

**I B P T**

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

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT  
DU 10 OCTOBRE 2019  
CONCERNANT  
LA DÉCLARATION DE NON-CONFORMITÉ DU  
SYSTÈME DE COMPTABILISATION DES COÛTS DE BPOST POUR  
2016 SUR LA BASE DES RAPPORTS ÉTABLIS PAR  
LE COLLÈGE DES COMMISSAIRES AUPRÈS DE BPOST**

**Version non-confidentielle**

## TABLE DES MATIERES

1. OBJET .....	3
2. RETROACTES.....	3
3. ASPECTS JURIDIQUES .....	6
3.1. TEXTES APPLICABLES .....	6
3.2. PROCEDURE ET COMPETENCE DE L'IBPT .....	9
3.3. REPONSES AUX OBSERVATIONS DE BPOST CONCERNANT LA COMPETENCE DE L'IBPT.....	10
3.4. PRINCIPES DE REPARTITION DES COUTS.....	14
3.5. REPONSES AUX OBSERVATIONS DE BPOST CONCERNANT L'ANALYSE DE CONFORMITE .....	16
3.5.1. LE CADRE LEGAL NE PREVOIT PAS D'OBLIGATION DE « CAUSALITE ACCRUE ».....	16
3.5.2. LE COLLEGE DES COMMISSAIRES EST CHARGE DE CONTROLER LE RESPECT DES PRINCIPES DE COHERENCE ET DE TRANSPARENCE.....	17
3.5.3. AUCUNE EXIGENCE LEGALE DE BASER L'ALLOCATION DES COUTS EXCLUSIVEMENT SUR LA « REALITE OPERATIONNELLE » .....	18
4. MODIFICATIONS DU MODELE D'ALLOCATION DES COÛTS.....	19
5. ANALYSE DE CONFORMITE.....	22
5.1. CHANGEMENTS DECLARES CONFORMES.....	22
5.1.1. COUTS DE DISTRIBUTION – PRIOR/NON PRIOR .....	22
5.1.2. FRONT ET BACK OFFICE .....	29
5.1.2.1. TEMPS COMMERCIAL AU GUICHET – ACCUEIL (FRONT OFFICE).....	31
5.1.2.2. TEMPS SUPPLEMENTAIRE (FRONT OFFICE) .....	31
5.1.2.3. TEMPS BACK OFFICE .....	34
5.1.3. FRAIS DE GESTION REGIONALE .....	35
5.1.3.1. GESTION OPERATIONNELLE .....	36
5.1.3.2. MARKETING ET VENTES.....	38
5.1.4. COUTS DES BUREAUX DE DISTRIBUTION.....	40
5.1.5. COUTS SIEGE MSO .....	41
5.1.6. REDEVANCE DE REGULATION.....	44
5.1.7. COUTS JURIDIQUES .....	45
5.2. CHANGEMENTS DECLARES NON CONFORMES .....	46
5.2.1. SURCOUT DU PERSONNEL DIT « HISTORIQUE ».....	46
5.2.2. REDEVANCE DE MEDIATION .....	53
5.3. SYNTHESE .....	54
6. DÉCLARATION DE NON-CONFORMITÉ.....	55
7. VOIES DE RECOURS .....	56

## 1. OBJET

1. La présente décision a pour objet la déclaration de conformité ou de non-conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2016, prévue par l'article 19 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal (ci-après l'« AR du 25 avril 2014 »), pris en exécution des articles 144quinquies à 144septies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques<sup>1</sup> (ci-après la « loi du 21 mars 1991 »).

## 2. RETROACTES

2. L'article 10, § 3, 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 prévoyait que « *Le contrôle des comptes analytiques est effectué conformément à une spécification rédigée par l'Institut.* »
3. Dans sa décision du 30 mai 2007 relative à la spécification portant sur le contrôle de la comptabilité analytique de bpost SA, en vue d'établir annuellement une déclaration de conformité, l'IBPT a précisé la mission du Collège des Commissaires comme suit :
  - Réconciliation entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale ;
  - Vérification du lien de causalité entre les inducteurs de coût et les activités reprises dans la comptabilité analytique, ce principe étant également d'application pour l'allocation des BU et SU ;
  - Vérification par sondage de l'exactitude des données statistiques alimentant le modèle de costing de bpost ;
  - Vérification de l'exactitude de la classification des produits en classe « Réservé », « Universel », « Public » et « Commercial » ;
  - Vérification de l'allocation du Global Sustaining ;
  - Vérification des processus/procédures de modification et d'introduction des données de base dans la comptabilité analytique.
4. Suite à l'abrogation du Titre III 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<sup>2</sup>, ces vérifications ont été reprises dans l'AR du 25 avril 2014.
5. La conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2006 a été publiée le 12 novembre 2009. La conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2007, 2008 et 2009 a été publiée le 23 mars 2012. Ensuite, la conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2010 a été publiée le 9 août 2013, la conformité pour 2011 et 2012 le 20 février 2014, la conformité pour 2013 le 28 février 2015, la conformité pour 2014 le 19 avril 2016 et la conformité pour 2015 le 29 janvier 2018.

---

<sup>1</sup> M.B., 27/03/1991.

<sup>2</sup> Abrogé par l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant modification 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, M.B., 27/05/2014.

6. Dans le cadre de la vérification de la conformité de la comptabilité analytique 2016, le prestataire du service universel a transmis, pour partie, à l'IBPT, par courrier du 9 juin 2017, les documents prévus par l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal.
7. Le 28 juin 2017, le Collège des Commissaires a communiqué à l'IBPT un projet de rapport identifiant plusieurs modifications dans le modèle d'allocation des coûts de bpost, dont bpost a indiqué<sup>3</sup> qu'elles font suite à la décision de l'IBPT du 21 mars 2017 de refuser l'augmentation tarifaire sollicitée pour 2018<sup>4</sup>.
8. Après s'être entretenu avec le Collège des Commissaires et bpost le 6 octobre 2017, l'IBPT a envoyé, le 8 novembre 2017, un courrier avec des demandes de précisions relatives à la liste des produits, concernant d'une part certains nouveaux produits et d'autre part certains produits ayant disparu, ainsi qu'à la comptabilité analytique de 2016. À cette occasion, l'IBPT a fait part de ses interrogations par rapport aux changements d'allocation identifiés. Le 23 novembre 2017, bpost a transmis sa réponse.
9. L'IBPT a poursuivi son analyse concernant la liste des produits, a posé des questions complémentaires le 23 février 2018 et les dernières informations nécessaires ont été transmises par bpost le 5 mars 2018. L'analyse de la liste des produits a permis d'aboutir, le 30 novembre 2018, à une décision du Conseil de l'IBPT d'approbation par l'IBPT de l'inventaire et de la classification des produits et services fournis par le prestataire du service universel pour l'année 2016.
10. L'analyse relative à la conformité globale de la comptabilité analytique 2016 avec les prescrits légaux et réglementaires a, quant à elle, nécessité des investigations plus approfondies compte tenu des doutes existants sur l'admissibilité économique de certains changements relatifs aux inducteurs de coût. Dans ce contexte, l'IBPT a fait appel à une expertise externe et indépendante, comme le lui permet l'article 16, alinéa 4, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après la « loi statut »). Frontier Economics a été chargée, le 1<sup>er</sup> juin 2018, d'examiner, dans le contexte légal et réglementaire qui lui a été communiqué (cf. point 2.2 du rapport de Frontier), l'acceptabilité économique (au sens de l'article 11 de l'AR du 25 avril 2014) des changements relatifs aux inducteurs de coût proposés par bpost et de vérifier leur impact sur les coûts liés aux groupes de produits suivants : Service d'intérêt économique général (SGEI), Service universel – Panier du petit utilisateur (SUB), Service universel – autres (USO-Other) et Services commerciaux (COM).

---

<sup>3</sup> Cf. slide 7 de la présentation faite par bpost le 28 mai 2019.

<sup>4</sup> <https://www.bipt.be/fr/operateurs/postal/services-postaux-universels-et-non-universels/decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-lanalyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-des-tarifs-pleins-a-la-piece-pour-lannee-2017> Décision confirmée par la Cour des marchés par jugement du 11 octobre 2017, disponible sous le lien suivant : <https://www.bipt.be/fr/operateurs/ibpt/litiges/annee-2017/arret-de-la-cour-des-marches-du-11-octobre-2017-deboutant-bpost-de-son-recours-en-annulation-contre-la-decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-l-analyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-pour-les-tarifs-pleins-a-l-unite-pour-l-annee-2017>

11. Dans le courant des mois de juin à octobre 2018, trois demandes d'informations additionnelles (les 26 juin, 8 août, 27 septembre) ont été transmises à bpost et deux réunions de travail (les 20 juin et 22 octobre) se sont tenues entre bpost, l'IBPT et Frontier Economics. Le 6 novembre 2018, l'IBPT a présenté au Collège des Commissaires, en présence de bpost, les résultats intermédiaires de l'analyse de Frontier Economics. À l'occasion de cette réunion, bpost a informé l'IBPT qu'elle était dans l'impossibilité de répondre à une dernière demande d'information (formulée oralement le 6 novembre et envoyée par courrier le 14 novembre) avant plusieurs mois et a indiqué privilégier une finalisation qualitative plutôt que précipitée.
12. Tenant compte du pic d'activité de fin d'année chez bpost, l'IBPT a accepté de prolonger le délai de réponse pour sa dernière demande d'information jusqu'au 31 janvier 2019. La réponse de bpost a finalement été reçue le 1<sup>er</sup> février 2019 et prise en compte dans le rapport final établi par Frontier Economics pour le compte de l'IBPT.
13. Le 27 février 2019, l'IBPT a reçu le rapport final du Collège des Commissaires, signé à la date du 17 décembre 2018, relatif à la conformité du système de comptabilisation des coûts de bpost pour 2016. Le rapport du Collège des Commissaires ne prend donc pas en compte les conclusions finales du rapport réalisé par Frontier Economics. L'IBPT a reçu le rapport final de l'analyse approfondie de Frontier Economics le 18 avril 2019.
14. Après examen, d'une part du rapport final du Collège des Commissaires, auditeur désigné au sens de l'AR du 25 avril 2014, et d'autre part du rapport établi par Frontier Economics, un projet de décision déclarant la comptabilité analytique 2016 de bpost non conforme a été approuvé par le Conseil de l'IBPT le 23 avril 2019.
15. Conformément à l'article 19 de la loi statut, qui dispose que « *Le Conseil offre à toute personne directement et personnellement concernée par une décision la possibilité d'être entendue au préalable. Les décisions du Conseil sont notifiées aux personnes directement et personnellement concernées et au ministre.* », bpost a reçu la possibilité de formuler des remarques concernant le projet de décision jusqu'au 8 mai 2019. Le projet de décision a également été transmis, pour information, au Collège des Commissaires, par courrier du 24 avril 2019.
16. Par courrier du 29 avril 2019, bpost a sollicité une extension du délai pour soumettre ses observations jusqu'au 7 juin 2019, ainsi que la possibilité d'exposer oralement sa position au Conseil de l'IBPT. Elle a en outre demandé accès au dossier administratif, lequel lui a été transmis le 15 mai 2019. Une audition de bpost par le Conseil s'est ainsi déroulée le 28 mai 2019, à la suite de quoi bpost a encore pu disposer d'un délai jusqu'au 7 juin 2019 pour communiquer à l'IBPT ses observations finales.
17. Dans ses observations finales, bpost émet des observations de deux ordres : économique d'une part et juridique d'autre part. Il est répondu aux observations d'ordre économique ci-après, dans le corps de la décision, au regard des changements d'inducteur de coût concernés par ces observations. Les observations d'ordre juridique sont par ailleurs traitées aux points 3.33.3 (« Réponses aux observations de bpost concernant la compétence de l'IBPT ») et 0 (« Réponses aux observations de bpost concernant l'analyse de conformité ») ci-dessous.
18. Suite à l'audition du 28 mai 2019 et aux observations finales de bpost du 7 juin 2019, une version amendée du projet de décision a été adoptée par le Conseil de l'IBPT du 23 juillet 2019 et soumise pour observation à bpost jusqu'au 29 août 2019. Pour sa parfaite information, le Collège des Commissaires a également reçu communication de ce nouveau projet de décision par courrier du 26 juillet 2019.

19. Le 13 août 2019, l'IBPT a ensuite reçu les remarques finales et les indications de confidentialité de bpost. Par le biais de ce courrier, bpost a déclaré rester sur ses positions, notamment en ce qui concerne les changements d'allocation effectués, y compris le refus d'allouer le surcoût lié au personnel « historique », ainsi que la compétence de l'IBPT en la matière, mais que le projet de décision modifié est néanmoins acceptable pour elle. En ce qui concerne les modifications que l'IBPT a demandé d'appliquer à la comptabilité analytique, bpost propose de les mettre en œuvre dans la comptabilité analytique de 2018, qui est actuellement vérifiée par le Collège des Commissaires et l'IBPT. En outre, bpost a quelques observations concernant le projet de décision adapté en ce qui concerne la discussion des aspects juridiques, du coût de distribution prior/non prior, des surcoûts liés au personnel « historique » et des coûts juridiques.
20. Les derniers commentaires de bpost ont été pris en compte pour l'établissement de la version finale de la décision de l'IBPT et sa version non-confidentielle a été établie conformément aux échanges intervenus entre l'IBPT et bpost les 16 et 26 septembre 2019.

### 3. ASPECTS JURIDIQUES

#### 3.1. Textes applicables

21. La présente décision est prise en application de l'article 144septies de la loi du 21 mars 1991 et de l'article 19 de l'AR du 25 avril 2014. Ces dispositions transposent l'article 14 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (ci-après la « directive 97/67 »).

#### **Directive 97/67 (art. 14)**

22. L'article 14, § 2, de la directive 97/67 est libellé comme suit : « *Le ou les prestataires du service universel tiennent dans leur comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie. Cette distinction est prise en compte lorsque les États membres calculent le coût net du service universel. Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés.* »
23. Cette exigence de séparation comptable entre les services et produits faisant partie du service universel et ceux n'en faisant pas partie a pour objectif la transparence des coûts réels engendrés par ces deux catégories de produits et services afin d'éviter que des subventions croisées puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans le segment du service universel (cf. considérant 28 de la directive 97/67 et considérant 41 de la directive 2008/6).
24. Le considérant 41 de la directive 2008/6<sup>5</sup>, qui est venue modifier la directive 97/67 de manière à mettre un terme aux anciens « services réservés » et ainsi finaliser la libéralisation du marché postal, précise en effet que :

---

<sup>5</sup> Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, JO L 52 du 27.2.2008, p. 3-20.

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

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

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

- *adopter des décisions relatives au service universel,*
- *servir à déterminer si les obligations de service universel imposées font supporter un coût net aux prestataires du service universel et constituent une charge financière inéquitable pour ceux-ci,*
- *garantir que les tarifs appliqués au service universel sont conformes aux principes tarifaires fixés dans la présente directive,*
- *assurer la conformité avec les principes des frais terminaux fixés dans la présente directive, et*
- *contrôler l'équité des conditions du marché en attendant que la concurrence devienne effective. »*

25. L'article 14, §§ 3 et 4, de la directive 97/67 prévoit que, sauf autorisation préalable de l'autorité nationale de régulation et information de la Commission, la comptabilité séparée répartit les coûts comme suit :

- a) les coûts qui peuvent être directement affectés à un service ou un produit particulier le sont ;
- b) les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être directement affectés à un service ou un produit particulier, sont répartis comme suit :
  - i) chaque fois que cela est possible, les coûts communs sont répartis sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts eux-mêmes ;
  - ii) lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, les catégories de coûts communs sont affectées sur la base d'un rapport indirect à une autre catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégories de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible ; le rapport indirect est fondé sur des structures de coût comparables ;
  - iii) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur la base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre, d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services universels et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées aux autres services ;
  - iv) les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels sont imputés de la manière qu'il convient ; les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels.

26. Enfin, l'article 14, § 5, de la directive 97/67 prévoit que « *Les autorités réglementaires nationales veillent à ce que la conformité avec l'un des systèmes de comptabilité analytique décrits aux paragraphes 3 ou 4 soit vérifiée par un organe compétent indépendant du prestataire du service universel. Les États membres veillent à ce qu'une déclaration de conformité soit publiée périodiquement.* »<sup>6</sup>

### **Loi du 21 mars 1991 (art. 144quinquies à septies)**

27. L'article 144septies de la loi du 21 mars 1991 prévoit ce qui suit :

« *L'Institut veille à ce que :*

- *la comptabilité analytique interne visée aux articles 144quinquies et 144sexies soit vérifiée par le Collège des Commissaires ou tout autre organisme compétent désigné par l'IBPT, indépendant du prestataire du service universel. Le Roi fixe les modalités du contrôle du respect des articles 144quinquies et 144sexies de la loi. Les coûts du contrôle sont supportés par le prestataire du service universel ;*
- *une déclaration de conformité soit publiée chaque année. Le contenu et les modalités de cette publication sont fixés par le Roi. La déclaration de conformité ne peut contenir ni faire référence aux informations confidentielles visées à l'article 144sexies, § 5.* »<sup>7</sup>

28. L'article 144septies a été inséré par l'article 20 de l'arrêté royal du 9 juin 1999. Le rapport au Roi précise qu' « *en vertu de l'article 144septies, l'Institut veillera, dans le cadre de son pouvoir général de contrôle fondé sur l'article 75 de la loi, à ce que les comptes du prestataire du service universel soient vérifiés par un organe compétent et indépendant. La mission de l'Institut dans le cadre du présent article 144septies n'implique pas un examen systématique de la comptabilité du prestataire du service universel mais lui permet de disposer de données fiables lorsqu'un contrôle particulier s'avère nécessaire* »<sup>8</sup>.

29. L'article 75 de la loi du 21 mars 1991, auquel il est fait référence, a été abrogé par la loi statut et remplacé par l'article 14 de cette même loi, qui prévoit la compétence générale de contrôle de l'IBPT portant notamment sur le respect de la loi postale et de ses arrêtés d'exécution (3°), en ce compris les dispositions relatives à la comptabilité analytique.

30. Les articles 144quinquies à 144septies ont été abrogés par l'article 36 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux (ci-après « la nouvelle loi postale ») et repris, sans modification, aux articles 20 à 22 de la nouvelle loi postale. Les articles 144quinquies à 144septies demeurent applicables aux situations juridiques nées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi postale (le 10 février 2018), et sont donc applicables à la comptabilité analytique de bpost pour l'année 2016. L'arrêté royal du 25 avril 2014 demeure par ailleurs applicable sous l'empire de la nouvelle loi postale.

---

<sup>6</sup> Nous soulignons.

<sup>7</sup> Nous soulignons.

<sup>8</sup> Rapport au Roi de l'AR du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, *M.B.*, 18/08/1999.

## **AR du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel (PSU)**

31. L'AR du 25 avril 2014 relatif à la comptabilité analytique du prestataire de service universel fixe les modalités du contrôle du respect des articles 144quinquies et 144sexies de la loi du 21 mars 1991. Ces modalités sont décrites aux points suivants (cf. points 3.2 « Procédure et compétence de l'IBPT » et 3.4 ci-dessous « Principes de répartition des coûts »).

### **3.2. Procédure et compétence de l'IBPT**

32. **Recueil des informations relatives à la comptabilité analytique** : Conformément à l'article 144sexies, §§ 4 et 5, de la loi du 21 mars 1991, « *Le prestataire du service universel tient à jour un document relatif à sa compatibilité analytique, contenant des informations suffisamment détaillées sur les systèmes de comptabilité analytique qu'il utilise ainsi que les informations comptables détaillées découlant de ces systèmes.* »
33. En vertu de l'article 2 de l'AR du 25 avril 2014, les informations confidentielles visées à l'annexe de l'AR du 25 avril 2014 sont tenues à la disposition de l'auditeur dans les 60 jours suivants la clôture de la comptabilité générale et adressée, sur demande, à l'IBPT et à la Commission européenne (§ 1<sup>er</sup>). La version non confidentielle (§ 2) est fournie d'initiative à l'IBPT ainsi qu'à l'auditeur, et publiée sur le site Internet du prestataire du service universel, après approbation par l'IBPT.
34. Ce document comprend au moins :
- Le périmètre de la comptabilité analytique ;
  - Un descriptif de la structure de la méthodologie d'allocation via les activités ;
  - Les méthodes d'allocation pour les coûts directs, indirects et les frais généraux ;
  - Les modes d'allocation des ressources, les listes des inducteurs de coût par activité principale ;
  - La justification de toute modification d'un des éléments susvisés par rapport à l'année précédente.
35. **Établissement de la liste des produits** : conformément à l'article 144quinquies, § 2, de la loi du 21 mars 1991 et à l'article 13 de l'AR du 25 avril 2014, le prestataire du service universel soumet chaque année à l'approbation de l'Institut la catégorie à laquelle appartient chacun des services qu'il propose (universel, public ou commercial). Le prestataire du service universel soumet en même temps à l'IBPT toutes les propositions de modification dans l'année qui précède leur introduction. Une fois approuvée par l'IBPT, la liste des produits est communiquée à l'auditeur.
36. **Établissement de la liste des inducteurs de coût** : Chaque année, dans les 30 jours suivant l'approbation de la comptabilité générale par l'assemblée générale, le prestataire du service universel fournit à l'IBPT et à l'auditeur, la liste des inducteurs de coût intervenant dans son modèle de coûts, ainsi qu'une liste motivée des principaux changements et la vérification du lien de causalité (art. 9 et 10, AR 25 avril 2015).
37. **Contrôle par l'auditeur** : L'auditeur vérifie si les liens de causalité entre les inducteurs de coût et les activités sont économiquement acceptables et conformes à la hiérarchie de règles de répartition reprise à l'article 144sexies de la loi du 21 mars 1991 (art. 11, AR 25 avril 2014).

