

Bilan du marché postal trois années après la libéralisation totale du 1er janvier 2011

Auteurs:

Alex Dieke

Alexandre de Streef

Antonia Niederprüm

Sonja Thiele

WIK-Consult GmbH

Rhöndorfer Str. 68

53604 Bad Honnef

Allemagne

Bad Honnef, le 27 Février 2015

Table des matières

1	Introduction	1
2	Analyse économique du marché postal belge	2
2.1	Portrait du marché postal	2
2.2	Marché de la poste aux lettres	3
2.3	Le marché des colis et des envois express	7
2.4	Accès au service universel et qualité de service	9
2.5	L'emploi et les investissements des opérateurs postaux	11
2.6	Perspectives d'évolution du marché	12
3	Analyse juridique du marché postal belge	15
3.1	Analyse du cadre réglementaire	15
3.1.1	Le cadre réglementaire belge	15
3.1.2	L'organisation de la régulation en Belgique	16
3.2	Les barrières réglementaires et l'absence de level playing field	22
3.2.1	Les conditions de la licence : une barrière à l'entrée majeure et contestée économiquement et juridiquement	23
3.2.2	Les autres barrières à l'entrée	26
3.2.3	Une absence de level-playing field entre les opérateurs postaux	28
4	Etude comparative internationale	30
4.1	Synthèse par pays et sujets	30
4.2	Evolution des marchés de la poste aux lettres depuis la libéralisation totale	31
4.3	La réglementation des marchés postaux	39
5	Conclusions	50
6	Recommandations	56

Note : Les chapitres 1, 2, 4 et 6 du présent rapport ont été traduits en français (depuis l'anglais) par M. Laurent Dubourg, traducteur professionnel de nationalité française.

1 Introduction

Le marché postal belge est totalement libéralisé depuis le début de 2011. Plus de trois ans se sont donc écoulés et il est maintenant temps d'examiner ce que cette libéralisation a apporté. Avant l'ouverture totale du marché, certains craignaient que le marché postal se retrouve submergé par des acteurs de qualité médiocre et à faibles normes sociales qui ne sélectionneraient que les domaines les plus rentables et ne contribueraient pas à assurer une mission de service universel au sein de l'ensemble du territoire. La présente étude dépeint le marché postal belge actuel et le cadre réglementaire s'appliquant aux services postaux en analysant l'évolution suivie depuis 2011. Elle compare l'état du marché en 2014 avec ce qui avait été prévu avant sa libéralisation totale. Elle formule des recommandations visant à faire évoluer la législation postale et ses réglementations compte-tenu des défis actuels et futurs.

Cette étude comporte quatre parties principales. En première partie, elle analyse le marché postal belge et son évolution depuis 2011, et trace les grandes lignes du développement à venir du marché et des défis inhérents. La deuxième partie consiste en une analyse juridique du marché postal. La troisième partie compare la performance du marché et les réglementations des services postaux de dix pays d'Europe, y inclus la Belgique. Enfin, l'étude tire des conclusions sur les évolutions du marché depuis 2011, et formule des recommandations fondées à la fois sur l'analyse juridique et économique et sur l'étude comparative internationale réalisées.

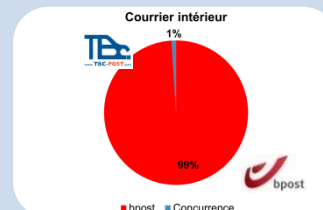
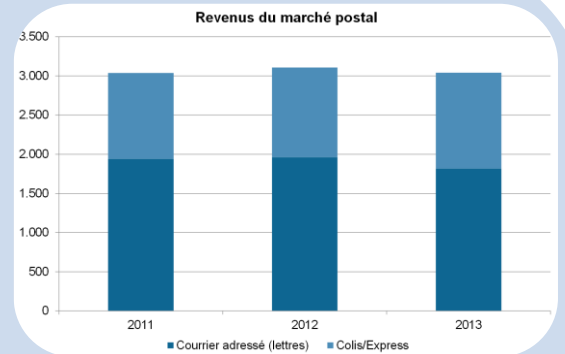
La méthodologie adoptée pour produire cette étude repose sur deux piliers: tout d'abord la conduite de recherches approfondies parmi la documentation accessible au public relative au marché postal belge, par exemple études de marché, décisions et autres documents publiés par l'IBPT, rapports annuels des opérateurs de services, articles de presse et publications d'associations représentatives du marché postal. Le deuxième pilier repose sur une série d'entretiens auprès des acteurs du marché postal: opérateurs de la poste aux lettres et de colis/express, et associations du marché postal. Au total, nous avons interviewé huit opérateurs et associations. Nous remercions chaleureusement chaque personne interviewée pour sa contribution à cette étude.

2 Analyse économique du marché postal belge

2.1 Portrait du marché postal

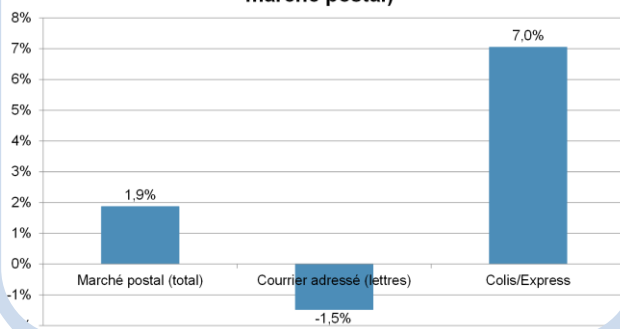
Le marché postal: faits et chiffres

- Revenus du marché postal en 2013: 3.041 millions €
- La majorité des revenus du marché provient des services de la poste aux lettres (60% en 2013), mais part de marché en régression
- Le secteur postal emploie plus de 32.000 personnes
- Très faible niveau de concurrence au sein du marché de la poste aux lettres (part de marché de bpost >99%)
- Le marché des colis est très concurrentiel : nombreux acteurs sur les marchés du B2B et du B2C



→ bpost: opérateur dominant sur les courriers transactionnels domestiques

Croissance du marché postal (Croissance annuelle 2010-2013 des revenus du marché postal)



