



**IBPT**  
Analyse de la méthode  
de calcul des coûts du  
service universel  
Rapport de management

*Traduction française par l'IBPT du document original rédigé en néerlandais\**

**Remarques préalables :**

- KPMG Advisory tient à préciser que les informations reçues de La Poste ont toujours été fournies en réponse à des questions spécifiques, posées par KPMG Advisory. Vu le délai restreint, certaines informations détaillées devant étayer le calcul du coût net n'ont pas été reçues de La Poste.
- Nos conclusions sont basées sur les réponses de La Poste et des ouvrages internationaux additionnels. Elles sont par conséquent tributaires des limitations inhérentes à ces informations. Nous n'avons pas procédé à un audit ou contrôle pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de ces informations.
- Vu le délai restreint dans lequel les informations ont dû être fournies et la bonne collaboration entre l'IBPT et La Poste, KPMG Advisory estime tout de même être en mesure de formuler une réponse correcte aux questions posées dans le cahier des charges. Nous tenons dès lors à remercier chaleureusement La Poste & l'IBPT pour les efforts qu'ils ont fournis, surtout en dernière minute.

**KPMG Advisory**  
Février 2009  
Le présent rapport contient 46 pages

© 2009 KPMG Advisory CVBA. All rights reserved.

---

\* Certaines figures, pour des raisons techniques, ont été maintenues dans la langue d'origine du rapport.

## Contenu

1. Introduction .....	2
2. Vérification de la conformité du modèle proposé avec la législation applicable en la matière .....	3
2.1. Sources pertinentes .....	3
2.1.1. Sources légales .....	3
2.1.2. Autres documents pertinents .....	3
2.2. Dispositions générales .....	4
2.3. Répartition non-équiproportionnelle des coûts communs .....	4
2.4 Conclusion récapitulative concernant la conformité du modèle proposé avec la législation applicable en la matière .....	7
3. Evaluation de la pertinence comptable du modèle proposé .....	8
3.1. Analyse de la nouvelle méthode de calcul proposée par La Poste .....	9
3.2. Détermination des coûts .....	11
3.3. Méthode de calcul des coûts: Fully Distributed Costs (FDC) vs coût incrémentiel .....	12
3.4. Traitement (répartition) des coûts communs ou "common costs" .....	12
3.5. Méthode de détermination du coût net du service universel .....	15
3.6. Conclusion récapitulative concernant la pertinence comptable du nouveau modèle proposé par La Poste .....	19
4. Analyse Premo .....	20
4.1. Introduction .....	20
4.2 Remarques générales concernant les paramètres du modèle .....	20
4.2.1 Impact de l'ouverture du marché sur le service universel .....	20
4.2.2. Conclusion .....	26
4.3. Présentation de la méthode de calcul du coût net du SU .....	27
4.3.1. Avantages immatériels .....	28
4.3.2. Premo et le coût net du service universel .....	29
4.3.3. Résumé .....	30
4.4. Analyse des scénarios .....	32
4.4.1. Introduction .....	32
4.4.2. Initiatives et réactions de La Poste .....	32
4.4.3. Paramètres .....	33
4.4.4. Scénarios .....	35
4.4.5. Développements récents concernant la note au Conseil des ministres .....	36
4.4.6. Récapitulatif des constatations concernant les scénarios développés par La Poste pour l'estimation du coût net lié aux obligations de SU .....	38
5. Conclusion .....	42
6. Sources .....	44

## **1. Introduction**

En 2000, l'IBPT a contribué, en collaboration avec La Poste, S.A. de droit public, au développement d'une comptabilité analytique allouant les coûts et les recettes aux différents produits de La Poste sur la base de leur classification réglementaire. L'IBPT a également développé un modèle pour le calcul du coût net du service universel, en tenant compte des obligations de service universel qui incombent à La Poste.

La Poste propose à l'IBPT une nouvelle méthode d'allocation des coûts communs, ainsi qu'une nouvelle façon de compenser le coût du service universel (avec des recettes provenant du service universel). Toutefois, avant de pouvoir appliquer ce nouveau modèle, l'approbation de l'IBPT est nécessaire.

C'est dans le cadre de la modification proposée par La Poste qu'il a été fait appel à KPMG Advisory pour analyser les prévisions chiffrées relatives au calcul du coût net du service universel pour les années 2009 à 2013, dans l'ancien et dans le nouveau modèle. Au chapitre 2, KPMG Advisory vérifie si le modèle proposé répond à la législation belge et européenne applicable en la matière et formule, si nécessaire, des propositions d'adaptation du calcul dans le modèle proposé afin de le rendre conforme aux exigences précitées.

La pertinence comptable du modèle proposé par La Poste S.A. est évaluée au chapitre 3. Il est plus précisément examiné si la nouvelle méthode peut être qualifiée de FDC (Fully Distributed Cost) et si elle applique le principe ABC (Activity Based Costing). La pertinence de cette méthode pour l'estimation de la charge inévitabile du service universel est également examinée.

Les prévisions chiffrées relatives au calcul du coût net du service universel pour les années 2009-2013 sont ensuite évaluées au chapitre 4. Cette évaluation se fait sur la base du modèle Premo proposé par La Poste. A cet effet, la pertinence économique des paramètres utilisés pour réaliser des prévisions est évaluée dans le détail sur la base de 5 scénarios. Dans ce cadre, l'on tentera également de formuler une réponse à la question de savoir si la compensation chiffrée pour 2013 peut être considérée comme un montant maximum absolu.

Le chapitre 5 résume enfin nos constatations et nos conclusions relatives à la modification proposée par La Poste S.A. ainsi que quelques points à surveiller éventuellement à l'avenir.

Conformément au cahier des charges sous-jacent et conformément à l'Addendum au contrat du 14 octobre 2008, KPMG Advisory s'engage à considérer les données qu'il reçoit pour information dans le cadre de l'exécution du marché, comme étant strictement confidentielles. L'IBPT décide quelles informations peuvent être communiquées ou non et avec qui ces informations confidentielles peuvent être échangées ou non. Le présent document ne peut dès lors en aucune manière être diffusé sans l'autorisation préalable de l'IBPT.

## **2. Vérification de la conformité du modèle proposé avec la législation applicable en la matière**

Comme indiqué à la page précédente, il sera procédé, dans ce chapitre, à une analyse détaillée de la conformité du modèle proposé avec la législation belge et européenne applicable en la matière. Si nécessaire, des propositions d'adaptation du modèle seront également formulées afin de le rendre conforme aux exigences légales.

### **2.1. Sources pertinentes**

Dans le cadre de notre analyse ci-après, nous nous sommes basés sur les sources légales suivantes, ainsi que sur d'autres documents pertinents:

#### **2.1.1. Sources légales**

- Contrat de gestion du 2 décembre 2005 entre l'Etat et La Poste S.A. de droit public – Quatrième Contrat de gestion, Moniteur belge
- Commission des Communautés européennes, 1992, Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux
- A.R. 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991
- A.R. 11 janvier 2006 fixant les modalités de la déclaration et le transfert de services postaux non compris dans le service universel et mettant en application les articles 144quater, § 3, 148sexies, § 1er, 1° et 148 septies de la loi du 21 mars 1991 (11 janvier 2006)
- Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux (6 février 1998)
- Directive 97/67/CE concernant des règles pour le développement du marché intérieur (15 décembre 1997)
- Directive 2002/39/CE modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (10 juin 2002)
- Directive 2008/06/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux (20 février 2008)
- Union postale universelle, Arrangement 5 octobre 2004 - Convention postale universelle et Protocole final
- Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

#### **2.1.2. Autres documents pertinents**

- Réponses de La Poste fournies en plusieurs lots répartis sur la période 26/11/2008 – 23/01/2009

- Lecou S. & Roy B., 2008, Sharing costs between a Service of General Economic Interest and Competitive Activities: The Example of the Postal Retail Network, vol. 7 (2), pp. 310-324
- Rose N., 2007, Note To The IBPT

Un relevé de la législation applicable en la matière ainsi que d'autres documents pertinents sont également repris en annexe.

## 2.2. Dispositions générales

En ce qui concerne le contexte légal, nous constatons que la méthode FDC est actuellement acceptée dans la réglementation belge, tout comme dans la plupart des pays voisins, comme la meilleure solution possible alors que dans la nouvelle directive européenne, il est toutefois également question des "coûts que le prestataire du service universel désigné aurait évités s'il avait eu le choix de ne pas remplir d'obligations de service universel" (Directive 2008/6/CE). Cela laisse naturellement une certaine marge de manœuvre pour un changement.

Toutefois, cette même directive stipule également que "*les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité énoncés dans la directive 97/67/CE devraient continuer à s'appliquer à tout mécanisme de financement, et toute décision prise dans ce domaine devrait être fondée sur des critères transparents, objectifs et vérifiables. En particulier, il convient d'établir le coût net du service universel, sous le contrôle des autorités réglementaires nationales, en calculant la différence entre les coûts nets d'un prestataire du service universel désigné soumis aux obligations de service universel et ceux d'un prestataire désigné non soumis à ces obligations. Le calcul devrait tenir compte de tous les autres éléments pertinents, y compris les avantages commerciaux dont ont bénéficié les prestataires de services postaux désignés pour prêter le service universel, le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que les mesures d'incitation à l'efficacité économique.*" (Considérant 29, 3e Directive européenne)

## 2.3 Répartition non-équiproportionnelle des coûts communs

Dans le modèle proposé, La Poste propose notamment une répartition non-équiproportionnelle dans le cadre de laquelle les coûts fixes communs liés à la capacité du réseau de distribution par exemple (La Poste 20/10/2008) sont imputés aux obligations du service universel sur la base du raisonnement de coûts incrémentiels. Son argumentation se divise en deux parties. D'une part, elle avance que l'obligation de service uniforme telle que définie dans la législation belge est très large, de sorte que la majeure partie de ses recettes découle de la mise en oeuvre de ces obligations. Etant donné que l'ensemble de l'organisation est axé là-dessus, c'est de là que découlent la plupart des coûts. La Poste stipule également que les produits commerciaux n'appartiennent pas au core business de La Poste et complètent le service universel et public.

Elle se base également à cet effet sur le jugement de la Commission européenne dans l'affaire "Chronopost". Norton Rose argumente ici que "*The Court in its judgment does not require that fixed common costs of the network be allocated using a purely proportional ratio among universal and non-universal services. Rather, it requires that an "appropriate" contribution be made.*"

Le document rédigé par Norton Rose stipule également que "*the directive and the law are silent as regards the proportion of costs that need to be allocated when a direct or indirect link can be established, except concerning these common costs for which no direct or indirect measures of cost allocation can be found. For these costs, a purely proportional rule is mandated, based on the cost*

***consumption ratio of shared services and other services determined using the direct and indirect links". For other costs, the directive does not preclude the use of 'cost drivers' or 'cost consumption' principles that would rest on an incremental costing theory.***

L'article 14 de la Directive européenne stipule cependant que... "iii) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur la base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre, d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services réservés et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées aux autres services;

*iv) les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels sont imputés de la manière qu'il convient; les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels."*

Conformément à l'argumentation de Norton Rose, il est par conséquent fort possible que certains coûts, se rapportant uniquement à l'obligation de service universel, soient imputés directement aux produits faisant partie du service universel, comme par exemple les coûts pour certaines portions de capacité du réseau prévus spécifiquement pour le SU.

Les coûts communs nécessaires pour la fourniture tant des services universels que des services non universels doivent toutefois être répartis sur la base des principes précités.

En d'autres termes, lorsqu'un coût (incrémentiel ou non) est par exemple déjà attribué au service commercial, le coût commun difficile à répartir doit être réparti en fonction des coûts déjà imputés. Par conséquent, l'interdiction d'attribuer la totalité du coût commun au service universel ne semble pas tout à fait conforme à l'article 14. L'argumentation relative au caractère primaire et la principale source de revenus du service universel, telle qu'avancée par La Poste, sera expliquée plus avant au chapitre suivant, dans le cadre de la validation comptable du modèle proposé.

Concernant cette problématique, Lecou & Roy (2008) attirent l'attention sur l'incohérence qui existe entre le jugement prononcé récemment dans les affaires anti-trust (cf. Chronopost) où la Commission européenne et la législation nationale en matière de concurrence autorisent la non-imputation des coûts communs à des activités commerciales (et par conséquent l'imputation complète de ceux-ci au service universel)<sup>2</sup> par opposition à l'approche fully distributed cost qu'ils appliquent dans le cadre de la détermination de l'indemnisation pour la fourniture du service universel. Selon nous, il ne s'agit toutefois pas d'une incohérence dans le cadre de la nouvelle directive européenne mais d'une conséquence logique de deux décisions différentes, pour lesquelles il convient d'utiliser des approches de coûts différentes. La méthode de détermination du coût (net) d'un produit ou service est différente de celle appliquée pour décider si l'on propose oui ou non un produit.

Si l'on se base sur la disposition précitée de la 3e Directive européenne (Considérant 29), l'on peut dire que pour calculer le coût net du service universel, il convient de faire la différence entre ***les coûts nets d'un prestataire du service universel désigné soumis aux obligations de service universel et ceux d'un prestataire désigné non soumis à ces obligations.***

Ainsi, il convient également de calculer pour la capacité du réseau, la différence entre les coûts du prestataire du service universel désigné soumis aux obligations de service universel et ceux d'un prestataire désigné non soumis à ces obligations. Ainsi, La Poste doit démontrer que le coût imputé spécifiquement au service universel s'annule (ou en d'autres termes peut être évité) dans le cas où elle ne serait plus soumise aux obligations de service universel (Annexe 1, 3e Directive européenne). Ainsi, il se peut que lorsqu'elle ne sera plus soumise à l'obligation de service universel, La Poste ne

---

<sup>2</sup> Ce jugement (comme par exemple l'arrêt Chronopost) est toutefois basé sur la directive précédente.



conserve pas une partie de la capacité du réseau spécifique au SU/SP, surtout dans des régions (généralement peu peuplées) moins intéressantes d'un point de vue commercial, de sorte que celle-ci puisse être entièrement imputée à charge du service universel. Une répartition plus précise des coûts fixes communs liés à la capacité du réseau par exemple est par conséquent nécessaire pour pouvoir émettre un avis spécialisé à ce sujet.

La 3e Directive postale stipule d'ailleurs également que dans le cadre de la détermination du coût net du service universel, il convient de tenir compte également *"de tous les autres éléments pertinents, y compris les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont le prestataire de services postaux désigné pour prêter le service universel a bénéficié."* La Poste doit par conséquent faire apparaître clairement dans son nouveau modèle qu'il en a été tenu compte, de sorte que *"l'indemnisation obtenue entraîne, dans la mesure du possible, la distorsion la plus faible possible de la concurrence et de la demande des utilisateurs."*

L'argumentation de La Poste concernant l'intégration de cette exigence dans le nouveau modèle, sera expliquée plus avant dans le cadre de l'évaluation de la méthode de détermination du coût net du service universel ainsi que du modèle proposé pour la prévision de la charge future du SU (Premo).

## **2.4 Conclusion récapitulative concernant la conformité du modèle proposé avec la législation applicable en la matière**

En réponse à la question posée dans le cahier des charges de savoir si le nouveau modèle incrémentiel est conforme à la législation européenne et belge d'application en la matière, KPMG Advisory pense pouvoir dire, sur la base de l'analyse susmentionnée, que l'imputation complète des coûts communs au service universel ne semble pas tout à fait conforme tant à l'article 14 de la 3e Directive européenne (2008/6/CE) qu'à l'annexe 1 de cette même directive.

Nous tenons toutefois à faire remarquer à ce sujet que certains coûts sont actuellement peut-être considérés à tort comme des coûts communs et qu'en procédant à une subdivision plus précise, La Poste pourrait allouer directement une partie de ces coûts au service universel. La Poste doit démontrer à cet effet que ces coûts directement imputables s'annulent lorsqu'elle n'est plus tenue à l'obligation de service universel.