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

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

*Le rapport de l'auditeur sert de base à la déclaration de conformité publiée par l'Institut. »<sup>9</sup>*

39. Les vérifications auxquelles l'article 18 de l'AR du 25 avril 2014 fait référence sont décrites aux articles 8 et 11 à 17 de l'arrêté.

40. Il s'agit des vérifications suivantes :

- Réconciliation entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale (art. 8) ;
- Lien de causalité entre les inducteurs de coût et les activités (art. 11) ;
- Vérification par sondage de l'exactitude des données statistiques alimentant le modèle de coûts du prestataire du service universel (art. 12) ;
- Vérification de l'exactitude de la classification des produits et services en produits ou services universels, publics ou commerciaux (art. 14-15) ;
- Vérification des procédures de modification et d'introduction des données de base dans la comptabilité analytique (art. 16-17).

41. **Déclaration de conformité ou de non-conformité** : En vertu de l'article 19 de l'AR du 25 avril 2014, *« L'Institut adresse chaque année au prestataire du service universel une déclaration de conformité ou de non-conformité sur la base du rapport visé à l'article 18 du présent arrêté. La décision de l'Institut contenant cette déclaration est publiée sur son site. »<sup>10</sup>*

### 3.3. Réponses aux observations de bpost concernant la compétence de l'IBPT

42. Aux points 1.2.1 et 1.2.5 de ses observations du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, bpost considère en substance que l'IBPT ne disposerait d'aucun pouvoir décisionnel dans le cadre de l'adoption d'une déclaration de conformité ou de non-conformité.

43. Selon bpost, la compétence de l'IBPT en matière de comptabilité analytique se limiterait :

- À l'approbation de la classification des produits (article 144quinquies, §2 de la loi du 21 mars 1991 et article 13 de l'AR du 25 avril 2014) ;
- À veiller, de façon purement formelle (dès lors que l'IBPT ne disposerait d'aucune prérogative pour prendre position sur le fond), à ce que le Collège des Commissaires effectue sa mission de vérification prévue par la loi ;
- À publier les résultats du contrôle effectué par le Collège des Commissaires sous forme d'une déclaration de conformité.

---

<sup>9</sup> Nous soulignons.

<sup>10</sup> Nous soulignons.

44. La vérification de la comptabilité analytique serait, souligne bpost, une tâche exclusivement réservée au Collège des Commissaires institué par l'article 25 de la loi du 21 mars 1991, en ce sens que :
- D'une part, aucun autre organe compétent et indépendant ne pourrait être désigné par l'IBPT pour contrôler la comptabilité analytique de bpost, et ;
  - D'autre part, la vérification effectuée par le Collège des Commissaires priverait en la matière l'IBPT de sa compétence générale de contrôle.
45. Pour ce qui concerne le premier point, la question est sans pertinence en l'espèce, dès lors qu'il n'est pas contesté que le Collège des Commissaires de bpost constitue bien « l'auditeur » au sens de l'art. 1er, 2° de l'AR du 25 avril 2014 (cf. not. paragraphe 14 ci-dessus) dans le cadre de la présente procédure de vérification de la comptabilité analytique 2016 de bpost<sup>11</sup>. Comme précisé au paragraphe 10 ci-dessus, au vu de son expérience reconnue et des missions similaires réalisées pour d'autres autorités nationales de régulation dans différents États membres, le consultant Frontier Economics a reçu pour mission d'assister l'IBPT en tant qu'expert indépendant, conformément à l'article 16, alinéa 4, de la loi statut.
46. L'intervention de Frontier Economics vise donc uniquement à mettre son expertise technique à disposition de l'IBPT aux fins de la réalisation de sa propre mission légale, et non pas à se substituer à l'auditeur ou à l'IBPT. L'analyse fournie par Frontier Economics ne préjuge donc nullement de l'interprétation faite par l'IBPT des textes juridiques applicables, et en particulier des principes de répartition des coûts prévus par l'AR du 25 avril 2014, ni de l'application qui en est faite.
47. Quant au second point (compétence de l'IBPT), bpost prétend que le législateur aurait souhaité priver l'IBPT de sa compétence de contrôle de la conformité de la comptabilité analytique de bpost et confier celle-ci au Collège des Commissaires à titre exclusif.

---

<sup>11</sup> L'IBPT émet néanmoins ses plus grandes réserves quant à l'interprétation faite par bpost, au vu notamment de la version initiale de l'art. 144septies de la loi du 21 mars 1991 (qui ne mentionnait pas le Collège des Commissaires) et des travaux préparatoires de la loi du 3 février 2014 portant des dispositions diverses relatives aux services postaux, qui en a ajouté la mention en justifiant cette modification de la façon suivante : « *La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service charge l'IBPT de veiller à ce que la comptabilité analytique soit vérifiée. L'IBPT peut choisir de désigner un organisme indépendant pour vérifier les comptes du prestataire, au lieu du Collège des Commissaires. La modification confirme par ailleurs une pratique qui est en vigueur depuis 2006. Un organisme indépendant, jusqu'à ce jour le Collège des Commissaires, vérifie la comptabilité du prestataire du service universel selon les modalités fixées par le Roi, le coût de cet exercice étant ensuite communiqué au prestataire du service universel qui porte en compte chaque année le montant des coûts de contrôle dans ses coûts.* » Doc. parl. (Chambre) 2013-2014, n° 53-3134/001, p. 10.

48. bpost fonde son interprétation essentiellement sur la modification de l'article 144sexies de la loi du 21 mars 1991 par la loi du 3 février 2014 portant des dispositions diverses relatives aux services postaux<sup>12</sup>, dont l'exposé des motifs indique : « *La phrase "L'Institut vérifie si les modalités comptables d'affectation des coûts qui sont proposées par le prestataire du service universel correspondent avec les principes décrits au § 1er de cet article" n'est plus reprise étant donné que cette tâche est exécutée par la désignation d'un organisme indépendant du prestataire du service universel pour le contrôle prévu à l'article 144septies de la loi précitée* »<sup>13</sup>.
49. Cette phrase avait été ajoutée, dans un souci de transposition de l'article 14.3 de la troisième directive postale, par la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991<sup>14</sup>. La loi du 3 février 2014 l'a ensuite supprimée, dès lors qu'il n'est plus requis de la part de l'IBPT qu'elle procède elle-même annuellement à cette vérification, puisqu'il est prévu qu'elle désigne un organisme indépendant pour le faire.
50. Selon bpost, il conviendrait d'y voir « *une dérogation à la compétence générale de l'Institut, qui constitue en quelque sorte une 'lex specialis' par rapport à l'article 14 de la loi-statut.* »
51. À cet égard, bpost se fonde sur le rapport au Roi de l'AR du 9 juin 1999 qui a introduit l'article 144septies de la loi du 21 mars 1991 qu'elle cite de façon incomplète (tout en faisant ce même grief à l'IBPT alors que le premier projet de décision reprend bien l'ensemble du passage concernant l'article 144septies, cf. paragraphe 28 ci-dessus) :

« *Ceci n'est d'ailleurs pas contredit par le rapport au Roi de l'arrêté royal du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (ci-après « AR du 9 juin 1999 »), cité par l'IBPT dans son projet de décision. **Dans un passage que l'IBPT cite incomplètement**, le rapport au Roi commente l'article 144septies de la loi sur les entreprises publiques comme suit : 'En vertu de l'article 144septies, l'Institut veillera, dans le cadre de son pouvoir général de contrôle fondé sur l'article 75 de la loi [correspondant à l'actuel article 14 de la loi-statut IBPT], à ce que les comptes du prestataire du service universel soient vérifiés par un organe compétent et indépendant. La mission de l'Institut dans le cadre du présent article 144septies n'implique pas un examen systématique de la comptabilité du prestataire du service universel. Ce passage confirme que la vérification des comptes du prestataire du service universel, donc la mission de contrôle proprement dite, n'est pas exercée par l'IBPT lui-même, mais confiée à 'un organe compétent et indépendant'. »<sup>15</sup>*

---

<sup>12</sup> Loi du 3 février 2014 portant des dispositions diverses relatives aux services postaux, *M.B.*, 19/02/2014.

<sup>13</sup> *Doc. parl.* (Chambre) 2013-2014, n° 53-3134/001, p. 8. Nous soulignons.

<sup>14</sup> Loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, *M.B.*, 31/12/2010.

<sup>15</sup> Caractères gras ajoutés.

52. Pour la clarté, la citation complète est donc à nouveau reprise ci-dessous (cf. également paragraphe 28 ci-dessus) :

*« En vertu de l'article 144septies, l'Institut veillera, dans le cadre de son pouvoir général de contrôle fondé sur l'article 75 de la loi, à ce que les comptes du prestataire du service universel soient vérifiés par un organe compétent et indépendant. La mission de l'Institut dans le cadre du présent article 144septies n'implique pas un examen systématique de la comptabilité du prestataire du service universel mais lui permet de disposer de données fiables lorsqu'un contrôle particulier s'avère nécessaire »<sup>16</sup>.*

53. Eu égard aux travaux préparatoires et aux modifications successives des articles 144sexies et 144septies, il est clair que le législateur n'a pas voulu retirer à l'IBPT sa compétence générale de contrôle dans le cadre de la vérification de la conformité de la comptabilité analytique de bpost, ni même la priver de son pouvoir décisionnel à l'occasion de l'adoption de la déclaration de conformité ou de non-conformité prévue par l'AR du 25 avril 2014.

54. En revanche, le rapport au Roi confirme que le législateur a voulu permettre à l'IBPT de disposer de données fiables lorsqu'un contrôle particulier s'avère nécessaire dans le cadre de l'exécution de sa mission générale de contrôle du respect de la législation postale et de ses arrêtés d'exécution, quel que soit le domaine de contrôle particulier (le respect des principes de répartition des coûts en matière de comptabilité analytique en tant que tels, mais aussi le respect des principes tarifaires et la vérification du calcul du coût net notamment).

55. Bien que reconnaissant que, conformément à l'article 19 de la loi statut, l'IBPT est chargé de prendre une « décision » administrative concernant la conformité ou la non-conformité de la comptabilité analytique, bpost considère que « *la 'décision' dont il est question concerne donc simplement l'acte de publication de la déclaration de conformité ou de non-conformité, telle qu'elle découle directement des conclusions du Collège* »<sup>17</sup>.

56. bpost ajoute que « *Cette déclaration constitue 'l'aboutissement' d'un contrôle effectué par le Collège, et non pas par l'IBPT lui-même. Il n'est donc pas envisageable que l'IBPT adopte une déclaration qui, au lieu d'être 'basée sur' le rapport du Collège, contredirait les conclusions de celui-ci.* »<sup>18</sup>

57. Or, le Roi a expressément prévu l'adoption d'une déclaration de conformité ou de non-conformité par voie de décision<sup>19</sup>, ce qui implique nécessairement l'existence d'un pouvoir d'appréciation dans le chef de l'IBPT et qu'il ne s'agit pas d'un simple document « pro forma » qui ne comprendrait aucun contenu décisionnel.

---

<sup>16</sup> Rapport au Roi de l'AR du 9 juin 1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, M.B., 18-08-1999 et disponible sous le lien suivant : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1999/06/09/1999014174/justel>.

<sup>17</sup> Point 1.2.1, d) des observations de bpost.

<sup>18</sup> Point 1.2.1, d) des observations de bpost.

<sup>19</sup> Cf. article 19 de l'AR du 25 avril 2014 : « *L'Institut adresse chaque année au prestataire du service universel une déclaration de conformité ou de non-conformité sur la base du rapport visé à l'article 18 du présent arrêté. La décision de l'Institut contenant cette déclaration est publiée sur son site.* » Nous soulignons.

58. En l'occurrence, le rapport du Collège des Commissaires sert en effet de base au contrôle particulier plus approfondi qu'il a paru utile à l'IBPT d'effectuer compte tenu des circonstances (à savoir notamment les modifications introduites par bpost à la suite de la décision de l'IBPT du 21 mars 2017 refusant l'augmentation tarifaire de bpost<sup>20</sup> et l'impact financier significatif sur la répartition des coûts entre les produits et services relevant du service universel et les autres produits et services<sup>21</sup>).

### 3.4. Principes de répartition des coûts

59. La hiérarchie de règles de répartition prévue par l'article 14, § 3, de la directive 97/67 est reprise à l'identique à l'article 144sexies, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991 et peut être résumée comme suit :

- 1) CATEGORIE 1 : En premier lieu, il convient d'affecter les coûts qui peuvent être directement attribués à un service ou à un produit particulier (« coûts spécifiques »).
- 2) CATEGORIE 2 : En deuxième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément à la règle 1 (« coûts communs ») doivent être affectés selon l'origine directe de ses coûts.
- 3) CATEGORIE 3 : En troisième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément à la règle 1 et 2 doivent être affectés selon un rapport indirect à une autre catégorie de coûts, fondé sur des structures de coût comparables.
- 4) CATEGORIE 4 : En quatrième lieu, les coûts qui n'ont pas pu être affectés conformément à la règle 1, 2 et 3 doivent être affectés au prorata des coûts déjà attribués aux services et produits « SU » et « non SU ».

60. Apportant en cela une précision par rapport au texte européen, le paragraphe 3 de l'article 144sexies prévoit en outre que : « *La répartition des coûts est réalisée par le prestataire du service universel conformément aux principes visés au § 1<sup>er</sup>. Cela se fait selon la méthode d'allocation complète des coûts, mieux connue sous l'appellation "FDC - Fully Distributed Cost" (ou "Fully Allocated Cost") pour laquelle le principe "ABC-Activity Based Costing", qui impute les coûts aux produits sur la base des activités, est appliqué.* »

61. En vertu de l'art. 6 de l'AR du 25 avril 2014, les principes de base suivants sont applicables au système de comptabilisation des coûts du prestataire du service universel<sup>22</sup> :

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

---

<sup>20</sup> Disponible sous le lien suivant :

[https://www.ibpt.be/public/files/fr/22251/Decision\\_pricing\\_2017\\_version\\_non\\_confidentielle.pdf](https://www.ibpt.be/public/files/fr/22251/Decision_pricing_2017_version_non_confidentielle.pdf)

<sup>21</sup> Cf. point 4 ci-dessus.

<sup>22</sup> Quant à l'interprétation de ces principes, cf. not. la position commune de l'ERGP (ERGP (12) 28 Rev. 1 – Common Position on cost allocation rules), disponible sous ce lien : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14289/attachments/1/translations>.

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

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

62. En outre, conformément à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de l'AR du 25 avril 2014, les informations utilisées par le système et les informations qui en sont extraites se doivent d'être :

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

### 3.5. Réponses aux observations de bpost concernant l'analyse de conformité

63. Aux points 1.2.2, 1.2.3 et 1.2.4 de ses observations du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, bpost note en particulier que :

#### 3.5.1. Le cadre légal ne prévoit pas d'obligation de « causalité accrue »

64. bpost fait d'abord grief à l'IBPT d'avoir recours à la notion de « causalité accrue » dans son premier projet de décision, alors que cette notion n'existe pas – à tout le moins telle quelle – dans la loi, ni dans l'AR du 25 avril 2014.

65. Or, le projet de décision de l'IBPT fait simplement écho à la motivation de bpost, qui justifie elle-même ses changements d'inducteurs de coût par l'amélioration de la causalité. Dans ses dernières observations par exemple, bpost indique ceci :

*« En effet, comme expliqué plus en détails ci-après, les changements effectués en 2016 ont pour conséquence :*

- *soit l'utilisation d'un inducteur de coût présentant un lien de causalité plus fort que l'inducteur précédent (exemple : allocation des coûts de tournées sur base de l'urgence du produit) ;*
- *soit le passage d'une allocation indirecte des coûts sur base d'un lien indirect avec d'autres coûts vers une allocation sur base d'un lien causal direct, ce qui représente également une amélioration du lien de causalité. »<sup>23</sup>*

66. De même, à l'occasion de son audition par le Conseil, bpost présente parmi ses objectifs le fait de « démontrer que ces changements sont en conformité avec la loi et constituent une amélioration du degré de causalité de l'allocation des coûts »<sup>24</sup>.

67. Le Collège des Commissaires lui-même, dans son rapport, évoque la réduction ou l'amélioration de la causalité<sup>25</sup>.

68. Ceci se comprend dès lors que le principe de causalité est en effet au cœur des règles applicables à la comptabilité analytique.

69. La hiérarchie des règles d'allocation, prévue par la directive et transposée en droit belge à l'article 144sexies, §1<sup>er</sup>, doit être respectée, de sorte par exemple, que lorsqu'un lien de causalité direct peut être identifié, il doit être employé par préférence à un lien indirect ou à une allocation au prorata des coûts SU/non SU déjà alloués.

70. Par ailleurs, selon l'art. 6, 1<sup>o</sup> de l'AR du 25 avril 2014, les coûts doivent être alloués, directement ou indirectement, aux services qui sont la cause de ces coûts. La pertinence de chaque poste de coûts doit être vérifiée et l'inducteur de coût doit être identifié et quantifié, puis utilisé pour allouer les coûts, selon des méthodologies de type Activity-Based Costing (ABC).

---

<sup>23</sup> Pages 2 et 3 de ses observations finales. Nous soulignons.

<sup>24</sup> Slide 1 de la présentation du 28 mai 2019 de bpost au Conseil de l'IBPT.

<sup>25</sup> Cf. p. 4 du rapport « *De impact en de logica van deze wijzigingen werden geëvalueerd om ons ervan te verzekeren dat dit de causaliteit binnen het model niet schaaft.* » (Traduction libre : « *L'impact et la logique de ces modifications ont été évalués pour s'assurer qu'elles ne portent pas préjudice à la causalité au sein du modèle.* »)

71. En outre, au sein d'une même catégorie de lien de causalité (p. ex. lien direct), il est conforme aux principes de causalité de remplacer un inducteur de coût lorsqu'un inducteur présentant un lien direct plus fort encore que le précédent est identifié. En revanche, n'est pas conforme un changement qui consisterait à remplacer l'inducteur de coût actuel par un inducteur de coût présentant un lien direct moins fort.
72. Enfin, lorsqu'aucun lien de causalité direct ou indirect ne peut être raisonnablement identifié, il convient, conformément à la hiérarchie des règles d'allocation prévue aux articles 14, §3 de la directive et 144sexies, §1<sup>er</sup> de la loi du 21 mars 1991, d'allouer les coûts au prorata des coûts SU/non SU déjà alloués.
73. bpost prétend, dans ses observations, que l'IBPT serait contradictoire à cet égard, en favorisant une allocation « équiproportionnelle » des coûts (SU/non SU déjà alloués). Tel n'est pas le cas ; l'IBPT conclut à l'application de cette règle résiduaire dans les cas où il n'a pas pu obtenir de bpost les éléments permettant de conclure à, ou à tout le moins de présumer, l'existence d'un lien de causalité soit direct, soit indirect.