Tendances du marché postal

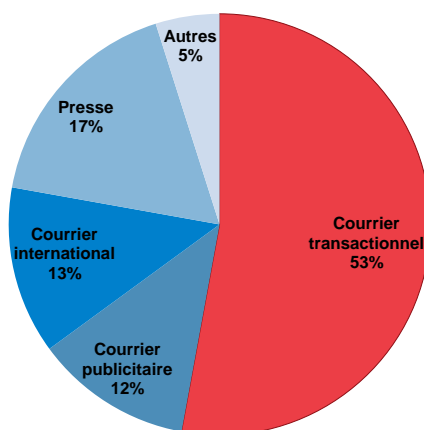
- Les volumes du courrier adressé diminuent (2,5% p.a. entre 2008 et 2012), les revenus également
- La numérisation et l'e-substitution sont les principales raisons de ce déclin
- Le marché des colis croît grâce à l'explosion du commerce électronique
- La forte croissance du courrier électronique devrait se poursuivre

2.2 Marché de la poste aux lettres

La moitié des revenus du courrier postal provient du courrier transactionnel

Au sein du marché de la poste aux lettres, plus de la moitié des revenus du courrier postal provient du courrier transactionnel (Figure 1). Le courrier transactionnel comprend, par exemple, les factures et les relevés bancaires, mais aussi le courrier quotidien expédié par les entreprises et le service public. La majorité des lettres est envoyée par quelques gros expéditeurs. D'après bpost, près de la moitié des revenus (47%) est générée par ses 100 plus gros clients¹. A l'inverse, seule une petite part du courrier transactionnel est envoyée par les particuliers. Les envois en nombre (càd les envois par plus de 500 unités) représentent la grande majorité des envois internationaux, professionnels et transactionnels.

Figure 1 Répartition par types de courrier (revenus)



Source: IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 Décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013

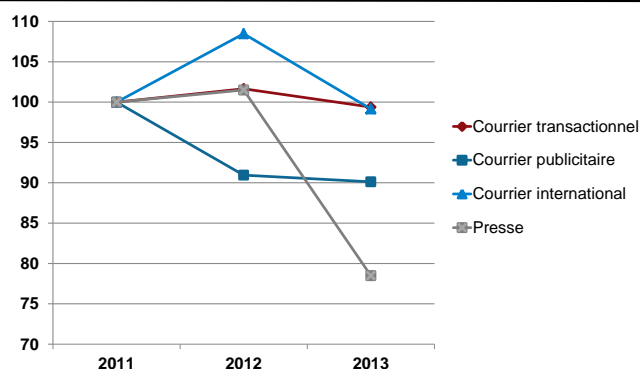
Fort déclin des revenus du secteur de la presse

Les différents types de courrier ont dans le passé tous enregistré un développement homogène de leurs revenus (voir Figure 2)². La plus forte baisse concerne le marché de la presse, qui a vu ses revenus décroître de plus de 19% depuis 2010, mais ce déclin est plutôt dû à des modifications des compensations versées par l'Etat à bpost pour la distribution de la presse qu'à l'évolution des volumes. Les revenus du publipostage ont également baissé (13,4%) tandis que les revenus du courrier transactionnel et international sont restés stables.

¹ Voy. bpost (2013), prospectus IPO, p. 23.

² Voy. IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013.

Figure 2 Baisse des revenus par types de courrier postal 2011-2013 (indexé)



Source: IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 Décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013.

Ces évolutions de revenus sont en ligne avec les tendances en volume publiées par bpost. Les volumes de courrier publicitaire adressé ont enregistré la plus forte baisse (baisse supérieure à 5% en 2011 et en 2012), alors que la baisse du courrier transactionnel semble varier en corrélation avec l'évolution de l'économie globale (comprise entre 0,5% et 4%): les pertes ont été plus importantes lors des périodes de développement économique faible que lors des années de croissance³. A contrario, la distribution de la presse a légèrement augmenté en volume : 627 millions en 2011 à comparer à 635 millions en 2013⁴. D'après bpost et d'autres acteurs du marché, l'évolution en volume est fortement influencée par l'e-substitution. Ceci est corroboré par les données d'Eurostat qui montrent que les belges utilisent de plus en plus les canaux numériques à diverses fins, dont certaines assez élaborées comme les services de banque en ligne et les achats sur Internet⁵. A l'inverse, les volumes concernant les journaux ont légèrement augmenté de 0,6% en moyenne entre 2011 et 2013.

Une absence presque totale de concurrence sur le marché de la poste aux lettres

L'apparition d'un concurrent sur le marché belge de la poste aux lettres est très récente. Contrairement aux attentes découlant de la libéralisation totale du marché ⁶, il n'y a eu aucun nouvel entrant entre 2011 et mai 2013. TBC-Post est actuellement le seul détenteur d'une licence sur le marché belge des envois de courrier; il se concentre sur la fourniture de ces services pour le courrier d'entreprises.

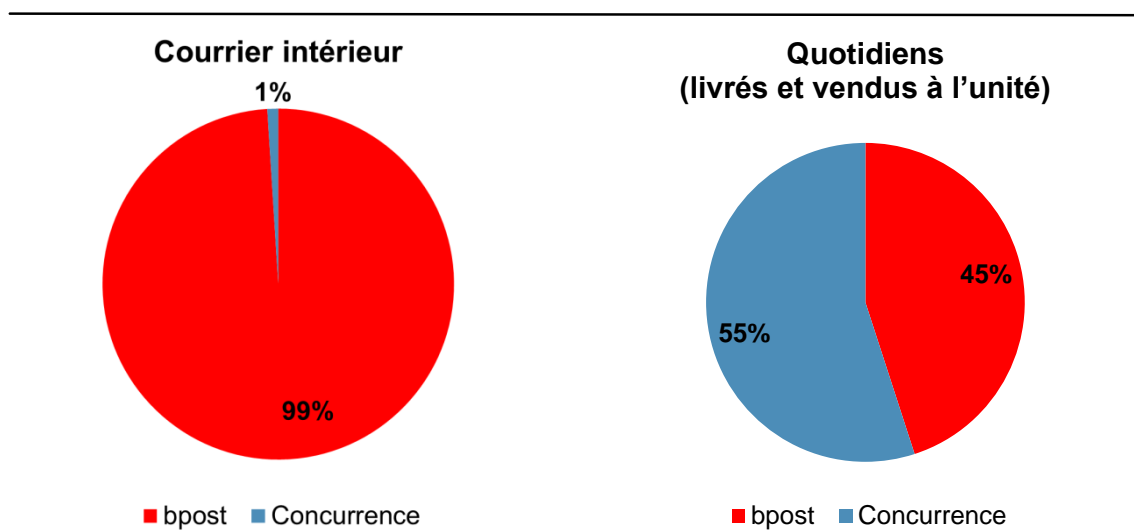
³ Voy. données Eurostat sur le PIB de la Belgique et bpost (2013), prospectus IPO, p. 5.

