

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

I B P T

**AVIS DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 28 SEPTEMBRE 2015
CONCERNANT
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION POSTALE BELGE**

Résumé

En novembre 2014, l'IBPT a confié à WIK-Consult l'élaboration d'un rapport¹ visant à comparer la situation du marché avant et après la libéralisation, à faire le point sur l'impact de l'ouverture à la concurrence et à identifier les éventuelles barrières résiduelles présentes sur le marché postal belge. Plus qu'un simple état des lieux, le rapport devait servir de base à une réflexion sur la pertinence et l'efficacité de la législation et de la régulation postale dans leur forme actuelle. Partant de l'analyse économique du marché postal belge sur la période allant de 2011 à 2014, ainsi que de l'analyse du cadre réglementaire actuel, et comparant les résultats belges à ceux d'autres pays européens, WIK a tiré une série de conclusions dont découlent onze recommandations de priorité plus ou moins importante.

L'IBPT s'est penché sur sept de ces recommandations qu'il considère comme les principaux enjeux du futur de la régulation du marché postal belge. Après analyse des contextes juridiques et économiques, un avis est rendu par rapport aux différents thèmes abordés.

Ainsi, l'IBPT estime que les conditions de licences devraient être revues afin de supprimer les obligations susceptibles d'entraver la libre concurrence sur le marché ou dont la nécessité n'est pas démontrée. Dans le même temps, le contenu du service universel devrait être réduit progressivement de sorte à ne plus inclure que les produits égrenés dans le but d'accroître la flexibilité commerciale du prestataire du service universel et de limiter le risque de charge inéquitable résultant d'un coût net de l'obligation de service universel. Cette réduction du scope du service universel, afin d'en limiter les effets pervers devrait se faire progressivement et être nécessairement accompagnée par l'introduction d'un cadre réglementaire spécifique pour l'accès au réseau, également nécessaire pour limiter les risques d'interprétation divergente susceptibles de résulter de la législation postale actuelle.

Le présent avis traite également de la désignation du prestataire du service universel pour laquelle l'IBPT préconise le maintien du système actuel pour des raisons de sécurité juridique et de prévisibilité économique, éléments particulièrement importants dans un contexte de marché en déclin.

Le mécanisme de révision des prix (« price cap ») devrait quant à lui être révisé afin de lui rendre son efficacité et de limiter son application aux produits pour lesquels la concurrence ne permet pas une régulation de prix par le marché. Ceci devrait toutefois se faire en tenant compte du contexte de marché en déclin dans lequel le prestataire du service universel évolue, contexte qui a pour effet de faire augmenter le coût unitaire de la prestation des services postaux universels.

Les deux derniers sujets abordés concernent l'accessibilité des points de services postaux et le mode de financement d'un éventuel coût net du service universel. Pour le premier, l'IBPT est d'avis de limiter les obligations en terme de réseau de détail à ce qui est nécessaire pour garantir un accès aux services postaux à tous les citoyens et de laisser plus de flexibilité commerciale à bpost dans le choix entre établissements postaux en gestion propre ou gérés par des tiers afin de limiter les coûts du réseau de détail à ce qui est socialement optimal et acceptable. Pour le second, le maintien du mécanisme de financement actuel, à savoir une compensation à charge du budget de l'État, est préconisé car il constitue l'option créant le moins de distorsions sur le marché.

¹ "Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011"

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	2
1. Introduction	5
1.1. OBJET.....	5
1.2. BASE LÉGALE.....	5
1.3. CONTEXTE.....	5
2. Analyse des recommandations de WIK.....	6
2.1. SUPPRESSION DES CONDITIONS DE LICENCE.....	6
2.1.1. <i>Exposé du problème</i>	6
2.1.2. <i>Recommandation de WIK</i>	7
2.1.3. <i>Analyse de l'IBPT</i>	8
2.1.3.1. Définition.....	8
2.1.3.2. Base légale	8
Droit européen.....	8
Droit belge.....	9
2.1.3.3. Position de l'IBPT	10
2.2. RÉVISION DU CONTENU DU SERVICE UNIVERSEL	14
2.2.1. <i>Exposé du problème</i>	14
2.2.2. <i>Recommandation de WIK</i>	15
2.2.3. <i>Analyse de l'IBPT</i>	16
2.2.3.1. Base légale	16
Droit européen.....	16
Droit belge.....	17
2.2.3.2. Latitude laissée par la Directive.....	17
2.2.3.3. Avantages et inconvénients liés à un scope étendu	18
2.2.3.4. Position de l'IBPT	18
2.3. INTRODUCTION D'UN ACCÈS « DOWNSTREAM ».....	21
2.3.1. <i>Exposé du problème</i>	21
2.3.2. <i>Recommandation de WIK</i>	21
2.3.3. <i>Analyse de l'IBPT</i>	22
2.3.3.1. Base légale	22
Droit européen.....	22
Droit belge.....	23
2.3.3.2. Risque de divergence d'interprétation.....	24
2.3.3.3. Autres problèmes liés à la législation actuelle.....	25
2.3.3.4. Position de l'IBPT	25
2.4. DÉSIGNATION DU PRESTATAIRE DU SERVICE UNIVERSEL.....	26
2.4.1. <i>Exposé du problème</i>	26
2.4.2. <i>Recommandation de WIK</i>	26
2.4.3. <i>Analyse de l'IBPT</i>	27
2.4.3.1. Base légale	27
2.4.3.2. Le principe de la désignation.....	28
2.4.3.3. Le système allemand.....	28
2.4.3.4. Le système nordique.....	29
2.4.3.5. Position de l'IBPT	29
2.5. RÉVISION DU MÉCANISME DE CONTRÔLE DES PRIX APPLIQUÉ AU PANIER DES PETITS UTILISATEURS.....	30
2.5.1. <i>Exposé du problème</i>	30
2.5.2. <i>Recommandation de WIK</i>	32
2.5.3. <i>Analyse de l'IBPT</i>	32
2.5.3.1. Base légale	32
2.5.3.2. Formule de calcul du price cap.....	33
2.5.3.3. La théorie du price cap	34
2.5.3.4. Position de l'IBPT	34
2.6. ACCESSIBILITÉ DES POINTS DE SERVICES POSTAUX.....	36

2.6.1.	<i>Exposé du problème</i>	36
2.6.2.	<i>Recommandation de WIK</i>	36
2.6.3.	<i>Analyse de l'IBPT</i>	37
2.6.3.1.	Base légale	37
	Droit européen.....	37
	Droit belge.....	37
2.6.3.2.	Densité de points de services postaux en Belgique.....	38
2.6.3.3.	SIEG réseau de détail.....	39
2.6.3.4.	Position de l'IBPT	40
2.7.	MAINTIEN DU MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL EXISTANT	41
2.7.1.	<i>Exposé du problème</i>	41
2.7.2.	<i>Recommandation de WIK</i>	41
2.7.3.	<i>Analyse de l'IBPT</i>	41
2.7.3.1.	Base légale	41
	Droit européen.....	41
	Droit belge.....	42
2.7.3.2.	Fonds de compensation sectoriel.....	42
2.7.3.3.	Compensation publique.....	43
2.7.3.4.	Position de l'IBPT	43
3.	Avis	43

1. Introduction

1.1. Objet

1. Le présent avis porte sur les mesures à prendre afin d'assurer une meilleure équité concurrentielle sur le marché postal tout en veillant à préserver un service universel (SU) de qualité, abordable, accessible à tous et dont la prestation soit financièrement viable pour le prestataire du service universel (PSUP).

1.2. Base légale

2. L'IBPT fonde sa compétence pour rendre cet avis sur l'article 133, 2^{ème} alinéa de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après « la Loi du 21 mars 1991 ») qui stipule que « de sa propre initiative, à la demande du Ministre, ou du Comité consultatif (pour les services postaux), l'Institut donne un avis motivé sur toutes les questions relatives aux services postaux ».

1.3. Contexte

3. Depuis le 1er janvier 2011, le marché postal belge est totalement ouvert à la concurrence. Plus de 4 ans après la libéralisation effective du marché, l'heure est donc au bilan.
4. En novembre 2014, l'IBPT a confié à WIK-Consult l'élaboration d'un rapport² visant à comparer la situation du marché avant et après la libéralisation, à faire le point sur l'impact de l'ouverture à la concurrence et à identifier les éventuelles barrières résiduelles présentes sur le marché postal belge.
5. Plus qu'un simple état des lieux, le rapport devait servir de base à une réflexion sur la pertinence et l'efficacité de la législation et de la régulation postale dans leur forme actuelle.
6. Partant de l'analyse économique du marché postal belge sur la période allant de 2011 à 2014, ainsi que de l'analyse du cadre réglementaire actuel, et comparant les résultats belges à ceux d'autres pays européens, WIK a tiré une série de conclusions dont découlent 11 recommandations de priorité plus ou moins importante.
7. Après analyse, il semblerait que l'ouverture à la concurrence n'ait eu que peu, voire pas d'effet sur le marché postal belge. Alors que certains prédisaient plusieurs entrées sur le marché, susceptibles de mettre en danger la viabilité financière du service universel presté par bpost, force est de constater que cette crainte ne s'est pas confirmée.
8. En effet, depuis 2011, le segment de la poste aux lettres³ n'a connu qu'une seule entrée, avec l'attribution d'une licence à TBC-Post en mai 2013. bpost de son côté enregistre de bons résultats financiers qui en font l'opérateur postal le plus profitable d'Europe.

² "Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011"

³ Le terme « poste aux lettres » fait référence aux envois de correspondance.

9. S'il est probable que la baisse globale des volumes postaux ait freiné le développement de la concurrence, il apparaît également que certaines obligations réglementaires ont, elles aussi, pu avoir un effet dissuasif pour de potentiels nouveaux entrants.
10. Parmi les barrières réglementaires, on retrouve par exemple l'obligation de couverture territoriale liée à l'obtention d'une licence. L'architecture compliquée et peu claire de la législation postale peut également en décourager certains.
11. En outre, certaines obligations incombant à bpost en sa qualité de prestataire désigné pour le service universel sont probablement à revoir afin de mieux correspondre à la réalité de marché actuelle, à savoir un déclin des volumes postaux qui ne devrait pas aller en s'améliorant dans un monde de plus en plus orienté vers le « tout numérique ». Une révision du champ d'application du service universel est peut-être à envisager afin de contenir le coût net du service universel et d'éviter un risque potentiel de financement de celui-ci par l'Etat.

2. Analyse des recommandations de WIK

2.1. Suppression des conditions de licence

2.1.1. Exposé du problème

12. Les conditions de licence imposées à tout opérateur qui souhaiterait se lancer dans la distribution d'envois de correspondance⁴ tombant sous le régime du service universel⁵ sont souvent citées comme barrière à l'entrée sur le marché postal. Ainsi, lors d'interviews menées par WIK préalablement à la rédaction de son rapport, mais également par KPMG dans le cadre du dossier concernant la désignation du prochain prestataire du service universel, plusieurs opérateurs ont explicitement désigné les conditions de licence comme faisant partie des principales barrières à l'entrée sur le marché postal belge.
13. D'autre part, le 26 novembre 2014, après plusieurs demandes de justifications, la Commission européenne a officiellement lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique au sujet de ses conditions de licence. Selon la Commission, les conditions de licence définies à l'article 148*sexies* de la Loi du 21 mars 1991 violeraient la Directive postale⁶ (son article 9, §2, entre autre) car ces conditions ne seraient selon elle ni nécessaires ni justifiées.
14. Plus précisément, la Commission estime que les conditions d'obtention de la licence (et plus particulièrement les trois premiers tirets de l'article 148*sexies*, §1, 2^o) ne sont ni nécessaires, ni justifiées, ni proportionnées à l'objectif poursuivi pour les raisons suivantes :

⁴ Un envoi de correspondance est une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance.

⁵ Actuellement, les seuls envois de correspondance qui ne tombent pas explicitement sous cette définition de service universel sont ceux traités par les expressistes car ces derniers fournissent un service à valeur ajoutée supplémentaire que le SU ne prévoit pas.

⁶ Directive 2008/6/CE du parlement européen et du conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service

⁷ Ces conditions concernent la couverture territoriale (10%-20%-40%-60%-80%), distribution 2x/s après 2ans et uniformité tarifaire par client et sont définies en détail au point 2.1.3.2. du présent avis.

- La prestation d'un service postal universel est déjà garanti via la désignation de bpost comme prestataire du service universel postal (PSUP), désignation qui court jusqu'au 31 décembre 2018 ;
- La loi sur les services postaux prévoit qu'en cas de charge inéquitable liée à la prestation du service universel, celle-ci est compensée à charge du budget de l'Etat ;
- Les exigences de qualités relative à la prestation du service universel (accessibilité, abordabilité, uniformité, ...) sont déjà détaillées dans le contrat de gestion entre bpost et l'Etat belge.

15. Le raisonnement de la Commission est donc le suivant : étant donné qu'un service universel de qualité, abordable et accessible à tous à un tarif uniforme sur tout le territoire est déjà garanti par la désignation de bpost comme prestataire de service universel, il n'est donc pas nécessaire d'imposer des règles de fréquence de distribution, de couverture territoriale ou d'uniformité à d'autres opérateurs afin de garantir la prestation du service universel or l'article 9, 2° prévoit explicitement qu'un État membre peut introduire un système de licences pour le service universel « dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel ».

16. WIK de son côté estime que les obligations de fréquence de distribution, de couverture territoriale et d'uniformité tarifaire constituent potentiellement des barrières à l'entrée sur le marché postal belge. Les exigences belges ayant trait à la qualité, à la disponibilité et aux performances imposées aux opérateurs sous licence sont d'ailleurs uniques en Europe.

17. En outre, WIK doute de la réelle nécessité de ces conditions de licence pour protéger le service universel. Selon eux, bpost serait bien préparée à d'éventuelles entrées sur le marché, pour preuve, sa bonne santé financière et les gains d'efficacité réalisés ces dernières années. À cela vient s'ajouter l'expérience internationale qui montre que même dans des pays sans conditions de licence et en théorie beaucoup plus vulnérables au cherry picking⁸ - du fait de leur particularités démographiques et géographiques – la concurrence, lorsqu'elle existe, reste limitée et n'a jusqu'à maintenant pas entraîné de coût net du service universel nécessitant une compensation.

2.1.2. Recommandation de WIK

18. Pour les raisons énumérées ci-avant, WIK recommande de supprimer purement et simplement l'article 148sexies et de le remplacer par un système d'autorisations générales, moins contraignant, pour tous.