### 3.5.2. Le Collège des Commissaires est chargé de contrôler le respect des principes de cohérence et de transparence

74. Dans le prolongement de ses observations relatives à la compétence de l'IBPT pour apprécier la conformité ou la non-conformité de la comptabilité de bpost (cf. point 3.3 ci-dessus), bpost remet en cause l'interprétation faite par l'IBPT des principes de cohérence et de transparence.
75. Quant au principe de cohérence, bpost indique que : « *L'article 6, 3° dispose en effet que "les règles de répartition sont comparables dans la mesure du possible, d'année en année". Outre le fait que des changements dans l'offre de produits du prestataire du service universel ou des évolutions technologiques puissent rendre nécessaires des ajustements, le principe de cohérence ne s'oppose pas à des raffinements pour faire s'approcher le système de comptabilisation de coûts plus étroitement de la réalité (opérationnelle ou non, selon que celle-ci soit ou non le meilleur reflet d'une réalité économique sous-jacente et du lien causal entre les coûts et les services fournis qui en découle) et/ou du principe de causalité.* »
76. Le principe de **cohérence** ne s'oppose en effet pas à ce que des « raffinements » soient apportés au fur et à mesure de l'évolution du modèle de coûts et de l'évolution de l'offre de produits. En revanche, il s'oppose à des modifications d'inducteurs de coût non justifiées (ou insuffisamment justifiées) créant des variations brusques dans la répartition des coûts. Telle est la perspective selon laquelle le principe de cohérence doit être compris selon l'IBPT et selon laquelle ce principe est appliqué dans l'analyse de l'IBPT formulée ci-après (point 5).
77. Quant au principe de **transparence**, bpost fait grief au projet de décision de ne refléter à suffisance l'ensemble des échanges intervenus et de n'avoir pas été informée de ce que les éléments apportés n'ont pas suffi à apporter la preuve de la conformité de certains des changements d'inducteurs de coût.

78. À cet égard, il convient de rappeler que, conformément au principe de transparence visé à l'article 6, 4° de l'AR du 25 avril 2014, le système de comptabilisation des coûts doit faire l'objet d'une documentation détaillée et complète. L'opérateur doit pouvoir expliquer dans le détail les méthodologies utilisées et le système de comptabilisation des coûts. En lisant la description fournie par l'opérateur, un lecteur suffisamment informé doit pouvoir comprendre la structure générale du système de comptabilisation des coûts, ainsi que les principes d'évaluation et de répartition des coûts, et se faire une opinion du caractère raisonnable de ces principes.
79. L'article 144sexies, §§4 et 5 de la loi du 21 mars 1991 prévoit en outre que le prestataire du service universel tient à jour un document relatif à sa compatibilité analytique, contenant des informations suffisamment détaillées sur les systèmes de comptabilité analytique qu'il utilise ainsi que les informations comptables détaillées découlant de ces systèmes.
80. Or, en l'occurrence, ce n'est qu'à la suite de nombreux échanges (cf. dossier administratif), de multiples questions, qui n'ont pu devenir de plus en plus précises qu'au fur et à mesure des réponses de bpost, et à plus forte raison encore, à la suite de l'envoi de son premier projet de décision de non-conformité, que l'IBPT a pu acquérir une vision plus complète et détaillée des modifications effectuées dans la méthodologie de répartition des coûts de bpost.
81. bpost indique en outre que « *la majeure partie des questions de Frontier (et de l'IBPT) se focalisaient sur l'impact des changements, plutôt que sur leur motivation* »<sup>26</sup>, de sorte qu'invoquer un défaut de transparence et de cohérence sur la base d'une motivation insuffisante serait, selon bpost, excessif. Or, compte tenu de l'objectif poursuivi par la loi (cf. considérant 28 de la directive 97/67 et 41 de la directive 2008/6), il est légitime d'avoir égard à l'impact des changements sur l'allocation des coûts entre produits et services SU et non SU. Ces questions relatives à l'impact ne dispensent par ailleurs pas bpost de son obligation de fournir les informations nécessaires liées à la motivation pour permettre à l'IBPT de mener à bien son analyse.

### **3.5.3. Aucune exigence légale de baser l'allocation des coûts exclusivement sur la « réalité opérationnelle »**

82. Concernant l'inadéquation de certains de ces nouveaux inducteurs de coût (cf. en particulier le changement relatif aux coûts de distribution – prior/non prior, décrit ci-après aux points 4 et 5) et la réalité opérationnelle de ses activités, bpost indique que « *certaines des changements effectués (...) sont basés sur un raisonnement qui permet de mieux isoler les vrais inducteurs de coûts qu'une approche visant à refléter uniquement la dite 'réalité opérationnelle' qui serait exclusivement basée sur une observation brute et limitée des opérations, sans interprétation plus poussée* ».
83. À cet égard, il est vrai que le cadre légal ne s'oppose pas à la prise en compte d'un scénario contrefactuel dans la détermination de l'inducteur de coût présentant le meilleur lien causal.

---

<sup>26</sup> Point 1.2.3 des observations finales de bpost relatives au premier projet de décision, p. 38.

84. En cas de divergence importante entre la «réalité économique» et la «réalité opérationnelle», il est toutefois légitime de s'interroger sur les motifs de cette divergence, les acteurs économiques étant supposés se conduire de façon économiquement rationnelle. Dans un tel contexte, il convient donc de s'interroger sur la qualité de ce scénario contrefactuel proposé, ce qui est précisément la démarche de l'IBPT dans le cadre de la présente analyse.

#### 4. MODIFICATIONS DU MODELE D'ALLOCATION DES COÛTS

85. Pour la comptabilité analytique 2016, bpost a effectué six changements d'envergure avec un impact significatif. Comme indiqué au Tableau 1 ci-dessous, les six changements traités ci-dessous réallouent au total environ [50-100] M€<sup>27</sup> de coûts de l'année 2016. Il s'agit généralement d'un déplacement des coûts de services commerciaux (COM) vers des services universels (panier des petits utilisateurs (SUB) ou d'autres services universels (USO other). Les services d'intérêt économique général (SGEI), tels que prévus par le sixième contrat de gestion et la concession de presse pour la distribution de journaux et de périodiques, connaissent aussi une légère diminution des coûts qui leur sont alloués.

Tableau 1 : Déplacement des coûts dû aux changements des allocations en millions d'euros

Catégorie	SUB	USO other	SGEI	COM
Changement en M EUR	+ [CONFIDENTIEL]	+ [CONFIDENTIEL]	- [CONFIDENTIEL]	- [CONFIDENTIEL]

86. Le slide 7 de la présentation faite par bpost le 28 mai 2019 indique que les modifications apportées à la comptabilité analytique 2016 résultent, entre autres, du refus par l'IBPT de l'augmentation des tarifs du panier du petit utilisateur (SUB) proposé par bpost pour 2017<sup>28</sup>. Ce refus a été opposé sur la base d'une vérification de l'orientation sur les coûts, qui a montré, après une analyse détaillée, que l'augmentation tarifaire proposée pour l'ensemble des services de détail entraînerait des prix nettement supérieurs aux coûts plus un bénéfice raisonnable.

87. Le **premier changement** concerne le passage d'une allocation non pondérée à une allocation pondérée d'un coût additionnel de main-d'œuvre lié au personnel dit « historique » de l'unité « Mail & Services Operations » (MSO) (ci-après « **Surcoût du personnel dit 'historique'** ») ;

*Impact* : Cette nouvelle méthode d'allocation a pour conséquence que davantage de coûts historiques sont alloués à SUB (+[CONFIDENTIEL] M€) et à USO other (+[CONFIDENTIEL] M€), par rapport à COM (-[CONFIDENTIEL] M€).

<sup>27</sup> Sur un total de coûts de [500-1.000] M€ pour les catégories concernées (rapport final de Frontier Economics, Figure 3).

<sup>28</sup> Décision confirmée par la Cour des marchés par jugement du 11 octobre 2017, disponible sous le lien suivant : <https://www.bipt.be/fr/operateurs/ibpt/litiges/annee-2017/arret-de-la-cour-des-marches-du-11-octobre-2017-deboutant-bpost-de-son-recours-en-annulation-contre-la-decision-du-conseil-de-libpt-du-21-mars-2017-concernant-l-analyse-de-la-proposition-tarifaire-de-bpost-pour-les-tarifs-pleins-a-l-unite-pour-l-annee-201>

88. Le **deuxième changement** concerne un changement apporté à la base d'allocation des coûts communs de certaines activités extérieures de distribution, d'une allocation non pondérée à une allocation pondérée des produits prior et non prior (ci-après « **Coût de distribution – prior/non prior** ») ;

*Impact :* Cette nouvelle méthode d'allocation a pour conséquence que davantage de coûts sont alloués à USO Other (+[CONFIDENTIEL] M€) et à SUB (+[CONFIDENTIEL] M€) et moins à COM (-[CONFIDENTIEL] M€).

89. Le **troisième changement** concerne un changement apporté à la base d'allocation des coûts de **back office** (ci-après « **Temps back office** »), de deux activités front office (ci-après « **Temps commercial au guichet – Accueil** » et « **Temps supplémentaire** »), passant d'un temps front office consacré aux transactions front office au nombre de transactions, et de certains **frais de gestion régionale** (ci-après « **Frais de gestion régionale** »), passant d'un prorata des coûts attribués aux produits au nombre de transactions en front office d'une part (partie « Gestion opérationnelle ») et au chiffre d'affaires d'autre part (partie « Marketing et ventes »).

*Impact :*

- Le **back office** est constitué d'environ [CONFIDENTIEL] activités distinctes ; le coût de [CONFIDENTIEL] d'entre elles (voir Annexe 1 de la présente décision) est soumis à un changement au niveau de la règle d'allocation des coûts (soit [CONFIDENTIEL] M€ de coûts ou [CONFIDENTIEL] % du coût total du Back office).
- Le **front office** couvre toutes les activités de Front office nécessaires pour fournir l'ensemble des services proposés par bpost. Dans son modèle de calcul des coûts, bpost a une activité d'accueil des clients (Temps commercial au guichet) et une activité de temps inutilisé (entre les transactions et après l'accueil - Temps supplémentaire)<sup>29</sup>. Le coût de ces deux activités représente [CONFIDENTIEL] % du coût du front office et ce coût de [CONFIDENTIEL] M€ est soumis à la proposition de changement au niveau de la règle d'allocation des coûts. Sur les [CONFIDENTIEL] M€, [CONFIDENTIEL] M€ proviennent du temps supplémentaire et [CONFIDENTIEL] M€ du temps commercial au guichet.
- La **gestion régionale** est constituée de deux grandes activités : une ayant trait à la gestion des guichets (« Gestion opérationnelle »), l'autre aux ventes (« Marketing et ventes »). Le coût de la première représente [CONFIDENTIEL] % de l'ensemble des coûts de gestion régionale et ce coût de [CONFIDENTIEL] M€ est soumis à la proposition de changement d'allocation sur la base des transactions. bpost propose d'allouer les [CONFIDENTIEL] % restants ([CONFIDENTIEL] M€) sur la base des ventes.

*Impact :* Cette nouvelle méthode d'allocation a pour conséquence que davantage de coûts sont alloués à SUB (+[CONFIDENTIEL] M€) et notamment moins à COM (-[CONFIDENTIEL] M€).

---

<sup>29</sup> Le nombre d'employés au guichet dépend des heures de pointe (pour que les files restent raisonnables) ; ce temps supplémentaire est le coût de la capacité inutilisée entre les heures de pointe. Document de bpost du 27 novembre 2018.

90. Le **quatrième changement** porte sur un changement effectué au niveau de la base d'allocation des coûts des bureaux de distribution, passant d'une allocation au prorata des coûts attribués à une allocation sur la base de l'occupation de l'espace (ci-après « **Coûts des bureaux de distribution** ») ;

*Impact* : Cette nouvelle méthode d'allocation des coûts a un impact plus limité. Un peu moins de coûts sont alloués à USO Other (-[CONFIDENTIEL] M€), les trois autres catégories compensant cela à peu près proportionnellement.

91. Le **cinquième changement** porte sur un changement effectué au niveau de la base d'allocation de certains coûts de MSO, passant d'une allocation au prorata des coûts attribués à une allocation sur la base d'une attribution directe (ci-après « **Coûts siège MSO** ») ;

*Impact* : Cette nouvelle méthode d'allocation des coûts déplace surtout les coûts vers SUB (+[CONFIDENTIEL] M€) et, dans une moindre mesure, vers USO Other (+[CONFIDENTIEL] M€). Moins de coûts sont alloués à COM (-[CONFIDENTIEL] M€).

92. Le **sixième changement** porte sur un changement effectué au niveau de la base d'allocation des coûts du volet réglementaire et juridique, passant d'une allocation au prorata des coûts attribués à une allocation sur la base d'une attribution directe :

- Les coûts de régulation comportent d'une part la redevance de régulation (ci-après « **Redevance de régulation** ») et, d'autre part, la redevance de médiation (ci-après « **Redevance de médiation** ») ;
- Les coûts juridiques portent aussi bien sur les coûts pour les juristes en interne que sur les coûts pour les avis juridiques externes (ci-après « **Coûts juridiques** »).

*Impact* : Cette nouvelle méthode d'allocation des coûts déplace principalement les coûts vers USO Other (+[CONFIDENTIEL] M€) et vers SUB (+[CONFIDENTIEL] M€), et moins de coûts sont alloués à COM (-[CONFIDENTIEL] M€).

93. Un résumé de l'impact des méthodes de répartition proposées sur les différentes catégories de coûts est présenté au Tableau 2, ci-dessous. Le déplacement relatif et absolu des coûts est le plus important pour COM (coûts inférieurs) et SUB (coûts supérieurs).

*Tableau 2 - Allocation des coûts de 2016 à quatre groupes d'intérêt selon les règles d'allocation actuelles et proposées*

<b>Réallocation des coûts 2016 aux catégories, M€</b>				
Catégories	Allocation actuelle	Allocation proposée	Impact/ changement relatif	Impact/ changement absolu
SUB	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL] %	[CONFIDENTIEL]
USO-Other	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL] %	[CONFIDENTIEL]
SGEI	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	- [CONFIDENTIEL] %	- [CONFIDENTIEL]
COM	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]	- [CONFIDENTIEL] %	- [CONFIDENTIEL]
Total	[CONFIDENTIEL]	[CONFIDENTIEL]		

Source : Rapport final de Frontier Economics, Figure 41, p. 68.

## 5. ANALYSE DE CONFORMITE

94. Dans son rapport de décembre 2018, le Collège des Commissaires n'a émis aucune objection vis-à-vis des changements proposés par bpost au niveau de la comptabilité analytique.
95. L'IBPT a soumis à une analyse critique les changements mentionnés au point 4, identifiés par le Collège des Commissaires et analysés également par Frontier Economics. Une analyse approfondie de ceux-ci était nécessaire au vu de l'impact, de [50-100] M€ de coûts réalloués au total, qu'entraînent ces changements au niveau de l'allocation des coûts (cf. Tableau 1, ci-dessus).

### 5.1. Changements déclarés conformes

#### 5.1.1. Coûts de distribution – prior/non prior

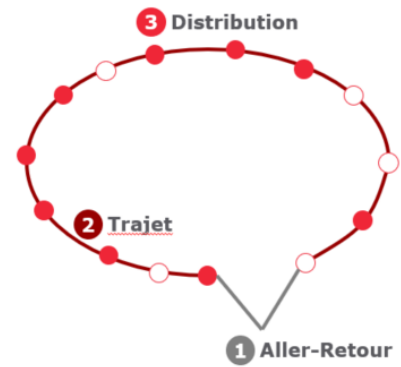
96. Selon la description fournie par bpost<sup>30</sup>, une tournée de distribution standard ('Coureg' – « courrier régulier ») se compose des activités suivantes.

<sup>30</sup> Point 1.1.4 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

97. Temps de trajet (activités 1 et 2) : Le coût pour effectuer le trajet complet des tournées, y compris :

- Temps aller-retour (1) : le temps du trajet du « mail center » jusqu'à la première boîte aux lettres de la tournée et de la dernière boîte aux lettres jusqu'au « mail center ».

[CONFIDENTIEL] Si le temps de trajet devient trop long à cause des volumes et/ou du temps de distribution, toutes les tournées sont réorganisées. Ceci peut augmenter le temps consacré à l'aller-retour en fonction de la manière dont les tournées sont réorganisées.



- Temps d'arrêt : le temps d'arrêt est le temps nécessaire pour arrêter le véhicule du facteur pour distribuer les envois.

[CONFIDENTIEL], ce qui implique qu'une augmentation donnée des volumes n'aura qu'un impact nettement plus limité sur le temps d'arrêt.

Ces deux activités (temps d'arrêt + temps d'A/R) représentent ensemble environ [CONFIDENTIEL] % du temps de trajet.

- Temps de conduite (« driving time ») : le temps nécessaire pour passer chaque boîte aux lettres de la tournée. [CONFIDENTIEL]

Ces coûts sont communs à tous les produits distribués en tournées « Coureg ».

98. Temps de distribution (activité 3) : Les coûts pour délivrer les envois, comprenant les coûts des activités suivantes :

- Livraison de courrier adressé (« door time addressed ») : le temps nécessaire pour déposer les envois adressés dans les boîtes aux lettres. [CONFIDENTIEL]
- Livraison de courrier non adressé (« door time unaddressed ») : le temps nécessaire pour déposer les envois non adressés (« Zendingen Zonder Adres » ou « ZZA ») dans les boîtes aux lettres. [CONFIDENTIEL]
- Livraison de colis et d'envois enregistrés (« ring time ») : le temps de distribution de produits avec une complexité de distribution spécifique (p.ex. colis et envois enregistrés, qui requièrent que le facteur sonne à la porte afin de remettre l'envoi directement au destinataire). [CONFIDENTIEL]

#### **Description du changement :**

99. Le changement que bpost propose porte sur les coûts liés au temps de trajet (pour l'ensemble des produits) et au temps de livraison du courrier adressé (« door time addressed »).

100. *Inducteur de coût précédent* : en 2015, ces coûts communs étaient alloués aux produits au prorata des volumes non pondérés. Aucune distinction n'était donc faite entre un colis, un courrier adressé, un envoi non adressé, etc., et ce malgré l'existence d'une différence de complexité au niveau de la distribution de ces produits.

*Illustration 1 – Méthode d'allocation des coûts de distribution 2015*

[CONFIDENTIEL]

Source : présentation de bpost du 28 mai 2019

101. *Nouvel inducteur de coût* : pour 2016, bpost souhaite prendre en compte à la fois l'urgence (dans une première étape d'allocation selon la priorité) et la complexité (dans une deuxième étape d'allocation selon le volume) pour l'allocation des coûts au temps de trajet et au temps de livraison du courrier adressé (« *door time addressed* »).
102. L'inducteur de coût reste inchangé pour les coûts liés au temps de livraison des colis et envois enregistrés (« *ring time* ») et au temps de distribution du courrier non adressé (« *door time unaddressed* »), qui étaient déjà alloués selon un volume pondéré en fonction de la complexité.

*Illustration 2 – Méthode d'allocation des coûts de distribution 2016*

[CONFIDENTIEL]

Source : présentation de bpost du 28 mai 2019

***Position de bpost :***

103. bpost justifie ces modifications par une amélioration du lien causal fondé sur une analyse de l'origine directe des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
104. bpost indique que la fréquence de distribution est un facteur qui a une influence fondamentale sur les coûts des tournées de distribution. Lorsque la fréquence des tournées est réduite, à la fois le coût de trajet et le coût de distribution du courrier adressé diminuent. Or, la fréquence de distribution est déterminée par l'urgence des envois.
105. Selon bpost, la majorité des coûts de distribution<sup>31</sup> sont imputables à la priorité J+1. L'obligation d'acheminer le courrier de la catégorie normalisée la plus rapide<sup>32</sup> avec un délai J+1<sup>33</sup> constitue aujourd'hui l'élément structurant du système de distribution actuel et la cause de la distribution quotidienne de l'ensemble des produits de bpost dans chaque boîte aux lettres.

---

<sup>31</sup> Jusqu'à [CONFIDENTIEL] %, sur la base de la situation et des volumes 2016, selon les observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision (point 1.1.4, p. 19).

<sup>32</sup> Qualifié à nouveau depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 de « courrier prior ».

<sup>33</sup> Prévues par l'article 34, 2<sup>o</sup> 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, *M.B.*, 17 janvier 2006, ainsi que par son contrat de gestion.

106. Dans un scénario contrefactuel hypothétique où cette obligation n'existerait pas et où bpost n'offrirait pas de produits J+1, bpost précise que seuls cinq jours de distribution seraient nécessaires par période de deux semaines pour les produits non prioritaires, contre dix jours de distribution pour les produits prioritaires (J+1)<sup>34</sup>. Sur cette base, bpost fait valoir que 50 % des coûts de distribution spécifiques (à savoir, le temps de trajet et le temps de livraison du courrier adressé), c'est-à-dire pour 5 tournées sur 10, devraient donc être directement liés aux envois prioritaires. Les 50 % des coûts de distribution spécifiques restants, c'est-à-dire pour les 5 autres tournées, seraient ensuite répartis entre les envois prioritaires et non prioritaires en fonction du volume<sup>35</sup>.
107. bpost précise également qu'un scénario contrefactuel hypothétique dans lequel seul le courrier non prioritaire serait distribué, se fonderait non pas sur un regroupement des tournées de deux jours ouvrables sur un seul jour ouvrable, et ce, sur l'ensemble du territoire national, mais sur la base du modèle dit « papillon ». Dans un tel modèle de distribution, les facteurs continueraient à distribuer quotidiennement du courrier non prioritaire, mais les zones seraient divisées en deux et distribuées en alternance. Pour la municipalité de Knokke-Heist, par exemple, un jour Knokke pourrait se voir distribuer les envois non prioritaires et le lendemain Heist, et ainsi de suite<sup>36</sup>. Dans un tel scénario, les volumes totaux à distribuer par jour restent, selon bpost, inchangés par rapport à la situation actuelle, comme illustré dans le Tableau 3 ci-dessous.