⁴ Voy. IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013, p.15.

⁵ Voy. données Eurostat pour la Belgique.

⁶ Voy. Price Waterhouse Coopers, Les impacts de la libéralisation totale du Marché Postal interne de 2009 sur le Service Universel, Etude pour la Commission européenne, mai 2006 et KPMG, Analyse de la méthode de calcul des coûts du service universel, Etude pour l'IBPT, février 2009.

Figure 3 Parts de marché estimatives sur les segments du marché de la poste aux lettres (2012)



Source: bpost (2013), prospectus IPO, p. 53 f.

Note: les chiffres concernant les quotidiens comprennent les abonnements livrés à domicile et les ventes dans le commerce.

Même si l'arrivée sur le marché de TBC-Post peut être considérée comme une étape vers un marché belge plus concurrentiel, il reste encore à voir si TBC-Post réussira à se conformer aux conditions imposées par sa licence, et particulièrement celles

Facteurs clés à propos de TBC Post
<ul style="list-style-type: none"> • Licence pour le marché de la poste aux lettres (correspondance) dans le cadre du service universel • TBC a annoncé une couverture de 40% du territoire en 2014 • TBC a son propre réseau de distribution pour le courrier transactionnel et recommandé • ~125 points de contact, ex : librairies • ~150 boîtes aux lettres
Source: Interview auprès de TBC-Post

concernant l'extension de sa couverture géographique. A fin 2014, les volumes de TBC-Post restent faibles et sont estimés à 1 % du marché de la poste aux lettres⁷. La répartition par segments du marché de la poste aux lettres montre que la position concurrentielle varie selon les segments. Au sein du marché des envois de courrier intérieur, la concurrence est extrêmement faible : les revenus de TBC-Post, seul concurrent de bpost, ne représentent que 1% des revenus totaux (voir Figure 3). Pour la distribution des

quotidiens, la position concurrentielle de bpost est moins forte. bpost annonce une part de marché de 45% sur l'ensemble de la distribution des quotidiens (livrés à domicile et vendus dans le commerce). Par conséquent, la part de marché de bpost sur la livraison des quotidiens à domicile doit être nettement plus importante. Le principal concurrent sur le segment de la distribution à domicile est Belgische Distributiedienst NV/Belgique

⁷ Voy. parts de marché estimatives de bpost en 2012 (2013), prospectus IPO, et propos recueillis lors des interviews de TBC-Post.

Diffusion SA qui livre les quotidiens par tournées matinales à Bruxelles et à Anvers. Les éditeurs ayant leur propre réseau de livraison sont également des concurrents⁸.

Sur le segment du courrier international, bpost fait face en Belgique à la concurrence de trois autres opérateurs: Spring Global Mail, Asendia, et DHL International Mail, tous filiales d'opérateurs postaux étrangers. bpost estime sa part de marché sur ce segment à environ 2%⁹.

Sur le segment du courrier international sortant (depuis la Belgique vers d'autres pays), la part de marché de bpost est plus importante mais néanmoins sans commune mesure avec celle sur le marché belge de l'envoi de correspondance intérieure. Ces dernières années, on a pu penser que la concurrence sur le segment du courrier transfrontalier pourrait perdre de sa force. Quelques opérateurs transfrontaliers ont réduit leurs activités, notamment par le biais de la fusion des activités courrier international du français La Poste et de Swiss Post au sein d'Asendia. Par ailleurs, DHL Mail International semble avoir également réduit ses activités en Belgique.

Fortes augmentations des prix en Belgique depuis 2008

Tableau 1 Prix des timbres à l'unité (lettre standard, 20g)

	Prix 2014	TCAM avant Lib. (2008-)	TCAM après Lib. (-2014)
bpost	0.77 €	9.6%	2.7%
TBC-Post	0.7 €	n.d.	n.d.

Note: Lib. = Libéralisation totale; TCAM = Taux de croissance annuelle moyen

Le coût d'une lettre égrenée a fortement augmenté depuis 2008, le prix du timbre à l'unité passant de 0,54 € à 0,77 € (2014)¹⁰. L'augmentation des prix a été plus forte avant la libéralisation, comme le montre le tableau 1. Soit une augmentation nominale de plus de 42% et de 32% en valeur réelle entre 2008 et 2014. TBC-Post, le seul détenteur de licence en Belgique, propose les lettres égrenées à un tarif inférieur d'environ 10% au tarif de bpost¹¹.

⁸ Toutefois, le niveau de concurrence représentée par les éditeurs n'est pas connu.

⁹ bpost (2013), prospectus IPO, p. 57.

¹⁰ bpost propose une remise pour l'achat d'un carnet de dix timbres, ramenant ainsi le coût d'une lettre à 0,70 €.

¹¹ Voy. liste des prix TBC-Post, TBC-Post (2014), Tarification des courriers prioritaires, 01/01/2014.

2.3 Le marché des colis et des envois express

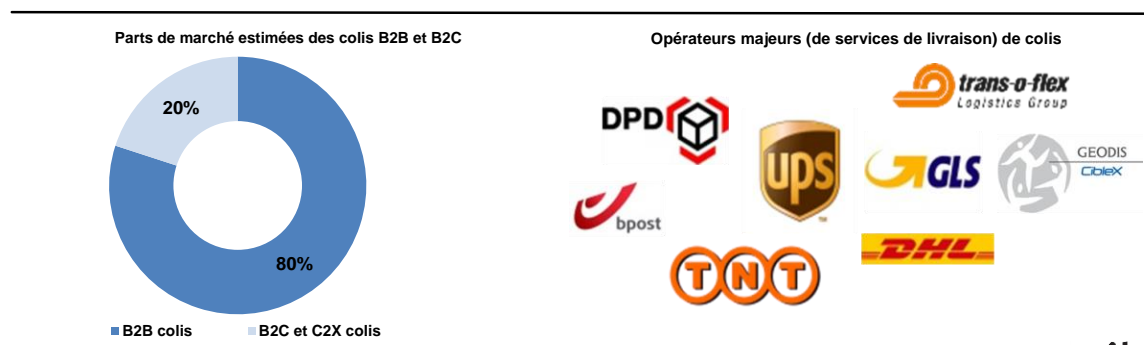
Le commerce électronique stimule la croissance du marché des colis

Le marché des colis et des envois express représente plus d'1,2 milliard d'€. Ses revenus ont augmenté par le passé à un taux moyen de 7% depuis 2010¹². Il faut ici noter que la croissance la plus forte a été enregistrée en 2010, et qu'elle n'a été que de 4% en moyenne entre 2011 et 2013. Le principal vecteur de ce marché a été l'explosion des achats en ligne. Le commerce électronique s'est considérablement développé, enregistrant une croissance à deux chiffres de 18,4% en 2013. Cette croissance devrait perdurer en 2014¹³.

