorched node »** : la reconstruction du réseau est fondée sur le nombre réel d'unités opérationnelles et le niveau technologique réel de bpost ;
- **en coûts moyens incrémentaux** : les coûts sont calculés sur la base des coûts additionnels variables et fixes générés directement ou indirectement par la fourniture des différentes gammes de produits et services. Par définition cette approche ne modélise pas les coûts fixes communs non attribuables (coûts des fonctions de support régaliennes, par exemple : le salaire du CEO). Il ne s'agit pas, stricto sensu, d'une approche en coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT) dans la mesure où le caractère « scorched node » de l'approche ne permet pas de modéliser ce que seraient réellement les coûts sur le long terme pour satisfaire un niveau de demande donné, c'est-à-dire les coûts correspondant aux meilleures technologies disponibles et à une organisation totalement optimisée. Cependant, de même que l'approche CMILT, cette approche présente l'intérêt de modéliser les coûts juste requis pour produire les services correspondant à un niveau de demande et compte tenu d'une organisation industrielle donnée. Comme évoqué plus loin, cette approche exclut les coûts potentiellement liés à des inefficacités locales et/ou des frictions temporaires, au-delà de l'organisation et des normes industrielles effectivement en vigueur pour la période considérée au sein de bpost.

Cette approche de modélisation doit être accompagnée de deux processus successifs :

- **Un processus de réconciliation** : il s'agit de comparer, sur la base d'agrégats de coûts et de revenus comparables, les résultats issus du modèle bottom-up et les coûts et revenus réels de bpost sur la même période de référence. Cette étape permet de valider la pertinence du modèle car il s'agit de mesurer et d'analyser à de multiples niveaux les écarts. Au final, plusieurs types d'écarts peuvent être mis en évidence :
 - Les coûts fixes non attribuables de l'opérateur qui n'ont, par définition, pas été modélisés dans l'approche en coût moyen incrémental ; cet écart est a priori simple à mesurer à partir de la comptabilité analytique ;
 - Les écarts méthodologiques liés à des simplifications dans l'approche bottom-up et qui doivent être le plus possible sinon réduits, du moins justifiés ;
 - Les écarts correspondant à de l'inefficacité de type structurelle (par exemple : le personnel de tri effectivement employé est supérieur à ce qu'il devrait théoriquement être selon les normes en vigueur au sein de bpost) ou conjoncturelle (par exemple : une brutale baisse de demande n'entraîne pas d'ajustement immédiat du nombre d'opérateurs).
- **Un processus de recadrage des charges** : il s'agit de rendre égaux respectivement la somme des coûts et des revenus modélisés et la somme des coûts et des revenus

constatés sur la même période. Cette étape peut être réalisée de différentes manières :

- **Soit par un recadrage agrégat comparable, par agrégat comparable :** concrètement il s'agit de multiplier l'ensemble des coûts et revenus par un taux de recadrage ; ceci a pour effet de « saupoudrer » les inefficacités identifiées sur les activités ;
- **Soit par un isolement des écarts et un rattachement à une macro-catégorie de coûts fixes non attribuables,** une fois les écarts méthodologiques réduits au maximum et éventuellement ventilés sur les coûts attribuables aux services produits. Comme cela est évoqué par la suite, cette dernière méthode est plus adaptée dans une optique d'incitation à l'efficacité économique.

1.3.2 Le scénario contrefactuel

Le scénario contrefactuel correspond à la situation théorique du même opérateur que celui décrit dans le cadre du scénario de référence mais qui n'est désormais plus désigné pour fournir les services afférents au SUP. Il s'agit d'une situation d'autant plus théorique que, compte tenu de l'absence d'opérateur postal concurrent à l'échelle nationale en Belgique, la définition du périmètre des activités de bpost sans obligation de fourniture du SUP repose nécessairement sur un ensemble d'hypothèses. Autrement dit, il s'agit d'évaluer les services que bpost continuerait d'assurer dans une optique purement commerciale.

D'un point de vue méthodologique, il convient d'utiliser les mêmes approches méthodologiques pour déterminer les coûts et les revenus de l'opérateur dans le scénario de référence et dans le scénario contrefactuel afin que le coût net calculé repose bien sur la différence entre deux grandeurs homogènes et comparables.

Les hypothèses qui fondent le scénario contrefactuel (et ses éventuelles variantes), conformément aux recommandations de l'ERGP⁶, doivent être considérées au regard de certains principes :

- même degré de libéralisation du marché ;
- même niveau de technologie et de développement que l'opérateur actuel ;
- relevant d'une stratégie commerciale plausible et viable pour l'opérateur.

Le présent document propose une méthodologie permettant de déterminer ces hypothèses, en cohérence avec :

- le scénario de référence ;
- les obligations afférentes à la fourniture des services d'intérêt économique et général (SIEG) autres que le SUP ;
- les spécificités géographiques et démographiques du territoire belge.

⁶ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

Cette méthodologie, présentée par la suite, consiste à déterminer les utilisateurs (ou groupes d'utilisateurs) non rentables, compte tenu d'un niveau de service qui maximise la rentabilité de l'opérateur.

Cette approche assure ainsi la cohérence du calcul avec les recommandations de la directive postale relatives au périmètre des coûts imputables au SUP :

« Le calcul se fonde sur les coûts imputables aux postes suivants:

i) éléments de services ne pouvant être fournis qu'à perte ou à des coûts s'écartant des conditions normales d'exploitation commerciale. Cette catégorie peut comprendre des éléments de services tels que les services définis dans la partie A;

ii) utilisateurs ou groupes d'utilisateurs particuliers qui, compte tenu du coût de la fourniture du service mentionné, des recettes obtenues et de l'uniformisation des prix éventuellement imposée par l'État membre, ne peuvent être servis qu'à perte ou à des coûts s'écartant des conditions commerciales normales »

Source : Directive 2008/6/CE

1.4 Incitation à l'efficacité économique et droit à un bénéfice raisonnable

L'annexe I de la troisième directive postale précise que le calcul du coût net du SUP doit tenir compte *« de tous les autres éléments pertinents, y compris (...) le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que les mesures d'incitation à l'efficacité économique »*.

La loi belge du 13 décembre 2010 qui transpose la troisième directive postale, met l'accent sur le droit à un bénéfice raisonnable et l'incitation à l'efficacité économique, sans préciser toutefois les modalités précises afférentes : les mesures d'incitation à l'efficacité ne sont pas décrites, et la notion de bénéfice raisonnable n'est pas établie de manière formelle⁷.

L'ERGP souligne également ce point particulier dans ses recommandations relatives au calcul du coût net du SUP⁸. Il propose ainsi que tout coût lié à l'inefficacité de l'opérateur (y compris les coûts engendrés par l'opérateur pour améliorer son efficacité) ne soit pas inclus dans le calcul du coût net du SUP.

« L'annexe I, partie B, de la directive mentionne clairement que les Autorités de Régulation Nationales doivent envisager tous les moyens possibles pour inciter les prestataires de services postaux (désignés ou non) fournir efficacement les obligations de SUP. Il est également précisé que le calcul du coût net du service universel doit tenir compte, entre autres, du droit à un bénéfice raisonnable et les incitations à l'efficacité économique. Notre interprétation de ces précisions, c'est que le coût d'atteinte de l'efficacité ne doit pas être inclus dans le calcul du coût net des obligations de service universel. Si ce coût, ou

⁷ Art. 21 de loi du 13 décembre 2010 : *« [...] Le calcul tient compte de tous les autres éléments pertinents, y compris les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont a bénéficié le prestataire de services postaux désigné pour prester le service universel, le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que les mesures d'incitation à l'efficacité économique. »*

⁸ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

tout coût engendré par de l'inefficacité était inclus, cela engendrerait clairement une diminution des incitations pour l'opérateur à effectuer leurs opérations de manière plus efficace. »

Source : ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

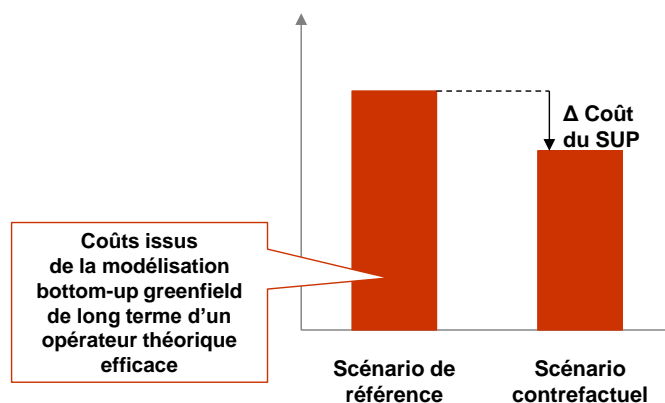
Les choix méthodologiques relatifs à l'intégration dans la démarche de calcul du coût net du SUP des concepts d'efficacité économique et de bénéfice raisonnable, que nous préconisons de mettre en œuvre sont décrits ci-après.

1.4.1 Incitation à l'efficacité économique

Dans le contexte de la fourniture des SIEG, le concept d'incitation à l'efficacité économique est conçu pour que l'opérateur désigné pour fournir les SIEG, en l'occurrence dans le cadre de la présente étude, le SUP, suite à un appel d'offre ou par désignation directe, produise les missions relatives au SUP dans les meilleures conditions de qualité et au meilleur coût.

Une lecture stricto sensu et poussée à l'extrême du concept d'incitation à l'efficacité économique peut conduire à déterminer le coût net du SUP en comparant les coûts et revenus de long terme d'un opérateur théorique efficace en situation de fourniture du SUP et le même opérateur en situation purement commerciale. Ce type d'approche implique une modélisation bottom-up, greenfield (reconstruction à neuf du réseau de l'opérateur), fondée sur une approche en coût incrémental (moyen ou non) de long terme, c'est-à-dire sans existence de coûts fixes non attribuables ou de surcoûts temporaires ou durables liés à des temps de latence dans l'ajustement des coûts variables ou à des inefficacités plus structurelles. L'objectif d'une telle approche consiste à déterminer un coût net et donc l'éventuelle compensation associée pour un opérateur parfaitement efficace sur le long terme, totalement détaché des contraintes spécifiques qui peuvent être supportées par l'opérateur dans la réalité.

Figure 3 – Détermination des coûts afférents au SUP sur la base d'un opérateur théorique efficace sur le long terme



Source : Analyse TERA Consultants

Une telle lecture, stricto sensu, offre une sécurité maximale au regard de la problématique des aides d'Etat, dans la mesure où elle garantit qu'aucun coût relatif à une éventuelle inefficacité de l'opérateur n'est alloué au SUP.

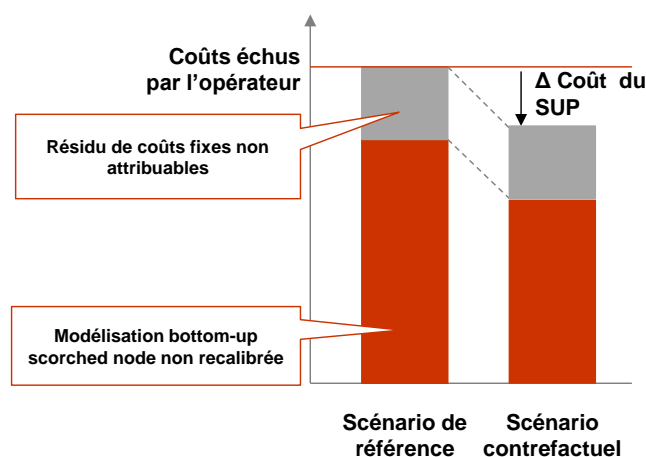
Cependant, cette lecture ne tient pas compte du contexte historique dans lequel se situe l'opérateur postal désigné pour fournir le SUP et peut finalement ne pas l'inciter à fournir le SUP à un niveau de qualité approprié.

Comme indiqué dans le cadre de la partie 2.2, relative à la définition des scénarios de référence et contrefactuel, l'approche méthodologique choisie consiste à modéliser les coûts et les revenus de bpost, sur la période annuelle de calcul du coût net du SUP, à partir d'une approche bottom-up scorched node en coût moyen incrémental, permettant de représenter la configuration actuelle de bpost tout en modélisant les coûts alloués aux produits et services sur une base économique de relations de causalité.

Le processus de réconciliation et de recadrage des coûts et des revenus qui accompagne cette approche de modélisation permet de détourner un ensemble de coûts fixes non attribuables composé : (i) des coûts communs fixes de structure non attribuables (activités régaliennes de siège) et (ii) des coûts liés à des inefficacités structurelles et/ou conjoncturelles. Cet ensemble peut également contenir des écarts méthodologiques liés à la modélisation bottom-up elle-même. L'étape de réconciliation est justement requise pour analyser au mieux ces écarts méthodologiques afin de les réduire et/ou justifier au mieux.

Une telle approche, isolant un « résidu » de coûts fixes non attribuables, permet de ne pas allouer ce résidu au SUP. Le montant de coûts fixes afférent à ce résidu demeure inchangé dans le scénario de référence et le scénario contrefactuel. Il est ainsi garanti que l'éventuelle compensation du coût net du SUP, s'il représente une charge injustifiée⁹, ne compensera que les coûts nets directement ou indirectement liés à la fourniture du SUP et aucun coût lié à de l'inefficacité, pour une organisation donnée de l'opérateur.

Figure 4 – Le résidu de coûts fixes non attribuables n'est pas alloué au SUP



Source : Analyse TERA Consultants

Cette méthode permet à la fois de prendre en compte la situation de bpost sur une période considérée et d'inciter l'opérateur à l'efficacité économique en n'intégrant pas dans la

⁹ En Belgique, le coût net du SUP représente une charge injustifiée, pouvant donc donner lieu à une compensation si l'opérateur désigné pour fournir le SUP le demande, dès lors qu'il dépasse 3% du chiffre d'affaires correspondant aux produits et services dans le champ du SUP. Article 21, §2 de la loi du 13 décembre 2010 – article 144 undecies§2 de la loi du 21 mars 1991

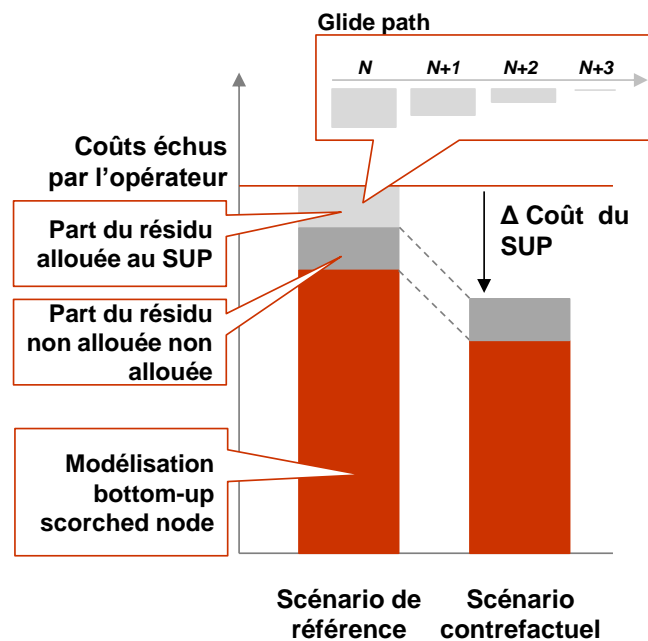
compensation éventuelle du coût net du SU le paiement de potentiels surcoûts d'inefficacité ou de coûts communs de structure fixes non attribuables par nature (i.e. sans lien de causalité directe ou indirecte avec les produits et services commercialisés).

Toutefois, cette approche ne considère pas le contexte spécifique de bpost. L'opérateur postal historique belge est en effet engagé dans un processus de restructuration important (plan stratégique « Horizon 2020 ») qui va conduire à réduire et optimiser le nombre d'établissements postaux et moderniser les processus. Il importe donc que les mesures d'incitation à l'efficacité économique retenues dans la démarche de calcul, intègrent ces éléments de contexte et accompagnent autant que possible la démarche engagée par bpost.

L'approche préconisée consiste donc à mettre en œuvre de manière progressive le mécanisme d'incitation à l'efficacité à travers un glide path permettant d'accompagner les efforts déjà entrepris et engagés par bpost sans pénaliser l'opérateur. Cependant, pour demeurer acceptable par rapport aux normes habituelles de la régulation sectorielle, la durée de ce glide path doit rester limitée à une durée raisonnable, de 3 ans par exemple.

La première année de calcul du coût net du SUP, le résidu de coûts fixes non attribuables (hors les coûts communs de structure non attribuables) peut être alloué au SUP sur la base d'une règle de type EPMU. La dernière année du glide path, le résidu de coûts fixes non attribuables n'est plus du tout alloué au SUP. Dans l'intervalle, la part du résidu alloué au SUP diminue, de manière linéaire par exemple.

Figure 5 – Illustration du mécanisme de glide path



Source : Analyse TERA Consultants

1.4.2 Droit à un bénéfice raisonnable

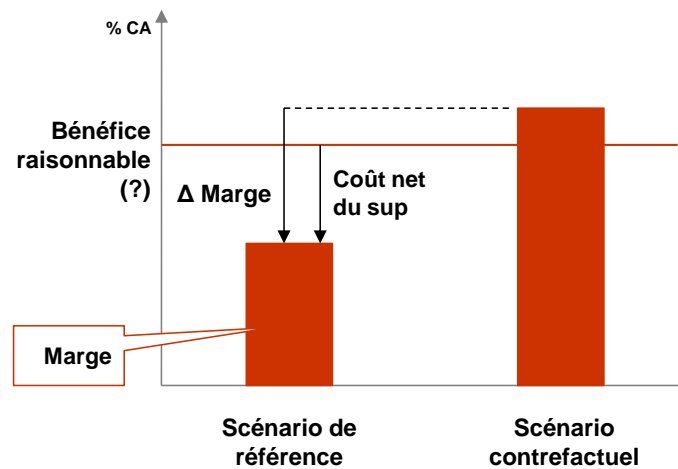
La partie B de l'annexe 1 de la directive postale européenne de 2008 prévoit que le calcul du coût net doit intégrer le droit, pour l'opérateur désigné pour fournir le SUP, à un bénéfice raisonnable. La directive ne fournit pas d'indication complémentaire quant à la méthode de détermination d'un tel bénéfice ou au niveau raisonnable d'un tel bénéfice. Cependant, la notion de bénéfice raisonnable évoquée dans la directive fait écho à la problématique plus large de la compensation des opérateurs économiques assurant des SIEG. Un SIEG est défini comme tel dans la mesure où un opérateur économique ne le fournirait pas (du moins pas totalement) s'il poursuivait uniquement un objectif de développement commercial normal. Le fait de fournir le SIEG peut ensuite potentiellement générer des coûts additionnels mais aussi des recettes additionnelles. Au final, si la fourniture du SIEG conduit un opérateur économique à supporter un surcoût net, injustifié, par rapport à une situation commerciale normale, alors il est justifié de compenser ce surcoût net et de permettre à l'opérateur de dégager un bénéfice raisonnable compte tenu du secteur et du niveau de risque associé à la fourniture du SIEG. L'objectif consiste à repositionner l'opérateur économique chargé de la fourniture du SIEG dans une situation d'opérateur économique agissant selon des visées commerciales normales.

L'arrêt *Altmark Trans* du 24 juillet 2003 de la Cour de Justice des Communautés Européenne (CJCE) précise que lorsque la procédure de marché public n'est pas retenue pour l'attribution d'un SIEG, la non qualification de la compensation relative à ce SIEG comme aide d'Etat requière que « *le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations* ». En pareille hypothèse, le niveau de la compensation peut être considéré comme reflétant le prix du marché, ce qui écarte tout risque de surcompensation, et donc d'aide d'Etat.

Le montant du coût net du SUP doit être déterminé de manière à ce que l'opérateur qui assure la fourniture du SUP soit compensé, le cas échéant (si coût net il y a et si ce coût net est jugé injustifié), pour se retrouver dans une situation commerciale normale mais pas au-delà (pas de surcompensation).

D'un point de vue opérationnel, dans le cadre du calcul du coût net du SUP, une interprétation possible du cadre réglementaire consiste à considérer qu'un opérateur postal n'est pas supposé recevoir une compensation pour des profits « non raisonnables »¹⁰. A titre d'exemple, un seuil de profit ou équivalent peut être fixé, au-delà duquel un opérateur ne serait pas en mesure de percevoir une compensation. De même, si l'opérateur, dans le scénario contrefactuel établi, réalise des profits au-delà d'un seuil qui aura préalablement été fixé comme raisonnable, la compensation à laquelle cet opérateur pourra prétendre devra tenir compte d'un seuil de bénéfice raisonnable.

¹⁰ Cf. Copenhagen Economics pour la FICORA, *Manual for calculating the net cost of the USO* (2011)

Figure 6 - Mécanisme de prise en compte du bénéfice raisonnable

Source : Analyse TERA Consultants

Cette interprétation nécessite toutefois de définir un niveau de bénéfice raisonnable pour l'opérateur prestataire du service universel. Si cette notion n'est pas définie explicitement par le cadre réglementaire postal, elle est pourtant abordée dans le secteur des télécommunications. Les tarifs des opérateurs de télécommunications, sur les marchés régulés, sont établis sur la base des coûts incrémentaux de long terme des opérateurs, en considérant un taux de rémunération du capital donné. Cette approche permet ainsi de rémunérer les investissements consentis, tout en garantissant l'absence de surprofits de long terme sur les marchés régulés.

« Lorsqu'une autorité réglementaire nationale calcule les coûts engagés pour établir un service rendu obligatoire par la présente directive, il convient de permettre une rémunération raisonnable du capital engagé, y compris les coûts de la main-d'œuvre et de la construction, la valeur du capital étant adaptée, le cas échéant, pour refléter l'évaluation actualisée des actifs et de l'efficacité de la gestion. La méthode de récupération des coûts devrait être adaptée aux circonstances en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'efficacité et une concurrence durable et d'optimiser les profits pour le consommateur. »

Source : Directive télécom « accès » 2002/19/CE

Dans le secteur postal, la main d'œuvre constitue la majorité des coûts d'un opérateur¹¹, alors que le secteur des télécommunications repose sur une économie essentiellement capitalistique. Une analogie entre les télécommunications et le secteur postal, qui conduirait à définir un bénéfice raisonnable nul tout en garantissant un taux de rémunération du capital, ne peut être directe.

¹¹ Wik Consult, main developments in the postal sector (2013)

A titre illustratif, dans sa décision du 25 janvier 2012 relative aux aides d'état en faveur de bpost, sur la période 1992-2010¹² (du premier au quatrième contrat de gestion), la Commission Européenne a proposé un niveau de bénéfice raisonnable pour bpost compris entre 5,4% et 7,4% d'EBIT¹³. Cependant, cette fourchette repose sur plusieurs benchmarks mais pas d'approche de reconstitution d'un opérateur efficace.

Dans ce contexte méthodologique un peu fragile lié à l'identification d'un niveau de bénéfice raisonnable, la modélisation bottom-up scorched node en coût incrémental moyen qui sera mise en œuvre pour évaluer le coût net du SUP, offre la possibilité d'identifier les coûts non attribuables aux différents produits et services (en particulier les overheads et les coûts d'inefficacité structurelle ou conjoncturelle). Ces coûts étant, dans l'approche proposée, non alloués (à terme) au SUP dans le scénario contrefactuel, il est assuré qu'une éventuelle compensation ne les couvrira pas. Ainsi, il est assuré qu'il n'y aura pas de surcompensation au-delà des coûts pour lesquels un lien de causalité directe ou indirect aura pu être mis en évidence.

1.5 Evaluation des bénéfices immatériels liés au SUP

L'annexe I de la troisième directive postale précise également que le coût net doit être calculé en tenant compte «*de tous les autres éléments pertinents, y compris les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont le prestataire de services postaux désigné pour prester le service universel a bénéficié.*»

Cependant, la directive n'indique pas de définition précise d'un bénéfice immatériel. La définition admise notamment par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP), en France, consiste à considérer un avantage comme immatériel «*quand la comptabilité réglementaire du prestataire du service universel et le calcul du coût du service universel par une méthode de coût évité ne peuvent évaluer l'impact de ce bénéfice sur les coûts et les recettes*»¹⁴. **Le périmètre et l'évaluation des bénéfices immatériels sont ainsi nécessairement liés à la définition des scénarios contrefactuels.** Il s'agit en effet d'éviter de compter plusieurs fois certains avantages dont bénéficie l'opérateur : en effet, l'impact de certains avantages liés au statut d'opérateur prestataire du SUP est déjà pris en compte dans le calcul du coût net du SUP, au niveau de l'élaboration des scénarios contrefactuels.

¹² Il convient de rappeler que jusqu'au 31 décembre 2010, bpost disposait d'un secteur réservé temporaire destiné à financer les obligations de service universel.

¹³ EBIT : résultat avant frais financiers et impôt

¹⁴ ARCEP, Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal (2010)

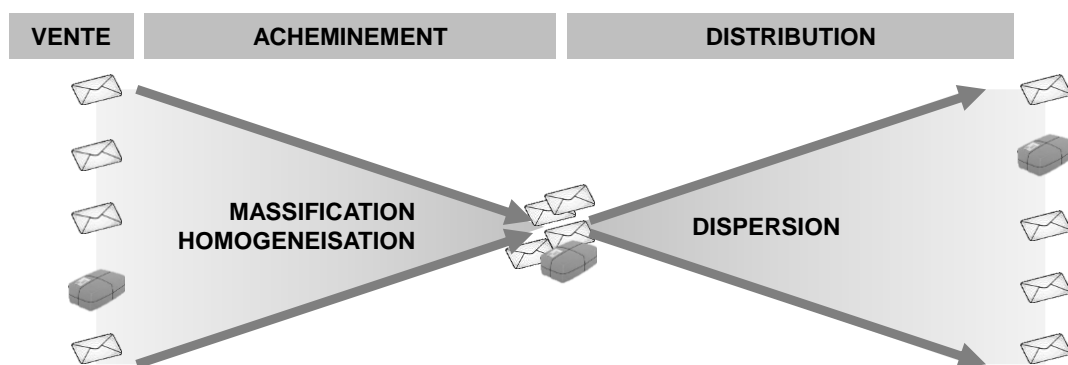
1.6 Modélisation économique des processus postaux

Dans le cadre du calcul du SUP en Belgique, les grandes fonctions assurées par un opérateur postal qu'il convient de considérer sont : la fonction de vente des produits et services appartenant au SUP ainsi que les fonctions d'acheminement et de distribution des flux du courrier et du colis.

Ces 3 grandes fonctions postales peuvent être décrites comme suit :

- **la vente**, lors de laquelle les clients (expéditeurs) achètent une prestation postale ;
- **l'acheminement** des objets postaux, qui consiste à massifier et homogénéiser des flux d'objets postaux en provenance de l'ensemble du territoire ;
- **la distribution**, qui consiste à redéployer sur le territoire les flux homogènes et triés.

Figure 7 - Les 3 grandes fonctions de l'activité postale



Les processus mis en œuvre lors de l'acheminement du courrier sont essentiellement dépendants du volume et du niveau de préparation du courrier injecté dans le réseau postal. Au contraire, les processus mis en œuvre lors de la phase de dispersion du courrier sont beaucoup plus sensibles aux caractéristiques géographiques et démographiques du territoire sur lequel sont assurés les services postaux.

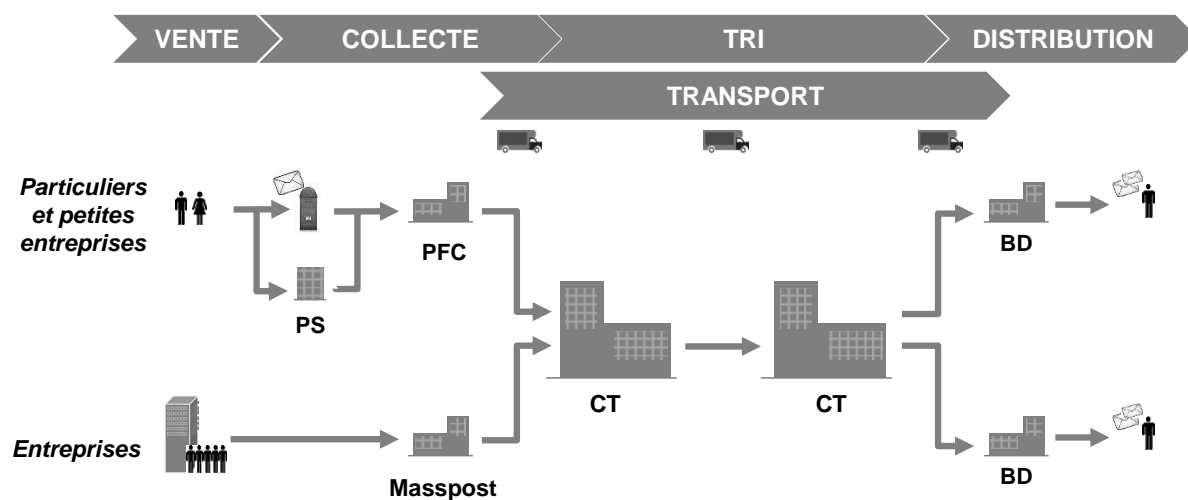
La littérature économique relative au secteur postal identifie 5 processus consécutifs permettant la réalisation de ces 3 fonctions :

- **la vente**, qui correspond à l'achat des prestations d'acheminement et de distribution des objets postaux, en points de service postal pour les particuliers et les petites entreprises, ou via contrats adaptés pour les grandes entreprises ;
- **la collecte**, qui correspond au processus de massification en Plate-Forme de Collecte (PFC) des objets postaux issus de la vente RSS, déposés dans des boîtes rouges ou dans les points de service (PS), ainsi que des flux Masspost injectés directement dans le réseau au niveau des centres de tri (CT) ;
- **le tri** des objets massifiés réalisé en centre de tri (CT) ;

- **le transport** des objets postaux entre les nœuds du réseau ;
- **la distribution** des objets aux destinataires finaux, réalisée depuis les bureaux distributeurs (BD).

Ces 5 processus sont représentés ci-après :

Figure 8 - Les processus de la chaîne de production postale



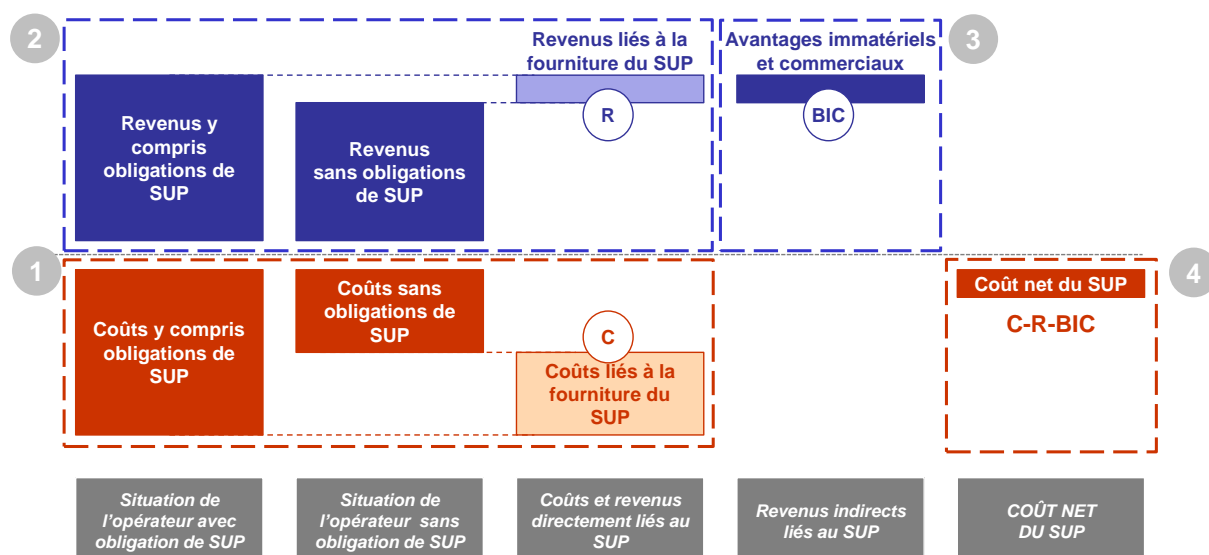
Source : Analyse TERA Consultants

2 Approche méthodologique du pour la vérification du calcul du coût net du SUP

2.1 Démarche générale

La directive européenne 2008/6/CE stipule qu'à dater du 1^{er} janvier 2011 (date qui marque la fin du service réservé dans le secteur postal), le coût net des obligations de SUP doit être déterminé selon une approche en coûts évités. Le coût net des obligations de SUP est ainsi défini par « la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel et celui qui est supporté par le même prestataire de services postaux lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations »¹⁵.

Figure 9 : Représentation schématique de la démarche de calcul du coût net du SUP tel que décrit dans la directive 2008/06/CE



Analyse TERA Consultants

Conformément à cette directive, la démarche envisagée pour la vérification du calcul du coût net relatif aux obligations du service universel postal s'articule de la manière suivante :

- Étape 1 : détermination des coûts liés à la fourniture du SUP.** Il s'agit de calculer la différence entre **les coûts d'un opérateur** intégrant les obligations de SUP et les coûts du **même opérateur** sans obligations de SUP. Cette étape nécessite d'être en mesure d'évaluer et de séparer les différents coûts par activité et produit/service (dans le champ du SUP et hors champ du SUP).

¹⁵ Directive 2008/6/CE du 20 février 2008, récépissé 29.

6. **Etape 2 : détermination des revenus directement liés au SUP.** Il s'agit de valoriser la baisse des revenus liée aux produits/services/obligations qui ne sont plus proposés par un opérateur qui serait délivré de ses obligations de SUP. Cette détermination implique de disposer de l'ensemble des données relatives aux tarifs et conditions tarifaires de l'opérateur pour les produits et services entrant dans le champ du SUP.
7. **Etape 3 : estimation des avantages immatériels et commerciaux.** Au-delà des revenus directement afférents à la fourniture des produits ou services dans le périmètre du SUP, l'opérateur prestataire du SUP bénéficie en effet de revenus non directement mesurables. Parmi ces revenus indirects, il convient notamment de considérer la complémentarité de la demande (car les points du réseau de vente commercialisent à la fois des produits dans le champ du SUP et hors SUP), les économies d'échelle/d'envergure réalisées, l'efficacité publicitaire engendrée par la fourniture du SUP ou encore l'ubiquité, car les utilisateurs se tournent de préférence vers un opérateur présent sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, la fourniture du SUP améliore la réputation et l'image de marque de l'opérateur prestataire. Dans un contexte postal, où la notion de confiance dans l'opérateur est centrale pour ce qui concerne le traitement et le respect de l'intégrité de l'objet envoyé, ce bénéfice immatériel prend une dimension particulière.
8. **Etape 4 : calcul du coût net du SUP,** qui correspond à la différence entre les coûts liés à la fourniture du SUP et les revenus liés directement et indirectement au SUP.

2.2 Problématique centrale : la modélisation des coûts d'un opérateur postal requise dans le cadre de la vérification du coût net du SUP par le régulateur sectoriel

La première étape de l'approche en coûts évités mise en avant par la directive 2008/06/CE implique que soient calculés les différents coûts par activité et produit/service (dans le champ du SUP et hors champ du SUP), pour un opérateur, qu'il soit prestataire de SUP ou non. Le cadre européen ne définit pas de méthodologie particulière, mais indique que la méthodologie retenue devra tenir compte de tous les éléments pertinents «*y compris [...] le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que des mesures d'incitation à l'efficacité économique*»¹⁶.

Dans le cadre de son obligation de vérification du coût net du SUP, le régulateur sectoriel doit déterminer la méthodologie utilisée pour la vérification du calcul des coûts d'un opérateur, prestataire ou non du SUP la plus appropriée. Les autorités de régulation sectorielles sont incitées à fonder leur approche sur les concepts de coûts qui prévalent pour la comptabilité règlementaire de l'opérateur prestataire de service universel¹⁷, construite en

¹⁶ Directive 2008/6/CE du 20 février 2008, récépissé 29

¹⁷ Directive 2008/6/CE du 20 février 2008, récépissé 41

coûts complets conformément à la directive 2008/06/CE (article 14), reprise par la législation belge :

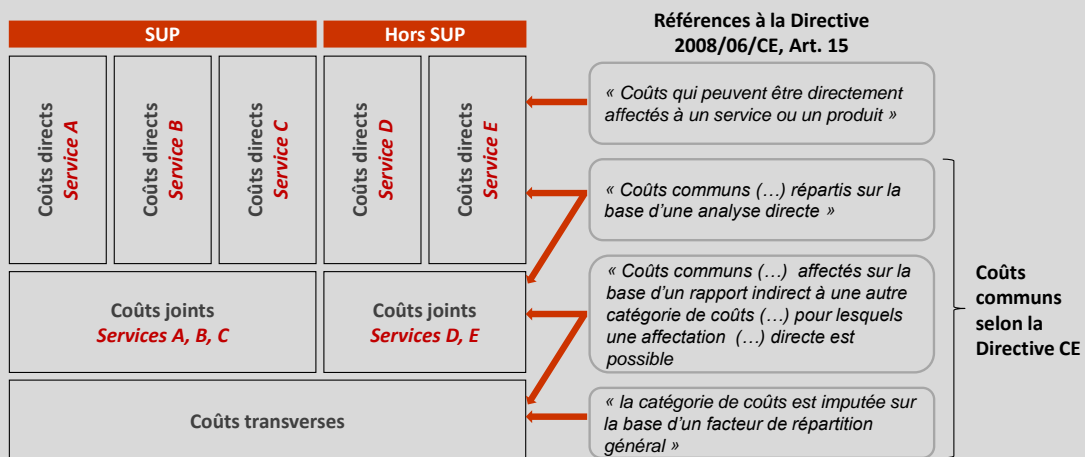
1. « Les coûts qui peuvent être directement affectés à un service ou un produit particulier le sont.
2. Les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être directement affectés à un service ou un produit particulier, sont répartis comme suit :
 - i. Chaque fois que cela est possible, (...) sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts eux-mêmes;
 - ii. lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, (...) sur la base d'un rapport indirect à une autre catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégories de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible ;
 - iii. lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, (...) sur la base d'un facteur de répartition général (...);
 - iv. (...) les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels. »

Focus sur la typologie des coûts d'une entreprise

La directive européenne 2008/06/CE et la législation belge regroupent ainsi sous le terme de « coûts communs » plusieurs types de coûts (représentés Figure 10) :

- Les coûts joints, portés par plusieurs produits ou services, et attribuables à ces produits/services uniquement ;
- Les coûts transverses, portés par l'ensemble des services, qui correspondent à des activités de support, (comptabilité, ressources humaines, systèmes d'information, etc.), de structure (directions départementales, etc.), ainsi qu'aux activités régaliennes de siège ;

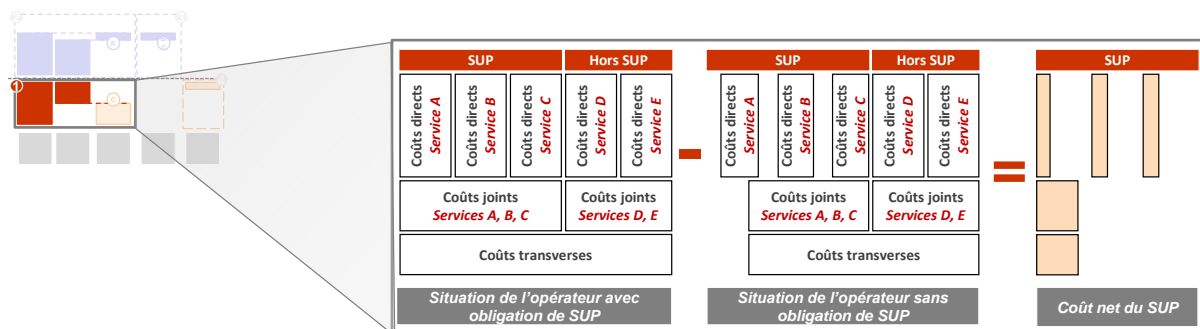
Figure 10 - Structure de la comptabilité réglementaire de l'opérateur postal prestataire du SUP



Analyse TERA Consultants

L'approche en coût net évité revient donc à calculer la différence entre la structure de coûts d'un opérateur prestataire du SUP et la structure de coûts qu'aurait le même opérateur s'il n'était pas prestataire du SUP.