*Tableau 3 – Modification du schéma de distribution*

	Distribution quotidienne		Distribution un jour sur 2	
	Mardi	Mercredi	Mardi	Mercredi
Zone A	50	50	100	
Zone B	50	50		100
<b>Total</b>	100	100	100	100

108. Suite au premier projet de décision de l'IBPT, bpost a néanmoins reconnu l'existence d'effets de second ordre sur le temps d'arrêt et sur le temps d'aller-retour, découlant du regroupement par zone de distribution (zone A/zone B) des volumes de deux journées de distribution. La prise en compte de ces effets a permis à bpost de faire évoluer la répartition 50 %/50 % mentionnée ci-dessus vers une répartition plus correcte de 46 %/54 % ; 46 % des coûts de distribution spécifiques étant alloués aux envois prioritaires et les 54 % restants étant alloués aux envois prioritaires et non prioritaires en fonction du volume (pondéré ou non, cf. ci-avant)<sup>37</sup>.

***Rapport du Collège des Commissaires :***

109. Le Collège des Commissaires considère ce qui suit et n'émet aucune remarque.

<sup>34</sup> Cf. slide 10 de la présentation de bpost du 28 mai 2019.

<sup>35</sup> [CONFIDENTIEL]

<sup>37</sup> Cf. slide 14 de la présentation de bpost du 28 mai 2019 et page 17 de ses observations finales du 7 juin 2019.

« Dans le cadre de l'allocation des coûts de distribution pour la distribution postale, certains coûts pour le 'roundtime' (à savoir le 'driving time' pour la tournée de distribution normale et le 'door time' pour le courrier adressé) ne sont plus répartis sur l'ensemble des groupes de produits sur la base de la clé de répartition générale du volume ou du nombre d'articles, mais selon une allocation plus précise. Le 'roundtime' ou le nombre de trajets est dans un premier temps déterminé par le facteur 'urgence': tous les produits ne doivent pas être distribués le jour qui suit et il n'y a pas de lien causal entre le coût de l'obligation de distribution quotidienne à toutes les adresses et ces produits. La différence entre une distribution quotidienne et une distribution tous les 2 jours est exclusivement due aux produits urgents. À cet effet, les coûts de ces activités de 'round time' ont avant tout été répartis 50/50 entre le groupe de produits exclusivement prior et le groupe qui comprend tous les produits à distribuer, avant de procéder à une nouvelle répartition sur l'ensemble des groupes de produits. » (traduction libre)

**Analyse IBPT :**

110. Par ce changement, bpost remplace un inducteur de coût fondé sur une analyse de l'origine directe des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par un inducteur de coût de la même catégorie. Selon bpost, le lien causal entre les coûts liés au temps de trajet et au temps de livraison du courrier adressé (« *door time addressed* ») et l'urgence est plus fort qu'entre ces mêmes coûts et le volume de chacun des produits.
111. L'IBPT approuve la prise en compte de l'urgence en tant qu'inducteur de coût, dès lors que le nombre de jours de distribution par semaine peut, à tout le moins en partie, dépendre de la priorité des envois.
112. Toutefois, l'IBPT reste d'avis que d'autres facteurs influencent également le nombre de distributions par semaine, de sorte que la suppression de la moitié des tournées de distribution ne se traduit pas mécaniquement par une division par deux des coûts liés au temps de trajet et au temps de livraison du courrier adressé (« *door time addressed* »).
113. Comme indiqué ci-avant, bpost a indiqué que, selon la méthode de distribution alternée zone par zone, les volumes totaux par jour ne changeraient pas et qu'il n'y aurait donc pas d'impact sur le lissage des flux. Cette précision est importante, puisque si le modèle était mis en œuvre de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, le nombre de tournées et la charge de travail par jour pourraient varier significativement, en raison des fluctuations importantes des volumes entre les jours (pour le courrier adressé non prior, mais également pour le non adressé, par exemple).
114. [CONFIDENTIEL] :
  - [CONFIDENTIEL] ;
  - [CONFIDENTIEL] ;
  - [CONFIDENTIEL] <sup>38</sup>, [CONFIDENTIEL] <sup>39</sup>.
115. [CONFIDENTIEL]

---

<sup>38</sup> Slide 11 de la présentation de bpost du 28 mai 2019.

<sup>39</sup> [CONFIDENTIEL]

116. En conclusion, bpost considère que cet effet subséquent lié au cumul du volume par zone de distribution, qu'elle qualifie d'effet de « second ordre », peut être pris en compte en appliquant une répartition de 46 % des coûts de distribution spécifiques aux envois prioritaires et 54 % aux envois prioritaires et non prioritaires, au lieu de la répartition 50 %/50 % initialement proposée.
117. Cette adaptation constitue, selon l'IBPT, un premier exercice de raffinement de la nouvelle méthode d'allocation des coûts de distribution de bpost, qui devrait être poursuivi par la définition d'un scénario contrefactuel différent ou plus précis, tenant compte des autres effets subséquents qui pourraient être identifiés, tels que :

- L'effet auprès du public lié à la distribution du volume non prioritaire en jour variable (les lundi, mercredi et vendredi en semaine 1 et les mardi et jeudi en semaine 2).

Il s'agit d'une objection pratique qui pourrait être formulée à l'encontre du « scénario contrefactuel » prévu avec des jours de distribution variables. En effet, si l'on reprend l'exemple de bpost concernant Knokke-Heist, une distribution aurait lieu, au cours de la première semaine, les lundi, mercredi et vendredi à Knokke, et les mardi et jeudi à Heist. Au cours de la deuxième semaine, toutefois, les rôles seraient inversés, ce qui, avec le temps, en l'absence d'un jour de distribution fixe, risque de semer la confusion chez les habitants pour savoir quand les envois (non prioritaires) seront distribués;

- L'effet sur la levée des boîtes aux lettres par les facteurs au cours de leurs tournées ;

En effet, cette levée a actuellement lieu tous les jours, d'ordinaire durant les tournées de distribution quotidiennes. Toutefois, en cas d'introduction du « modèle papillon », le courrier non prioritaire devrait de préférence toujours être levé quotidiennement dans les boîtes aux lettres rouges, y compris dans les zones dans lesquelles il n'y aurait pas de distribution ce jour-là. Et ce, afin que les centres de tri puissent maximiser leur capacité et disposer de suffisamment de temps pour traiter les envois non prior pendant les heures creuses ;

- La difficulté de distribuer le courrier non prior en J+3, lorsqu'un pic d'activités au centre de tri n'a pas permis de livrer ce courrier en J+1 au bureau de distribution, et donc l'obligation pour ce bureau de distribution de délivrer lui-même ce courrier en J+1 ;
- La possibilité de raccourcir les tournées de distribution pour le courrier prioritaire, à l'instar des tournées dynamiques qui existent déjà pour les colis. En effet, lors de l'introduction d'alternatives non prior, le volume de ces envois prior diminuera fortement. bpost constate déjà cela aujourd'hui<sup>40</sup>. Après l'introduction du timbre non prior, ce dernier représentait [CONFIDENTIEL] % des ventes de timbres, ce qui signifie que [CONFIDENTIEL] % seulement des timbres doivent encore être traités prioritairement. On peut s'attendre à une évolution similaire lorsque les envois non prior seront également introduits dans les envois en nombre (admin) en 2020. Par analogie avec les tournées spécifiques existantes pour les colis, des tournées spécifiques éventuelles pourraient être prévues de manière ad hoc pour le nombre limité d'envois prioritaires. Ces tournées prioritaires peuvent donc être plus courtes et plus petites, ce qui aurait une incidence sur le coût de distribution spécifique (« *driving time* ») et, par conséquent, sur la répartition en termes de pourcentage de ces coûts entre prior et non prior.

---

<sup>40</sup> Cf. slide 6 de la réunion sur le contrôle ex-post de la fixation des prix du 19 juin 2019

- Le risque que cette répartition fondée uniquement sur deux catégories d'urgence (J+1 d'une part, et tous les autres délais d'autre part) ne conduise à une spirale de hausse des prix en encourageant l'augmentation des coûts unitaires pour les envois prioritaires (J+1), ce qui pourrait alors avoir un impact sur la tarification (axée sur les coûts) ainsi que sur l'obligation de rendre les produits relevant du service universel abordables et, enfin, de réduire encore davantage le volume des envois prioritaires.

Comme l'illustre le Tableau 4 ci-dessous, une répartition plus précise et répartie sur davantage de catégories d'urgence (p. ex., J+1, J+3 et J+7)<sup>41</sup> pourrait réduire ce risque. En effet, si un nouveau produit non prior supplémentaire (par exemple, J+7) devenait beaucoup plus populaire qu'un autre produit non prior (par exemple, J+3), il pourrait en résulter un coût nettement plus élevé pour le produit non prior plus ancien (J+3). Comme le montre l'exemple ci-dessous, il se peut alors même que davantage de coûts soient alloués au J+3 non prior qu'au prior. Ce qui aurait également des effets considérables sur les produits relevant du service universel censés être commercialisés d'une manière orientée sur les coûts.

Dans sa réponse du 13 août 2019 au projet de décision modifié, bpost fait valoir qu'un tel scénario hypothétique concernant la comptabilité analytique devrait être envisagé différemment d'un scénario hypothétique concernant le calcul du coût net. bpost considère « *qu'une analyse de la réaction de la demande peut s'avérer pertinente dans le cadre du calcul du coût net du service universel afin d'évaluer l'impact sur les revenus d'une modification de service en scénario contrefactuel* », mais « *qu'il n'en va pas de même dans le cadre de la comptabilité analytique où le but consiste uniquement à allouer les coûts correctement et suivant un lien causal le plus direct possible* ».

À cet égard, l'IBPT tient à souligner que les exemples cités ci-dessus ont un impact direct sur l'allocation des coûts ou soulèvent des objections opérationnelles qui peuvent remettre en cause la crédibilité du scénario hypothétique choisi, de sorte qu'il paraît pertinent à tout le moins de les examiner. En revanche, tenant compte du cadre de l'exercice (comptabilité analytique et non calcul du coût net), les effets directs sur le chiffre d'affaires, tels que la perte éventuelle de chiffre d'affaires en l'absence d'envois prior dans le scénario contrefactuel, ne sont pas mentionnés par l'IBPT parmi les effets à examiner.

Dans la même réaction, bpost attire également l'attention sur le fait que, dans l'exemple de l'introduction d'un nouveau produit (par exemple, J+7 en plus de J+1 et J+3), il n'existerait toujours dans un premier temps qu'une dichotomie simpliste entre prior et non prior. Cela limiterait alors l'impact illogique, présenté au tableau 4. Selon l'IBPT, un tel raisonnement est toutefois en contradiction avec le principe de base avancé par bpost selon lequel les coûts de distribution spécifiques dépendent du nombre de distributions. Il faut en effet moins de la moitié des jours de distribution pour J+7 par rapport à J+3. Dans les produits non prior, il peut donc également exister d'importantes disparités qui justifieraient une différence dans les coûts attribués.

*Tableau 4 - Allocation des coûts lors de l'introduction d'un nouveau service de faible priorité*

[CONFIDENTIEL]

Source : rapport final de Frontier Economics, Figure 20, p. 37.

<sup>41</sup> Cf. l'exemple français, où les coûts de distribution sont répartis conformément à la réalité opérationnelle, entre les catégories J+1, J+3 et J+7. Voir décision n° 2008-0165 de l'ARCEP en date du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, disponible sur le site de l'ARCEP.

118. L'IBPT recommande à bpost d'examiner d'ores et déjà ces questions, de manière à permettre au Collège des Commissaires et à l'IBPT de procéder à la vérification de la comptabilité analytique de façon parfaitement informée pour les années à venir.
119. Enfin, il convient de noter que le nouvel inducteur de coût utilisé par bpost ne correspond pas à la réalité opérationnelle de bpost en 2016, étant donné qu'à ce jour, toutes les adresses sont desservies tous les jours ouvrables (malgré l'introduction du timbre non prior le 1<sup>er</sup> janvier 2019) et que les produits non prioritaires ne permettent pas encore de réduction des tournées. L'IBPT comprend toutefois que bpost adaptera son modèle opérationnel à court terme (mars 2020)<sup>42</sup>. L'on peut donc présumer le scénario contrefactuel économiquement et opérationnellement plausible pour la répartition des coûts.

### **Conclusion**

120. L'IBPT déclare la nouvelle méthode consistant à prendre en compte l'urgence (degré de priorité) dans une première étape d'allocation et la complexité dans une deuxième étape d'allocation selon le volume, conforme aux règles visées au point 3.4 ci-dessus.
121. En revanche, la mise en œuvre de cette méthode à travers la définition d'un scénario contrefactuel devrait être affinée davantage, de manière à ce que l'ensemble des effets subséquents au nouveau système de distribution alternée envisagé par bpost soient examinés, et le cas échéant, pris en compte. Dans l'intervalle, l'IBPT invite d'ores et déjà bpost à adapter la clé de répartition selon le ratio 46/54, qu'elle a elle-même déterminé.
122. Dans le cadre des exercices ultérieurs, l'IBPT réévaluera la conformité au principe de causalité, visé à l'article 6, 1<sup>o</sup> de l'AR du 25 avril 2014, du calcul de répartition des coûts de distribution prior/non prior effectué en vue de la comptabilité analytique, en particulier dans l'hypothèse où un autre scénario contrefactuel serait développé par bpost dans le cadre du calcul du coût net<sup>43</sup>. Il invite le Collège des Commissaires à en faire de même.

### **5.1.2. Front et back office**

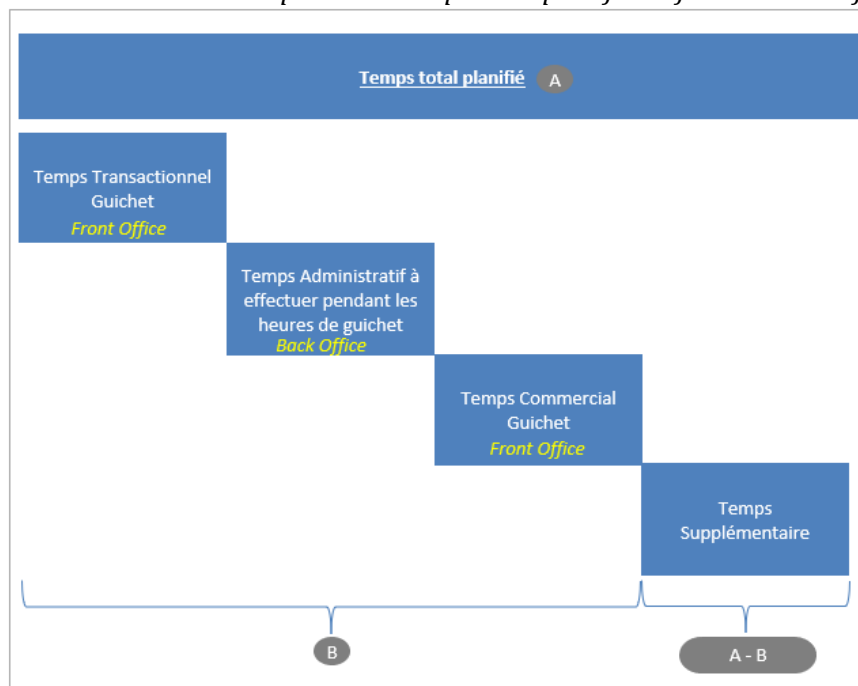
123. Les activités aux guichets (front et back office) comprennent les activités qui traitent des contacts avec les clients, telles que les ventes et le retrait au guichet d'un bureau de poste.
124. Elles se décomposent comme suit (cf. Illustration 3, ci-dessous) :
- 1) Le temps commercial réservé à l'accueil des clients (« temps commercial ») ;
  - 2) Le temps transactionnel réservé à la transaction en tant que telle (« temps transactionnel ») ;
  - 3) Le temps perdu au guichet entre deux transactions (« temps supplémentaire ») ;
  - 4) Le temps administratif à effectuer pendant les heures d'ouverture de guichets (« temps back office »).

---

<sup>42</sup> Cf. slide 12 de la présentation de bpost du 28 mai 2019 et page 17 de ses observations finales du 7 juin 2019 et divers articles parus dans la presse à ce sujet.

<sup>43</sup> Arrêté royal du 20 décembre 2018 relatif au calcul du coût net des obligations de service universel du prestataire du service postal universel et fixant les modalités relatives au paiement de l'intervention de l'État, *M.B.*, 31/12/2018.

*Illustration 3 - Eléments composant le temps total planifié en front et back office*



Source : observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, p. 24.

**Description du changement :**

- 125. *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts du temps commercial (1), du temps supplémentaire (3) et du temps back office (4) étaient alloués au prorata du temps transactionnel (2) pour chacun des produits.
- 126. *Nouvel inducteur de coût* : dans le cadre de sa comptabilité analytique 2016, bpost a remplacé cet inducteur de coût par le nombre de transactions en front office pour chacun des produits.

**Position de bpost :**

- 127. bpost justifie ce changement d'inducteur de coût par une meilleure adéquation avec la réalité opérationnelle et une causalité accrue.
- 128. bpost argumente que ce changement permet de remplacer un inducteur de coût fondé sur un lien indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par un inducteur de coût basé sur une analyse de l'origine directe de ses coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
- 129. La justification de cette causalité varie selon le type de temps concerné, de sorte que chacun est analysé distinctement ci-après.

### 5.1.2.1. Temps commercial au guichet – accueil (front office)

#### **Position de bpost :**

130. Selon bpost, le temps passé à l'accueil commercial du client (salutations) est fonction du nombre de transactions et non du temps consacré à la transaction.
131. **Rapport du Collège des Commissaires** : pas de remarque<sup>44</sup>.

#### **Analyse IBPT :**

132. Par ce changement, bpost remplace en effet un inducteur de coût fondé sur un lien indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par un inducteur de coût basé sur une analyse de l'origine directe de ses coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
133. L'IBPT peut suivre la justification de bpost selon laquelle l'accueil est indépendant du type de transaction effectuée et de la durée de celle-ci, mais découle, en revanche, du nombre de transactions au guichet, puisque chaque nouvelle transaction implique de nouvelles salutations.
134. Une causalité accrue est donc constatée lorsque le nombre de clients servis est utilisé comme inducteur de coût pour le temps consacré à l'accueil au guichet au lieu de la durée de la transaction comme clé d'allocation des coûts.

#### **Conclusion :**

135. L'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.

### 5.1.2.2. Temps supplémentaire (front office)

136. Le « temps supplémentaire » correspond à du temps pendant lequel le personnel des bureaux de poste est disponible, sans avoir de transaction / contact client, ni de tâches de type « back office » à traiter.
137. Ce temps supplémentaire est dû au fait que le nombre de clients n'est pas réparti de manière égale sur toute la période d'ouverture des bureaux de poste, mais qu'au contraire, il y a des moments de pointe (où les clients sont contraints de patienter avant d'être servi par un guichetier) et des moments creux (où il y a trop peu de clients par rapport au nombre de guichetiers présents).

#### **Position de bpost<sup>45</sup> :**

138. Selon bpost, ce temps supplémentaire est la résultante de deux effets principaux, dont l'importance dépend de la taille des bureaux.

---

<sup>44</sup> Sur la base des informations à sa disposition à la date de clôture de son rapport.

<sup>45</sup> Observations finales de bpost, p. 21.