Nous tenons également à faire remarquer que ni dans la méthode proposée de calcul du coût net du service universel, ni dans la méthode actuellement appliquée, La Poste ne fait la différence entre les coûts nets d'un prestataire du service universel désigné soumis aux obligations de service universel et ceux d'un prestataire désigné non soumis à ces obligations, comme demandé dans la troisième directive. La Poste déclare que ce calcul est actuellement impossible étant donné que cela nécessite un autre modèle commercial.



### **3. Evaluation de la pertinence comptable du modèle proposé**

Dans ce chapitre, des observations critiques seront formulées afin de vérifier si la nouvelle méthode peut être qualifiée de FDC (Fully Distributed Cost) et si elle applique le principe ABC (Activity Based Costing), dans le cadre duquel les coûts sont imputés à des produits sur la base d'activités, comme demandé dans le cahier des charges. La pertinence de cette méthode pour l'estimation de la charge inéquitable du service universel sera également examinée. Nous tenons à signaler que dans ce chapitre, seule la pertinence de la méthode sera commentée. Pour l'évaluation des chiffres concrets, nous renvoyons au chapitre 4.

Pour l'analyse qui suit, nous nous basons sur les documents suivants:

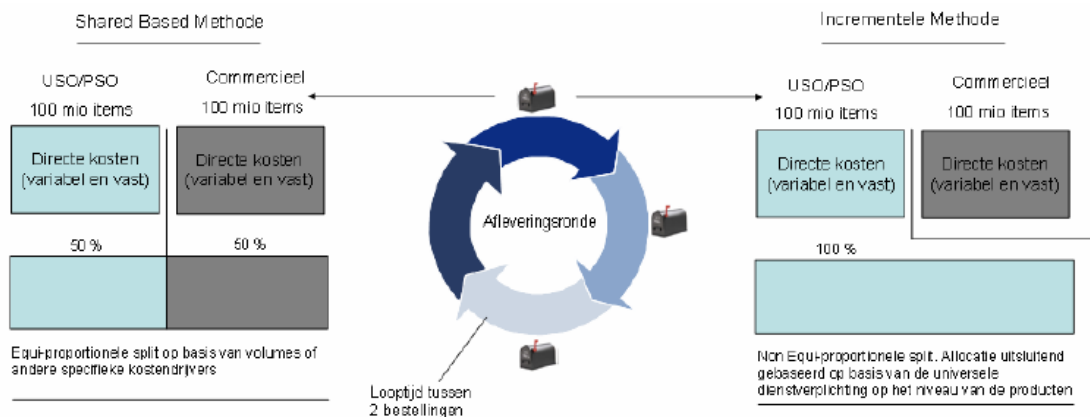
- CERP Calculating the burden/benefit of USO
- CERP Cost Accounting rules I and II
- CERP Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligations
- CERP Report Universal service and its Financing
- Ctcon, 2003, Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service
- Elaboration of a cost model to calculate the cost of the universal service for the designated universal service provider, 2003, Presentation at the Round Table Discussion on "Cost Accounting in the Postal Sector-theoretical and practical aspects"
- Hearn J., 2008, The accounting implications of the EU's Third Postal Directive, pp.338
- Hilton, 2008, Managerial Accounting, McGraw-Hill, 812 blz.
- Hongren C.T., Datar S.R, Foster G., 2003, Cost Accounting : A managerial emphasis, Prentice Hall, 856blz.
- Introduction to USO Burden Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG
- Niederprüm, Antonia, Calculating the net cost, if any, of the Universal Service Obligation, Postal Directive Committee Working Group Meeting, Brussels, 11/09/2009
- Oleser H.B., Möller U.J., Brendstrup J., What is the cost of post Denmark's Universal Service Obligation, Copenhagen Economics (11/02/2008)
- Panzear, A methodology for measuring the costs of universal service obligation', Information Economics and Policy (2000)
- Postal Services – Invitation to a Postal Directive Committee working group meeting in Brussels on 11 September 2008
- Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to BIPT

- Robinson R., McMurdie J., 2008, Postal Costing Beyond ABC: Estimating the Economic Cost of Mails Services, 16<sup>th</sup> Conference on Postal and Delivery Economics
- USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post

Dans les commentaires qui suivent, nous aborderons successivement la nouvelle méthode de calcul incrémentiel du coût du service universel telle que proposée par La Poste et nous comparerons ensuite celle-ci à la méthode FDC actuelle. On trouvera ensuite notre analyse concernant la répartition des coûts fixes communs. Enfin, nous aborderons également dans les détails le calcul du coût net du service universel et formulerons également nos recommandations en vue d'une amélioration.

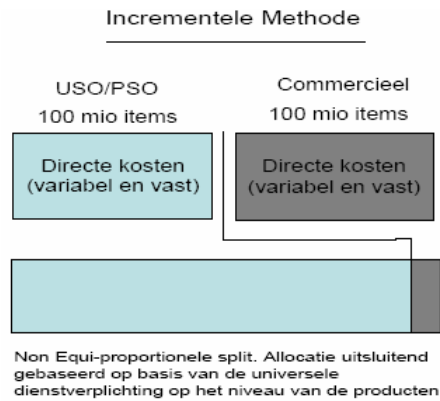
### 3.1. Analyse de la nouvelle méthode de calcul proposée par La Poste

- Dans le nouveau modèle, La Poste S.A. propose l'utilisation de coûts incrémentiels en complément des principes FDC & ABC déjà existants. La principale nouveauté réside dans le fait que certains coûts communs ne sont plus répartis proportionnellement étant donné que La Poste S.A. est d'avis que ces coûts communs sont engendrés par le Service universel et que par conséquent la majeure partie de ces coûts doit être imputée au SU.



*Figuur 1 : Huidige (Shared based methode) vs Incrementele methode De Post NV  
Bron : Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008*

- La Poste stipule en outre qu'une partie des coûts fixes peut encore devenir variable à long terme, en fonction de l'importance des activités commerciales et du type d'organisation. Nous sommes par conséquent d'avis qu'une petite partie des coûts fixes communs pourrait donc éventuellement être imputée aux produits commerciaux. La Poste n'a toutefois pas communiqué de pourcentage exact.



*Figuur 2 : Huidige (Shared based methode) vs Incrementele methode De Post NV met beperkte verdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten*

*Bron : Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008*

- La répartition des coûts se présente plus précisément comme suit :

	Définition du coût incrémentiel moyen pour les produits concurrentiels sans obligation (produits commerciaux)
Coûts variables & coûts fixes directs :	Coûts qui seront évités lorsque la totalité du volume du service spécifique ne sera plus traitée par La Poste. Ces coûts peuvent être identifiés pour chaque groupe de produits (courrier non adressé, envois commerciaux,...) dans la zone réglementée (réservée, universelle, non réservée, publique, commerciale)
Network Service Family Coûts fixes communs :	Coûts qui seront évités lorsque la totalité du volume du Service Family spécifique ne sera plus traitée par La Poste. Ces coûts peuvent être identifiés pour chaque zone réglementée ou 'service family' (toutes les zones avec des obligations vs 'zones commerciales'). Drivers: Les coûts communs des services obligatoires sont entièrement imputés au Service Family auquel s'appliquent les obligations. Les coûts communs commerciaux sont entièrement imputés au Service Family commercial.
Coûts de réseau fixes communs imputables :	Moyens partagés par des produits à caractère tant obligatoire que commercial et qui ne sont pas fonction du volume à court terme. Néanmoins, l'élimination des produits commerciaux engendrerait à long terme des réductions de coûts. Drivers: Si l'on fixe la répartition des coûts selon les règles décrites ci-dessus, les coûts engendrés par l'obligation doivent être imputés au service spécifique soumis à l'obligation. En d'autres termes, les coûts communs qui ont un caractère tant obligatoire que commercial, sont imputés entièrement aux produits avec un caractère obligatoire.
Coûts fixes communs imputables non liés au réseau :	Cette couche de coûts se rapporte aux coûts opérationnels qui ne sont pas liés au réseau et ne peuvent pas être imputés jusqu'à ce jour. Par exemple: 'Corporate Units costs' (HR, Finance) et une partie des coûts BU. Ces coûts contiennent également des charges des unités non opérationnelles (TIC, Facility Management, Achats, Entretien). Drivers: Ces coûts d'overhead sont imputés aux activités opérationnelles en fonction du coût de ces activités ("% cost driver).
Coûts fixes communs non liés au réseau qui ne peuvent être imputés (Global Sustaining):	Ces coûts communs sont liés à la gestion de La Poste et à d'autres coûts non opérationnels (Audit, Legal). Ceux-ci ne sont pas liés aux activités opérationnelles et non opérationnelles. Ces coûts ne peuvent pas encore être imputés pour le moment. Drivers: Ces coûts d'overhead sont imputés aux activités opérationnelles en fonction du coût de ces activités ("% cost driver).

### Catégories de coûts de La Poste S.A.

Tableau 1. Catégories de coûts de La Poste S.A.: Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008

- Il est important de noter à ce sujet que dans la répartition susmentionnée des coûts, la définition de variable et fixe n'est pas spécifiée, ni la période durant laquelle ces coûts sont considérés. (*A long terme, la plupart des coûts deviennent en effet variables*). La différence entre les différentes catégories de coûts n'est pas toujours claire non plus.

## 3.2. Détermination des coûts

Avant de procéder à une évaluation des principes de répartition et d'imputation énoncés ci-dessus, nous tenons à rappeler brièvement les obligations découlant du service universel à prendre en compte pour déterminer les coûts qui sont d'application:

- Conformément à la loi du 21 mars 1991, les prestations suivantes ont été reprises à cet effet dans l'AR du 11/01/2006:
  - 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;
  - La distribution des colis postaux reçus d'autres États membres et pesant jusqu'à 20 kg;
  - Les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

A cela s'ajoutent les exigences opérationnelles suivantes:

- Toutes les communes doivent être pourvues d'un point d'accès pour le dépôt des envois postaux;
- Une levée et une expédition des envois postaux doit être garantie au minimum 5 fois par semaine;
- La distribution doit s'étendre à toutes les habitations du Royaume;
- Les utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables doivent bénéficier d'un service identique. Les services doivent être disponibles sans discrimination, notamment pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique;
- Les services ne peuvent pas être interrompus, sauf en cas de force majeure;
- Le service évolue en fonction de l'environnement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs;

Les principes tarifaires appliqués à cet effet sont: (Loi du 21/03/1991 mettant en application le Titre IV et adaptée par 2002/39/CE)

- 1° Les prix doivent être abordables et tels que tous les utilisateurs aient accès aux services offerts;
- 2° Les prix doivent être orientés sur les coûts du service universel;
- 3° Les tarifs doivent être transparents et non discriminatoires;
- 4° Les tarifs sont identiques sur toute l'étendue du territoire du Royaume quels que soient les lieux de levée et de distribution;
- 5° Les tarifs spéciaux pour les services aux entreprises ou les intermédiaires tiennent compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels;
- 6° Le financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé est interdit, sauf si une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable;
- 7° La péréquation tarifaire est maintenue;
- 8° La variation annuelle de l'indice santé constitue l'augmentation maximale qui peut être appliquée en moyenne à l'ensemble des services du panier. Les pondérations intervenant dans la formule

donnent la flexibilité permettant d'augmenter davantage certains services si d'autres le sont moins du moment que la moyenne est respectée (Art. 31 de l'AR du 11/01/06 mettant en application le Titre IV).

### **3.3. Méthode de calcul des coûts: Fully Distributed Costs (FDC) vs coût incrémentiel**

- Comme déjà mentionné, La Poste S.A. propose, dans le modèle, l'utilisation de coûts incrémentiels en complément des principes FDC & ABC existants.
- FDC et le calcul des coûts incrémentiels sont toutefois des méthodes différentes par essence.. Contrairement au calcul des coûts incrémentiels, FDC répartit également les coûts communs ou "common" entre les différents produits ou services, tandis que la méthode incrémentielle calcule uniquement le surcoût par rapport à un autre (groupe) de produits ou de services. Par essence, le coût incrémentiel ne reflète donc pas le coût total (fully distributed cost).
- Dans le cadre du calcul du coût incrémentiel, l'ordre est donc d'une importance capitale, c-à-d. quel est le service primaire sur lequel on se base pour déterminer le surcoût incrémentiel. Si l'on se base sur le SU, c'est à lui que la majeure partie des coûts sera attribuée et les activités commerciales ne se verront attribuer que le coût additionnel incrémentiel.
- La Poste choisit pour le moment de se baser sur le Service universel (service primaire) pour calculer le coût incrémentiel, de sorte que dans l'exemple illustré par La Poste, la majeure partie des coûts communs est attribuée au service universel. Cette nouvelle méthode amène à un surcoût considérable qui est mis à charge du service universel.
- Comme cela a déjà été dit dans le volet juridique, il convient selon nous de faire une distinction entre la méthode de calcul du coût des différents produits et services et la méthode de détermination du coût net du service universel. Ce dernier doit en effet être déterminé comme étant la différence en coût net entre un prestataire désigné du service universel et ce même prestataire sans obligations de service universel. Nous y reviendrons plus en détail dans un paragraphe ultérieur.
- Toutefois, comme cela a déjà indiqué au chapitre précédent, utiliser la méthode incrémentielle pour répartir les coûts communs entre les USO & les services commerciaux ne semble pas tout à fait conforme à l'article 14 de la Directive européenne 97/67/CE telle que modifiée par la Directive 2008/6/CE.
- Cela ne signifie cependant pas que la nouvelle répartition non-équiproportionnelle, telle que proposée par La Poste, soit erronée par essence. Si le coût peut être imputé directement et est uniquement d'application au service universel, il convient en effet d'attribuer celui-ci au service universel. Ainsi, ce coût ne doit pas être repris dans la catégorie de coûts "coûts communs" mais bien dans les coûts fixes directs.  
Toutefois, si le coût est commun tant aux produits commerciaux que USO, le coût commun doit toutefois être réparti sur la base de l'une des techniques expliquées au paragraphe suivant, conformément à la législation. Une répartition plus précise des coûts qui sont d'application semble toutefois nécessaire dans cette situation. A cet égard, La Poste doit démontrer sur la base d'informations objectives et vérifiables que le coût spécifique est uniquement d'application pour la mise en oeuvre des obligations de service universel.

### **3.4. Traitement (répartition) des coûts communs ou "common costs"**

L'on entend souvent l'argumentation selon laquelle les coûts communs ne peuvent pas être répartis et des répartitions éventuelles déforment toujours la réalité. Si ces répartitions ne présentent pas de lien causal avec le coût en question, c'est en effet le cas. Toutefois, conformément au cadre réglementaire actuel, il convient d'imputer ces coûts communs d'une manière ou d'une autre afin de déterminer le coût total d'un produit ou service.

De plus, le CERP stipule dans ses recommandations relatives aux cost accounting best practices, que le mécanisme de répartition doit respecter les principes de causalité, d'objectivité, de cohérence et de transparence et que les coûts communs non imputables doivent être limités au minimum. Dans le secteur postal, ces coûts s'élèvent généralement à 5-10 % des coûts totaux. Ces coûts doivent être répartis sur la base d'une clé de répartition générale. Pour la répartition effective des coûts communs, il existe une série de techniques:

- La méthode la plus utilisée à cet effet est l'Activity Based Costing (ABC), pour laquelle les coûts sont imputés entre les services sur la base de clés de répartition présentant un lien de causalité avec les coûts réalisés. La détermination du lien causal est donc cruciale à cet effet.
- Toutefois, en l'absence d'un lien causal, les coûts peuvent par exemple être répartis de manière équivalente (méthode EPMU) sur la base des coûts déjà directement identifiés ou imputés aux services respectifs<sup>3</sup>. C'est également la méthode qui est recommandée dans la loi (article 14 de la première directive européenne 97/67/CE tel que modifié par la troisième directive postale 2008/6/CE). C'est d'ailleurs confirmé par Robinson et McMurdie (2008).
- En l'absence d'un lien causal, il peut également être opté pour la méthode Ramsey. Cette approche tient compte des relatives élasticités de la demande & prix en fonction des différents services. Pour les services qui présentent une faible élasticité de prix, l'impact sur la demande agrégée sera le plus petit en cas de prix plus élevé. Le client réagit en effet peu aux modifications de prix. C'est à ces produits que la majeure partie des coûts communs sera attribuée. Les services présentant une grande élasticité de prix, et par définition également une sensibilité de prix élevée, ne devront à leur tour supporter qu'une petite partie des coûts communs, ce qui permet de maintenir leur prix relativement bas. De cette manière, les consommateurs paieront plus pour des produits pour lesquels ils sont effectivement prêts à payer plus et vice versa.
- La méthode stand-alone qui se base sur le coût individuel de chaque service séparément pour déterminer la base de répartition peut constituer une autre alternative. Le principal inconvénient de cette méthode est que le coût individuel est souvent difficilement disponible. Ce problème se pose d'ailleurs également, dans une moindre mesure il est vrai, dans la méthode incrémentielle. De plus, cette approche néglige également les éventuelles économies d'échelle et/ou les remises par quantité (Hongren et al., p. 544).