Figure 11 : Approche en coût net évité appliquée à la structure de coûts d'un opérateur



Analyse TERA Consultants

Dans ce contexte, plusieurs approches méthodologiques peuvent être envisagées par le régulateur afin de modéliser les coûts d'un opérateur postal. Le choix d'une méthodologie nécessite de répondre, à la lumière des objectifs poursuivis par le régulateur et du contexte local, aux deux problématiques suivantes :

- Quel choix de modélisation retenir : une allocation des coûts réels échus par l'opérateur dans sa comptabilité (approche « top-down »), ou une reconstruction de ses coûts à partir d'une analyse technico-économique de ses activités (approche « bottom-up ») ?
- Quelle fraction des coûts communs (joints et transverses) affecter à chacun des produits ou services modélisés ?

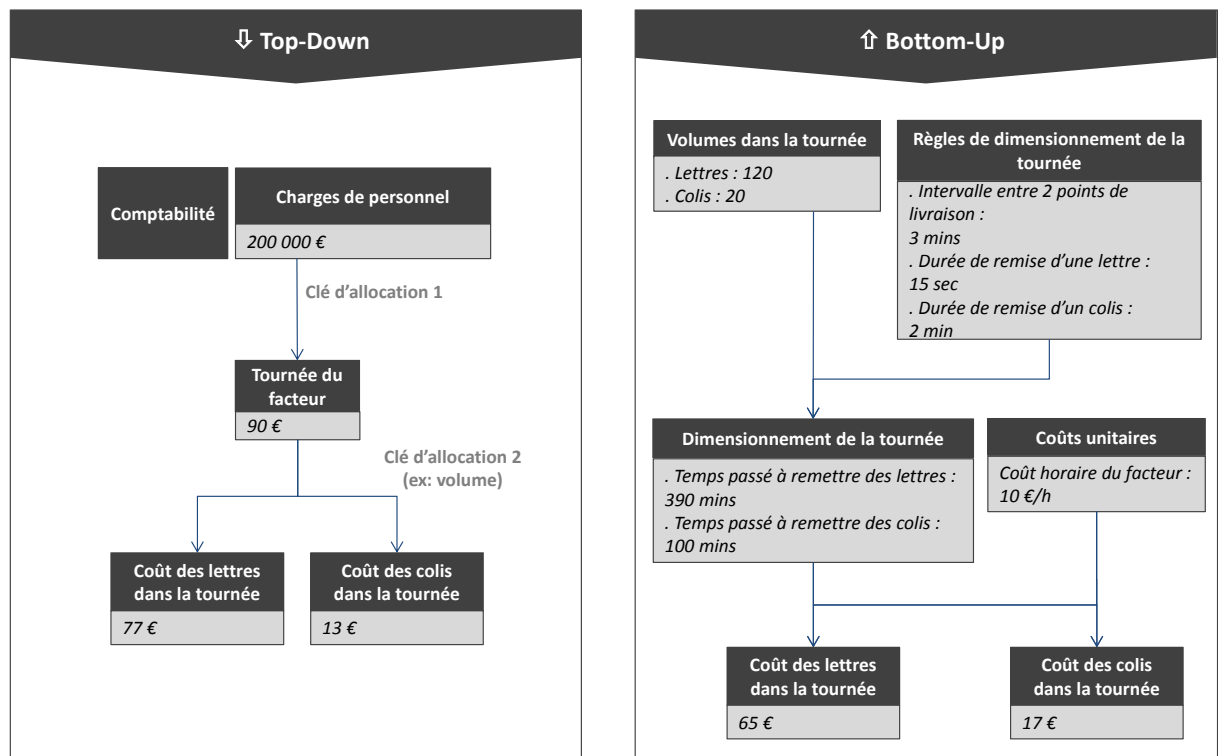
3 La problématique du choix de l'approche de modélisation des coûts

De manière schématique, la modélisation des coûts d'un opérateur fait appel à deux grandes approches possibles, l'approche « Top-down » et l'approche « Bottom-up ». Leurs modalités d'utilisation dépendent essentiellement des objectifs poursuivis par le régulateur.

Dans une approche de type « **Top-Down** », les coûts calculés reflètent les coûts réels de l'opérateur, dans la mesure où ces coûts sont issus des agrégats de la comptabilité analytique de l'opérateur. Dans une telle approche, les coûts non directement attribuables à une activité (parce qu'il s'agit de coûts joints, de coûts transverses, ou que la granularité de la comptabilité analytique de l'opérateur ne le permet pas), sont alloués en fonction de choix de modélisation susceptibles de présenter une part plus ou moins importante d'arbitraire.

Dans une approche de type « **Bottom-Up** », les coûts sont reconstruits au moyen d'un maquetage technico-économique des activités de l'opérateur modélisé. Cette approche, qui offre la possibilité de moduler le niveau d'efficacité de l'opérateur modélisé, est ainsi utilisée pour reconstruire de manière effective les coûts d'un produit ou service de l'opérateur. Dans cette approche, certains coûts joints – notamment les coûts variables avec les volumes – peuvent être directement imputés aux produits / services.

Figure 12 : Illustration simplifiée du calcul du coût de deux produits (lettres et colis) en Top down et en Bottom up : allocation ou reconstruction ?

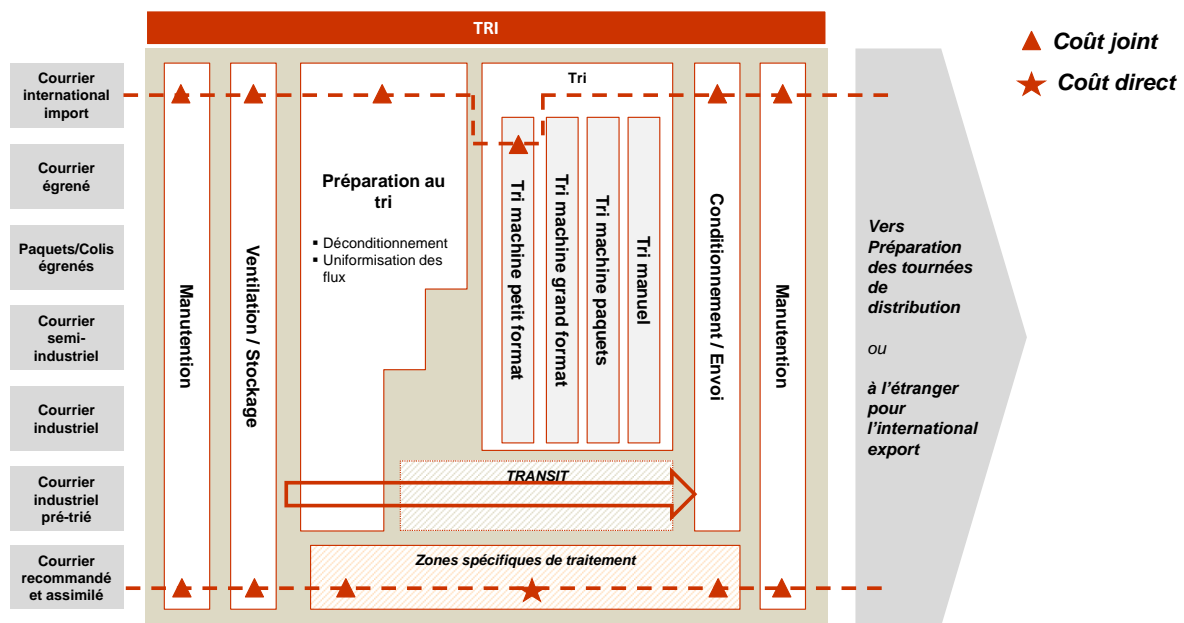


Analyse TERA Consultants

Alors que les approches Top-down permettent de modéliser les coûts d'un opérateur réel en répartissant les coûts réels issus de sa comptabilité règlementaire entre ses différents produits et services, les approches Bottom-up permettent de reconstruire les coûts que ce même opérateur devrait supporter en tenant compte d'un niveau d'efficacité donné. Une modélisation Bottom-up permet ainsi de moduler le degré d'efficacité de l'opérateur hypothétique modélisé, en choisissant par exemple de reprendre tout ou partie de l'infrastructure industrielle de l'opérateur réel ou en recréant une infrastructure optimisée.

L'analyse technico-économique des produits/services réalisée dans les approches Bottom-up permet une bonne compréhension de la structure de coûts des produits/services analysés. Ceci permet d'attribuer de manière directe certains coûts, qui auraient été traités comme des coûts communs dans le cadre d'une approche Top-down (et donc pas forcément alloués en utilisant une relation de causalité établie). Dans le contexte postal, dont l'économie est caractérisée par une prépondérance des coûts joints (cf. Figure 13), cette caractéristique est particulièrement appréciable.

Figure 13 : Illustration schématique sur le processus de tri de l'importance des coûts joints dans le secteur postal



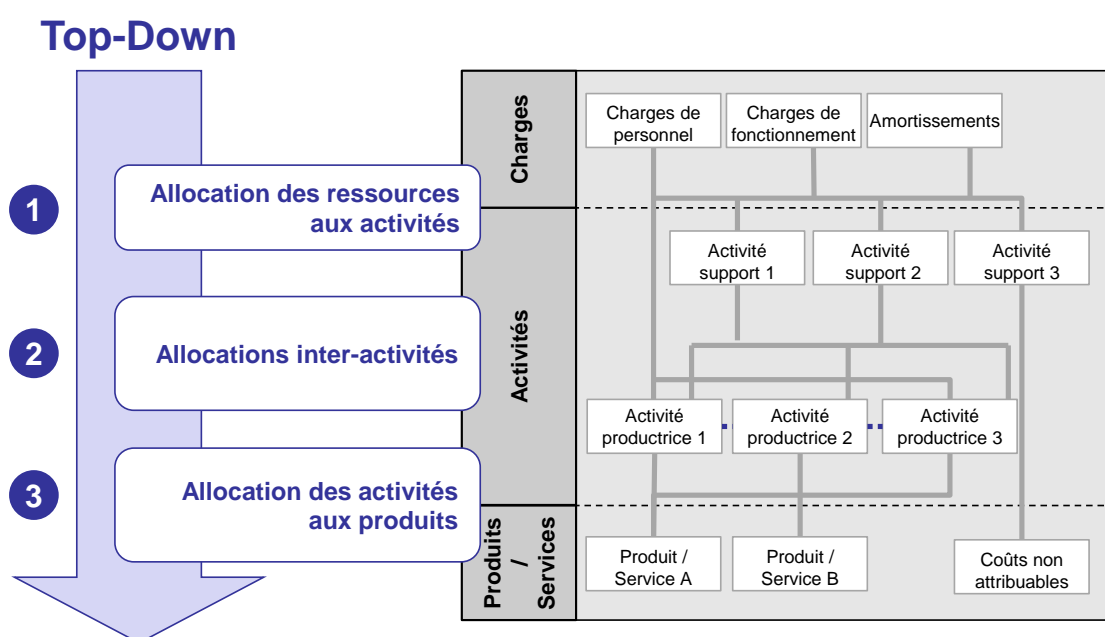
Analyse TERA Consultants

Ces deux approches génériques peuvent être mises en œuvre selon un continuum d'options méthodologiques, allant graduellement d'un référentiel basé sur la comptabilité de l'opérateur historique, à un référentiel optimisé.

3.1 Approche top-down

Dans le contexte d'une approche Top-down, les coûts modélisés sont issus de la comptabilité analytique de l'opérateur et alloués aux produits ou services en fonction de relations de causalité entre les coûts engagés, directement ou indirectement, pour produire ces produits ou services (démarche Activity Based Costing- ABC).

Figure 14 : Illustration de la démarche ABC classique de type Top-down



Analyse TERA Consultants

Les approches de type Top-down présentent les avantages suivants :

- Elles permettent de refléter les coûts réels de l'opérateur dans la mesure où les coûts utilisés sont directement issus de sa comptabilité analytique.
- Dans un cadre de tarification réglementée comme dans un contexte de compensation financière pour l'obligation de fourniture d'un service universel, ces approches encouragent l'opérateur à investir dans ces services, puisque ces investissements sont couverts.

En revanche, les approches Top-down présentent les inconvénients suivants :

- Elles sont fondées sur les coûts réels de l'opérateur et incluent donc des coûts engendrés par d'éventuelles inefficacités de ce dernier.
- Elles sont moins transparentes que les approches Bottom-up, dans la mesure où les coûts présentés dans les documents de comptabilité analytique correspondent à des agrégats pour lesquels le détail des coûts par activité ou par produit n'est souvent pas disponible et doit donc être alloué via une modélisation a posteriori.

- Elles permettent difficilement de faire des prévisions ou des analyses de scénarios car les informations nécessaires à la variabilisation des coûts, comme la répartition entre les coûts fixes et les coûts variables, ne sont pas toujours accessibles. A titre d'exemple, un équipement utilisé en sous-capacité ne sera pas nécessairement identifié dans les documents comptables. Dans cette situation, la stricte lecture de ces documents peut laisser croire qu'un doublement de la production implique les coûts associés à l'acquisition d'une nouvelle machine de tri. Cependant, si par exemple, l'équipement considéré présente un taux d'utilisation inférieur à 50%, le doublement de la production ne requiert pas nécessairement l'achat d'une nouvelle machine de tri.
- L'allocation des coûts des activités jointes ou transverses à plusieurs produits/services dépend de choix méthodologiques, dans la mesure où ces coûts n'ont pas de lien de causalité directe avec les produits/services analysés.

A partir des données comptables de l'opérateur, il est possible de construire plusieurs approches Top-down qui diffèrent par la nature des unités d'œuvre utilisées pour allouer les coûts entre les différents produits/services. Ainsi, on distingue les approches basées sur :

- des unités d'œuvre standards non spécifiques ;
- des unités d'œuvre standards spécifiques ;
- des unités d'œuvre techniques réelles.

3.1.1 Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards non spécifiques

L'approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards non spécifiques correspond à une approche ABC simplifiée, fondée sur des clés d'allocation génériques déployées sans pratiquer d'analyse technico-économique des différentes activités de l'opérateur.

Les clés génériques sont sélectionnées essentiellement pour leur simplicité de mise en œuvre et sont appliquées de manière globale par groupes d'activités ou de processus. Par exemple, dans le secteur postal, les charges des processus d'acheminement et de distribution peuvent être allouées au prorata des volumes, car en première approche, le volume apparaît comme un inducteur générique évident. D'autres clés génériques peuvent être employées, par exemple des clés de répartition des coûts au prorata du chiffre d'affaires ou du nombre d'employés.

L'approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards non spécifiques est la plus légère à mettre en œuvre, puisqu'elle ne nécessite pas l'implémentation d'un modèle de calcul de coûts et qu'elle utilise des règles d'allocations simples qui ne nécessitent pas d'analyse détaillée de l'organisation de l'opérateur. Ainsi, à l'exception des données comptables et des volumes, peu d'informations sont requises de la part de l'opérateur. Les coûts obtenus étant calculés directement à partir de la comptabilité réglementaire de l'opérateur, le risque de contestation du calcul est par ailleurs très limité.

En revanche, cette méthode ne permet pas de prendre en compte la nature et la dynamique technico-économique des activités, c'est-à-dire la sensibilité des coûts aux variations du niveau d'activité, aucune analyse approfondie des inducteurs de coûts n'étant réalisée. Cette approche statique de l'allocation des coûts rend donc difficile toute simulation prospective. De plus, les coûts obtenus reflétant les coûts réels, cette approche ne constitue pas une incitation à l'efficacité économique de l'opérateur

3.1.2 Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards spécifiques

Dans l'approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards spécifiques, les coûts sont alloués entre les différents produits/services via des clés génériques fondées sur une première analyse technico-économique des activités. Le choix de la clé générique à appliquer n'est plus global mais réalisé activité par activité.

Le caractère fixe ou variable des activités peut ainsi être pris en compte dans cette méthode, mais de manière limitée. Cette approche est plus dynamique que la précédente car elle peut autoriser certaines simulations prospectives des variations de coûts qui rendent compte des économies d'échelle, tout en conservant un niveau de risque de contestation limité de la part de l'opérateur.

En contrepartie, cette approche requiert de l'opérateur une décomposition analytique des charges par activité.

3.1.3 Approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles

L'approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles utilise des clés d'allocation fondées sur une analyse technico-économique des différentes activités, qui peuvent donc être spécifiques à l'opérateur analysé. Les clés ainsi obtenues sont donc susceptibles de rendre plus fidèlement compte de la réalité opérationnelle de l'opérateur.

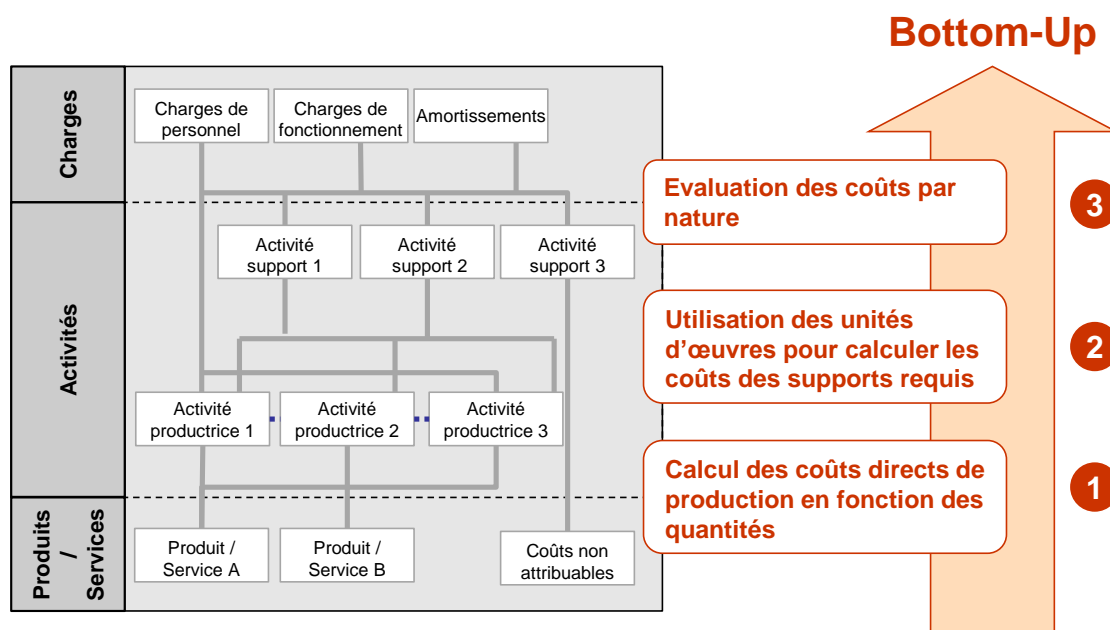
La majorité des simulations prospectives sont possibles avec cette approche, qui modélise plus finement les coûts des différentes activités que les approches Top-down précédentes.

En revanche, un nombre important de données techniques et comptables (comptabilité analytique notamment) est nécessaire pour fournir une image fidèle des processus. Par défaut, en l'absence de données suffisamment détaillées et pertinentes, cette approche se rapproche d'une démarche Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards spécifiques.

3.2 Approches Bottom-up

Dans les approches Bottom-up de modélisation des coûts, un modèle reposant sur une analyse technico-économique des activités d'un opérateur est utilisé pour reconstruire les coûts d'un produit / service.

Figure 15 : Illustration d'une approche Bottom-up



Analyse TERA Consultants

Les approches de type Bottom-Up présentent les avantages suivants :

- Elles permettent de fournir une bonne compréhension de la structure de coûts de l'opérateur analysé, et sont plus faciles à justifier que les approches Top-Down puisque les informations utilisées pour reconstruire les coûts des activités sont majoritairement publiques (par exemple : les données géographiques qui fondent la modélisation de la distribution postale peuvent être obtenues publiquement).
- La flexibilité offerte par ces approches permet de déterminer un niveau de coût en fonction d'un niveau de volume donné et d'effectuer des analyses de sensibilité à divers paramètres.
- Elles permettent de calculer les coûts des produits et services fournis avec un niveau d'efficacité donné en cohérence avec les objectifs réglementaires, puisqu'il est possible de modéliser le niveau d'efficacité souhaité pour une activité donnée.

Les approches de type Bottom-Up présentent également un certain nombre de difficultés techniques qu'il convient d'adresser. La difficulté la plus importante consiste à élaborer une représentation de la réalité opérationnelle d'un opérateur postal pertinente. L'élaboration de cette représentation implique la collecte et le traitement d'un nombre important de paramètres opérationnels fondés parfois sur des dires d'expert. En outre, les divergences entre les résultats issus d'un modèle bottom-up et les résultats issus du système de la comptabilité analytique d'un opérateur doivent être finement analysés pour vérifier et objectiver l'origine de ces divergences.

Dans certains cas, les approches Bottom-up peuvent être réconciliées avec les résultats issus de la comptabilité analytique de l'opérateur analysé : c'est notamment le cas lorsque le modèle construit décrit l'organisation de l'opérateur sans optimisation. Les coûts obtenus par l'approche Bottom-up peuvent alors être comparés aux coûts effectivement supportés par l'opérateur.

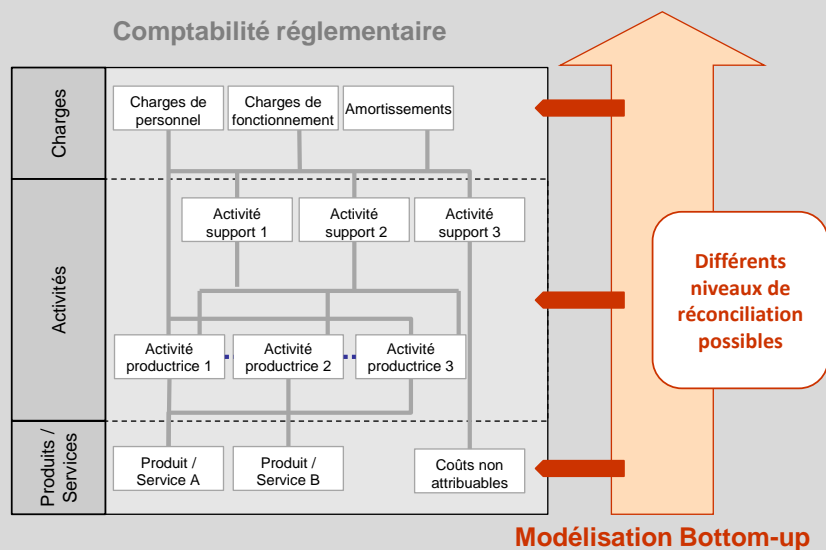
Focus sur la réconciliation entre comptabilité réglementaire et modélisation Bottom-up

Le calibrage et/ou la réconciliation entre la modélisation des coûts de l'opérateur prestataire du SUP dans le cadre de la vérification du calcul du coût net du SUP et sa propre comptabilité analytique/réglementaire peuvent, le cas échéant, être réalisés à plusieurs niveaux :

- au niveau des agrégats financiers en amont de la cascade analytique top-down.
- au niveau des centres de coûts intermédiaires (coûts par activité et/ou par processus) ;
- au niveau des produits, après application plus ou moins complète de la mécanique d'allocation des charges.

Il est recommandé d'effectuer la réconciliation plutôt en amont, au niveau des agrégats financiers issus de la comptabilité analytique, avant application cumulative de clés de répartition des coûts. En effet, plus on avance vers l'aval du système de cascade analytique top-down, plus l'application cumulative de clés de répartition peut introduire des écarts dus à des choix méthodologiques d'allocations qui ne correspondent pas nécessairement à une prise en compte appropriée et systématique des inducteurs technico-économiques sur lesquels repose une modélisation Bottom-up.

Figure 16 - Représentation des différents niveaux de réconciliation possible



Analyse TERA Consultants

Parmi les approches Bottom-Up, on distingue plusieurs approches différenciées par le niveau d'optimisation de l'outil industriel de l'opérateur modélisé :

- L'approche Bottom-up greenfield
- L'approche Bottom-up scorched node optimisée
- L'approche Bottom-up scorched node non optimisée

3.2.1 Approche Bottom-up greenfield

L'approche Bottom-up greenfield consiste à reconstituer les coûts d'un opérateur à partir d'une analyse technico-économique de l'organisation que mettrait en place un nouvel opérateur (hypothétique) rendant des services identiques à ceux de l'opérateur en place, mais disposant d'une configuration industrielle entièrement reconstruite et optimisée.

Cette approche requiert uniquement de l'opérateur des informations relatives aux volumes à traiter : par construction, les simulations prospectives sont simples à mettre en œuvre. S'appuyant sur un opérateur hypothétique totalement optimisé, le niveau de coûts calculé peut s'avérer être bien en-deçà du niveau de coûts réel, constituant ainsi une incitation à l'efficacité économique.

En revanche, cette approche peut susciter une vive réprobation de l'opérateur réel, dans la mesure où la modélisation ne tient pas compte des contraintes historiques et sociales qui pèsent sur lui.

3.2.2 Approche Bottom-up scorched node optimisée

L'approche Bottom-up scorched node optimisée consiste à reconstituer les coûts d'un opérateur à partir d'une analyse technico-économique de ses activités, en tenant compte de la configuration industrielle existante de l'opérateur en place mais en l'optimisant. Il s'agit par exemple, de conserver le nombre de centres de tri ou de distribution existants mais de modéliser leur activité selon les techniques de travail les plus optimales ou bien encore de prendre en compte le nombre de tournées de distribution réel, tout en se fondant sur une organisation optimale des tournées.

Cette approche est moins contestable que l'approche Bottom-up greenfield, dans la mesure où le modèle de coûts a été calqué sur la configuration industrielle de l'opérateur et que les coûts obtenus sont donc plus proches de ceux supportés par l'opérateur réel.

En revanche, cette approche est plus consommatrice en données techniques de la part de l'opérateur, car elle nécessite une bonne connaissance de sa configuration industrielle et de son organisation. L'incitation à l'efficacité économique de cette approche est moindre puisque son champ d'action est réduit (optimisation du fonctionnement des nœuds du réseau, mais pas d'optimisation du nombre de nœuds du réseau).

3.2.3 Approche Bottom-up scorched node non optimisée

L'approche Bottom-up scorched node non optimisée consiste à reconstituer les coûts d'un opérateur à partir d'une analyse technico-économique de ses activités, en reproduisant le plus fidèlement possible la configuration industrielle existante de l'opérateur en place.

L'avantage principal de cette approche est qu'elle est/reste adaptable en permettant de réaliser de bonnes simulations prospectives, tout en présentant un risque limité de contestation des résultats par l'opérateur, dans la mesure où les coûts obtenus sont proches des chiffres issus de la comptabilité analytique de ce dernier. De plus, cette approche peut

être réconciliée avec les coûts réellement échus par l'opérateur, impliquant dans ce cas de définir le niveau de réconciliation approprié.

En contrepartie, cette approche nécessite de disposer d'une quantité importante de données techniques de la part de l'opérateur. Ainsi, dans le cadre d'un opérateur postal, il s'agit de disposer d'informations concernant : le nombre de points de collecte, le nombre de centres de tri et de centres de distribution, le nombre d'employés dans ces centres, le nombre et les caractéristiques des liaisons de transport, les niveaux de tri réalisés, le nombre et les caractéristiques des tournées de distribution, le nombre et les caractéristiques des points de contacts de détail avec les utilisateurs, etc.

3.3 Approche Hybride

L'approche hybride est une approche Top-down fondée sur des clés d'allocation issues d'une modélisation Bottom-up. Elle est proche de l'approche Top-down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles, dans la mesure où les clés sont également fondées sur une analyse technico-économique des activités (requis par la modélisation Bottom-up). Elle offre l'intérêt de mesurer l'écart entre ce que devrait être le niveau des coûts, compte tenu de la configuration industrielle d'un opérateur et de son niveau d'activité (approche Bottom-up), et le niveau des coûts réellement échus.

Cette approche peut également être perçue comme une approche Bottom-up réconciliée. L'enjeu de cette approche consiste alors à définir le bon niveau de réconciliation (par activité, par nature de charge, par centre opérationnel, etc.) des coûts.

Dans la mesure où cette approche incorpore à la fois une approche « Bottom-up scorched node non optimisée » et une approche « Top-down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles », elle bénéficie des avantages liés à ces deux approches, à savoir un bon niveau d'adaptabilité permettant des simulations prospectives tout en limitant le risque de contestation de l'opérateur, et permet d'identifier les inefficiences de l'opérateur analysé.

En contrepartie, il s'agit de l'approche qui requiert le plus d'informations, à la fois technico-économiques et comptables, de la part de l'opérateur. Cette approche est la plus longue à mettre en œuvre, puisque qu'elle nécessite de réaliser à la fois un modèle de calcul de coûts Top-down et un modèle Bottom-up.

Le tableau ci-après synthétise les inconvénients, les avantages et les enjeux associés à chacune des sept catégories d'approches décrites supra :

Table 1 : Synthèse des spécificités des différentes méthodes de modélisation des coûts

Approche	Niveau requis (quantité et finesse) de données de la part de l'opérateur	Réconciliation requise (approche bottom-up uniquement)	Adaptabilité du modèle dans le temps et capacité à réaliser des simulations prospectives	Incitation à l'efficacité de l'opérateur	Risque de contestation de la part de l'opérateur
Top-down fondée sur des unités d'œuvre standards non spécifiques	Faible Seuls les grands agrégats de charges et de volumes sont requis		Inexistante	Non	Risque limité
Top down fondée sur des unités d'œuvre standards spécifiques	Moyen Décomposition analytique des charges par activité requise		Possible mais limitée	Non	Risque limité
Top down fondée sur des unités d'œuvre techniques réelles	Très Important Décomposition fine des charges, volumes et nombreuses données techniques requises		Possible mais nécessite le paramétrage d'un mode bottom-up	Non	Risque limité
Hybride	Important L'accent est mis sur les données techniques et la décomposition fine des charges pour recadrage	Réconciliation obligatoire pour recadrage des coûts bottom-up sur les coûts réellement échus	Possible mais nécessite le paramétrage d'un mode bottom-up	Oui Moyenne	Risque limité
Bottom-up Scorched node Non Optimisée	Important L'accent est mis sur les données techniques et la décomposition fine des charges pour comparaison	Réconciliation requise pour validation des coûts bottom-up par comparaison avec les coûts réellement échus	Possible (en débranchant le recadrage des coûts bottom-up)	Oui Moyenne	Risque limité
Bottom-up Scorched node Optimisée	Moyen L'accent est mis sur les données techniques	Réconciliation partielle possible pour validation par comparaison	Possible et simple à mettre en œuvre	Oui Importante	Risque à maîtriser
Bottom-up Greenfield	Faible voire très faible	Pas de réconciliation requise	Possible et simple à mettre en œuvre	Oui Très importante	Risque à maîtriser

4 Quelle fraction des coûts transverses et des coûts joints attribuer aux différents services ?

Une fois le choix de modélisation effectué (allocation des agrégats de la comptabilité de l'opérateur en Top down, ou reconstruction des coûts de l'opérateur en Bottom-up), il convient de déterminer le périmètre et les différents niveaux de coûts imputables directement ou indirectement à un produit/service donné. En effet, dans un contexte de marché régulé, où les tarifs de l'opérateur historique sont soumis à une obligation d'orientation vers les coûts sur un périmètre donné, les mécanismes d'allocation des coûts entre les produits/services permettent à cet opérateur d'ajuster ses coûts par produit. Dans le contexte postal où les coûts joints prédominent, le prestataire du service universel postal pourrait ainsi subventionner les produits hors du périmètre du SUP (où il est donc en concurrence), en faisant porter une grande partie des coûts joints sur les produits du SUP (dont le prix est orienté vers les coûts et pour lesquels l'élasticité prix est relativement faible).

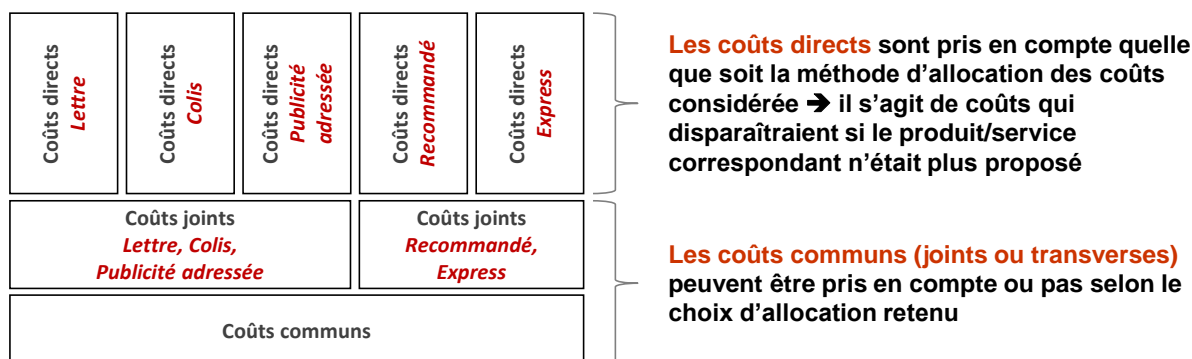
Selon les approches, les coûts peuvent ainsi être totalement distribués¹⁸ ou partiellement répartis¹⁹. En matière réglementaire, on distingue généralement trois approches :

- Les approches incrémentales où les coûts peuvent être partiellement distribués. Elles visent à évaluer les coûts supplémentaires induits par la production d'un service par rapport aux coûts déjà induits par la production d'un portefeuille d'autres services. Deux variantes sont principalement utilisées à des fins réglementaires, permettant de tenir compte ou non des coûts joints attribuables au service analysé :
 - l'approche « **pure LRIC** » (**Long Run Incremental Cost**), qui ne tient pas compte des coûts joints attribuables au service analysé ;
 - l'approche « **LRIC/LRAIC** » (**Long Run Average Incremental Cost**), qui permet de tenir compte des coûts joints attribuables au service analysé et éventuellement de comptabiliser une fraction des coûts transverses.
- L'approche **FDC - Fully Distributed Costs**, où tous les coûts sont totalement distribués. La comptabilité analytique de l'opérateur prestataire de SUP en Belgique repose en principe sur cette approche.

¹⁸ chaque produit / service porte alors les coûts qui lui sont directement imputables, et une fraction des coûts joints et une fraction des coûts transverses

¹⁹ chaque produit / service porte alors les coûts qui lui sont directement imputables et, éventuellement, une fraction des coûts joints et une fraction des coûts transverses.

Figure 17 - Attribution des différents types de coûts selon l'approche choisie



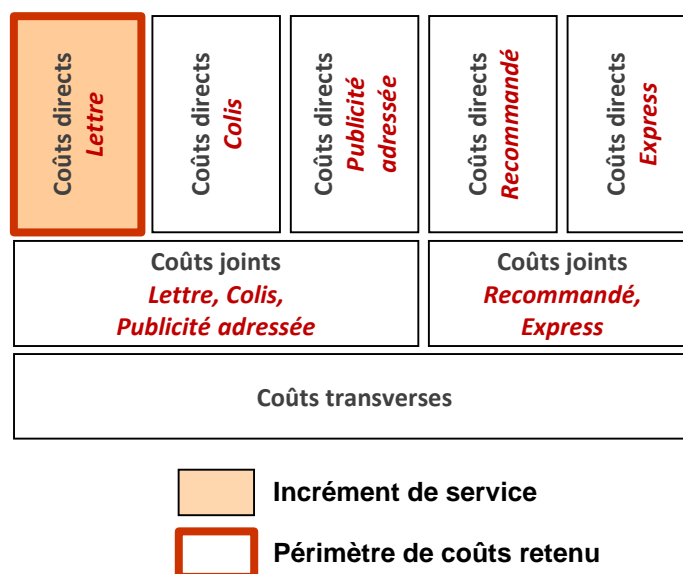
Analyse TERA Consultants

Ainsi, le choix d'une méthode d'allocation des coûts joints et transverses entre les différents produits/services proposés par l'opérateur historique aura un impact important sur les coûts d'un produit/service donné, et donc sur le calcul du coût net du service universel postal. Ce choix méthodologique doit donc être effectué au regard des objectifs des directives européennes transposées au cadre législatif belge.

4.1 Approche pure LRIC

La mise en œuvre d'une approche « pure RIC » (Long Run Incremental Costs), associée à une approche Top-down ou Bottom-up, consiste à allouer à chaque produit et service (dans le champ du SUP et hors champ du SUP) les seuls coûts pour lesquels une relation de causalité directe a pu être mise en évidence. Le coût lié aux obligations de SUP intégrera le fait que les volumes et certains aspects du processus seront différents avec et sans obligations de SUP en veillant à ne retirer que les coûts affectables aux obligations de SUP via une relation de causalité directe.

Figure 18 - Attribution des coûts dans une approche pure LRIC



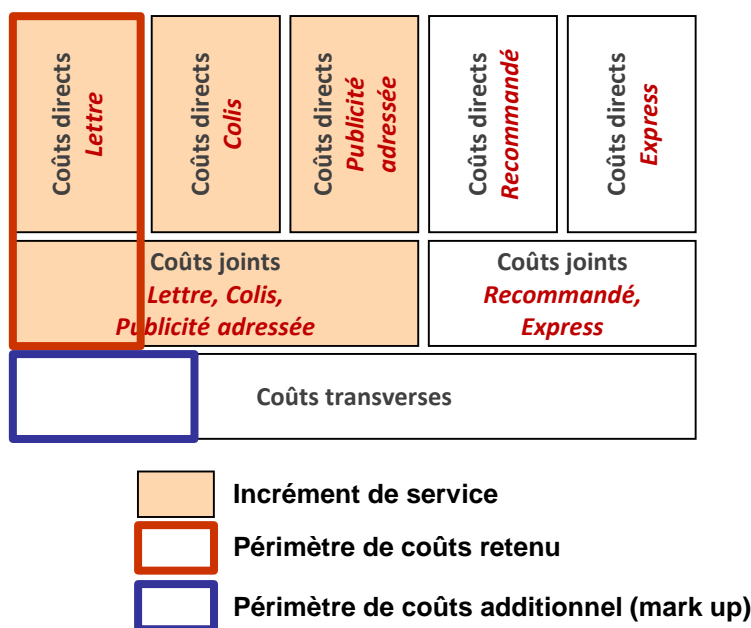
Analyse TERA Consultants

Dans la mesure où aucune part des coûts joints ou transverses n'est prise en compte, cette approche peut sous évaluer les coûts réels engendrés par la fourniture de ces produits/services par l'opérateur, et ainsi sous-estimer le coût net engendré par la fourniture du SUP : elle risque ainsi d'être fortement contestée par l'opérateur.

4.2 Approche LRIC (ou LRAIC)

L'approche LRIC (parfois dénommée LRAIC), associée à une méthodologie Top-down ou Bottom-up, consiste à allouer à l'ensemble des produits et services (dans le champ du SUP et hors champ du SUP) les coûts directs ainsi qu'une quote-part de tout ou partie des coûts communs selon le caractère plus ou moins dimensionnant des produits et services considérés. Cette approche peut être vue comme une approche pure LRIC dans laquelle l'incrément de service considéré est plus large : les coûts joints aux produits inclus dans cet incrément peuvent être considérés comme directs, et sont ainsi affectés à ces produits.