139. **Dans les grands bureaux et ceux de taille moyenne**, c'est la qualité du service (mesurée entre autres par le temps d'attente) en période de pointe qui est le facteur déterminant le « temps supplémentaire ». Plus le nombre de transactions attendu sera grand, plus le nombre de personnes alignées aux guichets (et donc le temps supplémentaire) sera important, afin de garantir une qualité de service élevée, même lors d'un pic de transactions.
140. Le « temps supplémentaire » résulte de la quantité de ressources alignées afin de faire face aux pics de charge de travail aux guichets, pic qui est lui-même déterminé par le nombre de transactions aux guichets. [CONFIDENTIEL]
141. **Dans les petits bureaux**, ce sont les heures d'ouverture qui déterminent le « temps supplémentaire », car elles sont fixées de façon à garantir un niveau d'accès adéquat aux services du réseau. Dans ces bureaux, il arrive en effet qu'une personne soit alignée au guichet, afin de garantir un horaire d'ouverture suffisant, sans pour autant que la charge de travail ne soit suffisante pour l'occuper pendant l'ensemble des heures d'ouverture couvertes par cette personne.
142. Or, les heures d'ouverture des petits bureaux sont elles-mêmes déterminées en fonction de la demande des clients et consommateurs pour les services qu'ils fournissent et donc du nombre de transactions aux guichets. bpost note également que les contraintes du règlement de travail de bpost seront d'application, ce qui implique que l'horaire de travail d'un guichetier dépasse la stricte période de pic d'activité et qu'un « surplus » de personnel pendant les périodes creuses est donc inévitable<sup>46</sup>.
143. Enfin, bpost illustre également dans ses observations finales du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision que la corrélation entre le nombre de transactions et le temps supplémentaire est considérablement plus élevée qu'entre le temps front office et le temps supplémentaire.

*Illustration 4 – Graphiques de corrélation entre le temps supplémentaire et le nombre de transactions d'une part, et le temps transactionnel d'autre part*  
[CONFIDENTIEL]

*Source : observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, p. 26.*

144. **Rapport du Collège des Commissaires** : pas de remarque<sup>47</sup>.

**Analyse IBPT :**

145. L'IBPT convient qu'un lien causal basé sur une analyse directe de l'origine des coûts (catégorie 2) doit être privilégié par rapport à un lien indirect (catégorie 3).
146. Quant au lien de causalité invoqué par bpost entre le nombre de transactions par produit et le coût lié au temps supplémentaire, l'IBPT a émis ses réserves dans le cadre de son premier projet de décision.

---

<sup>46</sup> [CONFIDENTIEL]

<sup>47</sup> Sur la base des informations à sa disposition à la date de clôture de son rapport.

147. Les guichets des bureaux de poste sont employés pour une série de services relevant de toutes catégories (SU, commercial et SGEI). Ce service multi-produits permet une meilleure utilisation des guichetiers. En effet, s'il devait y avoir un réseau de guichets pour les produits SU uniquement et un autre réseau de guichets pour les services commerciaux avec les mêmes heures d'ouverture, bpost serait confrontée à des taux d'utilisation beaucoup plus faibles. Cette combinaison de services permet à bpost de bénéficier d'économies d'échelle en termes de réduction du « temps inutilisé », un temps mort qui résulte des contraintes des heures d'ouverture (compte tenu de l'article 11 du 6<sup>e</sup> contrat de gestion et du règlement de travail) et de l'utilisation réelle des guichets.
148. Selon bpost, plus il y a de transactions, plus il y a de personnel, plus il y a de « temps supplémentaire » (lien direct proportionnel). Cette affirmation est correcte, mais il peut également être considéré qu'au plus il y a de transactions, au moins il reste de temps « supplémentaire » (relation inversement proportionnelle). Cela signifie qu'une augmentation du nombre de transactions peut se traduire par plus ou moins de temps supplémentaire. En outre, la durée moyenne d'une transaction joue également un rôle important, puisque plus la transaction dure longtemps, plus le personnel est occupé sur la durée, moins il y a de temps supplémentaire.
149. Par ailleurs, les notions de corrélation et de causalité ne doivent pas être confondues. Ce n'est pas parce qu'un lien peut être démontré ([CONFIDENTIEL]), qu'il existe également une relation de cause à effet entre les deux variables.
150. Par conséquent, bien qu'il existe une meilleure corrélation entre le temps supplémentaire et le nombre de transactions, l'existence d'un lien de cause à effet plus fort entre le temps supplémentaire et le nombre de transactions par produit qu'avec le temps transactionnel ne peut être, à ce stade, que présumée. L'IBPT invite dès lors bpost, dans le cadre des exercices ultérieurs, à mieux démontrer la causalité (au-delà de la corrélation) entre le coût généré par le « temps supplémentaire » aux guichets et le nombre de transactions et l'amélioration de cette causalité présumée par rapport à l'inducteur de coût précédent, à savoir le temps transactionnel. Une vigilance particulière du Collège des Commissaires à cet égard est souhaitable.

***Conclusion :***

151. Compte tenu des éléments complémentaires apportés par bpost dans ses observations finales relatives au premier projet de décision, et sur la base des informations dont il dispose à ce stade, l'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
152. Au vu des réserves exprimées ci-avant, l'IBPT invite cependant bpost, dans le cadre des exercices ultérieurs, à établir davantage le lien de causalité qu'elle invoque, ou à affiner son modèle, par exemple en prenant en compte d'autres inducteurs pertinents, et en les cumulant le cas échéant de manière à mieux capturer la causalité de ce type de coût. L'IBPT suggère également au Collège des Commissaires d'être particulièrement attentif sur ce point.

### 5.1.2.3. Temps back office

153. D'un point de vue global, les activités du back office sont des activités opérationnelles qui ne se déroulent pas au guichet, mais qui apportent un support pour les contacts avec les clients au guichet et le fonctionnement général d'un bureau, des guichets et de son infrastructure.

#### ***Position de bpost :***

154. Selon bpost, les coûts liés aux activités « back office » sont liés au trafic dans les bureaux de distribution et donc au nombre de transactions.
155. bpost précise que les activités de « back office » sont planifiées de façon indépendante des activités « front office ». Dans le processus de planification du réseau des bureaux de poste, aucun lien n'est fait entre le temps au guichet et le temps accordé pour les activités de « back office ». L'allocation mise en œuvre jusqu'en 2015 présentait donc, selon bpost, un degré de causalité plus limité.

#### ***Rapport du Collège des Commissaires :***

156. Le Collège des Commissaires constate que le coût des activités de back office n'est plus réparti selon la même clé de répartition que les activités de front office (c'est-à-dire en fonction du temps passé par produit), mais selon des inducteurs de coût spécifiques par activité, tels que le nombre de transactions. Le Collège des Commissaires relève qu'un produit qui prend plus de temps à vendre n'a pas besoin de se voir allouer proportionnellement plus de temps pour le back office<sup>48</sup>.

#### ***Analyse IBPT :***

157. Comme pour le point précédent, l'IBPT convient qu'un lien causal basé sur une analyse directe de l'origine des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 58 ci-dessus) doit être privilégié par rapport à un lien indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 58 ci-dessus). Quant au lien de causalité invoqué par bpost entre le nombre de transactions par produit et le coût lié au temps consacré aux activités de « back office », l'IBPT a émis ses réserves dans le cadre de son premier projet de décision.
158. Dans ses observations finales du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, bpost a fourni davantage d'informations sur le contenu de 8 des 10 activités de back office les plus importantes en termes d'impact financier, comme précisé dans le Tableau 6, ci-dessous (2 sur les 10 ayant déjà été suffisamment décrites par bpost dans le cadre des échanges antérieurs). bpost souligne également que les coûts ne sont pas alloués sur la totalité des produits mais bien sur les produits qui sont, au cas par cas, dépendants de ces activités<sup>49</sup>.

*Tableau 6 - Les 10 activités principales de back-office à allouer en fonction du nombre de transactions plutôt qu'en fonction du temps*

[CONFIDENTIEL]

*Source : rapport final de Frontier Economics, Figure 25, p.43.*

---

<sup>48</sup> Rapport du Collège des Commissaires de bpost, p. 4.

<sup>49</sup> Annexe 2 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

159. L'IBPT est d'avis que, de manière générale, ces activités de back office peuvent être considérées comme présentant un lien de causalité avec le nombre de transactions. Il émet cependant ses réserves quant aux [CONFIDENTIEL] activités de plus faible importance<sup>50</sup>, pour lesquelles le lien causal invoqué paraît moins évident pour certaines. Compte tenu de leur importance réduite, il n'apparaît cependant pas utile, à ce stade, d'approfondir davantage les vérifications à leur égard. L'IBPT recommande cependant à bpost et au Collège des Commissaires d'être attentifs à l'évolution de la liste des activités back office et à la sauvegarde du principe de causalité pour l'ensemble de ces activités.
160. L'IBPT a repris les [CONFIDENTIEL] activités en annexe du présent projet de décision (Annexe 1).

**Conclusion :**

161. Compte tenu des éléments complémentaires apportés par bpost et sur la base des informations dont il dispose à ce stade, l'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
162. L'IBPT invite cependant bpost et le Collège des Commissaires à être attentifs à l'évolution de la liste des activités back office et à leur relation causale avec le nombre de transactions.

### 5.1.3. Frais de gestion régionale

163. La gestion régionale est scindée entre 2 fonctions :
- La première fonction, qualifiée de « Gestion opérationnelle », consiste à organiser, structurer, optimiser le fonctionnement des bureaux et de leurs ressources (notamment [CONFIDENTIEL]).
  - La seconde fonction, qualifiée de « Marketing et ventes », vise à supporter les efforts de ventes (notamment [CONFIDENTIEL]).
164. Dans ses observations finales relatives au premier projet de décision, bpost a communiqué une liste des fonctions relevant de la gestion régionale, réparties en catégorie « Gestion opérationnelle » ou « Marketing et ventes »<sup>51</sup>.

**Description du changement :**

- *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts associés aux frais de gestion régionale étaient indirectement alloués aux services dans la même proportion que les autres coûts, qui sont directement alloués aux services de détail (retail)<sup>52</sup>.

Par exemple, le coût d'un manager régional de détail est alloué au courrier SU au prorata des coûts totaux directement attribués au courrier SU le long de la chaîne de valeurs.

---

<sup>50</sup> Coût total de [CONFIDENTIEL] M EUR en 2016 pour les [CONFIDENTIEL] activités de plus faible importance.

<sup>51</sup> Pages 28 à 31 des observations finales du 7 juin 2019 de bpost sur le premier projet de décision.

<sup>52</sup> Réponse de bpost du 29 octobre 2018 par e-mail à l'IBPT.

- *Nouvel inducteur de coût* : dans le cadre de la comptabilité analytique 2016, l'inducteur de coût a été remplacé d'une part, par le nombre de transactions en front office pour la partie « Gestion opérationnelle », et d'autre part, par le chiffre d'affaires pour la partie « Marketing et ventes ».

Tenant compte de cette distinction, les deux volets de la gestion régionale sont traités séparément (« Gestion opérationnelle » au point 5.1.3.1 ci-dessous et « Marketing et Ventes » au point 5.1.3.2 ci-dessous).

### 5.1.3.1. Gestion opérationnelle

#### **Position de bpost :**

165. bpost justifie ces changements d'inducteurs de coût par une meilleure adéquation avec la réalité opérationnelle et un lien causal plus direct.
166. Selon bpost, la nouvelle clé d'allocation permet de remplacer une allocation indirecte par une allocation sur la base d'un lien causal direct, à savoir le lien entre ces coûts et les ventes<sup>53</sup>.
167. Selon bpost, les coûts de « Gestion opérationnelle » présentent un lien de causalité avec la taille de l'activité à planifier, qui est elle-même fonction du nombre de transactions à exécuter dans le réseau. Elle élabore ce lien au regard des différentes tâches demandées au personnel de gestion régionale<sup>54</sup>.
168. Pour ce qui concerne la planification des ressources humaines, elle indique que « [CONFIDENTIEL] »
169. Pour ce qui concerne la gestion de l'infrastructure, elle précise que « [CONFIDENTIEL] »
170. En termes de résolution des problèmes, elle considère également que « [CONFIDENTIEL] »
171. Le nombre de transactions peut donc, selon bpost, être considéré comme présentant un lien de causalité basé sur une analyse de l'origine directe des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 3.4 ci-dessus), qui doit être privilégié par rapport à un lien de causalité indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
172. **Rapport du Collège des Commissaires** : pas de remarque<sup>55</sup>.

#### **Analyse de l'IBPT :**

173. Le fait qu'un lien de causalité basé sur une analyse de l'origine directe des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) doit être privilégié par rapport à un lien de causalité indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) n'est pas remis en cause par l'IBPT.

<sup>53</sup> Page 31 des observations finales du 7 juin 2019 de bpost sur le premier projet de décision.

<sup>54</sup> Pages 28 à 31 de ses observations finales du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

<sup>55</sup> Sur la base des informations à sa disposition à la date de remise de son rapport.

174. En revanche, il convient de vérifier que la causalité invoquée par bpost est effectivement démontrée et que les conditions prévues par l'AR du 25 avril 2014 sont intégralement rencontrées.
175. En l'occurrence, l'IBPT s'est interrogé en particulier quant à l'existence du lien de causalité invoqué par bpost.
176. Les différentes fonctions qui tombent sous cette catégorie sont les suivantes:
- Assurer la planification des ressources ;
  - Gérer l'infrastructure ;
  - Résoudre des problèmes (« issues ») ;
  - Assurer la satisfaction client.
177. Le lien de causalité entre les différentes fonctions et le nombre de transactions est expliqué ci-dessous :
- « [CONFIDENTIEL] »
178. En coopération avec le responsable local des ressources humaines, ce dernier planifie, organise et suit les exercices de réorganisation dans la région.
179. bpost considère que plus il y a de transactions, plus il y a besoin de personnel pour les guichets, donc plus il y a de travail en termes de planification.
180. D'autre part, cette personne est également la personne de contact pour le suivi des problèmes opérationnels. Cela signifie que le suivi proactif, le développement et la communication de solutions en collaboration avec toutes les parties concernées (direction régionale et centrale, ressources humaines, TIC, etc.) relèvent de cette fonction.
181. Un nombre croissant de transactions permettra de s'assurer que plus de travail est fait pour prévenir les problèmes dans le réseau. L'IBPT peut suivre le raisonnement de bpost selon lequel au plus il y a de transactions, au plus il y a de problèmes potentiels (en termes absolus), et donc au plus il y a de travail.
- « [CONFIDENTIEL] »
182. [CONFIDENTIEL]
183. [CONFIDENTIEL]
184. [CONFIDENTIEL]
- Conclusion :**
185. Pour ce qui concerne les coûts de gestion régionale des fonctions relevant de la « Gestion opérationnelle »<sup>56</sup>, l'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.

---

<sup>56</sup> Il s'agit concrètement des fonctions de : « *Administrator Manpower Planning* » et « *Regional Operations & Administration Manager* »

### 5.1.3.2. Marketing et ventes

#### **Position de bpost :**

186. bpost justifie ces changements d'inducteurs de coût par une meilleure adéquation avec la réalité opérationnelle et un lien causal plus direct.
187. Selon bpost, la nouvelle clé d'allocation permet de remplacer une allocation indirecte par une allocation sur la base d'un lien causal direct, à savoir le lien entre ces coûts et le chiffre d'affaires<sup>57</sup>.
188. **Rapport du Collège des Commissaires** : pas de remarque<sup>58</sup>.

#### **Analyse de l'IBPT :**

189. Le fait qu'un lien de causalité basé sur une analyse de l'origine directe des coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) doit être privilégié par rapport à un lien de causalité indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) n'est pas remis en cause par l'IBPT. En revanche, il convient de vérifier que la causalité invoquée par bpost est effectivement démontrée.
190. Les différentes fonctions relevant de « Marketing et ventes » ont pour objectifs :
- La définition, l'amélioration et la mise en œuvre des stratégies de vente ;
  - La mesure des résultats et de la performance des ventes.
191. Les différentes fonctions sont décrites comme suit par bpost :
- [CONFIDENTIEL]
  - [CONFIDENTIEL]
  - [CONFIDENTIEL]
  - [CONFIDENTIEL]

192. Selon bpost, l'origine directe de ces coûts communs est le chiffre d'affaires par produit<sup>59</sup>. Le graphique fourni par bpost<sup>60</sup> (et repris ci-après) représente l'évolution des coûts des activités de « Marketing et ventes » au regard du chiffre d'affaires global, mais ne donne aucune indication quant au chiffre d'affaires par produit (cf. Illustration 5, ci-dessous).

*Illustration 5 – Graphique des coûts liés aux activités de « Marketing et ventes » au regard du chiffre d'affaires global*

[CONFIDENTIEL]

*Source : page 39 des observations finales de bpost sur le premier projet de décision.*

---

<sup>57</sup> Page 31 des observations finales de bpost sur le premier projet de décision.

<sup>58</sup> Sur la base des informations à sa disposition à la date de clôture de son rapport.

<sup>59</sup> Cf. slide 35 de la présentation de bpost du 28 mai 2019.

<sup>60</sup> Cf. page 31 des observations finales de bpost du 7 juin 2019.

193. Bien qu'un lien semble en effet apparaître entre les coûts liés aux activités de « Marketing et ventes » et le chiffre d'affaires global, ce lien n'est pas univoque. Il est vrai que le chiffre d'affaires global est constitué de la somme des chiffres d'affaires des produits individuels, et qu'il peut donc être considéré que chaque produit contribue au budget « Marketing et ventes » global au prorata de sa part dans le chiffre d'affaires global. Cependant, il se peut qu'en raison de la baisse du chiffre d'affaires, il y ait besoin de moins de « [CONFIDENTIEL] », « [CONFIDENTIEL] » ou « [CONFIDENTIEL] » Cependant, il est également possible que, du fait que bpost emploie moins de personnes dans de telles fonctions, le chiffre d'affaires diminue en conséquence.
194. Par ailleurs, lors du lancement d'un nouveau produit, un important budget de marketing et communication est usuellement consacré à ce nouveau produit pour préparer sa mise sur le marché, faire connaître le nouveau produit et susciter de l'intérêt. Or, ces coûts préparatoires et le budget qui y est alloué sont définis avant même sa mise sur le marché, à un moment où – par définition – le nouveau produit ne rapporte aucun revenu. Une certaine « compensation » entre produits semble donc vraisemblable.
195. Enfin, il paraît difficilement concevable qu'une stratégie commerciale soit uniquement orientée en fonction du chiffre d'affaires par produit. En effet, certains produits qui représentent actuellement un chiffre d'affaires important peuvent être voués à décliner pour des raisons extérieures aux efforts marketing (p. ex. « e-substitution »), de sorte que l'investissement marketing soit davantage rentable sur des produits en croissance.
196. Les frais de gestion régionale visant à soutenir les efforts de vente, à savoir les « [CONFIDENTIEL] », « [CONFIDENTIEL] » et « [CONFIDENTIEL] » apparaissent donc comme des coûts communs fixes, dont l'origine directe ne paraît pas uniquement liée au chiffre d'affaires par produit.
197. Cela étant, sur la base des informations fournies par bpost, il est plausible que le chiffre d'affaires par produit exerce, à tout le moins partiellement, une influence directe sur la part des ressources « Marketing et ventes » allouées à chacun des produits. Il est donc accepté qu'une clé d'allocation directe soit appliquée sur les coûts en question. L'IBPT invite néanmoins bpost ainsi que le Collège des Commissaires à examiner de plus près la causalité entre le coût et le chiffre d'affaires par produit.

**Conclusion :**

198. Eu égard à ce qui précède, l'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
199. Compte tenu des réserves exprimées ci-avant, l'IBPT recommande à bpost de développer davantage son analyse de l'origine directe des coûts liés aux activités de « Marketing et ventes » et invite le Collège des Commissaires à s'exprimer sur la question.
200. L'IBPT se réserve en outre le droit de réévaluer la conformité au principe de causalité, visé à l'article 6, 1° de l'AR du 25 avril 2014, en fonction des éléments nouveaux qui seraient ultérieurement portés à sa connaissance.

#### 5.1.4. Coûts des bureaux de distribution

201. Les coûts relatifs aux bureaux de distribution concernent les frais liés aux bâtiments, tels que les frais de location, de gestion des installations, les coûts énergétiques et de nettoyage.

##### **Description du changement :**

202. *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts des bureaux de distribution étaient alloués au prorata des coûts déjà alloués des activités intérieures (comme la préparation du trajet de distribution, le tri du courrier et des colis et les activités non opérationnelles comme l'ouverture des bureaux de distribution).
203. *Nouvel inducteur de coût* : selon bpost, l'importance de ces coûts dépendra de l'espace auquel ils se rapportent. Elle souhaite donc diviser l'espace physique d'un bureau de distribution en [CONFIDENTIEL] espaces différents. La répartition pour les [CONFIDENTIEL] tâches différentes se base sur une sélection de bureaux de distribution. L'on part, ce faisant, d'une configuration uniforme fictive. Les coûts de chaque zone de l'immeuble sont d'abord alloués aux activités situées dans les différentes zones. Ensuite, les coûts des activités sont alloués aux produits opérationnels de manière classique. Par conséquent, un produit traité dans différentes zones du bureau de distribution supportera le coût des activités qu'il consomme, y compris le coût de la zone de l'immeuble.