Dans le cadre de la répartition des coûts fixes communs, La Poste déclare qu'actuellement, le réseau a été entièrement axé sur les obligations SU & SP et que ces services doivent par conséquent également supporter les coûts communs. La Poste argumente ensuite que les coûts fixes communs ne disparaîtront qu'en cas de fermeture (hypothétique) de La Poste.

Les coûts directs réalisés pour des produits commerciaux sont effectivement imputés aux services commerciaux. L'utilisation de certaines infrastructures de réseau par des produits non-SU/SP est limitée. En outre, l'on utilise généralement pour ces produits la capacité de réseau excédentaire à des moments creux, ce qui justifie l'imputation complète de ces coûts fixes communs aux obligations SU/SP. En plus des remarques déjà formulées dans l'analyse juridique, nous attirons également l'attention sur le fait que certains coûts communs ne disparaîtront pas si l'on mettait fin aux obligations SU/SP. L'application d'un raisonnement basé sur le coût incrémentiel est incontestablement correct pour décider si l'on souhaite oui ou non proposer un produit. Ce n'est toutefois pas l'objectif poursuivi dans le cadre de la détermination du coût net.

Il convient plutôt d'évaluer ici quel sera l'impact sur les coûts lorsqu'il ne faudra plus mettre en oeuvre les obligations de SU (Robinson et McMurdie, 2008). A long terme, il convient également de prévoir la couverture des coûts fixes de manière à ce que ceux-ci puissent également être inclus sur le plan comptable et (par conséquent) répartis dans le cadre de la détermination du coût total correct des différentes catégories de produits.

---

<sup>3</sup> "Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service", CTCOn (2001)

- A cet égard, nous répétons que le coût de la capacité de réseau qui doit être prévue spécifiquement pour les obligations de SU/SP, peut être imputé directement à ces services dans la mesure où cette capacité ne serait plus prévue si les obligations de service universel n'étaient plus mises en oeuvre. Une répartition plus précise s'impose toutefois ici, de sorte que La Poste puisse étayer la justesse de son raisonnement sur la base d'informations objectivement vérifiables. Etant donné que l'on n'a pas reçu cette répartition, ni de chiffres concrets, nous ne pouvons pas nous prononcer davantage sur ce sujet. Lecou & Roy (2008) font également remarquer qu'il convient de faire une distinction entre la méthode de coûts utilisée pour déterminer le prix minimum de la fourniture ou non du produit ou service, et celle qui sert de base au calcul du coût total par produit ou service pour obtenir un remboursement de la charge inéquitable. Robinson and McCurdie (2008) de Royal Mail font également remarquer que l'approche ABC peut être parfaitement intégrée à la méthode de calcul incrémentiel pour déterminer le coût net lié aux obligations de SU, comme nous l'expliquerons d'ailleurs au paragraphe suivant.
- Etant donné que la répartition du coût pour la rémunération du capital est effectuée sur la base des coûts déjà imputés au préalable, une déformation apparaît également ici<sup>4</sup> à la lumière de l'analyse susmentionnée, même s'il se peut que certains services utilisent en effet davantage ou moins l'infrastructure existante.

Dans le nouveau modèle incrémentiel, il est également stipulé que le coût du capital doit être imputé entièrement à l'obligation USO & PSO, étant donné que le réseau a été conçu pour celle-ci. La répartition du coût du capital qui est d'application se fait sur la base de la proportion d'amortissements pouvant être imputés à l'USO et PSO. Les amortissements de coûts fixes communs ne sont plus imputés aux produits commerciaux. Cela pourrait à l'avenir s'avérer préjudiciable au cas où certains produits et/ou services ne seraient plus offerts. Nous plaçons donc pour une imputation plus objective de ces coûts dans l'intérêt des différentes parties, y compris La Poste.

La Poste déclare en outre qu'une indemnisation d'environ 10% sur le capital mis à disposition est raisonnable. Elle s'est basée pour ce calcul sur les données de référence des principaux concurrents. Pour information, nous signalons également que le WACC utilisé ces dernières années par La Poste se situait entre 6 et 7%, avec une exception en 2007 (9,7%).

Selon nous, et également au vu des informations de référence que nous avons reçues de La Poste, ainsi que d'autres informations accessibles au public, une rémunération de 10 % représente un pourcentage plutôt élevé. Ces dernières années, nous constatons également une tendance à la baisse chez les différents acteurs du marché dans les pays voisins. Si l'on examine par exemple l'année 2007, et si l'on reprend les données de 2006 pour La Poste FR, on obtient une moyenne de 6 %. Il convient dès lors de considérer les 10% proposés comme une limite supérieure absolue. Conjointement avec une adaptation éventuelle de la base sur laquelle cette rémunération est calculée, l'on peut dire que la rémunération du capital pourrait diminuer considérablement et par conséquent également la charge USO.

---

<sup>4</sup> Rapport Van Dijk, p. 65-71 (2001)



### **3.5. Méthode de détermination du coût net du service universel**

- Pour le calcul du coût net du service universel, La Poste se base dans ses calculs actuels sur le chiffre d'affaires et les coûts escomptés de La Poste S.A. selon les règles BGAAP. Les recettes sont liées à la vente des produits et peuvent être réparties simplement en fonction de la catégorie de produit USO, PSO et produits commerciaux. Les coûts sont ensuite répartis entre les différentes catégories de produits et ce, selon le mécanisme d'attribution susmentionné. La différence entre le chiffre d'affaires et les coûts se rapportant au service universel résulte en un EBIT pour le SU. Une rémunération du capital est ensuite calculée, en tenant compte d'un WACC de 10%.

L'imputation du capital aux différentes classes de produits se fait, comme indiqué ci-dessus, sur la base des coûts imputés au SU. Le résultat final obtenu pour la catégorie USO est défini par La Poste comme le coût net du service universel. Ce montant serait indemnisé par l'Etat belge.

- Alors que la méthode FDC est indiquée pour calculer le coût total des différents produits & services de La Poste S.A., une approche basée sur les coûts incrémentiels peut être appliquée pour déterminer le coût net du service universel. Il convient toutefois de procéder, conformément à la législation en vigueur, à une analyse des coûts incrémentiels par rapport à un prestataire désigné non soumis à des obligations de service universel et non par rapport à la gamme actuelle de produits commerciaux, comme La Poste le fait aujourd'hui. Dans le cadre d'une application stricte de la directive, l'analyse incrémentielle ne peut en outre pas non plus être réalisée par rapport à un autre prestataire de services purement commerciaux, ce qui constitue une nuance importante. La directive stipule en effet qu'il convient de faire une comparaison entre un prestataire de services postaux soumis au SU et le même acteur qui n'est pas tenu de remplir ces obligations.
- A ce sujet, Lecou & Roy (p. 323) attirent l'attention sur la nécessité d'élaborer un scénario de référence: "In order to neutralise the externalities generated by the exercise of the SGEI on the commercial activities, La Poste has had to conduct an analysis in term of net avoided cost. Such an analysis relies on the building of a reference scenario for which the operator is released from his public service obligation. In the case of the accessibility mission, it has therefore been necessary to identify the network that would be set up by La Poste if it were free to close the offices it wished to. This example will therefore also have allowed us to show that economic analysis is indispensable to the construction of the postal operators' analytical accounting." Cela signifie que le modèle légal actuel de calcul du coût net lié aux obligations de service universel n'est plus suffisant, comme l'indiquent également les conclusions provisoires de Wik-consulting (11/09/2008).



- Dans le tableau ci-dessous, nous donnons une nouvelle fois un aperçu des méthodes de calcul des coûts les plus courantes utilisées pour déterminer le coût net du service universel, y compris leurs principaux avantages & inconvénients:

Méthodologie	Avantages	Inconvénients
FDC (Fully Distributed Cost)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Largement répandue et beaucoup utilisée</li> <li>• Simple</li> <li>• Concordance avec comptabilité</li> <li>• Utilise les données disponibles</li> <li>• Cliché instantané de la situation réelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque d'utilisation de facteurs de coûts et d'échelles de distribution arbitraires</li> <li>• Les coûts d'inefficacité sont repris.</li> <li>• Le coût unitaire sous FDC peut être trompeur pour des décisions importantes en matière de coûts car les coûts imputés ne disparaissent pas.</li> </ul>
NAC (Net Avoided Cost)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prend uniquement en compte les coûts qui ont réellement été évités à long terme et lorsque l'on ne prévoit plus le service universel.</li> <li>• Imputation plus stricte des coûts que FDC</li> <li>• Meilleure segmentation pour les routes que pour les produits</li> <li>• Encourage l'opérateur à adopter des technologies efficaces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexité</li> <li>• Difficultés à rassembler des données</li> <li>• Les coûts fixes ne sont pas toujours couverts</li> <li>• Données relatives au niveau d'imputation non neutres</li> <li>• Analyse statistique.</li> </ul>
LRIC (Long Run Incremental Cost)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bon indicateur pour les subventions croisées</li> <li>• Elimination des coûts par rapport à l'inefficacité</li> <li>• Imputation plus stricte des coûts que FDC</li> <li>• Reflète avec le plus de précision la situation dans des secteurs basés sur des réseaux</li> <li>• Tous les services utilisant un réseau ne peuvent pas être pris en compte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexité, difficulté de mesurer les coûts</li> <li>• Absence de données disponibles</li> <li>• Concordance difficile avec la comptabilité</li> <li>• Nombreuses hypothèses</li> <li>• Analyse statistique</li> </ul>
EP (Entry Pricing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation de l'impact de la libéralisation (taille du secteur réservé) d'un opérateur efficace.</li> <li>• Imputation plus stricte des coûts que FDC</li> <li>• Meilleure segmentation pour les routes que pour les produits</li> <li>• Analyse dynamique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexité, difficulté de mesurer les coûts</li> <li>• Absence de données disponibles</li> <li>• Nombreuses hypothèses</li> <li>• Données relatives au niveau d'imputation non neutres</li> </ul>

Tableau 2: méthodes courantes de calcul des coûts

Source : BIPT, Review: *Elaboration of a cost model to calculate the cost of the universal service for the designated universal service provider* (2003)

Outre les méthodes susmentionnées, l'on peut également se baser sur la méthode "Profitability Costing" telle que développée par Panzear (2000). Cette base théorique a été développée dans la méthode "approche commerciale" en vue de calculer le coût net lié à l'obligation de service universel (Copenhagen Economics, p. 25).

La méthode comprend 4 étapes:

1. Quels sont les services que Post Danmark pourrait offrir de manière optimale si elle n'était pas tenue de respecter les obligations de SU? Afin de déterminer les restrictions réelles découlant de l'obligation de SU, cinq questions ont été développées.

### 5 questions pour l'identification des restrictions réelles engendrées par l'USO

<b>Indicateur</b>	<b>Interprétation</b>
1. La Poste danoise fournit-elle davantage de produits et de services que ce qui est imposé par les USO?	Si La Poste danoise fournit plus que ce qui est imposé, cette obligation n'est alors pas restrictive.
2. La concurrence fournit-elle davantage de produits et de services que ce qui est imposé à La Poste danoise par les USO?	Si la concurrence fournit davantage de services que ce qui est imposé par l'USO à La Poste danoise, l'on peut difficilement qualifier cette obligation de restrictive. Le marché fournira gratuitement le service universel.
3. Les opérateurs à l'étranger fournissent-ils davantage de produits et de services que ce qui est imposé à La Poste danoise suite aux USO, bien que leurs propres obligations USO soient plus réduites?	Si des opérateurs soumis à moins d'obligations fournissent spontanément un service, cette obligation peut difficilement être qualifiée de charge pour La Poste danoise.
4. Quelles sont les restrictions auxquelles La Poste danoise serait dans tous les cas confrontée en tant qu'acteur dominant sous la législation danoise en matière de concurrence?	La Poste danoise sera probablement qualifiée de dominante sous la législation danoise relative à la concurrence, ce qui signifie qu'il convient de reprendre uniquement les obligations USO qui ne sont pas reprises dans cette législation.
5. Quels sont les avantages et les inconvénients de la fourniture du service?	Donne une analyse quantitative des avantages et inconvénients de la fourniture spontanée de services USO.

*Source: What is the cost of post Danmark's Universal Service Obligation, Copenhagen Economics*

*Tableau 3. Identification des restrictions engendrées par les USO*

2. Ensuite, les économies éventuelles réalisées par Post Danmark au cas où elle ne mettrait plus en œuvre les obligations de SU sont calculées sur la base des différences effectives engendrées par les obligations de SU (*couverture géographique 100 %, distribution quotidienne du courrier,...*).
3. Ensuite, les pertes directes et indirectes éventuelles résultant du fait que les obligations de SU ne sont plus mises en œuvre, sont calculées.
4. Enfin, les économies et pertes éventuelles sont additionnées afin d'identifier le coût net de l'obligation de SU.

Outre la détermination des coûts incrémentiels du service universel, il convient naturellement de tenir compte également des recettes incrémentielles découlant des obligations de service universel. Nous pensons ici tant aux recettes matérielles telles que la vente de timbres qu'aux avantages immatériels tels que les boîtes aux lettres rouges, l'image (bien que ceci soit difficilement quantifiable),...

Il est toutefois important de noter ici que toutes les recettes provenant de produits commerciaux ne sont pas des recettes incrémentielles résultant des obligations de service universel.

- La Poste ainsi qu'un certain nombre d'opérateurs étrangers argumentent que l'analyse précitée nécessite un modèle commercial totalement différent et est par conséquent très difficile à réaliser. Nous reconnaissons le degré de difficulté d'une telle analyse mais attirons tout de même également l'attention sur la complexité du modèle Premo actuel. Alternativement, l'on pourrait appliquer l'approche des coûts incrémentiels par rapport à un prestataire de produits purement commerciaux, pour laquelle il convient de définir la partie primaire pour le calcul des coûts incrémentiels. Nous attirons toutefois l'attention sur le fait que cette approche n'est pas tout à fait conforme à une interprétation stricte de la directive et pourrait en outre s'avérer moins avantageuse pour La Poste.
  
- Au cas où il existerait un doute concernant la désignation de la partie primaire pour le calcul des coûts incrémentiels, la méthode "Shapley-value", pour laquelle la moyenne des coûts est imputée à chaque service qui était d'abord considéré comme primaire et ensuite comme incrémentiel, peut éventuellement constituer une alternative (Hongren, P. 545). Admettons par exemple qu'une société propose 2 services, avec un coût total de €1.500.  
Dans un premier temps, le service A est avancé comme service primaire, ce qui engendre une répartition des coûts de €1.200 pour le service A et €300 pour le service B. La deuxième étape consiste à considérer désormais le service B comme service primaire, avec des coûts imputés au service A et B d'un montant de respectivement €700 et €800. La méthode Shapley-value prend la moyenne des coûts pour chaque service, ce qui donne une répartition des coûts de €950 pour le service A et de €550 pour le service B.