Figure 19 - Allocation des coûts dans une approche LRIC/LRAIC



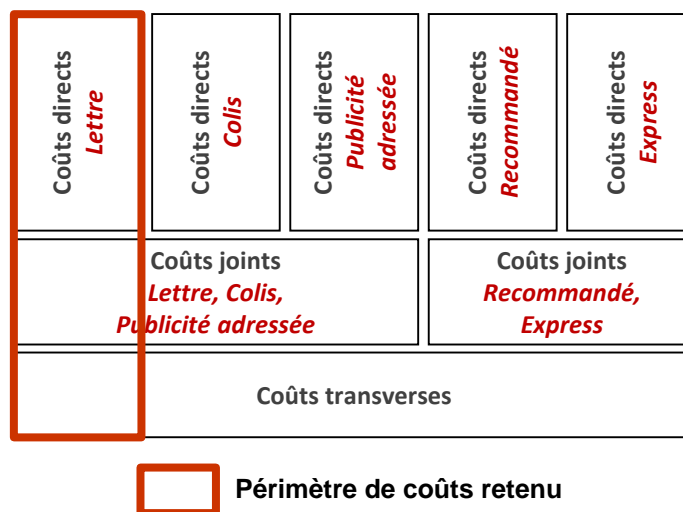
Analyse TERA Consultants

Cette approche tient moins compte du caractère dimensionnant des produits et services qu'une approche pure LRIC. En effet, l'approche LRIC alloue aux produits et services une part des coûts joints pour laquelle une relation de causalité directe ou indirecte a pu être mise en évidence, ainsi qu'un éventuel mark up pour couvrir certains coûts transverses sans relations de causalité avec ces produits/services.

4.3 Approche FDC

L'approche FDC (Fully Distributed Costs, également appelée FAC pour Fully Allocated Costs), généralement associée à une modélisation de type Top-down, consiste à allouer à l'ensemble des produits et services (dans le champ du SUP et hors champ du SUP) les coûts directs ainsi qu'une quote-part des coûts communs (avec ou sans relation de causalité directe ou indirecte).

Figure 20 - Allocation des coûts dans une approche FDC



Analyse TERA Consultants

Dans cette approche, il est considéré que tous les produits et services présentent un même niveau de caractère dimensionnant, c'est-à-dire qu'ils ont le même impact sur les coûts communs. Elle tend souvent à augmenter les coûts associés à un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) comme le SUP, dans la mesure où les coûts pour lesquels aucune relation de causalité (directe ou indirecte) n'est mise en évidence sont alloués aux services du SIEG de manière arbitraire. L'indemnisation de ces coûts n'incite alors pas l'opérateur à devenir plus efficace.

La table ci-dessous synthétise les différences entre les approches FDC, LRIC/LRAIC et pure LRIC :

Table 2 : Récapitulatif des spécificités des différentes modalités de calcul de coûts

Approche	Modèle de coûts utilisable	Spécificités
FDC	Top-Down	Tous les coûts sont affectés. Les coûts sans relation de causalité directe ou indirecte sont alloués aux produits/services par le biais de clés d'allocation génériques.
LRIC / LRAIC	Top-Down ou Bottom-up	Les coûts pour lesquels une relation de causalité directe ou indirecte a été mise en évidence sont alloués aux produits/services. Tout ou partie des coûts communs sans relation de causalité peuvent éventuellement être alloués aux différents produits/services par le biais d'un mark up.
Pure LRIC	Top-Down ou Bottom-up	Seuls les coûts pour lesquels une relation de causalité directe a été mise en évidence sont alloués aux produits/services. Les coûts joints ou communs ne sont donc pas pris en compte.

5 Recommandations

5.1 Cohérence des approches entre elles

En théorie, il est possible de modéliser les coûts d'un produit/service en utilisant une combinaison des deux méthodes. En pratique, la mise en œuvre d'une approche incrémentale de calcul des coûts est difficilement réalisable avec une approche Top-down si les inducteurs de coûts ne sont pas clairement identifiés. De même, l'association d'une approche Bottom-up et d'une méthodologie FDC reviendrait à appliquer un mark up équiproportionné à l'ensemble des coûts modélisés. Cette démarche fait potentiellement perdre en partie les bénéfices de l'approche technico-économique fondée sur l'analyse des relations de causalité dans le cadre de l'analyse des processus industries.

A titre de remarque, il est possible d'utiliser des approches différentes pour mesurer les coûts de l'opérateur avec obligations de SUP et de celui sans obligations de SUP. Cependant, l'utilisation d'approches identiques pour évaluer les coûts relatifs aux deux situations garantit que la différence des coûts reflète bien les seuls coûts liés aux obligations de service universel et non des coûts d'inefficience par exemple.

Le tableau suivant récapitule la combinatoire des démarches complètes de calcul de coûts possibles.

Table 3 : Présentation illustrative des combinaisons méthodologiques possibles

		Pure LRIC	LRIC / LRAIC	FDC
Top-down	Unités d'œuvre standards non spécifiques			✓
	Unités d'œuvre standards spécifiques	✓ Peu conseillé	✓ Peu conseillé	✓
	Unités d'œuvre techniques réelles	✓	✓	✓
	Hybride	✓	✓	✓
Bottom-up	Scorched node non optimisé	✓	✓	
	Scorched node optimisé	✓	✓	
	Greenfield	✓	✓	

5.2 Recommandations méthodologiques

Conformément aux cadres réglementaires européen et belge, l'IBPT s'attache, dans le cadre de sa mission de vérification, à calculer le coût net du service universel postal de la manière rendant compte le plus fidèlement possible de la charge du SUP, et en incitant l'opérateur à conserver un niveau d'efficacité qui sera préalablement convenu.

Au regard du contexte postal belge, les objectifs poursuivis par l'IBPT impliquent ainsi que la méthodologie choisie pour la vérification du calcul du coût net du SUP :

- soit compatible avec la méthodologie de calcul du coût net du SUP en coûts évités ;
- s'appuie sur les données disponibles auprès de l'opérateur ;
- soit la plus transparente possible (entre l'opérateur régulé et le régulateur) ;
- repose sur une allocation des coûts la plus objective possible ;
- permette d'inciter le prestataire du SUP à l'efficacité économique, afin qu'il soit en mesure de maintenir les prix des produits du SUP à un niveau abordable, et ainsi d'accroître le bien-être social ;
- soit la moins contestable possible de la part de l'opérateur prestataire de SUP ;
- soit la moins complexe à implémenter.

5.2.1 Quelle approche de modélisation des coûts (Top-down / Bottom-up) ?

La transparence requise dans le domaine de la régulation et plus spécifiquement de la détermination du coût net du SUP plaide en faveur d'une approche de type Bottom-up. Cette dernière procure l'avantage d'autoriser, par construction, une compréhension technique plus poussée de la structure de coûts des services analysés. Cette approche permet d'établir des relations de causalité directes entre certains coûts joints et les produits/services associés, là où une clé de répartition plus arbitraire pourrait être utilisée dans le cadre d'une approche Top-down fondée sur des unités d'œuvres standards (spécifiques ou non). Ce point est d'autant plus important dans le cadre du secteur postal, où les coûts supportés par les opérateurs postaux sont en majorité communs à plusieurs produits ou services.

L'ajout de la nécessaire incitation à l'efficacité économique du prestataire du SUP vient renforcer l'argumentaire en faveur d'une approche de type Bottom-up.

Dans le contexte belge, et compte tenu notamment du niveau d'efficacité aujourd'hui atteint par l'opérateur prestataire de SUP, il semble opportun de ne conserver dans le champ des choix méthodologiques retenus l'approche Bottom-Up greenfield que dans une optique de scénario extrême, mobilisé en l'absence de dialogue et de fourniture de données de la part de l'opérateur.

Enfin, l'approche hybride présente un niveau de difficulté élevé dans la mesure où elle implique de réaliser et de faire converger une modélisation top-down et une modélisation bottom-up. Elle présente cependant l'intérêt de tenir compte des contraintes qui pèsent sur

l'opérateur prestataire du SUP. Mais de ce fait, il est moins évident d'introduire une mesure/paramétrage de l'efficacité que dans le cadre d'une approche bottom-up classique. En outre, le volume d'information requis correspond à la fois à celui d'une approche bottom-up et d'une approche top-down. Cette approche constitue donc un scénario exploratoire pour faciliter le dialogue avec l'opérateur prestataire du SUP. A ce titre, il convient de rappeler que les approches méthodologiques proposées constituent des variantes types et qu'elles peuvent être amendées pour se positionner à mi-chemin des approches types dont elles sont issues.

Table 4 : grille d'analyse des approches de modélisation de coût, en fonction des objectifs de l'IBPT

		Niveau de données requis	Transparence	Objectivité de l'allocation des coûts	Incitation à l'efficacité	Acceptation par l'opérateur	Aspect dynamique
Top-down	Unités d'œuvre standards non spécifiques	●	○	○	○	●	○
	Unités d'œuvre standards spécifiques	◐	○	○	○	●	◐
	Unités d'œuvre techniques réelles	○	◐	○	○	●	◐
	Hybride	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Bottom-up	Scorched node non optimisé	◐	◐	●	◐	◐	●
	Scorched node optimisé	◐	●	●	◐	◐	●
	Greenfield	●	●	●	●	○	●

● Approche recommandée ○ Approche à éviter

Analyse TERA Consultants

5.2.2 Quelle modalité de calcul des coûts (FDC, LRAIC, LRIC) ?

La directive 2008/06/CE impose à l'opérateur en charge du SUP de mettre à disposition du régulateur les informations nécessaires à la vérification du calcul du SUP et donne des recommandations quant à la manière de répartir les coûts communs (jointes ou transverses), avec relation de causalité ou non, aux services du SUP. Dans ce sens, le régulateur est incité à confronter son estimation à la comptabilité réglementaire de l'opérateur. Par ailleurs, la modalité de calcul des coûts LRIC implique de n'affecter aux services inclus dans le

champ du SUP que les coûts qui leur sont directement imputables. Cette méthode risque donc de fournir un coût du SUP significativement plus bas que celui présenté par l'opérateur dans sa comptabilité réglementaire, car ce coût n'inclurait aucun coût commun (joint ou transverse). Le coût du SUP ainsi calculé risquerait donc d'être remis en cause par l'opérateur dans la mesure où la directive 2008/06/CE lui permet d'affecter une part de ses coûts communs dans le calcul du coût des services du SUP.

L'approche FDC est la moins compatible avec la méthodologie de calcul du coût net du SUP en coûts évités dans la mesure où les coûts communs sont alloués en considérant que tous les produits et services présentent un même niveau de caractère dimensionnant. Dans le secteur postal, où les produits/services dans le périmètre du SUP représentent une large partie du portefeuille produit de l'opérateur prestataire du SUP, cette approche pourrait fournir une valorisation des coûts communs affectés au SUP soit trop faible, soit trop importante.

Les objectifs du régulateur de transparence et d'incitation à l'efficacité des opérateurs sont en faveur d'un calcul des coûts incrémentaux qui constitue le pendant du coût évité. Ainsi l'approche en coûts (moyens) incrémentaux de long terme (LRIC/LRAIC) permet d'allouer aux produits/services du SUP, les coûts directs et joints dont une relation de causalité a été mise en évidence. Elle permet également, au moyen d'un mark up d'affecter les coûts transverses sans relations avec ces produits/services. Tous les coûts affectés aux services du SUP sont donc maîtrisés et justifiables. De plus, le mark up utilisé pour allouer aux services du SUP les coûts transverses sans relation de causalité avec ces derniers peut être paramétré dans une optique d'incitation à l'efficacité de l'opérateur.

Table 5 : grille d'analyse des approches d'allocation des coûts, en fonction des objectifs de l'IBPT

	Compatibilité « coûts évités »	Niveau de données requis	Transparence	Objectivité de l'allocation des coûts	Incitation à l'efficacité	Acceptation par l'opérateur	Complexité d'implémentation
Pure LRIC	●	-	-	○	●	○	-
LRIC / LRAIC	●	-	-	●	◐	◐	-
FDC	○	-	-	●	○	●	-

● Approche recommandée ○ Approche à éviter

Analyse TERA Consultants

5.2.3 Synthèse des recommandations

Au regard des contraintes réglementaires imposées par les textes législatifs et du contexte opérationnel du projet, il apparaît que la modélisation des coûts selon une logique bottom-up en coûts incrémentaux est la plus appropriée. L'analyse en coûts incrémentaux constitue en effet le pendant d'une approche en coûts évités.

Au regard des recommandations précédentes, quatre approches méthodologiques peuvent ainsi être envisagés pour la vérification du calcul des coûts d'un opérateur :

- **Deux approches « cœur »**, qui permettent de répondre aux objectifs de l'IBPT tout en assurant une mise en œuvre relativement souple vis-à-vis des contraintes opérationnelles identifiées :
 - **Approche 1** : approche bottom-up de type scorched node non optimisée en coût incrémental ;
 - **Approche 2** : approche bottom-up de type scorched node optimisée en coût incrémental.
- **Deux approches « périphérique »**, qui pourront être envisagés lorsque certaines contraintes opérationnelles ne permettraient pas la mise en œuvre d'un des deux approches « cœur » :
 - **Approche 3** : approche bottom-up greenfield : il s'agit d'une approche qui pourrait être mobilisée en cas d'absence totale de collaboration avec l'opérateur prestataire de SUP ;
 - **Approche 4** : approche hybride fondée sur un modèle top-down utilisant des clés d'allocation bottom-up : cette approche difficile à mettre en œuvre du point de vue du régulateur peut être cependant avancée pour faciliter les échanges avec l'opérateur prestataire de SUP. Il peut même être envisagé une variante intermédiaire entre les approches 1 et 4 (réconciliation poussée et fine entre l'approche bottom-up et la comptabilité analytique de l'opérateur).

Table 6 : approches recommandées dans le cadre de la modélisation des coûts d'un opérateur postal avec et sans fourniture du SUP

		Pure LRIC	LRIC / LRAIC	FDC
Top-down	Unités d'œuvre standards non spécifiques			
	Unités d'œuvre standards spécifiques			
	Unités d'œuvre techniques réelles			
	Hybride		✓	✓
Bottom-up	Scorched node non optimisé		✓	
	Scorched node optimisé		✓	
	Greenfield	✓	✓	

Approches « périphériques »

Approches « cœur »

6 Elaboration des scénarios contrefactuels

Afin d'élaborer les scénarios contrefactuels, il convient en premier lieu de déterminer comment traiter les Services d'Intérêt Economique et Général (SIEG) autres que le SUP dans l'approche retenue. Par la suite, les obligations relatives au SUP contenues dans le cadre réglementaire belge sont examinées, afin de déterminer le niveau de contrainte qu'elles représentent pour bpost. Enfin, compte tenu de ces obligations, différents scénarios contrefactuels sont proposés pour l'organisation de bpost sans obligations de SUP.

6.1 Prise en compte des SIEGs dans l'approche retenue

La loi du 21 mars 1991, attribuée à bpost, l'opérateur historique, diverses « missions de service public », qui constituent différents SIEG :

- « A. La **totalité du service postal universel** (...)
- B. Les services financiers postaux et la vente des timbres-poste et autres valeurs postales (...)
- C. L'offre d'un tarif réduit pour les imprimés électoraux adressés ou non adressés (...)
- D. Le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus (...)
- E. Le service de la correspondance administrative (...)
- F. La distribution des envois postaux contre franchise postale (...)
- G. Le traitement des correspondances émanant de ou adressées à des militaires (...)
- H. La commande à domicile par l'agent distributeur en tournée de timbres-poste et le dépôt d'envois recommandés prestés à un tarif unitaire à l'intervention de l'agent distributeur en tournée (...)
- I. Le débit de timbres fiscaux (...) et l'impression et la délivrance de permis de pêche
- J. bpost peut être chargée par ou en vertu d'une disposition légale ou contractuelle d'autres missions de service public.»

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 141, §1^{er}

Par ailleurs, le quatrième contrat de gestion du 13 décembre 2005 conclu entre La Poste (bpost) et l'Etat belge, portant sur « les règles et les modalités d'exécution des tâches que LA POSTE assure en vue d'exécuter ses missions de service public, ainsi que sur l'intervention financière de l'Etat »²⁰, précise la nature et les caractéristiques de chacune de

²⁰ 4ème contrat de gestion entre l'Etat et bpost du 13 décembre 2005, Article 1.

ces missions²¹. Celles-ci sont ainsi résumées dans la décision de la commission européenne du 25 Janvier 2012 :

Tableau 1 - Missions de service public attribuées à bpost dans le 4^{ème} contrat de gestion

Services postaux	
1	Service postal universel (tâches définies à l'Article 142, §§2 et 3 de la Loi du 21 mars 1991)
2	Distribution avancée des quotidiens
3	Distribution des périodiques
4	Distribution des imprimés électoraux
5	Tarifs spéciaux pour les associations sans but lucratif
6	Envois de la poste aux lettres soumis au régime de franchise postale (correspondance royale et autres correspondances spéciales)
7	Services postaux internationaux
8	Colis internationaux sortants
Services financiers	
9	Réception de dépôts en espèces sur un compte courant postal
10	Émission de mandats-poste
11	Paiement à domicile des pensions de retraite et de survie et des allocations aux personnes handicapées
12	Paiement des jetons de présence lors des élections
13	Comptabilisation des fonds et titres des amendes routières
14	Services relatifs aux permis de pêche
Vente de timbres-poste	
15	Vente de timbres-poste
Autres services publics	
16	Rôle social du facteur
17	Le service « SVP Facteur »
18	Information adéquate du public
19	Coopération dans la distribution des paquets de bulletins de vote

Source : décision de la commission du 25.01.2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/2009)

Le Service Universel Postal est ainsi un SIEG parmi les 22 SIEG attribués à bpost. La mise en œuvre de la démarche de calcul en coûts évités nécessite donc de s'interroger sur le rôle des autres SIEG pour ce qui concerne l'organisation et le dimensionnement de l'opérateur. En effet, ces SIEG sont tous susceptibles d'engendrer pour l'opérateur des contraintes opérationnelles, et donc des coûts supplémentaires sans relation avec le SUP.

²¹ 4ème contrat de gestion entre l'Etat et La Poste (bpost) du 13 décembre 2005, Chapitre 2.

Lorsque ces SIEG mobilisent des processus dédiés, directement séparables des processus mis en œuvre pour la prestation du SUP, ces processus ne nécessitent pas d'être modélisés. Par ailleurs, les coûts afférents à des processus dédiés n'ont pas d'impact dans une approche en coûts évités.

En revanche, d'autres SIEG pourront profiter des infrastructures et des processus mis en place afin de répondre aux obligations de SUP, et porteront nécessairement une part des coûts afférents à ces infrastructures et ces processus.

La définition des scénarios (scénario de référence et scénario contrefactuel) pose ainsi la problématique des prestations à considérer dans chacun de ces scénarios, pour éviter d'inclure dans le cadre de la vérification du calcul du coût net du SUP des coûts afférents à d'autres missions de service public, et ainsi éviter les doubles comptages. L'enjeu consiste également à considérer de manière transparente et objective la répartition des éventuelles économies d'échelle et d'envergure entre les activités relevant du SUP, d'autres SIEG ou qui n'appartiennent à aucun SIEG.

Il convient donc dans un premier temps de distinguer, parmi l'ensemble des SIEG identifiés, les SIEG impliquant exclusivement des processus dédiés, et pouvant ainsi être directement exclus du périmètre de coûts à considérer (ne partageant aucun processus avec le SUP).

Le tableau ci-après regroupe les 22 SIEG attribués à bpost par le 4^{ème} contrat de gestion, et identifie pour chacun de ces SIEG les processus mis en œuvre (processus postaux modélisés ou autres processus dédiés).

Tableau 2 – Identification des processus mis en œuvre par les 22 SIEG identifiés

LISTE DES SIEG		PROCESSUS						
		Vente	Collecte et concentration	Transport	Tri	Préparation des tournées	Tournées de distribution	Autre processus spécifique
Services postaux								
1	Service postal universel	x	x	x	x	x	x	
2	Distribution avancée des quotidiens		x	x	x			X
3	Distribution des périodiques		x	x	x	x	x	X
4	Distribution des imprimés électoraux		x	x	x	x	x	
5	Tarifs spéciaux pour les associations sans but lucratif	x	x	x	x	x	x	
6	Envois de la poste aux lettres soumis au régime de franchise postale (corresp. royale et autres corresp. spéciales)	x	x	x	x	x	x	
7	Services postaux internationaux	x	x	x	x	x	x	
8	Colis internationaux sortants	x	x	x	x			
Services financiers								
9	Réception de dépôts en espèces sur un compte courant postal	x						X
10	Émission de mandats-poste	x						X
11	Paiement à domicile des pensions de retraite et de survie et des allocations aux personnes handicapées					x	x	X
12	Paiement des jetons de présence lors des élections							X
13	Comptabilisation des fonds et titres des amendes routières							X
14	Services relatifs aux permis de pêche							X
Vente de timbres-poste								
15	Vente de timbres-poste	x						
Autres services publics								
16	Rôle social du facteur						x	X
17	Information adéquate du public	x						
18	Coopération dans la distribution des paquets de bulletins de vote						x	

Source : Analyse TERA Consultants

L'approche proposée consiste à exclure de la modélisation l'ensemble des SIEG faisant exclusivement appel à des processus spécifiques, c'est-à-dire des processus qui leur sont dédiés et qui ne sont pas mutualisés avec d'autres services postaux. Les SIEG (hors SUP) qui utilisent, pour être fournis, les mêmes processus que les services postaux inclus dans le champ du SUP seront en revanche pris en compte dans la modélisation, à la fois pour le scénario de référence et pour le scénario contrefactuel. La modélisation du calcul du coût net du SUP développé dans le cadre de la présente étude, à des fins de vérification, permet d'isoler spécifiquement le coût net afférent aux SIEG qui utilise les processus postaux de manière mutualisée avec le SUP. Il est donc possible d'isoler ce coût net qui ne doit pas compté dans le coût net du SUP.

Certains SIEG partagent une partie de la chaîne postale d'acheminement et de distribution avec le SUP (distribution des périodiques, distribution des imprimés électoraux, colis internationaux sortants, etc.). Cependant, pour la plupart de ces SIEG, les tâches requises

pour les acheminer et les distribuer sont totalement dédiées. Par exemple, le SIEG relatif à la distribution avancée des quotidiens ne mobilise que des activités dédiées d'acheminement et distribution, de sorte qu'il est possible de l'exclure du périmètre modélisé pour la vérification du calcul du coût net du SUP.

Le seul SIEG qui nécessite d'être intégré dans la modélisation du coût net du SUP correspond au SIEG de distribution des périodiques²². Ce SIEG partage le processus de distribution postale avec le SUP. De ce fait il convient de l'intégrer dans le périmètre de modélisation du SUP, tout en conservant la possibilité d'isoler les coûts et les revenus y afférents, dans le cadre de la situation de référence et dans le cadre des scénarios contrefactuels. Il demeure ainsi possible de ne pas compter, dans le coût net du SUP, le coût net qui correspond spécifiquement à la distribution des périodiques.

6.2 Prise en compte des obligations incombant aux détenteurs d'une licence postale

En miroir aux obligations afférentes à la fourniture du SUP en Belgique, des obligations²³ (concernant notamment une contrainte de couverture géographique) incombant aux opérateurs postaux proposant des produits du SUP, mais non désignés prestataires de SUP, ont été définies.

Dans le cadre de la définition du scénario contrefactuel, il s'agit de déterminer quel serait le comportement de l'opérateur aujourd'hui prestataire de SUP (bpost) sans aucune contrainte relative au SUP. Il ne s'agit ici nullement de se placer dans la situation où un autre opérateur que bpost serait désigné, comme prestataire du SUP

En conséquence, il est considéré dans la présente approche que, bpost dans le contexte d'un scénario contrefactuel ne saurait se voir imposer les mêmes obligations que celles auxquelles doivent se soumettre aujourd'hui les opérateurs postaux belges proposant des produits du SUP, mais non désignés prestataires de SUP.

L'approche utilisée pour construire le scénario contrefactuel s'inscrit dans une logique où aucun opérateur ne serait plus désigné pour la prestation du SUP. En conséquence, les obligations imposées aux opérateurs non prestataires de SUP, ne sauraient être retenues pour servir de fondement au scénario contrefactuel.

²² Cf. article 2 du 4ème contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat.

²³ Article 148 sexies - loi du 21 mars 1991

6.3 Les obligations afférentes à la fourniture du SUP en Belgique

En Belgique, le périmètre du SUP et les obligations afférentes à sa fourniture par l'opérateur désigné sont stipulées dans l'article 142 loi du 21 mars 1991., En outre, le 4^{ème} contrat de gestion du 13 décembre 2005 conclu entre La Poste (bpost) et l'Etat belge porte sur « *les règles et les modalités d'exécution des tâches que LA POSTE assure en vue d'exécuter ses missions de service public, ainsi que sur l'intervention financière de l'Etat* »²⁴. Il contient en particulier des obligations relatives aux délais d'acheminement des produits inclus dans le champ du SUP, ainsi que des précisions sur la couverture géographique de bpost, en tant que prestataire du SUP et des autres SIEG.

Les obligations afférentes au service universel postal en Belgique peuvent ainsi être regroupées en 5 catégories :

- périmètre des produits dans le champ du SUP ;
- obligations de couverture géographique ;
- obligations de qualité de service ;
- obligations tarifaires ;
- obligation de séparation comptable.

6.3.1 Périmètre des produits dans le champ du SUP

Le titre IV, chapitre V, section III de la loi du 21 Mars 1991 définit précisément le périmètre du SUP en Belgique dans l'article 142. Les produits concernés sont :

- les envois postaux²⁵ d'un poids inférieur ou égal à 2 kg ;
- les colis postaux d'un poids inférieur ou égal à 10 kg pour les colis nationaux, et 20 kg pour les colis en provenance de l'international ;
- les recommandés²⁶ et les envois à valeur déclarée²⁷.

« *Le service postal universel comprend les prestations suivantes :*

- *la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg;*
- *la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg;*

²⁴ 4ème contrat de gestion entre l'Etat et La Poste (bpost) du 13 décembre 2005, Article 1.

²⁵ Loi du 21 mars 1991, Art. 141 : « *envoi postal : un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire de services postaux. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale* »

²⁶ Loi du 21 mars 1991, Art. 141 : « *envoi recommandé : un service garantissant forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration et fournissant à l'expéditeur, le cas échéant à sa demande, une preuve de la date du dépôt de l'envoi postal et/ou de sa remise au destinataire* »

²⁷ Loi du 21 mars 1991, Art. 141 : « *envoi à valeur déclarée : un service consistant à assurer l'envoi postal à concurrence de la valeur déclarée par l'expéditeur en cas de perte, vol ou détérioration* »

- la distribution des colis postaux reçus d'autres Etats membres et pesant jusqu'à 20 kg;
- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Le service postal universel comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, §1^{er}

Par ailleurs, la Loi impose également au prestataire du SUP d'être en mesure de fournir aux usagers toutes les informations nécessaires sur les produits inclus dans le champ du SUP.

« Le prestataire du service universel fournit aux utilisateurs des informations précises, actualisées et complètes sur les produits et services faisant partie du service universel (...). »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144bis, § 1^{er}

6.3.2 Couverture géographique

L'obligation de couverture géographique établie par la Loi belge concerne à la fois les prestations de collecte et de distribution, ainsi que le réseau de points de contact permettant d'assurer l'accessibilité à l'offre de services postaux.

Présence géographique des prestations de collecte et de distribution

La Loi prévoit que l'opérateur prestataire du SUP soit en mesure d'assurer ses prestations sur l'ensemble du territoire belge, c'est-à-dire pour les 589 communes, et pour tous les habitants de chacune de ces communes.

« Il doit y avoir, par commune visée au point 1°, au minimum une levée, une expédition et une distribution des envois postaux »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 2, 2°

«La distribution des envois postaux doit s'étendre à toutes les habitations du Royaume pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres placée à la limite de la voirie publique et à portée de main, répondant à la réglementation édictée par le Ministre sur proposition de l'Institut. Cette obligation s'étend aux colis visés au § 1er, deuxième tiret. Au cas où le colis présenté n'a pu être réceptionné par le destinataire, il est conservé dans un lieu situé dans la commune du destinataire(...), ce dernier en étant averti par un avis déposé dans sa boîte. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 2, 3°

Le Contrat de Gestion réaffirme l'obligation de prestation des activités de collecte et de distribution sur l'ensemble du territoire²⁸.

Présence géographique du réseau de points de collecte

²⁸ Article 20 du 4^{ème} contrat de gestion : « LA POSTE garantit une présence postale en prévoyant au moins un bureau de poste dans chacune des 589 communes et en y affectant du personnel de LA POSTE en fonction des besoins des clients (notamment pour les heures d'ouverture) [...] »

La Loi belge stipule que le prestataire du SUP est tenu de pourvoir chacune des 2359 entités administratives fusionnées (qui constituaient une commune distincte au 31 décembre 1970) d'au moins un point d'accès (i.e. une boîte aux lettres rouge²⁹) pour le dépôt des envois postaux.

« Toutes les communes du Royaume, y compris les entités administratives fusionnées qui constituaient une commune distincte au 31 décembre 1970 sont pourvues d'un point d'accès, au moins, pour le dépôt des envois postaux visés au § 1^{er}. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 2, 1^o

Présence géographique du réseau de points de service postal

Par ailleurs, le 4^e Contrat de Gestion spécifie l'obligation de présence territoriale de l'opérateur : bpost (antérieurement LA POSTE) est ainsi soumis à l'obligation de maintenir un réseau de 1300 points de services devant proposer au moins l'assortiment de base comprenant :

- la réception d'envois de courrier égrené et de colis postaux individuels faisant partie du service universel, à l'exception des envois avec valeur déclarée ;
- la conservation et la remise d'envois recommandés individuels et de colis postaux individuels faisant partie du service universel et pour lesquels un avis a été remis (présentation à domicile infructueuse);
- la vente de timbres-poste ;
- l'acceptation de versements pourvus d'une mention structurée pour le compte de LA POSTE ou d'autres institutions financières, limités à 300 euros ;
- la vente de timbres fiscaux et de timbres d'amendes ou la prestation de services offerte par LA POSTE dans le cadre d'un nouveau système prévoyant d'autres modalités de paiement.

Il convient de noter qu'un « point de service postal » est un terme général qui regroupe plusieurs notions, à savoir : un bureau de poste, une halte postale ou un magasin postal.

- Un « bureau de poste » est un établissement exploité par bpost qui propose à l'utilisateur au moins l'assortiment de base de services ainsi que les quatre services suivants :
 - la réception de versements en espèces destinés à créditer un compte courant postal ou un compte auprès d'une autre institution financière ;
 - le retrait d'argent (cash) d'un compte propre au guichet ;
 - le paiement des assignations - pensions ;
 - la réception de bulletins de virement relatifs à des paiements à partir d'un compte propre

²⁹ L'IBPT, dans sa communication du 16 mars 2012 concernant le contrôle de la qualité du service de bpost, assimile les points d'accès mentionnés dans cette obligation au réseau de boîtes aux lettres rouges de bpost.

bpost garantit une présence postale en prévoyant au moins un bureau de poste dans chacune des 589 communes et en y affectant du personnel de bpost en fonction des besoins des clients

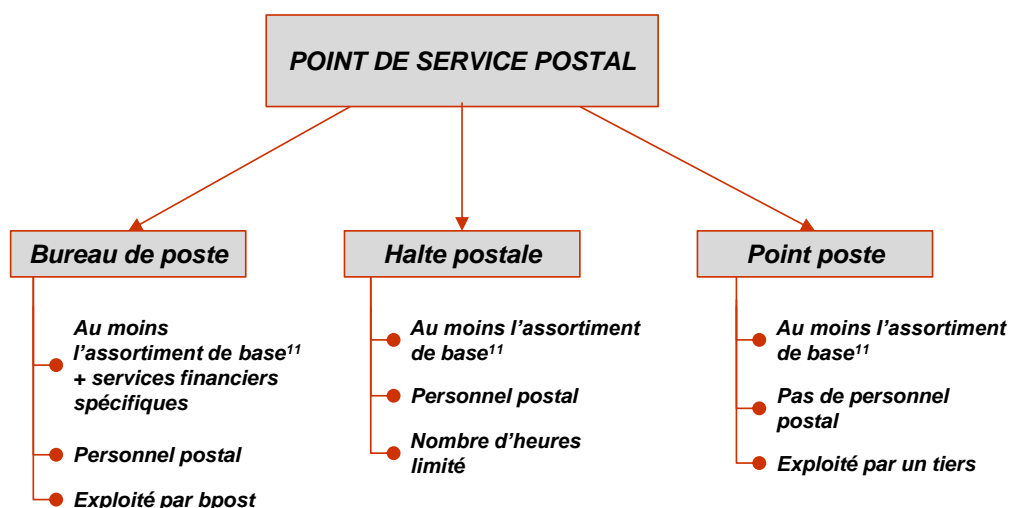
- Une « halte postale » est un établissement ou tout autre point de contact avec l'utilisateur où du personnel postal propose à celui-ci au moins l'assortiment de base pendant un nombre limité d'heures. Une halte postale peut être organisée dans un magasin postal.
- Un « magasin postal » appelé « Point Poste » est un établissement exploité par un tiers, pouvant être un partenaire privé ou un partenaire public, où celui-ci exécute les services publics au nom et pour le compte de bpost. Un assortiment de base de services doit au minimum être proposé. bpost exploite le « magasin postal » sous la dénomination commerciale « Point Poste ». Ces « Points Poste » se trouvent notamment dans des supermarchés et des librairies. Aucun personnel de bpost n'est employé dans un magasin postal.

bpost détermine librement les points de service postal offrant un assortiment complet ou un assortiment de base, toutefois, pour chaque point de service postal offrant un assortiment de base, il doit exister un bureau de poste à assortiment complet à une distance maximale de 10 kilomètres par la route.

Par "assortiment complet", il y a lieu d'entendre les services publics suivants:

- les services de l'assortiment de base ;
- l'exécution des opérations relatives au service bancaire de base ;
- le paiement des mandats-poste nationaux ;
- la comptabilisation des fonds et titres des amendes routières ;
- la vente, le remboursement, le remplacement et l'échange des permis de pêche ;
- la réception de versements en espèces sur un compte courant postal et l'exécution des opérations de paiement à partir de ce compte et sur celui-ci ;
- la réception de versements en espèces destinés à créditer un compte courant postal ou un compte auprès d'une autre institution financière.

Figure 21 - Les différents points de service postal du réseau de détail de bpost



Source : IBPT, Communication concernant le contrôle de la qualité du service de bpost (2012)

Si le 4^{ème} contrat de gestion entre bpost et l'état impose des contraintes sur le nombre de points de service postal devant être constitués de bureaux de poste, et sur la densité de points de service devant proposer l'assortiment de service complet, il convient de noter ici que **ces considérations ne relèvent pas du cadre législatif et réglementaire relatif au service universel, étant donné que tous les types de points d'accès proposent l'assortiment de service de base qui contient tous les produits ou services inclus dans le périmètre du SUP.**

La seule obligation réellement afférente à la fourniture du SUP par bpost, concernant le réseau de détail de bpost, correspond au maintien d'au moins un point de service postal dans chacune des 589 communes du Royaume, permettant la réception, la conservation et la remise de courrier égrené et de colis postaux appartenant au service universel, c'est-à-dire, une partie de l'assortiment de base.

6.3.3 Qualité de service

La Loi belge mentionne la nature des normes de qualité de service devant être respectées par l'opérateur prestataire du SUP. Le niveau de qualité attendu pour chacune de ces normes est défini par arrêté royal.

« Sur avis de l'Institut, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les normes de qualité pour le prestataire du service universel et détermine les renseignements à fournir par le prestataire désigné du service universel afin de permettre le contrôle de ces normes. Ces normes de qualité concernent notamment la durée de l'expédition, la régularité et la fiabilité des services intérieurs et transfrontières. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144quater, § 1

Le contrat de gestion fixe ainsi les normes de qualité devant être respectées par l'opérateur prestataire du SUP. Ces normes peuvent être classées en 4 catégories :

- l'information apportée aux usagers ;
- les délais et la fiabilité de l'acheminement ;
- la fréquence des prestations ;
- l'accessibilité des points de contact.

6.3.3.1 Obligations relatives au niveau d'information apportée aux usagers

La Loi belge insiste sur le caractère public de l'offre de services offerts par le prestataire du SUP et des tarifs associés, qui doivent faire l'objet d'une publication au Moniteur belge.

« Les conditions générales et particulières en matière d'offre des services et fournitures qui font partie du service universel, les tarifs unitaires ainsi que les conditions de base pour l'obtention de tarifs réduits sont publiés au Moniteur belge dans le cadre d'une Charte du consommateur. Les modifications apportées à ces conditions doivent également être publiées au Moniteur belge par le prestataire du service universel »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144

Par ailleurs, l'opérateur prestataire du SUP doit être en mesure de fournir aux usagers toute information qui contribue à l'amélioration de leur connaissance des produits et du fonctionnement des points de contact de l'opérateur. En particulier, l'opérateur doit tenir à disposition des usagers, dans chacun de ses points de contact, une brochure rappelant les caractéristiques et les conditions de vente de chaque produit du SUP, ainsi que les possibilités de réclamation pour les usagers.

« § 1er. (...) Des informations concernant l'accès au service, le tarif, le niveau de qualité, les régies de la responsabilité et la procédure de réclamation doivent pouvoir être formulées oralement. Les caractéristiques d'un produit doivent pouvoir être énumérées. Outre ce qui est prévu à l'article 144, il affiche de manière claire et lisible les heures d'ouverture des bureaux à l'extérieur de ceux-ci, et les principaux tarifs à l'intérieur de ces derniers.

Il fournit également dans tous les bureaux des brochures détaillant, par produit ou service faisant partie du service universel, les conditions d'accès, les tarifs de base, les réductions, les suppléments standards, les règles de la responsabilité et la procédure de réclamation, et mentionnant le nom et l'adresse de son siège principal.

§ 2. Toute modification apportée aux conditions d'offre des produits et services doit être portée à la connaissance des utilisateurs avant son entrée en application »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144bis

La loi belge précise d'autre part qu'en cas de dysfonctionnement de la prestation du service universel, l'opérateur prestataire doit en informer l'Etat et les usagers « le plus rapidement possible », sans préciser de délai maximum.

« En cas d'interruption ou d'arrêt des prestations du service universel, le prestataire est tenu d'en informer immédiatement le Ministre et l'Institut et le plus rapidement possible les utilisateurs. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 4

Toujours dans un but d'information du client, le contrat de gestion précise que les boîtes aux lettres de l'opérateur prestataire du SUP doivent fournir des informations sur les horaires de levée du courrier.

6.3.3.2 Obligations relatives aux délais d'acheminement

Les normes de qualité en matière de délais d'acheminement sont fixées par le quatrième contrat de gestion ainsi que par l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991. L'arrêté royal stipule que bpost doit distribuer, **pour ce qui concerne les envois égrenés prioritaires**, un nombre maximum d'envois le premier jour ouvrable (excepté le samedi) qui suit le jour de leur dépôt pour la dernière levée utile de la boîte aux lettres, de leur dépôt dans le bureau de poste ou de leur enlèvement sur place.

Les délais d'acheminement sont mesurés selon la norme CEN EN 13850, à l'aide d'un indice basé sur un panier de services postaux faisant partie du service universel. Au moins 95 % des envois intérieurs doivent être distribués dans le délai « J + 1 », et au moins 97 % doivent être distribués dans le délai « J + 2 ».

« bpost s'engage à améliorer progressivement ses délais d'acheminement des envois postaux égrenés intérieurs affranchis au tarif plein.