##### **Position de bpost :**

204. Selon bpost, les coûts des bureaux de distribution sont liés à l'espace physique au sein des bureaux de distribution consacré 1) à des activités distinctes (par exemple, le tri) et 2) à de larges catégories de produits (zone journaux et colis).
205. À nouveau, le changement d'inducteur de coût permet à bpost de remplacer un inducteur de coût fondé sur un lien indirect (catégorie 3 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par un inducteur de coût basé sur une analyse de l'origine directe de ses coûts (catégorie 2 de la hiérarchie des règles d'allocation, cf. paragraphe 59 ci-dessus).

##### **Rapport du Collège des Commissaires :**

206. Le Collège des Commissaires constate que les coûts des bureaux de distribution sont attribués sur la base de la superficie utilisée : « *Les bâtiments où les envois postaux à distribuer sont préparés ne sont plus non plus répartis de manière générale sur la base du '% of cost', mais dans un premier temps sur la base des mètres carrés occupés par groupe de produits.* »<sup>61</sup>

##### **Analyse IBPT :**

207. L'IBPT convient qu'un lien causal basé sur une analyse directe de l'origine des coûts (catégorie 2) doit être privilégié par rapport à un lien indirect (catégorie 3). En l'occurrence, l'IBPT analyse le lien de causalité invoqué comme suit.

---

<sup>61</sup> Traduction libre.

208. À court terme, le coût total (coût des bâtiments, de l'énergie et de la gestion des installations des bureaux de distribution) est fixe, étant donné que l'étendue de l'espace disponible n'est pas adaptable. À long terme, cette étendue est influencée par les activités qui y ont lieu, ainsi que par l'échelle de celles-ci. L'application de l'espace utilisé (en m<sup>2</sup>) comme clé d'allocation du coût des bureaux de distribution, selon les activités et ensuite les produits, correspond à cette réalité sur le long terme.
209. L'IBPT relève toutefois que bpost se base sur une disposition uniforme pour les bureaux de distribution, ce qui a pour conséquence que la réalité peut s'écarter de la norme prévue.
210. En outre, bpost propose de revoir cette configuration standard seulement tous les [CONFIDENTIEL] ans, ce qui est une période relativement longue au vu des évolutions dans le secteur postal, avec les diminutions de volume dans le segment des envois de correspondance et de la distribution de la presse d'une part, et les fortes augmentations de volume dans le segment des colis d'autre part.
211. Or, une mise à jour trop peu fréquente des données pourrait avoir pour conséquence que l'inducteur de coût ne reflète plus de lien de causalité ou reflète un lien de causalité de plus en plus dilué, et ainsi biaiser l'allocation des coûts<sup>62</sup>.
212. L'IBPT recommande donc à bpost d'envisager des améliorations de manière à garantir le respect de ce principe dans le temps et invite le Collège des Commissaires à y être attentif.

**Conclusion :**

213. L'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
214. L'IBPT note que bpost pourrait encore augmenter cette causalité en ne se basant plus sur une configuration standard, mais sur une situation réelle par bureau de distribution. En outre, l'introduction de déclencheurs pour signaler la nécessité de mises à jour intermédiaires profiterait également au principe de causalité. L'IBPT recommande donc à bpost de veiller au respect de ce principe dans le temps et invite le Collège des Commissaires à être attentif à cette question dans le cadre des exercices ultérieurs.

### 5.1.5. Coûts siège MSO

215. Les activités du siège MSO sont traitées comme des activités de soutien aux activités opérationnelles (c.-à-d. la chaîne de valeur). Ces coûts sont divisés en 3 catégories :

---

<sup>62</sup> Cf. not. la position commune de l'ERGP relative aux règles d'allocation des coûts : « *Les principes de causalité des coûts, lorsqu'ils sont correctement appliqués, exigent que les grands principes et les règles spécifiques de la répartition des coûts soient décrits dans la réglementation comptable et financière et audités par l'ARN ou par une organisation mandatée par l'ARN. L'un des aspects de ces vérifications doit inclure la fréquence des mises à jour des indices qui reflètent la consommation relative d'une ressource par un produit et qui sont utilisés à des fins d'allocation des coûts. Certaines règles d'allocation pouvant rester implicites dans la comptabilité réglementaire, il est essentiel que l'ARN ait le pouvoir de demander au prestataire du service universel de modifier la comptabilité réglementaire lorsque et si certaines règles implicites ayant un impact significatif sur le niveau des coûts sont identifiées par l'auditeur et/ou l'ARN.* » (traduction libre)

- Les coûts de main d'œuvre comprennent le personnel travaillant au siège de MSO et les coûts des immeubles liés au siège MSO<sup>63</sup>.
- Les activités liées aux TIC couvrent le travail IT lié à des projets spécifiques (par exemple, la planification dynamique des itinéraires et les appareils mobiles utilisés par les facteurs pour la livraison de colis et de recommandés) et le travail hors projet (les informations sur les ETP dédiés aux TIC ne sont pas disponibles, bpost possède le nombre de « jours-homme facturables »)<sup>64</sup>.
- Les autres coûts couvrent à la fois les projets et les activités hors projets. Les projets comprennent, par exemple, les appareils mobiles, les trieuses mixtes Vision 2020 (courrier adressé), le Manu OCR (reconnaissance d'adresses), etc.<sup>65</sup>

**Description du changement :**

216. *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts du siège MSO HQ (frais de personnel, coûts TIC et autres) étaient attribués indirectement par rapport aux coûts déjà attribués, via le temps qu'ils requièrent, et ensuite aux produits commerciaux via des volumes pondérés.
217. *Nouvel inducteur de coût* : dans la comptabilité analytique de 2016, bpost a attribué directement à certains produits certains coûts spécifiques à ces produits. Les autres coûts (non spécifiques aux produits) demeurent considérés comme « coûts communs » et sont attribués aux groupes de produits selon la clé de répartition générique, à savoir au prorata des coûts déjà attribués.

**Position de bpost :**

218. bpost considère que certains coûts du siège MSO sont incrémentaux à certains produits spécifiques et que, pour cette raison, un lien causal direct existe pour ces coûts et peut être intégré dans sa méthode d'allocation.
219. Selon bpost, cette modification représente un raffinement de la méthode de répartition des coûts, puisqu'une partie des coûts du siège MSO est désormais attribuée directement à certains produits spécifiques.
220. À l'appui de ses arguments, bpost se base sur des études internes qui mesurent le temps consacré à certains projets.
221. bpost propose une révision « standard » de ces allocations tous les [CONFIDENTIEL] ans, ainsi qu'à chaque réorganisation d'envergure. [CONFIDENTIEL] De plus, les coûts opérationnels qui permettent l'allocation des ETP liés aux projets sont eux revus chaque année.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Réponse de bpost au document de description du 31 juillet, page 42, et également dans le modèle de costing de bpost - 2016 external audit, page 29.

<sup>64</sup> Exemples de bpost donnés dans le document du 23 novembre et dans la demande d'informations Q22.

<sup>65</sup> Réponse de bpost au document descriptif du 31 juillet, page 46.

<sup>66</sup> Page 32 de ses observations finales du 7 juin 2019 quant au premier projet de décision.

### **Rapport du Collège des Commissaires :**

222. Le Collège des Commissaires relève ce qui suit et n'émet aucune objection : « Une autre précision dans la section MSO ('Mail Service Operations') porte sur le quartier général, ou HQ, précédemment réparti entre les différents processus principaux ('value chain') des MSO et ensuite selon la clé de répartition générique '% of cost'. En 2016, une distinction a été établie entre 3 catégories réparties, chacune avec un inducteur de coûts propre, selon le groupe de produits : (1) 'labour' (frais de personnel) selon l'emploi du temps, (2) 'ICT' selon les heures de projet rapportées et (3) 'Other costs' par projet. »<sup>67</sup>

### **Analyse IBPT :**

223. Par principe, le fait qu'une partie des coûts du siège MSO qui étaient auparavant attribués indirectement par rapport aux coûts déjà attribués (catégorie 3, selon la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) soient désormais attribués directement à certains produits spécifiques (catégorie 1, selon la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) constitue en effet un raffinement de la méthode d'allocation des coûts de bpost au regard de l'article 144sexies, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991. Il convient néanmoins de vérifier que la causalité invoquée par bpost est effectivement démontrée.
224. À cet égard, bpost a fourni à l'IBPT, le 1<sup>er</sup> février 2019, un fichier détaillant le calcul des clés d'allocation utilisées pour allouer les coûts de MSO HQ. bpost précise que ce calcul est fondé sur la collecte de données comptables et administratives concernant les équipes, leurs ETP et les différents projets qui les occupent, validées ensuite avec les managers en charge de chaque équipe. Le rôle de chaque équipe et son implication sur chaque catégorie de produit reste stable, selon bpost, à moins de réorganisation importante des activités, ce qui reste exceptionnel.
225. Certains de ces coûts liés au siège MSO peuvent en effet être considérés comme incrémentaux (p. ex. les appareils mobiles utilisés par les facteurs pour la livraison de colis et d'envois recommandés) ; ne pas proposer certains produits ou groupes de produits peut entraîner par exemple une diminution de coûts TIC spécifiques (selon bpost, [CONFIDENTIEL]% des coûts TIC sont incrémentaux<sup>68</sup>).
226. Cela étant, au vu de l'intervalle de révision relativement long ([CONFIDENTIEL] ans) prévu par bpost, l'IBPT invite bpost et le Collège des Commissaires à veiller à ce que le principe de causalité soit sauvegardé dans le temps.
227. En effet, une mise à jour peu fréquente des données pourrait avoir pour conséquence que l'inducteur de coût ne reflète plus de lien de causalité ou reflète un lien de causalité de plus en plus dilué, et ainsi biaiser l'allocation des coûts. Des améliorations à cet égard pourraient donc être apportées par bpost dans le cadre des exercices d'allocation des coûts ultérieurs.

### **Conclusion :**

228. L'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.

---

<sup>67</sup> P. 3 du rapport du Collège des Commissaires du 17 décembre 2018.

<sup>68</sup> Selon la réponse de bpost du 1<sup>er</sup> février 2019.

229. L'IBPT recommande néanmoins à bpost d'apporter des améliorations à sa méthode de révision des données de base ayant servi à l'établissement de ses nouvelles clés d'allocation et invite le Collège des Commissaires à avoir égard à cette question dans le cadre des exercices ultérieurs.

### 5.1.6. Redevance de régulation

#### **Description du changement :**

230. *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts communs étaient alloués en dehors du modèle MSO et au prorata des coûts alloués ;
231. *Nouvel inducteur de coût* : depuis 2016, bpost souhaite attribuer la redevance de régulation aux services universels, étant donné son argument selon lequel seuls les titulaires de licence doivent la payer (causalité directe). Après une première allocation générale pour les services universels, ces coûts seraient ensuite alloués aux différents produits OSU proportionnellement aux coûts déjà attribués.

#### **Position de bpost :**

232. L'allocation directe des coûts de régulation serait, selon bpost, la conséquence du statut de bpost en tant que prestataire du service universel.

#### **Rapport du Collège des Commissaires :**

233. À cet égard, le Collège des Commissaires note « *Les coûts liés aux interventions par des organismes nationaux (IBPT) et les coûts liés au 'légal' ont été isolés et alloués aux groupes de produits pertinents après analyse des liens. Précédemment, ces coûts étaient repris et alloués au 'Global Sustaining'.* »<sup>69</sup>

#### **Analyse IBPT :**

234. Bien que la redevance de régulation serve d'une part au financement de toutes les activités de l'IBPT concernant le marché postal, donc aussi des activités postales indépendantes du service universel, et que la redevance de régulation soit d'autre part calculée sur la base du chiffre d'affaires postal total de bpost, y compris les services postaux commerciaux, le lien causal primaire de la redevance de régulation est en effet lié au service universel.
235. Seuls les titulaires d'une licence pour les services d'envois de correspondance transfrontières entrants et nationaux relevant du service universel sont soumis à la redevance de licence, conformément à l'article 148septies, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991<sup>70</sup>. Il est également économiquement acceptable de diviser les coûts de la redevance de régulation entre les produits OSU au prorata d'autres coûts attribués, dès lors qu'il s'agit d'un coût commun propre aux produits OSU.

#### **Conclusion :**

236. L'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.

---

<sup>69</sup> Traduction libre.

<sup>70</sup> Entre-temps, l'article 8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux.

### 5.1.7. Coûts juridiques

#### **Description du changement :**

237. *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts juridiques étaient considérés comme des coûts communs et étaient alloués en dehors du modèle MSO au prorata des coûts alloués ;
238. *Nouvel inducteur de coût* : depuis 2016, bpost se base sur des études internes pour allouer ces coûts par rapport au temps consacré à chaque groupe de produits. Après cette première phase par groupe de produits, ces coûts sont ensuite alloués aux différents produits par rapport aux coûts directs de chaque produit.

#### **Position de bpost :**

239. Selon bpost, cette modification représente un raffinement de la méthode de répartition des coûts, puisqu'une partie des coûts juridiques sont désormais attribués directement à certains produits spécifiques.
240. À l'appui de ses arguments, bpost se base sur des études internes qui mesurent le temps consacré à chaque groupe de produits.

#### **Rapport du Collège des Commissaires :**

241. À cet égard, le Collège des Commissaires note « *Les coûts liés aux interventions par des organismes nationaux (IBPT) et les coûts liés au 'légal' ont été isolés et alloués aux groupes de produits pertinents après analyse des liens. Précédemment, ces coûts étaient repris et alloués au 'Global Sustaining'.* » (traduction libre)

#### **Analyse IBPT :**

242. Par principe, le fait qu'une partie des coûts juridiques qui étaient auparavant attribués indirectement par rapport aux coûts déjà attribués (catégorie 3, selon la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) soit désormais attribuée directement à certains produits spécifiques (catégorie 1, cf. paragraphe 59 ci-dessus) constitue en effet un raffinement de la méthode d'allocation des coûts de bpost au regard de l'article 144sexies, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991.
243. Il convient néanmoins de vérifier que la causalité invoquée par bpost est effectivement démontrée.
244. Les coûts juridiques peuvent, en principe, à l'exception de matières transversales qui concernent plusieurs produits ou groupes de produits, être considérés comme incrémentaux ; ne pas proposer certains produits ou groupes de produits peut en effet entraîner une diminution des frais juridiques, tant internes qu'externes.
245. bpost estime que l'allocation directe des ETP composant le département juridique aux différentes catégories de produits reste stable d'année en année et souhaite que cette allocation des coûts juridiques s'appuie sur des études internes menées tous les trois à quatre ans, ou en cas de réorganisation majeure au sein de l'entreprise.

246. Cela étant, au vu de l'intervalle de révision relativement long ([CONFIDENTIEL] ans) prévu par bpost, l'IBPT invite bpost à vérifier que l'allocation reste pertinente au regard de l'évolution du portefeuille de produits (régulés ou non) et du cadre réglementaire, et ce, afin de veiller au respect du principe de causalité dans le temps. Il suggère également au Collège des Commissaires d'y porter attention.

### **Conclusion**

247. L'IBPT déclare le changement conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
248. Néanmoins, l'IBPT recommande à bpost de veiller à ce que les données qui fondent son allocation des coûts demeurent à jour, de manière à garantir le respect du principe de causalité dans le temps. Il suggère également au Collège des Commissaires d'y porter attention.

## **5.2. Changements déclarés non conformes**

### **5.2.1. Surcoût du personnel dit « historique »**

249. Le changement que bpost propose s'inscrit dans la distinction des coûts de personnel entre les membres du personnel contractuels « DA » (ou « Distributeurs Auxiliaires ») d'une part et les membres du personnel bénéficiant de « statuts historiques » (en réalité, soit statutaires, soit contractuels barémiques) d'autre part.
250. Depuis 2010, la nouvelle main-d'œuvre pour le MSO est entièrement recrutée en qualité de contractuelle « DA », dont le coût moyen est bien inférieur, à savoir [CONFIDENTIEL] EUR de moins en moyenne selon bpost, que pour un travailleur dit « historique ».

#### **Description du changement :**

251. *Inducteur de coût précédent* : les coûts de l'ensemble du personnel de bpost étaient alloués aux activités de la chaîne de valeur (levée et distribution, transport, tri) et ensuite alloués aux produits opérationnels (produits reflétant les opérations internes de bpost représentant plusieurs produits destinés aux clients ou des parties de ceux-ci) en utilisant les volumes opérationnels. Les coûts des produits opérationnels étaient ensuite alloués aux produits destinés aux clients en utilisant les volumes et un facteur de pondération.
252. *Nouvel inducteur de coût* : depuis 2016, bpost utilise la croissance du volume des groupes de produits comme inducteur pour le recrutement de la nouvelle main-d'œuvre MSO. Dans la pratique, pour la première étape de la nouvelle méthode d'allocation, bpost part du principe selon lequel tout le monde est rémunéré à un niveau salarial « DA » et isole le coût supplémentaire de la rémunération barémique<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Soit le produit de la somme du coût supérieur pour un membre du personnel dit « historique » moyen par rapport à un membre du personnel « DA » et de ses avantages supplémentaires par le nombre de membres du personnel dits « historiques ».

253. Les coûts sont en majeure partie alloués comme précédemment (en fonction du temps consacré). Les « coûts de base » qui reflètent le coût de l'ensemble du personnel sont alloués sur la base de la charge de travail de l'année concernée pour l'ensemble des produits, qu'ils soient en croissance ou en décroissance. La rémunération supplémentaire pour le personnel historique (« surcoûts historiques ») de la branche « MSO » est toutefois allouée aux produits sur la base d'une causalité directe (selon bpost), de manière inversement proportionnelle à la croissance du volume depuis 2010.
254. L'allocation demeure en revanche inchangée pour ce qui concerne les autres branches de bpost.

***Position de bpost :***

255. Par ce changement, bpost entend améliorer sa méthode d'allocation des coûts en remplaçant un inducteur fondé sur un lien causal indirect établi entre ce « surcoût » et les autres coûts salariaux (catégorie 3 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par une allocation basée sur une analyse de l'origine directe de ce « surcoût » salarial (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
256. Le but poursuivi par bpost est d'éviter que des produits en croissance doivent supporter une part de plus en plus importante des surcoûts liés aux statuts historiques. Les statutaires historiques traitent en réalité également des produits en croissance, mais il ne peut, selon bpost, y avoir de lien causal entre l'augmentation de la charge de travail pour les produits en croissance et les surcoûts liés aux statuts historiques.
257. Selon bpost, c'est la charge de travail de 2010, et non pas la charge de travail actuelle, qui détermine la taille des effectifs statutaires et non-barémiques de bpost, depuis 2010 jusqu'à aujourd'hui<sup>72</sup>.
258. À l'appui de cette affirmation, bpost indique, d'une part, que le nombre actuel de membres du personnel sous statut historique est fonction :
- du nombre de personnes employées en 2010 (uniquement sous statut historique), déterminé sur la base de la charge de travail de 2010 ;
  - du départ naturel (attrition) de ce type d'employés depuis 2010.
259. D'autre part, bpost indique qu'à partir de 2010, les coûts DA sont déterminés par l'écart entre la charge de travail de l'année et la capacité à l'absorber en utilisant les ressources existantes sous statuts historiques.

*Illustration 7 – Impact de la charge de travail 2010 et 2016*

[CONFIDENTIEL]

Source : présentation de bpost du 28 mai 2019

260. Le lien de causalité est, selon bpost, démontré par le fait que le volume est déterminant pour la décision de recrutement.

---

<sup>72</sup> Page 8 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

261. En conséquence, selon bpost, le « surcoût » lié aux statuts historiques doit être réparti en fonction de la variation de charge de travail (calculée sur la base de la croissance/décroissance du volume pondéré) de chaque produit entre l'année comparée (ici, 2016) et l'année 2010, selon un rapport inversement proportionnel à la croissance. En d'autres termes, plus un produit croît en volume depuis 2010, moins il supportera le « surcoût » lié au personnel dit « historique » ; plus le produit décroît en volume depuis 2010, plus il supportera ce surcoût.
262. bpost reconnaît que ce raisonnement théorique ne correspond pas à la réalité opérationnelle, les deux types de personnel traitant tout type de produit.
263. Dans ses remarques du 7 juin dernier, bpost a fourni, en plus de quelques exemples illustratifs, des informations générales sur le nombre de DA, des statistiques concernant l'ancienneté et l'évolution des salaires sur la base de l'ancienneté en fonction des différents types de statuts (cf. Tableau 7, ci-dessous). L'IBPT a demandé ces informations afin de pouvoir identifier et indiquer les différences entre les différents statuts.