Etant donné que l'on doit évaluer l'évolution du coût net à l'ouverture du marché, son influence sur les produits et services offerts et leur marge respective doit être examinée. A cet effet, La Poste a développé le modèle Premo, qui sera examiné plus en détail au chapitre suivant.

### **3.6. Conclusion récapitulative concernant la pertinence comptable du nouveau modèle proposé par La Poste**

Comme examiné de manière détaillée au paragraphe 3.3, la méthode Fully Distributed Cost (FDC) et la méthode incrémentielle sont différentes par essence. Nous pouvons dès lors également dire que la nouvelle méthode ne peut pas être considérée comme Fully Distributed Cost. Nous signalons toutefois que, dans le cadre de la nouvelle directive européenne, il ne s'agit plus non plus d'une obligation absolue.

Les principes Activity Based Costing stipulent que les coûts doivent être répartis sur la base d'un lien causal. Lorsque La Poste déclare que les coûts communs sont entièrement imputés à une catégorie de produits déterminée, à savoir le service universel, La Poste doit alors pouvoir démontrer ce lien, si l'on ne veut pas aller à l'encontre des principes ABC. La Poste invoque deux raisons importantes à cet effet: Tout d'abord, elle déclare, comme déjà dit dans ce rapport, qu'elle tire une part importante de ses revenus de l'obligation de service universel.

L'on peut quelque peu nuancer cela étant donné que le chiffre d'affaires attendu en 2013 pour le SU et SP représentera environ trois quarts du chiffre d'affaires global. Cela signifie que les produits commerciaux représentent toujours une part significative du chiffre d'affaires attendu. Pour son second argument, La Poste attire l'attention sur le fait que son réseau a été développé en premier lieu pour répondre à l'obligation de service universel et public, qu'elle considère comme son core business. Selon La Poste, les produits commerciaux ne font par contre pas partie de son core business.

Nous tenons toutefois à faire remarquer à ce sujet que l'imputation complète d'un coût déterminé au service universel est possible, conformément aux principes ABC, mais que ce coût doit être considéré alors comme "direct" plutôt que "commun". La Poste doit par conséquent procéder à une répartition plus précise des coûts et des catégories de coûts, et démontrer que le coût en question s'annule lorsque le produit ou service n'est plus offert.

En cas de redistribution effective des coûts fixes communs entre les différentes catégories de produits, l'imputation du coût du capital sera également modifiée. La rémunération du capital est en effet imputée sur la base des amortissements liés à ces coûts fixes communs.

Pour déterminer le coût net du service universel, une approche basée sur les coûts incrémentiels peut en effet être appliquée. Il convient toutefois de procéder, conformément à la législation en vigueur, à une analyse des coûts incrémentiels par rapport au même opérateur postal non soumis à des obligations de service universel et non par rapport à la gamme actuelle de produits commerciaux, comme La Poste le fait aujourd'hui. L'analyse incrémentielle ne peut en outre pas non plus être réalisée par rapport à un autre prestataire de services purement commerciaux, ce qui constitue une nuance importante. Cela signifie que le modèle actuel de calcul du coût net lié aux obligations de service universel n'est plus suffisant, comme l'indiquent également les conclusions provisoires de Wik-consulting (11/09/2008).

Nous reconnaissons le degré de difficulté d'une telle analyse mais attirons tout de même également l'attention sur le degré de détail que La Poste a pu développer dans le modèle Premo actuel. Alternativement, l'on pourrait appliquer l'approche des coûts incrémentiels par rapport à un prestataire de produits purement commerciaux, pour laquelle il convient de définir la partie primaire pour le calcul des coûts incrémentiels. Dans le cas où cela se révélerait compliqué, la méthode Shapley-value pourrait éventuellement apporter une solution.

## **4. Analyse Premo**

Dans ce chapitre, le modèle Premo proposé par La Poste est expliqué plus avant. Tant la pertinence économique que la spécification concrète des paramètres seront examinées. Les prévisions chiffrées relatives au calcul du coût net du service universel pour les années 2009-2013 seront également examinées. Enfin, l'on se prononcera sur la compensation proposée par La Poste pour l'obligation de service universel.

### **4.1. Introduction**

La Commission européenne s'efforce de libéraliser le secteur postal en maintenant le service universel dans un marché ouvert. L'entrée en vigueur du cadre réglementaire qui s'y rapporte est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et aura pour principale conséquence pratique la poursuite de la suppression des monopoles historiques des opérateurs postaux sur les envois de correspondance. Dans cette partie, le modèle proposé sera examiné en vue d'émettre un pronostic sur l'avenir de La Poste belge. Cette partie contiendra également une discussion et une analyse relative au calcul du coût net lié à l'obligation de service universel par La Poste pour les années 2009-2013.

### **4.2. Remarques générales concernant les paramètres du modèle**

Pour l'analyse ci-dessous, les documents suivants ont été consultés, en plus des sources et connaissances disponibles au sein de KPMG Advisory:

- Réponses de La Poste fournies en plusieurs lots répartis sur la période 26/11/2008 – 23/01/2009
- USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post
- Introduction to USO Burdon Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG
- Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to the BIPT
- Robinson A., 2006, A Review of Price Elasticity Models for Postal Products
- Visco Comandini V. et.al., 2008, Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach, 16<sup>th</sup> Conference on Postal and Delivery Economics
- Deduytsche L. & N. Medina Rutgers, 2008, Strategic and Business of European Postal Competitive Operators
- Van der Lijn N. et.al., 2008, Main developments in the postal sector (2006-2008) - (Ecorys)
- The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009, 2006, PricewaterhouseCoopers

#### **4.2.1 Impact de l'ouverture du marché sur le service universel**

L'impact de l'ouverture du marché postal sur la concurrence dépend de plusieurs facteurs qui se rapportent tant au marché et à sa régulation qu'au prestataire actuel du service universel. Pour pouvoir saisir le mieux possible les avantages de la libéralisation, sans engendrer un effet trop important chez le prestataire actuel du service universel, il est souvent opté pour une implémentation de la libéralisation en plusieurs phases.

Le schéma suivant présente les différentes phases possibles d'un tel processus d'implémentation.

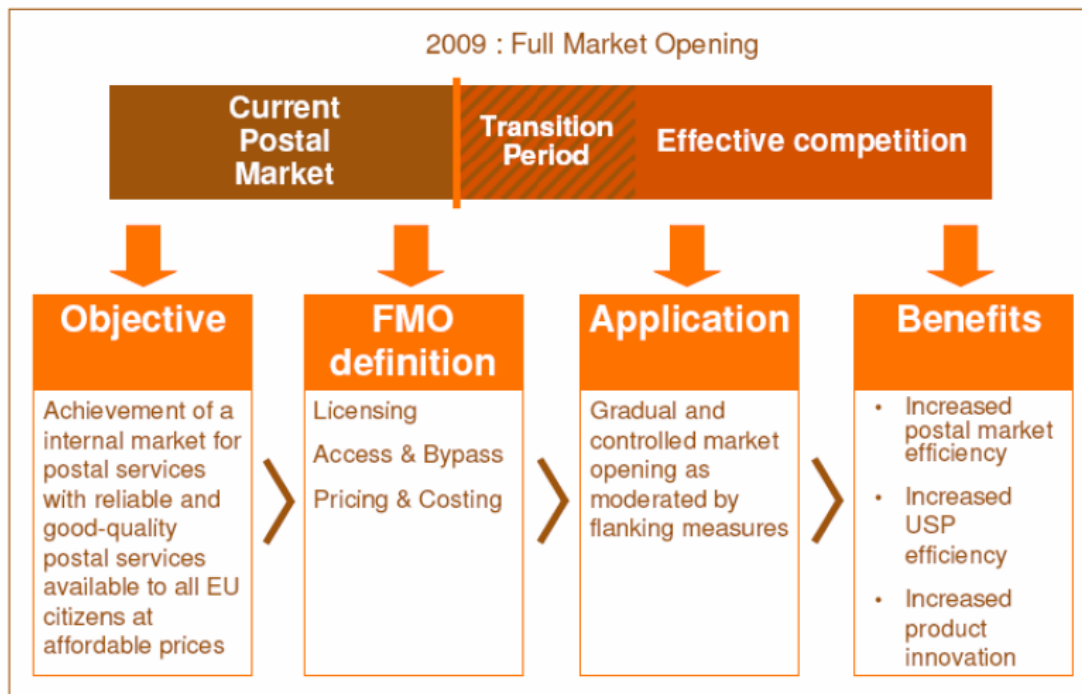


Figure 3: Phases de la libéralisation du marché postal

Source : PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

Préalablement à la libéralisation, il convient de fixer les objectifs et de créer un cadre dans lequel la concurrence pourra faire son effet. En même temps, il faudra déterminer les phases transitoires à respecter. Ce cadre peut couvrir différents domaines tels que des accords sociaux, la détermination des prix, les conditions relatives à la fourniture du service, l'accès au marché, etc. Dans une phase suivante, le marché sera alors graduellement ouvert à de nouveaux acteurs, des mesures complémentaires devant permettre au prestataire du service universel actuel de s'adapter au nouvel environnement. Dès que les phases transitoires sont passées, le marché sera soumis au cadre réglementaire qui avait été prévu dès le début du processus.

D'un côté, l'on distingue toujours une série d'obstacles qui rendent l'accès au marché difficile, voire impossible. Ainsi, la loi peut assortir des conditions très strictes à la délivrance d'une licence, le concurrent potentiel voyant ainsi son avantage vis-à-vis de prestataire du SU réduit à néant. Les principales conditions avancées par La Poste sont la création d'un 'Social Level Playing Field', une couverture géographique nationale obligatoire et une fréquence de distribution égale. Le gouvernement belge a clairement tenu compte des propositions de La Poste lors de l'élaboration du cadre pour la concurrence sur le marché postal, comme précisé plus loin dans le texte. La figure ci-dessous donne un aperçu des obstacles éventuels pour l'accès de nouveaux acteurs.

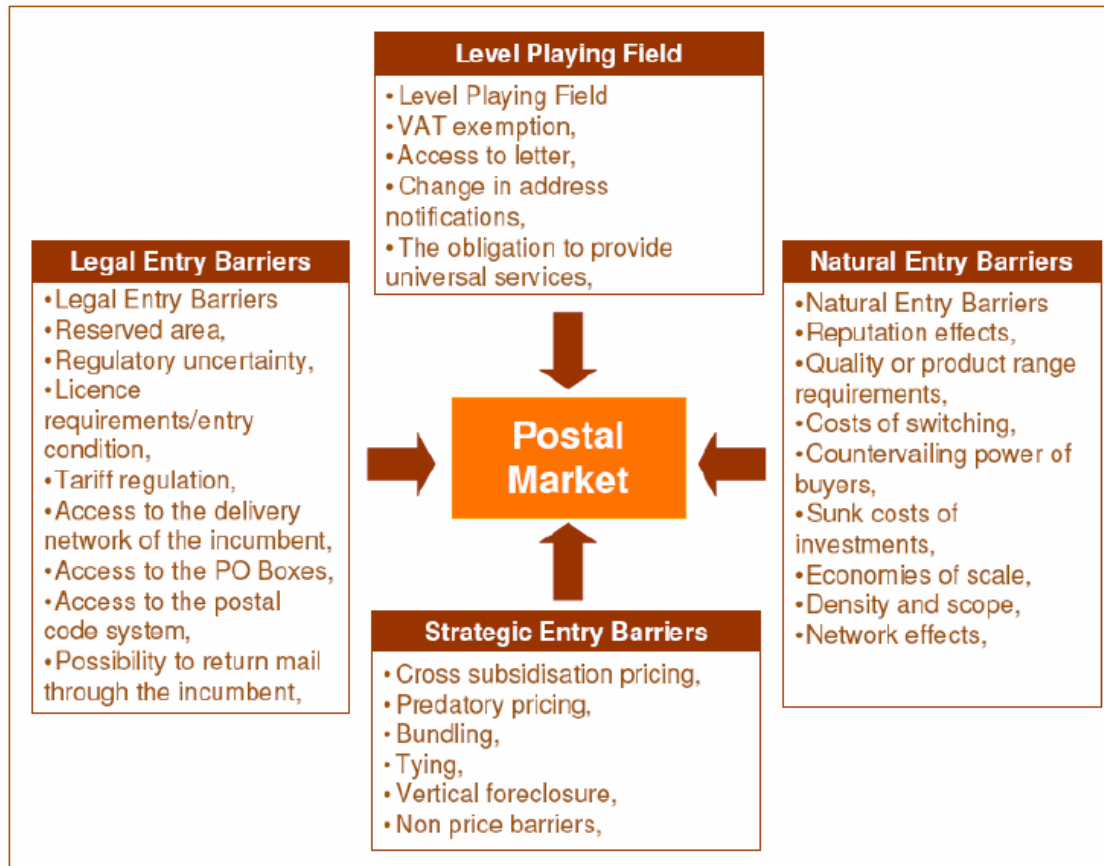


Figure 4: Obstacles à l'entrée sur le marché

Source : PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

La Poste tente ainsi d'intégrer une partie importante des obstacles mentionnés dans les dimensions réglementaires du modèle Premo.

Les quatre grandes dimensions réglementaires (libéralisation, contrôle des prix, USO et qualité des services offerts) constituent un premier input du modèle et sont complétées par une cinquième dimension qui se concentre sur un certain nombre d'aspects fiscaux. Ces dimensions sont ensuite divisées en sous-catégories plus concrètes, comme indiqué dans la figure suivante.

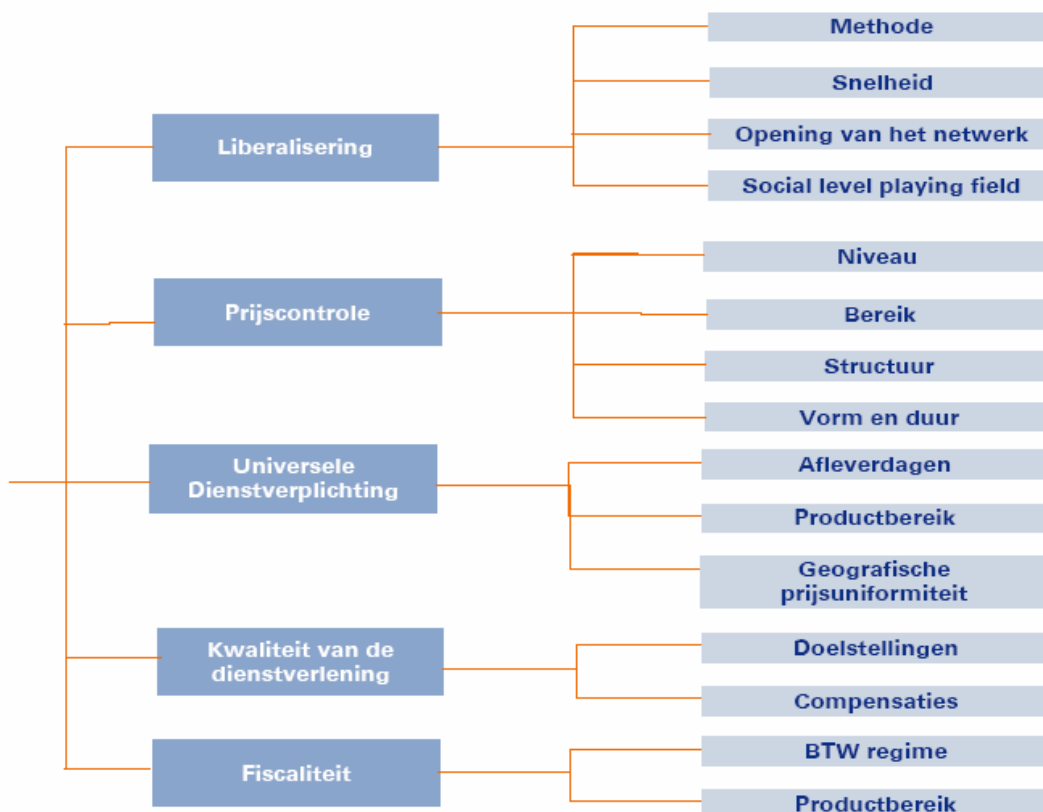


Figure 5: Grandes dimensions réglementaires et sous-catégories  
Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

Ci-dessous, nous nous penchons plus avant sur chaque dimension réglementaire du modèle et nous examinons la manière dont les obstacles identifiés sont intégrés.