2° Cette amélioration est mesurée à l'aide d'un indice basé sur un panier de services postaux faisant partie du service universel destiné au petit utilisateur. Ce panier de services postaux destinés au petit utilisateur est composé comme suit, avec mention de la part de chaque service postal dans l'ensemble :

- 40 % : courrier égrené intérieur jusqu'à 2 kg, affranchi au tarif « Prior »
- 10 % : envois recommandés égrenés intérieurs jusqu'à 2 kg
- 16 % : courrier égrené entrant prioritaire jusqu'à 2 kg
- 27 % : courrier égrené intérieur jusqu'à 2 kg, affranchi au tarif « Non-prior », jusqu'à la suppression prévue à l'article 16, 7° de la distinction

entre les tarifs "Prior" et "Non Prior" pour le courrier égrené intérieur affranchi au tarif plein.

- 7 % : colis égrenés en service intérieur (J+2).

3° Les délais d'acheminement sont fixés à J+1 pour les trois premiers services postaux et à J+2 pour les deux derniers services postaux. Pour chaque service postal repris dans l'ensemble des services postaux destinés au petit utilisateur est calculé le pourcentage des envois postaux égrenés dont les délais d'acheminement sont respectés (en d'autres termes, le pourcentage des envois distribués à temps).

4° L'indice mesure le pourcentage d'envois égrenés livrés à temps, d'après les objectifs repris ci-dessous :

- (...) au moins 95% à temps
- au moins 97% doivent être distribués dans les délais d'acheminement (...) majorés d'un jour »

Source : Arrêté royal du 11 janvier 2006, Art. 34, § 2

Par ailleurs, l'arrêté royal précise les délais devant être respectés pour le courrier international égrené prioritaire :

- « pour les envois internationaux prioritaires entrants, les délais d'acheminement sont identiques à ceux des envois prioritaires domestiques dès leur arrivée au bureau d'échange en Belgique;
- au moins 85 % du courrier transfrontière intracommunautaire est distribué dans le délai de J+3 et au moins 97 % au délai de J+5, mesuré selon la méthode de bout en bout. »

Source : Arrêté royal du 11 janvier 2006, Art. 34, § 2

Par ailleurs, le 4^{ème} contrat de gestion précise également l'heure limite de la dernière levée pour toute les communes du territoire belge³⁰.

6.3.3.3 Obligations relatives à la fréquence des prestations

La fréquence des prestations concernées par le SUP est définie dans la loi du 21 mars 1991. Ces prestations doivent ainsi être réalisées au moins une fois par jour, 5 jours par semaine.

« Il doit y avoir (...) au minimum une levée, une expédition et une distribution des envois postaux et ce, au moins cinq jours par semaine, sauf le dimanche et les jours fériés légaux »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 2, 2°

Les colis, remis en mains propres, devront être conservés dans un lieu accessible au moins 5 jours par semaine, en cas de non réception par le destinataire.

³⁰ Article 17 du 4^{ème} contrat de gestion : « L'heure limite de la dernière levée sera fixée à 17 heures pour au moins une boîte aux lettres dans chaque commune et à 19 heures dans les localités où cela se justifie en fonction des besoins de la clientèle, après évaluation chaque année par LA POSTE, en veillant à une répartition équilibrée sur tout le territoire [...] »

« Au cas où le colis présenté n'a pu être réceptionné par le destinataire, il est conservé dans un lieu (...) accessible au moins cinq jours par semaine, sauf le dimanche et les jours fériés légaux. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 142, § 2, 3°

6.3.3.4 Obligations relatives à l'accessibilité des points de contact

L'accessibilité mesure la capacité d'un point de contact donné à fournir un service à l'ensemble de la population auquel il est rattaché. Les obligations relatives à l'accessibilité portent ainsi sur :

- les horaires d'ouverture des points de contact ;
- la présence d'infrastructures dédiées pour les personnes moins valides.

Concernant les horaires d'ouverture, le contrat de gestion laisse une certaine liberté au prestataire du SUP, qui pourra décider des horaires d'ouverture de ses points de service en fonction de paramètres tels que le volume des ventes, le nombre de clients ou la qualité du service, à condition que les bureaux de poste soient ouverts au moins quelques heures par semaine en dehors des heures de bureau.

Cependant, il convient de noter que ces obligations ne s'appliquent pas à l'ensemble des points de service, mais uniquement aux « bureaux de poste » et aux « haltes postales », qui ne relèvent pas du service universel (voir § 6.3). **Ainsi, les obligations relatives aux horaires d'ouverture des établissements de bpost ne sont pas considérées dans l'étude comme relevant du SUP, mais relevant d'autres SIEG distincts.** D'autre part, le contrat de gestion stipule que bpost doit prévoir un accès aisé aux moins valides dans l'ensemble des points de service postal³¹.

6.3.4 Tarifs

La loi du 21 mars 1991 impose que les tarifs des produits dans le champ du SUP soient abordables, orientés vers les coûts, transparents, non discriminatoires, et identiques sur l'ensemble du territoire. Lorsque des tarifs spéciaux sont appliqués à certains produits au sein du SUP, en particulier au courrier industriel, ces tarifs doivent respecter les principes de transparence et non-discrimination.

Par ailleurs, les augmentations tarifaires relatives au courrier égrené sont limitées par une formule de type « price cap » dont les paramètres sont définis par arrêté royal.

« 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 (...). Le prestataire du service universel limite ses augmentations tarifaires annuelles pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs selon un price cap, des procédures et des modalités d'intervention de l'Institut en sus de celles déjà stipulées au §2,

³¹ Article 2 du 4ème contrat de gestion.

fixées par le Roi, avant le 31 décembre 2011, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres (...). Pour les envois de correspondance appartenant au service universel, le prestataire du service universel doit proposer au moins un tarif public réduit qui dépend de conditions de dépôt minimales. Cette réduction est orientée sur les coûts évités par rapport aux services standards ;

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 ;

5° lorsqu'il applique des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs, un prestataire du service universel respecte les principes de transparence et de non-discrimination tant en ce qui concerne les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. Les tarifs s'appliquent, tout comme les conditions y afférentes, de la même manière tant dans les relations entre les tiers que dans les relations entre les tiers et les prestataires du service universel fournissant des services équivalents. Tous ces tarifs sont également à la disposition des utilisateurs, notamment les particuliers et les petites et moyennes entreprises, qui ont recours aux services postaux dans des conditions similaires »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144ter

6.3.5 Séparation comptable

Le prestataire du SUP doit tenir une comptabilité analytique permettant de distinguer les produits dans le champ du SUP et hors SUP.

« Le prestataire du service universel tient dans sa comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie.

Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes d'allocation des coûts et de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés. »

Source : Loi du 21 mars 1991, Art. 144quinquies

6.3.6 Synthèse des obligations afférentes à la fourniture du SUP

Les obligations afférentes à la fourniture du SUP, stipulées par la Loi belge et précisées par le 4^{ème} contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat, sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 - Dix obligations afférentes à la fourniture du SUP, regroupées en 5 catégories, sont recensées dans la Loi belge

Catégorie d'obligation	Obligations
Produits	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre du SUP : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg ○ Les colis postaux d'un poids inférieur ou égal à 10 kg pour les colis nationaux, et 20 kg pour les colis en provenance de l'international ○ Les recommandés et les envois à valeur déclarée
Couverture géographique	<ul style="list-style-type: none"> • Prestation des services au niveau national : <ul style="list-style-type: none"> ○ Au moins une collecte, une expédition et une distribution par commune ○ Distribution assurée auprès de toutes les habitations de chaque commune, sous réserve d'accessibilité de la boîte aux lettres conformément aux normes en vigueur • Réseau de points de collecte d'envergure nationale <ul style="list-style-type: none"> ○ Maintien du réseau d'au moins 2359 boîtes rouges (au moins 1 par entité administrative) • Réseau de points de service postal d'envergure nationale <ul style="list-style-type: none"> ○ Présence d'au moins un point de retrait des colis par commune ○ 1 point de service dans chaque commune, fournissant l'assortiment de services de base (qui inclut le dépôt et le retrait des produits du SUP)
Qualité	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité d'information : <ul style="list-style-type: none"> ○ Publication des offres de services et des tarifs au Moniteur ○ Mise à disposition de brochures dans les points de contact ○ Information des usagers en cas d'interruption de la prestation de SUP • Délais : <ul style="list-style-type: none"> ○ 95% des produits en J+1, 97% en J+2 ○ Dernière levée du courrier à 17h dans toutes les villes, et à 19h lorsque la situation le justifie • Fréquence : <ul style="list-style-type: none"> ○ Au moins 5 collectes et distributions par semaine ○ Le point de retrait des colis de chaque commune doit être ouvert au moins 5 jours par semaine
Tarifs	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifs <ul style="list-style-type: none"> ○ Abordables, orientés vers les coûts, identiques pour tout le territoire, transparents et non discriminatoires ○ Limitation des augmentations tarifaires selon une formule de type « price cap » pour le courrier égrené.
Séparation comptable	<ul style="list-style-type: none"> • Séparation comptable <ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboration d'une séparation comptable au moyen d'une comptabilité analytique réglementaire

Source : Loi du 21 mars 1991 et 4ème contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat

6.4 Identification des obligations contraignantes pour l'opérateur prestataire du SUP

La définition d'un scénario contrefactuel crédible, réaliste et viable, implique de définir, parmi les obligations afférentes à la fourniture du SUP identifiées précédemment celles auxquelles l'opérateur prestataire du SUP ne se soumettrait pas si les obligations étaient levées.

Du fait de la situation monopolistique de bpost sur le marché postal belge, cette démarche d'identification des obligations contraignantes ne peut s'appuyer sur les caractéristiques d'opérateurs postaux concurrents.

Dans le cadre des présents travaux, plusieurs axes de travail ont été retenus :

- Une approche opérationnelle fondée sur une observation concrète des processus postaux de bpost qui permet une première analyse du caractère réellement contraignant des obligations de SUP ;
- Une identification des meilleures pratiques actuelles en la matière.

Certaines pistes de réflexion permettent toutefois de construire un argumentaire crédible quant au positionnement de bpost hors situation de prestation du SUP. Cette démarche peut en effet être réalisée en examinant chaque obligation au regard des 4 questions suivantes³² :

1. Les prestations fournies par l'opérateur sont-elles au-delà de l'obligation concernée ?

Si les prestations fournies par l'opérateur vont au-delà de l'obligation concernée, cette obligation n'est a priori pas contraignante pour l'opérateur prestataire du SUP.

2. D'autres opérateurs en Europe fournissent ils les mêmes prestations, alors que les obligations dans leur pays sont moins contraignantes ?

Si des prestations identiques à celles fournies par l'opérateur sont également fournies par d'autres opérateurs prestataires du SUP en Europe, tout en étant soumis à une obligation moins contraignante, il est alors fort probable que cette obligation ne soit pas contraignante pour l'opérateur prestataire du SUP.

3. Quelles sont les obligations d'un opérateur postal hors obligations de SUP ?

Dans de nombreux pays, les opérateurs postaux, qu'ils soient ou non prestataires du SUP, nécessitent une licence afin d'exercer leur activité. En Belgique, notamment, la Loi mentionne différentes obligations relatives à la possession d'une licence postale. Si une obligation de licence donnée représente un niveau de contrainte équivalent à l'obligation de SUP correspondante, cette obligation ne peut alors être considérée comme contraignante pour l'opérateur prestataire du SUP.

³² Cette méthodologie est notamment mise en œuvre par Copenhagen Economics (What is the cost of Post Danmark's Universal service obligation, 2008) et la CERP (Guidelines for calculating the net cost of the USO, 2008)

4. Quels sont les avantages et les inconvénients de fournir ce service ?

Lorsque les pistes de réflexion précédentes n'ont pas permis de déterminer si une obligation de SUP est contraignante ou non pour l'opérateur, une analyse des avantages et des inconvénients relatifs au respect de cette obligation doit être menée, qui permettra de déterminer s'il est plus avantageux pour bpost de continuer à assurer ses services avec le même niveau de contrainte, ou avec un niveau de contrainte plus souple.

Par ailleurs, la démarche de constitution d'un scénario contrefactuel nécessite de considérer d'éventuelles interdépendances entre les différentes obligations de SUP. Il est en effet possible qu'une obligation de SUP ne soit pas contraignante pour bpost dans une situation donnée, mais qu'elle le devienne lorsque bpost n'est plus soumis à une autre obligation de SUP.

Par exemple, comme il sera développé par la suite, la prestation de collecte sur l'ensemble du territoire peut ne pas être considérée comme contraignante si l'opérateur postal choisit de continuer à distribuer sur l'ensemble du territoire. En revanche, si l'opérateur décide de ne pas distribuer sur l'ensemble du territoire, la prestation de collecte sur l'ensemble du territoire devient une obligation contraignante pour l'opérateur, qui ne collecterait vraisemblablement pas dans les zones géographiques non couvertes par la prestation de distribution.

6.4.1 Périmètre des produits dans le SUP

Les obligations de SUP s'appliquent aux envois postaux d'un poids inférieur à 2 kg, aux colis nationaux d'un poids inférieur à 10 kg, aux colis internationaux entrants d'un poids inférieur à 20 kg, ainsi qu'aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. Ces obligations s'appliquent de manière identique pour des envois en provenance et à destination de particuliers et de clients industriels.

Dans la situation monopolistique actuelle qui caractérise le marché postal belge, il est considéré que bpost continuerait à assurer les prestations postales relatives à l'ensemble de ces produits. En effet, les économies d'échelle et de gamme qui assurent la compétitivité d'un opérateur postal reposent nécessairement sur la vente, la collecte, le tri et la distribution d'un volume de produits le plus élevé possible, pour une couverture géographique identique.

Par ailleurs, il convient de noter que le périmètre des produits inclus dans le SUP en Belgique est parmi les plus larges en Europe (voir tableau ci-dessous). Les opérateurs prestataires du SUP dans les autres pays recensés possèdent également une offre pour les produits non inclus dans le périmètre du SUP, ce qui permet, en première approche et dans le contexte prévalant pour l'année d'évaluation du coût net du SUP, de poser que bpost fournirait également ces produits hors obligations de SUP.

Tableau 4 - Comparaison des produits inclus dans le service universel postal dans plusieurs pays européens

	AT	BE	DK	ES	FI	FR	IT	NL	SE	UK
Courrier égrené	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Courrier industriel	X	x	x	x		x	x		x	
Marketing direct	X	x	X			x			X	
Périodiques	x	³³	x				x		X	
Courrier non prioritaire		x	x		x	x				x
Colis C to C	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Colis B to C ou B to B	X	x	x	X						

Source : Wik Consult, *Main developments in the postal sector (2010 – 2013)*

Sur la base des éléments de benchmark collectés, il est considéré dans le cadre de la présente étude que le périmètre des produits au sein du SUP ne constitue pas une contrainte pour bpost.

6.4.2 Couverture géographique nationale des prestations de collecte et de distribution

Le Loi belge impose à bpost d'acheminer les produits inclus dans le périmètre du SUP sur l'ensemble du territoire belge, c'est-à-dire de collecter le courrier sur chaque commune du territoire, et de distribuer le courrier à l'ensemble des habitations du territoire (sous réserve qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres répondant à la réglementation).

Il convient d'examiner si ces prestations représentent une contrainte pour bpost, ou si bpost libéré de ses obligations de SUP continuerait de fournir ses services avec la même couverture géographique.

En préambule, il convient de remarquer que la prestation de distribution représente, dans l'économie du secteur postal, plus de 75% des coûts imputables à la couverture géographique (collecte, distribution, vente)³⁴ et plus généralement aux alentours de la moitié des coûts d'un opérateur postal. Par ailleurs, c'est elle qui définit l'empreinte géographique d'un opérateur, vis-à-vis des usagers des services postaux. Cette prestation a ainsi été considérée comme dimensionnant la couverture géographique de bpost : là où bpost libéré de ses obligations de SUP n'assurerait pas la distribution, il sera considéré que les autres prestations (collecte de courrier égrené³⁵, vente) ne seront pas non plus proposées. Par ailleurs, le processus de distribution du courrier permet d'établir un contact avec les destinataires, qui sont également les prescripteurs de la demande. Ce processus revêt ainsi

³³ En Belgique, la distribution des périodiques correspond à un service d'intérêt économique et général périodique (Article 2 du 4^{ème} contrat de gestion) et ne fait, par conséquent, pas partie du SUP.

³⁴ Voir notamment J. Toledano : *Economie postale (2004)* et NERA : *Economics of postal Services (2004)*

³⁵ La collecte de courrier industriel continue à être assurée sur l'ensemble du territoire dans la mesure où, pour cette catégorie d'envoi, la localisation physique de l'expéditeur peut être distincte de la localisation physique d'impression et de dépôt des envois.

une dimension stratégique déterminante, qui conforte son rôle dimensionnant dans la couverture géographique de l'opérateur postal.

6.4.2.1 La prestation de distribution

L'obligation de distribution à tous les foyers du territoire représente un coût élevé pour bpost : en effet, le processus de distribution compte pour plus de 50% des coûts opérationnels de l'activité postale d'un opérateur³⁶. Selon la littérature académique dans le domaine de l'économie postale, la sensibilité des coûts de distribution aux volumes distribués est très différente selon les caractéristiques géographiques des zones desservies : densité des adresses (densité linéaire), densité des boîtes aux lettres par adresse (densité verticale), accessibilité des boîtes aux lettres, etc.

Toujours selon la littérature économique dans le domaine postal, corroborée par les nombreuses analyses de processus opérationnels conduites par TERA Consultants, dans les zones géographiques où le coût des tournées est plutôt fixe (zones rurales), il est ainsi possible que l'opérateur postal encoure des pertes. La problématique du maintien ou non de la prestation du service de distribution sur ces zones mérite alors d'être posée : en effet, libéré de l'obligation de prestation sur l'ensemble du territoire, bpost dans une optique purement commerciale peut légitimement décider de concentrer son activité sur les zones géographiques pour lesquelles il estime que la prestation de distribution est rentable.

En ligne avec ce qu'enseignent la littérature économique et l'observation du processus de distribution, l'obligation de distribution sur l'ensemble du territoire est considérée dans la présente étude comme une obligation contraignante pour bpost.

6.4.2.2 La prestation de collecte

La prestation du service de collecte consiste à collecter le courrier au niveau des boîtes aux lettres rouges, des points de service postal, ainsi que des entreprises qui en font la demande.

Le coût de fourniture de ce service de collecte, contrairement à la distribution, est relativement indépendant du volume de courrier contenu dans ces boîtes. L'observation des activités sur le terrain montre en effet que quel que soit le volume de courrier au sein des boîtes aux lettres, le parcours de la tournée est identique (les points de collecte étant fixes), et les opérations élémentaires réalisées par l'agent de collecte aux différents points de collecte sont les mêmes.

Comme précisé en préambule, compte-tenu du caractère dimensionnant du processus de distribution, il semble peu probable d'un point de vue opérationnel que bpost fournisse une prestation de collecte sur les zones géographiques où la prestation de distribution ne serait plus assurée sans obligation de SUP.

³⁶ J. Toledano, Economie postale (2004)

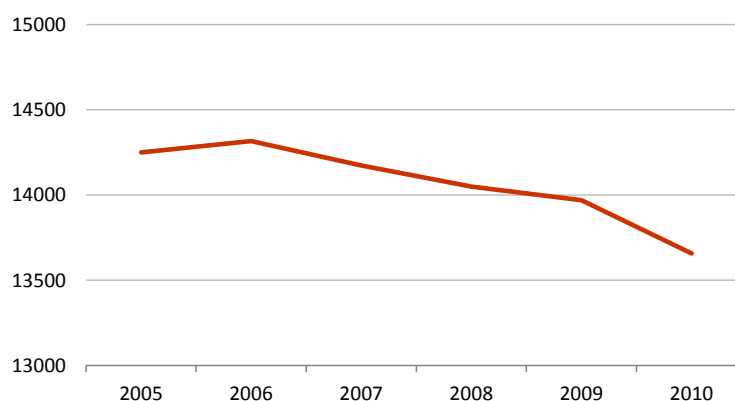
Ainsi, en cas de diminution de la couverture géographique pour la distribution, l'obligation de collecte sur l'ensemble du territoire deviendrait une obligation contraignante pour bpost.

L'obligation de collecte sur l'ensemble du territoire est considérée dans la présente étude comme une obligation contraignante pour bpost, en lien avec la distribution

6.4.3 Présence géographique du réseau de points de collecte

bpost a pour obligation de maintenir un réseau d'au moins 2359 boîtes aux lettres rouges sur le territoire belge, avec un minimum de une par commune existante au 31 décembre 1970. Bien que le nombre de boîtes aux lettres rouges connaisse une tendance nette à la baisse depuis quelques années (voir figure ci-dessous), le nombre de boîtes rouges présentes sur le territoire est toujours aujourd'hui nettement supérieur à l'obligation correspondante.

Figure 22 - Evolution du nombre de boîtes aux lettres rouges en Belgique entre 2005 et 2010



Source : Eurostat

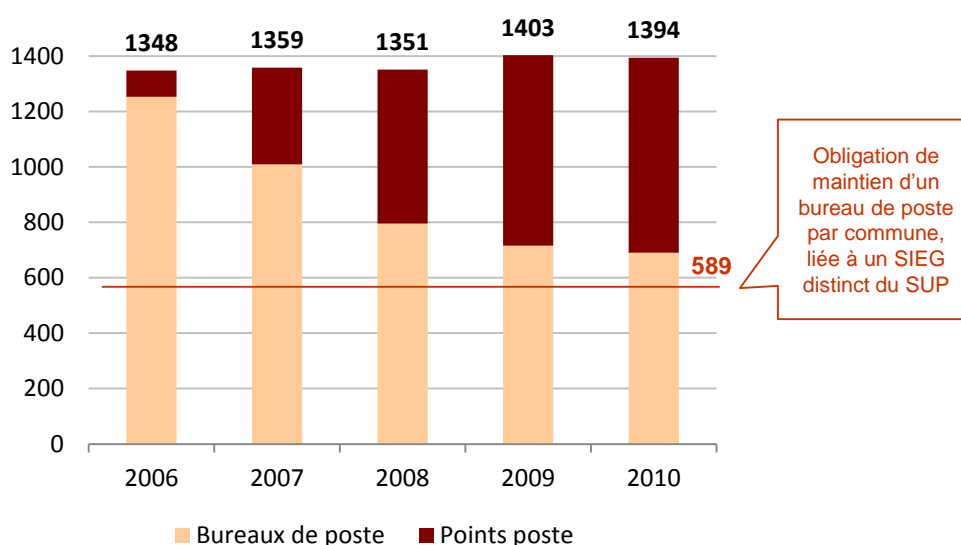
Il convient de noter que cette obligation de maintien d'un réseau de points de collecte sur l'ensemble du territoire est liée à l'obligation de couverture géographique nationale. En effet, si bpost, libéré de ses obligations de SUP, décidait de ne plus fournir de prestation de collecte sur l'ensemble du territoire, le maintien d'un réseau de boîtes aux lettres rouges dans les zones non desservies n'aurait pas de sens.

L'obligation de présence d'un réseau de points de collecte sur le territoire est considérée dans la présente étude comme une obligation contraignante pour bpost.

6.4.4 Présence géographique du réseau de points de service postal

L'obligation relative au maintien d'environ 1300 points de service postal sur le territoire belge concerne uniquement le maintien des prestations de service universel contenues dans l'assortiment de services de base³⁷, qui sont assurées par tous les types de points de service postal (bureaux de poste, haltes postales, ou points poste). Ainsi, cette obligation pourrait quoi qu'il arrive être respectée au moyen de « Points poste » ne mettant pas en œuvre de personnel de bpost. L'évolution comparée du nombre de bureaux de poste et de points poste en Belgique depuis 2006 (voir figure ci-dessous) tend à montrer que bpost modifie la structure de son réseau de points de service dans cette optique.

Figure 23 - Evolution du nombre de points de service postal de bpost en Belgique entre 2006 et 2010



Source : Eurostat

D'un point de vue opérationnel, il paraît peu probable que bpost maintienne un réseau de points de service postal sur les zones géographiques où la prestation de distribution ne serait plus assurée sans obligation de SUP, même si ce réseau devait être uniquement constitué de « points poste ».

L'obligation de présence du réseau de points de service postal sur l'ensemble du territoire est considérée dans la présente étude comme une obligation contraignante pour bpost.

³⁷ Voir § 6.3.2

6.4.5 Obligations relatives à l'information des usagers

Le législateur exige que les agents présents dans les points de service postal soient en mesure de fournir des informations précises, actuelles et complètes concernant les produits, l'accès au service, le tarif, le niveau de qualité, le régime de responsabilité et la procédure de réclamation.

Le législateur demande à bpost d'afficher de manière claire et lisible les heures d'ouverture des bureaux à l'extérieur de ceux-ci, et les principaux tarifs à l'intérieur de ces derniers. Il convient de mettre à la disposition, dans tous les bureaux, des brochures détaillant, par produit ou service faisant partie du service universel, les conditions d'accès, les tarifs de base, les réductions, les suppléments standard, le régime de responsabilité et la procédure de réclamation, et mentionnant le nom et l'adresse du siège principal.

Dans une logique purement commerciale, tout opérateur aurait légitimement intérêt à être en mesure de fournir un niveau d'information adéquat à ses clients. Il est donc considéré dans la présente étude que ces obligations ne sont pas contraignantes pour bpost.

Pour ces raisons, les obligations relatives à l'information des usagers ne sont pas considérées, dans la présente étude, comme contraignantes pour bpost.

6.4.6 Délais d'acheminement et qualité de service

Les délais d'acheminement fixés par les textes se rapportant au service universel postal nécessitent une organisation spécifique des activités opérationnelles, qui engendre des coûts importants pour bpost : tri la nuit, optimisation de l'outil industriel, niveau de mécanisation élevé des centres de tri, etc.

L'obligation de respect des objectifs de délais d'acheminement fixés dans le cadre du SUP peut être considérée dans la présente étude comme contraignante pour bpost, qui pourrait proposer une offre alternative s'il n'était plus prestataire du SUP.

Cependant, un autre angle d'analyse consiste à mettre en avant le fait que (i) la baisse de la qualité de service aurait un impact très négatif sur les flux car les expéditeurs de courrier migreraient vers d'autres canaux de communication et (ii) le respect des délais d'acheminement répondent à un besoin des clients/usagers. Rien n'empêche bpost de proposer et promouvoir des niveaux de service plus lents à côté du niveau de service Prior pour le courrier industriel.

6.4.7 Fréquence des prestations

6.4.7.1 Fréquence de la prestation de distribution

Le législateur stipule que, en tant que prestataire du service universel, bpost garantit que les envois et colis postaux sont distribués au moins cinq jours par semaine, sauf le dimanche et les jours fériés légaux, à toutes les habitations pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres placée à la limite de la voirie publique et à portée de main, et respecte la réglementation.

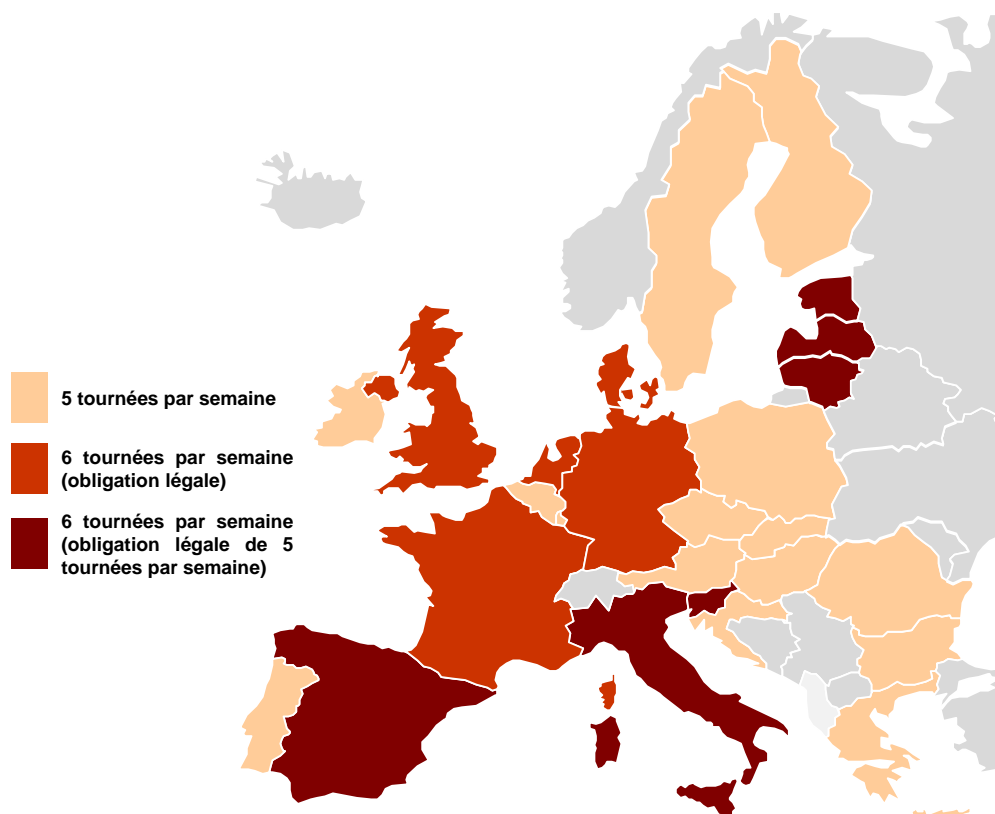
La fréquence des prestations de distribution est un paramètre structurant de l'organisation d'un opérateur postal. Si bpost, aujourd'hui, respecte l'obligation de SUP en effectuant 5 tournées de distribution par semaine, la question du maintien ou non de cette fréquence de distribution dans un scénario contrefactuel mérite d'être examinée.

En l'absence de concurrents sur le marché postal belge, l'approche retenue pour répondre à cette question consiste à examiner le comportement des opérateurs postaux étrangers prestataires du SUP vis-à-vis de cette obligation.

Une revue des opérateurs postaux européens indique qu'au sein de l'Union Européenne, 5 Etats membres imposent à l'opérateur prestataire du SUP une fréquence de distribution de 6 jours par semaine, plus élevée qu'en Belgique. Les autres imposent une obligation de 5 tournées de distribution par semaine, similaire à la réglementation belge.

Par ailleurs, il convient de souligner que parmi les 22 opérateurs prestataires du SUP soumis à une obligation de 5 distributions par semaine, près d'un tiers (7 sur 22) va au-delà de l'obligation qui lui est imposée, en distribuant 6 jours par semaine sur une partie ou sur l'ensemble du pays (voir figure 24).

Figure 24 - Nombre de tournées de distribution par semaine en Europe, en fonction du cadre réglementaire en vigueur



Source: La Poste, *USO Net Cost in the postal sector, where do we stand?* (2010)

5 tournées par semaine correspondent au minimum exigé par la Commission Européenne dans le cadre du service universel postal

L'analyse comparative menée en Europe montre que bpost non soumis aux obligations de service universel serait amené à effectuer 5 distributions par semaine, sur au moins une partie du territoire.

Néanmoins, bpost libéré de ses obligations de SUP pourrait aussi adopter un modèle d'organisation des tournées en rupture avec le modèle actuellement mis en œuvre, à l'image de Citymail en Suède. Il est en effet possible que dans un souci d'optimisation des tournées, bpost décide de ne pas couvrir l'ensemble du territoire chaque jour de distribution : par exemple, bpost pourrait choisir de couvrir l'ensemble du territoire 3 fois par semaine, et une moitié seulement du territoire pour chacun des deux jours restants. Cette décision est essentiellement liée au choix de l'opérateur concernant les délais d'acheminement qu'il décidera d'assurer, et aux contraintes sociales qui pèsent sur lui.

Ainsi, l'obligation de distribution 5 jours par semaine est considérée comme possiblement contraignante pour bpost dans le cadre de l'étude. Le scénario contrefactuel associé à cette obligation est essentiellement dépendant des objectifs de délais d'acheminement étudiés précédemment, et doit donc être établi en conséquence. Ceci est, bien entendu, susceptible d'évoluer selon le contexte du secteur postal.

6.4.7.2 *Fréquence de la prestation de collecte*

Si la fréquence de la prestation de collecte ne fait l'objet d'aucune obligation explicite dans le cadre réglementaire et législatif belge, il convient de préciser qu'elle est, au même titre que la distribution, dimensionnée par les obligations actuelles relatives aux délais d'acheminement. En effet, pour respecter ces normes, bpost doit aujourd'hui collecter plusieurs fois par jour certains points de collecte. En cas de disparition de ces normes, bpost pourrait alors réorganiser ses tournées de collecte en les optimisant de manière à maximiser le taux de remplissage des véhicules de collecte.

Cet impact sur le processus de collecte, bien que non directement lié à une obligation de SUP, doit ainsi être considéré dans le scénario contrefactuel.

6.4.8 **Obligations relatives à l'accessibilité des points de service aux moins valides**

L'obligation relative à l'accessibilité des points de service postal aux moins valides n'est pas directement imposée à bpost, qui n'exploite pas les « Points poste » de son réseau de détail. Il est stipulé que bpost doit dans la mesure du possible imposer aux « Points poste » cette obligation comme obligation de moyen.

Par ailleurs, l'absence de définition précise de la notion de « non valide » laisse une marge d'interprétation importante à cette obligation.

Pour ces raisons, il est considéré dans la présente étude que cette obligation ne représente pas une contrainte pour bpost dans le cadre de la fourniture du SUP. Il convient en outre de préciser que l'accessibilité au réseau de détail de bpost pour les moins valides constitue bien un SIEG (tâche de service public), hors du champ du SUP, que doit fournir bpost³⁸.

6.4.9 **Obligations tarifaires**

Le cadre législatif impose à bpost 2 obligations principales concernant les tarifs des produits postaux contenus dans le SUP :

- l'uniformité des tarifs sur l'ensemble du territoire ;
- l'application d'un price cap sur les tarifs du courrier égrené.

6.4.9.1 *L'uniformité des tarifs*

Selon les directives postales européennes et l'article 144ter de la loi du 21 mars 1991, les tarifs des produits inclus dans le périmètre du SUP sont soumis à une obligation d'uniformité sur l'ensemble du territoire.

³⁸ Article 21 du 4ème contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat.

Sans obligation de SUP, bpost pourrait pratiquer une différenciation tarifaire, en proposant des tarifs plus attractifs pour les zones où les coûts de distribution sont plus faibles, et des tarifs plus élevés dans les zones à coûts de distribution élevés.

Outre la complexité de la mise en œuvre d'un tel système de tarifications, plusieurs éléments incitent à penser que même non soumis à cette obligation, bpost continuerait à proposer un tarif uniforme sur l'ensemble du territoire :

- Une telle différenciation pourrait créer de la confusion pour les utilisateurs de services postaux, qui devraient alors rechercher le tarif correspondant à la zone de destination d'un courrier avant de l'envoyer. Se poserait alors la question de la maille de tarification (au code postal, à l'adresse,...)
- Cette différenciation pourrait générer des incompréhensions de la grille tarifaire (tarif de distribution différent dans deux zones adjacentes).

Pour ces raisons, aujourd'hui, dans le contexte de la présente étude, il est considéré que cette obligation ne représente pas une contrainte pour bpost lors de la fourniture du SUP.

6.4.9.2 Le Price Cap³⁹

Le calcul du coût net du SUP correspond à une démarche statique, dans la mesure où ce calcul repose sur la situation (réelle ou contrefactuelle) d'un opérateur pour une année donnée, avec un niveau de prix fixé,

La problématique d'évolution tarifaire associée au Price Cap, associée au courrier égrené en Belgique, se situe dans une approche pluriannuelle dynamique, correspondant à une problématique qui ne s'inscrit pas dans la même temporalité que le calcul du coût net du SUP.

En outre, il est peu probable que la stratégie d'un opérateur sans obligation de SUP consiste à proposer des tarifs plus élevés que ceux que pratique l'opérateur désigné pour fournir le SU. Dès lors que le secteur postal devient plus concurrentiel (comme en Suède, en Espagne, etc.), les tarifs des opérateurs non désignés pour être prestataires de SUP sont au plus équivalents à ceux de l'opérateur postal historique et en général plus bas.

Enfin, il existe une forte incertitude sur la dynamique réelle de la demande en fonction des évolutions de prix. Les analyses conduites dans le domaine fournissent des valeurs d'élasticité-prix de la demande quasi statiques.

Dans ce contexte d'incertitude afférent aux revenus, il pourrait être considéré dans le cadre de la présente étude, que les tarifs de bpost demeurent inchangés dans le cadre d'un scénario contrefactuel.

³⁹ Les règles tarifaires applicables aux services inclus dans le panier des petits utilisateurs et les pouvoirs de l'IBPT sont énoncées d'une part à l'article 144ter la loi du 21 mars 1991 et d'autre part aux articles 28 à 32 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006.

Aujourd'hui, pour ces raisons, dans le contexte de la présente étude, il est considéré que cette obligation ne représente pas une contrainte pour bpost lors de la fourniture du SUP.

6.4.10 Séparation comptable

L'obligation de tenir une comptabilité analytique réglementaire qui distingue les charges relatives à la fourniture du SUP des autres charges de bpost devient par nature obsolète sans obligation de service universel.

Néanmoins, bpost continuerait à tenir sa propre comptabilité analytique, fondée pour l'essentiel sur les mêmes inducteurs de coûts. Le coût incrémental que représente la séparation comptable dans l'établissement de la comptabilité analytique n'est pas considéré comme significatif dans le cadre de la présente étude.

Pour cette raison, l'obligation de tenue d'une comptabilité analytique séparée n'est pas considérée dans la présente étude comme contraignante pour bpost.

6.4.11 Synthèse

L'examen des différentes obligations de SUP contenues dans le cadre législatif belge, au regard de la situation de bpost et des caractéristiques spécifiques à la Belgique, permet d'identifier un nombre limité d'obligations représentant réellement une contrainte pour bpost : en effet, sur les 10 obligations liées au SUP recensées dans la Loi belge, seules 6 obligations représentent potentiellement une contrainte pour bpost.

Par ailleurs, il convient de souligner l'interdépendance entre ces obligations : en effet, la couverture géographique de la prestation de distribution conditionne la couverture géographique de la prestation de collecte et le maintien d'un réseau de points de collecte et de points de service postal sur le territoire. De même, les délais d'acheminement dimensionnent la fréquence de la prestation de distribution (et de la prestation de collecte, qui n'est pas une obligation de SUP).

Tableau 5 - Six obligations liées au SUP sont identifiées comme contraignantes pour bpost

	Obligation contraignante	Obligation non contraignante
Périmètre des produits dans le SUP		✓
Couverture géographique nationale de la prestation de distribution	X	
Couverture géographique nationale de la prestation de collecte	X	
Présence géographique nationale du réseau de collecte	X	
Présence géographique nationale du réseau de points de service	X	
Obligation d'information		✓
Délais d'acheminement	X	
Fréquence de la prestation de distribution 5J par semaine	X	
Obligations tarifaires		✓
Séparation comptable		✓

Source : Analyse TERA Consultants

6.5 Etablissement des scénarios contrefactuels

L'établissement des scénarios contrefactuels consiste à définir, pour chacune des obligations de SUP contraignantes identifiées précédemment, quelle serait la situation de bpost sans cette obligation, et quelles seraient les offres de services alternatives proposées.

Six obligations contraignantes ont été retenues :

- Couverture géographique nationale de la prestation de distribution
- Couverture géographique nationale de la prestation de collecte
- Présence géographique nationale du réseau de collecte
- Présence géographique nationale du réseau de points de service postal
- Délais d'acheminement
- Fréquence de la prestation de distribution

Pour chacune de ces obligations, plusieurs options sont envisageables quant au positionnement stratégique de bpost libéré de ses contraintes de prestataire de SUP. Un scénario contrefactuel donné correspond ainsi à un jeu d'options pour chacune des cinq obligations de SUP contraignantes pour bpost. Cette section détaille les options envisageables pour bpost hors situation de SUP pour chacune des 6 obligations identifiées comme contraignantes.