Des différences importantes entre les services de livraison de colis B2B et B2C

Le marché des colis et des envois express est très concurrentiel. Il y a toutefois de fortes disparités entre les colis acheminés entre clients professionnels (B2B), et ceux entre consommateurs privés (B2C et C2X). Le segment du B2B représente la grande majorité du marché total des colis et des envois express (voir Figure 4), avec des revenus estimés (en 2013) à 750-800 millions d'€, d'après les revenus de 2012.¹⁴ Selon des estimations publiées par l'IBPT, cinq opérateurs ont une part de marché individuelle de plus de 15% sur le marché des colis et de l'express: bpost, TNT Express, UPS, Federal Express, et DHL. Il existe d'autres opérateurs de services de livraison de colis, et parmi ceux-ci : DPD, Geodis-Ciblex, et PostNL¹⁵.

Figure 4 Le marché du colis en Belgique



Source: bpost (2013), prospectus IPO

Source: sites Internet des sociétés

¹² D'après IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013, p.7.

¹³ Voy. be commerce (2014) Communiqué de presse 31 janvier 2014, E-commerce en Belgique - Perspectives de croissance et nouveautés pour 2014.

¹⁴ Estimation de bpost en 2013. Comparaison bpost (2013), prospectus IPO, p.57.

¹⁵ Voy. IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013, p.14.

Les deux segments diffèrent en structures, produits et prix. Alors que les expéditeurs du segment du B2B choisissent habituellement des services de livraison de colis ou express rapides et d'un coût élevé pour des marchandises urgentes, les expéditeurs du segment du B2C sont des vendeurs à distance et des marchands en ligne dont la clientèle ne requérait pas jusqu'alors un niveau de service express. Ceci est toutefois en train d'évoluer du fait d'acheteurs en ligne qui demandent une livraison rapide de leurs commandes. Les expéditeurs du segment du C2X, qui représentent une minorité de ce segment, sont encore plus sensibles au prix.

Les opérateurs de livraison de colis et de livraison express ont des positions différentes sur les segments du B2B et du B2C/C2X, en fonction de leur niveau de service, et de leur structure de produits et de prix. Des opérateurs comme, par exemple, FedEx, UPS et Ciblex se concentrent sur le segment du B2B qui est plus concurrentiel que le segment du B2C du fait de l'absence d'un opérateur dominant. Il existe quelques opérateurs d'importance sur le marché de la livraison des colis et de l'express ; leurs logos sont reproduits dans la Figure 4.

La position de bpost sur le marché varie en fonction des segments¹⁶ : bpost a une part de marché importante sur le segment du B2C/C2X de l'ordre de 50% en revenus, mais toutefois bien moindre que sur le marché de la poste aux lettres. En 2013, bpost a estimé sa part de marché sur le segment du B2B à environ 5% (semble-t-il sur la base des données de 2012)¹⁷. Cette part de marché assez faible résulte d'un niveau de service différent entre bpost et les opérateurs usuels de l'express¹⁸. bpost a annoncé des plans d'action visant à améliorer sa position sur le marché des services B2B¹⁹.

Sur le segment du B2C/C2X, bpost dispose d'un avantage dans la mesure où elle livre quotidiennement chaque foyer et propose un accès aisé aux particuliers qui souhaitent envoyer des colis à l'unité ou renvoyer leurs achats en ligne. La croissance globale du marché des colis a été principalement tirée par la croissance du segment du B2C/C2X sous l'impulsion des ventes du commerce électronique²⁰.

L'augmentation des prix pour les colis à l'unité a ralenti

Comme cela a été le cas pour le marché de la poste aux lettres, les prix de bpost pour les colis à l'unité ont assez fortement augmenté au cours des dernières années. Ainsi, le prix pour un colis jusqu'à 2 kg est en 2014 30% plus élevé qu'en 2008. Le facteur clé de cette augmentation ne semble pas être la libéralisation totale du marché de la poste aux lettres, puisque l'augmentation moyenne annuelle du prix a ralenti après 2008 (voir

¹⁶ Pour les chiffres concernant les parts de marché, voy. bpost (2013), prospectus IPO, p. 55.

¹⁷ Voy. bpost (2013), prospectus IPO, p. 68.

¹⁸ D'après les propos des parties prenantes interviewées dans le cadre de la présente étude.

¹⁹ bpost (2013), prospectus IPO, p. 68.

²⁰ Propos recueillis auprès des parties prenantes interviewées dans le cadre de la présente étude.

Tableau 2). bpost n'a pas, à la différence du tarif des lettres, augmenté ses prix pour les colis à l'unité au début de 2015²¹.

Tableau 2 Prix de bpost pour les colis à l'unité

	Prix 2014	CAM avant Lib. (2008-)	CAM après Lib. (-2014)
Colis, 2 kg	6,50 €	6%	3,3%
Colis, 5 kg	8,80 €	4,4%	3,7%

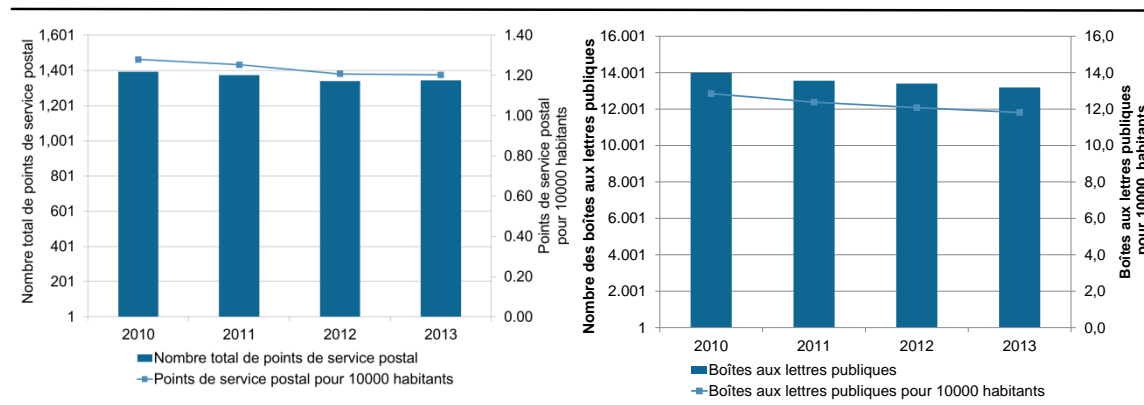
Lib. = Libéralisation complète; TCAM = Taux de croissance annuelle moyen

2.4 Accès au service universel et qualité de service

bpost a largement conservé son réseau de points de services postaux depuis 2008

bpost exploitait en 2013 plus de 1300 bureaux de poste et agences postales. Ce chiffre correspond à peu près au nombre de points de services postaux de 2008. Il a légèrement diminué au cours des dernières années. bpost déclare disposer d'un point de service postal dans chaque commune et de plus de 1300 bureaux de poste au total.