Recommandation n°1

Abolish licensing system with restrictive obligations for universal services and introduce general authorisations for all postal operators, including bpost. This recommendation relates to Art. 148sexies of the law of 1991.⁹

⁸ On parle de cherry-picking lorsqu'un opérateur alternatif sélectionne les zones territoriales sur lesquelles il opère en fonction de la rentabilité de celles-ci. La technique consiste à choisir uniquement les zones les plus rentables, les zones les moins rentables étant laissées à la seule couverture du prestataire du service universel.

⁹ « *Recommandation n°1 : Abolir le régime de licence qui comporte des obligations restrictives pour la fourniture des services appartenant au service universel et mettre en place des autorisations générales pour chaque opérateur postal, y compris bpost. La présente recommandation concerne l'article 148sexies de la loi de 1991.* »

2.1.3. Analyse de l'IBPT

2.1.3.1. Définition

19. La Directive postale définit le terme licence comme suit¹⁰ :

[...] par « licence individuelle », on entend une autorisation qui est octroyée par une autorité réglementaire nationale et qui donne au prestataires de services postaux des droits spécifiques ou soumet les activités dudit prestataire à des obligations spécifiques complémentaires de l'autorisation générale le cas échéant, lorsque le prestataire de services postaux n'est pas habilité à exercer les droits concerné avant d'avoir reçu la décision de l'autorité réglementaire nationale [...]

20. Par ailleurs le terme autorisation générale¹¹ est également défini par la Directive :

[...] par « autorisation générale », on entend une autorisation qui n'impose pas au prestataire des services postaux concerné d'obtenir une décision explicite de l'autorité réglementaire nationale avant d'exercer les droits qui découlent de l'autorisation, que celle-ci soit régie ou non par une « licence par catégorie » ou par le droit commun et que cette réglementation exige ou non des procédures d'enregistrement ou de déclaration [...].

2.1.3.2. Base légale

Droit européen

21. L'article 9 de la Directive traite des autorisations générales et des licences ainsi que des conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être introduites.

1. Pour ce qui est des services qui ne relèvent pas du service universel, les Etats membres peuvent introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles¹².

2. Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des procédure d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel.

L'octroi d'autorisations peut :

- Être subordonné à des obligations de service universel,*
- Si cela est nécessaire et justifié, être assorti d'exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services correspondants,*
- Le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l'article 7, si la prestation du service universel*

¹⁰ Article 2, 14°, 2^{ème} tiret de la Directive 97/67/CE.

¹¹ Article 2, 14°, 1^{er} tiret de la Directive 97/67/CE.

¹² Article 2.19 : «exigences essentielles»: les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la prestation de services postaux. Ces raisons sont a confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses et, dans les cas justifiés, la protection des données, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel désignés conformément à l'article 4,

- *Le cas échéant, être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale visée à l'article 22,*
- *Le cas échéant, être subordonné à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.*

Les obligations et exigences visées au premier tiret ainsi qu'à l'article 3 ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés.

Sauf dans le cas des entreprises qui ont été désignées prestataires du service universel conformément à l'article 4, les autorisations ne peuvent :

- *Être limitées en nombre,*
- *Pour les mêmes éléments du service universel ou parties du territoire national, imposer des obligations de service universel et, dans le même temps, l'obligation de contribuer financièrement à un mécanisme de partage des coûts,*
- *Reprendre les conditions applicables aux entreprises en vertu d'une autre législation nationale non propre au secteur,*
- *Imposer des conditions techniques ou opérationnelles autres que celles nécessaires pour remplir les obligations prévues par la présente directive.*

Droit belge

22. Les conditions de licence sont définies à l'article 148sexies de la Loi du 21 mars 1991. Plus précisément, le premier paragraphe de l'article 148sexies définit les conditions de licence :

§ 1^{er}. La prestation d'un service d'envois de correspondance qui relève du service universel est soumise aux conditions suivantes :

1° à l'exception du prestataire du service universel, tout prestataire de services postaux souhaitant fournir ou fournissant déjà un tel service doit introduire auprès de l'institut, par lettre recommandée, une demande de licence individuelle selon des modalités à définir par le Roi, sur proposition de l'Institut;

2° l'octroi de la licence individuelle dépend de l'engagement de la part du demandeur, personne physique ou morale, de :

- *distribuer deux fois par semaine après deux ans d'activité;*
- *remplir l'obligation de couverture territoriale de distribution dans chacune des trois régions après les cinq ans qui suivent le début des activités selon la progressivité suivante : année 1 : 10 %, année 2 : 20 %, année 3 : 40 %, année 4 : 60 % et année 5 : 80 %. Le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, préciser les modalités selon lesquelles l'obligation de couverture doit être remplie;*

- *appliquer un tarif par client qui est identique sur toute l'étendue du territoire soumis à l'obligation de couverture, quels que soient les lieux de levée et de distribution;*
- *assurer la régularité et la fiabilité de la prestation de services. En cas d'interruption ou d'arrêt des prestations de services, le prestataire de services postaux est tenu d'en informer immédiatement l'Institut et le plus rapidement possible les utilisateurs. Par fiabilité, on entend que le prestataire de service met en œuvre des moyens suffisants et notamment une infrastructure minimale, suffisamment de personnel et un processus opérationnel adéquat, pour respecter les obligations de sa licence;*
- *assurer un service des envois non distribuables selon les modalités fixées par le Roi dans un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.*

L'Institut contrôle l'application par les titulaires de licences individuelles des obligations reprises au présent paragraphe 1^{er}, 2^o, et publie un rapport annuel du contrôle et des résultats;

3^o La communication aux utilisateurs des moyens de recours auprès du service de médiation pour le secteur postal ainsi que la conclusion avec le service de médiation d'un protocole qui fixe les modalités du traitement des plaintes. Cette information est fournie en accord avec le service de médiation pour le secteur postal.

En outre, il est désigné une personne déclarée dûment compétente pour représenter le prestataire de services postaux dans ses relations avec le service de médiation pour le secteur postal.

4^o Les titulaires d'une licence fournissent régulièrement à l'Institut, aux utilisateurs et aux prestataires de services postaux des informations suffisamment précises et actualisées sur les prix et normes de qualité et sur les caractéristiques des services d'envois de correspondance relevant du service universel.

2.1.3.3. Position de l'IBPT

23. Les principaux reproches faits à la Belgique concernant les obligations de licence, au-delà de leur éventuel caractère prohibitif pour de potentiels nouveaux entrants, sont l'absence de justification et le doute subsistant quant à leur nécessité.
24. L'IBPT s'est penché sur une série d'arguments susceptibles d'être avancés pour démontrer la nécessité des conditions de licence ayant trait à la couverture territoriale, à la fréquence de distribution et à l'uniformité tarifaire.

- **Contenir le coût net du PSUP et la viabilité financière du service universel**

25. Jusqu'à ce jour, si bpost reçoit bien des compensations¹³ pour la prestation de certains services d'intérêt économique général (SIEG), le financement du service universel n'a quant à lui jamais été présenté comme un problème. L'impact négatif qu'aurait l'absence de conditions de licence, mises en cause par la Commission européenne, sur la viabilité financière du service universel reste donc à prouver. La dernière évaluation de l'impact de l'ouverture à la concurrence sur le financement du SU date de 2008¹⁴, soit 3 ans avant la libéralisation. Entre-temps, les conditions de marché ont changé et le prestataire du service universel a continué à investir et à mettre tout en œuvre afin d'augmenter son niveau d'efficacité avec succès.

- **Éviter le cherry picking par les nouveaux entrants**

26. La Belgique est un petit pays avec un fort degré d'urbanisation et une densité de population élevée. Au niveau de sa géographie, il n'y a ni îles isolées, ni zones montagneuses. Dans ce type de pays, on retrouve une configuration de marché qui peut être qualifiée d'homogène¹⁵ lorsque l'on parle du coût de la distribution postale. Ceci signifie qu'il y a peu de zones pour lesquelles le coût de distribution est très faible et peu de zones avec un coût de distribution très élevé, la majorité des zones de distribution ayant un coût de distribution moyen homogène. La différence de coût de distribution entre la zone la moins chère et la plus chère est donc en principe relativement limitée et par conséquent on peut supposer que le risque de cherry picking l'est probablement tout autant.

27. S'il est possible que les conditions de licence aient effectivement aidé à éviter le cherry picking, ceci reste en revanche à démontrer, le risque de cherry picking étant jusqu'à présent resté purement hypothétique. De fait, il se pourrait également que ce phénomène ne soit pas observé même en l'absence de conditions de licence. En effet, des pays aux caractéristiques démographiques et géographiques relativement similaires à la Belgique¹⁶ comme par exemple les Pays-Bas n'ont pas introduit d'obligation de couverture ou de fréquence de distribution et force est de constater que le PSUP local n'a pas eu à subir les conséquences d'un quelconque cherry picking.

28. De nouveau, il est possible que cette absence d'atteinte à la viabilité du service universel aux Pays-Bas, malgré le développement (néanmoins limité) de la concurrence, soit en partie due au fait que le scope du service universel est plus restreint dans ce pays qu'en Belgique. Si tel devait vraiment être le cas, toutefois, il faudrait alors réfléchir à l'opportunité de conserver un service universel aussi large (voir point 2.2. ci-après).

¹³ Le 5^e contrat de gestion prévoit le versement des compensations suivantes à bpost pour la prestations de ses missions de service public : 303.720.300€ pour 2013, 304.389.328€ pour 2014 et 294.285.260€ pour 2015. La plus grosse partie de ces montants est consacrée au SIEG de distribution de la presse reconnue. Le reste est réparti entre les autres SIEG, dont le plus important en terme de budget est celui relatif au réseau de détail de bpost. Ces montants seront réévalués dans le 6^e contrat de gestion.

¹⁴ « Analyse de la méthode de calcul des coûts du service universel : rapport de management », KPMG (2008), accessible via le lien suivant : <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/kpmg-analyse-de-la-methode-de-calcul-des-couts-du-service-universel-rapport-de-management>

¹⁵ Par opposition à une configuration de marché dite « dual » caractérisées par des zones de distribution soit très peu chères, soit très chères et pratiquement rien à l'intermédiaire. Voir d'Alcantara et Gautier (2008), « National Postal Strategies after a Full Postal Market Opening ».

¹⁶ Des pays aux caractéristiques en théorie plus favorables encore au cherry picking comme le Royaume-Uni ou la Finlande ont également fait le choix de ne pas imposer de conditions de couverture ou de fréquence de distribution. Le Royaume-Uni où le principal concurrent de Royal Mail, Whistl, doit mettre ses projets d'expansion entre parenthèses suite à la décision de LDC de ne pas investir dans une joint venture avec PostNL pour des raisons de « *ongoing changes in the postal market and the complexity of the regulatory landscape* ».

- **Garantir la cohésion sociale et territoriale**

29. La cohésion sociale et territoriale est garantie d'office via la désignation d'un prestataire du service universel ayant parmi ses obligations, la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire national. Le PSUP étant déjà le garant de celle-ci de par les obligations inhérentes à sa désignation, il n'y aurait donc en principe pas de risque qu'une quelconque atteinte soit portée à cette cohésion sociale et territoriale si un opérateur alternatif devait décider de n'offrir ses services que sur une partie du territoire belge.
30. De plus, si on devait tout de même partir du principe que l'absence d'obligation de couverture mettrait en danger la cohésion sociale et territoriale, il n'est pas évident qu'une obligation de couverture à 80% du territoire résoudrait ce problème. En effet, 20% du territoire n'étant pas obligatoirement couvert, il y aurait donc, si l'on suit ce raisonnement, un risque que les personnes résidant dans ces 20% restant, ne bénéficient pas de cette cohésion sociale et territoriale.
31. Par ailleurs, rien n'empêcherait un opérateur alternatif d'avoir recours aux services du prestataire du service universel pour distribuer le courrier dans les zones qu'il ne desservirait pas lui-même. C'est d'ailleurs ce que fait actuellement TBC-Post. Les expéditeurs faisant appel à ses services ont donc la garantie que leur courrier sera délivré peu importe l'adresse de destination.

- **Garantir un SU de qualité**

32. La législation belge ainsi que le contrat de gestion entre bpost et l'Etat¹⁷ garantissent déjà, via la désignation d'un PSUP et la définition de la mission de service public, la qualité du service universel postal pour tous.
33. Si un expéditeur (le client d'un opérateur postal) devait faire le choix de recourir aux services d'un opérateur alternatif susceptible d'offrir un niveau de qualité moins élevé que celui exigé de la part du PSUP par le législateur, celui-ci le ferait en connaissance de cause. En agissant ainsi, soit il se satisferait du niveau de qualité proposé, même si celui-ci est inférieur à celui du PSUP, soit ce niveau de qualité inférieur ne le satisferait pas, auquel cas il est très probable que le client change d'opérateur suite à une éventuelle mauvaise expérience.

- **Nécessité d'imposer le principe d'uniformité tarifaire**

34. Selon la Commission européenne, le principe d'uniformité tarifaire décrit à l'article 12 de la Directive s'applique uniquement aux services faisant partie du service universel, au sens de l'article 3, c-à-d, aux services qui doivent être assurés en vertu de l'obligation de service universel, par le prestataire désigné donc.
35. Une étude de Copenhagen Economics¹⁸ montre d'ailleurs que même sans obligation d'uniformité tarifaire, un opérateur postal n'effectuerait pas de différenciation de prix en fonction des zones géographiques desservies. Ceci remet en question la nécessité d'inclure une obligation d'uniformité dans les conditions de licence.

¹⁷ 5ème Contrat de gestion entre l'État et bpost pour la période 2013-2015, attribuant l'obligation de service universel et de services d'intérêt économique général à bpost

¹⁸ Copenhagen Economics (2008), « What's the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation ? »

36. Il ressort également des interviews récemment menées par KPMG dans le cadre de la désignation du prestataire du service universel que l'uniformité tarifaire serait probablement appliquée par les opérateurs alternatifs, même sans obligation. La raison avancée étant qu'une différenciation de prix serait trop coûteuse par rapport aux bénéfices générés (coût administratif, image de l'opérateur, etc.).
37. En conclusion de ce qui précède, l'IBPT constate que la nécessité des conditions de licences telles qu'elles existent actuellement est contestable ce qui serait de nature à remettre en cause les trois premiers tirets du §1, 2° de l'article 148*sexies* à savoir:
- L'obligation de couverture
 - L'obligation de délivrer deux fois par semaine après 2 ans
 - L'obligation d'uniformité tarifaire
38. En revanche, contrairement à ce que suggère WIK, l'IBPT est d'avis de maintenir un système de licences pour la prestation de services d'envois de correspondance tombant dans le champ d'application du service universel et ceci pour les raisons suivantes:
- elles garantissent le caractère régulier et fiable de la prestation des services relevant du service universel en imposant la mise en œuvre de moyens suffisants notamment en terme d'infrastructure et de personnel ;
 - elles permettent d'établir la liste des opérateurs postaux fournissant un service d'envois de correspondance qui relève du service universel ;
 - elles règlent la question du traitement des plaintes et de la communication aux utilisateurs des moyens de recours auprès du service de médiation ;
 - elles imposent un certain degré de transparence en matière de prix, de qualité et de caractéristiques des services offerts, et ce aussi bien envers le régulateur qu'envers les utilisateurs.
39. En cas de non-respect des conditions contenues dans la licence, les opérateurs peuvent se voir retirer leur licence.
40. Par ailleurs, l'IBPT estime que l'octroi d'une licence devrait être obligatoire pour tous les opérateurs fournissant des services d'envois de correspondance relevant du service universel (sauf exceptions déjà citées à l'article 148*sexies*), en ce inclus le prestataire désigné qui n'est pas actuellement soumis à l'obligation de détenir une licence.
41. En effet, si le choix devait à l'avenir être fait de ne plus recourir à une désignation d'un prestataire pour le service universel ou si celui-ci, au terme de sa période de désignation actuelle, ne devait plus être reconduit en tant que PSUP, il se retrouverait dans une situation absurde où il n'aurait plus le droit de prester des services relevant du SU. En imposant dès aujourd'hui l'octroi d'une licence au PSUP, cette insécurité juridique disparaît.