*Tableau 7 - Ancienneté du personnel « historique » et du personnel « DA »*

	Ancienneté (# années)	
	Moyenne	Médiane
Statuts historiques	[20-30]	[20-30]
DA	[0-10]	[0-10]

*Source : observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, p. 12.*

264. bpost déclare ce qui suit à cet égard : « Ceci a toutefois une influence négligeable dans le calcul du 'surcoût des statuts historiques'. Pour les contrats DA, l'ancienneté n'a pas d'impact significatif. Tous les coûts supplémentaires liés à l'ancienneté du personnel sont donc spécifiques aux contrats historiques.»<sup>73</sup>

*Illustration 6 – Graphique de l'évolution du salaire en fonction de l'ancienneté pour les différents statuts*

[CONFIDENTIEL]

*Source : observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, p. 13.*<sup>74</sup>

265. Interrogée sur la relation entre les DA et les travailleurs statutaires dans les différents centres de tri, bpost a déclaré ce qui suit : « [CONFIDENTIEL] »<sup>75</sup>. bpost a complété ces informations avec le Tableau 8 ci-dessous.

*Tableau 8 – Répartition des ETP affectés aux centres de tri par type de contrat*

[CONFIDENTIEL]

*Source : observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision, p. 10.*

<sup>73</sup> Pages 12 et 13 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

<sup>74</sup> Bpost a précisé dans sa réaction du 13 août 2019 que la nouvelle CCT modifierait la courbe pour les DA à 105 %

<sup>75</sup> Page 13 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

### **Rapport du Collège des Commissaires :**

266. À cet égard, le Collège des Commissaires précise ce qui suit « Dans les frais de personnel, le surcoût lié à l'ancien régime statutaire est isolé et repris dans un 'resource pool' distinct.

*Depuis 2010, les nouveaux recrutements se font sous un statut dit 'DA' (' Distributeur Auxiliaire') et plus selon l'ancien régime statutaire et représentent un coût inférieur. Il y a une causalité entre les nouveaux recrutements et les groupes de produits qui se développent en termes de demande. En effet, les recrutements ne visent pas le remplacement (le projet 2020 a entre autres permis d'améliorer l'efficacité de l'organisation des produits existants avec moins de personnel), mais la gestion de la croissance dans les nouveaux groupes de produits. L'allocation du surcoût du régime statutaire se fait de manière inversement proportionnelle à l'évolution du volume entre 2010 et 2016. Les groupes de produits en augmentation doivent donc recevoir proportionnellement moins de surcoût du régime statutaire que les groupes de produits en diminution, étant donné que ce sont les groupes de produits en augmentation qui permettent le recrutement de DA. »<sup>76</sup>*

### **Analyse IBPT :**

267. bpost justifie la création de cette nouvelle catégorie de coûts, qualifiée de « surcoût lié au personnel historique » et l'inducteur de coût de la croissance des produits, qui lui est dédié, par une amélioration de la causalité. Cette amélioration découle, selon bpost, du remplacement d'un inducteur fondé sur un lien causal indirect établi entre ce « surcoût » et les autres coûts salariaux (catégorie 3 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus) par une allocation basée sur une analyse de l'origine directe de ce « surcoût » salarial (catégorie 2 de la hiérarchie des règles de répartition, cf. paragraphe 59 ci-dessus).
268. L'IBPT ne partage pas cette analyse, puisque le « surcoût » salarial identifié par bpost n'existait pas en tant que catégorie de coût distincte jusqu'alors ; les coûts de personnel ayant toujours été traités comme une seule catégorie et alloués au prorata du volume pondéré de chacun des produits.
269. Le raisonnement suivi par bpost peut être résumé comme suit. bpost identifie une économie de coût de personnel réalisée pour l'ensemble des recrutements effectués dans la branche MSO Retail depuis 2010, tous produits confondus.
270. Cette économie de coût doit, selon bpost, être reflétée dans la comptabilité analytique de manière à alléger les coûts de personnel alloués aux produits en croissance depuis 2010, puisque le personnel recruté ultérieurement à 2010 pour répondre à cette croissance permet de réaliser cette économie de coûts, à l'inverse du personnel recruté avant 2010.
271. Par opposition à cette économie de coût, bpost identifie donc un « surcoût » qu'elle répartit entre les produits sur la base de la charge de travail représentée par chaque produit en 2010, selon la logique selon laquelle la croissance de volume depuis 2010 engendre de nouveaux recrutements, qui eux-mêmes n'engendrent pas de nouveaux surcoûts<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Rapport du Collège des Commissaires de bpost, p. 4. Traduction libre. Nous soulignons.

<sup>77</sup> Cf. slide 17 de la présentation de bpost du 28 mai 2018.

272. bpost justifie donc le démembrement des coûts de personnel et la création de cette nouvelle catégorie de coûts fictive aux fins de sa comptabilité analytique, par l'absence de lien de causalité entre l'évolution de la charge de travail depuis le dernier recrutement effectué sous statut historique (après 2010) et le « surcoût » lié aux recrutements sous statut historique (avant 2010).
273. Cette distinction faite par bpost au sein des coûts de personnel de la branche « MSO Retail » entre les « coûts de base » et le « surcoût » lié au personnel dit « historique » semble très superficielle :
- Une distinction est faite entre le personnel statutaire et contractuel barémique d'une part, et le personnel « DA » d'autre part, mais aucune distinction n'est faite entre le personnel statutaire et le personnel contractuel barémique, alors qu'une différence de coût existe également entre ces catégories au-delà de [CONFIDENTIEL] ans d'expérience (cf. Illustration 6) ;
  - La méthode d'allocation distincte du surcoût lié au personnel dit « historique » n'est appliquée que pour la branche MSO Retail, alors que différents types de personnel sont également représentés dans les autres branches de bpost ;
  - Le coût afférent à chaque type de personnel (statutaire, contractuel barémique et contractuel non barémique) peut être isolé, mais la différence salariale entre deux types de personnel ne constitue pas un coût qui peut être isolé en tant que tel, ni négatif, ni positif, mais une simple comparaison de coûts par rapport à l'hypothèse impossible dans la réalité d'un personnel à 100 % composé de DA dans la branche MSO Retail depuis l'origine de ces activités ;
  - Le « surcoût » identifié par bpost correspond en majeure partie à un coût d'ancienneté et non à un coût véritablement propre aux statuts historiques. Comme illustré par bpost (cf. Tableau 7 ci-avant), l'ancienneté médiane est de [0-10] ans pour les DA et [20-30] ans pour les statuts historiques. Le graphique d'évolution des salaires (cf. Illustration 6) communiqué par bpost est donc purement théorique et ne constitue pas une base fiable de raisonnement dans la mesure où de nouvelles conventions collectives conclues fin 2018 rendent le parcours professionnel des DA plus attractif, [CONFIDENTIEL]. Cette adaptation présente un coût de [CONFIDENTIEL] M€ pour 2019. Dans sa réaction du 13 août 2019, bpost renvoie une nouvelle fois à la différence de coûts entre les DA et le personnel historique après une ancienneté de [20-30] ans. Néanmoins, l'IBPT reste d'avis qu'une telle comparaison hypothétique - [CONFIDENTIEL] - est incorrecte. Nous constatons en effet d'ores et déjà que de nouvelles conventions collectives (CLA/CCT) apportent systématiquement des adaptations aux DA en fonction de leur ancienneté.
274. En tout état de cause, le lien causal invoqué par bpost entre la charge de travail de 2010 et ledit « surcoût » n'est pas démontré. Dans sa réaction du 13 août 2019, bpost considère que l'IBPT n'a pas répondu pleinement à ses arguments concernant le lien de causalité qu'elle invoque. De manière à répondre aux commentaires de bpost, les motivations de l'IBPT quant au lien de causalité sont donc précisées ci-dessous.
275. Selon bpost, le volume (ou charge de travail) au cours d'une année détermine les décisions de recrutement ; en conséquence, le volume (ou charge de travail) de 2010 a, selon bpost, déterminé le nombre total d'effectifs sous statuts historiques (pouvant être remplacés par des DA à partir de cette date), et donc le surcoût.

276. En revanche, les décisions de recrutement ultérieures à 2010, déterminées par le volume ultérieur à 2010, n'ont pas engendré de « surcoût » supplémentaire.
277. Ce faisant, bpost crée un lien tout à fait théorique entre le volume (base de calcul), le moment de la décision de recrutement (avant ou après 2010) et le surcoût, le premier moment (avant 2010) engendrant un surcoût et le second (après 2010) n'engendrant pas de surcoût.
278. Or, ce n'est ni le volume, ni le moment du recrutement qui constitue la cause du surcoût, mais bien la décision de bpost d'introduire des contrats DA en 2010, laquelle s'inscrit dans un contexte plus large de libéralisation<sup>78</sup>.
279. L'obligation légale qui incombe à bpost de ne recruter que des travailleurs statutaires (et non du personnel contractuel) n'est pas absolue, et ce, depuis longtemps déjà. L'article 29 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques précise qu'afin de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, de remplacer des membres du personnel statutaire ou contractuel pendant des périodes d'absence temporaire partielle ou totale ou d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques, du personnel peut être recruté en vertu d'un contrat de travail. Sur cette base, bpost recrute depuis longtemps déjà uniquement des collaborateurs contractuels. Depuis 2010, un tout nouveau type de contrat a également été introduit pour les facteurs débutants : le contrat DA ou « distributeur auxiliaire » qui se charge uniquement de la distribution des envois postaux et n'effectue plus de travail préparatoire dans un bureau. bpost a progressivement voulu adapter son organisation à l'évolution technologique et à l'automatisation en vue de la libéralisation sur le marché des envois de correspondances, ce qui a permis de réduire considérablement le tri manuel dans les bureaux de distribution.
280. L'année 2010 étant l'année durant laquelle les recrutements de contractuels barémiques ont pris fin pour être totalement remplacés par des contractuels DA, cette année est donc celle à partir de laquelle le « surcoût » identifié par bpost apparaît.
281. Par définition, le « surcoût » identifié par bpost comme étant la différence de coût entre le salaire moyen du personnel dit « historique » et le salaire moyen du personnel DA (inexistant avant 2010) ne peut donc nécessairement que coïncider avec la date d'entrée en vigueur de ce nouveau de contrat. Il ne peut en être tiré pour autant de lien de cause à effet entre la charge de travail de 2010 (cause) et ledit « surcoût » (effet).
282. Il est vrai que la charge de travail de 2010 a une incidence sur les décisions de recrutement effectuées au cours de l'année 2010, tout comme la charge de travail de 2009 a une incidence sur les décisions de recrutement effectuées au cours de l'année 2009, et ainsi de suite. Pour autant, l'ensemble du personnel de bpost n'a pas été recruté en 2010 sur la seule base de la charge de travail de 2010. L'ensemble des décisions de recrutement donnant lieu aux coûts du personnel engagé avant 2010 ne découlent donc évidemment pas de la seule charge de travail de 2010. Il peut néanmoins être raisonnablement présumé que la charge de travail de 2010 est représentative du nombre d'effectifs requis pour la bonne prise en charge du volume de produits traité par bpost en 2010, de sorte qu'un lien entre le volume de produits, la charge de travail et le nombre d'effectifs existants en 2010 peut être établi.

---

<sup>78</sup> Pages 5 et 11 des observations finales de bpost du 7 juin 2019 relatives au premier projet de décision.

283. En revanche, le « surcoût » quant à lui, identifiable à partir de 2010, découle non pas de la charge de travail existant en 2010, mais uniquement de l'introduction en 2010 des contrats DA, qui découle elle-même du contexte global de libéralisation évoqué plus haut et de la politique interne de gestion des ressources humaines de bpost.
284. Il ne découle pas non plus du type de produit, puisque les différents types de personnel travaillent sur les différents types de produits sans distinction, ni de la croissance ou de la décroissance des différents types de produits à partir de 2010, puisque, comme l'indique bpost, cet élément n'a aucune incidence sur le surcoût, tel que défini par bpost<sup>79</sup>. Seul le moment du recrutement (avant/après 2010) détermine la nature de la relation de travail établie et l'existence ou non de ce « surcoût ». Il n'y a donc aucun lien causal qui justifierait d'affecter plus lourdement les produits en décroissance que ceux en croissance depuis 2010.
285. Notons que compte tenu du nombre de postes vacants chez bpost et des conditions strictes de licenciement du personnel historique, les effectifs qui se trouvent en excès dans les segments en décroissance peuvent en principe être absorbés par les besoins des segments en croissance, de sorte qu'ils ne constituent pas une ressource perdue pour bpost. Au contraire, dans un tel scénario, leur part augmenterait significativement en raison de la croissance du segment, de sorte que les statuts historiques pourraient donc être encore plus étroitement liés à ces segments.
286. Pour terminer, notons encore que les surcoûts historiques sont alloués aux produits sur la base des chiffres de croissance en volume pondérés sur quatre sous-groupes de produits en fonction du temps que le facteur y consacre<sup>80</sup>. Or, les catégories de croissance, comme les colis, présentent un volume relativement faible, de sorte qu'elles sont davantage sujettes à des fluctuations et des chiffres de croissance élevés. En 2018<sup>81</sup>, bpost a indiqué avoir assuré la livraison de 235 000 colis par jour, mais également avoir distribué encore pas moins de 7,7 millions de lettres. Ces dernières années, nous avons donc observé une forte croissance à deux chiffres en ce qui concerne les colis (nationaux). Une croissance qui a toutefois quelque peu diminué en 2018 (de 28,2 % en 2017 à 23,3 % en 2018)<sup>82</sup>, ce qui conforte le point de vue de l'IBPT selon lequel, avec des valeurs de base plus élevées (en volume), les fluctuations relatives sont moins prononcées.
287. Eu égard à ce qui précède, l'IBPT considère ce changement d'inducteur non conforme au principe de causalité, visé à l'article 6, 1° de l'AR du 25 avril 2014.

### ***Conclusion***

288. Eu égard à ce qui précède, l'IBPT déclare le changement manifestement non conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.
289. Il convient donc, dans le chef de bpost, de continuer à appliquer la précédente méthode d'allocation des coûts salariaux MSO.

---

<sup>79</sup> Cf. slide 17 de la présentation de bpost du 28 mai 2019.

<sup>80</sup> Réponse de bpost du 22 juin 2018.

<sup>81</sup>[https://corporate.bpost.be/about-us/bpost-at-a-glance?sc\\_lang=fr-FR](https://corporate.bpost.be/about-us/bpost-at-a-glance?sc_lang=fr-FR)

<sup>82</sup> Résultats trimestriels bpost Q4 2018

[https://corporate.bpost.be/investors/results-reports-and-presentations/quarterly-results/2018?sc\\_lang=fr-FR](https://corporate.bpost.be/investors/results-reports-and-presentations/quarterly-results/2018?sc_lang=fr-FR)

## 5.2.2. Redevance de médiation

### **Description du changement :**

- *Inducteur de coût précédent* : avant 2016, les coûts communs étaient alloués en dehors du modèle MSO au prorata des coûts alloués ;
- *Nouvel inducteur de coût* : depuis 2016, bpost a alloué ces coûts aux services universels, étant donné qu'il y a selon elle une causalité directe. Après une première allocation générale pour les services universels, ces coûts seraient ensuite alloués aux différents produits OSU par rapport aux coûts déjà attribués.

### **Position de bpost :**

290. L'allocation directe des coûts de régulation (en ce compris, les coûts de médiation) serait, selon bpost, la conséquence du statut de bpost en tant que prestataire du service universel.
291. **Rapport du Collège des Commissaires** : pas de remarque<sup>83</sup>.

### **Analyse IBPT :**

292. À la différence de la redevance de régulation, traitée précédemment, la redevance de médiation ne peut pas être allouée exclusivement aux produits relevant du service universel, dès lors qu'elle découle de la prestation de services postaux dans son ensemble<sup>84</sup>.
293. En effet, la redevance de médiation doit, conformément à l'article 45ter, § 5, de la loi du 21 mars 1991, être payée par toute entreprise qui offre des services postaux concernant laquelle le service de médiation a reçu plus de 12 plaintes recevables au cours de l'année précédente. Une condition supplémentaire prévoit en outre que l'entreprise en question doit avoir, au cours de l'année précédente, un chiffre d'affaires de plus de 500 000 euros. Le calcul final de la redevance de médiation dépend ensuite du nombre de plaintes recevables de l'entreprise en question par rapport au nombre total de plaintes recevables introduites auprès du service de médiation. Les plaintes concernant les produits commerciaux peuvent ce faisant aussi entraîner une redevance de médiation.
294. En l'absence de la possibilité de procéder à une imputation directe ou indirecte, cette catégorie de coûts communs doit être imputée sur la base du facteur de répartition général, prévu par l'article 144sexies, § 1<sup>er</sup>, iii), à savoir le prorata des coûts attribués (directement ou indirectement) aux produits relevant du service universel (« SU ») et des coûts attribués (directement ou indirectement) aux services hors SU.
295. En conséquence, l'IBPT considère ce changement d'inducteur non conforme au principe de causalité, visé à l'article 6, 1<sup>o</sup> de l'AR du 25 avril 2014.

### **Conclusion :**

296. Eu égard à ce qui précède, l'IBPT déclare le changement manifestement non conforme aux principes de répartition des coûts visés au point 3.4 ci-dessus.

---

<sup>83</sup> Sur la base des informations à sa disposition à la date de clôture de son rapport.

<sup>84</sup> Cf. article 43ter de la loi du 21 mars 1991.

297. Il convient donc, dans le chef de bpost, de continuer à appliquer la précédente méthode d'allocation pour ce qui concerne les coûts liés à la redevance de médiation.

### 5.3.Synthèse

298. Le Tableau 10 ci-dessous reprend les changements déclarés conformes et ceux déclarés non conformes au regard de leur impact financier.

*Tableau 10 : Aperçu de l'approbation ou du refus des changements effectués au niveau de la comptabilité analytique et estimation de leur impact (en M EUR)*

Catégorie 1 - Changements déclarés conformes	Front office - greetings	[CONFIDENTIEL] M €
	Coûts des bureaux de distribution	[CONFIDENTIEL] M €
	Frais de gestion régionale - Gestion opérationnelle	[CONFIDENTIEL] M €
	Coûts siège MSO	[CONFIDENTIEL] M €
	Coûts juridiques	Non défini
	Coûts back office	[CONFIDENTIEL] M €
	Redevance de régulation	[CONFIDENTIEL] M €
	Front office - temps supplémentaire	[CONFIDENTIEL] M €
	Coût de distribution - prior / non prior	[CONFIDENTIEL] M €
	Frais de gestion régionale - Marketing et ventes	[CONFIDENTIEL] M €
Catégorie 2 - Changements déclarés non conformes	Surcoût du personnel dit « historique »	[CONFIDENTIEL] M €
	Redevance de médiation	[CONFIDENTIEL] M €

## 6. DÉCLARATION DE NON-CONFORMITÉ

299. Après avoir procédé à un examen approfondi des modifications apportées par bpost aux inducteurs de coût dans le cadre de sa comptabilité analytique 2016, et sur la base des échanges intervenus avec bpost, du rapport du Collège des Commissaires et du rapport final transmis par Frontier Economics, l'IBPT constate que les changements suivants présentent un défaut de conformité avec un ou plusieurs des principes de répartition des coûts prévus par les articles 144quinquies à 144septies de la loi du 21 mars 1991 et par l'arrêté d'exécution du 25 avril 2014 :
- Surcoût du personnel dit « historique » ;
  - Redevance de médiation.
300. Conformément à l'article 19 de l'AR du 25 avril 2014, l'IBPT prend par conséquent la présente décision dans laquelle il adresse une déclaration de non-conformité au prestataire du service universel.
301. Les points suivants nécessitent par ailleurs, selon l'IBPT, un approfondissement de la part de bpost et une attention accrue dans le chef du Collège des Commissaires :
- Coûts de distribution – prior / non prior ;
  - Temps supplémentaire (front office) ;
  - Temps back office
  - Marketing et ventes (frais de gestion régionale) ;
  - Coûts des bureaux de distribution ;
  - Coûts siège MSO ;
  - Coûts juridiques.
302. L'IBPT se réserve le droit de procéder à toute vérification utile quant au respect des principes de répartition des coûts dans le cadre des exercices ultérieurs, s'agissant non seulement des changements déclarés non conformes, mais aussi de la méthode d'allocation des coûts dans son ensemble.
303. En annexes à la présente décision (version confidentielle), figure la liste des activités de back office fournie par bpost (Annexe 1) et le rapport annuel rédigé par le Collège des Commissaires de bpost (Annexe 2).