#### 4.2.1.1 Libéralisation

Une première question que l'on peut poser se rapporte à la manière dont les nouveaux acteurs potentiels peuvent accéder au marché. Faudra-t-il introduire une demande spécifique pour obtenir une licence? Faut-il remplir certaines conditions pour l'octroi de la licence et le nombre de licences sera-t-il limité par le régulateur? Ces points sont abordés dans la sous-catégorie 'Méthode'.

Une deuxième sous-catégorie "Rapidité" se rapporte d'une part au moment où la concurrence fera son entrée sur le marché postal belge. Ainsi, La Poste suppose que de nouveaux acteurs entreront sur le marché pour la partie déjà libéralisée du marché (>50 g), après quoi ils étendront leurs activités. Jusqu'à présent, l'insécurité réglementaire relative à la libéralisation du marché postal a été qualifiée de barrière importante à l'entrée pour une accession de la concurrence pour La Poste<sup>5</sup>. Avec la publication de la Note au Conseil des ministres, il se peut que dans le courant de 2009, il y aura une accession pour la partie déjà libéralisée du marché. Nous pensons toutefois que le second semestre de 2009 est relativement tôt, étant donné que les concurrents éventuels ont tout de même besoin d'un certain temps pour se préparer à entrer sur le marché.

<sup>5</sup> The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009 – Country sheet summaries (2006)



La mesure dans lequel La Poste ouvrira son réseau pour une injection éventuelle par la concurrence, est traitée dans une troisième sous-catégorie 'Ouverture du réseau'. Il y est stipulé que les nouveaux acteurs peuvent bénéficier d'un traitement similaire à celui que La Poste applique pour les routeurs et ses gros clients, et ce, conformément aux règles de concurrence et de manière non-discriminatoire. En d'autres termes, les concurrents pourront injecter leurs produits à certains endroits du réseau de La Poste et ce, à des prix déterminés. La Poste déclare à raison que cela donne un important avantage comparatif aux concurrents.

Une dernière sous-catégorie de la libéralisation est un 'Social Level Playing Field'. Cela suppose le développement d'un cadre social dans lequel certaines conditions sont fixées pour l'emploi de travailleurs par les nouveaux acteurs du marché. Il peut s'agir d'une interdiction d'engager des indépendants pour certaines tâches, de l'établissement d'un salaire minimum ou d'une classification du personnel dans une CCT déterminée. En décembre 2008, le gouvernement belge a défini les grandes lignes de ce 'Social Level Playing Field'.

Celles-ci seront abordées plus loin dans le texte.

La figure ci-dessous présente les différentes sous-catégories pour la libéralisation.

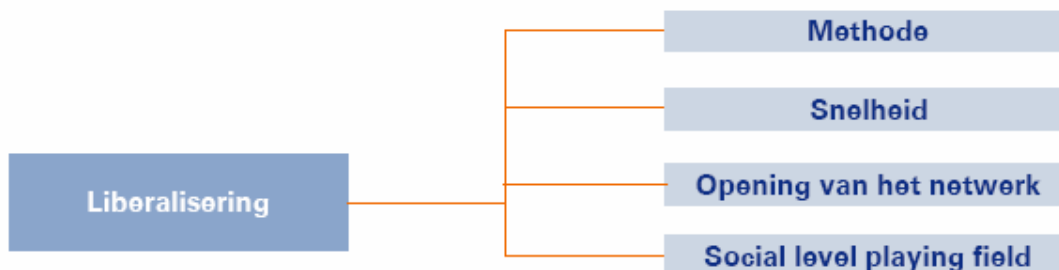


Figure 6: Sous-catégories dimension Libéralisation

Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

#### 4.2.1.2 Contrôle des prix

Une seconde dimension réglementaire se rapporte au contrôle que le régulateur exercera sur le prix des produits.

La première sous-catégorie se rapporte au 'Niveau de contrôle des prix', qui détermine l'importance du contrôle. La 'portée du contrôle des prix' constitue une seconde sous-catégorie et détermine les produits auxquels un contrôle des prix s'appliquera. La question est de savoir ici si tous les produits seront soumis à un contrôle ou si celui-ci restera limité à des groupes ou familles de produits spécifiques. Une troisième sous-catégorie 'Structure du contrôle des prix' se concentre sur les mécanismes et méthodes de calcul qui seront utilisés pour par exemple déterminer le chiffre d'affaires ou la marge autorisés. Il est en outre déterminé ici quelles sont les libertés dont dispose La Poste pour adapter ses tarifs de manière flexible et éventuellement les différencier sur la base du profil des clients ou de la zone géographique. En ce qui concerne cette flexibilité, La Poste est actuellement fortement réglementée par le cadre légal existant et le contrat de gestion actuel. Cette restriction sera abordée de manière plus approfondie plus loin dans le texte.

Enfin, la sous-catégorie 'Forme et durée' est également reprise; dans le cadre de celle-ci, une attention particulière est accordée à la manière dont le régulateur mettra concrètement en œuvre le contrôle des prix, comme par la fixation de prix maxima ou minima, d'un plafond pour la rentabilité, etc.

Dans cette sous-catégorie, il est également déterminé sur quelle période le contrôle des prix s'étend. Dans ce cadre, le gouvernement a décidé de donner la liberté aux nouveaux acteurs du marché d'appliquer une fixation des prix différenciée pour certains clients, en offrant toutefois un prix uniforme sur l'ensemble du territoire de couverture.

La figure ci-dessous présente les différentes sous-catégories pour le contrôle des prix.

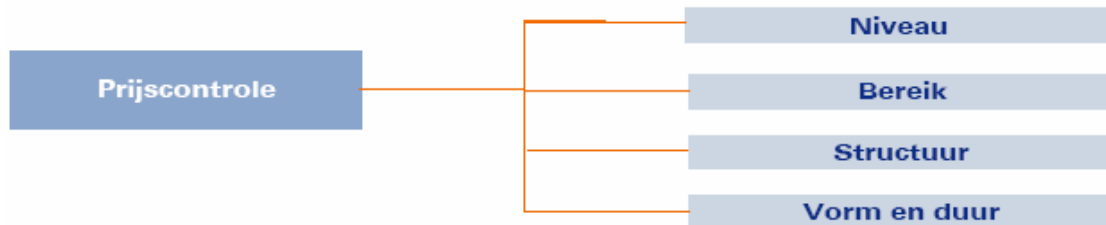


Figure 7: Sous-catégories dimension Contrôle des prix  
Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

#### 4.2.1.3 Obligation de service universel

Cette dimension couvre les principales obligations qui découlent de la fourniture du service universel. La 'Fréquence de distribution du courrier' constitue une première sous-catégorie et détermine à quelle fréquence le prestataire de service doit distribuer le courrier. Suite à l'obligation de service universel, La Poste doit respecter une fréquence de cinq jours par semaine, alors que, suite aux récentes décisions du gouvernement, ses concurrents ne sont tenus de distribuer le courrier que deux fois par semaine<sup>6</sup>.

Une seconde sous-catégorie concerne la 'Couverture géographique', qui indique la mesure dans laquelle un acteur du marché doit développer un réseau de distribution sur le territoire belge. Contrairement à La Poste, qui doit prévoir une couverture globale du territoire, les nouveaux acteurs du marché sont seulement tenus de garantir un degré de couverture de 80% du territoire dans un délai de 5 ans, conformément aux décisions gouvernementales.

Dans une troisième sous-catégorie 'Couverture du produit', il est examiné quels sont les produits qui relèvent justement de l'obligation de service universel. Pour La Poste, ceux-ci sont fixés par la loi, comme indiqué au point 3.2 du présent rapport.

Enfin, l'obligation de service universel impose une uniformité géographique des prix à La Poste.

Comme indiqué ci-dessus, cette obligation est étendue aux éventuels nouveaux arrivants sur le marché. Concrètement, cela signifie qu'un prestataire de services postaux doit demander un prix identique à un client pour un envoi vers une région agraire ou urbanisée. Une étude récente menée sur l'ordre de la Chambre danoise du Commerce<sup>7</sup> montre toutefois que même sans cette obligation, un opérateur postal n'effectuerait pas de différenciation de prix géographique. Cela engendrerait une grande confusion parmi les clients, ce qui aurait un effet négatif sur le comportement du client.

La figure ci-dessous présente les différentes sous-catégories pour le service universel.

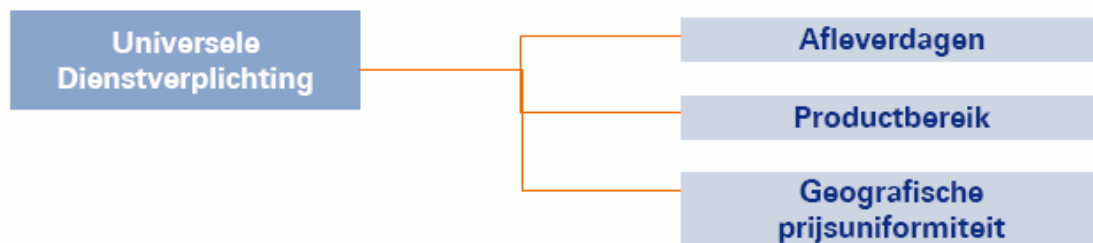


Figure 8: Sous-catégorie Obligation de service universel  
Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG Advisory (18/11/2008)

<sup>6</sup> De Standaard, De Tijd (10 décembre 2008)

<sup>7</sup> "What's the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?", Copenhagen Economics (2008)

#### *4.2.1.4 Qualité des services offerts*

Cette dimension prévoit également la détermination du niveau de qualité du service, entre autres en termes d'objectifs opérationnels. D'éventuelles indemnités sont également fixées dans cette dimension. La spécification de ce paramètre n'a toutefois pas été fournie par La Poste.

#### *4.2.1.5 Dimension fiscale*

La Poste bénéficie actuellement, en vertu de la 6e directive TVA, d'une exemption de TVA sur une partie importante de ses produits. Cette exemption permettrait de mieux se positionner par rapport à la concurrence lors de la libéralisation du marché postal. Sous l'impulsion de la réglementation européenne, cette exemption pourrait disparaître pour un certain nombre de produits en 2011, après quoi La Poste réclamera une TVA de 21% pour ces produits. Ce qui aura indubitablement des conséquences négatives sur l'achat de produits par certains groupes de clients qui ne se trouvent pas dans la possibilité de récupérer la TVA. Actuellement, le gouvernement belge plaide auprès de l'Union européenne pour une diminution du tarif TVA pour les produits postaux à 6%. L'issue de ces négociations est toutefois encore incertaine.

### **4.2.2. Conclusion**

Un modèle qui a pour but de dresser un pronostic quant à l'équilibre futur sur le marché postal belge doit au minimum tenir compte d'un certain nombre de paramètres de base. La Poste essaie de les intégrer dans Premo au moyen de quatre dimensions réglementaires, complétées d'une dimension spécifique qui vise un encadrement fiscal. Chacune de ces dimensions peut ensuite être divisée en sous-catégories qui se concentrent davantage sur un aspect déterminé de la dimension. Cette structure garantit la spécification de paramètres importants tels que le degré de couverture, la fréquence de distribution du courrier, le contrôle des prix et le régime de la TVA. Outre ces données, le modèle Premo reprend encore d'autres éléments tels qu'une micro-segmentation, un profil des clients et de la concurrence et des tendances du marché. Ceux-ci seront abordés au paragraphe 4.3 du présent rapport.

Par le passé, l'insécurité réglementaire concernant la libéralisation du marché était encore qualifiée par de nouveaux arrivants potentiels comme l'un des principaux obstacles empêchant une libéralisation du marché. C'est la raison pour laquelle le gouvernement belge a décidé fin 2008 de publier une série de mesures qui seront prochainement d'application de sorte que La Poste et les éventuels nouveaux arrivants sur le marché postal puissent déjà se préparer de manière optimale.

### 4.3. Présentation de la méthode de calcul du coût net du SU

Comme base pour le calcul du coût net lié à l'obligation de service universel, La Poste propose le modèle Premo, qui dresse un pronostic du volume et du chiffre d'affaires pour les années 2009 à 2013, en tenant compte de la poursuite de la libéralisation des activités postales en 2011. Les différents inputs du modèle sont conciliés dans Premo. Le résultat montre l'impact tant sur les volumes que sur le chiffre d'affaires du marché dans son ensemble que sur la part spécifique du marché et les recettes pour La Poste et ses concurrents. La figure ci-dessous donne une représentation schématique du modèle Premo.

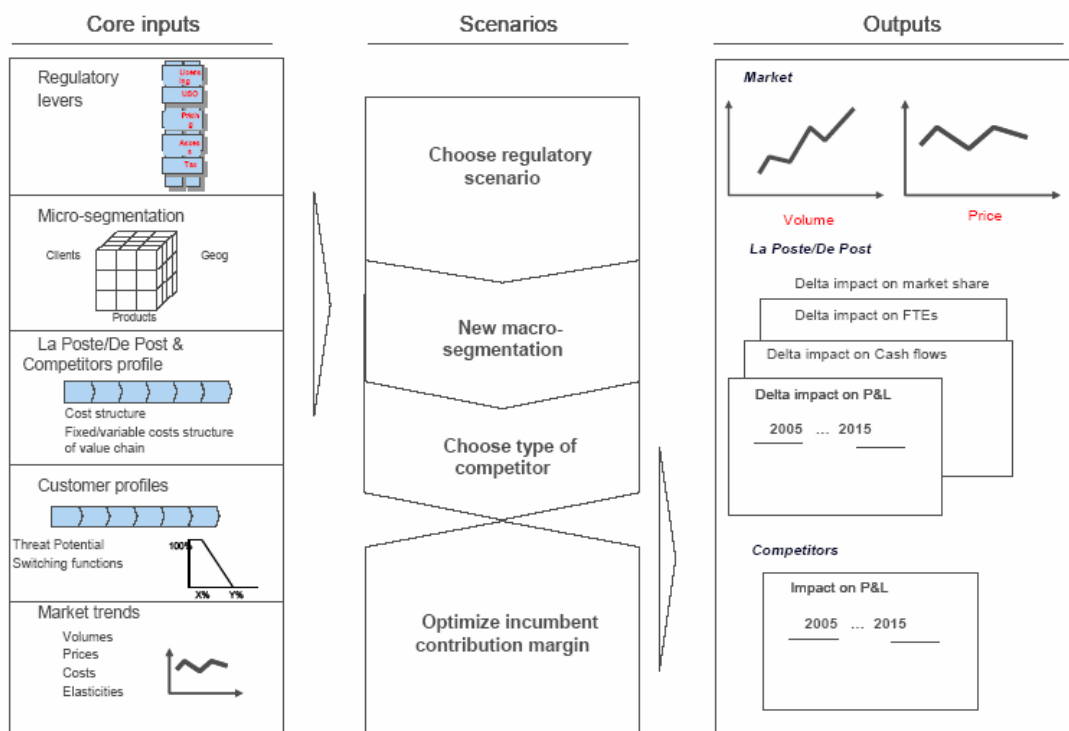


Figure 9: Représentation schématique du modèle Premo

Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

Les dimensions réglementaires constituent un premier élément important du modèle Premo et ont été abordées de manière détaillée dans la partie précédente. Pour le calcul du coût net lié à l'obligation du service universel, les principales sous-catégories sont la fréquence du service, la couverture géographique et le social level playing field qui a déjà été abordé brièvement dans la partie précédente du présent rapport.