42. Concernant la possibilité d'introduire un système d'autorisations générales pour tous les opérateurs postaux (indépendamment du fait qu'ils fournissent des services d'envois de correspondance relevant du service universel), l'IBPT estime que certes, ceci permettrait d'avoir une idée plus précise de l'identité des opérateurs postaux actifs en Belgique, mais rajouterait une charge administrative sur un nombre important de petits (voire tous petits) opérateurs, or, par le passé, le choix a justement été fait de supprimer la notification obligatoire afin de faciliter l'accès au marché postal en retirant la charge administrative que pouvait représenter cette obligation de notification auprès du régulateur (cette notification étant associée au paiement d'une redevance).

2.2. Révision du contenu du service universel

2.2.1. Exposé du problème

43. La Belgique compte parmi les pays européens ayant opté pour la définition la plus large du « scope »¹⁹ du service universel.

44. Ainsi, les produits suivants sont actuellement inclus dans le SU postal belge :

- Les envois de correspondance aussi bien égrenés (single piece) qu'envoyés en nombre (bulk), en ce compris les envois recommandés et les envois à valeur déclarée
- Les direct mails²⁰
- Les colis postaux aussi bien égrenés que bulk
- Les magazines, catalogues, journaux et périodiques (attention toutefois que la majorité des journaux et périodiques tombant sous le champ d'application du SIEG « presse », sont traités dans une catégorie distincte de celle du SU)

45. Plus simplement, tous les services postaux « non-express »²¹ tombent dans le scope du SU belge.

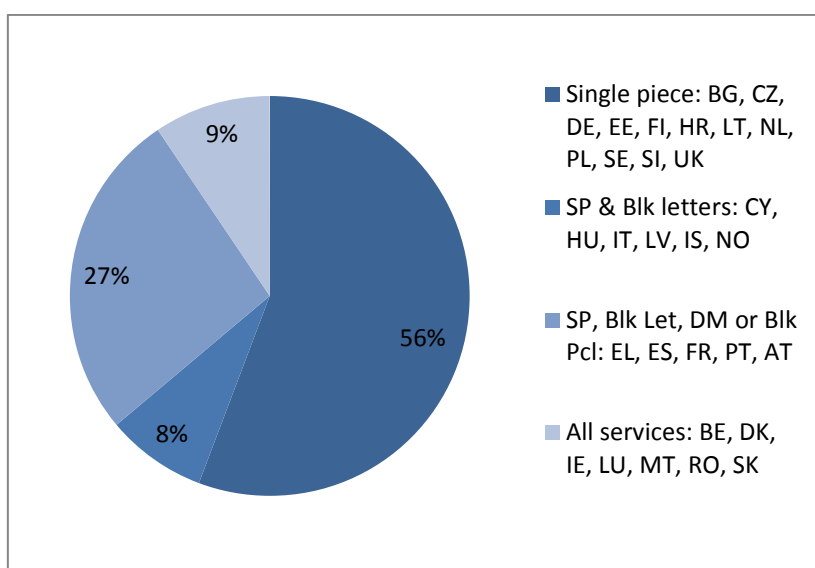
46. En comparaison, en 2013, 11 pays européens optaient pour un service universel réduit, concentré uniquement sur les lettres et les colis égrenés, 6 États membres ajoutaient les envois de correspondance en nombre à ces services égrenés, 4 autres pays élargissaient encore un peu plus leur scope, allant jusqu'à inclure soit les colis en nombre, soit les direct mails et enfin, 8 pays dont la Belgique avaient un scope full services (à l'exception des produits express).

¹⁹ Par « scope » il faut comprendre le contenu du service universel en terme de produits, il ne s'agit pas ici de fréquence de distribution ou de délais d'acheminement.

²⁰ Par Direct Mail on entend courrier publicitaire adressé.

²¹ Les services express désignent des services à valeur ajoutée permettant par exemple une livraison plus rapide ou le suivi et la localisation des colis ou documents expédiés. Ces services sont qualitativement distincts des services ordinaires de lettre ou de colis et explicitement exclus du champ du service universel par la Directive postale.

Figure 1 : Scope du service universel en Europe



Source: WIK (2013) Légende: SP = single piece, Blk Let = Bulk letters, DM = Direct Mail, Blk Pcl = Bulk parcels

47. À noter également que la tendance de ces dernières années, parmi les pays européens, est à une réduction progressive du scope du service universel. Ainsi, si l'on compare le précédent rapport commandé par la Commission Européenne sur les principaux développements du secteur postal (2008-2010)²² à celui portant sur la période 2010-2013²³, on constate par exemple que si jusqu'en 2010, (i) les lettres bulk étaient incluses dans 20 pays, en 2013, seulement 17 pays comptaient encore le bulk dans leur scope, (ii) le nombre de pays incluant le direct mail est quant à lui passé de 16 à 10 sur la même période, (iii) et les États membres incluant les périodiques ne sont désormais plus que 13 contre 16 en 2010.

2.2.2. Recommandation de WIK

48. Dans son étude réalisée pour le compte de l'IBPT « Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011 », WIK recommande de réduire le scope du service universel aux produits égrenés.

Recommandation n°2
Reduce scope of universal service to single piece items. This recommendation relates to Article 142 of the law of 1991 and Articles 4-6 of bpost management contract^{24, 25}

49. La recommandation de WIK découle du constat suivant:

50. Le scope de l'obligation de service universel est plus large en Belgique que dans la plupart des autres pays européens, ce qui pourrait limiter la flexibilité commerciale de bpost, nécessaire pour répondre aux changements que connaît le marché postal comme par exemple la baisse importante des volumes de courrier.

²² "Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)", Copenhagen Economics, Novembre 2010

²³ "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", WIK-Consult GmbH, août 2013

²⁴ Les articles 4 à 6 du contrat de gestion entre bpost et l'Etat belge traitent des délais d'acheminement et de la qualité du SU.

²⁵ « Recommandation n°2: Réduire la portée des obligations de service universel aux seuls articles postaux égrenés. La présente recommandation concerne l'article 142 de la loi de 1991 et les articles 4-6 du contrat de gestion de bpost. »

51. WIK estime que le service universel devrait se concentrer uniquement sur les lettres et les colis égrenés car ces produits sont les plus pertinents d'un point de vue social étant donné qu'ils sont destinés aux consommateurs particuliers et qu'ils représentent les services de base (hors réductions) auxquels les entreprises peuvent et doivent pouvoir prétendre.
52. En comparaison avec cette offre minimale qui représente le cœur et la raison même de l'existence du SU, le scope actuel inclut également des produits plus spécifiques tels que les direct mails et le bulk mail en général. Ces différents produits - de nature plus commerciale - ainsi que leurs volumes, sont voués à évoluer en fonction des avancées technologiques et des changements des besoins des consommateurs. C'est selon cette même logique que le Royaume-Uni, par exemple, a sorti les produits bulk du scope de son service universel en 2011²⁶.

2.2.3. Analyse de l'IBPT

2.2.3.1. Base légale

Droit européen

53. L'article 3 de la Directive prévoit ce qui suit en matière de contenu du service universel :

1. Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

[...]

4. Chaque État membre adopte les mesures nécessaires pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes:

- *La levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes,*
- *La levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes,*
- *Les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.*

Les autorités réglementaires nationales peuvent relever la limite de poids de la couverture du service universel pour les colis postaux jusqu'à un poids ne dépassant pas 20 kilogrammes et peuvent fixer des régimes spéciaux pour la distribution à domicile de ces colis.

Nonobstant la limite de poids fixée par un Etat membre donné pour la couverture du service universel pour les colis postaux, les Etats membres veillent à ce que les colis postaux reçus d'autres Etats membres et pesant jusqu'à 20 kilogrammes soient distribués sur leur territoire.

5. Les autorités réglementaires nationales peuvent relever la limite de poids de la couverture du service universel pour les colis postaux jusqu'à un poids ne dépassant pas 20 kilogrammes
[...]

[...]

²⁶ Voir Postcomm, "The building blocks for a sustainable postal service : Removing bulk products from the universal service and clarifying the status of the other universal service products - a decision document", August 2011 et Postcomm, "The building blocks for a sustainable postal service : Removing bulk products from the universal service and clarifying the status of the other universal service products - a consultation document", February 2011

7. Le service universel tel que défini au présent article comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières.

Droit belge

54. L'article 142, §1er de la Loi du 21 mars 1991 définit le contenu du service universel comme suit:

Le service postal universel comprend les prestations suivantes :

- *La levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux²⁷ jusqu'à 2kg ;*
- *La levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10kg ;*
- *La distribution des colis postaux reçus d'autres Etats membres et pesant jusqu'à 20kg ;*
- *Les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.*

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

2.2.3.2. Latitude laissée par la Directive

55. Une lecture stricte de l'article 3 de la Directive pourrait amener à penser qu'il n'est pas permis d'exclure les produits bulk du service universel car ces produits consistent en des envois postaux jusqu'à 2kg ou en des colis postaux jusqu'à 10kg et que ceux-ci doivent être de facto inclus dans le scope du SU²⁸.

56. Néanmoins, cette lecture stricte est à nuancer car :

- Actuellement au moins 11 États membres, comptant pour environ 56% des volumes postaux intra EU, limitent déjà leur scope aux produits égrenés sans que ceci n'ait mené à une procédure d'infraction à la Directive.
- Dans son rapport réalisé pour le compte de la Commission²⁹, WIK considère que la Directive fixe uniquement un minimum et qu'elle laisse la discrétion aux États membres de définir une ou plusieurs catégories de services à l'intérieur du scope délimité à l'article 3 :

"Within these bounds, Member States have discretion to denominate one or more categories of service as universal services. For example, one Member State may consider that it is sufficient to ensure nationwide provision of postal services designed for single piece documents and over-the-counter parcels because all mailers can communicate with all citizens using such services. Another Member State may consider that it also needs to ensure the nationwide provision of specialized services for documents and parcels sent in bulk."³⁰

²⁷ L'article 131, 7° de la loi du 21 mars 1991 définit la notion d'envoi postal comme suit :

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

²⁸ À noter que la Directive ne précise pas non plus s'il doit s'agir d'envois en nombre, de produits égrenés ou bien des deux, ce qui peut être interprété comme une volonté d'en laisser l'appréciation aux Etats membres.

²⁹ Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), WIK, p128.

³⁰ « Dans ces limites, les États membres ont la discrétion de désigner une ou plusieurs catégories de services comme services universels. Par exemple, un État membre peut considérer qu'il est suffisant d'assurer la fourniture à l'échelle nationale des services postaux conçus pour les envois de courrier égrené et les colis au guichet puisque tous les expéditeurs peuvent communiquer avec tous les citoyens en recourant à ce type de services. Un autre État membre peut considérer qu'il lui faut également assurer la provision à l'échelle nationale de services spécialisés pour les documents et colis envoyés en nombre. »

57. Au regard de ce qui précède l'IBPT est d'avis que le courrier égrené représente le minimum à inclure dans le SU, les pays ayant le choix d'y ajouter les envois en nombre, les direct mails, etc.
58. Exclure le bulk (aussi bien pour les colis que pour les envois de correspondance) du service universel ne mettrait donc à priori pas la Belgique en situation d'infraction par rapport à la Directive dans la mesure où un service minimum correspondant au service universel tel que défini dans la Directive resterait garanti.

2.2.3.3. Avantages et inconvénients liés à un scope étendu

59. Parmi les désavantages, on notera par exemple :
- La difficulté pour le prestataire du service universel d'adapter son offre de produits et services en cas d'introduction d'un nouveau produit, d'arrêt de fourniture d'un service ou de changement dans une offre de produits. Plus particulièrement, toute modification ou introduction d'offre de produit ou service relevant du service universel implique la communication de ces changements à l'IBPT dans le cadre par exemple du contrôle des tarifs et de la comptabilité analytique du PSUP. Les tarifs et la comptabilité du prestataire désigné étant soumis au contrôle du régulateur, le PSUP dispose d'une marge de manœuvre plus restreinte pour son offre de produits SU que pour celle relative aux produits commerciaux.
 - Au plus large le scope, au plus élevée la charge réglementaire pour le prestataire du service universel et au plus élevé le coût administratif – lié au monitoring - pour le régulateur.
 - Un scope étendu peut dans certains cas aller de pair avec un risque accru de coût net et, en tout état de cause, implique une assiette de coûts plus large pour le calcul d'une hypothétique compensation.
 - Le champ d'application de l'exemption de TVA est étroitement lié au service universel, dans la mesure où seul le prestataire désigné bénéficie d'une exonération de TVA pour la prestation de services relevant du service universel. Par conséquent, plus le contenu du service universel est étendu, plus le risque de distorsion de marché créé par cette exemption augmente.
60. D'un autre côté, un champ d'application étendu peut également avoir des avantages comme par exemple faciliter le monitoring de l'offre de produits et services postaux, ce monitoring devenant plus restreint et compliqué à mettre en œuvre pour les produits et services postaux échappant au service universel.

2.2.3.4. Position de l'IBPT

61. La Belgique a fait le choix, au moment de la transposition de la Directive européenne, d'un service universel étendu. Au vu de l'évolution des technologies et de la demande en produits et services postaux durant ces dernières années et plus particulièrement depuis 2008, il convient de se poser la question de la nécessité d'une réforme du scope du service universel afin de s'assurer que celui-ci soit toujours en phase avec les besoins des consommateurs.