Figure 5 Points de service postal et boîtes aux lettres publiques



Source: IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 Décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013

Le nouvel entrant TBC-Post a mis en place des points de service postal

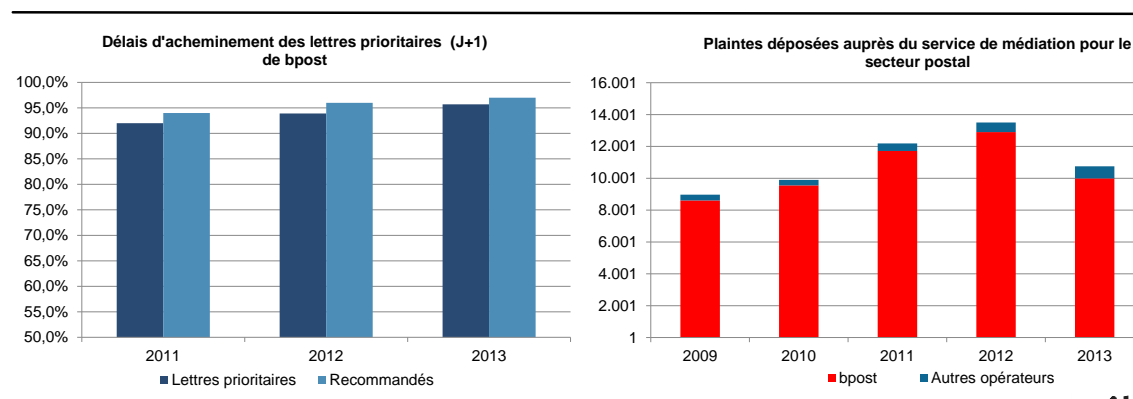
L'accessibilité aux services postaux s'est récemment légèrement améliorée grâce à l'adjonction de points de service postal supplémentaires exploités par le nouvel entrant TBC-Post. Cet opérateur postal exploitait environ 150 points de service postal en 2014, organisés comme des agences, dans des supermarchés et des librairies, entre autres.

²¹ Voir bpost (2015), Guide pratique 2015 pour les envois du particulier.

bpost utilise également des agences postales, mais doit se conformer à son Contrat de gestion. Environ la moitié du réseau de bpost est constitué de bureaux de postes gérés en propre. Les agences postales, appelées 'Points Poste', proposent des services postaux et financiers de base. La clientèle peut y acheter des timbres, recevoir et envoyer des lettres et des colis ainsi que des recommandés, et recevoir des paiements d'un montant maximum de 500 €. Afin d'améliorer l'accessibilité à destination de la clientèle en ligne qui souhaite recevoir ou renvoyer des colis en provenance du commerce en ligne en dehors des heures d'ouverture des bureaux de poste, bpost a récemment ouvert des espaces libre-service pour les colis, les 'bpost 24/7'. A fin 2013, il en existait 85 en Belgique.

Haut niveau de la qualité de service

Figure 6 Qualité de service



Source: IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 Décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013

Source: Service de médiation pour le secteur postal, Rapports annuels

bpost a atteint en 2013 ses objectifs en termes de délais d'acheminement (voir Figure 6). Depuis 2011, la performance en termes de délais d'acheminement s'est légèrement améliorée. Ainsi, même avant la libéralisation totale, bpost avait déjà obtenu de très bons résultats avec des scores supérieurs à 93% de livraison à J+1 pour les lettres prioritaires. Malgré ces bons résultats et le fait que bpost a respecté ses obligations légales, le médiateur pour le secteur postal a noté une hausse du nombre de plaintes déposées par les clients jusqu'en 2012. En 2012, le médiateur a reçu un nombre record de plaintes, en augmentation d'environ 45% par rapport à 2009. La majorité de ces plaintes concernait bpost (voir Figure 6). Une part importante de l'augmentation provenait des colis dont le nombre avait considérablement augmenté.

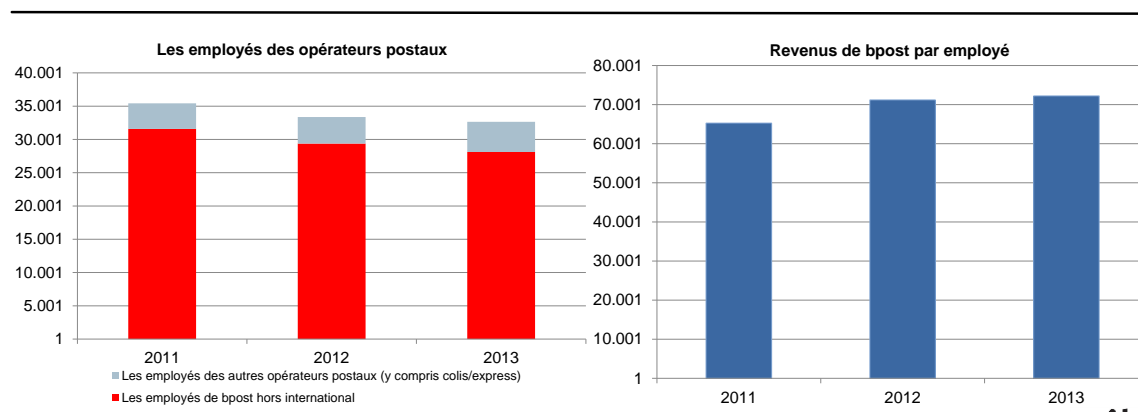
Toutefois, le fait que le nombre de plaintes déposées auprès du médiateur a diminué en 2013 est de bon augure. Ceci corrobore l'amélioration de la satisfaction de la clientèle en 2013 mentionnée par bpost²².