Outre les dimensions réglementaires, d'autres facteurs sont encore utilisés comme input pour le modèle Premo. Celles-ci ont pour but de répertorier les souhaits et le comportement des consommateurs et des concurrents de La Poste, ainsi que d'identifier et de quantifier les tendances du marché. Ainsi, La Poste a procédé à une micro-segmentation détaillée afin de pronostiquer le comportement des clients et des concurrents et les différents profils de clients ont été repris dans le modèle Premo avec leurs élasticités et leur comportement de switching. La Poste déclare également que les avantages immatériels, qui doivent selon le projet de nouvelle directive européenne être

intégrés dans le calcul du coût du service universel, sont compris dans la fonction de switching. Nous expliquerons brièvement au paragraphe suivant notre analyse à ce sujet.

Les tendances du marché, telles que par exemple l'e-substitution, ont été modélisées en dehors du modèle et intégrées dans le modèle.

#### **4.3.1. Avantages immatériels**

La Poste déclare que les avantages immatériels, qui doivent selon le projet de nouvelle directive européenne être intégrés dans le calcul du coût du service universel, sont compris dans la fonction de switching.

Les avantages immatériels sont traduits à cet effet en un 'prix premium'. Ce premium détermine que le prix de la concurrence doit être significativement moins élevé que celui de La Poste avant que les clients ne changent de prestataire postal.

En même temps, La Poste signale que les informations récentes indiquent que la valeur de ce "prix premium" a été fortement exagérée et n'existe même pas. Au contraire, les gros clients sont prêts à confier 10 à 20% de leur volume total aux nouveaux acteurs du marché, quel que soit le prix demandé pour ces services.

La Poste argumente en outre que les avantages immatériels sont incorporés par la différence de prix existant entre La Poste et ses concurrents. S'il n'y avait pas d'avantages immatériels, les clients passeraient immédiatement chez les nouveaux acteurs du marché à la moindre différence de prix. Selon La Poste, les avantages sont donc repris implicitement dans le processus décisionnel du client et font que même en cas de différence de prix déterminée, La Poste conserve une partie du marché.

Dans Premo, il n'est toutefois pas tenu compte de ce dernier raisonnement, de même que de la supposition que certains clients, quel que soit le prix, attribueraient une partie de leur volume à la concurrence.

Dans le raisonnement ci-dessus, l'on se base cependant sur des avantages immatériels du point de vue des clients. Comme cela a déjà été dit au chapitre 3, il existe cependant également des avantages immatériels pour La Poste elle-même, qui sont difficilement quantifiables, tels que la vente de timbres, les boîtes aux lettres rouges,... pouvant éventuellement engendrer des revenus incrémentiels. L'approche proposée par la Commission européenne pour évaluer les avantages immatériels dans le secteur des télécoms peut éventuellement servir de directive pour identifier les avantages immatériels. Dans sa communication "Commission Communication on the Assessment Criteria for National Schemas for Costing and Financing of Universal Service in Telecommunications and Guidelines for Member States on Operation of such Schemas", la Commission européenne stipule que les avantages immatériels peuvent être identifiés comme suit:

- La notoriété: L'impact du SU sur la notoriété de l'organisation;
- L' 'omniprésence': Les économies d'échelle dont le prestataire peut bénéficier;
- Le cycle de vie de certains clients: Le fait que certains clients non rentables puissent évoluer et à terme devenir rentables;
- Marketing: Avantages dont l'organisation peut profiter parce qu'elle dispose de toutes les données pertinentes du marché.

Des formules concrètes sont également avancées afin de pouvoir quantifier les avantages monétaires précités. Nous pouvons par conséquent conclure que l'argumentation de La Poste concernant l'intégration des avantages immatériels dans la fonction de switching n'est certainement pas erronée mais nous estimons toutefois que cette notion peut encore être élargie et nous renvoyons à cet effet aux sources citées. La quantification monétaire de ces avantages demeure cependant complexe.

#### **4.3.2. Premo et le coût net du service universel**

- Le modèle Premo calcule donc la perte future attendue sur le plan du volume et chiffre d'affaires de La Poste sous l'influence des tendances du marché et de la libéralisation en 2011. Dans cette analyse, le modèle tient compte des économies intégrées développées dans le Plan stratégique. Ce résultat sert ensuite comme input pour le Plan stratégique opérationnel.
- Le Plan stratégique opérationnel examine la manière dont les coûts opérationnels actuels de La Poste évolueront, vu les volumes et le chiffre d'affaires attendus, calculés dans Premo. Ces coûts annoncés sont également soumis aux business units, après quoi les coûts opérationnels finaux servent comme input pour le modèle Activity Based Planning.
- Ce modèle ABP calcule la rentabilité par produit et catégorie de produit sur la base des informations issues de Premo et du Plan stratégique. En outre, les coûts qui n'ont pas encore été imputés sont répartis entre les différentes catégories de produits. Cela lui permet également de prévoir le coût net du service universel pour les années à venir. Pour une analyse détaillée de l'approche retenue ci-dessus, nous renvoyons à l'analyse du volet comptable de la méthodologie.
- Ce modèle ABP calcule la rentabilité par produit et catégorie de produit sur la base des informations issues de Premo et du Plan stratégique opérationnel. Pour le calcul du coût net du SU, il fait la différence entre le "Modèle actuel" et le nouveau "Modèle incrémentiel" proposé par La Poste. Les principales différences se situent sur les plans suivants:
  - 1) La consommation des coûts fixes communs. Dans le modèle actuel, les coûts fixes communs sont attribués proportionnellement au service universel, au service public et aux services commerciaux. Dans le modèle incrémentiel, tous les coûts fixes communs sont attribués au service universel et au service public, comme déjà expliqué dans les détails dans le volet comptable.
  - 2) La portée des marges appliquées pour le calcul des coûts nets. Dans le modèle actuel, le coût net du service universel est la somme d'une part des marges positives et négatives relatives aux services universels réservés et d'autre part, des marges négatives des services universels non réservés. Dans le modèle incrémentiel, les bénéfices des services universels non réservés sont également repris dans le calcul, conformément à la directive européenne.

La figure ci-dessous donne une représentation graphique de la méthodologie retenue pour le calcul du coût net du service universel.

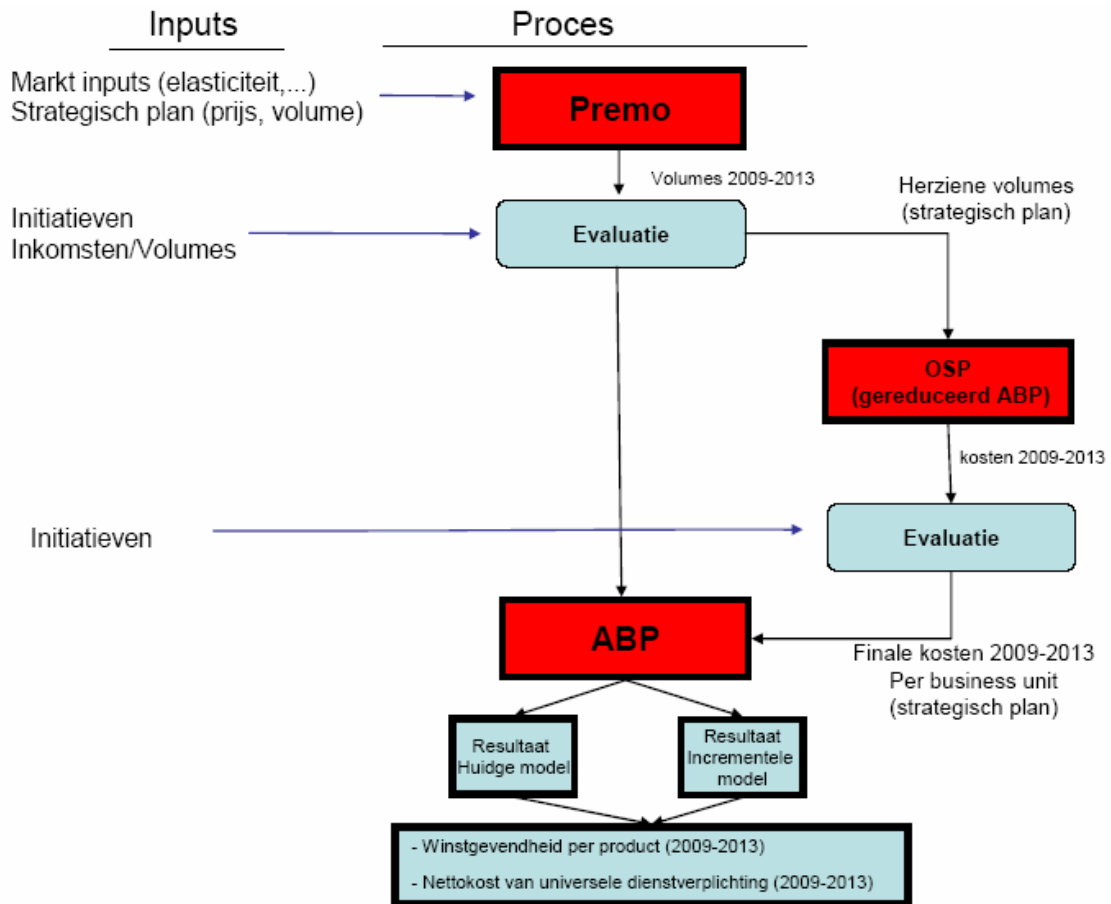


Figure 10: Représentation schématique de la méthodologie pour le calcul du coût net du SU  
Source : De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

### 4.3.3. Résumé

La Poste se base sur le modèle Premo pour le calcul du coût net du service universel. Ce modèle tient compte d'un grand nombre des paramètres avancés dans la littérature. Une part substantielle de ceux-ci est couverte par les quatre grandes dimensions réglementaires du modèle, avec le développement d'un profil spécifique pour les clients et les nouveaux arrivants attendus sur le marché belge.

Malgré le fait que La Poste s'est basée sur un point de vue défensif pour réaliser cette modélisation, nous pouvons émettre quelques remarques concernant une série de suppositions. Ainsi, l'élasticité des prix pour le publipostage semble plutôt importante par comparaison avec les études réalisées dans d'autres pays.

Nous pouvons par conséquent dire que les estimations précitées constituent une limite maximale absolue.



La Poste a en outre développé un modèle afin d'estimer la part de marché menacée. Le résultat de ce modèle montre qu'avec l'accession d'un Delayed Distribution Operator, une part importante du chiffre d'affaires est menacée en 2013 et pourrait donc aller à la concurrence. Les chiffres nous semblent plutôt élevés pour certains segments.

Une dernière remarque se rapporte à la fonction de switching utilisée par La Poste pour prévoir le nombre de clients qui passeront chez un autre opérateur postal sur la base d'une remise de prix. La Poste signale qu'en cas de différence de prix de 30%, la totalité du marché menacé ira vers les nouveaux acteurs du marché. La faible élasticité généralement présente sur les marchés postaux libéralisés nous laisse présumer que cette supposition doit toutefois être quelque peu nuancée.



## **4.4. Analyse des scénarios**

### **4.4.1. Introduction**

La Poste a développé 6 scénarios et a calculé la perte du chiffre d'affaires en 2013 via le modèle Premo. A l'aide du Plan stratégique opérationnel et du modèle Activity Based Planning, le coût net du service universel est ensuite estimé sur la base du modèle des coûts incrémentiels.

Avant de se pencher plus avant sur le contenu concret des différents scénarios, nous prêterons d'abord attention aux différentes initiatives et actions entreprises par La Poste pour renforcer à terme sa position sur le marché. Les paramètres qui déterminent ces scénarios, tels qu'un social level playing field, le degré de couverture et la fréquence de distribution du courrier seront ensuite abordés.

### **4.4.2. Initiatives et réactions de La Poste**

Suite à la libéralisation du marché postal belge et aux tendances générales du marché, La Poste voit diminuer ses revenus à l'avenir alors que cette diminution n'entraîne pas de diminution immédiate des coûts. En réaction, La Poste a mis au point une série d'initiatives tant sur le plan des coûts que des recettes, devant contribuer à une meilleure performance de l'organisation. Ci-dessous, nous aborderons d'abord les initiatives visant à réaliser des économies, après quoi nous nous pencherons plus avant sur les projets visant à maintenir le chiffre d'affaires.

#### *4.4.2.1 Initiatives visant à réaliser des économies*

Sur le plan des coûts, La Poste prévoit une série d'initiatives qui résulteront en une réduction des dépenses. Cela concerne un grand nombre de projets qui peuvent être regroupés dans plusieurs grandes catégories. Ces prévisions tiennent compte des optimisations du réseau, des mesures structurelles relatives aux cleaning operations et facility management ainsi que d'autres automatisations dans les différentes activités. La Poste emploie en outre actuellement 15.000 facteurs. A terme, une partie des tâches sera exécutée par un autre type de travailleurs, à savoir les livreurs de courrier. Les coûts de la main d'oeuvre pourront ainsi être maîtrisés.

Ces initiatives améliorent la position concurrentielle actuelle de La Poste vis-à-vis des futurs nouveaux acteurs du marché. Une prévision des coûts de ces acteurs sur les marchés postaux libéralisés laisse cependant supposer que cela ne supprimera certainement pas totalement le désavantage concurrentiel de La Poste qui est le résultat d'une évolution historique.

#### *4.4.2.2 Initiatives visant à augmenter le chiffre d'affaires*

Sur le plan des recettes, La Poste a développé une série d'initiatives en réaction à des tendances négatives du secteur et l'arrivée éventuelle de concurrents. Le but de ces projets est de maintenir le chiffre d'affaires à l'avenir et d'anticiper les nouveaux défis engendrés par la libéralisation du marché. Les projets d'amélioration comprennent entre autres une restructuration du réseau, des améliorations de la productivité, une réduction des coûts d'overhead et la stimulation de la demande pour de nouveaux produits et services développés récemment.

#### *4.4.2.3 Produit B*

En plus des initiatives visant à augmenter le chiffre d'affaires, La Poste prévoit également, si nécessaire, l'introduction d'un produit alternatif. Le produit B est un nouveau produit de La Poste qui sera peut-être lancé suite à l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché, comme une réaction défensive, afin de défendre la part de marché de La Poste dans ce segment. Ce nouveau produit n'existe pas encore pour l'instant et doit encore être développé par La Poste.

### 4.4.3. Paramètres

Les scénarios sont caractérisés par une combinaison de quatre paramètres. Trois de ces paramètres sont déterminés de manière exogène par La Poste. Cela concerne la création d'un "Social Level Playing Field", l'obligation de couverture nationale et des obligations en matière de fréquence de distribution. La note au Conseil des ministres relative à la libéralisation du marché postal associe un certain nombre de règles à ces trois paramètres. L'analyse de cette note figure plus loin dans le présent rapport. Outre ces trois paramètres exogènes, l'on parlera brièvement des futurs concurrents de La Poste et de la manière dont Premo spécifie lui-même un quatrième paramètre, à savoir le nombre de concurrents qui entreront sur le marché et la stratégie de fixation des prix qu'ils suivront. Les quatre paramètres sont abordés ci-dessous et leur spécification concrète est précisée.

#### 4.4.3.1 Social Level Playing Field

L'évolution historique de La Poste a fait qu'actuellement, 76% du personnel est toujours employé à titre statutaire. Le reste du personnel possède un simple statut d'employé. Si aucune restriction n'était imposée sur le plan de l'emploi du personnel, un nouvel acteur développerait un réseau utilisant essentiellement des livreurs de courrier indépendants. Une telle stratégie de réseau engendre un avantage comparatif pour le nouvel acteur sur le marché.

Pour éviter ce désavantage, La Poste propose que le pouvoir législatif développe un cadre social interdisant l'établissement d'un réseau avec des indépendants. Dans ce cadre, la concurrence serait obligée de travailler avec des travailleurs qui, selon la supposition de La Poste, auraient au minimum les mêmes conditions salariales que les "Livreurs" de La Poste.

Dans le cadre législatif récemment développé, le gouvernement belge a prévu un *Social Level Playing Field*. Nous y reviendrons au paragraphe 4.4.5 du présent rapport.

Cette obligation est reprise dans 3 des 6 scénarios.