62. En effet, un service universel devrait en principe répondre à une demande de la société qui ne peut être comblée en laissant le marché fonctionner librement sans intervention de l'État ou du régulateur. Formulé autrement, toute intervention de l'État et/ou du régulateur entraîne potentiellement un coût pour la société qui ne peut être justifié que dans la mesure où ce coût est inférieur aux bénéfices générés grâce à cette intervention.
63. En l'absence d'information plus précise sur les besoins de consommateurs, certaines pistes crédibles peuvent déjà être étudiées sur base de l'expérience internationale et de la connaissance de l'état du marché postal belge.
64. Ainsi, si le statu quo est probablement une solution facile car ne réclamant pas d'adaptation réglementaire, il est cependant très peu probable que les utilisateurs postaux d'aujourd'hui aient les mêmes besoins que ceux d'il y a 5-10-15 ou 20 ans. Il faut également voir plus loin que la situation actuelle et envisager l'avenir à plus long terme.
65. Le statu quo est peut-être une solution acceptable et raisonnable à court terme, mais avec la dégradation continue des volumes postaux et la tendance irréversible à la digitalisation de l'économie, le secteur postal aura besoin de se réinventer afin de pouvoir être en phase avec son temps et s'assurer une viabilité financière à long terme.
66. Un changement trop radical et brutal pourrait également conduire à déstabiliser complètement le prestataire du service universel et le marché dans son ensemble. C'est pourquoi, si le choix retenu devait aller vers une limitation stricte du scope du service universel aux produits égrenés, il faudrait accompagner cette réforme d'autres mesures comme la possibilité d'un accès au réseau garanti par la loi et une éventuelle réduction graduelle du scope afin de ne pas créer un changement trop brutal et non désiré³¹.

Réduction graduelle du scope du service universel

67. Dans l'optique de faire correspondre au mieux le service universel à ce qui est socialement désirable, l'IBPT a confié une étude des préférences des consommateurs et de leur propension à payer (« willingness-to-pay ») à un consultant extérieur.
68. Des premiers résultats disponibles, il apparaît que si les utilisateurs professionnels attachent une grande importance au courrier administratif, la publicité adressée quant à elle paraît moins importante à leurs yeux. Ceci est probablement lié au fait que de nombreuses alternatives à la publicité papier existent comme les réseaux sociaux et les médias audiovisuels par exemple.

³¹ En effet, une dérégulation, notamment tarifaire, d'un marché ou segment de marché sans réelle concurrence risque de laisser le marché avec un acteur hyper dominant sur lequel la régulation n'a plus aucune prise, en effet, en cas de sortie des envois en nombre du service universel, leur prix ne devraient plus obligatoirement respecter les obligations d'orientation sur les coûts, de transparence, de non-discrimination, d'uniformité et d'abordabilité imposées aux produits du service universel par la réglementation postale. L'accès au réseau devrait aider à contrebalancer cet effet pervers en créant, via l'utilisation du réseau de bpost, une possibilité d'entrée sur le marché. D'autre part certains utilisateurs tels que les ASBL ou les administrations publiques n'étant pas capables de récupérer la TVA, un phase transitoire est probablement désirable afin que ces utilisateurs puissent absorber en douceur l'éventuelle hausse de charges qui découlerait de l'introduction de la TVA sur des produits qui en sont jusqu'à présent exemptés car relevant du service universel.

69. En cas de réduction graduelle du champ d'application du service universel visant à passer d'une situation incluant aussi bien les produits égrenés que bulk à une situation où seuls les produits égrenés feraient encore partie du service universel, on pourrait envisager dans un premier temps de retirer uniquement les direct mails et les colis en nombre du champ d'application du SU, avant de sortir le courrier administratif dans les années qui suivent. Ceci permettrait une transition plus en douceur, aussi bien pour le prestataire du service universel, qui aurait du temps pour adapter son offre et ses processus opérationnels³² en conséquence, que pour les utilisateurs, qui disposeraient d'un peu plus de temps pour se préparer par exemple à l'introduction de la TVA sur des produits qui en sont jusqu'à maintenant exemptés.

Introduction d'un accès au réseau postal

70. Le segment de la poste aux lettres reste un segment sur lequel la concurrence est très peu développée et ne suffira probablement pas à combler les failles du marché. Quoiqu'il en soit cette option permettrait un peu plus de flexibilité commerciale au prestataire du service universel et éventuellement l'apparition d'un peu plus de concurrence, même si ceci reste très théorique au vu de la tendance à la baisse des volumes de courrier.

71. Des pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, ayant tous deux fait le choix d'exclure le bulk du scope du service universel, ont introduit un système d'accès au réseau afin de prévenir les éventuels problèmes liés à un manque de concurrence effective et constituent probablement des exemples desquels s'inspirer en cas de retrait total du bulk en Belgique.

72. Le point 2.3 ci-après revient plus en détail sur les raisons menant à la nécessité de l'introduction d'une disposition spécifique d'accès au réseau, entre autre, en cas de réduction du contenu du service universel.

Introduction d'un produit lettre non-prior pour les utilisateurs particuliers

73. En plus d'une réduction du contenu du service universel aux seuls envois égrenés, l'IBPT est d'avis que l'utilisateur particulier devrait pouvoir bénéficier d'une offre lettre « non-prior ».

74. Depuis le 1^{er} janvier 2007, le timbre pour la lettre domestique standard implique de facto une livraison au jour + 1 également appelée « prior ». Cette obligation pour le prestataire du service universel de délivrer toutes les lettres des utilisateurs particuliers dans un délai d'un jour est coûteuse pour l'opérateur désigné, surtout en période de déclin de volumes.

75. Par ailleurs, les premiers résultats de l'enquête réalisée auprès des consommateurs, indiquent que ceux-ci accordent relativement peu d'importance à une livraison en J+1, lui préférant une livraison « certaine ». Les répondants déclarent également qu'ils opteraient pour une lettre « non-prior » si ce service devait s'avérer moins cher que le service « prior ».

76. L'introduction d'une lettre « non-prior » pour les petits utilisateurs serait donc en accord avec les besoins de ceux-ci et offrirait à l'opérateur désigné plus de flexibilité pour la gestion de ses flux de courrier et pour l'organisation de ses tournées de distribution ce qui lui permettrait de gérer aux mieux ses coûts.

³² Le PSUP pourrait par exemple décider de diminuer la fréquence de distribution de certains produits pour lesquels, consécutivement à leur sortie du SU, le PSUP ne serait plus contraint d'assurer une distribution 5 jours par semaine, avec comme conséquence possible, un besoin d'adaptation du processus de tri et de distribution en fonction des flux de courrier à distribuer.

2.3. Introduction d'un accès « downstream »

2.3.1. Exposé du problème

77. Le marché postal est globalement en déclin, notamment en raison de la digitalisation croissante du courrier. Ce déclin est rapide dans le marché de la poste aux lettres alors que le segment des colis est en croissance. Le marché des colis, qui se développe notamment grâce au commerce en ligne, est relativement compétitif (segments B to B et B to C).
78. En revanche, au sein du marché de la poste aux lettres, le niveau de concurrence continue à être très faible, sinon quasi inexistant. L'importance des investissements à réaliser pour mettre en place un réseau complet de collecte, de transport, de tri et de distribution d'envois postaux sur l'ensemble du territoire belge constitue une barrière économique à l'entrée sur ce marché qui s'ajoute à la barrière réglementaire évoquée au point 2.1. (conditions de licence).
79. Dans ce contexte, bpost détient plus de 99% des parts de ce marché et TBC Post moins d'1%.
80. TBC Post est une entreprise de type PME, actuellement le seul opérateur postal ayant demandé et obtenu une licence lui permettant de prêter des services postaux portant sur des correspondances incluses dans le service universel et qui s'est effectivement lancé dans ce segment de marché en Belgique. TBC Post développe progressivement ses activités mais est encore loin de couvrir avec son propre réseau l'ensemble du territoire national³³. Pour pouvoir à la fois satisfaire sa propre clientèle et remplir ses obligations de licence, TBC Post a besoin d'accéder au réseau de bpost dans les régions ou arrondissements où elle n'est pas encore présente et a également besoin d'accéder à certaines infrastructures et à certains services de bpost, à des conditions notamment tarifaires lui permettant de réaliser une marge.
81. D'autre part si l'option d'un retrait des envois en nombre du service universel devait se concrétiser, cela signifierait également que la réglementation actuellement d'application sur les tarifs appliqués à ces services ne serait plus d'application. Il n'y aurait donc plus d'obligation d'orientation sur les coûts, de non-discrimination, de transparence, d'uniformité ou encore d'abordabilité. Ceci présenterait l'avantage d'offrir plus de flexibilité commerciale à bpost, mais dans le même temps, le risque de voir apparaître un certain nombre d'effets pervers néfastes pour certains utilisateurs des services de l'opérateur historique est réel étant donné l'absence quasi-totale de concurrence sur ce segment de la poste aux lettres.

2.3.2. Recommandation de WIK

Recommandation n°3

Introduce legal basis for downstream access.

This recommendation proposes additions to current legislation.³⁴

³³ À noter que TBC-Post déclare couvrir actuellement 85% du territoire national, via son propre réseau, pour la distribution des envois recommandés.

³⁴« Recommandation n°3 : Mettre en place un cadre juridique pour l'accès downstream. La présente recommandation propose des ajouts à la législation actuelle. »

82. Cette recommandation part du constat que la concurrence de bout en bout de la chaîne postale pour la distribution d'envois de correspondance est quasi inexistante en Belgique et que la probabilité de voir ce type de concurrence se développer sur un marché postal en déclin est très faible, même dans l'hypothèse où les barrières réglementaires liées aux conditions de licence seraient supprimées.
83. Si la concurrence de bout en bout est pratiquement inexistante, une autre forme de concurrence est en revanche un peu plus présente via l'existence de routeurs qui collectent et préparent le courrier en amont de la chaîne postale avant de réinjecter ce courrier dans le réseau de l'opérateur historique. L'existence de ces routeurs offre un certain choix à la clientèle, mais la décision de la Cour européenne de justice relative aux remises quantitatives pour des « tarifs spéciaux »³⁵ risque d'avoir des conséquences négatives pour ceux-ci et d'affaiblir encore un peu plus la pression concurrentielle déjà faible sur le segment de la poste aux lettres.
84. Dès lors, WIK estime que l'introduction d'une réglementation spécifique concernant l'accès au réseau devrait permettre d'atténuer les effets de l'absence de concurrence et d'offrir un choix plus large aux utilisateurs de services postaux.

2.3.3. Analyse de l'IBPT

2.3.3.1. Base légale

Droit européen

85. L'article 2.2 de la directive 97/67³⁶ définit comme suit la notion de réseau postal³⁷ : « l'ensemble de l'organisation et des moyens de toute nature mis en œuvre par le ou les prestataires du service universel » en vue « notamment » de lever, acheminer, traiter et distribuer des envois postaux.
86. Les dispositions de cette directive qui traitent de l'accès au réseau ou à certaines infrastructures ou services inclus dans ce réseau sont les suivantes :
87. L'article 11 :
- « Le Parlement européen et le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et sur la base de l'article 47, paragraphe 2, de l'article 55 et de l'article 95 du traité, arrêtent les mesures d'harmonisation nécessaires pour assurer aux utilisateurs et au(x) prestataire(s) de services postaux un accès au réseau postal dans des conditions de transparence et de non-discrimination. »*
88. À ce jour, aucune directive d'harmonisation concernant l'accès au réseau postal en général n'a été adoptée. Les Etats membres de l'UE conservent dès lors leur compétence pour réguler l'accès au réseau, dans la mesure permise par la Directive, en particulier ses article 11bis et 12.

³⁵ CEJ, Décision préjudicielle du 11 février 2015 concernant l'affaire C-340/13 bpost/IBPT.

³⁶ Directive 97/67/CE du Parlement 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 telle que modifiée ultérieurement (version consolidée) , ci-après « la directive 97/67 »

³⁷ Définition reprise à l'article 131,3° de la loi du 21 mars 1991

89. L'article 11*bis*, introduit en 2008, oblige les Etats membres à garantir un accès transparent et non discriminatoire en ce qui concerne les « éléments de l'infrastructure postale » et les « services fournis dans le cadre du service universel » et leur laisse une liberté plus grande pour réguler les autres éléments du réseau postal :

« Lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et compte tenu des conditions et de la législation nationales, les Etats membres garantissent un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale ou aux services fournis dans le cadre du service universel, comme le système de code postal, la base de données des adresses, les boîtes postales, les boîtes aux lettres, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement et le service de retour à l'expéditeur.

Cette disposition est sans préjudice du droit des Etats membres d'adopter des mesures visant à garantir l'accès au réseau postal dans des conditions de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination. ».

90. La liste des infrastructures et services visés à l'article 11*bis* initio n'est pas exhaustive, en sorte que sa délimitation exacte est sujette à controverse dans les cas où, comme en Belgique, la législation nationale a transposé l'article 11*bis* initio sans adopter explicitement de dispositions spécifiques concernant l'accès à d'autres éléments du réseau postal.

91. Par ailleurs, les services inclus dans l'accès au réseau postal (souvent également dénommés « downstream access »), dans la mesure où ils font partie du service universel, sont soumis également aux principes d'orientation sur les coûts, de transparence et de non-discrimination prescrits à l'article 12, deuxième, quatrième et cinquième tiret de la directive 97/67.

92. L'article 12, quatrième et cinquième tiret dispose ce qui suit :

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

-...

-...

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

-...

- les tarifs sont transparents et non discriminatoires ;

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

Droit belge

93. La loi du 21 mars 1991 régit la problématique de l'accès au réseau postal principalement au travers de trois dispositions : l'article 131,3° l'article 148*ter* et l'article 144*ter*.

94. L'article 131, 3° de la loi du 21 mars 1991 définit le « réseau postal » de manière identique à celle de l'article 2.2 de la directive 97/67.

95. L'article 148ter, qui transpose l'article 11bis de la directive 97/67, énonce ce qui suit :

« § 1er. Lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou encourager une réelle concurrence, les prestataires de services postaux se donnent mutuellement et de manière transparente et non discriminatoire accès aux services relevant du service universel et aux éléments de l'infrastructure postale nécessaires pour développer des activités postales, sans préjudice de l'application de l'article 144ter, § 1er, 5°.

§ 2 . Les modalités techniques et tarifaires d'accès à ces éléments d'infrastructure postale ou aux services fournis dans le cadre du service universel sont fixées dans une convention conclue entre les prestataires de services postaux.

Les éléments concernés d'infrastructure postale sont mis à disposition à un prix axé sur le marché.

Une copie de la convention est transmise à l'Institut.

A la demande d'un prestataire de service postaux, l'Institut peut introduire les modifications qu'il juge nécessaires aux conventions en respectant les principes d'objectivité, de proportionnalité et de non-discrimination.