Comme il a été vu précédemment, les six obligations contraignantes identifiées précédemment ne sont pas indépendantes : les scénarios contrefactuels établis en cas de disparition de certaines obligations conditionnent le comportement de l'opérateur au regard d'autres obligations (voir tableau 5). Ainsi, l'élaboration d'un scénario contrefactuel nécessite de déterminer le comportement de bpost sans prestation de SUP au regard de 2 catégories d'obligation disjointes et n'interférant pas l'une avec l'autre :

- **Délais d'acheminement et fréquence de la prestation de distribution** : les délais d'acheminement que fixerait bpost, libéré de ses obligations de distribution en J+1 pour le courrier égrené prioritaire, dimensionnent la fréquence de distribution mais également la fréquence de collecte des envois postaux.
- **la couverture géographique** : d'un point de vue opérationnel, il ne paraît pas envisageable pour un opérateur postal de dissocier sa couverture géographique pour la distribution de sa couverture géographique pour les prestations de vente et de collecte des envois postaux.

6.5.1 Délais d'acheminement et fréquence de la prestation de distribution

L'obligation de service universel impose à bpost de proposer une offre de service en J+1 pour les envois égrenés.

Concernant les tournées point à point dédiées à l'acheminement des paquets (notamment en zone urbaine), la suppression du J+1 irait à rebours de la pression du marché, et des « attentes client » que bpost anticipe. En témoigne en particulier l'établissement d'un nouveau centre de traitement des paquets capable d'offrir des délais d'acheminement encore meilleurs. La stratégie « paquets » de bpost allant bien au-delà de ses obligations de service universel, le scénario contrefactuel prévoira que les modalités d'acheminement des paquets - dans les cas où ils sont acheminés via des tournées spécifiques - resteront telles qu'aujourd'hui, dans la situation réelle.

Cette partie s'attachera ainsi à détailler le comportement de bpost libéré de ses obligations liées à la fourniture du SUP concernant la tournée de distribution « lettre⁴⁰ », desservant actuellement 5 fois par semaine chaque adresse du royaume. Dans le cas d'un scénario contrefactuel où bpost ne serait plus soumis aux obligations de SUP, bpost pourrait alors adopter l'un des comportements décrits dans le Tableau 6 concernant les lettres.

Il convient ici de mesurer la pertinence des différentes options au regard des pratiques en vigueur chez d'autres opérateurs non soumis à des obligations de SUP. En Allemagne, l'ensemble du territoire est desservi avec un niveau de service satisfaisant les obligations de SUP, alors même que l'obligation a priori de fournir le SUP n'est aujourd'hui imposée à aucun opérateur. En particulier, Deutsche Post commercialise un service de courrier en J+1, dans une approche purement commerciale et non contrainte par la réglementation.

⁴⁰ Lettre + paquets en milieu rural.

Ainsi, il semble peu probable que la suppression de la contrainte relative à l'acheminement du courrier prioritaire entraîne l'abandon de la prestation de ce produit.

Tableau 6 : Grille d'analyse des options contrefactuelles pour les délais d'acheminement étudiées en l'état actuel du contexte du secteur postal

Option contrefactuelle Délai d'acheminement	Commentaire	Option retenue dans le cadre de l'étude
Suppression J+1 égrené	Suppression des produits J+1 égrenés. Suppression stricto sensu de l'obligation. Possible faible acceptation des clients, faibles économies si pas de suppression des autres produits J+1	X
Suppression J+1	Suppression de tous les produits J+1 lettre afin de pouvoir adapter les processus (collecte, tri et distribution notamment) en fonction des nouvelles caractéristiques produit, afin d'abaisser le niveau de coûts.	✓
Conservation J+1 égrené + offre complémentaire J+N	Conservation des produits J+1 égrenés actuels et lancement de nouveaux produits J+n pour l'égrené. Les études menées en Europe montrent le fort attachement des clients particuliers (consommateurs de produits égrenés) au service J+1 : si bpost était amené à compléter sa gamme de produits égrenés par des services J+2 et J+3, il est vraisemblable que cette offre serait destinée à capter de nouveaux volumes, et non pas à se substituer au J+1. Dans un contexte d'érosion des volumes du courrier, la stratégie de captation de nouveaux volumes en proposant un service dégradé ne semble pas réaliste. De plus cela entraînerait une baisse de chiffre d'affaires qui ne serait pas nécessairement compensée par une baisse des coûts, dans la mesure où le J+1 est conservé.	X
Conservation des produits J+1 à l'identique	Conservation des produits J+1 à l'identique. Scénario « statu quo ».	✓

Source : TERA Consultants

Les deux options contrefactuelles concernant les délais d'acheminement des lettres définies, il convient désormais d'identifier comment elles impactent les obligations de fréquence de distribution. Une analyse des pratiques envisagées en Europe montre qu'il est possible d'adopter, pour un opérateur postal, une des organisations suivantes de la distribution « lettre » :

- distribution 5 jours par semaine sur l'ensemble du territoire ;
- distribution un jour sur deux sur l'ensemble du territoire ;
- hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire (5J / sem et 2-3J / sem).

Tableau 7 : Grille d'analyse des options contrefactuelles étudiées en l'état actuel du contexte du secteur postal

Options contrefactuelles		Commentaire	Option étudiée dans le cadre de l'étude
Délai d'acheminement	Fréquence de distribution		
Suppression J+1 égrené			X
Suppression J+1	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert	<p>Conservation de la fréquence des tournées afin de ne pas surcharger les facteurs, et ne pas multiplier les « refill bags ». Allègement des autres processus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Collecte</u> : un à deux passages par point de collecte par jour maximum afin de maximiser le remplissage des véhicules de collecte. • <u>Tri</u> : homogénéisation des produits à traiter (plus de priorité à une classe de produits), assouplissement des délais de tri, arrêt du tri la nuit • <u>Transport</u> : maximisation du taux de remplissage des véhicules 	✓
	Distribution un jour sur deux sur le territoire couvert	Diminution de l'ordre de 50% du temps total de distribution, surcharge potentielle des facteurs, nécessité d'apprendre 2 tournées pour l'intégralité des facteurs.	X
	Hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire couvert	Conservation de la fréquence des tournées afin de ne pas surcharger les facteurs, et ne pas multiplier les « refill bags ». Diminution de la fréquence de distribution dans les zones à faible volume	✓
Conservation J+1 égrené + offre complémentaire J+N			X
Conservation des produits J+1 à l'identique	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert	« Statu quo »	✓

Source : TERA Consultants

Compte tenu des résultats de l'analyse menée ci-dessus, il convient alors de préciser les modalités permettant de préciser les scénarios contrefactuels, notamment concernant la détermination des zones géographiques desservies 5J / semaine, et celles desservies 3J / semaine. La présente étude considérera que bpost libéré de ses obligations de prestataire du SUP est un agent économique efficace : seront distribuées 5 jours par semaine les zones où, pour un volume donné sur une semaine, le coût moyen à l'objet distribué via une prestation 5 jours par semaine est **inférieur** au coût moyen à l'objet distribué via une prestation 3 jours par semaine.

Tableau 8 : Synthèse des options contrefactuelles retenues (acheminement et distribution)

Options contrefactuelles			Option retenue dans le cadre de l'étude
Délai d'acheminement	Fréquence de distribution	Modalité particulière	
Suppression J+1 égrené			X
Suppression J+1	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert		✓
	Distribution un jour sur deux sur le territoire couvert		X
	Hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire couvert	Sélection des zones basée sur leur rentabilité	✓
Conservation J+1 égrené + offre complémentaire J+N			X
Conservation des produits J+1 à l'identique	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert		✓

Source : TERA Consultants

6.5.2 Couverture géographique et présence des points de service

Parmi l'ensemble des processus qui constituent l'activité d'acheminement des envois postaux, la distribution du courrier est le processus qui engendre le plus de coûts pour un opérateur postal. A ce titre, il est considéré que ce processus structure l'activité postale de l'opérateur. La couverture du territoire, pour la collecte et la distribution, et la présence géographique de l'opérateur (pour les points de collecte et les points de service postal) sont ainsi dimensionnées par les choix stratégiques de bpost au regard de la prestation du service de distribution. bpost est ainsi susceptible :

- de ne pas modifier son empreinte géographique, et de continuer à couvrir l'intégralité du territoire ;
- de modifier son empreinte géographique, et de proposer ses services dans certaines zones uniquement.

Le processus de distribution est considéré comme un processus dimensionnant du point de vue de son poids relatif en termes de coûts mais également d'un point de vue commercial. En effet, les clients destinataires ne payent pas pour que les objets postaux leur soient distribués. En revanche, ils sont prescripteurs du moyen de communication qui sera choisi par les clients émetteurs (y compris eux-mêmes). De ce point de vue, c'est le processus de distribution qui détermine l'empreinte d'un opérateur pour l'ensemble de ses services (vente, collecte et distribution). Ainsi, il sera considéré que si **bpost décide de ne plus distribuer le courrier dans une zone géographique donnée, la prestation de collecte du courrier égrené ainsi que le maintien d'un réseau de collecte et de points de service postal ne sont alors plus assurés sur cette même zone géographique.**

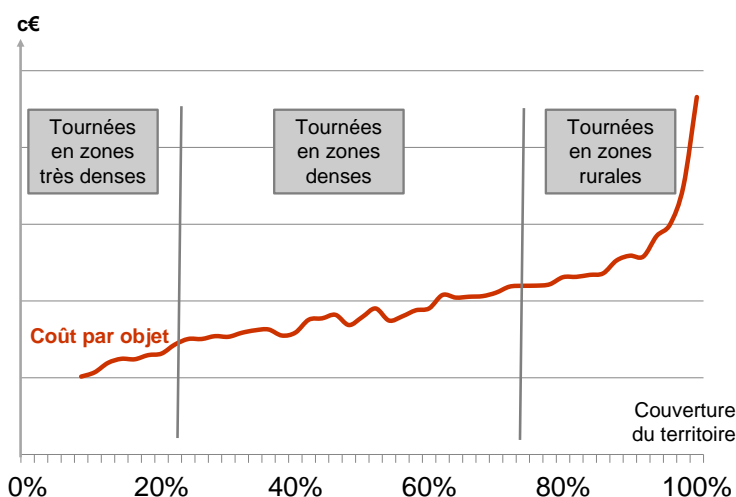
Dans l'éventualité où bpost libéré de ses obligations de SUP déciderait de restreindre son empreinte géographique, l'élaboration du scénario contrefactuel devra alors définir les zones

du territoire pour lesquelles bpost déciderait de ne plus assurer sa prestation de distribution. Cette approche reposera sur le comportement d'un agent économique raisonnable, qui cherche à ne plus proposer les prestations qui engendrent pour lui des pertes. Pour un opérateur postal, cela revient à éliminer les tournées non rentables (voir Figure 27).

La modélisation des processus et des activités de bpost qui sera réalisée par la suite permettra de déterminer les coûts de la distribution postale par tournée de distribution, en faisant porter à chaque tournée les coûts engendrés par l'ensemble des processus mis en œuvre en amont lors de l'acheminement du courrier (i.e. la vente, la collecte, le tri et le transport des envois postaux).

Le coût par objet de l'ensemble des tournées pourra être représenté en classant les tournées par ordre de densité décroissante, afin d'identifier quelles tournées ont le coût de distribution par objet le plus élevé pour bpost. A titre purement illustratif, et sans préjuger des résultats de la modélisation à venir, un exemple est présenté ci-dessous :

Figure 25 - Représentation du coût par objet des tournées de distribution en Belgique, classées par densité de population décroissante – Exemple purement illustratif

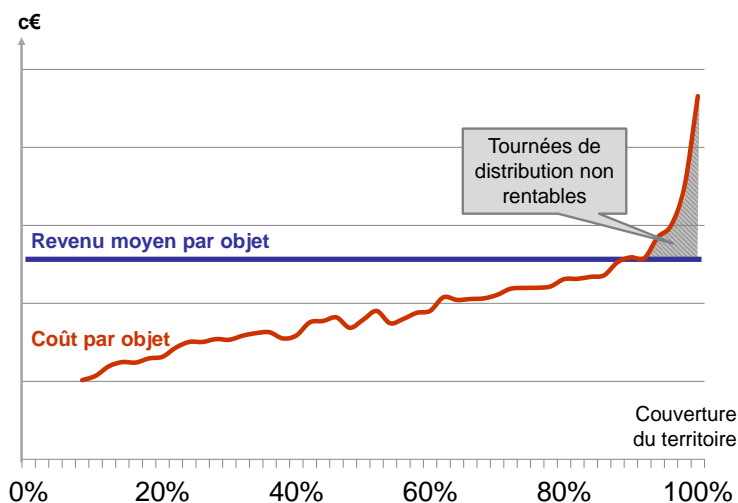


Source : Analyse TERA Consultants

En parallèle au calcul des coûts engendrés par la tournée de distribution, les revenus associés à chaque tournée seront calculés à l'aide d'un panier moyen représentatif délivré sur chaque tournée. Ce panier moyen pourra être similaire au panier moyen retenu dans le 4ème contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat⁴¹.

⁴¹ Chapitre 3 du 4ème contrat de gestion.

Figure 26 - Identification des tournées non rentables pour bpost – Exemple purement illustratif



Source : Analyse TERA Consultants

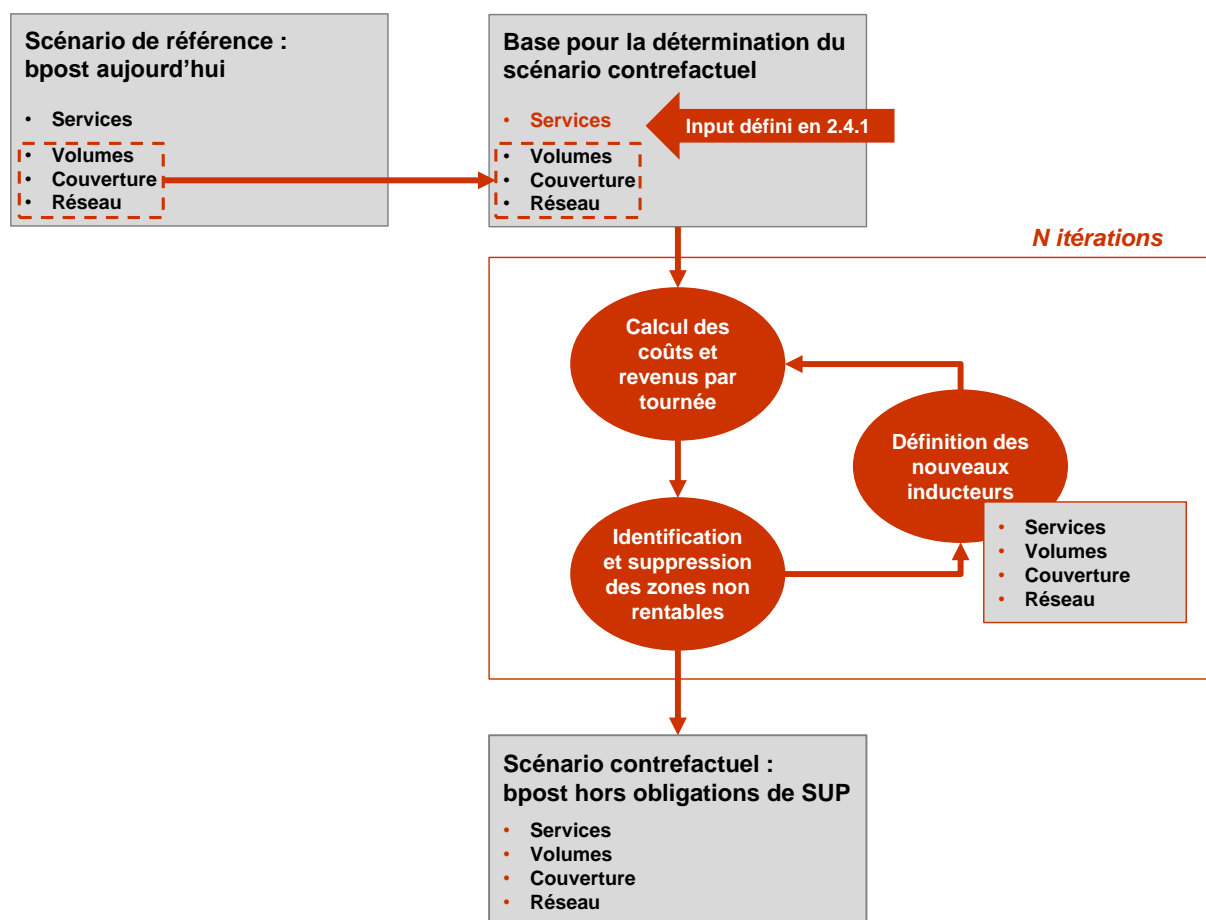
Ces tournées seront ensuite regroupées par centre de distribution de rattachement. Les tournées rattachées à un centre de distribution donné définiront ainsi une **zone géographique de tournées**. Le coût net d'une zone géographique est alors constitué des contributions de chacune des tournées rattachées à cette zone.

Si la zone de distribution géographique est rentable (c'est-à-dire si le coût net de la zone est négatif), alors l'ensemble des tournées de distribution de cette zone (rentables ou non) sont maintenues, ainsi que les tournées de collecte et le centre de distribution de rattachement.

Si la zone de distribution géographique n'est pas rentable (c'est-à-dire si le coût net de la zone est positif), alors les tournées non rentables sont supprimées, ainsi que le centre de distribution de rattachement et l'ensemble des points de vente situés au sein de la zone non rentable. Les tournées rentables sont rattachées au centre de distribution le plus proche.

Cette situation permet de déterminer un nouveau nombre de tournées de distribution et de centres de distribution au niveau national. Le niveau global d'activité de l'opérateur est alors redimensionné, afin de prendre en compte la baisse d'activité liée à la diminution de la couverture géographique de l'opérateur et du réseau de points de service postal, et la séquence de calcul décrite précédemment est à nouveau mise en œuvre sur les zones géographiques conservées.

Figure 27 : Algorithme itératif de détermination de la couverture géographique de bpost dans le scénario contrefactuel



Source : TERA Consultants

Il est considéré que deux à trois itérations successives devraient permettre de définir un scénario contrefactuel stable au regard de la couverture géographique de l'opérateur.

6.5.3 Synthèse : scénarios envisageables

Le tableau ci-après présente une synthèse des 6 scénarios contrefactuels retenus. Le calcul des niveaux de coûts afférents à chacun des scénarios permettra d'identifier deux scénarios contrefactuels plus pertinents (i.e. permettant à bpost de maximiser son profit), qui seront ensuite affinés en interaction avec bpost.

Tableau 9 : Synthèse des options contrefactuelles retenues (acheminement et distribution)

Options contrefactuelles			Option retenue dans le cadre de l'étude
Délai d'acheminement	Fréquence de distribution	Empreinte géographique	
Suppression J+1 égrené			X
Suppression J+1	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées Empreinte nationale	✓ ✓
	Distribution un jour sur deux sur le territoire couvert		X
	Hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire couvert (Fréquence de distribution dépendant de la profitabilité des zones)	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées Empreinte nationale	✓ ✓
Conservation J+1 égrené + offre complémentaire J+N			X
Conservation des produits J+1 à l'identique	Distribution 5 jours par semaine	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées Empreinte nationale	✓ ✓

Source : TERA Consultants

7 Méthodologie d'évaluation des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux

Cette section aborde l'identification et l'évaluation des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux pertinents à prendre en compte dans le calcul du coût net du SUP. Elle débute par une revue exhaustive de la littérature, permettant de recenser l'ensemble des différents bénéfices et avantages dont pourrait bénéficier un opérateur postal prestataire du SUP.

Par la suite, chacun des bénéfices potentiels est examiné afin de déterminer (i) s'il découle effectivement d'une obligation de sup, (ii) s'il se traduit réellement par un avantage pour le prestataire du SUP, et (iii) s'il peut être qualifié d'immatériel. Enfin, compte tenu de cette analyse, une méthodologie d'évaluation répondant aux trois critères ci-dessus est proposée.

De la même manière, les avantages commerciaux seront examinés afin de déterminer (i) s'ils découlent effectivement d'une obligation de SUP (ii) s'ils se traduisent réellement par un avantage pour le prestataire du SUP. Les avantages commerciaux attribuables à la prestation de SUP sont en principe, déjà captés par l'approche en coûts évités. Dans le cas contraire, une méthodologie d'évaluation sera proposée.

7.1 Identification des bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés à la fourniture du SUP pour bpost

7.1.1 Revue de la littérature : recensement de l'ensemble des bénéfices immatériels et avantages commerciaux potentiels pour un opérateur postal prestataire du SUP

De nombreuses études concernant l'identification et la classification des bénéfices immatériels et avantages commerciaux relatifs à la prestation du service universel postal ont été publiées. La liste des bénéfices immatériels considérés et avantages ici repose principalement sur 3 études récentes, qui ont chacune donné lieu à une revue approfondie de la littérature.

- une étude du CERP : Guidelines for calculating the net cost of the USO, 2008 ;
- une étude de WIK pour l'ARCEP : Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du SUP, 2010 ;
- une étude du Groupement Européen des Régulateurs Postaux (ERGP) sur le coût net du SUP⁴². Cette étude, soumise à consultation publique, liste de manière non exhaustive un certain nombre de bénéfices immatériels et avantages qu'il convient d'examiner lors de la vérification du calcul du coût net du SUP, en se fondant principalement sur l'étude de l'ARCEP précitée.

⁴² Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario, 2012, ERGP

Il convient de noter que ces études ont également été utilisées comme références dans des travaux plus récents relatifs au calcul du coût net du SUP⁴³. Le cahier des charges de la présente étude édité par l'IBPT proposait initialement 7 bénéfices immatériels ou avantages commerciaux potentiels à considérer, tous présents dans la littérature.

⁴³ Copenhagen Economics pour la FICORA, Manual for calculating the net cost of the USO (2011)

Tableau 10 - Bénéfices immatériels et avantages commerciaux retenus initialement par l'IBPT pour la vérification du calcul du coût net du SUP

Catégorie	Nom	Description
Avantage commercial	Complémentarités de la demande	Les prestataires du service universel postal vendent, par l'intermédiaire de leurs réseaux de vente, des produits ne faisant pas partie du SUP. Quand la clientèle achète ces produits (en même temps que l'achat de produits de SUP), il existe une complémentarité de la demande.
Avantage commercial	Economie d'échelle/envergure	Entre les produits du SUP, des économies d'envergure apparaissent lorsque le coût unitaire de distribution d'un produit décroît en fonction de la quantité distribuée d'un autre produit.
Bénéfice immatériel	Meilleure efficacité publicitaire	Les points de vente et leur conception (logo, couleurs) représentent la marque de l'opérateur de service universel et ceci est comparable {de l'espace publicitaire pour obtenir le même impact publicitaire. Les autres opérateurs postaux se verraient dans l'obligation de dépenser des sommes conséquentes.
Bénéfice immatériel	Profits sur intérêts découlant du prépaiement des frais de port	Les opérateurs du SUP disposent d'un avantage financier (les intérêts) en vendant des timbres dont la valeur sera dévaluée dans le futur. Ceci s'applique de la même manière aux machines à affranchir qui sont imputées avant affranchissement.
Bénéfice immatériel	Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque	-
Avantage commercial	Ubiquité (couverture totale du territoire)	L'avantage de l'ubiquité se manifeste dans deux domaines. Le premier est la notoriété. Un client changeant d'adresse sait qu'il a toujours accès aux services du prestataire du service universel. Dans son nouveau lieu, le client n'a pas forcément connaissance de l'existence de concurrents potentiels. En conséquence, un certain nombre de clients choisiront spontanément les services de l'opérateur historique plutôt que ceux des autres opérateurs. Ce domaine met en évidence la disponibilité due à l'ubiquité du prestataire du service universel. Le deuxième domaine est lié au fait que la clientèle préférera utiliser ses services car, grâce à l'obligation de service universel, elle est sûre que le prestataire (l'opérateur historique) distribuera ses produits, quel que soit l'endroit. Vue sous cet angle, la couverture totale du territoire peut également permettre d'accroître la fidélité des clients.
Bénéfice immatériel	Accès privilégié au marché de la philatélie	La plupart des prestataires du service universel disposent de l'exclusivité (et de l'obligation) d'émettre des timbres sur lesquels est imprimé le nom de leur pays respectif. Ainsi donc, les prestataires du service universel peuvent les mettre en vente sur le marché de la philatélie avec des marges conséquentes

Source : IBPT ; analyse TERA Consultants

A ces 7 bénéfices immatériels et avantages commerciaux, il convient d'ajouter 8 autres éléments mentionnés dans les études précitées⁴⁴. Ils sont présentés ci-dessous, sans

⁴⁴ L'ARCEP mentionne par ailleurs un 9^{ème} bénéfice : « Avantage stratégique permettant de financer acquisitions et croissance », qui est essentiellement lié à l'existence d'un domaine réservé. Il n'est donc pas présenté dans cette étude.

présumer à ce stade de la pertinence de leur application au cas du service universel postal en Belgique.

Exonération de TVA - Avantage Commercial

En Europe, la plupart des opérateurs postaux prestataires du service universel sont exonérés de TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) sur les produits du service universel.

La clientèle professionnelle, qui collecte par ailleurs de la TVA sur les biens et services qu'elle fournit, n'est pas sensible à cette exonération de TVA. Cependant, de nombreux utilisateurs de services postaux sont également exonérés de TVA⁴⁵, et ne la récupèrent donc pas sur les produits postaux qu'ils achètent. Par exemple, les particuliers, les institutions gouvernementales, les centres d'enseignement, ou encore les établissements médicaux sont exemptés de TVA, et ne peuvent donc pas la récupérer en cas d'utilisation de services postaux soumis à la TVA.

L'opérateur postal prestataire du SUP peut ainsi proposer des tarifs plus avantageux à cette catégorie d'utilisateurs, et bénéficie par conséquent d'un avantage direct sur des opérateurs postaux concurrents ne bénéficiant pas de cette exonération.

Tableau 11 - Périmètre sur lequel l'exonération de TVA représente potentiellement un avantage

Avantage tarifaire	Produits du SU	Produits hors SU
Clients en mesure de déduire la TVA (professionnels, hors exceptions)	x	x
Clients ne pouvant déduire la TVA (particuliers, associations, entités gouvernementale, établissements bancaires,...)	✓	x

Source : TERA Consultants

Faibles coûts de transaction découlant du tarif uniforme - Avantage Commercial

Une différenciation tarifaire fondée sur la distance d'acheminement ou la zone géographique du destinataire engendrerait pour la clientèle un niveau de complexité élevé de l'offre de produits. L'opérateur pourrait ainsi être confronté à un niveau plus élevé de demandes de renseignement auprès de ses centres d'appel de la part des usagers. Ainsi, une tarification différenciée pourrait aussi générer des coûts supplémentaires pour l'opérateur.

En se fondant sur ces considérations, le tarif uniforme procure probablement au prestataire du service universel un avantage concurrentiel par rapport à des opérateurs optant pour un système de prix non uniforme sur le territoire.

⁴⁵ Code de la taxe sur la valeur ajoutée, Chapitre VI : Exemptions, Art. 39 à 44bis

Meilleure position de négociation vis à vis de l'Autorité de régulation, du monde politique et du personnel - Bénéfice Immatériel

Le prestataire du service universel dispose le plus souvent d'un accès direct au monde politique et à l'autorité de régulation. Cet accès privilégié peut lui procurer une influence particulière lors de négociations relatives par exemple aux obligations de licence des opérateurs postaux, que les concurrents n'auront pas.

Conséquences sur le cycle de vie du consommateur - Bénéfice Immatériel

Ce bénéfice potentiel, décrit par London Economics (2002), tient au fait qu'un client non rentable pourrait devenir rentable dans le futur. Ainsi, le fait de proposer dès aujourd'hui une offre de produits/services à l'ensemble de la population maximise les chances de conserver dans le futur tous les clients potentiellement rentables à terme.

Base de données destinataire - Avantage Commercial

En Belgique, le 4^{ème} contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat indique que « *les bases de données relatives à l'identification des points de distribution physique, des destinataires des envois postaux et les codes postaux et leur systématisation sont la propriété de bpost. Les codes postaux ne peuvent être modifiés que sur proposition de bpost, et après avis motivé de l'IBPT et approbation du Ministre visée à l'article 135 de la loi du 21 mars 1991,* » La possession de cette base de données confère un avantage à bpost sur d'éventuels concurrents qui devraient en constituer une.

Exonérations de stationnement - Avantage Commercial

Dans certains pays, les prestataires de service universel bénéficient de droits spéciaux pour le stationnement des véhicules au cours des tournées. Cette autorisation constitue un avantage de coût car les autres opérateurs doivent, pendant leur distribution, trouver une place, payer, ou s'acquitter d'une amende. Par ailleurs, en Belgique, les agents de distribution et de collecte de bpost bénéficient d'une exemption de port de la ceinture de sécurité. Cette exemption peut représenter un gain de temps si au cours d'une tournée le chauffeur doit monter et descendre de son véhicule à de nombreuses reprises.

Exonérations douanières et dispenses de contributions indirectes - Avantage Commercial

Dans certains pays, les prestataires de service universel bénéficient d'autorisations spéciales de dédouanement. Au Royaume-Uni par exemple, Royal Mail est dispensé de l'acquittement des droits usuels pour ce qui concerne le courrier dédouané sous procédure UPU (Universal Post Union) simplifiée. Cette autorisation facilite la circulation des colis postaux internationaux de Royal Mail tout en permettant aux douanes, soit directement soit via Royal Mail, de recueillir les taxes en souffrance. Pour les opérateurs privés, soumis à la réglementation générale sur les douanes à l'import et à l'export, ainsi que sur les documents à fournir, le surcoût engendré par les démarches administratives est réputé significatif.

Propriété des boîtes postales - Avantage Commercial

La propriété des boîtes postales peut également constituer un avantage significatif pour l'opérateur prestataire du SUP, qui peut tarifier l'accès à ces boîtes postales aux opérateurs alternatifs qui en font la demande. En effet, lorsque d'autres opérateurs ont à distribuer une

lettre via une boîte postale, ils doivent l'envoyer via l'opérateur propriétaire de la boîte postale et la payer au tarif plein. Ceci peut rendre, pour ces opérateurs, la concurrence sur le marché des courriers adressés difficile.

Le tableau ci-après synthétise l'ensemble des avantages commerciaux et bénéfiques immatériels recensés dans les études examinées, et précise la fréquence d'occurrence de chacun des éléments identifiés.

Tableau 12 - Synthèse des bénéfiques et avantages potentiels recensés dans la littérature pour un opérateur prestataire du SUP (cas général)

Catégorie	N°	Avantage	IBPT ⁴⁶	CERP ⁴⁷	ARCEP ⁴⁸	ERGP ⁴⁹
Avantage Commercial	1	Complémentarités de la demande	x		x	x
	2	Economie d'échelle/envergure	x	x	x	x
	3	Ubiquité (couverture totale du territoire)	x	x	x	x
	4	Exonération de TVA		x	x	x
	5	Faibles coûts de transaction découlant du tarif uniforme			x	x
	6	Base de données destinataire			x	x
	7	Exonérations de parking et de stationnement			x	
	8	Exonérations douanières et dispenses de contributions indirectes			x	
	9	Propriété des boîtes postales BP			x	
Bénéfice immatériel	10	Meilleure efficacité publicitaire / "special rights to marketing"	x	x	x	x
	11	Profits sur intérêts découlant du prépaiement des frais de port	x	x	x	x
	12	Accès privilégié au marché de la philatélie	x		x	x
	13	Meilleure position de négociation vis à vis de l'Autorité de régulation, du monde politique et du personnel			x	x
	14	Conséquences sur le cycle de vie du consommateur			x	
	15	Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque / préférence du consommateur	x	x	x	x

⁴⁶ IBPT, Cahier spécial des charges N°2011-POS-COUT pour le développement d'un modèle de coûts pour le calcul du coût net du service universel postal (2011)

⁴⁷ CERP, Guidelines for calculating the net cost of the USO (2008)

⁴⁸ ARCEP, Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du SUP (2010)

⁴⁹ ERGP, Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario (2012)

7.1.2 Identification des bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés à la prestation du SUP en Belgique

Il convient dans un deuxième temps de classer les éléments identifiés en 7.1.1, afin de n'évaluer que ceux pertinents dans le cadre de la vérification du calcul du coût net du SUP en Belgique, c'est-à-dire les bénéfices immatériels et avantages commerciaux que retire effectivement bpost de la fourniture du SUP.

La pertinence de la prise en compte de chacun de ces 15 bénéfices et avantages potentiels peut être évaluée à l'aide des quatre questions successives ci-dessous :

1. Est-ce un avantage potentiel lié à la fourniture du SUP ?

Les avantages commerciaux et bénéfices immatériels dont bénéficie l'opérateur postal historique ne découlent pas uniquement de la prestation du service universel, mais peuvent dépendre également d'avantages liés à la prestation d'autres missions de service public, ou encore d'avantages historiques accordés par le passé et dont la pratique a perduré. Il convient ainsi de n'attribuer au SUP que les bénéfices immatériels et avantages commerciaux qui lui sont réellement afférents. Cette première question permet de déterminer si les avantages et bénéfices identifiés précédemment sont associés à une ou plusieurs des obligations induites par la prestation du Service Universel Postal. Si un avantage ou un bénéfice potentiel ne dépend d'aucune obligation de SUP, il n'est pas relatif au SUP, et ne doit pas être pris en compte dans le calcul des bénéfices immatériels dont bpost peut profiter. La réponse à cette première question dépend des obligations de SUP contenues dans la Loi belge et rappelées ci-dessous.

Tableau 13 - Rappel des obligations de SUP contenues dans la Loi belge

Catégorie d'obligation	Obligations
Produits	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre du SUP : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg ○ Les colis postaux d'un poids inférieur ou égal à 10 kg pour les colis nationaux, et 20 kg pour les colis en provenance de l'international ○ Les recommandés et les envois à valeur déclarée
Couverture géographique	<ul style="list-style-type: none"> • Prestation des services au niveau national : <ul style="list-style-type: none"> ○ Au moins une collecte, une expédition et une distribution par commune ○ Distribution assurée auprès de toutes les habitations de chaque commune, sous réserve d'accessibilité de la boîte aux lettres conformément aux normes en vigueur • Réseau de points de collecte d'envergure nationale <ul style="list-style-type: none"> ○ Maintien du réseau d'au moins 2359 boîtes rouges (au moins 1 par entité administrative) • Réseau de points de service postal d'envergure nationale <ul style="list-style-type: none"> ○ Présence d'au moins un point de retrait des colis par commune ○ 1 point de service dans chaque commune, fournissant l'assortiment de services de base (qui inclut le dépôt et le retrait des produits du SUP)
Qualité	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité d'information : <ul style="list-style-type: none"> ○ Publication des offres de services et des tarifs au Moniteur ○ Mise à disposition de brochures dans les points de contact ○ Information des usagers en cas d'interruption de la prestation de SUP • Délais : <ul style="list-style-type: none"> ○ 95% des produits en J+1, 97% en J+2 ○ Dernière levée du courrier à 17h dans toutes les villes, et à 19h lorsque la situation le justifie • Fréquence : <ul style="list-style-type: none"> ○ Au moins 5 collectes et distributions par semaine ○ Le point de retrait des colis de chaque commune doit être ouvert au moins 5 jours par semaine
Tarifs	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifs <ul style="list-style-type: none"> ○ Abordables, orientés vers les coûts, identiques pour tout le territoire, transparents et non discriminatoires ○ Limitation des augmentations tarifaires selon une formule de type « price cap pour le courrier égrené »
Séparation comptable	<ul style="list-style-type: none"> • Séparation comptable <ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboration d'une séparation comptable au moyen d'une comptabilité analytique réglementaire

Source : Loi du 21 mars 1991 et 4ème contrat de gestion entre La Poste (bpost) et l'Etat

2. L'opérateur retire-t-il réellement un bénéfice de cet avantage potentiel ?

Cette seconde question permet de déterminer, pour tous les avantages potentiels liés au SUP, si bpost en retire réellement un bénéfice. Si une des obligations de SUP ne représente pas une contrainte pour bpost, ce dernier fournirait le même niveau de service relatif à cette obligation s'il n'était plus prestataire du SUP. La fourniture du SUP, en ce qui concerne cette obligation, ne procure ainsi aucun avantage à bpost. La réponse à cette question dépend donc des scénarios contrefactuels élaborés au regard des obligations de SUP identifiées comme contraignantes. Ces scénarios contrefactuels sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 14 - Rappel des obligations de SUP identifiées comme contraignantes, et scénarios contrefactuels correspondants

Délai d'acheminement	Fréquence de distribution	Empreinte géographique
<ul style="list-style-type: none"> Suppression J+1 	<ul style="list-style-type: none"> Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert 	<ul style="list-style-type: none"> Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées Empreinte nationale
	<ul style="list-style-type: none"> Hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire couvert (Fréquence de distribution dépendant de la profitabilité des zones) 	<ul style="list-style-type: none"> Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées Empreinte nationale
<ul style="list-style-type: none"> Conservation des produits J+1 à l'identique 	<ul style="list-style-type: none"> Distribution 5 jours par semaine 	<ul style="list-style-type: none"> Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées
		<ul style="list-style-type: none"> Empreinte nationale

Source : TERA Consultants

3. Est-ce un bénéfice immatériel ?

Comme mentionné en introduction, la directive ne propose pas de définition précise d'un bénéfice immatériel. L'ARCEP propose ainsi de considérer un avantage comme immatériel « *quand la comptabilité réglementaire du prestataire du service universel et le calcul du coût du service universel par une méthode de coût évité ne peuvent évaluer l'impact de ce bénéfice sur les coûts et les recettes* ». Cette définition offre une marge d'interprétation importante, et permet d'adapter le périmètre des bénéfices immatériels en fonction de l'approche méthodologique utilisée dans le calcul du coût net du SUP. Si un bénéfice est identifiable dans la comptabilité analytique de l'opérateur, ou capturé dans le calcul du coût net du SUP, par la différence entre la situation actuelle de bpost et la situation hypothétique de bpost sans prestation de SUP, il ne doit donc pas être à nouveau pris en compte dans l'évaluation des bénéfices immatériels : il est par conséquent considéré comme matériel. Cette troisième question permet ainsi d'éviter de compter deux fois l'impact de certains bénéfices, ce qui aurait pour effet de diminuer de façon erronée le coût du SUP.