2.5 L'emploi et les investissements des opérateurs postaux

Le nombre total d'emplois du secteur est à la baisse

Le secteur postal, dans sa globalité, en prenant en compte les opérateurs de la poste aux lettres ainsi que ceux de l'express et des colis, employait 32.655 personnes en 2013²³. Entre 2009 et 2013, le nombre d'emplois a baissé année après année de 15% au total (voir Figure 7). bpost a réduit ses effectifs de 16,4%, soit une réduction supérieure à la moyenne du marché.

Figure 7 L'emploi dans le secteur postal



Source: Données IBPT

Source: IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 Décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013 et données sur l'emploi fournies par l'IBPT

Bien qu'ayant l'obligation légale d'employer du personnel statutaire, bpost a diminué le nombre de contrats de travail statutaires au cours des dernières années. Alors qu'il y avait plus de 21.000 employés statutaires en 2010, ce nombre a baissé à 15.234 en 2013 (~53% de l'effectif total de bpost)²⁴.

En 2013, les concurrents de bpost employaient 4.543 personnes dont la plupart travaillait au sein des opérateurs de colis et de l'express. La concurrence a été frappée

²² bpost (2014), Rapport annuel 2013, p. 47. A noter que les données sur la satisfaction de la clientèle mentionnées par l'IBPT ne font pas ressortir le même niveau de satisfaction. Les résultats portant sur la satisfaction de la clientèle mentionnés par bpost et par l'IBPT ne sont pas directement comparables du fait de l'utilisation de méthodologies différentes.

²³ Chiffres de l'IBPT.

²⁴ bpost (2014), rapport annuel 2013, p. 111 et bpost (2011), rapport annuel 2010, p. 67.

par la crise économique et financière, ce qui l'a obligée à réduire ses effectifs d'environ 20% (2009-2011). Depuis le début de la reprise en 2009/2010, elle a recommencé à embaucher, augmentant ainsi ses effectifs de 18,5% depuis 2011.

Amélioration de la productivité grâce à la réduction du nombre d'emplois

Par suite de la réduction du nombre des emplois, bpost a fortement augmenté sa productivité, comme le montrent les chiffres de revenu par employé (voir Figure 7). Les bons résultats financiers de bpost, comme nous l'expliquons au paragraphe 4.2, sont donc pour partie la conséquence de la réduction du nombre d'emplois et des modifications des conditions de travail. bpost a également commencé à embaucher du nouveau personnel pour la distribution du courrier à des salaires inférieurs à ceux du personnel en place, arguant que ces nouveaux employés étaient des facteurs « auxiliaires ».

Investissements en augmentation dans le secteur postal

Les opérateurs du secteur postal, et notamment les opérateurs de colis et de l'express, ont investi 152 millions d'€ en 2013²⁵, soit une augmentation de 15% depuis 2011. Les opérateurs ont investi, en moyenne, 5% de leurs revenus. Quelques opérateurs ont investi nettement plus, comme par exemple le nouvel entrant sur le marché de la poste aux lettres TBC-Post qui a annoncé avoir investi près de 10% de ses revenus en nouvelles installations de tri, parc de véhicules de livraison, et en informatique²⁶.

Une part importante de ces investissements provient de bpost, qui est l'opérateur le plus important du marché. bpost a récemment investi dans l'amélioration de son efficacité, ainsi que dans la réorganisation de son réseau et dans ses installations de tri de colis. Ces investissements font partie du plan *Vision 2020* de bpost, qui comprend également l'augmentation du tri automatisé pour la tournée, la centralisation et la réorganisation de la préparation du courrier, le remplacement des plateformes opérationnelles par 60 centres de courrier, la construction d'un nouveau centre de tri pour les colis (Bruxelles X) et l'agrandissement d'autres centres.

2.6 Perspectives d'évolution du marché

Des volumes en baisse: un défi pour les opérateurs de la poste aux lettres

Les évolutions futures du marché de la poste aux lettres se caractérisent par une baisse globale des volumes, et donc des revenus. Les opérateurs postaux s'attendent à ce que la part du numérique, déjà existant sur le marché, continue à l'avenir à se

²⁵ IBPT (2014), Communication du Conseil de l'IBPT du 11 décembre 2014 concernant l'Observatoire du Marché des Activités Postales en Belgique pour les années 2010 à 2013.

²⁶ Propos recueillis lors d'une interview de TBC-Post réalisée pour la présente étude.

développer de plus en plus.²⁷ Mais ils pourront également tirer avantage du succès des canaux numériques au fur et à mesure que la clientèle achète toujours plus en ligne. Les marchandises de petite taille et de faible valeur peuvent être facilement envoyées en tant que lettre volumineuse, ce qui permet de diminuer les coûts d'expédition des marchands en ligne (et des consommateurs). Par conséquent, le nombre de lettres volumineuses et de paquets et colis devrait augmenter. Le défi auquel doit faire face bpost, qui est l'opérateur historique sur le marché de la poste aux lettres, consiste en la réorganisation de ses installations de tri et de ses réseaux de distribution afin d'amortir la baisse des volumes. Les opérateurs de la poste aux lettres devront également explorer de nouveaux domaines d'activités leur permettant de compenser les pertes en revenus provenant de la poste aux lettres, comme par exemple des produits/services ciblés sur les marchands en ligne, ou bien des prestations d'expédition/publipostage hybrides.

Figure 8 Perspectives d'évolution et principaux défis des marchés des lettres et des colis

	Volumes, revenus	Tendances, innovations	Concurrence	Situation financière des opérateurs
Perspectives	<ul style="list-style-type: none"> Globalement, impact positif du commerce électronique Lettres, baisse attendue Colis, croissance attendue 	<ul style="list-style-type: none"> Globalement, le commerce électronique appelle de nouveaux services et de nouveaux modèles de distribution Lettres, courrier hybride Colis : alternatives à la livraison à domicile, suivi en temps réel, réacheminement 	<ul style="list-style-type: none"> Lettres : pas de nouvel entrant attendu Colis (Prix) : la concurrence sur le secteur du B2B va continuer à s'intensifier car les volumes stagnent 	<ul style="list-style-type: none"> bpost bien préparée TBC-Post devra gagner des clients Investissements et réorganisation de la distribution nécessaires pour le segment du B2C
Défi	<ul style="list-style-type: none"> Lettres : réorganisation du réseau, explorer de nouveaux domaines d'activité Réorganiser la distribution pour le B2C, maîtriser les coûts 	<ul style="list-style-type: none"> Lettres : concevoir des produits/services pour les marchands en ligne Colis : trouver des nouveaux modèles de distribution appréciés par la clientèle 	<ul style="list-style-type: none"> Lettres : Concurrents : se conformer aux obligations de la licence, augmenter les volumes Colis : gagner/garder les parts de marché sur le segment du B2C 	<ul style="list-style-type: none"> TBC-Post : gagner des clients bpost : bien préparée pour les activités B2C Les opérateurs de colis doivent continuer à investir dans la distribution sur le segment du B2C

Les acteurs du marché de la poste aux lettres ne s'attendent pas à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché. Il est possible que le seul détenteur actuel de licence TBC-Post éprouve des difficultés à attirer des clients et à développer ses volumes dans les années à venir. Ceci dépend essentiellement de la propension de la clientèle à basculer vers d'autres opérateurs, ce qui impactera la stabilité financière de l'opérateur.