En cas d'échec des négociations commerciales après une période de six mois, tout prestataire de services postaux peut demander à l'Institut de fixer le contenu et les conditions de la convention lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou encourager une réelle concurrence.

Dans ces deux derniers cas, l'Institut entend au préalable les prestataires de services postaux concernés, en respectant les principes d'objectivité, de proportionnalité et de non-discrimination.

§ 3. L'Institut est en outre compétent pour concilier les prestataires de services postaux concernant leurs litiges relatifs à l'accès aux éléments d'infrastructure postale visés au § 1er conformément à l'article 14, § 1er, 4°, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges »

96. Outre l'article 148ter, l'article 144ter permet également à l'IBPT d'intervenir en matière tarifaire, pour des services inclus dans le service universel, par une décision de sanction ex post en cas de violation de l'obligation de transparence, de non-discrimination ou d'orientation sur les coûts.

2.3.3.2. Risque de divergence d'interprétation

97. Les éléments du « réseau postal » du prestataire du service universel inclus dans le champ d'application de l'article 148ter et pouvant faire l'objet d'une convention d'accès font l'objet d'interprétations divergentes. Selon une première interprétation, l'article 11bis de la Directive, comme l'article 148ter de la Loi du 21 mars 1991 visent, outre les infrastructures citées à titre exemplatif dans cet article, tous les « services relevant du service universel », donc notamment les services de tri et de distribution du courrier dans les zones territoriales non desservies par un opérateur concurrent.

98. Selon une autre interprétation, plus restrictive, l'article 148^{ter} vise les infrastructures énumérées et certains services mais en tout cas pas le réseau de distribution du courrier des opérateurs concernés. Selon cette interprétation plus restrictive, l'article 148^{ter} n'aurait pas vocation à régir les demandes d'accès au réseau de distribution de bpost par ses concurrents (« downstream access »). On trouve dans les travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la Loi du 21 mars 1991 des arguments allant dans le sens de chacune de ces interprétations.

2.3.3.3. Autres problèmes liés à la législation actuelle

99. Par ailleurs, l'IBPT n'est pas habilité, en vertu de la loi actuelle, à imposer d'autres remèdes d'accès, tels que la transparence des offres en matière d'accès, une comptabilité séparée ou un contrôle de l'allocation des coûts permettant de vérifier le respect des principes tarifaires de non-discrimination, d'orientation sur les coûts et d'absence de ciseau tarifaire.

100. Enfin, l'article 148^{ter} en sa version actuelle, n'a pas clairement vocation à s'appliquer à des services qui sortiraient du champ d'application du service universel.

2.3.3.4. Position de l'IBPT

101. L'introduction d'un accès au réseau postal devrait permettre, en cas de réduction du scope du service universel à la prise en charge des envois postaux égrenés, de limiter les potentiels effets pervers liés à la dérégulation d'un segment de marché - la poste aux lettres pour les envois en nombre - sur lequel la concurrence est pratiquement inexistante.

102. D'autre part, en particulier dans l'hypothèse où les conditions de licence telles que définies actuellement à l'article 148^{sexies} de la Loi du 21 mars 1991, devaient être maintenues, un accès au réseau postal devrait aider les opérateurs sous licence à remplir leur obligation de couverture territoriale en les aidant à développer progressivement leur propre réseau d'acheminement du courrier.

103. À titre d'exemple, les législations allemande, néerlandaise et britannique prévoient l'obligation, pour l'opérateur historiquement dominant d'accorder un accès à leur réseau postal à d'autres opérateurs postaux à des conditions non seulement transparentes et non discriminatoires, mais également à des tarifs non excessifs et non constitutifs de ciseaux tarifaires. En outre, tant au Pays-Bas qu'au Royaume-Uni, le régulateur est habilité à imposer d'initiative et ex-ante des conditions d'accès.

104. L'IBPT est d'avis de s'inspirer de ces exemples allemand, néerlandais et britannique - qui sont par ailleurs trois pays ayant un service universel limité aux envois égrenés - pour réformer la législation belge en matière d'accès au réseau postal du prestataire du service universel ou d'un opérateur dominant.

105. Dans la mesure où l'étendue du service universel pourrait être modifiée à l'avenir, les dispositions relatives à l'accès s'appliqueraient à l'ensemble des infrastructures, services ou autres ressources faisant partie du réseau postal de l'opérateur concerné, que ceux-ci soient inclus ou non dans le service universel.

2.4. Désignation du prestataire du service universel

2.4.1. Exposé du problème

106. En 2008, la Directive définit la dernière étape de libéralisation du marché en fixant la disparition de tout domaine réservé au prestataire du service universel postal à l'année 2010 ou, pour certains Etats membres, 2012.
107. Une des conséquences de cette libéralisation devait être une augmentation de la concurrence, la hausse du nombre d'entreprises présentes sur le marché postal permettant alors une plus grande liberté dans le mode de sélection du prestataire du SU.
108. L'autorité compétente est amenée à choisir une (ou plusieurs) des trois options suivantes³⁸ :
- laisser les forces de marché fournir le SU ;
 - désigner une ou plusieurs entreprises pour fournir une partie ou la totalité du SU sur une partie ou la totalité du territoire ;
 - avoir recours à des marchés publics.
109. Bien que la Directive ne contienne pas de règle précise pour le choix entre ces trois options, dans son rapport « *Main Developments in the Postal Sector 2010-2013* » rédigé à la demande de la Commission Européenne, WIK insiste sur le fait qu'il faut s'assurer que l'option choisie pour fournir le service universel postal soit celle qui crée le moins de distorsions possible sur le marché postal, de sorte que, normalement, si les forces de marché sont suffisantes pour fournir le SU, il ne faut pas intervenir.
110. En Belgique, bpost a été désignée par la loi comme prestataire du service universel postal jusqu'au 31 décembre 2018. Cela signifie qu'elle a l'obligation de garantir le service postal universel sur tout le territoire à une qualité déterminée et moyennant un prix abordable. Après 2018, un nouveau prestataire sera désigné pour fournir le service postal universel pour une période de 10 ans. La procédure de désignation, au mécanisme ouvert, doit être clôturée au plus tard le 31 décembre 2015.
111. Dans son rapport sur la libéralisation du marché postal belge, WIK constate que comme dans la majorité des pays européens étudiés dans le cadre de son étude, la Belgique a fait le choix de désigner l'opérateur historique pour la prestation du service universel. Cependant, le consultant estime qu'il serait probablement pertinent de s'interroger sur la nécessité de désigner un prestataire et si cette désignation devait s'avérer nécessaire, pour quelles prestations.

2.4.2. Recommandation de WIK

Recommandation n°12

Analyze necessity of designating a universal service provider, and use public procurement for elements of universal service only where necessary. This recommendation relates to Art. 144octies of the law of 1991.

³⁸ Voir considérant 23 de la Directive 2008/6/EC.

112. WIK considère qu'une désignation ne devrait avoir lieu que dans l'hypothèse où un ou plusieurs opérateurs postaux ne fourniraient pas sur base volontaire, aux conditions du marché, le service universel et invite dès lors à une réflexion sur la nécessité de procéder à la désignation d'un prestataire pour le service universel postal, étant entendu que la Directive européenne n'exclut pas la possibilité de ne pas désigner de prestataire, mais qu'elle impose aux Etats membres de garantir que le service universel tel que prescrit par la Directive soit effectivement presté sur l'ensemble du territoire.

2.4.3. Analyse de l'IBPT

2.4.3.1. Base légale

113. La Loi du 21 mars 1991 ne laisse aucune marge d'appréciation quant à la nécessité de désigner un prestataire pour le service postal universel. Selon les termes de l'article 144*octies* de la loi, bpost preste le service postal universel jusqu'au 31 décembre 2018, délai à l'expiration duquel un ou plusieurs prestataires seront amenés à effectuer la prestation du SU après avoir été désignés à cet effet, pour une durée de dix ans, au terme d'une procédure ouverte devant être clôturée au plus tard le 31 décembre 2015.

114. Si aucune candidature n'est retenue au terme de la procédure ouverte, le Roi procède à une désignation d'office d'un ou plusieurs prestataires pour une période de cinq ans. Le même mécanisme est d'application en cas de défaillance d'un prestataire désigné.

115. Il importe de souligner à ce stade que l'ensemble des dispositions de la Loi du 21 mars 1991 qui concernent le service postal universel s'inscrivent dans la logique d'une désignation du prestataire pour le SU, de sorte qu'une modification législative rendant possible une absence de désignation du prestataire aurait un impact substantiel sur d'autres dispositions de la loi dans des domaines importants. On peut relever, parmi d'autres, les exemples suivants qui illustrent cette articulation des dispositions de la Loi du 21 mars 1991 autour du mécanisme de désignation du prestataire du service universel postal :

- En matière de financement du SU, le calcul du coût net est effectué en principe chaque année, par le prestataire lui-même, même si celui-ci n'introduit pas de demande de financement. Ce mécanisme a été conçu, entre autres, pour donner à l'IBPT une visibilité sur l'évolution du coût net et lui donner ainsi les moyens de détecter un rapprochement éventuel du seuil de 3% du chiffre d'affaires constitutif d'une charge inéquitable donnant lieu en principe à compensation par l'Etat (art. 144*undecies*, § 2) ;
- Les normes de qualité fixées par arrêté royal en application de l'article 144*quater* de la loi s'appliquent exclusivement au prestataire désigné ;
- Les obligations en matière de price cap (art. 144*ter*) sont uniquement d'application pour le prestataire désigné ;
- L'application d'un principe de séparation comptable exclusivement dans le chef du prestataire désigné (art. 144*quinquies* et suivants) ;
- Des obligations particulières en termes de d'information aux utilisateurs s'appliquent au prestataire désigné (art. 144*bis*), ainsi que le régime applicable dans le cadre de la charte du consommateur (art. 144).

2.4.3.2. Le principe de la désignation

116. La question à trancher consiste à déterminer le mécanisme le plus approprié pour assurer la prestation du service postal universel sur le territoire belge : désignation d'un prestataire ou absence de désignation d'un prestataire accompagnée d'un monitoring du marché ?
117. Il convient tout d'abord de rappeler comme le fait WIK que la quasi-totalité des pays de l'Union européenne procèdent à la désignation d'un prestataire pour le service universel postal, et qu'à ce jour parmi les Etats membres de l'Union seule l'Allemagne a fait usage de la possibilité que prévoit sa législation de ne pas procéder à la désignation d'un prestataire.
118. Le fait que la quasi-totalité des Etats membres de l'Union ont choisi de procéder à la désignation d'un prestataire, le plus souvent au terme d'une procédure ouverte, donne une indication de l'intérêt que présente cette formule. Elle présente l'avantage d'une relative clarté, notamment par le fait qu'un opérateur prend à sa charge l'ensemble des prestations de service universel et par le fait que les opérateurs du secteur peuvent, du moins pour certains aspects, anticiper plus aisément le comportement du prestataire de service universel étant donné qu'ils connaissent un certain nombre d'obligations spécifiques auxquelles ce prestataire est tenu dans le cadre du SU. Il apparaît également que ce modèle s'est largement imposé pour des raisons historiques : compte tenu de la situation du marché dans les Etats membres au moment de la libéralisation, il pouvait sembler, du moins dans un premier temps, sinon plus logique du moins plus aisé, de procéder à la désignation d'un prestataire sachant que dans la plupart des cas l'opérateur historique était le seul à être en mesure d'assurer cette prestation.

2.4.3.3. Le système allemand

119. La prestation du service postal universel en Allemagne présente bon nombre d'éléments spécifiques qui amènent à s'interroger sur la possibilité d'appliquer ce modèle dans d'autres Etats membres, et en particulier en Belgique.
120. La situation allemande consiste en une sorte d'équilibre entre les intérêts de Deutsche Post, de BNetzA³⁹ et des utilisateurs. Deutsche Post se satisfait principalement d'une situation dans laquelle elle conserve les exemptions de TVA réservées par la loi fiscale allemande à la prestation de certains éléments du service postal universel au niveau national, ce qui l'incite à prêter le service avec un niveau de qualité jugé globalement acceptable par les utilisateurs (seulement 2.000 plaintes par an) et par le régulateur qui, de son côté, assure la supervision du service universel dans un cadre informel avec toute la souplesse que cela implique, sans devoir procéder par des voies juridiques par nature plus contraignantes.
121. Il est délicat de procéder à des conjectures quant à la faisabilité d'une formule analogue en Belgique. Les importantes incertitudes sur ce que deviendrait le positionnement de bpost (et des autres opérateurs) dans l'hypothèse d'une absence de désignation, jointes à la perte potentielle de nombreux éléments de contrôle pour le régulateur (notamment en matière tarifaire), aux bouleversements importants qu'une telle approche entraînerait en termes législatifs et à la considération que 27 Etats membres sur 28 continuent à procéder à la désignation d'un prestataire incitent à tout le moins à la prudence dans la prise en considération de l'hypothèse d'une transposition du modèle allemand dans la loi et la pratique belges.

³⁹ Bundesnetzagentur, régulateur allemand en charge des services postaux.

2.4.3.4. Le système nordique

122. Il pourrait également être tentant de considérer une approche de type nordique, à savoir la mise en place d'une législation qui n'imposerait plus d'office la désignation d'un prestataire et laisserait au régulateur une marge d'appréciation quant à l'éventualité d'une désignation avec, au bout du compte, la désignation effective d'un prestataire.
123. Pareille approche risque toutefois de générer un surcroît d'insécurité juridique en ajoutant au régime belge actuel un élément supplémentaire en termes de motivation, à savoir la description des considérations amenant le régulateur à conclure à la nécessité de procéder à une désignation, complexifiant de la sorte un mécanisme déjà relativement lourd. Par ailleurs, compte tenu des réponses apportées à la consultation organisée par l'IBPT concernant la procédure de désignation d'un prestataire⁴⁰, il n'est pas du tout certain que des opérateurs se porteraient candidats à l'occasion d'une procédure ouverte de désignation. Ainsi, la procédure pour désigner le prestataire en Belgique pourrait potentiellement se dérouler en trois phases, chacune ouvrant la porte à d'éventuels recours : constatation de la nécessité de procéder à une désignation, organisation d'une procédure ouverte et désignation d'office.
124. La plupart des Etats membres de l'Union, même ceux dans lesquels la législation permet de ne pas désigner un prestataire dans un premier temps, procèdent à la désignation d'un prestataire pour le service postal universel, le cas allemand constituant une exception.