#### 4.4.3.2 Couverture nationale

Un nouvel acteur a deux options lors de son entrée sur le marché belge. Une première possibilité consiste à développer un réseau de distribution propre et se charger lui-même de la distribution du courrier. Une alternative serait cependant d'injecter le courrier ramassé dans le réseau de La Poste. A cet effet, le concurrent examine les étapes qu'il peut effectuer lui-même au prix le plus bas et à partir de quel moment il souhaite faire intervenir le réseau de La Poste. Cette approche permet à la concurrence de créer, en dépit de son réseau de distribution limité, la perception d'un acteur national aux yeux de l'extérieur.

L'obligation de couverture nationale telle que reprise dans le modèle, stipule que la concurrence devra disposer d'un réseau de distribution propre couvrant la totalité du territoire au plus tard 4 ans après l'arrivée sur le marché. Un concurrent qui fait son entrée sur le marché postal belge durant le second trimestre de 2010 par exemple, devrait donc avoir développé un réseau de distribution propre au plus tard au second trimestre de 2014.

Dans le cadre législatif récemment développé, le gouvernement belge prévoit un degré de couverture minimal de 80% dans un délai de 5 ans. Nous y reviendrons au paragraphe 4.4.5 du présent rapport.

Cette obligation est reprise dans 5 des 6 scénarios.

#### 4.4.3.3 Fréquence de distribution du courrier

Sans obligations légales, un nouvel acteur sur le marché peut choisir de desservir une boîte aux lettres une fois par semaine ou même tous les quinze jours. Pour fournir un service de qualité minimale, La Poste suppose toutefois que les concurrents desserviront une boîte aux lettres au moins 2 fois.

De l'autre côté, le législateur peut obliger la concurrence à desservir chaque boîte aux lettres cinq fois par semaine. Cette obligation peut éventuellement être justifiée par le fait que celle-ci est déjà imposée à La Poste, via l'obligation de service universel. Cela représenterait un surcoût considérable pour les nouveaux arrivants étant donné qu'ils doivent alors disposer d'un réseau de distribution plus étendu ou faire appel au réseau de distribution de La Poste d'une manière plus intensive.

L'obligation d'une desserte quotidienne (5 fois par semaine) est reprise dans 2 des 6 scénarios.

Le cadre législatif développé par le gouvernement belge stipule toutefois qu'un opérateur postal doit distribuer le courrier au minimum 2 fois par semaine. Cette fréquence est d'application dans 4 des 6 scénarios.

#### 4.4.3.4 Concurrents

Au moment de leur arrivée sur le marché postal belge, les concurrents de La Poste possèdent plusieurs avantages structurels par rapport au monopoliste actuel. Quelques-uns de ces avantages, tels que des coûts salariaux moins élevés, sont la conséquence de l'évolution historique de La Poste. D'autres, tels que la plus grande liberté en matière de fréquence de distribution du courrier, sont quant à eux le résultat du cadre légal et des contrats de gestion auxquels La Poste est soumise. Ci-après, quelques-unes de ces différences entre La Poste et ses concurrents sont abordées.

##### *Avantages de coûts structurels pour le nouvel arrivant*

Dans le nouveau cadre réglementaire tel que proposé dans la note au Conseil des ministres, les nouveaux acteurs du marché disposent d'une plus grande liberté en ce qui concerne la fréquence de distribution du courrier, la mise en oeuvre de personnel et le degré de couverture qui doit être atteint au minimum. Cette marge de manœuvre se traduit en une structure de coûts moins élevée par rapport à La Poste.

##### *Différence de prix entre les clients*

La Poste est tenue d'appliquer un prix identique pour un produit ou service donné pour tous les clients. Seules les remises par quantité autorisées peuvent faire une petite différence. Les concurrents par contre peuvent faire varier leur prix en fonction du client auquel le produit est proposé. Ils peuvent ainsi proposer un prix extrêmement intéressant aux gros clients, sans être obligés de proposer également ce prix aux petits clients, moins intéressants.

Cette situation diffère substantiellement de celle que l'on retrouve dans un certain nombre de pays européens. Le prestataire du service universel au Danemark peut ainsi faire varier son prix pour le publipostage par exemple, ce qui lui donne considérablement plus de flexibilité par rapport à La Poste<sup>8</sup>.

##### *Accès au réseau*

Les futurs concurrents ont la possibilité d'injecter leur volume à différents endroits du réseau de distribution de La Poste. Le tarif que La Poste peut facturer pour cela doit être le même que celui

---

<sup>8</sup> "What's the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?", Copenhagen Economics (2008)

appliqué à n'importe quel autre (gros) client. La Poste ne peut en outre pas refuser l'injection du concurrent et est en d'autres termes obligée d'offrir ses services aux nouveaux acteurs sur le marché. Ce qui donne la possibilité aux nouveaux arrivants de regrouper des volumes importants de plusieurs clients et de les injecter aux tarifs les plus avantageux dans le réseau de La Poste, à l'endroit choisi par eux.

Les coûts de lancement peuvent ainsi être considérablement réduits. Cela permet également à la concurrence d'agir presque immédiatement comme un acteur national, sans devoir développer un réseau de distribution entièrement propre à court terme.

Le modèle Premo part de l'hypothèse selon laquelle les concurrents visent un maximum de profit. A la lumière de cette hypothèse, le modèle spécifie lui-même un quatrième paramètre en calculant le nombre de concurrents qui feront leur entrée sur le marché et quelle stratégie de détermination du prix ils suivront. D'une part, ils peuvent maintenir une stratégie de 'suiveur' de prix, en alignant leurs prix sur ceux de La Poste, en tenant compte d'une certaine remise. D'autre part, ils peuvent déterminer leurs prix sur la base d'une stratégie 'Cost Plus' en prenant une marge en plus de leur coût. Compte tenu des avantages structurels susmentionnés pour les nouveaux arrivants, cette dernière stratégie résultera en un prix moins élevé pour la concurrence. La manière dont ce paramètre est spécifié a dès lors un impact sur la part de marché que La Poste s'attend à perdre lors de l'arrivée sur le marché de ces nouveaux acteurs.

#### 4.4.4. Scénarios

Le scénario de base proposé par La Poste se base sur les hypothèses suivantes:

- Création d'un *Social Level Playing Field*
- Couverture nationale obligatoire
- Fréquence minimale de 2 dessertes par semaine

La concurrence est en outre limitée à 1 acteur du marché.

Dans ce scénario, La Poste part du principe que le nouvel acteur du marché adoptera une stratégie de 'suiveur' de prix. En d'autres termes, il basera son prix sur celui demandé par La Poste et tentera de s'emparer d'une partie du marché en appliquant une remise.

La question que l'on peut se poser est de savoir quelles seraient les conséquences sur la part de marché de La Poste et le coût net du SU si plusieurs acteurs faisaient leur entrée sur le marché. D'un côté, plusieurs concurrents auront un coût moyen plus élevé étant donné qu'ils devront chacun développer un réseau national, les coûts fixes de ce réseau devant être répartis sur un volume plus petit. De l'autre côté, il se peut que la concurrence passe alors à une stratégie 'Cost Plus', en prenant une marge en plus du coût des produits. Ce qui ferait alors baisser le prix des concurrents. Le résultat final et l'impact sur le prix des concurrents, la perte de part de marché pour La Poste et le coût net du SU dépendent de l'interaction entre ces deux forces opposées et est par conséquent impossible à prévoir sans simulations supplémentaires. Nous conseillons dès lors à La Poste de procéder à une simulation de ce scénario de base alternatif en tenant compte de l'arrivée sur le marché de plusieurs concurrents.

Dans ce scénario, La Poste a calculé que le coût net du SU s'élèverait à €29 moi.

Compte tenu de la note au Conseil des ministres concernant la libéralisation du marché postal belge, La Poste déclare que l'un de ses scénarios peut être considéré comme représentatif pour l'estimation de

l'évolution future du marché et la compensation nécessaire pour la mise en œuvre des obligations de SU qui en découle. Les résultats de ce scénario sont donc d'une grande importance à la lumière des récents développements.

Les scénarios ci-après donnent une spécification à certains paramètres qui n'est pas conforme à la note au Conseil des ministres. Leurs résultats sont dès lors de moindre importance dans le cadre du calcul du coût net du SU.

#### **4.4.5. Développements récents concernant la note au Conseil des ministres**

Le 19 décembre 2008, le gouvernement belge a publié les modalités de la libéralisation de la zone réservée actuelle de La Poste pour l'expédition d'envois de correspondance de moins de 50 grammes ou deux fois et demi le tarif de base, telles qu'élaborées par l'ancienne Ministre des Entreprises publiques, Inge Vervotte, et le Ministre pour l'Entreprise et la Simplification, Vincent Van Quickenborne, dans une note au Conseil des ministres. Ces modalités dressent les grandes lignes du cadre réglementaire dans lequel la concurrence fera son apparition sur le marché postal après la libéralisation complète du marché postal en 2011.

Tout d'abord, la note précise que La Poste continuera à assurer l'obligation de service universel après 2011 et ce pour une période de six à huit ans. A l'issue de cette première période, d'autres acteurs peuvent également être désignés pour la mise en œuvre de l'obligation de service universel. A partir de ce moment, cela sera à chaque fois fixé pour une période de 10 ans.

En plus de l'attribution du service universel à La Poste, la note contient également les mesures suivantes:

- Les nouveaux concurrents ne se verront pas imposer de coûts d'entrée pour accéder au marché postal belge. En d'autres termes, il n'y aura pas d'obstacle financier pour les nouveaux acteurs désirant accéder au marché.
- Le développement d'un 'Social level playing field' doit permettre d'éviter un dumping social. Ce cadre social oblige la concurrence à confier la levée des boîtes aux lettres, le tri et la distribution du courrier adressé à des salariés et non à une main d'œuvre embauchée sur une base indépendante.
- Les accords interprofessionnels relatifs à la fiscalité salariale seront également d'application à La Poste à partir de 2010 et elle pourra donc bénéficier d'un régime fiscal plus favorable pour certaines activités telles que les heures supplémentaires par exemple.
- La concurrence est tenue de garantir une couverture géographique de 80% du territoire dans un délai de 5 ans. Cette obligation sera implémentée en plusieurs phases (20% après 2 ans, 40% après 3 ans et 60% après 4 ans).
- Après 2 ans, les nouveaux opérateurs postaux sont tenus de distribuer le courrier au moins 2 fois par semaine, contrairement à La Poste qui, en raison de l'obligation de service universel, est tenue de desservir quotidiennement toutes les boîtes aux lettres sur le territoire.
- Les nouveaux arrivants seront tenus d'appliquer des tarifs uniformes, s'appliquant à la totalité du territoire soumis à l'obligation de couverture. Ils ont toutefois encore la possibilité de proposer des tarifs 'différenciés' aux clients. Malgré le fait que la directive européenne en vigueur stipule que seul le courrier égrené doit être soumis à des tarifs uniformes et que pour les autres produits,

une différenciation tarifaire peut être appliquée, La Poste est soumise à la législation belge et ne peut par conséquent accorder de ristournes au volume que sur la base des coûts évités et ne peut accéder à quelque forme de différenciation des clients que ce soit.

- La Poste bénéficie encore actuellement d'une exemption de TVA sur la fourniture des services publics postaux. Sous l'impulsion de la réglementation européenne, cette exemption pourrait disparaître pour un certain nombre de produits en 2011, après quoi La Poste réclamera une TVA de 21% pour ces produits. Le gouvernement belge plaidera auprès de la Commission européenne en faveur d'une baisse du tarif de la TVA à 6% pour les services postaux.

Les obligations pour les nouveaux acteurs du marché résultant de cet accord ne correspondent pas tout à fait aux hypothèses des scénarios élaborés par La Poste. La Poste déclare que les grandes lignes qui sont dressées dans la note au Conseil du ministre correspondent dans une large mesure à celles de l'un des scénarios développés. Nous plaidons dès lors pour une simulation qui tienne compte de ces paramètres avec exactitude en vue d'avoir une meilleure idée du coût net futur de l'obligation de SU et de la compensation éventuelle.

Dans ce scénario, comme dans les autres, La Poste donne une estimation de son chiffre d'affaires et de ses coûts, y compris une indemnisation pour le capital investi. Ce coût est réparti entre les différentes catégories de produits USO, PSO et Commercial, après quoi le montant pour lequel La Poste demande une compensation est identifié. Nous tenons toutefois à faire remarquer ici que les coûts sont répartis sur la base de la méthode de calcul des coûts incrémentiels et des remarques critiques qui s'y rapportent visées au paragraphe 3.3 du présent rapport.

Nous avons également reçu de La Poste la simulation du coût futur, sur la base de la méthode actuelle de répartition des coûts; celle-ci diffère considérablement de nos calculs figurant ci-dessus. D'après ce calcul, le coût net lié aux obligations USO s'élèverait en 2013 à €74 mio.

Pour justifier ce montant, La Poste déclare que les produits commerciaux ne seraient plus rentables en cas de répartition équiproportionnelle des coûts et que ceux-ci ne seraient par conséquent plus proposés. Outre les coûts de réseau fixes communs, tous les autres coûts d'overhead devraient également être supportés par les produits et services USO & PSO. Ce qui résulte en un coût net des USO plus élevé étant donné que, dans le nouveau modèle, les coûts d'overhead sont répartis entre les USO, PSO et produits commerciaux.

Sur la base d'informations récentes reçues de La Poste, nous pouvons inférer qu'il existe tout de même une certaine marge pour une imputation supplémentaire de coûts fixes aux produits commerciaux avant que ceux-ci ne deviennent déficitaires. Nous ne disposons toutefois pas de chiffres concrets afin de calculer avec exactitude la part pouvant être attribuée aux produits commerciaux avant que ceux-ci ne deviennent déficitaires.

Tel que déjà examiné en détail au paragraphe 2.5 du présent rapport, il n'existe en outre aucune obligation juridique d'appliquer cette approche analytique tant pour le calcul du coût net que pour la détermination des prix des services. Au contraire, comme La Poste l'a signalé ci-dessus, un certain nombre de produits commerciaux sont déjà déficitaires pour le moment, selon la méthode de calcul actuelle. En dépit de cette perte, La Poste estime qu'il est opportun de continuer à proposer ceux-ci.

Nous pouvons dès lors en conclure que le coût net lié à l'obligation de SU s'élèvera à €29 mio au maximum, étant donné que le cadre tel que proposé dans la note au Conseil des ministres se rapproche du scénario réaliste avancé par La Poste.

Nous attirons toutefois l'attention sur le fait que notre argumentation précitée est basée sur la méthode de calcul actuelle du coût pour le calcul du coût net du service universel.

Comme déjà expliqué au chapitre 2, l'approche proposée par La Poste ne semble pas être tout à fait conforme au contexte législatif qui stipule qu'il faut comparer le coût net du prestataire désigné du service universel avec celui du même prestataire sans obligations de service universel. La Poste déclare que ce calcul est actuellement impossible étant donné que cela nécessite un autre modèle commercial. Par conséquent, KPMG Advisory ne peut pas se prononcer avec exactitude à ce sujet.

#### **4.4.6. Récapitulatif des résultats concernant les scénarios développés par La Poste pour l'estimation du coût net lié aux obligations de SU**

Dans le cadre du calcul du coût net du service universel, La Poste a développé une série de scénarios qui sont chacun caractérisés par un contenu spécifique pour un certain nombre de paramètres (Social level playing field, degré de couverture et fréquence). Sur la base de la récente note au Conseil des ministres, La Poste a confirmé que l'un de ses scénarios se rapproche fortement de la spécification proposée des paramètres précités. Dans ce scénario, La Poste déclare sur la base du calcul du coût net du service universel, qu'elle a droit à une indemnisation de l'Etat belge pour la mise en œuvre des obligations de service universel.

La principale raison est qu'avec l'ouverture du marché, La Poste s'attend à perdre une part considérable du marché au profit de la concurrence, entre autres parce que, contrairement à ses concurrents, elle est tenue de remplir les obligations découlant du service universel.