²⁷ Ceci dépend toutefois de la mise en oeuvre pratique des initiatives gouvernementales concernant le numérique, telles qu'annoncées par l'agence du numérique du gouvernement belge actuel. Voy. Chambre des Représentants de Belgique (2014), Note de politique générale du vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, Doc 54 0020/016.

Une telle « viscosité » de la clientèle peut être perçue comme une « barrière économique à l'entrée ». Le défi majeur pour TBC-Post sera de développer suffisamment ses volumes afin de se conformer aux exigences imposées par sa licence, et plus particulièrement à l'obligation d'accroître sa couverture géographique afin de couvrir 80% du territoire belge dans chaque région. bpost, pour sa part, semble bien préparée pour affronter l'avenir, car elle a déjà récemment beaucoup travaillé à l'amélioration de son efficacité et affiché des résultats financiers solides au cours des dernières années. Il n'en demeure pas moins que bpost devra continuer ses efforts en matière d'efficacité pour faire face à la menace de la concurrence en provenance de la substitution et de TBC-Post.

Sur le marché des colis, la compétitivité des modèles de distribution sera déterminante

Le marché belge des colis est et sera fortement influencé par le commerce électronique. La croissance du segment du B2C, notamment, dépend de la poursuite de l'essor du commerce électronique. A l'inverse, les acteurs du marché anticipent plutôt une stagnation des volumes du segment du B2B. Sur le segment du B2C, la distribution est beaucoup plus coûteuse que pour le segment du B2B car les destinataires particuliers sont rarement à leur domicile pendant la journée. Il existe à ce jour de nombreuses solutions pour la réception des colis, par exemple des stations automatisées 24/7, la livraison en boutiques, ou le réacheminement des colis en cas d'absence du destinataire.

Le défi majeur auquel devront faire face les opérateurs de colis sera, pour chacun d'entre eux, de surfer sur le développement du commerce électronique tout en maîtrisant ses coûts de distribution. Ils devront concevoir de nouvelles alternatives à la distribution à domicile que la clientèle appréciera et pour lesquelles elle sera prête à payer. La concurrence pour le choix des modèles de distribution sera le facteur discriminant qui permettra, ou non, aux opérateurs d'augmenter leurs parts de marché sur le segment du B2C. Même s'il semble que bpost est plutôt bien préparée grâce à sa notoriété auprès des consommateurs grand public, chaque opérateur du marché devra continuer à investir dans des structures de distribution afin de répondre à la croissance de la demande. Par exemple, DHL a annoncé en janvier 2015 qu'il allait déployer un réseau de 1.600 boutiques de colis en Belgique (plus que le nombre de bureaux de poste actuels de bpost). En fin de compte, la capacité des opérateurs à réussir sur le segment du B2C conditionnera leur place et leur rentabilité sur le marché des colis.

3 Analyse juridique du marché postal belge

Ce chapitre analyse le cadre réglementaire postal belge et les possibles barrières à l'entrée qu'il entraîne. Dans une première section, il détaille le cadre réglementaire en étudiant successivement les règles d'entrée et d'opération sur le marché, les règles d'accès au réseau et à l'infrastructure postale, les règles relatives au service universel et aux autres services d'intérêt économique général. Dans une deuxième section, il tente d'identifier les barrières réglementaires à l'entrée qui diminuent les incitants à l'entrée ainsi que les règles qui défavorisent les nouveaux entrants par rapport à l'opérateur en place.

3.1 Analyse du cadre réglementaire

3.1.1 Le cadre réglementaire belge

Le cadre réglementaire postal belge est principalement composé de²⁸ :

- La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en particulier son titre IV portant réforme de la Régie des postes (articles 129 à 154ter). Cette loi a été modifiée à de nombreuses reprises et en dernier lieu par la loi du 19 avril 2014. Une modification très importante a eu lieu avec la loi du 13 décembre 2010 qui visait à transposer la troisième directive postale et à adapter le cadre réglementaire belge à la libéralisation complète du secteur ;
- La loi du 6 juillet 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux. Cette loi traite, d'une part, de certaines activités et privilèges de bpost ainsi que de son régime de retraites et, d'autre part, de certaines obligations s'appliquant à l'ensemble des prestataires de services postaux, notamment en matière de responsabilité civile en cas de perte ou dommage aux envois postaux et en matière de responsabilité pénale en matière de violation du secret des lettres ;
- La loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Cette loi organise le fonctionnement, le rôle et les pouvoirs de l'IBPT ;
- 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 ;
- L'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal. Cet arrêté précise certaines conditions relatives au traitement et à la distribution des

²⁸ D'autres actes d'importance plus mineure composent également le cadre réglementaire comme l'arrêté ministériel du 20 avril 2007 portant réglementation des boîtes aux lettres particulières.

envois postaux, au service postal universel et aux autres missions de service public ;

- L'arrêté royal du 29 mai 2013 approuvant le cinquième contrat de gestion entre l'Etat et bpost pour la période 2013-2015. Le contrat de gestion précise les obligations de service universel ainsi que les autres services d'intérêt économique général à charge de bpost ;
- L'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 avril 2014. Cet arrêté organise la procédure et les conditions de licence pour les services compris dans le service universel, la régulation tarifaire du service postal universel (price cap), le contenu et les exigences du service universel postal ainsi que la procédure de désignation du prestataire du service universel ;
- L'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application les articles 142, § 4, 144quater, § 3, 148sexies, § 1er, 1° et 148septies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et déterminant les plafonds des dommages et intérêts dus par les prestataires des services postaux en cas de responsabilité extracontractuelle de la perte, du vol, de l'avarie et/ou du retard d'un envoi postal au cours de l'exécution d'un service postal effectué dans le cadre d'un service public, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 avril 2014. Cet arrêté précise certains éléments pour l'octroi de la licence postale, les possibilités de sanction en cas de non-respect de certaines normes de qualité et fixe un plafond pour les dommages et intérêts en cas de perte, vol, avarie et/ou retard d'un envoi postal ;
- L'arrêté royal du 12 janvier 1970 portant réglementation du service postal. La plupart des dispositions de cet arrêté ont été abrogées et sont maintenant remplacées par les dispositions de l'arrêté royal du 24 avril 2014 du même nom, mais il reste quelques dispositions visant les missions de service public de bpost en matière financière.