2.4.3.5. Position de l'IBPT

125. Au terme de l'analyse, il apparaît que les deux hypothèses (désignation / absence de désignation d'un prestataire pour le SU postal) présentent chacune des avantages et inconvénients dont il convient de mesurer les implications avant d'envisager une réforme du cadre belge en la matière.
126. Le maintien d'une procédure de désignation d'un prestataire dans la loi belge présenterait pour premier avantage de s'inscrire dans la continuité de la solution législative et réglementaire retenue jusqu'ici et de ne pas bouleverser le régime juridique actuellement en place. Cette option permet davantage de prévisibilité pour l'ensemble des acteurs du marché, qui savent à quoi s'en tenir pour une période relativement longue (en l'occurrence, dix ans dans la loi actuelle). Par ailleurs, le dispositif actuel de la Loi du 21 mars 1991 prévoit un calcul annuel du coût net du service universel par le prestataire, ce qui permet – du moins théoriquement – à l'IBPT un suivi régulier de l'évolution du coût net de la prestation. Les inconvénients de cette formule résultent principalement de la rigidité du mécanisme qui fige pour longtemps la situation en matière de prestation du service universel et ne permet pas toujours de répondre rapidement et efficacement aux évolutions du marché⁴¹.

⁴⁰ Voir la « Synthèse du 30 juin 2015 des contributions reçues suite à la consultation organisée par le conseil de l'IBPT le 22 janvier 2015 concernant la procédure de désignation du prestataire du service postal universel », accessible via ce lien : <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/synthese-du-30-juin-2015-des-contributions-recues-suite-a-la-consultation-organisee-par-le-conseil-de-libpt-le-22-janvier-2015-concernant-la-procedure-de-designation-du-prestataire-du-service-postal-universel>

⁴¹ Une solution calquée sur le modèle irlandais, qui prévoit une évaluation des prestations en cours de mandat, pourrait toutefois apporter une réponse satisfaisante à cet inconvénient.

127. L'introduction en droit belge d'un mécanisme inspiré des cas allemand ou nordique offrirait à première vue l'avantage de la souplesse dans la manière dont est effectuée la prestation du service universel postal. Le fait de laisser agir en première instance les forces du marché permet aux acteurs davantage de réactivité par rapport au contexte dans lequel ils évoluent. A cela s'ajoute une réduction de la charge administrative pour le (ou les) prestataire(s), qui ne sont plus tenus à des obligations en termes de séparation comptable, ni à effectuer annuellement un calcul du coût net.
128. Les principaux inconvénients de ce système, outre le bouleversement complet qu'il implique pour la législation et la réglementation belges, résident dans la relative instabilité du mécanisme qui peut, à tout moment (suite à un constat d'insatisfaction de prestation dans un régime « libre »), déboucher tout de même sur une désignation, mais au terme d'une procédure alourdie de la contrainte de motiver la nécessité de procéder à une désignation.
129. La nécessaire prévisibilité du contexte économique serait par ailleurs mise à mal vu qu'en absence de désignation, les règles actuellement applicables à l'opérateur désigné tomberaient (p.ex. obligations tarifaires, obligations relatives à la qualité, etc.), ce qui pourrait avoir un impact négatif sur le marché tant pour l'arrivée de nouveaux entrants que pour les utilisateurs. En outre, les possibilités de contrôle par le régulateur sur le respect des obligations en matière de service universel seraient considérablement réduites.
130. En définitive, l'IBPT considère que les éléments exposés ci-dessus plaident plutôt en faveur du maintien dans la loi belge du principe de désignation du prestataire du service postal universel.

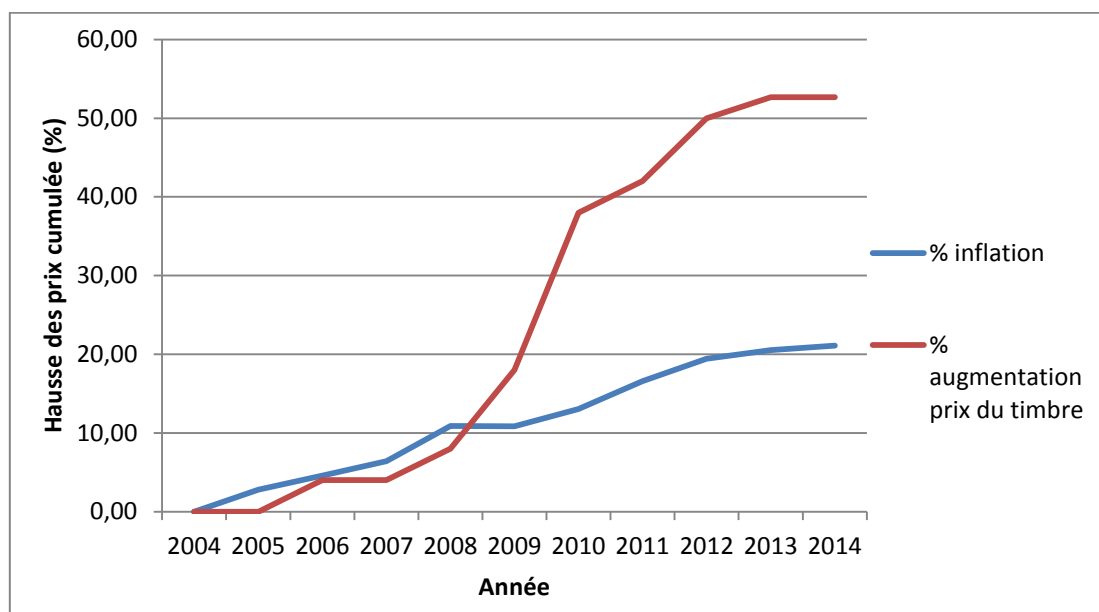
2.5. Révision du mécanisme de contrôle des prix appliqué au panier des petits utilisateurs

2.5.1. Exposé du problème

131. Le mécanisme de price cap (décrit en détail ci-dessous au point 2.5.3.1.) appliqué au panier des petits utilisateurs a pour principal objectif de garantir le caractère abordable des produits postaux appartenant au service universel : chaque utilisateur particulier doit pouvoir bénéficier du service universel postal. Le price cap garanti donc, à tous les consommateurs, un accès aux services postaux.
132. Le mécanisme actuel a été conçu à l'époque où le prestataire du service universel jouissait encore du monopole postal ou du moins d'un service réservé. Or la tendance au cours des années nonante était à l'augmentation des volumes de courrier distribués. Les augmentations enregistrées à l'époque étaient à peu près de l'ordre de 4 à 5% par an. Dans un contexte de monopole et de demande croissante (et relativement inélastique), il était impératif d'instaurer un garde-fou, afin de limiter les éventuels abus liés à la position monopolistique du PSUP.
133. Depuis lors, les volumes de courrier traditionnel diminuent et la concurrence s'est intensifiée sur le segment des colis, ce qui permet d'avoir des prix compétitifs sur ce segment du marché postal, indépendamment de l'existence d'un price cap.
134. Dès lors, on peut s'interroger sur la nécessité même du price cap actuel pour certains produits soumis à une pression concurrentielle. On peut également s'interroger sur son efficacité.

135. En effet, le PSUP n'utilise jamais l'entièreté de la marge autorisée pour ses augmentations tarifaires. Pour preuve, malgré 7,08% d'augmentation possible, bpost n'a procédé qu'à une hausse moyenne pondérée de 2,43% en 2013, en 2014 la hausse n'était que de 3,63% sur 8,53% possibles, en 2015 celle-ci s'élevait à 1,80% sur 6,84% d'augmentation disponible et en 2016, la hausse moyenne pondérée des tarifs sera d'1,96% alors que bpost dispose d'une marge de manœuvre de 7,86%.
136. Un price cap plus strict serait probablement nécessaire dans un contexte de pur monopole et de volumes croissants ou constants. En revanche, il peut s'avérer être un frein pour le développement de la concurrence pour les envois de correspondance si jamais il garde les prix trop bas. En effet, bpost dispose de son propre réseau postal, mais un nouvel entrant doit pouvoir être capable de développer le sien en gardant son business viable à long terme.
137. Un price cap trop bas pourrait également entraîner une réduction des profits pour le prestataire du service universel, avec comme conséquence possible des difficultés de financement de l'obligation de service universel.
138. Si jusqu'en 2008, les augmentations tarifaires du prix de la lettre standard étaient proches de l'inflation, depuis 2009 en revanche, le prix du timbre a augmenté plus vite que l'inflation. Le graphique ci-après, illustre cette comparaison entre l'augmentation de l'inflation et celle du prix du timbre.

Figure 2: Comparaison de l'évolution du prix du timbre et de l'inflation (2004-2014)



Source : IBPT (2014)

139. Une explication à ce phénomène est probablement à chercher du côté de la crise économique de 2008, année qui correspond également plus ou moins au début du déclin du segment de la poste aux lettres.
140. Si ces augmentations tarifaires relativement importantes et successives ont fait de la Belgique un des pays d'Europe où le prix nominal de la lettre domestique standard est le plus cher (en 2014, la Belgique était 3^{ème}, derrière le Danemark et la Finlande), elles ont également contribué à assurer la bonne santé financière de bpost qui n'était pas, début des années 2000, une entreprise aussi performante qu'aujourd'hui.

141. Si, le price cap est certes utilisé avec modération dans le sens où depuis plusieurs années maintenant, l'entreprise n'utilise pas l'entièreté de la marge à laquelle elle peut prétendre pour ses augmentations tarifaires, on peut dans le même temps se poser la question de l'utilité d'un mécanisme qui au final ne sert plus à grand-chose, si ce n'est de permettre une accumulation des marges excédentaires d'année en année.
142. Ainsi, pour l'année 2015, le plafond pour les augmentations tarifaires était de 6,84%. Sur ces 6,84%, bpost n'en a utilisé que 1,8%. Sur les 5,04% excédentaires, 4,12% sont reportés pour le calcul du plafond autorisé pour l'année 2016⁴².

2.5.2. Recommandation de WIK

Recommandation n°6

The price cap mechanism should be simplified and more effective, and should continue to control only price for single piece letters. The price cap should include an efficiency factor ("X-factor") but quality of service should be addressed outside price regulation. This recommendation relates to Art. 144ter of the law of 1991 and Articles 28-32 of the Royal Decree of 2006.⁴³

143. La recommandation de WIK est donc double :
1. Il faut redéfinir la formule de price cap en supprimant le quality bonus et en remplaçant par un facteur d'efficacité (« X-factor »). La formule devrait tenir compte de l'évolution des volumes afin de ne pas risquer de devenir trop restrictive pour l'opérateur.
 2. Il faut sortir du panier des petits utilisateurs, soumis à révision de prix, les produits pour lesquels la pression concurrentielle assure d'elle-même la limitation des augmentations tarifaires (à savoir les colis).

2.5.3. Analyse de l'IBPT

2.5.3.1. Base légale

144. L'article 144ter de la Loi du 21 mars 1991 concerne les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel fourni par le prestataire du service universel. Lorsqu'ils font partie du panier des petits utilisateurs, ces tarifs doivent être préalablement approuvés par l'IBPT⁴⁴.

145. Le §1, 1°, al. 2 définit le contenu du panier des petits utilisateurs.
Celui-ci comprend les services suivants :

- les envois domestiques prioritaires et non prioritaires dont le poids est inférieur ou égal à 2kg ;

⁴² Pour 2013, la marge reportée était de 3,36% sur un plafond de 7,08%, pour 2014 de 4,48% sur 8,53% et pour 2015 de 2,73% sur 6,84%.

⁴³ « Recommandation n°6: Le régime d'encadrement des prix devrait être simplifié et plus efficace. Il ne devrait plus contrôler que les prix des lettres égrenées. Un tel régime devrait intégrer un facteur d'efficacité (« facteur X »), mais la qualité du service devrait être abordée en dehors de la réglementation des prix. La présente recommandation concerne l'article 144ter de la loi de 1991 et les articles 28-32 de l'arrêté royal de 2006. »

⁴⁴ Art. 144ter, §2.

- le courrier transfrontière sortant prioritaire ou non prioritaire dont le poids est inférieur ou égal à 2kg ;
- les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg ;
- les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.

146. Plus largement, le premier paragraphe de l'art. 144^{ter} décrit les principes que le prestataire du service universel doit prendre en compte lorsqu'il souhaite procéder à des augmentations tarifaires, à savoir le caractère abordable des prix, l'orientation sur les coûts, l'uniformité, la transparence et la non-discrimination.

147. Enfin, c'est dans cet article que le législateur précise que les augmentations tarifaires pour le panier des petits utilisateurs doivent être calculées selon un « price cap ».

148. Les articles 28 à 32 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques contiennent la réglementation détaillée relative au price cap.

- L'art. 28 précise que les articles 29 à 32 sont uniquement applicables au prestataire du service universel.
- L'art. 29 énumère certaines règles dont le prestataire du service universel doit tenir compte au moment où il définit ses augmentations tarifaires pour le panier des petits utilisateurs, comme par exemple le fait que si le prestataire augmente ses tarifs dans une moindre mesure que celle autorisée, l'excédent de marge est reportée au cours des 3 années suivantes.
- L'art.30 précise uniquement les règles de calcul sont définies à l'article 31.
- L'art. 31 définit la méthode de calcul du price cap
- L'art. 32 définit le quality bonus qui entre en compte dans le calcul

2.5.3.2. Formule de calcul du price cap

149. L'article 31 de l'AR du 11 janvier 2006 définit la formule à appliquer lors du calcul du price cap. Cette formule est la suivante :

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

et

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

Avec :

- « **M_{j,n}** » : modification tarifaire du service j au cours de l'année n par rapport à l'année précédente, exprimée en %.
- « **W_{j,n-2}** » : part du chiffre d'affaires du service j durant l'année n-2 divisé par le chiffre d'affaires total du panier durant cette même année, exprimée en %.
- « **N** » : nombre de services repris dans le panier.

- « **n** » : année au cours de laquelle l'augmentation tarifaire est appliquée.
- « **In-1** » : valeur de l'Indice Santé au mois de juillet de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire.
- « **In-2** » : valeur de l'Indice Santé au mois de juillet de la pénultième année n-2.
- « **QB** » : bonus de qualité calculé sur base de la Qualité Moyenne Réalisée (QMR) évaluée sur une période de 12 mois à compter du 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année n-2. Si la QMR est inférieure à 90%, la valeur du QB est fixée à zéro.
- « **QMR** » : la Qualité Moyenne Réalisée est un indice correspondant au pourcentage du courrier qui est distribué dans les temps et dont le calcul s'effectue selon les modalités prévues à l'article 32 de l'AR du 11 janvier 2006 sur une période de 12 mois à compter du 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre (inclus) de l'année n-2.

150. Dans sa forme actuelle, le price cap est donc basé sur le principe d'une augmentation tarifaire fonction de l'évolution de l'indice santé et d'un bonus de qualité lié aux délais d'acheminement du courrier.

151. Il comprend également un système de marge excédentaire réutilisable pendant les 3 années qui suivent l'année où celle-ci a été calculée et non utilisée.