Toutefois, si l'on effectue une comparaison avec les autres pays en ce qui concerne le régulateur et la fourniture du SU, le marché belge et La Poste sont relativement bien préparés à une libéralisation du marché. C'est ce qui ressort du tableau ci-dessous, qui montre des scores indiquant dans quelle mesure la Belgique (les caractéristiques du marché, le régulateur, l'USP et les USO actuelles) est prête pour une libéralisation du marché. Plus le score est élevé, plus la Belgique est préparée sur ce plan à une ouverture du marché postal.



Country	Market	Regulatory	USP	USO
Austria	3,5	3,0	3,6	2,0
Belgium	2,1	3,3	3,2	2,4
Bulgaria	2,0	3,0	1,6	1,6
Cyprus	2,0	2,5	1,9	2,0
Czech Republic	2,1	2,5	1,5	1,6
Denmark	2,9	4,0	4,1	2,0
Estonia	2,4	2,3	3,6	2,2
Finland	4,3	3,0	3,9	2,7
France	3,4	3,5	2,2	1,5
Germany	2,0	4,3	3,9	2,2
Greece	2,4	2,5	1,8	2,5
Hungary	3,1	2,5	2,3	2,0
Ireland	3,6	3,3	3,2	2,2
Italy	3,0	2,8	2,4	1,6
Latvia	2,5	2,0	2,2	1,6
Lithuania	2,5	2,0	2,1	2,2
Luxembourg	3,0	2,8	3,3	2,0
Malta	1,6	2,3	3,1	2,0
Netherlands	4,3	4,0	4,6	2,2
Norway	3,4	2,8	3,6	2,5
Poland	2,6	1,8	2,2	2,0
Portugal	3,6	3,3	2,8	2,7
Romania	3,0	1,5	1,7	1,3
Slovakia	3,0	2,0	1,5	2,0
Slovenia	3,5	2,8	2,5	1,5
Spain	2,0	3,5	2,5	3,5
Sweden	3,0	4,3	3,3	3,1
United Kingdom	2,6	4,3	3,9	1,8
Average	2,8	2,9	2,8	2,1

Tableau 4. Mesure dans laquelle les pays sont préparés

Source : PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

Le tableau montre qu'en Belgique, tant le régulateur que le prestataire actuel du service universel sont préparés à une ouverture prochaine du marché postal, ce qui se traduit par des scores de respectivement 3,3 et 3,2. Ceux-ci sont significativement plus élevés que la moyenne européenne qui présente un score de respectivement 2,9 et 2,8. L'évaluation du marché indique en outre que le marché belge ne présente pas les caractéristiques optimales pour une entrée réussie de nouveaux acteurs. Le score de 2,1 est considérablement inférieur au score moyen de 2,8. Globalement, l'étude conclut que la Belgique est toutefois attrayante pour les nouveaux arrivants.

Outre la comparaison internationale de la Belgique avec d'autres pays européens, un certain nombre d'arguments socio-économiques peuvent être invoqués qui permettent de mieux évaluer la menace générée par la libéralisation.



Sur les marchés postaux européens déjà libéralisés, l'on note actuellement clairement une tendance à ne pas prévoir de compensation pour la mise en œuvre de l'obligation de service universel. Le tableau suivant montre les pays qui ont été entièrement ou partiellement libéralisés.

Country	Liberalisation	Domestic letters	Direct mail	International letters	Compensation
<b>Liberalised</b>					
Sweden	1994	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
Finland	1994	Liberalised	Liberalised	Liberalised	(No)
UK	2006	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
Germany	2008	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
<b>Planned liberalisation in 2008</b>					
Netherlands	No	Exclusive right	Liberalised	Liberalised	No
<b>No liberalisation</b>					
Belgium	No	Exclusive right	Exclusive right	Liberalised	?
Denmark	No	Exclusive right	(Exclusive right)	Liberalised	?
Italy	No	Exclusive right	Liberalised	Exclusive right	?
France	No	Exclusive right	Exclusive right	Liberalised	?

*Note: Addressed direct mail has been de facto liberalised in Denmark with 95 per cent of all direct mail weighing more than 50 g. In Finland, postal operators must pay a duty to the state if they only deliver mail to areas with a high population density.*

Tableau 5. Marchés postaux déjà libéralisés

Source : *What's the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?*, The Danish Chamber of Commerce (2008)

Dans aucun des pays dans lesquels le marché postal a été libéralisé il n'existe de compensation pour l'obligation du service universel émanant des pouvoirs publics. En Finlande, les opérateurs postaux doivent toutefois payer une contribution à l'Etat s'ils décident de ne distribuer du courrier que dans les zones à forte densité de population. La plupart des pays tels que la Suède et le Royaume-Uni ne considèrent pas le service universel comme une charge et ont calculé que les avantages de celui-ci sont plus importants que les coûts. Nous attirons toutefois l'attention sur le fait qu'il convient de réaliser une analyse de marché et un calcul distinct par pays étant donné que le marché et les spécifications du service universel peuvent différer fortement d'un pays à l'autre.

Nous souhaitons émettre quelques commentaires critiques concernant le raisonnement ci-dessus.

En dépit des arguments susmentionnés, une libéralisation du marché postal belge entraînera une concurrence supplémentaire pour La Poste.

L'un des principaux désavantages concurrentiels pour La Poste est la charge salariale qui est le résultat d'une évolution historique et est significativement plus élevée que celle des nouveaux arrivants. Le tableau ci-dessous compare le ratio du coût de la main d'œuvre en Belgique avec celui de plusieurs autres pays européens. Il ressort du tableau que la Belgique possède le plus gros handicap salarial comparé aux autres pays européens. Ainsi les coûts de la main d'oeuvre sont 32% moins élevés pour un nouvel arrivant en Belgique. La mise en œuvre d'indépendants et l'intégration d'une flexibilité poussée peuvent même encore creuser ce fossé.

Pays	Ratio du coût de la main d'œuvre
Suède	74%
Norvège	75%
Italie	72%
Grèce	69%
France	73%
Belgique	68%

Tableau 6. Comparaison du ratio du coût de la main d'oeuvre

Source : PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

Une autre caractéristique du marché belge est le degré élevé d'urbanisation. L'influence de ce degré d'urbanisation est toutefois difficile à prévoir étant donné que cela peut constituer tant un obstacle qu'un catalyseur pour l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. D'un côté, un degré élevé d'urbanisation fait que la Belgique est bien adaptée à l'arrivée de nouveaux pénétrants sur le marché étant donné qu'ils peuvent réaliser une couverture géographique relativement élevée, sans devoir desservir trop de zones peu peuplées. La définition concrète de la spécification de la couverture géographique dans la réglementation sera par conséquent extrêmement importante.

De l'autre côté, la forte urbanisation de la Belgique représente une opportunité pour le prestataire de service actuel d'exercer ses activités le plus efficacement possible sans qu'il ne soit confronté à un coût trop élevé en raison du nombre important de zones rurales qu'il doit desservir.

Un complément d'information est par conséquent souhaité pour pouvoir évaluer correctement les chiffres concrets tels que présentés par La Poste.

Un même raisonnement peut être établi pour le courrier envoyé par habitant (volume par sujet), qui est relativement élevé en Belgique en comparaison d'autres pays européens. Le prestataire du service universel peut ainsi profiter d'économies d'échelle et réduire ainsi considérablement son coût unitaire. D'autre part, un volume important de courrier envoyé par habitant constitue une opportunité intéressante pour les nouveaux arrivants potentiels. Nous tenons à signaler à ce sujet que les pays avec un volume important de courrier envoyé tels que la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont les pionniers de la libéralisation du marché postal et ce, sans le paiement d'une compensation pour le SU. Cela laisse supposer que les possibilités d'efficacité (telles que les économies d'échelle mentionnées) du monopoliste constituent une arme solide dans le cadre de la libéralisation du marché.

## 5. Conclusion

Le présent rapport comprend une analyse de la méthode de calcul et des prévisions chiffrées du coût net de l'obligation de service universel pour les années 2009-2013 telles que présentées par La Poste S.A.

Une première phase traitait de la vérification de la conformité du modèle proposé avec la législation belge et européenne en la matière. En complément de la méthode Fully Distributed Cost actuelle, La Poste propose, dans le nouveau modèle, la méthode incrémentielle pour attribuer les coûts communs. Il est toutefois ressorti de l'analyse juridique que cette approche incrémentielle telle que proposée par La Poste et dans laquelle les coûts communs nécessaires tant pour les services universels que non universels sont entièrement imputés au SU et SP, ne semble pas tout à fait conforme à l'article 14 de la 3<sup>e</sup> directive européenne. Celle-ci stipule notamment que les coûts communs doivent être imputés sur la base d'un facteur de répartition général. Nous attirons toutefois l'attention sur le fait que certains coûts qui sont actuellement considérés comme communs, pourraient être imputés directement au service universel. Une nouvelle répartition plus précise des coûts et la définition des catégories de coûts est toutefois nécessaire à cet effet.

Il est ensuite vérifié si le modèle peut être qualifié de Fully Distributed Cost (FDC) et s'il répond aux principes d'Activity Based Costing. Suite à l'introduction de la méthode incrémentielle, la méthode proposée ne peut plus être considérée comme un modèle FDC étant donné que FDC suppose que tous les coûts communs soient répartis entre les produits ou services pertinents.

Les principes ABC stipulent que les coûts doivent être répartis sur la base de clés de répartition soigneusement choisies et ce, sur la base d'un lien causal. L'imputation complète d'un coût déterminé à un produit est possible selon ABC mais uniquement dans le cas où ce coût peut être considéré comme 'direct' et non comme 'commun'. Pour être conforme aux principes ABC, La Poste doit par conséquent revoir sa répartition des coûts en catégories de coûts.

Dans une troisième partie, une analyse des prévisions chiffrées du coût net du SU a été réalisée. La Poste a très bien repris les paramètres pertinents dans le modèle Premo pour l'estimation de la future part de marché de La Poste et son chiffre d'affaires. A cet effet, le modèle a repris dans l'estimation tant les initiatives permettant de réduire les coûts que celles visant à stimuler le chiffre d'affaires afin d'anticiper de manière appropriée l'évolution future. L'une de ces mesures est le lancement du produit B, qui doit compenser l'entrée sur le marché de concurrents éventuels. Le modèle proposé est par conséquent très important sur le plan économique.

La spécification concrète de certains paramètres nous semble toutefois parfois assez élevée, de sorte que l'analyse présentée doit être considérée comme une limite absolue.

Vu les décisions actuelles du gouvernement belge telles que présentées dans la note au Conseil des Ministres, La Poste déclare que la situation future du marché se rapprochera du scénario de base qu'elle a développé. Une correspondance totale entre le scénario proposé et le cadre proposé dans la Note fait toutefois défaut, entre autres parce que la mise en oeuvre de la proposition dans des arrêtés d'exécution n'est pas encore connue. Nous plaidons toutefois pour un nouveau calcul du scénario proposé lorsque la spécification concrète de tous les paramètres sera connue.

Pour le scénario de base, La Poste a calculé que le coût net du SU s'élèvera à €29 moi. La nouvelle méthode de calcul impute davantage au SU par rapport au modèle actuel. Sur la base d'une analyse

tant juridique que comptable, nous constatons toutefois qu'une partie de ces coûts doit peut-être être réaffectée. En cas de révision de l'imputation de ces coûts aux SU, SP et produits commerciaux, il conviendra de prévoir, à partir d'une certaine imputation au service universel, une compensation pour la mise en œuvre des obligations de SU. En outre, la rémunération du capital calculée est basée sur la part des coûts initialement imputée aux obligations de service universel. En cas de redistribution effective des coûts fixes communs entre les différentes catégories de produits, il se peut que le coût du capital imputé au SU diminue également.

**Le coût net lié à l'obligation de SU se situera donc entre €0 et 29 moi, étant donné que le cadre présenté dans la note au Conseil des ministres se rapproche du scénario de base.**

Nous tenons enfin à faire remarquer que la méthode proposée par La Poste pour le calcul du coût net du service universel, ne semble pas tout-à-fait conforme au contexte législatif élaboré dans la 3e directive européenne. Celle-ci stipule qu'il faut comparer le coût net du prestataire désigné du service universel avec celui du même prestataire sans obligations de service universel. La Poste déclare que ce calcul est actuellement impossible étant donné que cela nécessite un autre modèle commercial. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous prononcer sur le coût net du service universel pour lequel il a été tenu compte de l'application de ce principe.

## **6. Sources**

Réponses de La Poste fournies en plusieurs lots répartis sur la période 26/11/2008 – 23/01/2009

Contrat de gestion du 2 décembre 2005 entre l'Etat et La Poste S.A. de droit public, Moniteur belge 20 décembre 2005

CERP Calculating the burden/benefit of USO

CERP Cost Accounting rules I and II

CERP Guidelines for Calculating the Net Cost if the Universal Service Obligations

CERP Report Universal service and its Financing

Commission des Communautés européennes, 1992, Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux

Ctcon, 2003, Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service  
Deduytsche L. & N. Medina Rutgers, 2008, Strategic and Business of European Postal Competitive Operators

Elaboration of a cost model to calculate the cost of universal service for the designated universal service provider, 2003, Presentation at the Round Table Discussion on "Cost Accounting in the Postal Sector – theoretical and practical aspects"

Florens, J.P. et C. Cazals, 2002, Econometrics of Mail Demand, Postal and Delivery Services: Delivering on Competition

Florens, J.P., Marcy, S. en J. Toledano, 2002, Mail Demand in the Long and Short Run, Postal and Delivery Services : Pricing, Productivity, Regulation and Strategy

Hearn J., 2008, The Accounting implications of the EU's Third Postal Directive, pp. 338

Hilton, 2008, Managerial Accounting, McGraw-Hill, 812 blz.

Hongren, C.T., Datar, S.R. en G. Foster, 2003, Cost Accounting : A managerial emphasis, Prentice Hall, 856 p.

Introduction to USO Burdon Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG

A.R. 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991

A.R. 11 janvier 2006 fixant les modalités de la déclaration et le transfert de services postaux non compris dans le service universel et mettant en application des articles 144quater, § 3, 148sexies, §1er, 1° et 148septies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

Lecou, S. et B. Roy, 2008, Sharing costs between a Service of General Economic Interest and Competitive Activities: The Example of the Postal Retail Network, *Review of Network Economics*, vol. 7 (2), pp. 310 – 324

Main developments in the postal sector (2006- 2008) Final report, 2008, Ecorys

Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux (6 février 1998)

Niederprüm, Antonia, Calculating the net cost, if any, of the Universal Service Obligation, Postal Directive Committee Working Group Meeting, Brussels, 11/09/2009

Oleser H.B., Möller U.J., Brendstrup J., What is the cost of post Denmark's Universal Service Obligation, *Copenhagen Economics* (11/02/2008)

Panzear, A methodology for measuring the costs of universal service obligation', *Information Economics and Policy* (2000)

Postal Services – Invitation to a Postal Directive Committee working group meeting in Brussels on 11 September 2008

Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to the BIPT

Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service

Directive 2002/39/CE modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (10 juin 2002)

Directive 2008/06/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la Directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté

Robinson A., 2006, A Review of Price Elasticity Models for Postal Products

Robinson R. en J. McMurdie, 2008, Postal Costing Beyond ABC: Estimating the Economic

Cost of Mails Services , 16<sup>th</sup> Conference on Postal and Delivery Economics

Rose N., 2007, Note To The IBPT

The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, PriceWaterhouseCoopers

Van der Lijn N. et.al., 2008, Main developments in the postal sector (2006-2008) - (Ecorys)

Visco Comandini V. et.al., 2008, Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach, 16<sup>th</sup> Conference on Postal and Delivery Economics



*IBPT*  
*Rapport de management sur l'analyse de la méthode*  
*de calcul des coûts du service universel*  
*Février 2009*

Union postale universelle, Arrangement 5 octobre 2004 - Convention postale universelle et Protocole final

Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post