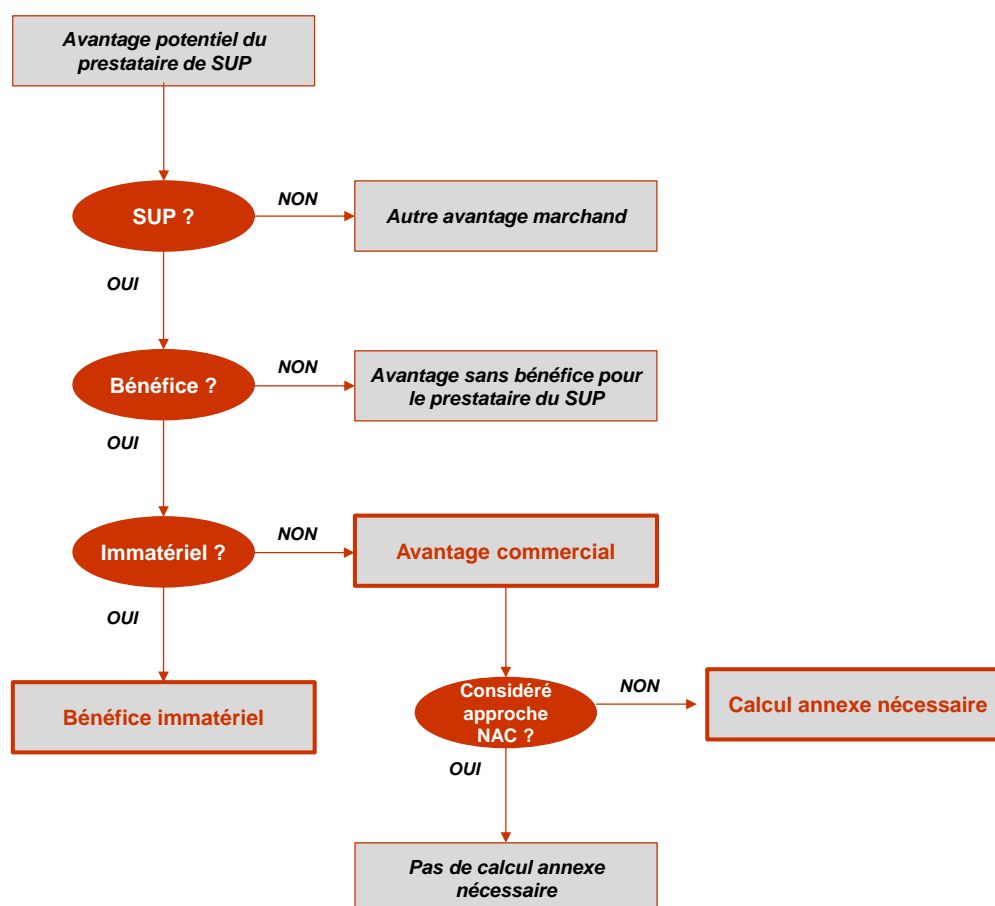
4. Cet avantage commercial est-il déjà intégré dans l'approche NAC ?

L'approche en coûts évités assortie à la modélisation des coûts d'un opérateur permet de mesurer les économies liées à une réduction du volume d'objets traités, de l'empreinte géographique et de l'organisation de bpost. Tout avantage commercial se matérialisant par une modification de l'un de ces paramètres est ainsi, de facto, pris en compte dans le calcul en coûts évités.

Ce raisonnement, appliqué à chacun des 15 bénéfices et avantages potentiels identifiés précédemment permet ainsi de les classer en 4 catégories (comme indiqué dans la figure ci-dessous) :

- les bénéfices immatériels liés au SUP ;
- les avantages commerciaux liés au SUP ;
- les bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés au SUP sans bénéfice pour bpost ;
- les bénéfices immatériels et avantages commerciaux non liés au SUP.

Figure 28 - Approche méthodologique d'identification des bénéfices immatériels pour bpost



Source : TERA Consultants

7.1.2.1 Avantages commerciaux

Complémentarités de la demande

1. A travers son réseau d'environ 600 bureaux de poste, étendu sur l'ensemble du territoire, bpost vend non seulement les produits contenus dans le périmètre du SUP, mais aussi d'autres services : des services postaux hors SUP, mais aussi des services financiers (Banque de la Poste, Western Union), des services de téléphonie mobile (Postmobile), papeterie, etc. La clientèle d'un bureau de poste peut profiter de l'achat d'un certain type de produit (par exemple un produit du SUP) pour acheter un autre produit ou service. Ainsi, la diversité de l'offre au sein d'un même bureau permet de générer un surcroît de chiffre d'affaires par rapport aux mêmes offres proposées dans plusieurs bureaux séparés. Il convient toutefois de noter que depuis la disparition du service réservé, tout opérateur postal a la possibilité de proposer une offre de produits complémentaires à ses clients, que ces produits soient dans le SUP ou non. **Cet avantage ne relève donc d'aucune obligation du SUP.**

Economie d'échelle/envergure

1. Les obligations afférentes à la prestation du SUP conduisent bpost à collecter et distribuer le courrier sur l'ensemble du territoire 5 jours par semaine. Il est possible que sans ces obligations, bpost choisisse de réduire la fréquence de collecte et/ou de

distribution, ou de diminuer son empreinte géographique, ce qui engendrerait une diminution des trafics de bpost, et donc une diminution des économies d'échelle et d'envergure potentielles. **Cet avantage découle du niveau de service dû aux obligations de SUP. Il est donc directement lié à la fourniture du SUP.**

2. La réduction de la fréquence de collecte et/ou de distribution dans certaines zones du territoire aurait une conséquence sur les émetteurs de produits postaux, notamment les publiposteurs, qui pourraient se tourner vers des opérateurs alternatifs ou d'autres canaux de communication (ciblée ou non). La diminution du trafic ainsi engendrée entraînerait une réelle baisse des économies d'échelle et d'envergure à différents niveaux de la chaîne de processus postaux (collecte, tri, transport et distribution). **Cet avantage représente donc un bénéfice réel pour bpost.**
3. Les économies d'échelle sont à caractère matériel. **En aucun cas elles ne constituent un bénéfice immatériel lié au SUP.**
4. Dans la vérification du calcul des coûts et des revenus de bpost, qu'il s'agisse du scénario de référence ou du scénario contrefactuel, les volumes de courrier constituent un paramètre essentiel du dimensionnement des tournées et de son outil industriel. Ainsi, les économies d'échelles et la mutualisation possible des coûts des différents produits, plus importantes dans le scénario de référence que dans le scénario contrefactuel, sont comptabilisées dans chacun des scénarios

Ubiquité (couverture totale du territoire)

1. La couverture totale du territoire est une obligation explicite du SUP en Belgique : il s'agit donc d'un avantage directement lié au SUP.
2. Sans l'obligation de couverture afférente à la prestation de SUP, bpost pourrait choisir de réduire sa couverture géographique, en arrêtant d'assurer les prestations de collecte et de distribution sur les zones non rentables. Il pourrait également réduire la finesse de maillage du réseau de points de contact sur le territoire, en fermant des points de contact peu fréquentés ou non rentables. En agissant ainsi, bpost perdrait mécaniquement le bénéfice associé à sa présence sur l'ensemble du territoire, et enregistrerait une diminution du volume de courrier à acheminer. **Cet avantage constitue donc un bénéfice pour bpost.**
3. L'ubiquité se caractérise, pour bpost, par des volumes plus importants que si l'opérateur ne couvrait qu'une partie du territoire. Cet avantage portant sur les volumes d'objet à traiter, il n'est ainsi donc pas immatériel. **L'ubiquité ne constitue donc pas pour bpost un bénéfice immatériel.**
4. La baisse de volume engendrée par une diminution de la couverture géographique de bpost est déjà prise en compte dans la vérification du calcul du coût net du SUP : en effet, les coûts de bpost s'il n'était plus soumis aux obligations afférentes à la prestation du SUP sont calculés à l'aide d'un scénario contrefactuel qui intègre les données de volumes correspondant à cette situation.

Exonération de TVA

1. Le 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* ». Ainsi, s'il s'agit bien d'un avantage relatif aux produits dans le périmètre du SUP, qui s'applique au seul prestataire du SUP. **L'exonération de TVA est considérée ici comme un avantage lié à la prestation du SUP.**
2. S'il n'était plus prestataire désigné de SUP, bpost serait alors soumis au régime de TVA à taux plein. Si les tarifs hors taxes de bpost restaient au même niveau entre le scénario de référence et le scénario contrefactuel, le tarif toutes taxes comprises serait lui augmenté de la TVA calculée sur le tarif hors taxe du produit ou service. Au travers d'un coefficient élasticité prix appliqué à certaines catégories de clients (et notamment les clients qui ne sont pas en mesure de déduire la TVA comme les particuliers) il est possible de quantifier dans quelle mesure les volumes émis par ces clients seraient susceptibles de diminuer. Compte tenu des économies de gamme et d'échelle réalisées au sein d'un opérateur postal, **cet avantage génère un bénéfice pour bpost au travers de l'augmentation de ses volumes.**
3. L'avantage pour bpost de l'exonération de TVA se matérialise par une augmentation de ses volumes traités. **Cet avantage est donc matériel.**
4. Cet avantage se matérialisant via une diminution des volumes de courrier pour certaines catégories de client, son impact en termes de coût net sera directement issu de la modélisation. Les coûts de bpost s'il ne bénéficiait plus de l'exonération de TVA sont calculés à l'aide d'un scénario contrefactuel qui intègre les données de volumes correspondant à cette situation, et aussi la possibilité pour bpost de déduire la TVA sur ses achats.

Faibles coûts de transaction découlant du tarif uniforme

1. L'uniformité du tarif sur l'ensemble du territoire belge est une obligation de SUP explicite au sein de la Loi belge : il s'agit donc d'un avantage directement lié au SUP.
2. Il est probable qu'en cas de disparition des obligations de SUP, bpost ne revienne pas sur l'uniformité de la tarification du timbre. **bpost ne retirerait par conséquent aucun bénéfice d'une tarification uniforme, du point de vue du SUP.**

Base de données destinataire

1. Cet avantage découle de l'attribution à bpost des bases de données dans le contrat de gestion. Cependant, il n'y est pas fait mention d'une quelconque relation avec le fait que bpost soit prestataire du SUP. **Cet avantage n'est pas lié à la fourniture du SUP et constitue donc un autre avantage marchand**

Exonérations de stationnement

1. Il n'apparaît pas que bpost dispose d'exonération de stationnement.

Exonérations douanières et dispenses de contributions indirectes

1. L'Union Postale Universelle a mis au point une procédure simplifiée pour les opérateurs postaux en charge du service universel. Les autres opérateurs postaux doivent ainsi se conformer à la documentation douanière classique relative aux lettres et aux colis transportés. **Cet avantage est donc directement lié à la prestation du SUP.**
2. Si bpost était libéré de ses obligations de SUP, il ne cesserait pas pour autant d'assurer un service d'envoi et de réception du courrier international (entrant et sortant). Il serait en revanche assujéti au régime douanier classique et non au régime simplifié réservé aux opérateurs prestataires du SUP. **Cet avantage représente donc un bénéfice réel pour bpost.**
3. L'avantage dont bénéficie bpost en tant qu'opérateur prestataire du SUP consiste en un gain de temps lors du processus de tri, au niveau du passage du produit en traitement douanier. L'effet de cet avantage peut ainsi être comptabilisé en temps homme ou en temps machine, qui peut être quantifié de façon matérielle. **Ainsi, les exonérations douanières ne constituent pas un bénéfice immatériel pour bpost.**
4. Cet avantage peut aisément être pris en compte dans le scénario contrefactuel, en affectant un temps de traitement plus élevé aux envois internationaux que dans le scénario de référence. **Ainsi, les exonérations douanières sont présent en compte dans la vérification du calcul du coût net du SUP utilisant une approche NAC.**

Propriété des boîtes postales BP

1. Si le réseau de boîtes postales de bpost lui confère bien un avantage concurrentiel sur ses concurrents éventuels, cet avantage constitue un héritage de la position de bpost comme unique opérateur postal présent en Belgique. **Cet avantage ne découle d'aucune des obligations de SUP qui lui sont imposées.**

7.1.2.2 Bénéfices immatériels

Meilleure efficacité publicitaire

1. Les enseignes des points de vente et les boîtes aux lettres, présentes et identiques sur l'ensemble du territoire, ainsi que les véhicules et les uniformes des facteurs, durant leurs tournées de collecte et de distribution, offrent à bpost une visibilité accrue sur le territoire belge. Cet avantage potentiel est donc directement lié à la fourniture du SUP.
2. Sans les obligations de SUP auxquelles bpost est soumise, la fréquence des tournées ainsi que le nombre des points de vente sur le territoire pourraient être amenés à diminuer. La visibilité de bpost s'en trouverait diminuée, induisant une hausse des

dépenses publicitaires pour compenser cette perte de visibilité. **Cet avantage représente donc un bénéfice réel pour bpost.**

3. Ni la comptabilité analytique réglementaire de bpost ni le calcul du coût net du SUP en coûts évités ne permettent de capturer les changements de coûts et de recettes découlant de l'évolution de l'impact visuel de l'enseigne de bpost. **Une meilleure efficacité publicitaire constitue donc pour bpost un avantage immatériel lié au SUP.**

Profits sur intérêts découlant du prépaiement des frais de port

1. Le système de prépaiement des frais de port (timbres/machines à affranchir) n'est pas exclusif au prestataire du SUP : tous les opérateurs postaux peuvent en bénéficier. **Cet avantage n'est donc pas lié à la fourniture du SUP**, même si le fait de fournir le SUP offre toutefois à bpost une position dominante sur le marché qui accentue cet avantage.

Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque / préférence du consommateur

1. Un opérateur postal qui fournit le SUP bénéficie en général d'une bonne réputation, et de la confiance de ses utilisateurs. En Belgique, les obligations de collecte et de distribution 5 jours par semaine, la présence sur l'ensemble du territoire, ainsi que les obligations de qualité de service afférentes à la fourniture du SUP permettent à bpost de jouir d'une solide réputation. **Cet avantage découle directement du niveau de service offert par bpost, dû aux obligations de SUP. Il est donc lié à la fourniture du SUP.**
2. Dans le scénario contrefactuel sans obligation de SUP, bpost pourrait diminuer la fréquence de distribution dans certaines zones non rentables, et également réduire son empreinte géographique. Ces modifications pourraient avoir un impact significatif sur l'image de bpost auprès du public, qui pourrait se tourner vers un opérateur alternatif. **Cet avantage représente donc un bénéfice réel pour bpost.**
3. Ni la comptabilité analytique réglementaire de bpost ni le calcul du coût net du SUP en coûts évités ne permettent de capturer les changements de coûts et de recettes découlant de l'évolution de la perception de la marque bpost auprès du public. **La complémentarité de la demande constitue donc pour bpost un avantage immatériel lié au SUP.**

Accès privilégié au marché de la philatélie

1. Les timbres-poste ne sont pas inclus dans le périmètre du SUP en Belgique, mais constituent un SIEG distinct. Ainsi, même si la position de bpost lui confère un accès privilégié à ce marché, **il ne s'agit pas d'un avantage lié à la prestation du SUP.**

Meilleure position de négociation vis à vis de l'Autorité de régulation, du monde politique et du personnel

1. Cet avantage est partiellement lié au niveau de service fourni par bpost en tant que prestataire du SUP, présent sur l'ensemble du territoire, et constituant un des plus gros employeurs belges. Toutefois, la fourniture du SUP n'est pas la seule cause de cet avantage : le fait de fournir les autres SIEG, et notamment la presse, participe aussi à renforcer la position de négociation de bpost auprès du monde politique.
2. Même non soumis aux obligations de SUP, bpost resterait l'opérateur postal dominant en Belgique, et une des entreprises belges les plus importantes au regard du nombre d'employés. Par conséquent, il est probable que bpost conserve cet avantage même sans être soumis aux obligations de service universel. **Cet avantage ne représente donc pas un bénéfice réel pour bpost.**

Conséquences sur le cycle de vie du consommateur

1. Cet avantage est directement lié à la fourniture du SUP, sans lequel bpost ne proposerait peut-être pas ses services à des clients non rentables (même si ces derniers sont amenés à devenir rentables dans le futur).
2. Le chiffre d'affaires associé à la clientèle privée ne représente qu'une faible part du chiffre d'affaires total d'un opérateur postal. Les clients privés non rentables de bpost ne constituent ainsi qu'une part marginale du chiffre d'affaires de l'opérateur. **L'avantage considéré ici, s'il existe, ne représente donc qu'un bénéfice insignifiant pour bpost.**

7.1.3 Synthèse

Parmi les 15 avantages commerciaux et bénéfiques immatériels recensés dans la littérature, seuls 2 peuvent aujourd'hui être considérés comme apportant réellement un bénéfice immatériel à bpost, et 4 comme des avantages commerciaux au titre de la prestation du SUP. Les 4 avantages commerciaux identifiés sont déjà calculés via le calcul du coût net du SUP en approche NAC. Seuls deux avantages immatériels doivent donc être estimés (cf. tableau ci-après).

Tableau 15 - Classification des avantages potentiels de bpost - Synthèse

N°	Avantage	Lié au SUP	Apporte un bénéfice	Avantage Commercial	Bénéfice Immatériel
1	Complémentarités de la demande				
2	Economie d'échelle/envergure	✓	✓	✓	
3	Ubiquité (couverture totale du territoire)	✓	✓	✓	
4	Exonération de TVA	✓	✓	✓	
5	Faibles coûts de transaction découlant du tarif uniforme	✓			
6	Base de données destinataire				
7	Exonérations douanières et dispenses de contributions indirectes	✓	✓	✓	
8	Propriété des boîtes postales BP				
9	Meilleure efficacité publicitaire	✓	✓		✓
10	Profits sur intérêts découlant du prépaiement des frais de port				
11	Accès privilégié au marché de la philatélie				
12	Meilleure position de négociation vis à vis de l'Autorité de régulation, du monde politique et du personnel	✓			
13	Conséquences sur le cycle de vie du consommateur	✓			
14	Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque / préférence du consommateur	✓	✓		✓

Source : TERA Consultants

7.2 Evaluation des bénéfices immatériels et avantages commerciaux identifiés

Une fois identifiés les bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés au SUP et pertinents dans le cadre de l'étude, une méthodologie d'évaluation de ces éléments est proposée ici. Les bénéfices immatériels et avantages commerciaux retenus par la présente étude sont :

- une meilleure efficacité publicitaire ;
- l'amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque.

7.2.1 Meilleure efficacité publicitaire

A travers son réseau de points de service postal et son empreinte géographique nationale, bpost bénéficie d'une forte exposition au public de la signalétique de sa marque :

- les points de service postal (bureau de poste, point poste, magasin postal) arborent le logo de bpost de manière visible ;
- lors des tournées de collecte et de distribution, les véhicules et les uniformes utilisés arborent également la signalétique de bpost.

Cette exposition importante constitue ainsi pour bpost une publicité gratuite. Libéré de ses obligations de SUP, bpost conserverait cette signalétique, mais la diminution de son empreinte géographique et de son réseau de points de service postal entraîneraient une diminution de son exposition au public.

L'estimation du montant du bénéfice induit par la fourniture du SUP sur l'efficacité publicitaire de l'opérateur repose ainsi sur la mesure de l'incrément de visibilité offert par la prestation du SUP pour bpost. La mesure de ce bénéfice consiste à traduire cet incrément de visibilité en dépenses de publicité qu'un opérateur sans obligation de SUP serait obligé de consentir pour obtenir la même visibilité.

Il convient de noter que cet avantage ne doit être mesuré que sur les zones géographiques sur lesquelles bpost continuerait d'assurer ses prestations en dehors des obligations de SUP. En effet, l'avantage retiré d'une publicité dans une zone non couverte par bpost est nul. L'incrément de visibilité correspond donc uniquement aux tournées dont la présence est directement liée aux obligations de SUP. Les scénarios contrefactuels établis précédemment permettent ainsi d'identifier, au sein des zones géographiques où bpost continuerait d'assurer ses prestations de collecte et de distribution, le nombre de tournées assurées aujourd'hui par bpost afin de respecter les obligations de SUP, et qui ne seraient donc plus assurées si bpost n'était plus soumis à ces obligations.

La transposition de cet incrément de visibilité en dépenses publicitaires équivalentes peut être mesurée à l'aide d'offres équivalentes chiffrables sur le marché. Il existe en effet un marché de l'offre d'espaces publicitaires, qu'il s'agisse d'espaces fixes (sur des bâtiments), ou mobiles (sur des véhicules). Une étude de marché des tarifs publicitaires en Belgique devra ainsi permettre de définir à quelles dépenses publicitaires équivaut une tournée moyenne effectuée à pied, à vélo, et en voiture.

7.2.2 Amélioration du renom de l'entreprise et de la valeur de la marque

Plus que tout autre domaine d'activité, le secteur postal est essentiellement fondé sur la confiance du consommateur envers l'opérateur auquel il confie son courrier. Il est considéré que l'attribution du SUP à un opérateur contribue à l'amélioration de sa réputation, et donc de la valeur de sa marque. Le consommateur sera plus enclin à se tourner vers un opérateur postal lorsque celui-ci est prestataire du SUP.

D'un point de vue économique, cet avantage immatériel se traduit par le fait que pour un même produit ou service, le prestataire du SUP est en mesure de proposer un tarif plus élevé que ses concurrents sans que cela n'ait d'impact sur la demande. Dans le cas de la présente étude, où les tarifs sont fixés, et où la concurrence n'est pas encore développée, une mesure de cet avantage peut être réalisée en considérant que le prestataire du SUP dispose, pour une offre donnée de produits et services, d'un surcroît de volumes par rapport à ses concurrents. En d'autres termes, si bpost n'était pas titulaire du SUP mais proposait la même offre de produits et services, aux mêmes tarifs, et avec le même niveau de service, le volume de produits traités serait inférieur au niveau de trafic constaté aujourd'hui. L'effet de cet avantage immatériel est ainsi matériel, puisqu'il impacte directement les volumes de bpost.

Cet avantage, qui consiste in fine en un surcroît du volume de ventes pour bpost, pourrait donc être pris en compte dans le cadre de la vérification du calcul du coût net du SUP via un scénario contrefactuel intégrant une analyse de la sensibilité de la demande au renom de l'entreprise. Toutefois, ce bénéfice est considéré comme immatériel dans la présente étude. En effet, ce surcroît de volume dont bénéficie bpost aujourd'hui du fait de sa situation d'opérateur prestataire du SUP n'est pas directement quantifiable à travers une modification de son outil industriel.

Plusieurs méthodologies ont été proposées dans la littérature pour essayer de quantifier la part liée au SUP dans la réputation d'un opérateur postal prestataire du SUP. London Economics (2002) a notamment réalisé une enquête consommateurs afin d'évaluer cet avantage au Royaume Uni. L'ARCEP (2010) propose également une méthode fondée sur un comparatif des ratios budgets publicitaires / notoriété de différentes entreprises, afin d'identifier un éventuel surcroît de notoriété qui ne serait pas imputable à la publicité, et par conséquent afférent au SUP.

La méthode utilisée par l'ARCEP apparaît recommandée pour évaluer l'avantage pour bpost en termes de renom de l'entreprise offert par la fourniture du SUP.

Cependant le changement de nom de l'opérateur postal en Belgique, en 2011, a entraîné une baisse temporaire de notoriété liée à la marque⁵⁰. Il n'apparaît donc pas pertinent d'évaluer cet avantage immatériel, au moins pour l'exercice 2011.

⁵⁰ Ranstad award 2012 : Etude consacrée à la qualité de la marque d'employeur des plus grandes entreprises en Belgique. « *Le changement de nom opéré a engendré une forte baisse [de la notoriété de bpost], 2 ans plus tard, bpost en souffre encore et n'a pas réintégré le top 10. Il semble toutefois que ce ne soit qu'une question de temps* ».

8 Economie des processus postaux

La modélisation Bottom-Up d'un processus industriel repose sur une compréhension détaillée des activités réalisées. Elle nécessite une analyse technico économique approfondie des processus mobilisés, à la fois du point de vue des coûts engendrés par ces processus, mais aussi du point de vue des revenus générés.

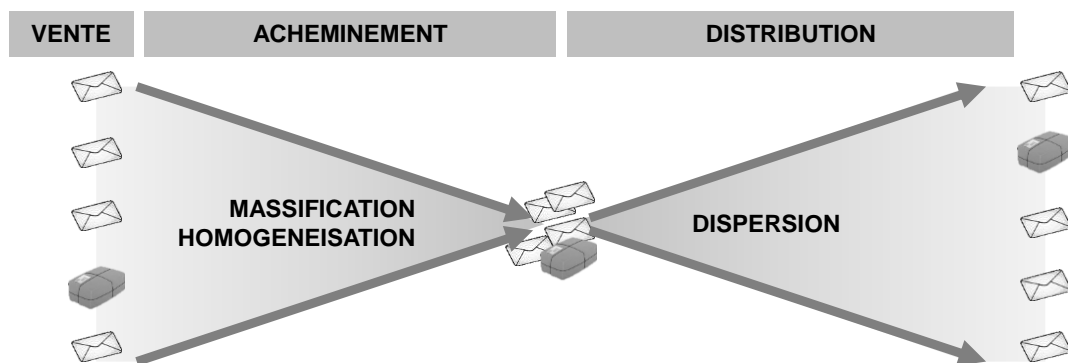
Cette section présente la chaîne de processus postaux et fournit une description détaillée de chacun des processus mis en œuvre lors de la prestation de services postaux, mettant en lumière les inducteurs de coûts propres à chacun.

8.1 Aperçu général de la chaîne de processus

Un opérateur postal remplit 3 fonctions principales (Figure 29) :

- **la vente**, lors de laquelle les clients (expéditeurs) achètent une prestation postale ;
- **l'acheminement** des objets postaux, qui consiste à massifier et homogénéiser des flux d'objets postaux en provenance de l'ensemble du territoire ;
- **la distribution**, qui consiste à redéployer sur le territoire les flux homogènes et triés.

Figure 29 - Les 3 grandes fonctions de l'activité postale

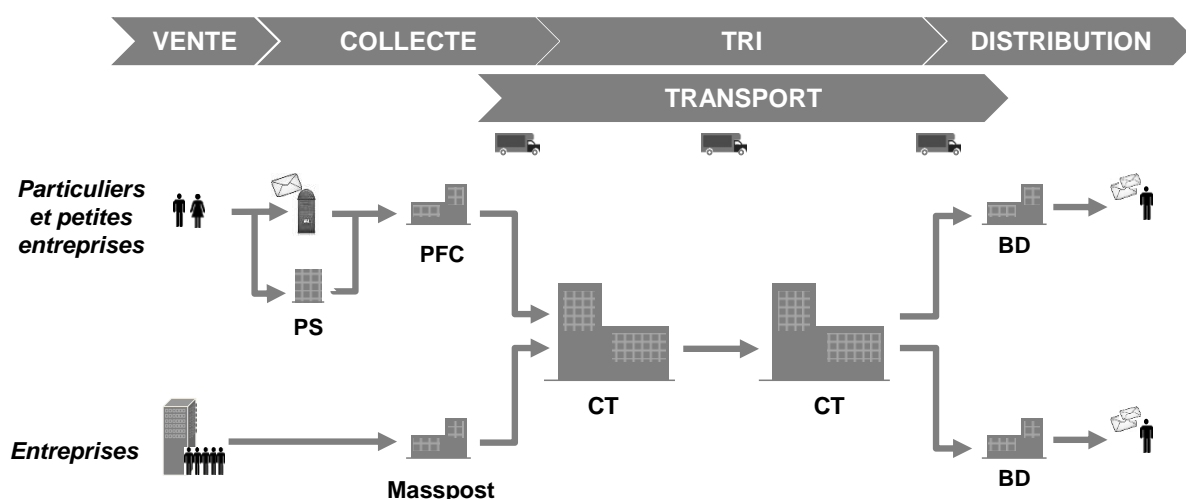


Les processus mis en œuvre lors de l'acheminement du courrier sont essentiellement dépendants du volume et du niveau de préparation du courrier injecté dans le réseau postal. Au contraire, les processus mis en œuvre lors de la phase de distribution du courrier sont beaucoup plus sensibles aux caractéristiques géographiques et démographiques du territoire sur lequel sont assurés les services postaux.

De manière plus détaillée, la littérature économique relative au secteur postal identifie 5 processus consécutifs permettant la réalisation de ces 3 fonctions (Figure 30) :

- **la vente**, qui correspond à l'achat des prestations d'acheminement et de distribution des objets postaux, en points de service postal pour les particuliers et les petites entreprises, ou via contrats adaptés pour les grandes entreprises ;
- **la collecte**, qui correspond au processus de massification en Plate-Forme de Collecte (PFC) des objets postaux issus de la vente RSS, déposés dans des boîtes rouges ou dans les points de service (PS), ainsi que des flux Masspost injectés directement dans le réseau au niveau des centres de tri (CT) ;
- **le tri** des objets massifiés réalisé en centre de tri (CT) ;
- **le transport** des objets postaux entre les nœuds du réseau ;
- **la distribution** des objets aux destinataires finaux, réalisée depuis les bureaux distributeurs (BD).

Figure 30 - Les processus de la chaîne de production postale



Source : Analyse TERA Consultants

Ces cinq processus sont décrits ci-après.

8.2 La vente

8.2.1 Description du processus

Le processus de vente correspond à l'ensemble des activités de vente de produits postaux aux usagers et aux entreprises. Il peut être décomposé en deux branches distinctes, selon le public adressé :

- le réseau de points de vente, destiné au grand public et aux petites entreprises ;
- le service commercial « grands comptes », gérant la relation commerciale avec les grandes entreprises et les grands déposants.

8.2.1.1 Le réseau de points de vente

Le réseau de points de vente de bpost est constitué de points de contact physique et d'un site internet de vente en ligne. Ces points de contact se distinguent par l'offre de produits et services qu'ils proposent ainsi que par le type de personnel qui y est employé (personnel bpost ou personne externe).

Figure 31 : Tableau récapitulatif des produits/services par type de point de vente (extrait)

Tableau récapitulatif des produits/services par type de point de vente :

PRODUITS / SERVICES	Bureau de Poste	Point Poste	eShop	Magasin de timbre
Produits postaux				
Timbres postaux	✓	✓	✓	✓
Conseils pour l'affranchissement	✓	✓		
Envoi Recommandé	✓	✓ (max 2 kg)		
Etiquettes affranchissement Taxipost	✓	✓	✓	
Envoi de paquets	✓	✓ (max 10 kg, Europe)		
Taxipost Pick-up & Go	✓	✓ (sélection)		
Location boîte postale	✓ (sélection)			
Postpacs	✓	✓ (sélection)	✓	
Philatélie	✓ (sélection)		✓	
Duostamp	✓		✓	
Postogram	✓		✓	
Cartes Ready to send	✓		✓	
Enveloppe préaffranchie	✓		✓	
DoMyMove	✓			
MutaPost	✓			

Source : http://www.bpost.be/site/fr/residential/customerservice/network/pos_types.html au 06/09/2012

Au travers de sa boutique en ligne, bpost propose aux clients d'acheter des services postaux et téléphoniques. Les produits sont livrés le lendemain de l'achat.

Le réseau de points de contact physique assure à bpost une présence territoriale et permet aux particuliers d'acheter des produits postaux au détail et/ou de les déposer pour leur acheminement ultérieur. Ce réseau est constitué de 3 types de points de contact : les bureaux de poste, les Points Poste, et les magasins de timbre.

- Les magasins de timbres sont des établissements exploités par des tiers, qui vendent uniquement des timbres nationaux ordinaires. Plus de 5000 magasins de timbres sont repartis sur le territoire, généralement situés dans les librairies, les supermarchés ou les stations-services. Les magasins de timbre emploient du personnel externe à bpost, qui est partagé entre l'activité principale de l'établissement hébergeant le magasin de timbres et le magasin de timbres. En contrepartie, bpost rémunère l'établissement hébergeant le magasin de timbres.
- Les Points Poste sont des établissements exploités par des tiers, qui exécutent les services publics au nom et pour le compte de bpost. Ces Points Poste proposent les services inclus dans l'assortiment de base (au sens du contrat de gestion). Aucun personnel de bpost n'est employé dans les Points Poste. En contrepartie de l'utilisation de personnel tiers et d'une fraction de l'espace commercial des établissements hébergeant des Points Poste, bpost lui verse une rémunération. La rémunération proposée par bpost à ses Points Poste est de type binomial (fixe + variable au volume d'objets vendus).
- Un bureau de poste est un établissement exploité par bpost avec du personnel postal qui propose à l'usager au moins l'assortiment de base de services ainsi que certains services spécifiques, principalement financiers, rappelés ci-après :
 - L'assortiment de base qui comprend :
 - la réception d'envois de courrier égrené et de colis postaux individuels faisant partie du service universel, à l'exception des envois avec valeur déclarée ;
 - la conservation et la remise d'envois recommandés individuels et de colis postaux individuels faisant partie du service universel et pour lesquels un avis a été remis (présentation au domicile infructueuse) ;
 - la vente de timbres-poste ;
 - l'acceptation et le versement de maximum 500 euros sur des comptes ouverts auprès de bpost ou d'autres institutions financières ;
 - dans la mesure du possible, un nombre minimum de conditionnements pour les envois postaux et les colis seront disponibles à la vente ;
 - l'exécution des opérations bancaires relatives au service bancaire de base ;
 - le paiement des mandats-poste nationaux ;
 - la vente, le remboursement, le remplacement et l'échange des permis de pêche ;
 - L'acceptation de versements sur des comptes ouverts auprès de bpost au d'autres institutions financières ;
 - le retrait en espèces d'un compte quelle que soit la méthode proposée ;
 - le paiement des assignations ;

- la réception de bulletins de virement relatifs à des paiements à partir d'un compte propre.

Les magasins de timbre et les Points Poste sont des points de vente non opérés par bpost : leur coût pour bpost réside alors exclusivement dans la rémunération accordée par bpost à l'établissement hébergeant le Point Poste ou le magasin de timbres.

Pour ce qui concerne les bureaux de poste, l'analyse technico-économique des activités qui y sont réalisées permet de les découper en zones d'activités, appelées « centres de travail ». Ces centres de travail peuvent être :

- Dédiés à des services postaux
- Dédiés à des services non postaux (services de conseil financier par exemple)
- Partagés entre services postaux et services non postaux (opérations de guichet)

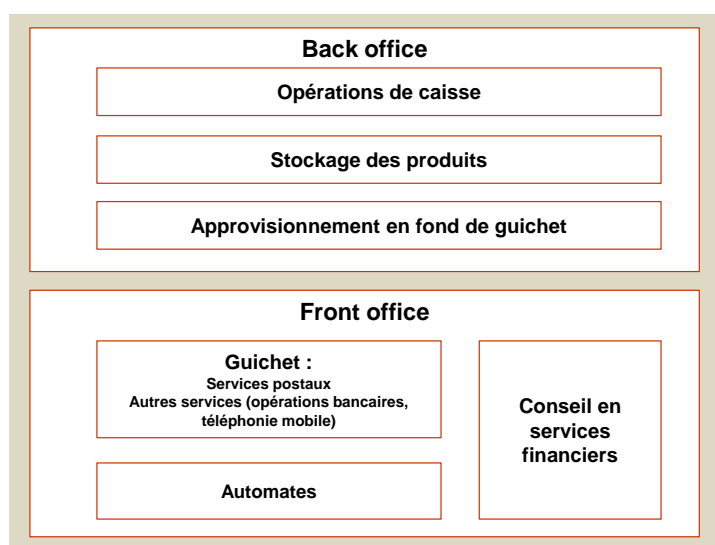
Les coûts afférents à des activités non postales ne sont pas pris en compte dans le périmètre de l'étude. Ainsi, les centres de travail correspondant à des activités non postales ne sont pas considérés ici. Par ailleurs, il convient d'identifier, pour les centres partagés entre services postaux et services non postaux, la part des coûts générés réellement associés à des activités postales.

L'acte de vente des services postaux est réalisé dans les centres de travail « front office » :

- soit au guichet par un employé ;
- soit via un automate.

Par ailleurs, des centres de travail dits « back office », sont présents en support des activités de vente directe. Il s'agit notamment des chantiers de stockage des produits, des opérations de caisse, de l'approvisionnement en fonds de guichet (Figure 32).

Figure 32 – Représentation schématique des activités au sein d'un bureau de poste



Source : Analyse TERA Consultants

Au-delà des charges directes que représentent les actes de vente au sein des établissements postaux, le maintien d'un réseau de points de vente engendre également des coûts indirects nécessaires à son activité. Ces charges indirectes sont notamment constituées :

- des coûts immobiliers (location des locaux et charges d'entretien) ;
- des charges de personnel d'encadrement ;
- des charges liées aux activités non productives (congrés, formations, etc.) ;
- des charges de structure, correspondant essentiellement aux charges de directions territoriales.

8.2.1.2 Le service commercial « grand comptes »

Le service commercial « grand comptes » assure les relations entre bpost et ses principaux clients, auxquels des prestations spécifiques au courrier industriel sont proposées. Les coûts de la vente « grands comptes » correspondent ainsi à des coûts centralisés de gestion des clients industriels.

8.2.2 Caractérisation des inducteurs de coût

[CONFIDENTIEL]

8.3 La collecte

8.3.1 Description du processus

Le processus de collecte correspond à l'ensemble des opérations d'entrée des envois postaux dans le réseau de bpost. Il est constitué de deux tâches indépendantes

- La réalisation d'un nombre de tournées de collecte suffisant pour permettre la collecte de l'ensemble des envois postaux égrenés sur le territoire couvert ;
- La réception du courrier industriel déposé au sein des centres Masspost.

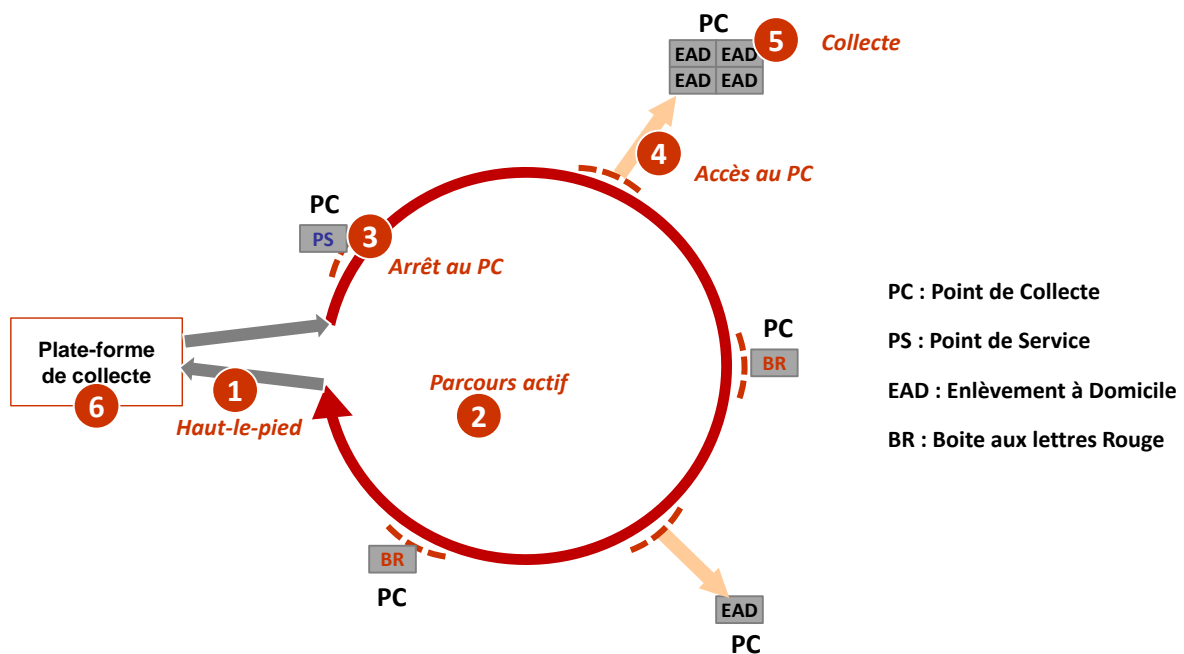
8.3.1.1 La tournée de collecte

Les dépôts en boîtes aux lettres rouges, en bureaux de distribution (principalement pour les recommandés et les colis), ainsi que les enlèvements à domicile (pour les petites entreprises ou certains particuliers), sont recueillis lors de tournées effectuées par des agents de collecte. Traditionnellement, le processus de collecte intègre également les opérations de redressage et d'oblitération des objets issus de la collecte. Toutefois, en Belgique, ces opérations sont réalisées au sein des centres de tri industriel avant l'activité de tri. Elles seront donc intégrées dans la modélisation au processus de tri.