2.5.3.3. La théorie du price cap

152. La régulation des prix a pour but premier d'éviter qu'une entreprise en situation de monopole (ou dans une situation relativement similaire) ne profite de sa situation de dominance sur le marché pour fixer les prix à un niveau trop haut, qui plus est lorsque cette entreprise est en charge de la prestation du service universel.

153. Idéalement, un price cap est défini pour une période d'environ 5 ans avec une formule de type $(CPI-X)^{45}$ où CPI correspond à l'inflation et X à un facteur d'efficience. Le price cap porte sur un panier de services.

154. Ce genre de formule, si elle est correctement dessinée, a l'avantage de créer des incitants à l'efficacité du côté de l'entreprise soumise à ce type de régulation tarifaire. En effet, l'entreprise aura tendance à minimiser ses coûts afin de pouvoir dégager un bénéfice, ses revenus étant plus ou moins définis par le cap.

155. Une révision tous les 5 ans est nécessaire si on veut pouvoir adapter le mécanisme en fonction de l'évolution de l'environnement dans lequel évolue l'entreprise régulée. En effet, il est difficile de faire des prévisions à long terme et il peut donc s'avérer nécessaire de corriger le « X-factor » afin d'éviter que l'entreprise ne subisse des pertes si celui-ci est surestimé ou à l'inverse ne génère des profits excessifs, au détriment des consommateurs, si les gains d'efficience sont sous-estimés.

156. La régulation de prix, si elle ne devait plus intégrer de quality bonus, devrait néanmoins toujours être couplée à une régulation de la qualité afin d'éviter que l'opérateur régulé ne procède à des réductions de coûts au détriment de la qualité.

2.5.3.4. Position de l'IBPT

Redéfinition du panier du petit utilisateur

⁴⁵ CPI = Consumer Price Index et X = efficiency gains

157. Le price cap ayant pour but de limiter les augmentations tarifaires là où le marché n'est pas capable de le faire de lui-même, il doit porter sur un panier de services pour lesquels la concurrence n'existe pas ou presque. C'est effectivement le cas pour les envois domestiques prioritaires et non prioritaires, de même que pour le courrier transfrontière sortant, les envois recommandés⁴⁶ et les envois à valeur déclarée. Par contre, le segment des colis est en pleine croissance du fait du développement de l'e-commerce et la concurrence est bien présente entre les différents opérateurs actifs dans ce domaine, il existe donc une pression concurrentielle sur les prix.
158. Une redéfinition du panier des petits utilisateurs consisterait à en exclure les colis, pour lesquels il existe une offre comparable sur le marché.
159. Une sortie des colis du scope du price cap, n'aurait à priori pas un effet radical sur la flexibilité laissée à bpost pour ses augmentations tarifaires car le poids des colis dans le calcul du bonus de qualité est négligeable⁴⁷.
160. Plusieurs pays limitent déjà le scope de leur price cap aux produits pour lesquels la concurrence reste très limitée. L'Allemagne en fait partie.

Révision de la formule de calcul

161. Si on suit une logique CPI-X, on peut considérer que d'une certaine façon le bonus de qualité a joué jusqu'à maintenant le rôle de X. Néanmoins, il est peu courant de prendre les délais d'acheminement comme mesure des gains d'efficience et cela a d'autant moins de sens que bpost atteint et dépasse chaque année ses objectifs sans trop de difficultés.
162. On pourrait donc imaginer d'instaurer un mécanisme dans lequel le facteur X constituerait un incitant à l'efficacité lié au taux d'inflation, mais tenant également compte des baisses de volumes de sorte que ce facteur ne serait pas forcément positif, mais pourrait éventuellement être nul voire négatif⁴⁸.
163. L'avantage d'un price cap définit à long terme est qu'il apporte un certain degré de stabilité en réduisant l'incertitude réglementaire pour l'opérateur soumis à la régulation tarifaire.
164. Cependant une longue durée présente l'inconvénient de risquer de faire des prévisions erronées sur les tendances futures. Il est clair qu'au plus les prévisions sont faites à long terme, au plus les chances qu'elles soient inexactes sont importantes. Un price cap revu plus régulièrement offre l'avantage de réduire cette incertitude quant aux tendances futures.

⁴⁶ Encore qu'il faudra voir l'impact qu'aura le recommandé électronique sur le recommandé papier, le jour il aura effectivement une valeur légale similaire.

⁴⁷ L'effet sur la décision pricing 2015 si les colis n'avaient pas fait partie du panier des petits utilisateurs aurait été le suivant : au lieu d'une augmentation de prix moyenne pondérée de 1,804%, bpost aurait demandé une augmentation moyenne pondérée de 1,936%. La qualité moyenne réalisée (QMR) serait quant à elle restée similaire à celle enregistrée avec un panier complet (93,26%), l'impact sur le bonus de qualité aurait donc été négligeable et celui-ci aurait donné droit à une augmentation de 3,88%. La plafond autorisé pour 2015 se serait donc élevé à 6,84%⁴⁷ avec ou sans les colis. La marge cumulée non utilisée reportée pour 2016 aurait en revanche été différente : 3,99% au lieu de 4,12%⁴⁷.

⁴⁸ En France par exemple, le price cap est défini pour une période de 3 ans (d'autres pays comme l'Irlande et l'Allemagne révisent également leur price cap tous les 5 ans environ). Une formule de type CPI-X est appliquée, avec $X = (I+t-dc/c) / (1+e)$ et qui donne les gains d'efficience.

(I = inflation ; t = prévision des volumes ; dc/c = évolution des coûts ; e = élasticité prix de la demande)

Actuellement le facteur X est négatif pour la période 2015-2018. Ceci est dû au fait que le régulateur prévoit un déclin des volumes sur la période de +-6% par an.

165. Quoiqu'il en soit, en cas de révision totale de la formule de calcul du price cap, il faudra veiller à ce que celle-ci ne porte que sur des produits pour lesquels le marché à lui seul ne permet pas de réguler l'offre via une pression concurrentielle sur les prix. D'autre part, au vu de l'érosion des volumes de courrier et de la pression croissante que cette tendance irréversible exercera sur le financement du service universel, il est important que le price cap, tout en incitant le prestataire du service universel à plus d'efficacité, laisse néanmoins à ce dernier suffisamment de flexibilité afin de préserver au maximum la viabilité financière du service universel tout en respectant les principes d'orientation sur les coûts et d'abordabilité.

2.6. Accessibilité des points de services postaux

2.6.1. Exposé du problème

166. La Directive européenne impose la prestation d'un service universel qui soit accessible à tous, sur l'ensemble du territoire.

167. En Belgique, cette accessibilité est garantie au travers de la présence d'un nombre minimum de points de services postaux. L'accès aux services postaux doit permettre de garantir la cohésion sociale et territoriale, c'est pourquoi, au-delà des critères d'accessibilité imposés dans le cadre du service universel, la Belgique a décidé d'instaurer une mission de service public spécifiquement dédiée au déploiement d'un réseau de détail pour les services postaux. Ainsi, depuis 2013, l'État verse une compensation à bpost pour la prestation de ce SIEG.

168. Dans le cadre de son rapport, WIK a analysé les conditions imposées par la réglementation en matière de réseau de détail. Celles-ci sont jugées lourdes en comparaison avec la pratique dans d'autres pays européens, et laisseraient peu de flexibilité à bpost pour le déploiement de ses points de services postaux⁴⁹.

169. WIK attire également l'attention sur la faible densité de points de services à laquelle est confrontée la population belge comparée aux autres pays européens.

2.6.2. Recommandation de WIK

170. Des constats exposés ci-dessus, WIK conclut à la recommandation suivante :

Recommandation n° 5

bpost should have more flexibility in designing its postal outlet network. The minimum number of postal outlets should be maintained, but all other criteria seem unnecessarily restrictive and not needed to ensure universal service.

This recommendation relates to Article 141, §1A of the law of 1991 and Articles 15-20 of bpost's management contract.⁵⁰

⁴⁹ Un point de service postal peut être soit un bureau de poste, soit un magasin postal ou une halte postale.

⁵⁰ « *Recommandation n°5 : bpost devrait bénéficier d'une plus grande souplesse pour concevoir et organiser son réseau de points de services postaux. Un nombre minimum de points de services postaux devrait être maintenu, mais tout autre critère paraît inutilement restrictif et non nécessaire à la garantie du service universel. La présente recommandation concerne l'article 141, §1A de la loi de 1991 et les articles 15-20 du contrat de gestion de bpost.* »

171. Un allègement de la réglementation en matière de points d'accès devrait offrir à bpost plus de flexibilité commerciale afin de répondre aux demandes de sa clientèle. En effet, il est probable que même sans exigences aussi détaillées de densité, il soit dans l'intérêt commercial de bpost de déployer un réseau de points de détail raisonnable sur l'ensemble de territoire garantissant ainsi l'accès au service universel pour tous.

2.6.3. Analyse de l'IBPT

2.6.3.1. Base légale

Droit européen

172. En matière de densité de points d'accès, l'article 3 de la Directive précise ce qui suit:

1. Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

2. À cet effet, les états membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs.

Droit belge

173. Cet article 3 de la Directive a été transposé en droit belge à l'article 142, §2, 1° de la Loi du 21 mars 1991 :

Toutes les communes du Royaume, y compris les entités administratives fusionnées qui constituaient une commune distincte au 31 décembre 1970 sont pourvues d'un point d'accès, au moins, pour le dépôt des envois postaux visés au §1^{er} 51.

174. L'article 141, §1A quant à lui, va au-delà de l'obligation prévue dans le cadre du service universel en définissant la mission de service public attribuée à bpost en matière de réseau de proximité. Cette mission de service public a pour but d'assurer la cohésion territoriale et sociale sur l'ensemble du territoire belge.

175. Ainsi, bpost a pour obligation de maintenir un réseau composé d'au moins 1300 points de service postal dont au minimum un par commune.

176. Parmi ces 1300 points de service, il y a au minimum 650 bureaux de poste dont au moins un dans chacune des 589 communes d'avant la fusion de 1970.

177. Enfin, la mission de service public prévoit que 95% de la population doit pouvoir avoir accès à un point de service postal offrant l'assortiment de base⁵² dans un rayon de 5km par la route, et au moins 98% de la population doit avoir accès à ce même type de point de service postal dans un rayon de 10km par la route.

⁵¹ Comprendre pour le dépôt des envois postaux inclus dans le service universel.

⁵² L'assortiment de base contient les services suivants : (i) la réception des envois de courrier égrené et de colis postaux individuels faisant partie du service universel à l'exception des envois à valeur déclarée, (ii) la conservation et la remise d'envois recommandés individuels et de colis postaux individuels faisant partie du service universel et pour lesquels un avis a été remis à la suite d'une présentation à domicile infructueuse, (iii) la vente de timbres, (iv) l'acceptation de versements en espèces allant jusqu'à 500€ et (v) la vente de conditionnements pour les envois postaux et les colis.

178. Les articles 15 à 20 du 5^e Contrat de gestion entre bpost et l'État belge reprennent plus en détail les obligations décrites à l'article 141, §1A.

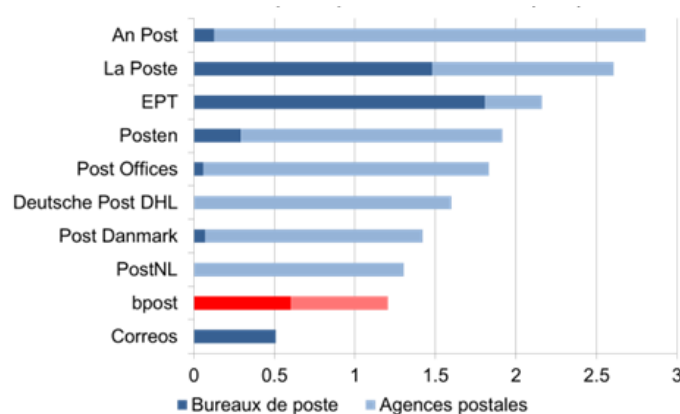
2.6.3.2. Densité de points de services postaux en Belgique

179. En 2014, bpost comptait 1344 établissements postaux (669 bureaux de poste et 675 Points poste⁵³) mis à disposition des utilisateurs de services postaux.

180. Ceci signifie qu'en moyenne, la Belgique dispose d'1,2 point de services postaux par 10.000 habitants ou encore qu'un établissement postal dessert 8340 personnes.

181. Si on compare ces chiffres à ceux d'autres pays européens, la Belgique a un réseau proportionnellement moins dense en terme de nombre d'habitants desservis par établissement postal. En France par exemple, il y a 2,5 établissements postaux par 10 000 habitants, l'Allemagne en compte quant à elle 1,5 pour 10 000 habitants et la poste Irlandaise environ 2,7.

Figure 3: nombre de points de services postaux pour 10 000 habitants

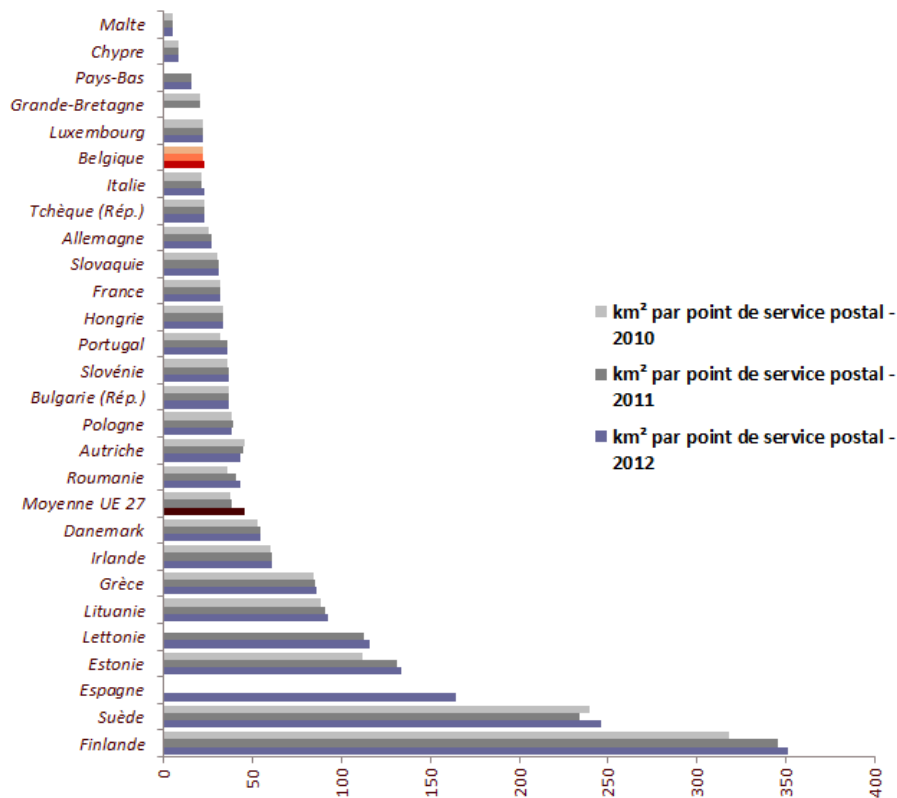


Source : WIK (2015)

182. Néanmoins, si on compare la densité des réseaux de détails européens en terme de km² desservis par un établissement, la Belgique possède un des réseaux de points de services postaux les plus denses avec un établissement postal pour 22,7 km². La figure ci-dessous illustre bien la comparaison entre les différents pays européens en terme de superficie moyenne desservie par un établissement postal.