## 7. VOIES DE RECOURS

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

Axel Desmedt  
Membre du Conseil

Jack Hamande  
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren  
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen  
Président du Conseil

**Annexe 1: Les activités de back-office**

[CONFIDENTIEL]

## Annexe 2:

bpost NV van publiek recht  
Muntcentrum  
1000 Brussel

17 december 2018

Overeenkomstig artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991<sup>1</sup>, het koninklijk besluit van 25 april 2014<sup>2</sup> en de opdrachtbrief brengen wij verslag uit over de door ons overeengekomen en verrichtte bijzondere werkzaamheden met betrekking tot specifieke financiële informatie. Onze opdracht werd uitgevoerd overeenkomstig de International Standards on Related Services (ISRS 4400) ("Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie").

De draagwijdte van deze opdracht werd gespecificeerd in bovenvermeld Koninklijk Besluit. Meer bepaald omvat deze opdracht bepaalde controlewerkzaamheden met betrekking tot de analytische boekhouding van bpost NV van publiek recht (hierna "bpost") voor het boekjaar 2016. Onze werkzaamheden werden uitgevoerd en zijn afgesloten in overeenstemming met bovenvermelde specificaties. Dit rapport kan enkel worden aangewend in het kader van voornoemde opdracht en kan bijgevolg niet worden gebruikt voor enige andere doelstelling, noch worden overgemaakt aan partijen, andere dan bpost of het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie ("BIPT"). In geen enkel geval kunnen wij aansprakelijk worden gesteld ten aanzien van andere partijen dan bpost en het BIPT.

De hierna opgelijste en uitgevoerde werkzaamheden betreffen geen volkomen controle, noch een beperkt nazicht, zoals gedefinieerd in de 'International Standards on Auditing' ("ISA"). Bijgevolg formuleren wij geen oordeel over de getrouwheid van de analytische boekhouding van bpost in haar geheel. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een volledige controle zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere bevindingen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

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

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

---

<sup>1</sup> Wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

<sup>2</sup> Koninklijk besluit betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst.

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

#### Feitelijke bevindingen

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

- **Met betrekking tot punt 1**

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

- **Met betrekking tot punt 2:**

1. Nazicht en documentatie van de wijzigingen in cost drivers

- Het BIPT vraagt jaarlijks een lijst te verschaffen met de voornaamste wijzigingen i.v.m. de cost drivers, een lijst met motiveringen voor de doorgevoerde wijzigingen en een verificatie van het logische verband tussen de bron en de bestemming. De informatie die door bpost ter beschikking werd gesteld, bestaat uit verschillende LOG-files in excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen en uittreksels uit het kostenmodel (SAS-ABM) met de gedetailleerde allocaties. Twee LOG-files werden ter beschikking gesteld. Over het gebruik van deze LOG-files kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt:
  - Op basis van onze werkzaamheden met betrekking tot de LOG-files werd opgemerkt dat deze files consistent en goed gestructureerd zijn gedocumenteerd, hetgeen het nazicht ervan vereenvoudigt. De wijzigingen worden onderverdeeld in twee soorten files: één om de wijzigingen in allocatiestappen aan te tonen en één om de wijzigingen in structuur aan te tonen.
  - Uit onze werkzaamheden blijkt dat sommige wijzigingen in de LOG-files beter werden gemotiveerd dan andere. In het geval de aard of de motivatie van de wijzigingen niet voldoende duidelijk waren in de LOG-files, werd de nodige uitleg en onderbouw aangeleverd door het management. In de LOG-files zelf is geen informatie of definitie beschikbaar met betrekking tot nieuw gecreëerde driver namen. We dienen hierbij te verduidelijken dat we de nodige uitleg en onderbouw hebben ontvangen van het management.
  - Tijdens onze werkzaamheden hebben we twee fouten in de LOG-files geïdentificeerd. Bij het vergelijken van het model 2016 ten opzichte van 2015, werden wijzigingen gedetecteerd die niet opgenomen waren in de LOG-files. Dit zijn fouten ontstaan bij de creatie van de manuele LOG-files. Wel zijn in het model de betrokken allocaties correct en als dusdanig toegepast.

- We hebben ook vastgesteld dat de informatie in de LOG-files niet altijd correct is. Zo bleek de source en destinatie code zoals vermeld in de LOG-files voor het operationeel product "PO-SOR-XXXX-TRANSPORT-INTERNE-XXX-MEC-A" (TI-NA-NA-NA), niet correct te zijn.

## 2. Evaluatie van de voornaamste wijzigingen in cost drivers

- Wij hebben naast het steekproefsgewijs selecteren van 25 wijzigingen nog bijkomende belangrijke wijzigingen uit een recentere versie geselecteerd en de economische aanvaardbaarheid van deze wijzigingen geëvalueerd. Op basis van onze werkzaamheden kunnen wij besluiten dat we geen opmerkingen hebben over de economische aanvaardbaarheid van de doorgevoerde wijzigingen:
    - Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om het allocatiemodel van bpost aan te passen aan de evolutie van de structuur of de operaties van de onderneming. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werden geverifieerd.
    - Andere wijzigingen zijn doorgevoerd om het model van kostenallocatie te verfijnen zodat deze op een meer nauwkeurige manier de operaties zou reflecteren. De relevantie en de causaliteit van deze verfijningen werden geverifieerd en stemmen overeen met het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding voor de USO aanbieder. Hieronder volgt een korte beschrijving van de voornaamste wijzigingen:
      - Bij de toewijzing van de distributiekosten voor de postbedeling worden bepaalde kosten voor 'roundtime' (met name de 'driving time' voor normale uitreikingsronde en 'door time' voor geadresseerde briefwisseling) niet langer verdeeld over alle productgroepen op basis van de algemene verdeelsleutel van volume of aantal stuks, maar wordt een meer verfijnde toewijzing gebruikt. 'Roundtime' of het aantal ritten wordt in de eerste plaats bepaald door de factor 'urgentie': niet alle producten hoeven de volgende dag bedeld te worden en er is geen causaal verband tussen de kost van het dagelijks moeten bedelen van alle adressen en deze producten. Het verschil tussen een dagelijks bedeling en een bedeling om de 2 dagen is uitsluitend te wijten aan urgente producten. Hiertoe werden de kosten van deze 'round time' activiteiten vooreerst 50/50 verdeeld tussen de groep van uitsluitend prior producten en de groep die alle te bedelen producten bevat en daarna volgt een verdere verdeling over alle productgroepen.
      - Een andere verfijning binnen de afdeling MSO ('Mail Service Operations') heeft betrekking op het zogenaamde HQ of hoofdkwartier, dat voorheen verdeeld werd over de verschillende hoofdprocessen ('value chain') van MSO en daarbinnen volgens de generieke verdeelsleutel '% of cost'. In 2016 werd een onderscheid gemaakt in 3 categorieën die elk met een eigen cost driver verdeeld worden naar productgroep: (1) 'labour' (personeelskost) volgens tijdsbesteding, (2) 'ICT' volgens gerapporteerde projecturen en (3) 'Other costs' per project.
- Ook de gebouwen waar de te bedelen poststukken worden klaargemaakt, worden niet langer algemeen verdeeld op basis van '% of cost', maar in eerste instantie op basis van de m<sup>2</sup> gebruikt per productgroep.

- In de afdeling 'Retail' worden niet-front office activiteiten (zogenaamde commerciële tijd en dergelijke) niet langer mee verdeeld volgens de Front Office activiteit (dit is met vooropgestelde tijdsnormen per product), maar worden specifiekere cost drivers gebruikt per activiteit, zoals het aantal contacten. Een product dat meer tijd vergt om te verkopen hoeft proportioneel niet meer back-office tijd toegewezen te krijgen.
  - Binnen de personeelskosten wordt de meerkost die gelieerd is aan het 'oude' statutair regime afgezonderd en in een aparte 'resource pool' opgenomen. Sinds 2010 gebeuren nieuwe aanwervingen onder een zogenaamde DA statuut ('Distributeur Auxiliaire') en niet langer onder het vorig statutair regime en vormen een lagere kostprijs. Er is een causaliteit tussen nieuwe aanwervingen en productgroepen die groeien qua vraag. De aanwervingen zijn namelijk niet bedoeld ter vervanging (project 2020 e.a. hebben geleid tot een meer efficiënte organisatie voor de bestaande producten met een lager personeelsbestand), maar om de groei in nieuwe productgroepen op te vangen. De toewijzing van de meerkost van het statutair regime gebeurt omgekeerd evenredig met de volume-evolutie tussen 2010-2016. De productgroepen die groeien moeten aldus proportioneel minder meerkost van het statutair regime krijgen dan de dalende productgroepen, aangezien het de groeiende productgroepen zijn die de aanwerving van DA's toelaten.
  - De kosten verbonden aan interventies door nationale organismen (BIPT) en de kosten met betrekking tot 'legal', werden afgezonderd en toegewezen naar de relevante productgroepen na verbandsanalyse. Voorheen werden deze kosten opgenomen en toegewezen aan 'Global Sustaining'.
- Tenslotte is er een laatste type van wijzigingen doorgevoerd, met name om het model van kostentoe wijzing te vereenvoudigen. De impact en de logica van deze wijzigingen werden geëvalueerd om ons ervan te verzekeren dat dit de causaliteit binnen het model niet schaadt.
  - Sinds 2010 wordt een groot deel van de ondersteunende diensten reeds naar de operationele diensten/resources in het boekhoudsysteem I-promis verdeeld. Deze wijziging werd doorgevoerd in het kader van de implementatie van de nieuwe interne rapporteringstructuur "Full Income Statement" ("FIS"). Vanaf 2010 werden hierbij alle niet-operationele kosten gerelateerd aan energie, ICT, Human Resources, kuisdiensten, facility management, business intelligence, excel project costs, general cost, reconversion en Corporate Project Managers doorgerekend aan operationele resources via cost drivers. In het kostenmodel (SAS-ABM) werden de kosten van deze ondersteunende activiteiten als dusdanig al rechtstreeks toegewezen aan operationele resources. We hebben in dit verband volgende bijkomende procedures uitgevoerd:
    - De hierboven beschreven kosten in de boekhouding (I-promis) konden worden aangesloten met het detail van de toegewezen kosten.

- De economische aanvaardbaarheid van de cost driver werd geëvalueerd en op basis van onze werkzaamheden hebben we volgende bevindingen:
  - De kostenallocatie van de energiekosten uit 2016 is gebaseerd op de consumptie voor 2016 van ieder gebouw volgens de Energy Tool die alle elektronische facturen bevat. Tijdens onze procedures merkten we op dat er bij nieuwe business units soms geen consumptie beschikbaar is omdat nog geen factuur voor deze BU in 2016 werd ontvangen. Dat is bijvoorbeeld het geval als bpost een gebouw huurt met een jaarlijkse elektriciteitsfactuur. Additioneel merkten we op dat energiekosten enkel worden beschouwd voor gebouwen waarvoor energie elektronisch gefactureerd wordt. Als gevolg hiervan zijn geen gebouwen opgenomen waarvoor energie deel uitmaakt van de huurprijs of waarvoor facturen niet elektronisch worden ontvangen. Deze energiekosten zijn inbegrepen in de kosten per vierkante meter en zijn dus beschouwd als een deel van de huurprijs. We bevelen aan om in de toekomst en in de mate van het mogelijke, voor nieuwe business units een inschatting te maken van de energieconsumptie, zodat aan de business units ook kosten voor energie worden doorgerekend. Eveneens raden wij aan niet-elektronische facturen mee in beschouwing te nemen net als het deel van de huur dat betrekking heeft op energie in de doorrekening.
  - Het departement "Purchasing & Supply" is onderverdeeld in verschillende operationele groepen op basis van het type van kosten waarvoor services worden verleend. De allocatie van de "Purchasing & Supply" kosten naar deze operationele groepen is gebaseerd op de maandelijkse VTE's van elk van de operationele groepen. Daarna worden de kosten van elke individuele operationele groep toegewezen aan één of meerdere business units op basis van vaste percentages. Deze vaste percentages werden bepaald bij het opzetten van het FIS model in 2010 en worden iedere 3 jaar geactualiseerd.
  - Voor 25 toewijzingen naar operationele activiteiten werden cost drivers afgestemd en herberekend met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database. De achterliggende database waarmee deze cost drivers werden afgestemd, is de analytische boekhouding in I-promis.
  - De toegewezen kosten in de boekhouding naar operationele resources konden worden aangesloten met de respectievelijke resources in het kostmodel (SAS-ABM).
- **Met betrekking tot punt 3**

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

- **Met betrekking tot punt 4**

Wij begrijpen dat de lijst met 647 producten (exclusief de producten die betrekking hebben op global sustaining), zoals ons overgemaakt door bpost, per 9 juni 2017 naar het BIPT werd verstuurd. Wij begrijpen eveneens dat het BIPT de classificatie van 2008, 2009 en 2010 heeft goedgekeurd in het kader van de verificatie van de nettokosten van de aanbieder van de universele dienst. Omwille van de aanpassing van de methodologie van de verificatie van de nettokosten van de universele dienst en het juridisch vacuüm omwille van de afwezigheid van een specifiek wettelijk kader met betrekking tot de goedkeuring van de classificatie, werden de lijsten van 2011 tot 2013 niet formeel goedgekeurd door het BIPT. De lijst met producten voor het jaar 2014 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 12 februari 2016 onder voorbehoud van een aantal opmerkingen. De lijst met producten voor het jaar 2015 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 26 september 2017 onder voorbehoud van bepaalde opmerkingen en aanpassingen. De lijst met producten voor het jaar 2016 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 30 november 2018 onder voorbehoud van bepaalde opmerkingen.

Wij hebben de volgende procedures uitgevoerd: (i) nagaan of alle producten waaraan kosten werden toegewezen ook op de lijst werden opgenomen en aldus een relevante classificatie hebben en (ii) het bekomen van een afdoende toelichting van andere belangrijke wijzigingen in de classificatie of nieuwe productdefiniëringen ten aanzien van de lijst van 2015.

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

- Naar analogie met onze rapportering over de boekjaren 2007 tot 2015, merken we op dat bpost naast de standaardclassificaties (Universeel - "U", Openbaar - "P" en Commercieel - "C") ook nog de code S gebruikt. De code "S" heeft betrekking op de interne postverdeling.
- Bepaalde productgroepen van Business Mail, Direct Mail en Minipack werden gesplitst in twee categorieën. De ene categorie gerelateerd aan post in transit werd als "C" geklasseerd, de categorie voor post met eindbestemming België als "U". Tot 2015 maakte bpost geen onderscheid tussen producten in transit door België en diegene met België als bestemming. Naar aanleiding van de wijzigingen in de regelgeving van categorieën in 2011, moest bpost alle categorieën die overeenkomen met 'in transit' als "C" classificeren. bpost beschikte echter niet over betrouwbare manieren om het onderscheid te maken. Vervolgens, in 2013, werd deze informatie ter beschikking gesteld aan de afdeling costing van bpost, maar bpost kwam toen niet terug op de categorieën zoals oorspronkelijk gedefinieerd in 2011. Op vraag van het BIPT werden reeds in 2015 bijkomende producten van Minipack gesplitst in "C" en "U".
- In 2015 werd de productgroep "bpack Sunday delivery SAT" gecreëerd en geklasseerd als "C". Dit product werd gebruikt voor leveringen op zaterdag en zondag. Sinds 2016 werd deze productgroep opgedeeld in twee delen: "Bpack Saturday Delivery" en "Bpack Sunday Delivery". Beide productgroepen zijn geklasseerd als "C". De originele productgroep werd verwijderd.
- Bepaalde productgroepen gerelateerd aan "Business Sustaining International" werden verwijderd aangezien deze niet meer in gebruik zijn.
- Sommige aanbiedingen in de plannen DMEasy, DMPlan en DMPulse zijn verwijderd, evenals de gerelateerde productcategorieën die geen volumes of omzet registreerden.
- Drie nieuwe producten werden toegevoegd en geklasseerd als "C": (i) het platform Bringr dat een zender, een ontvanger en de bezorger van de levering van een bepaald goed verbindt, (ii)

Parcels International Trak Pak gerelateerd aan internationale pakketten geïdentificeerd in een gedeeld beheer platform met klanten en (iii) Int'l Transport Services met betrekking tot beheer van het vervoer bij voorbeeld naar de Verenigde Staten (aankoop en verkoop van transport capaciteit).

- Nieuwe producten binnen de dienst "bpack 24h prepaid online" werden gecreëerd, met name "24-7" (voor levering via een pakjesautomaat) of "@bpost". Afhankelijk van het gewicht kreeg deze productgroep de classificatie "U" (onder de 10 kg) of "C" (boven de 10 kg).
- In 2016 werden nieuwe productgroepen van het type "Business Sustaining" gecreëerd. Deze zijn gerelateerd aan de producten "Distripost Combi-pack", "Doc VAS", "Doc Customized Solutions" en "DM Solutions". Deze producten zijn gepersonaliseerde diensten voor klanten en zijn dan ook als "C" commercieel geklasseerd.
- Als gevolg van een opmerking van het BIPT werd de classificatie van de productcategorie BPack Contract ELP destruction correct weergegeven, namelijk "C".
- We hebben getest of de brieven onder 2 kg en pakketjes onder de 10 kg geklasseerd werden als "U". We bemerkten een uitzondering in de categorie "contractuele producten" van pakketjes, deze zijn als "C" geklasseerd. Gegeven de aard van het product is deze classificatie correct.
- Voor Global Sustaining werden de wijze van ingave en aanpassingen goed en uitgebreid beschreven. Zo werd er een analytische vergelijking gemaakt van de kosten en opbrengsten voor Global Sustaining in 2016 ten opzichte van 2015 en de belangrijkste verschillen werden verklaard. Daarnaast werden de belangrijkste kosten en opbrengsten van Global Sustaining inhoudelijk verklaard en nagekeken.

Met betrekking tot de inkomsten van 2016 in Global Sustaining werd er een teveel van € 1.688.318,85 geboekt. Dit teveel is gerelateerd aan het nieuwe product "China Mail & Packets LVS". Een nieuwe categorie van producten moet nog worden opgemaakt door bpost en de opbrengsten werden in 2016 tijdelijk onder Global Sustaining geboekt.

- Bepaalde verbeteringen werden aangebracht aan het PC-ID en/of aan de bijhorende beschrijving. Dit om consistentie te creëren tussen deze twee elementen en dit zonder impact op de classificatie van de producten.
- **Met betrekking tot punt 5**

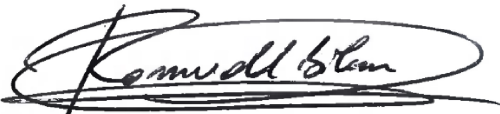
Door middel van interviews, op basis van ontvangen informatie van de betrokkenen en op basis van een steekproef van 25 wijzigingen, hebben wij de procedures volgens dewelke de basisgegevens van de analytische boekhouding worden gewijzigd en/of ingevoerd, evenals de verschillende controles die deze procedures bevatten geanalyseerd. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kunnen we bevestigen dat (i) de wijzigingen zijn geïnventariseerd en gedocumenteerd volgens een goed opgestelde en duidelijke chronologie waarbij de ingestelde procedures worden nageleefd, (ii) de wijzigingen zijn uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen en (iii) de wijzigingen concreet zijn vertaald in het costing-model.

Met betrekking tot (i) hebben wij vastgesteld dat het loggen van wijzigingen per sequentie (chronologie van de kostentoe wijzing in SAS-ABM) manueel in een Excel bestand wordt geïnventariseerd. Bovendien worden de wijzigingen sinds 2010 eveneens onderbouwd via LOG-files. We wensen hierbij evenwel de aandacht te vestigen dat alle informatie die is opgenomen in de LOG-files, niet automatisch geregistreerd werd. Voor onze overige opmerkingen over het gebruik van de LOG-files verwijzen we naar punt 3 van onderhavig verslag.

Met betrekking tot (ii) en (iii) hebben wij op basis van een steekproef van 25 wijzigingen vastgesteld dat de wijzigingen zijn uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen en dat de wijzigingen concreet zijn vertaald in het costing-model SAS-ABM.

**HET COLLEGE VAN COMMISSARISSEN,  
DE LEDEN VAN HET INSTITUUT DER BEDRIJFSREVISOREN**

Ernst & Young Bedrijfsrevisoren BCVBA  
vertegenwoordigd door



Romuald Bilem  
Venoot\*

\* Handelend in naam van een BVBA

PVMD Bedrijfsrevisoren BCVBA  
vertegenwoordigd door



Caroline Baert  
Venoot\*

**HET REKENHOF**

vertegenwoordigd door



Philippe Roland  
Eerste voorzitter van het Rekenhof



Hilde François  
Voorzitter van het Rekenhof

Appendix: "Kost allocatie per product voor het jaar 2016"