L'analyse d'une tournée de collecte permet de la décomposer en 5 activités additives (cf. Figure 33) :

1. le haut le pied
2. le parcours actif
3. l'arrêt aux points de collecte (ci-après PC), pouvant être constitués
 - d'un point de service postal ;
 - d'une boîte aux lettres rouge ;
 - d'un ou plusieurs points d'enlèvement(s) à domicile
4. l'accès aux points de collecte
5. la collecte
6. Le dépôt en plate-forme de collecte

Figure 33 - Représentation schématique du processus de collecte



Source : Analyse TERA Consultants

1. Le haut le pied

Le haut-le-pied correspond au trajet du facteur depuis la plate-forme de collecte jusqu'à la première voie (correspondant au premier point de collecte de sa tournée) puis de la dernière voie (correspondant au dernier point de collecte de sa tournée) jusqu'à la plate-forme de collecte.

2. Le parcours actif

Le parcours actif correspond au parcours nécessaire pour couvrir l'ensemble des points de collecte de la tournée. Ce parcours est fixe : l'agent de collecte doit nécessairement passer par chacun des points de collecte au cours de sa tournée.

3. L'arrêt au point de collecte

L'arrêt aux points de collecte correspond à l'action de s'arrêter (ralentissement) au point de collecte et de redémarrer.

4. L'accès au point de collecte

L'accès au point de collecte correspond à l'action de descendre du véhicule et de rejoindre le point de collecte, qui peut être : une boîte aux lettres rouge, un point de contact de bpost (bureau de poste ou point poste), ou encore une entreprise (parfois un particulier) ayant souscrit à une offre d'enlèvement à domicile. Cette étape est particulièrement significative dans le cas d'un enlèvement à domicile, lorsque le point de collecte est un immeuble avec accès sécurisé, sas, voies d'accès dédiées, etc. Le temps d'accès est en revanche beaucoup plus court pour les points de contact du réseau de bpost ou les boîtes aux lettres rouges.

5. La collecte

Comme mentionné précédemment, il convient de distinguer :

- la collecte des boîtes aux lettres rouges ;
- la collecte en bureau de poste ou en point poste ;
- l'enlèvement à domicile, qui peut éventuellement avoir lieu dans plusieurs entreprises distinctes au sein d'un même immeuble.

[CONFIDENTIEL]

6. Le dépôt en plate-forme de collecte

Lorsque l'agent a collecté l'ensemble des points de collecte de sa tournée, il décharge son véhicule en plate-forme de collecte, en séparant les flux dans différentes cages :

[CONFIDENTIEL]

8.3.1.2 Le dépôt Masspost

Les dépôts en plate-forme « Masspost » pour le courrier industriel, disposent d'un niveau de conditionnement préalable leur permettant d'être directement injecté plus en aval dans la chaîne de production, au niveau des centres « Masspost », situés au niveau des plates-formes de concentration ou directement dans les centres de tri industriels. Ces objets, pré-conditionnés par le déposant, ne sont pas soumis aux activités de redressage et

d'oblitération. Les opérations de contrôle réalisées lors des dépôts de courrier industriel sont considérées au niveau du processus de tri et ne sont donc pas décrites ici.

8.3.2 Caractérisation des inducteurs de coût

[CONFIDENTIEL]

8.4 Le tri (y compris concentration et travaux de préparation à la distribution)

8.4.1 Description du processus

Le processus de tri constitue le point d'agrégation principal des flux de courrier au cours de leur acheminement jusqu'aux destinataires finaux. Il est mis en œuvre au sein des 5 Centres de Tri (CT) de bpost, opérant chacun sur sa zone de chalandise.

Le courrier est acheminé vers un des 5 CT par camion (processus de transport), depuis les plates-formes de collecte ou depuis les centres Masspost (où le courrier a été directement déposé par les grands déposants) correspondant à la zone de chalandise du CT.

Au cours de ce processus, les objets postaux sont rassemblés en lots au sein du CT puis orientés vers les bureaux distributeurs (BD) appropriés, en empruntant une séquence d'activités spécifique, en fonction de leurs caractéristiques. Ces activités sont appelées « centres de travail ». La compréhension du processus de tri repose ainsi sur l'analyse approfondie des centres de travail qui constituent le centre de tri.

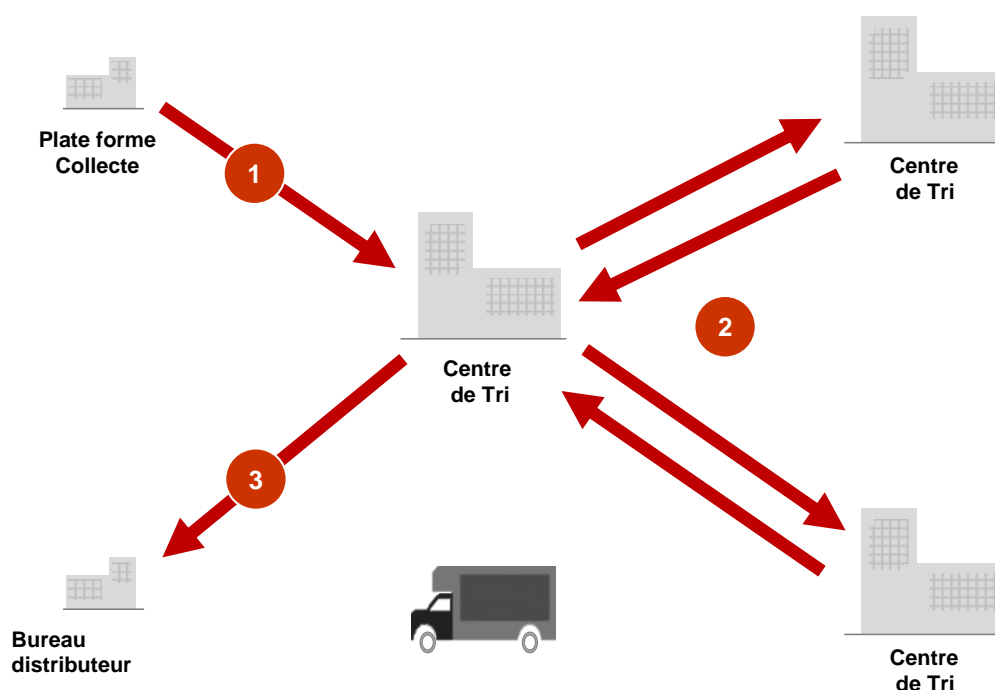
[CONFIDENTIEL]

8.5 Le transport

8.5.1 Description du processus

Le transport permet d'effectuer trois types de liaisons au cours de l'acheminement des envois postaux :

- la liaison « plate-forme de collecte → centre de Tri » ;
- la liaison « centre de tri départ → centre de tri arrivée » ;
- la liaison « centre de tri arrivé → bureau distributeur ».

Figure 34 - Représentation des activités qui composent le processus de transport

Source : Analyse TERA Consultants

Ces liaisons sont assurées par voie terrestre, par une flotte de véhicules interne à bpost.

[CONFIDENTIEL]

8.6 Les tournées de distribution

8.6.1 Description du processus

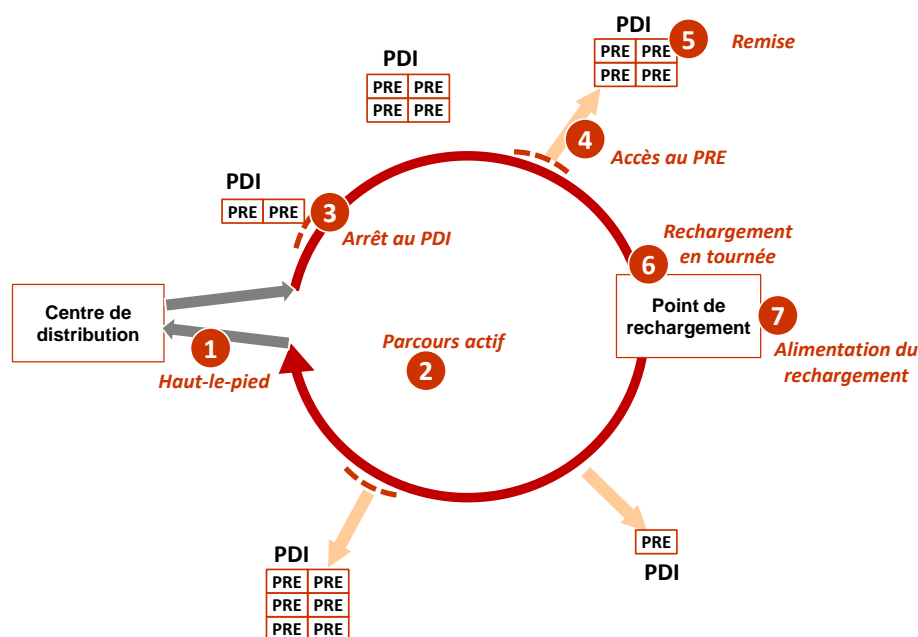
Ce processus, le dernier de la chaîne de production postale, a pour objectif la remise des envois postaux à leurs destinataires. Il consiste en la réalisation d'un nombre de tournées de distribution suffisant pour permettre une distribution sur l'ensemble du territoire couvert, compte tenu d'un certain nombre de contraintes techniques : longueur des tournées, volume/poids de courrier maximum par tournée, etc.

La compréhension de ce processus repose ainsi sur l'analyse approfondie des activités qui composent une tournée type. Une tournée débute quand le facteur quitte le centre de distribution pour commencer sa tournée et se termine quand il revient au centre de distribution à la fin de sa tournée. Chaque tournée peut être décomposée en 7 activités additives (cf. Figure 35) :

1. le haut-le-pied
2. le parcours actif

3. l'arrêt aux points de distribution (ci-après PDI)
4. l'accès aux points de remise (ci-après PRE)
5. la remise
6. le rechargement en cours de tournée
7. l'alimentation du rechargement en cours de tournée

Figure 35 - Représentation du processus de tournée de distribution



Source : TERA Consultants

1. Le haut le pied

Le haut-le-pied correspond au trajet du facteur depuis le centre de distribution jusqu'à la première voie (correspondant au premier point de distribution théorique de sa tournée) puis de la dernière voie (correspondant au dernier point de distribution de sa tournée) jusqu'au centre de distribution.

2. Le parcours actif

Deux cas de figure sont retenus :

- Le **parcours actif théorique** correspond au parcours nécessaire pour couvrir l'ensemble des points de distribution de la tournée (adresses).
- Le **parcours actif réel** correspond au parcours nécessaire pour couvrir l'ensemble des points de distribution auxquels le facteur s'arrête. Ainsi, dans le cas où le facteur n'a pas de courrier à distribuer à une adresse (c'est le cas de tournées emportant de

faibles volumes de courrier), il peut éventuellement raccourcir son parcours et ne pas passer devant ces points de distribution.

3. L'arrêt au point de distribution

L'arrêt aux points de distribution correspond, pour les points de distribution où le facteur a un ou plusieurs objets à remettre, à l'action de s'arrêter (ralentissement) au point de distribution et de redémarrer (accélération).

4. L'accès aux points de remise

L'accès aux points de remise correspond, pour les points de remises associés aux points de distribution où le facteur s'est arrêté, à l'action de descendre, le cas échéant, de la voiture, du cyclomoteur ou de la bicyclette et de rejoindre les points de remise (boîtes aux lettres ou destinataire). Cette étape est particulièrement significative dans le cas d'immeubles d'habitation avec accès sécurisé, sas, voies d'accès dédiées, etc. Le temps d'accès est en revanche beaucoup plus court pour les maisons individuelles, dont les points de remise sont généralement situés à proximité du parcours de la tournée.

5. La remise

Il convient de distinguer :

- la remise en boîtes aux lettres des points de distribution avec un seul point de remise ;
- la remise en boîte aux lettres des points de distribution avec plusieurs points de remise ;
- et la remise en mains propres.

Dans le cas de la remise en boîte aux lettres des points de distribution avec un seul point de remise, le facteur peut remettre en une ou plusieurs fois l'ensemble des objets dans la boîte aux lettres (poignée d'objets).

Dans le cas de la remise en boîte aux lettres des points de distribution avec plusieurs points de remise, le facteur effectue une activité de tri manuel devant la batterie de boîtes aux lettres. Il convient de préciser que la réalisation d'un tri préparatoire dans l'ordre des boîtes aux lettres permettrait d'éviter ce tri devant la boîte aux lettres et conduirait, comme dans le cas des points de distribution avec un seul point de remise, à remettre une poignée d'objets dans chaque boîte aux lettres.

Les cas de remise en mains propres au destinataire concernent :

- des objets qui doivent être remis contre signature,
- des objets trop volumineux pour être remis en boîte aux lettres,
- les cas d'absence de boîtes aux lettres sans possibilité de remettre les objets sous la porte du destinataire.

6. Le rechargement en cours de tournée

Le rechargement en cours de tournée consiste à récupérer, en cours de parcours, une partie des objets à distribuer. Le rechargement évite ainsi de saturer la capacité d'emport des agents de distribution, sans les obliger à revenir au bureau distributeur en cours de tournée. Ce rechargement peut être organisé, par exemple :

- soit par l'intermédiaire de « refill-bags » disposés à des points de rechargement disposés le long du parcours, dans lequel les objets sont entreposés ;
- ou par des rencontres prévues avec une voiture.

Les « refill-bag » sont ainsi utilisés par bpost en zone urbaine pour les tournées piéton et vélo, limitées à un poids maximal en capacité d'emport.

7. L'alimentation du rechargement en cours de tournée

L'alimentation du rechargement en cours de tournée peut consister à remplir les « refill-bag » d'une tournée piéton, vélo ou cyclomoteur, pour que l'agent de distribution puisse recharger sa tournée en objets au fur et à mesure du parcours. Il s'agit d'une activité logistique réalisée en dehors de la tournée de l'agent de distribution.

Dans le cas où le rechargement est réalisé par l'intermédiaire d'une rencontre entre l'agent de distribution et une voiture, cela consiste à amener les objets en voiture aux rencontres prévues avec le facteur.

[CONFIDENTIEL]

8.7 Les revenus de l'économie postale

Les revenus engendrés par les activités postales sont principalement constitués :

- des affranchissements des envois postaux ;
- des revenus afférents aux services à valeur ajoutée (VAS, Value Added Services), parmi lesquels on distingue
 - les services de gestion de documents ;
 - la conservation temporaire et la réexpédition du courrier ;
 - d'autres services tels que l'enlèvement du courrier à domicile ;
- des frais terminaux, dans le cadre de l'acheminement du courrier international entrant.

[CONFIDENTIEL]

Bien que les brochures tarifaires publiées par bpost fassent apparaître une segmentation des tarifs d'affranchissement par catégorie de produits, il est d'usage de considérer (à tarifs constants) le volume global d'envois postaux comme principal inducteur d'évolution du

chiffre d'affaires⁵¹. L'évolution du mix de produits dans le volume global de courrier est un inducteur de second ordre.

La distribution des revenus de l'activité courrier de bpost est caractérisée par une forte concentration sur quelques « grands déposants » : en 2011, les 100 plus gros clients de bpost représentent environ 45% des revenus de son activité courrier⁵².

8.8 Synthèse des inducteurs identifiés

Au total, neuf inducteurs de coûts ont été identifiés lors de l'analyse technico-économique des processus :

- le volume de courrier ;
- le mode d'achat des objets postaux (au guichet ou en machine) ;
- le mode d'injection dans le réseau des produits (flux collectés en tournées ou injectés dans le réseau via les centres Masspost) ;
- le niveau de préparation des produits (conditionnement, pré-tri des objets) ;
- le format des objets postaux ;
- le poids des objets postaux ;
- le niveau de service associé aux objets (recommandés, suivi ou standard)
- le niveau d'urgence (prior, non prior) ;
- le mode de remise des objets (remise en mains propres, éventuellement contre signature, ou remise en boîtes aux lettres).

Dans la pratique, on observe cependant une corrélation entre ces différents inducteurs. Le mode d'injection des produits dans le réseau est lié au niveau de préparation des produits : en moyenne, les produits déposés en centres Masspost disposent d'un niveau de conditionnement et de pré tri plus élevé que les objets collectés via les tournées de collecte, qui arrivent non triés en centre de tri. Ces deux inducteurs peuvent ainsi être regroupés en un seul, appelé par la suite « mode d'injection dans le réseau ».

Par ailleurs, une corrélation est également observée entre le format et le poids des objets distribués. En moyenne, les objets FN sont plus légers que les objets GF, eux-mêmes plus légers que les objets de type restmail ou colis. Il est donc possible de regrouper ces deux inducteurs en attribuant un poids moyen à chacune des catégories de format identifiées. L'inducteur conservé est appelé par la suite « Poids – format »

⁵¹ La Poste, rapport financier annuel 2011

⁵² bpost, rapport annuel 2011

Enfin, le mode de remise des objets est également lié au niveau de service proposé : en effet, on peut considérer qu'un envoi recommandé est systématiquement soumis à une remise en mains propres contre signature lors de la distribution. Seul l'inducteur « mode de remise » est donc retenu pour l'étude.

Les inducteurs de coûts qui impactent les processus décrits précédemment sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 16 - Synthèse des inducteurs de coût retenus
pour la modélisation des processus postaux**

Inducteurs de coût	Vente	Collecte	Tri	Transport	Distri
Volume					
Mode d'achat du produit					
Mode d'injection dans le réseau					
Format / Poids					
Niveau d'urgence					
Mode de remise					

9 Spécifications du modèle

9.1 Objectifs de la modélisation

La détermination du coût net du SUP, dans une approche de calcul en coût net évité, nécessite l'évaluation des coûts et des revenus de bpost, dans une situation de référence et dans une situation contrefactuelle.

La modélisation des processus postaux répond ainsi à un double objectif :

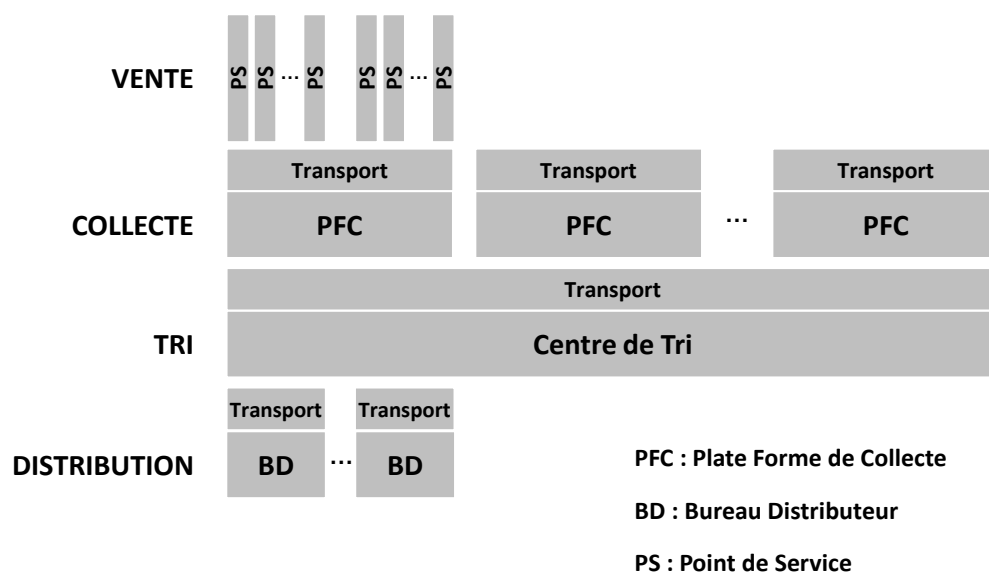
- d'une part, elle permet de **calculer les coûts de l'activité postale** de bpost, depuis la vente jusqu'à la distribution des objets acheminés, **ainsi que les revenus** associés à ces objets ;
- d'autre part, elle participe à la **détermination du scénario contrefactuel**, dans la mesure où celui-ci dépend en partie des résultats obtenus pour la modélisation de bpost dans sa situation actuelle.

9.1.1 Détermination des coûts et des revenus de l'activité postale

9.1.1.1 Périmètre de coûts et niveau de restitution retenus pour la modélisation

Le modèle Bottom Up reconstruit l'outil industriel et l'organisation nécessaires à la prestation des services de vente, d'acheminement et de distribution du courrier, en simulant l'écoulement des volumes de courrier traités à travers les nœuds existants du réseau de bpost (points de service postal, plates-formes de collecte, centres de tri, bureaux distributeurs).

Les coûts de l'activité postale de bpost sont ainsi constitués des coûts engendrés par chacun des processus décrits précédemment : la vente, la collecte, le tri (y compris concentration et préparation à la distribution) et la distribution. Au sein de chaque processus, les nœuds du réseau spécifiques au processus concerné et décrits précédemment sont mis à contribution.

Figure 36 – Les coûts sont calculés pour chaque nœud du réseau

Le modèle détermine ainsi les coûts engendrés par le traitement des envois postaux au sein de chaque nœud du réseau ou sur la zone d'influence de ces nœuds, comme représenté ci-dessus,

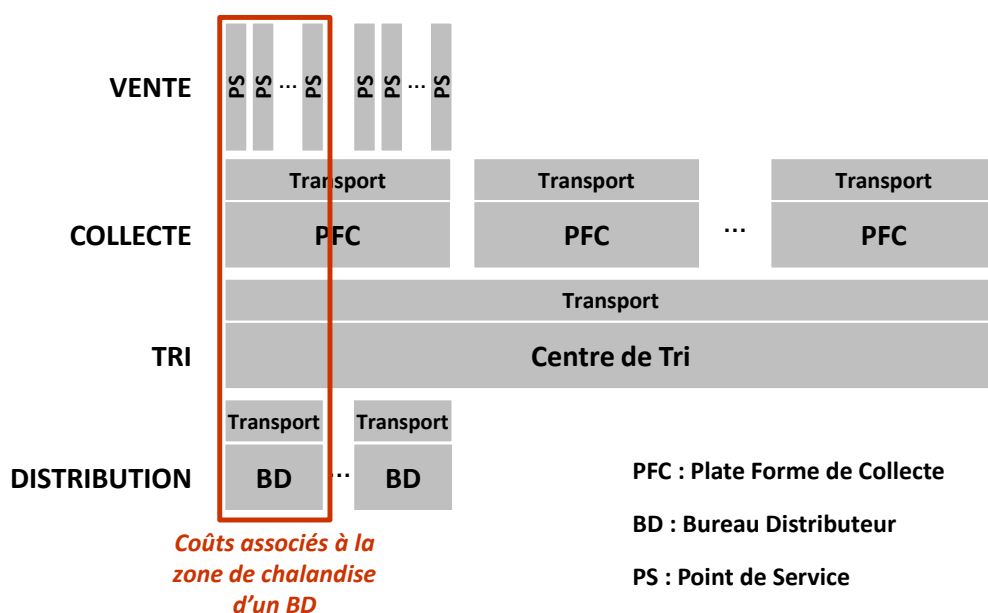
Figure 36 :

- le coût du processus de vente est constitué par la somme des coûts de vente dans l'ensemble des points de service postal ;
- le coût du processus de collecte est constitué par la somme des coûts de collecte par plate-forme de collecte ;
- le coût du processus de tri est calculé comme la somme des coûts de traitement dans chacun des 4 centres de tri (y compris concentration et préparation à la distribution);
- le coût du processus de distribution est constitué de la somme des coûts des tournées de distribution sur la zone de chalandise de chaque bureau distributeur ;
- le coût du transport est constitué de la somme des coûts des liaisons de transports entre les nœuds du réseau concernés.

Parmi ces processus, il est admis dans la littérature que la distribution du courrier est le processus qui engendre le plus de coûts pour un opérateur postal. Il est également dimensionnant d'un point de vue commercial. En effet, les clients destinataires ne payent pas pour que les objets postaux leur soient distribués. En revanche, ils sont prescripteurs du moyen de communication qui sera choisi par les clients émetteurs (y compris eux-mêmes). De ce point de vue, c'est le processus de distribution qui détermine l'empreinte d'un opérateur pour l'ensemble de ses services (vente, collecte et distribution).

Afin de rendre compte du caractère déterminant du processus de distribution dans l'activité postale, les coûts déterminés par le modèle sont **ensuite restitués au niveau de la zone de chalandise d'un bureau distributeur**. Cette zone, appelée par la suite « zone BD », correspond à la zone géographique sur laquelle les tournées de distributions sont effectuées depuis un même bureau distributeur. Dans cette approche, la zone de chalandise d'un bureau distributeur porte donc d'une part la somme des coûts des tournées de distribution effectuées depuis ce bureau distributeur, et d'autre part la part des coûts engendrés par les volumes distribués sur cette zone lors de leur passage au sein des nœuds du réseau en amont de la distribution (Figure 37).

Figure 37 – Niveau de restitution retenu dans le modèle

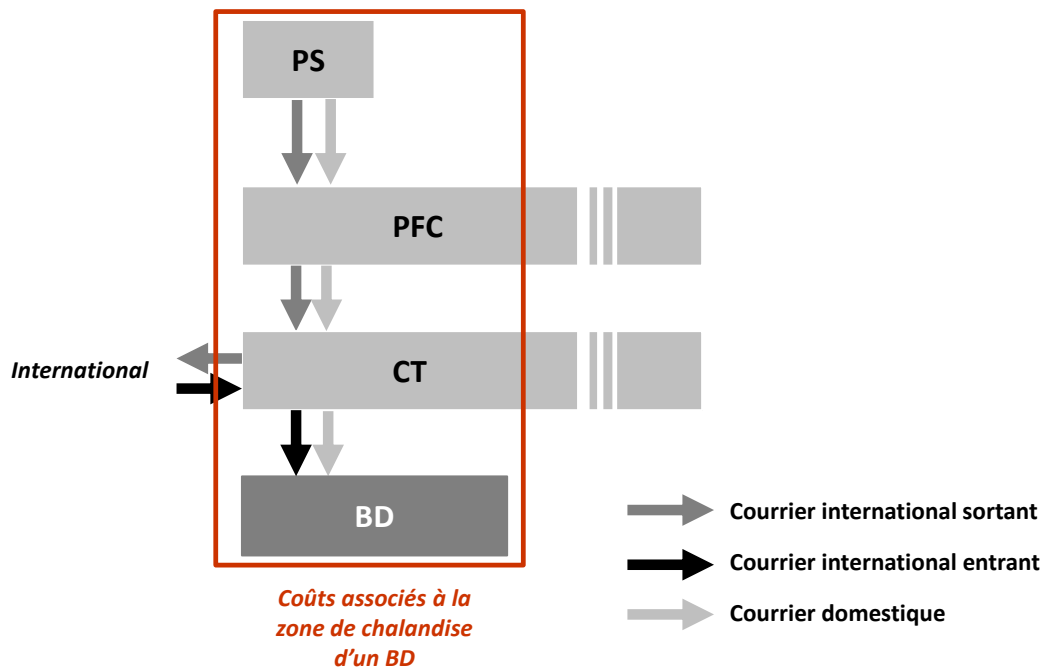


Chaque processus contribue ainsi au coût d'une zone BD à niveau des coûts générés par le courrier distribué sur cette zone lors de son passage dans chacun des processus en amont.

Il convient cependant de noter que les coûts engendrés par l'acheminement du courrier international sortant, qui n'est, par définition, pas distribué sur le territoire, ne sont pas pris en compte dans une telle approche. Pourtant, ce courrier est vendu, collecté et en partie trié en Belgique, ce qui engendre des coûts relatifs à ces processus.

Afin de les prendre en compte dans le modèle, il convient donc, pour ce type de courrier, de considérer non pas les volumes distribués au sein de la zone BD, mais les volumes collectés au sein de cette même zone BD (Figure 38).

Figure 38 - Représentation des flux de courrier entre les nœuds du réseau et prise en compte de l'ensemble des coûts induits par ces flux



Le coût total de la zone de chalandise d'un bureau distributeur correspond ainsi à la somme :

- des coûts de vente, d'acheminement et de distribution des envois domestiques et des envois internationaux entrants distribués au sein de cette zone de chalandise ;
- des coûts de vente et d'acheminement des envois internationaux sortants vendus et collectés au sein de cette zone de chalandise, ainsi que des frais terminaux qui en découlent.

9.1.1.2 Prise en compte des revenus de l'activité postale

Similairement à l'évaluation des coûts des processus postaux décrit précédemment, et à des fins de comparabilité des coûts et des revenus modélisés, la détermination des revenus générés par l'activité postale est également restituée au niveau des zones BD.

Dans la même logique, le revenu total généré par la zone de chalandise d'un bureau distributeur est ainsi constitué :

- des revenus générés par le volume de courrier domestique et international entrant distribué au sein de la zone de chalandise (y compris frais terminaux pour le courrier international entrant) ;
- des revenus générés par le courrier international sortant vendu et collecté au sein de cette même zone de chalandise.

9.1.2 Détermination du scénario contrefactuel

Au-delà du calcul des coûts et des revenus générés par l'activité postale de bpost dans sa situation actuelle, à des fins de vérification, la modélisation a également pour objectif la détermination du scénario contrefactuel de l'opérateur, c'est-à-dire l'organisation que l'opérateur choisirait de mettre en place s'il n'était plus soumis aux obligations de service universel. Trois degrés de liberté ont été identifiés pour l'élaboration de ce scénario contrefactuel (Tableau 17).

Tableau 17 : Rappel des options contrefactuelles modélisée dans le cadre de cette étude en l'état actuel du contexte du secteur postal⁵³

Délai d'acheminement	Fréquence de distribution	Empreinte géographique
Suppression J+1	Distribution 5 jours par semaine sur le territoire couvert	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées
		Empreinte nationale
	Hétérogénéité de la fréquence de distribution sur le territoire couvert (Fréquence de distribution dépendant de la profitabilité des zones)	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées
		Empreinte nationale
Conservation des produits J+1 à l'identique	Distribution 5 jours par semaine	Sélection des zones fonction de la rentabilité des tournées
		Empreinte nationale

Source : TERA Consultants

Libéré de ses obligations de SUP, bpost pourrait donc a priori choisir :

- de supprimer la catégorie de courrier Prior, et ainsi de distribuer tout son courrier en J+2 ou J+3 ;
- de diminuer sa fréquence de distribution sur tout ou partie du territoire desservi ;

⁵³ Les scénarios modélisés dans la présente étude sont de nature générique et non-exhaustive par rapport à ce que bpost pourrait retenir comme scénario countrefactuel en cas de demande de compensation.

- de diminuer son empreinte géographique, c'est-à-dire de supprimer, sur certaines zones, son activité de distribution.

Cette section décrit à la fois les impacts de ces choix stratégiques sur l'organisation de bpost, la manière dont ces options sont implémentées dans le modèle, et enfin comment le modèle aide à la détermination du scénario contrefactuel finalement retenu.

9.1.2.1 Délais d'acheminement

Dans l'éventualité où bpost libéré de ses obligations de SUP déciderait de ne pas conserver le délai de J+1 qui lui est imposé aujourd'hui pour certains produits, le scénario contrefactuel doit permettre de prendre en compte les impacts de ce choix sur l'organisation et le dimensionnement de l'outil industriel de bpost.

La description des processus réalisée précédemment permet d'identifier le niveau d'urgence du courrier comme étant un inducteur de coût pour les processus de collecte, de tri et de transport :

- pour le processus de collecte, car la distribution en J+1 des produits entraîne une fréquence de relevage des points de collecte plus importante, afin de permettre un arrivage régulier des flux en centre de tri, et par conséquent une optimisation de l'outil industriel de traitement de ces flux en centre de tri.
- pour le processus de tri, car la distribution en J+1 nécessite la mise en place d'une organisation industrielle adaptée, impliquant un traitement de nuit des objets en centre de tri, et donc des coûts salariaux plus élevés ;
- pour le processus de transport, car les véhicules qui transportent les flux de courrier entre deux nœuds du réseau doivent s'adapter aux horaires des nœuds qu'ils desservent, ce qui impacte directement le niveau de transport à vide de ces véhicules. Ainsi, plus les délais de distribution sont courts, plus les délais d'acheminement sont serrés et plus le taux de remplissage des véhicules de transport de courrier est faible.

Du point de vue des revenus, il convient d'évaluer l'impact que pourrait avoir la disparition du niveau de service prior, c'est-à-dire d'une distribution en J+1 sur les tarifs que bpost pourrait pratiquer, au regard des attentes des différentes catégories de clients.

Le tableau de bord du module principal permet de choisir la conservation ou la suppression de la prestation du service de distribution de ses produits en j+1.

Ce choix entrainera une modification directe des paramètres pertinents dans les modules relatifs aux processus concernés :

- collecte : nombre moyen journalier de relevages d'un unique point de collecte ;
- tri : paramètre de niveau de salaire moyen pour le processus de tri ;
- transport : paramètre de taux de remplissage des véhicules pour le processus de transport ;

- revenus : tarifs unitaires des produits dans le module de calcul des revenus de bpost.

9.1.2.2 Fréquence de distribution

Libéré de ses obligations de SUP, bpost ne serait plus obligée de couvrir 5 jours par semaine l'ensemble des adresses du territoire. Le scénario contrefactuel doit permettre de prendre en compte les impacts d'une distribution à une fréquence moins importante que la fréquence quotidienne.

La description des processus réalisée précédemment permet d'identifier le niveau d'urgence du courrier comme étant un inducteur de coût pour les processus de collecte, de tri et de transport :

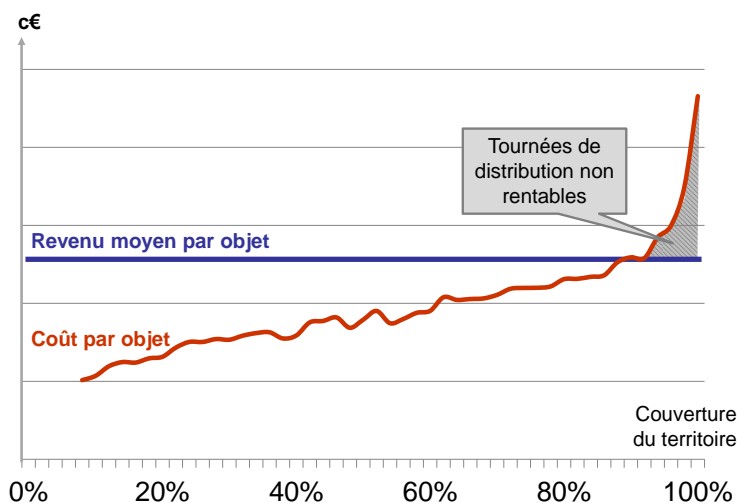
- pour le processus de distribution, car la diminution de la fréquence de distribution concentre les volumes sur les tournées et accroît de ce fait la probabilité de s'arrêter à chaque adresse pour le facteur. Cela entraîne une hausse des coûts d'arrêt et joue également sur les économies d'échelle.
- pour le processus de tri, pour les mêmes raisons qu'en cas de disparition du J+1 ;
- pour le processus de transport, car les véhicules qui transportent les flux de courrier entre deux nœuds du réseau doivent s'adapter aux horaires des nœuds qu'ils desservent, ce qui impacte directement le niveau de transport à vide de ces véhicules.

9.1.2.3 Empreinte géographique

Dans l'éventualité où bpost libéré de ses obligations de SUP déciderait de restreindre son empreinte géographique, le scénario contrefactuel doit définir les zones du territoire pour lesquelles bpost déciderait de ne plus assurer sa prestation de distribution. Cette approche repose sur le comportement d'un agent économique raisonnable, qui cherche à ne plus proposer les prestations qui engendrent pour lui des pertes.

Dans la mesure où le modèle détermine les coûts et les revenus générés par l'ensemble des processus pour les objets distribués sur la zone de chalandise d'un bureau distributeur, et restitue ces coûts par zone BD (voir § 9.1.1), cette approche revient à éliminer les zones BD non rentables pour l'opérateur, c'est-à-dire les zones pour lesquelles la somme des coûts des tournées de distribution est supérieure à la somme des revenus générés par les objets distribués lors de ces mêmes tournées (voir Figure 39).

Figure 39 - Identification des tournées non rentables pour bpost – Exemple purement illustratif



Source : Analyse TERA Consultants

Comme cela a déjà été mentionné, la couverture du territoire, pour la collecte et la distribution, ainsi que la présence géographique de l'opérateur (pour les points de collecte et les points de service postal) sont dimensionnées par les choix stratégiques de bpost au regard de la prestation du service de distribution.

Ainsi, il sera considéré que si **bpost décide de ne plus distribuer le courrier dans une zone BD donnée, la prestation de collecte ainsi que le maintien d'un réseau de collecte et de points de service postal ne sont alors plus assurés sur cette même zone géographique.**

Si la zone BD est rentable (c'est-à-dire si le coût net de la zone est négatif), alors l'ensemble des tournées de distribution de cette zone (rentables ou non) sont maintenues, ainsi que les tournées de collecte et le centre de distribution de rattachement.

Lorsqu'une zone n'est pas rentable, l'ensemble des tournées de distribution de cette zone (rentables ou non) sont supprimées, ainsi que :

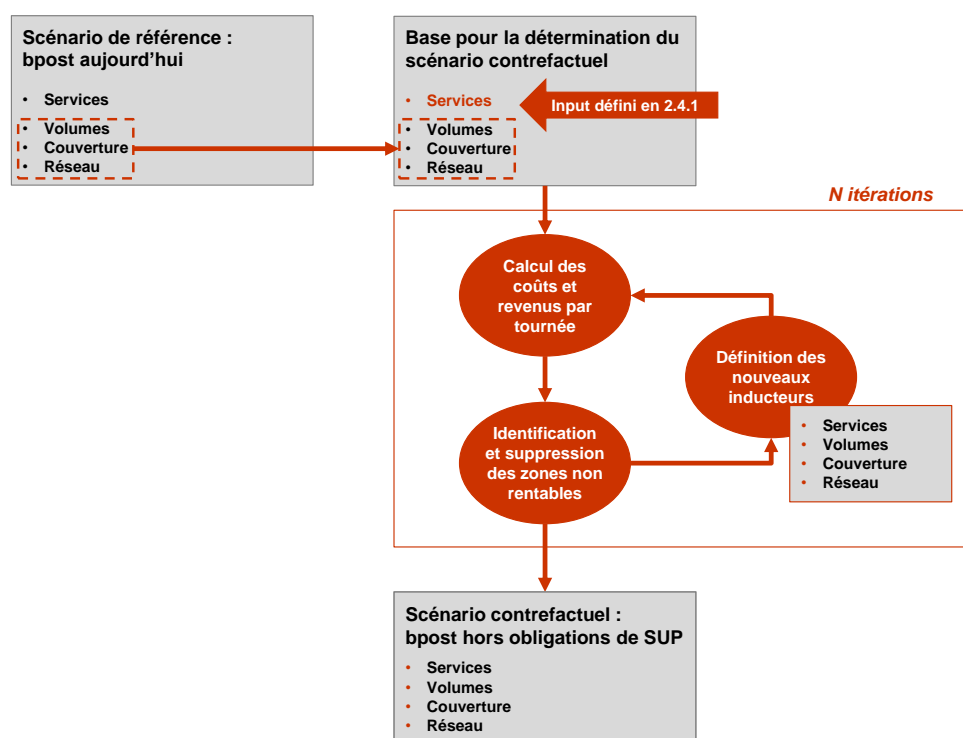
- le bureau distributeur de la zone ;
- la liaison de transport « CT → BD » associée ;
- l'ensemble des points poste présents sur la zone ;
- la partie postale des bureaux de postes présents sur la zone ;
- les tournées de collecte effectuées sur la zone ;
- le cas échéant, la plate-forme de collecte colocalisée avec le bureau distributeur supprimé (les tournées de collecte sont alors réorganisées à partir des plates-formes de collecte les plus proches) ;
- le cas échéant, la liaison de transport « PFC → BD ».

[CONFIDENTIEL]

Cette situation permet de déterminer un nouveau nombre de tournées de distribution et de centres de distribution au niveau national. Le niveau global d'activité de l'opérateur est alors redimensionné, afin de prendre en compte la baisse d'activité liée à la diminution de la couverture géographique de l'opérateur et du réseau de points de service postal. En particulier, l'outil industriel relatif aux centres de tri et aux centres masspost est ajusté pour s'adapter à la baisse d'activité qui découle de cette nouvelle situation.