⁵³ Point poste est le nom donné par bpost à ses magasins postaux. Un magasin postal est un point de service postal exploité par un tiers, où celui-ci exécute les services publics dont le prestataire du service universel lui a confié l'exécution.

Figure 4: Nombre de km² desservis par point de service postal



Source : IBPT, observatoire des services postaux 2012

183. Ces constats sont somme toute logiques et relativement similaires à ceux rencontrés aux Pays-Bas, pays dont la géographie et la densité de population sont les plus comparables à la Belgique.

184. Un opérateur postal actif dans un petit pays densément peuplé a besoin de moins d'établissements postaux pour desservir l'ensemble de la population qu'un opérateur postal actif dans un pays à faible densité de population et aux caractéristiques géographiques plus difficiles (présence de montagnes, d'îles, de zones isolées, superficie plus importante, etc.).

2.6.3.3. SIEG réseau de détail

185. Depuis 2013, bpost est chargée via son 5^e contrat de gestion, de la mission de service publique consistant à maintenir un réseau de détail pour garantir l'accès aux services postaux à tout citoyen.

186. Cette mission va au-delà de ce qui est requis dans le cadre de la prestation du service universel et de ce qui est commercialement optimal pour bpost.

187. Le maintien d'un réseau aussi étendu devant répondre à des critères précis a bien évidemment un coût, c'est pourquoi l'État verse à bpost une compensation pour la prestation de ce SIEG.

188. Cette compensation correspond au coût net que représente cette mission de service public et que bpost n'aurait pas à supporter si elle n'était pas tenue de prêter ce SIEG.

189. En effet, il est probable par exemple que si bpost avait plus de liberté pour choisir entre déployer des bureaux de poste, en gestion propre, ou des Points poste, gérés par des tiers, elle opterait plus fréquemment pour cette deuxième solution, moins coûteuse, comme la majorité des pays européens dans lesquels cette flexibilité est laissée.
190. Preuve du coût important que peut représenter le réseau de points de détail pour un opérateur postal, les Pays-Bas ont récemment décidé d'alléger les obligations de PostNL en matière de densité de points de services postaux et ce, suite à l'introduction par le prestataire du service universel d'une demande de compensation pour un coût net du service universel constituant une charge inéquitable. Une des mesures prises par les autorités néerlandaises afin de limiter au maximum le coût net et d'éviter un financement de celui-ci, a été de réduire le nombre minimum de points de services et de boîtes aux lettres devant être mis à disposition sur le territoire afin de limiter les coûts supportés par le prestataire du service universel, suite à quoi ce dernier a retiré sa demande de compensation.

2.6.3.4. Position de l'IBPT

191. L'IBPT estime essentiel que chaque citoyen puisse disposer d'un point d'accès aux services postaux à une distance raisonnable de son domicile ou de son lieu de travail. La présence d'un bureau de poste dans chacune des 589 communes d'avant fusion de 1970 doit permettre de garantir la couverture territoriale minimale permettant d'offrir un accès aux services postaux à l'ensemble de la population à une distance raisonnable de leur lieu de résidence.
192. Pour les autres points de services qu'elle choisirait de déployer en plus du nombre minimum de bureaux de poste bpost devrait pouvoir avoir la flexibilité de choisir entre établissements en gestion propre et gérés par des tiers.
193. Les enquêtes réalisées auprès des clients de bpost montrent que la satisfaction par rapport aux Points Poste est aussi bonne voire plus élevée que celle enregistrée par rapport aux bureaux de poste⁵⁴. La qualité des services offerts dans ce type de points de services paraît donc suffisante pour répondre aux besoins des consommateurs.
194. D'autre part, les premiers résultats d'une enquête réalisée récemment par l'IBPT auprès des utilisateurs particuliers et professionnels, tend à montrer que si une large majorité des petits utilisateurs seraient négativement impactés par la fermeture de l'établissement postal le plus proche de chez eux, ceux-ci affirment néanmoins qu'ils seraient capables de s'adapter à une telle situation.
195. En outre, le développement de l'e-commerce qui s'accompagne d'une augmentation des volumes de colis distribués, nécessite lui aussi la présence de points de collecte et de retrait pour les petits utilisateurs. Une des conséquences constatée aux Pays-Bas et en Allemagne est l'ouverture d'un certain nombre de points de services postaux dédiés en totalité ou en partie à ce type de produits et ce, indépendamment de toute obligation légale à charge des opérateurs actifs dans le service universel.

⁵⁴ En 2013, 94% utilisateurs particuliers étaient généralement satisfaits aussi bien par les bureaux de poste que les Points poste. Du côté des utilisateurs professionnels, on recensait 89% de clients satisfaits par les bureaux de poste contre 91% pour les Points poste. Pour plus de détails concernant la satisfaction, voir l' « Avis du conseil de l'IBPT du 23 décembre 2014 concernant le plan d'amélioration 2013 et le plan d'action 2014 de bpost suite à l'enquête de satisfaction de la clientèle 2013 » disponible ici : <http://www.ibpt.be/public/files/fr/21401/AvisEnqueteSatisfactionClientleBpost2013-2014FR.pdf>

196. Dans un marché postal en déclin, l'IBPT considère donc l'obligation de maintenir 1300 points de services dont 650 bureaux de poste comme étant superflue. La suppression de cette obligation n'entraînerait probablement pas le démantèlement du réseau actuel de bpost qui continuerait quoiqu'il arrive à répondre aux besoins des consommateurs via la présence d'un nombre minimum de bureaux de poste par commune, offrant l'assortiment complet de services postaux et financiers, couplée à la présence de points de services postaux déployés à des fins commerciales sur toute l'étendue du territoire national.

2.7. Maintien du mode de financement du service universel existant

2.7.1. Exposé du problème

197. Dans le cadre du financement d'un éventuel coût net du service universel, la Belgique a opté pour le recours à une intervention à charge du budget de l'État et ce pour deux raisons. La première est la sécurité de financement offerte par ce mode de compensation comparé à un mécanisme comme le fonds de compensation sectoriel, la deuxième est que cette forme de compensation a un effet neutre sur la concurrence, ce qui ne serait pas le cas avec un fonds sectoriel⁵⁵.

198. Jusqu'à présent la prestation du service universel n'a pas représenté de charge inéquitable nécessitant d'être compensée pour le prestataire désigné. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, au vu de l'évolution du marché, une compensation soit nécessaire pour financer une obligation de service universel qui serait devenue trop lourde à porter pour l'opérateur.

2.7.2. Recommandation de WIK

Recommandation n° 11

Maintain current funding mechanism for universal service net cost.

This recommendation relates to Article 144novies of the law of 1991.⁵⁶

199. WIK estime que le financement du service universel doit être mis à charge du budget de l'État comme actuellement prévu dans la Loi du 21 mars 1991.

200. En effet, ce mode de compensation entraînerait moins de distorsions du marché et serait administrativement moins coûteux qu'un fonds de compensation alimenté par les opérateurs.

2.7.3. Analyse de l'IBPT

2.7.3.1. Base légale

Droit européen

201. En matière de financement des services universels, l'article 7 de la Directive prévoit ce qui suit :

⁵⁵ Voir exposé des motifs de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, article 18, page 24.

⁵⁶ « *Recommandation n°11 : Maintenir le régime actuel de financement du coût net du service universel. La présente recommandation est liée à l'article 144novies de la loi de 1991.* »

3. Lorsqu'un État membre détermine que les obligations de service universel prévue par la présente directive font supporter un coût net, calculé en tenant compte des dispositions de l'annexe I, et constituent une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel, il peut introduire :

a) un mécanisme de dédommagement des entreprises concernées par des fonds publics ;

ou

b) un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services et / ou les utilisateurs.

4. Lorsque le coût net est partagé conformément au paragraphe 3, point b), les États membres peuvent mettre en place un fonds de compensation qui peut être financé par une redevance imposée aux prestataires de services et / ou aux utilisateurs et administré à cette fin par un organisme indépendant du ou des bénéficiaires. [...]

Droit belge

202. L'article 144novies, premier alinéa de la Loi du 21 mars 1991 stipule que :

La charge inéquitable éventuelle découlant des obligations de service universel et calculée conformément à l'article 144undecies est compensée à charge du budget de l'Etat.

2.7.3.2. Fonds de compensation sectoriel

203. La Directive prévoit deux mécanismes pour la compensation du coût net du service universel. Celle-ci peut se faire soit via une compensation publique à charge du budget de l'État, soit via un mécanisme de répartition du coût net entre les prestataires de services et / ou les utilisateurs.

204. Actuellement, bien que la majorité des États membres autorisent en théorie la création d'un fonds de compensation, en pratique, seule une minorité d'entre eux a recours à ce type de mécanisme pour compenser un éventuel coût net du service universel.

205. Si pour des raisons d'économies ou de restrictions budgétaires, l'option d'un fonds de compensation alimenté par le secteur (ou par les utilisateurs) peut s'avérer séduisante, elle comporte néanmoins un nombre de désavantages expliquant probablement en partie le peu de succès rencontré, certains pays ayant par le passé établi un fonds de compensation ayant décidé de revenir à une compensation à charge du budget de l'État.

206. Parmi ces désavantages, il y a tout d'abord la complexité de la mise en place et de la gestion d'un tel fonds. En effet, outre la nécessité d'identifier clairement les parties devant contribuer à l'alimentation de ce fonds (par exemple, les opérateurs postaux offrant des produits et services appartenant au service universel ou bien uniquement les opérateurs détenteurs d'une licence ? Participation du prestataire de l'obligation de service universel ou non ?), le degré de contribution attendu de chacun (contribution fonction des revenus postaux ou fonction uniquement des revenus postaux générés sur le segment du service universel ?) peut également s'avérer compliqué.

207. Qui plus est, une participation calculée uniquement sur base des revenus générés dans le cadre du service universel nécessite la mise en place d'une séparation comptable, ce qui peut représenter un coût non négligeable pour les opérateurs.

208. Ensuite, les risques de distorsion de la concurrence sur le marché sont réels, les opérateurs alternatifs devant contribuer au financement de leur concurrent, ce qui peut dans certains cas avoir un effet dissuasif à la fourniture de services apparentés au service universel par des opérateurs alternatifs qui plus est dans un marché en déclin.
209. Enfin, cette option ne permet bien souvent pas de réunir suffisamment de fonds ou alors les fonds réunis proviennent principalement du prestataire désigné qui d'une certaine façon paie pratiquement à lui seul pour sa propre compensation.

2.7.3.3. Compensation publique

210. Une alternative au fonds de compensation sectoriel revient à financer l'éventuel coût net via les fonds publics. Dans ce cas, chaque citoyen contribue indirectement au financement du service universel. Cette option, si elle fait porter la charge d'un financement sur tous les contribuables et non pas uniquement sur les utilisateurs, présente néanmoins l'avantage d'engendrer moins de distorsion de concurrence et de représenter une charge administrative réduite.
211. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que l'obligation de service universel soit définie de telle sorte à répondre aux besoins des utilisateurs sans pour autant les excéder au risque de générer un coût net dont le financement serait difficilement acceptable pour les parties auxquelles incombe ce financement. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas d'une compensation publique où tous les contribuables, qu'ils soient utilisateurs de services postaux ou non, sont mis à contribution.

2.7.3.4. Position de l'IBPT

212. Pour les raisons exposées ci-avant, l'IBPT est d'avis de maintenir le mécanisme de compensation du service universel prévu dans la loi.

3. Avis

213. À la lumière de ce qui précède, l'IBPT est d'avis de :
- en ce qui concerne les conditions de licence telles que définies à l'article 148^{sexies} de la Loi du 21 mars 1991, supprimer les obligations de couverture territoriale, de fréquence de distribution et d'uniformité tarifaire qui constituent potentiellement des entraves au développement de la concurrence et dont la nécessité pour garantir la prestation du service universel n'est pas démontrée ;
 - en ce qui concerne le contenu du service universel, le réduire progressivement jusqu'à le concentrer uniquement sur les produits postaux égrenés afin de renforcer la flexibilité commerciale du prestataire du service universel et de limiter le risque de charge inéquitable résultant d'un coût net de l'obligation de service universel. Cette réduction du scope du service universel doit cependant être accompagnée par l'introduction de mesures spécifiques régissant l'accès au réseau (« downstream access ») afin de limiter au maximum les effets de distorsion de concurrence susceptibles de résulter de cette réduction du contenu du SU. En plus d'une réduction du scope aux seuls produits égrenés, l'IBPT est également d'avis de réintroduire une offre de produit lettre « non-prior » pour les petits utilisateurs ;

- en ce qui concerne l'accès au réseau postal, introduire une disposition spécifique dans la loi afin d'éviter tout risque d'interprétation divergente des dispositions actuelles en matière d'accès et de limiter toute distorsion de la concurrence sur le marché postal ;
- en ce qui concerne la prestation du service universel, maintenir le système de désignation actuel à la fois pour des raisons de sécurité juridique et de prévisibilité économique ;
- en ce qui concerne le mécanisme de price cap, procéder à une révision du panier de produits concernés par ce système de contrôle tarifaire afin qu'il ne porte plus que sur des produits pour lesquels le marché ne fournit pas d'alternatives valables par le biais d'une concurrence développée et performante et redéfinir la formule de calcul afin de lui rendre son objectif d'incitation à l'efficacité tout en maintenant un niveau de flexibilité suffisant pour le prestataire du service universel en période de déclin des volumes de courrier ;
- en ce qui concerne l'accessibilité des points de services postaux, limiter les obligations en terme de réseau de détail à ce qui est nécessaire pour garantir un accès aux services postaux à tous les citoyens et laisser plus de flexibilité commerciale à bpost dans le choix entre établissements postaux en gestion propre ou gérés par des tiers afin de limiter les coûts du réseau de détail à ce qui est socialement optimal et acceptable ;
- enfin, en ce qui concerne le mode de financement d'un éventuel coût net du service universel, garder le principe d'une compensation à charge du budget de l'État comme prévu dans la législation en vigueur, ce mécanisme de compensation constituant l'option créant le moins de distorsions sur le marché.

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Jack Hamande
Président du Conseil