La séquence de calcul décrite précédemment est à nouveau mise en œuvre sur les zones géographiques conservées (voir Figure 40).

Figure 40 : Algorithme itératif de détermination de la couverture géographique de bpost dans le scénario contrefactuel



Source : TERA Consultants

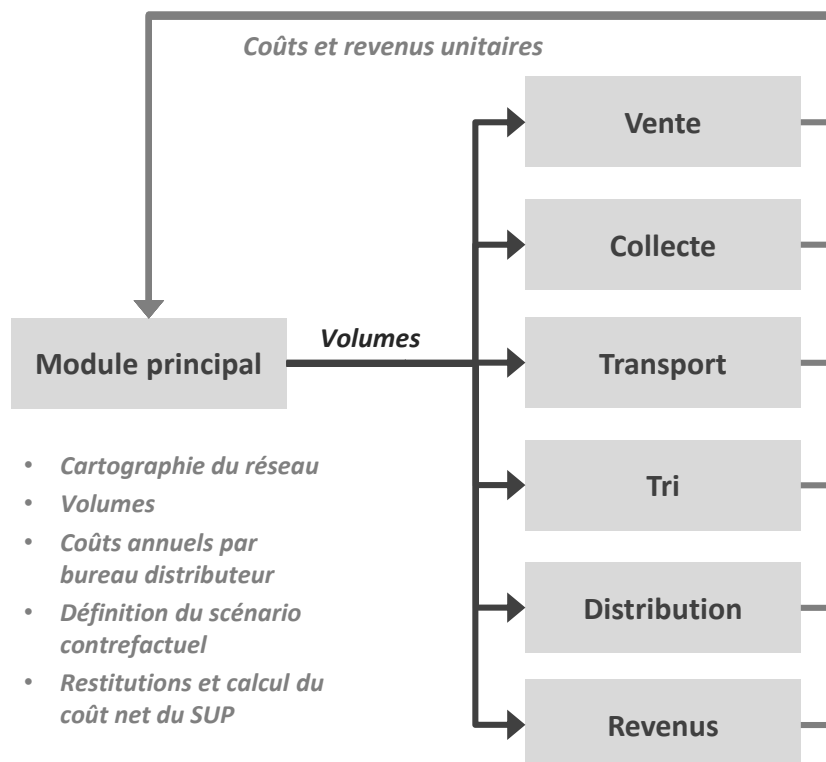
9.2 Présentation générale du modèle

Le modèle de calcul est constitué de 7 modules, représentés Figure 41 :

- 5 modules de calculs des coûts (coûts de la vente, coûts de la collecte, coûts du transport, coûts du tri, coûts de la distribution) ;
- 1 module de calcul des revenus ;

- un module principal, contenant les données alimentant les 6 autres modules et qui agrège les résultats de ces modules.

Figure 41 - Architecture générale de la modélisation



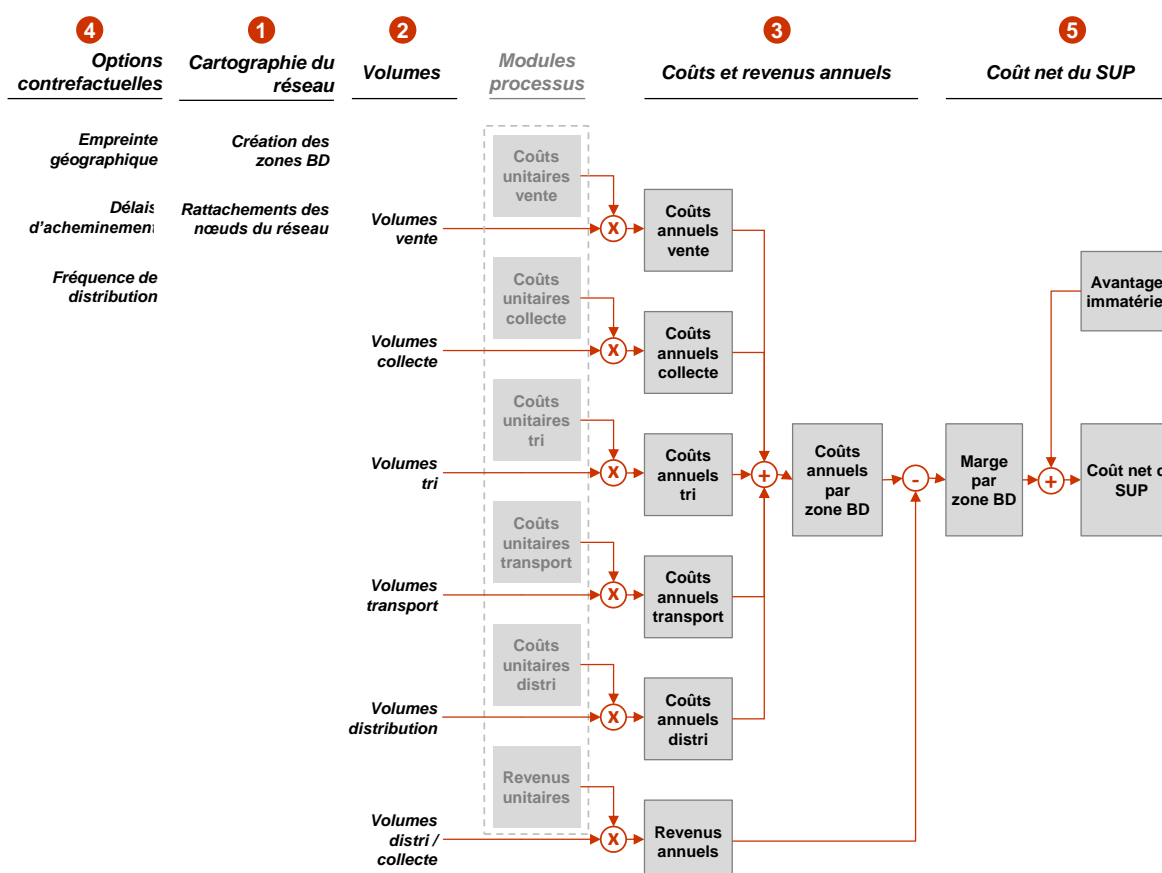
Les fonctionnalités de ces 7 modules ainsi que les principes généraux des calculs réalisés sont décrits dans la présente section.

9.2.1 Module principal

Le rôle du module principal est essentiellement la quantification du coût net du SUP. Cependant, ce module possède plusieurs fonctions intermédiaires nécessaires à la réalisation de l'estimation du coût net du SUP :

- le calcul des coûts et des revenus annuels de l'opérateur par « zone BD », dans une situation donnée (situation actuelle ou situation contrefactuelle) ;
- la détermination des volumes collectés et distribués par « zone BD » ;
- le choix des options déterminant le scénario contrefactuel.

Figure 42 - Architecture du module principal

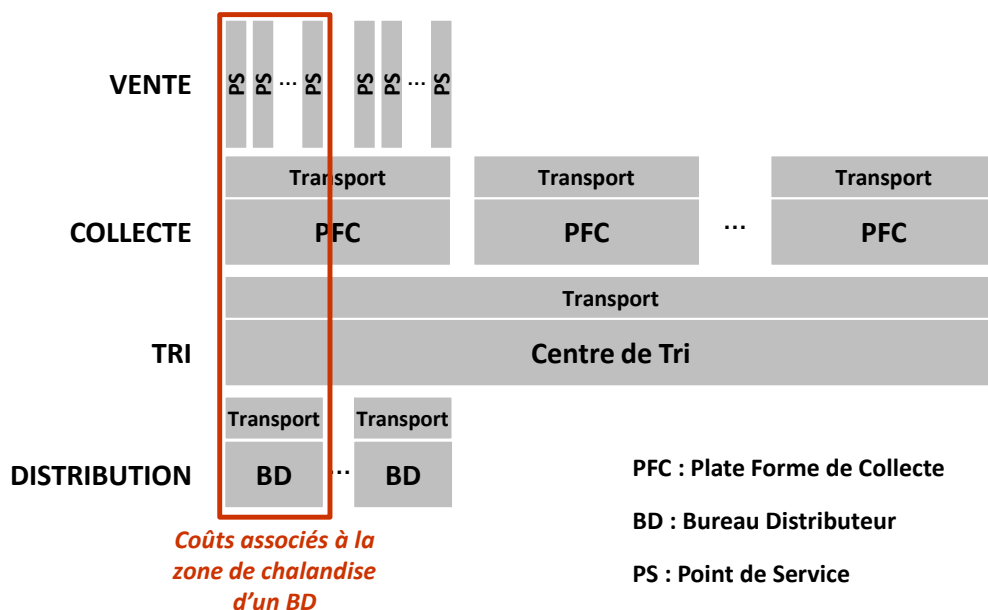


9.2.1.1 Cartographie du réseau

La détermination des coûts et des revenus par zone BD nécessite de connaître (cf. 9.1.1) :

- les coûts de vente, d'acheminement et de distribution ainsi que les revenus associés aux envois domestiques et aux envois internationaux entrants distribués au sein de chaque zone BD ;
- des revenus générés par le volume de courrier domestique et international entrant distribué au sein de la zone de chalandise (y compris frais terminaux pour le courrier international entrant) ;
- les coûts de vente et d'acheminement ainsi que les revenus des envois internationaux sortants vendus et collectés au sein de cette zone de chalandise, y compris les frais terminaux.

Figure 43 –Rappel du niveau de restitution retenu dans le modèle



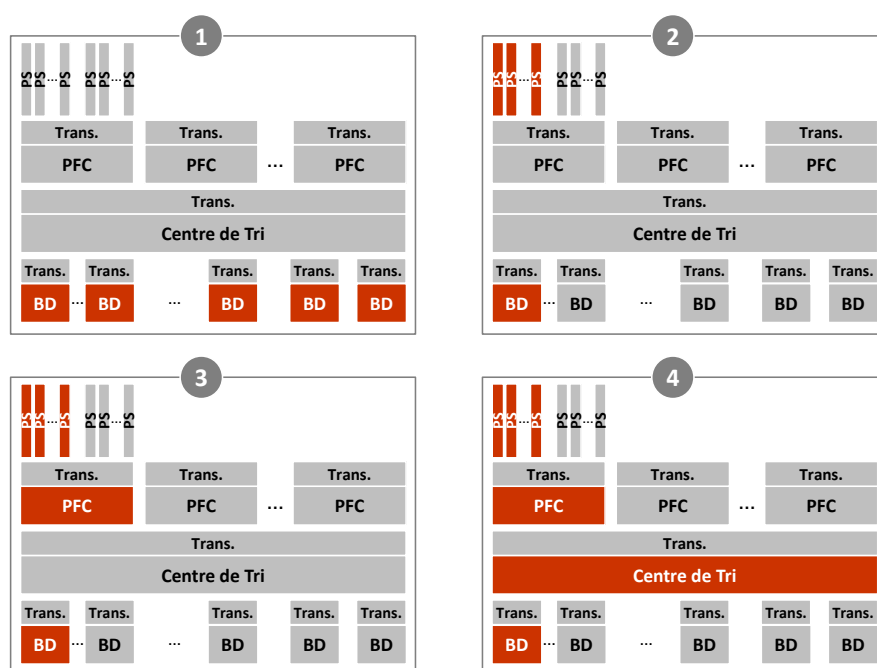
Cette approche nécessite de déterminer :

- les PS appartenant à une zone BD donnée ;
- les liaisons de transports concernées par le courrier distribué et collecté sur une zone BD donnée ;
- les tournées de collecte effectuées sur une zone BD donnée ;
- le centre de tri départ concerné par le courrier collecté sur une zone BD donnée, et le centre de tri arrivée concerné par le courrier distribué sur cette même zone BD.

Une cartographie du réseau postal de l'opérateur, permettant la connaissance précise du positionnement géographique de chaque nœud du réseau et des interactions entre ces différents nœuds, est donc nécessaire. Cette cartographie est réalisée en 4 étapes :

- la création des zones BD, c'est-à-dire des zones de distribution du courrier à partir d'un unique bureau distributeur ;
- le rattachement des points de service postal aux zones BD ;
- le rattachement des zones BD à une plate-forme de collecte ;
- le rattachement des plates-formes de collecte à un centre de tri.

Figure 44 - Les 4 étapes de la cartographie du réseau postal



1. Création des zones BD

La création des zones BD est la première étape de l'élaboration de la cartographie. Elle permet de découper le territoire belge en zones étanches de distribution du courrier : au sein d'une zone BD, tout le courrier distribué provient de l'unique bureau distributeur rattaché à cette zone.

Cette étape est primordiale, car elle constitue l'identification du niveau de finesse de restitution des coûts du modèle, et par conséquent du niveau de finesse de la maille à partir de laquelle est déterminée l'empreinte géographique de l'opérateur dans le scénario contrefactuel.

L'identification des zones BD est réalisée selon l'approche suivante :

- si une commune possède un unique bureau distributeur, alors cette commune est rattachée à ce bureau distributeur ;
- si une commune possède plusieurs bureaux distributeurs, la commune est découpée en autant de zones que le nombre de bureaux distributeurs existants, en considérant que chaque zone comporte un nombre identique de points de remise (adresses postales) ;
- si une commune ne possède pas de bureau distributeur, il est alors considéré qu'elle est entièrement desservie par le bureau distributeur le plus proche du centre de la commune.

2. Rattachement des points de service postal aux zones BD

Une fois les zones BD constituées, la deuxième étape de l'élaboration de la cartographie du réseau consiste à attribuer l'ensemble des points de service postal à une zone BD. Si, d'un point de vue opérationnel, il n'y a pas de lien direct entre un point de service (où est réalisé la vente des produits postaux) et un bureau distributeur (d'où est issu le courrier distribué), ce rattachement n'en demeure pas moins nécessaire pour 2 raisons :

- d'une part, l'approche mise en œuvre pour déterminer le scénario contrefactuel, qui consiste à mettre fin à toute activité postale (vente, collecte, distribution) sur les zones BD identifiées comme non rentables, nécessite de connaître les points de service qui devront être fermés le cas échéant ;
- d'autre part, si le coût de la vente des objets postaux distribués sur une zone BD donnée ne nécessite pas de connaître les points de vente dont les objets sont issus (les objets distribués pouvant avoir été vendus sur la totalité du territoire), la prise en compte du courrier international sortant, dont les coûts sur une zone BD correspondent à la vente et à la collecte de ces objets sur la zone BD, nécessite de savoir quels sont les points de service postal attribuables à la zone BD.

Le rattachement des points de service postal aux zones BD est réalisé selon l'approche suivante :

- Tous les points de services situés dans les communes ne possédant pas de bureau distributeur ou possédant un unique bureau distributeur sont rattachés à la zone BD de cette commune.
- Les points de services d'une commune possédant plusieurs bureaux distributeurs, et par conséquent scindée en plusieurs zones BD, sont rattachés à la zone BD du bureau distributeur le plus près au sein de la commune.

3. Rattachement des bureaux distributeurs aux plates-formes de collecte

La troisième étape de la cartographie consiste à rattacher chaque bureau distributeur à une unique plate-forme de collecte.

De même que pour les points de service postal, il n'existe pas de lien direct entre une plate-forme de collecte et un bureau distributeur d'un point de vue opérationnel. Le mode de calcul retenu dans la modélisation pour le courrier international sortant impose cependant, comme pour les points de service postal, d'effectuer ce rattachement théorique, afin d'être en mesure de calculer les coûts de collecte sur une zone BD.

Chaque bureau distributeur, ainsi que la zone BD qu'il dessert, est ainsi rattaché à la plate-forme de collecte la plus proche. Dans cette approche, la zone d'influence d'une plate-forme de collecte est donc constituée de la somme des zones BD qui la constituent. Par extension, l'ensemble des points de services contenus dans les zones BD rattachées à une plate-forme de collecte donnée sont également rattachés à cette plate-forme de collecte.

4. Rattachement des bureaux distributeurs aux centres de tri

La dernière étape de la cartographie du réseau postal consiste à attribuer un unique centre de tri à chaque plate-forme de collecte. Elle est réalisée en choisissant, pour chaque plate-forme de collecte, le centre de tri le plus proche.

La cartographie ainsi réalisée permet donc d'identifier :

- le coût de la vente sur la zone BD ;
- les PS présents sur chaque zone BD ;
- la plate-forme de collecte attachée

Chaque point de service postal est ainsi relié à une plate-forme de collecte donnée, elle-même associée à un centre de tri arrivée précis. Les bureaux distributeurs sont eux-mêmes rattachés à un centre de tri départ.

9.2.1.2 Calcul des volumes

La deuxième fonction du module principal est la détermination des volumes de courrier traités au cours de chaque processus. L'approche de modélisation retenue nécessite par ailleurs, pour chaque processus, la détermination des volumes distribués et la détermination des volumes collectés.

Cette détermination est réalisée à partir :

- des volumes de courrier qui arrivent en tri départ par centre de tri ;
- de la cartographie réalisée auparavant.

A partir des volumes arrivant en centre de tri départ, le modèle détermine un volume global d'objets postaux, réparti entre les produits techniques pertinents (identifiés ultérieurement dans les spécifications techniques des processus), et selon le caractère domestique, international entrant ou international sortant des objets.

[CONFIDENTIEL]

La cartographie réalisée auparavant permet de déterminer les zones BD associées à chaque centre de tri, et par conséquent le nombre d'adresses postales présentes sur la zone d'influence du centre de tri.

Le modèle détermine alors les volumes de courrier entrant en centre de tri arrivée, au prorata du nombre de boîtes aux lettres desservies par chaque centre de tri, et par conséquent les flux de produits transportés entre centres de tri départ et centres de tri arrivée.

Les volumes ainsi déterminés permettent de calculer, pour chacun des produits techniques identifiés :

- les volumes collectés sur chaque zone BD, calculés au prorata du nombre d'adresses présentes sur chaque zone BD ;
- les volumes traités par chaque plate-forme de collecte, calculés comme la somme des volumes collectés sur les zones BD associées à une plate-forme de collecte donnée ;
- les volumes de courrier transportés entre les plates-formes de collecte et les centres de tri, égaux aux volumes traités par chaque centre de tri.
- les volumes de courrier transportés entre centres de tri, déjà calculés ;
- les volumes de courrier transportés entre les centres de tri et les bureaux distributeurs de chaque zone BD, calculés au prorata du nombre d'adresses présentes sur chaque zone BD ;
- les volumes distribués sur chaque zone BD, égaux aux volumes transportés entre le centre de tri et le bureau distributeur de la zone BD.

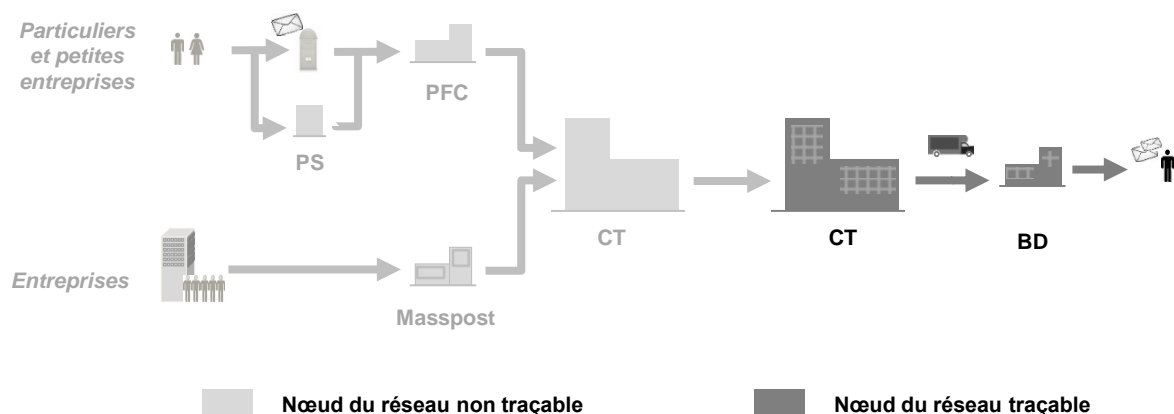
9.2.1.3 Vérification du calcul des coûts et revenus annuels de bpost dans une situation donnée

Les coûts annuels relatifs à chaque processus sont calculés à partir des coûts unitaires des objets transitant dans chaque processus, multipliés par le volume d'envois postaux.

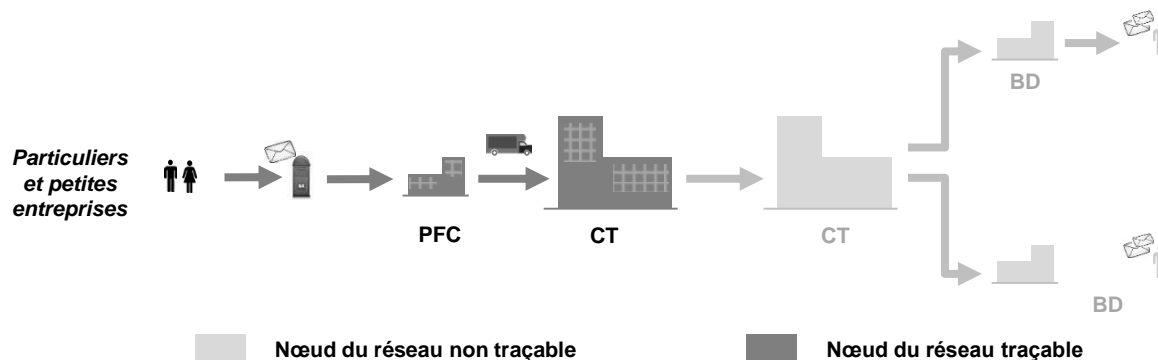
Les principes de calcul des coûts unitaires, pour chaque processus, sont détaillés par la suite dans la présentation des modules par processus (voir § 9.2.2). La présente section précise l'utilisation de ces coûts unitaires par le module principal.

Les modules relatifs à chaque processus calculent un coût unitaire du processus pour chaque nœud du réseau concerné par le processus. Par exemple, le module de vente calcule un coût unitaire de la vente par point de service postal, le module de tri calcule un coût unitaire du tri d'un objet pour chaque centre de tri, et le module de distribution calcule un coût unitaire par zone BD, c'est-à-dire pour chaque bureau distributeur.

Lorsqu'on considère les volumes distribués sur une zone BD, il est possible de savoir de quel bureau distributeur et de quel centre de tri arrivée proviennent les envois distribués, comme le montre la figure ci-dessous. Il est donc possible d'attribuer à un objet donné les coûts unitaires associés à ces nœuds précis, c'est-à-dire le coût unitaire du tri arrivée au sein de ce centre de tri, et les coûts unitaires de distribution sur cette zone BD. En revanche, en amont du centre de tri arrivée, les envois peuvent provenir de l'ensemble du territoire national ou même de l'international. Les coûts unitaires qui seront attribués à l'objet pour les processus de vente, de collecte et de tri départ ne peuvent pas être associés à un nœud précis, et seront donc calculés à partir de la moyenne des coûts unitaires de ces processus sur l'ensemble du territoire.

Figure 45 – Traçabilité d'un envoi distribué sur une zone BD

A l'inverse, lorsqu'on considère les volumes collectés sur une zone BD, il est possible de savoir par quelle plate-forme de collecte ou quel centre masspost ces objets ont transité, le centre de tri départ qui agrège les flux, ainsi éventuellement que le point de service postal d'où provient l'envoi. Les coûts unitaires associés à ces nœuds précis du réseau pourront être attribués à l'objet postal. En revanche, les coûts unitaires relatifs aux processus en aval du tri arrivée ne peuvent être associés à un nœud précis du réseau, car les objets collectés sont expédiés sur l'ensemble des centres de tri, pour être distribués sur l'ensemble du territoire et à l'international.

Figure 46 - Traçabilité d'un envoi collecté sur une zone BD

Cette distinction prend toute son importance dans le modèle, dans la mesure où sont considérés à la fois des envois distribués (pour le courrier domestique et international entrant) et des objets collectés (pour le courrier international sortant).

Selon le type de courrier (domestique, international entrant ou international sortant), les coûts unitaires considérés seront donc :

- soit le coût unitaire directement associé à un nœud donné ;
- soit la moyenne des coûts unitaires de l'ensemble des nœuds de même type sur le territoire belge.

Le tableau ci-dessous résume les coûts unitaires qui seront pris en compte dans le cadre de la vérification du calcul du coût annuel de l'activité postale par zone BD.

Tableau 18 : Coûts unitaires appliqués aux différents envois, par processus

Processus	Courrier Domestique	Courrier International Entrant	Courrier international Sortant
Vente	CU moyen	-	CU direct
Collecte	CU moyen	-	CU direct
Transport PFC -> CT arrivée	CU moyen	-	CU direct
Tri arrivée	CU moyen	CU direct	CU direct
Transport CT arrivée -> CT départ	CU moyen	CU direct	CU direct
Tri départ	CU direct	CU direct	CU direct
Transport CT départ -> BD	CU direct	CU direct	-
Distribution	CU direct	CU direct	-

Source : TERA Consultants

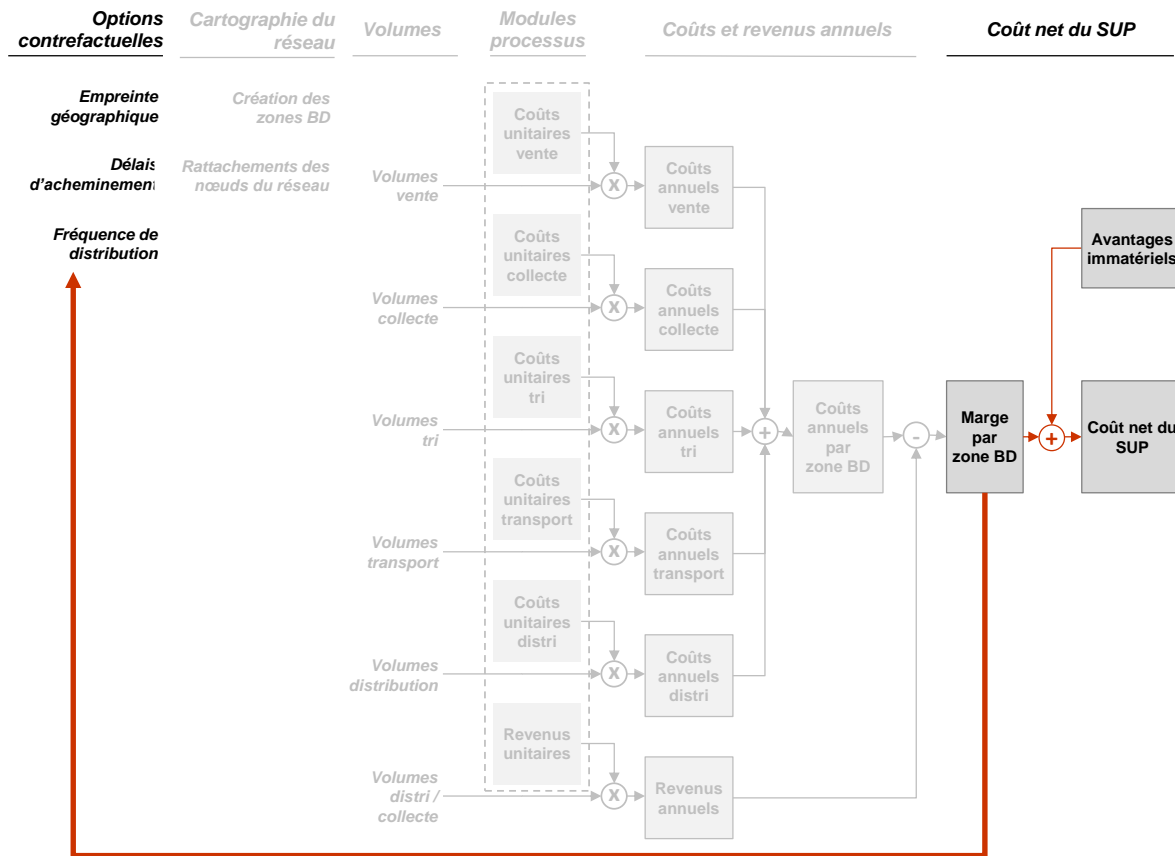
9.2.1.4 Vérification du calcul du coût net du SUP

La vérification du calcul du coût net du SUP est l'objectif final du modèle. Il nécessite la détermination des coûts et des revenus annuels de l'opérateur dans sa situation actuelle de prestataire du SUP et dans un scénario contrefactuel où il ne serait pas prestataire du SUP.

La vérification du calcul du coût net du SUP est donc réalisée en comparant les résultats du module principal pour un opérateur (coûts et revenus annuels par zone BD) avec les résultats du même modèle en modifiant les options contrefactuelles :

- choix des délais d'acheminement ;
- choix de la fréquence de distribution ;
- choix de l'empreinte géographique, elle-même déterminée à l'aide des résultats du modèle dans le scénario principal.

Figure 47 – Vérification du calcul du coût net du SUP à l'aide du choix des options contrefactuelles



Par ailleurs, la vérification du calcul du coût net du SUP passe également par l'évaluation des avantages immatériels pour bpost liés à la prestation du SUP. Il s'agit :

- d'une meilleure efficacité publicitaire ;
- de l'amélioration de la valeur de la marque.

Meilleure efficacité publicitaire

Le module principal détermine, sur les zones BD sur lesquelles bpost continuerait d'assurer ses services dans le scénario contrefactuel, la valeur en terme de visibilité des tournées de collecte et de distribution réalisées.

Il s'agit d'évaluer chaque tournée en équivalent campagne de publicité, et d'en déduire un coût de campagne publicitaire équivalent.

Amélioration de la valeur de la marque

Il s'agit d'évaluer le ratio budget publicitaire / notoriété de la marque et de le comparer à celui d'autres entreprises afin d'en déduire l'avantage offert à bpost par la fourniture du SUP.

9.2.2 Modules par processus

Les 6 modules relatifs à chacun des processus sont structurés de manière similaire.

Chaque module :

- Importe depuis le module principal les données relatives aux volumes de bpost
- Calcule les coûts unitaires pour chaque produit technique identifié au sein du processus concerné
- Dispose d'un onglet de paramétrage permettant de piloter et d'ajuster les différents éléments de coût calculés au sein du processus
- Dispose d'un onglet de restitution des coûts annuels par processus, à but purement informatif, et permettant d'ajuster le paramétrage du module à des fins de calibrage des coûts du processus.

9.3 Spécifications techniques des modélisations relatives à chaque processus

[CONFIDENTIEL]

10 Résultats

Les résultats relatifs à la vérification du calcul de coût net du service universel sont fournis ici à titre illustratif et permettent de tester les impacts sur les coûts de modifications opérationnelles liées à des choix sur les délais de distribution et/ou la fréquence de distribution et/ou la fréquence géographique.

Il convient également de souligner qu'il n'y a pas eu dans le cadre de cet exercice de calcul du coût net du SU postal, à des fins de vérification, d'analyse relative à l'impact sur les revenus des choix relatifs aux niveaux de service. Ainsi, lorsqu'il s'agira de calculer un coût net du SU postal, dans le cadre d'une demande formelle de l'opérateur en charge du SU postal, il conviendra de réaliser des analyses complémentaires sur l'évolution des tarifs et des revenus dans le cadre d'un scénario contrefactuel.

10.1 Résultats relatifs au scénario de référence

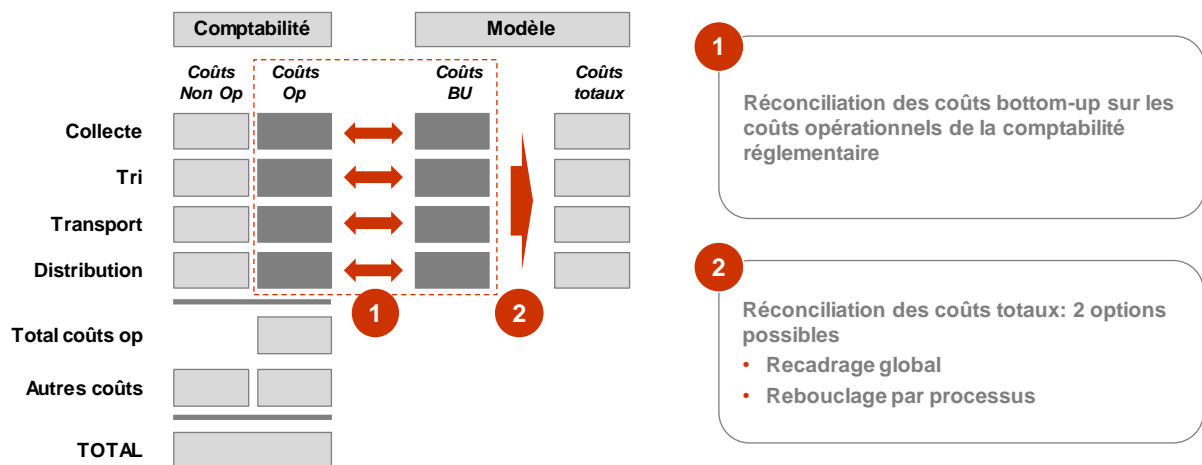
Il s'agit des coûts issus du modèle de vérification du calcul du coût net du service universel postal qui correspondent à la situation actuelle de bpost, opérateur fournisseur du service universel postal en Belgique.

[CONFIDENTIEL]

Le modèle de vérification du calcul du coût net du SUP produit des coûts opérationnels bottom-up pour chaque processus. Il convient ensuite :

- de vérifier l'écart entre les coûts opérationnels bottom-up et le même périmètre de coûts opérationnels issus de la comptabilité de bpost ;
- de prendre en compte, via un mark up, les charges non opérationnelles (structures, supports, etc.) de bpost, correspondant au périmètre modélisé (courrier et colis).

Figure 48 : Les 2 étapes successives de la réconciliation des charges bottom-up et des charges comptables de bpost



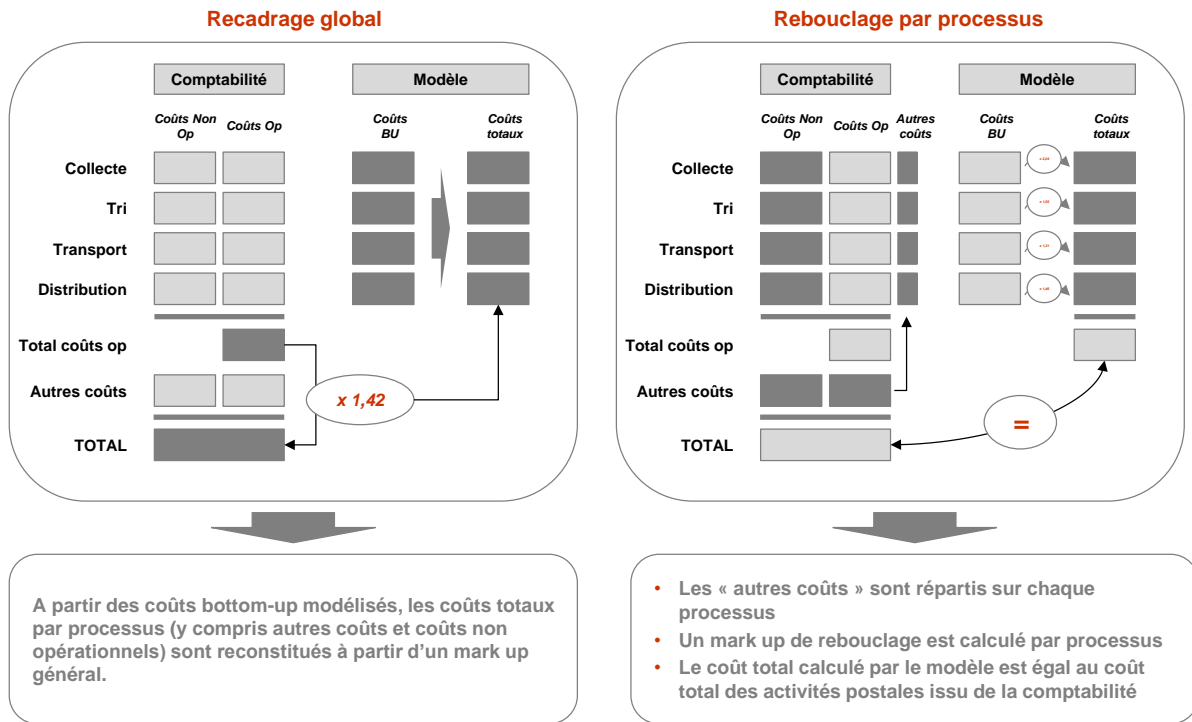
Note : la modélisation du processus de vente est réalisée selon une approche Top-down, en s'appuyant sur les coûts comptables de bpost. Elle ne fait pas donc pas l'objet d'une réconciliation

[CONFIDENTIEL]

Pour ce qui concerne la réconciliation des résultats du modèle bottom-up (coûts opérationnels bottom-up) avec les coûts totaux de bpost (coûts opérationnels + charges de structures et supports) issus de la comptabilité, 2 options sont possibles :

- Un recadrage global ;
- Un recadrage par processus (recommandé).

Figure 49 : Les 2 options de recadrage de réconciliation des résultats



[CONFIDENTIEL]

10.2 Le coût net du SU postal suivant les scénarios contrefactuels

Avertissement : les 2 scénarios présentés ci-après sont fournis à titre illustratif et ne correspondent pas à des choix définitifs de scénarios. De nombreux autres scénarios peuvent être mis en œuvre et l'un des deux scénarios présentés ou les deux peuvent également ne pas correspondre à des choix pertinents de scénarios contrefactuels. Enfin, les effets sur les tarifs et les revenus doivent faire l'objet d'une étude complémentaire en cas de demande officielle de financement du SU postal par l'opérateur en charge de sa fourniture.

10.2.1 Scénario 1 : l'opérateur en charge du service universel postal abandonne les zones de distribution non rentables

Il s'agit d'un scénario où l'opérateur en charge du SU postal retire la totalité de son activité courrier-colis des zones de distribution pour lesquelles les revenus perçus sont inférieurs aux coûts totaux réconciliés encourus pour acheminer et distribuer dans les zones de distribution. Le reste des services proposés n'évolue pas par rapport aux scénarios de référence.

[CONFIDENTIEL]

10.2.2 Scénario 2 : l'opérateur en charge du service universel postal alterne la distribution de chaque adresse un jour sur deux pour le courrier et continue de distribuer les colis et recommandés 5 jours par semaine.

Les caractéristiques du scénario 2 sont les suivantes :

	Description	Processus impactés
Fréquence de distribution	<ul style="list-style-type: none"> Lundi, Mercredi, Vendredi sur 50% du territoire Mardi, Jeudi, Samedi sur 50% du territoire Pour les produits Colis et Recommandé, tous les jours du lundi au vendredi 	<ul style="list-style-type: none"> Distribution Transport Tri
Délai d'acheminement	<ul style="list-style-type: none"> Conservation du J+1 (Prior) pour les recommandés et les colis Les autres produits deviennent du J+2 (Non Prior) 	<ul style="list-style-type: none"> Revenus
Empreinte géographique	<ul style="list-style-type: none"> Totalité du territoire belge 	<ul style="list-style-type: none"> Aucun

		L	M	M	J	V	S
Scénario de référence							
Tous produits		X	X	X	X	X	
Scénario contrefactuel							
Zone A	Courrier	X		X		X	
	Colis - Recommandés	X	X	X	X	X	
Zone B	Courrier		X		X		X
	Colis - Recommandés	X	X	X	X	X	

Journée type 1 – distribution de l'ensemble des produits

- Produits courrier : volumes doublés par rapport au scénario de référence
- Produits Colis – recommandés : volumes identiques au scénario de référence

Journée type 2 – distribution des produits Colis et Recommandés uniquement.

- volumes identiques au scénario de référence

Journée type 3 – distribution des produits Courrier uniquement.

- volumes doublés par rapport au scénario de référence

[CONFIDENTIEL]