3.1.2 L'organisation de la régulation en Belgique

(a) La régulation d'entrée et d'opération sur le marché

La fourniture d'envois de correspondance relevant du service universel est soumise à l'obtention d'une *licence individuelle*²⁹. La licence est octroyée pour 10 ans par l'IBPT

²⁹ Art. 148sexies, §1 et §4 de la loi du 21 mars 1991. L'envoi de correspondance est défini à l'art. 131, §8 de la loi de 1991 comme une *communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement*. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance. Les prestations du service universel sont définies à l'art. 142 de la loi du 21 mars 1991 : la levée, le tri, le transport et la distribution au moins 5 jours par semaine des envois postaux jusqu'à 2 kg et des colis postaux jusqu'à 10 kg, la distribution des colis postaux jusqu'à 20 kg reçus d'autres Etats membres, les services relatifs aux envois recommandés et valeurs déclarées. Notons que le service postal universel comprend aussi bien les services nationaux que les services

selon une procédure transparente, non discriminatoire, proportionnée et fondée sur des critères objectifs³⁰. Cette licence est soumise à de *nombreuses conditions* en matière de distribution et en matière tarifaire. En particulier, le titulaire de licence doit s'engager à une couverture territoriale couvrant 80% de chacune des trois régions du pays après 5 ans d'activités, à assurer une distribution au moins deux fois par semaine après 2 ans d'activités, à pratiquer un tarif uniforme par client dans sa zone de couverture, à assurer un service fiable et à disposer d'une infrastructure minimale, comprenant suffisamment de personnel et d'un processus opérationnel adéquat³¹. Actuellement, un seul opérateur, TBC Post, a acquis une licence depuis le 1er janvier 2011³².

En outre, la levée, le tri et la distribution des envois de correspondance, à l'exception des envois postaux qui ne relèvent pas du service universel, du service limité au transport et des activités de routage, doivent être effectués, et sont *présumés de manière irréfragable être faits, par des travailleurs* avec contrat de travail, et non par des indépendants³³.

Enfin, le prestataire du service universel et les détenteurs de licence postale doivent s'acquitter d'une *redevance de régulation*, en principe correspondant à 0.1% de leur chiffre d'affaires pour les services postaux relevant du service universel (si celui-ci est supérieur à 500 000 €), afin de financer les activités postales de l'IBPT³⁴.

La fourniture des autres services postaux³⁵ n'est pas soumise à l'obtention d'une licence ou d'une autorisation, mais doit respecter les exigences essentielles qui sont des conditions imposées par l'Etat pour des raisons d'intérêt général de nature non économique ainsi que des obligations en matière de traitement des plaintes et recours³⁶. En outre, les entreprises qui offrent des services postaux contre lesquelles au moins 12 plaintes ont été recevables et ayant un chiffre d'affaires d'au moins 500 000 € doivent s'acquitter d'une *redevance de médiation* destinée à financer les activités du médiateur postal³⁷.

(b) La régulation d'accès au réseau et à l'infrastructure postale

Les prestataires de services postaux doivent donner accès aux *services relevant du service universel et aux éléments de l'infrastructure postale* nécessaires pour

transfrontières et que les activités de transport et de routage ne sont pas soumises à l'obtention d'une licence.

30 Art. 148sexies, §2 de la loi du 21 mars 1991, articles 2 à 7 de l'A.R. de 2006 mettant en application le titre IV, articles 10 à 19 de l'A.R. de 2006 mettant en application les articles 142, § 4, 144quater, § 3, 148sexies, § 1er, 1° et 148septies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et déterminant les plafonds des dommages et intérêts.

31 Art. 148sexies, §1 de la loi du 21 mars 1991, art. 35 de l'A.R. de 2006 mettant en application le titre IV.

32 Communication du Conseil de l'IBPT du 7 mai 2014 concernant la liste des opérateurs postaux auxquels une licence individuelle pour la fourniture d'un service compris dans le service universel a été octroyée.

33 Art. 148decies de la loi du 21 mars 1991.

34 Art. 148septies/1 de la loi du 21 mars 1991.

35 Les services postaux sont définis à l'art. 131, 1° de la loi du 21 mars 1991 comme les services qui consistent en la levée, le tri l'acheminement et la distribution des envois postaux (envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé) à l'exclusion des services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine de l'envoi du courrier.

36 Art. 148bis de loi de 1991 et art. 21 A.R. 2014 sur la réglementation du service postal.

37 Art. 45ter de la loi du 21 mars 1991.

développer des activités postales. Cela vise notamment les boîtes aux lettres louées auprès d'un opérateur postal, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement, le service de retour à l'expéditeur³⁸. Cet accès doit être octroyé de manière transparente et non discriminatoire et peut faire l'objet d'un contrôle et d'une intervention de l'IBPT en cas d'échec des négociations commerciales³⁹.

De plus, bpost doit donner accès dans des conditions équitables et non-discriminatoires aux *bureaux de poste* maintenus dans le cadre du SIEG relatif au réseau et qui sont indispensables pour ses concurrents⁴⁰.

En outre, lorsque le prestataire de service universel applique des *tarifs spéciaux*, il doit respecter les principes de transparence et de non-discrimination tant en ce qui concerne les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent⁴¹.

(c) Le service universel

Le service universel *comprend différents services* : la levée, le tri, le transport et la distribution au moins 5 jours par semaine des envois postaux jusqu'à 2 kg et des colis postaux jusqu'à 10 kg, la distribution des colis postaux jusqu'à 20 kg reçus d'autres Etats membres, les services relatifs aux envois recommandés et valeurs déclarées ainsi que des obligations internationales découlant soit des actes pertinents de l'Union Postale Universelle, soit d'autres normes ou conventions, le service universel incluant les services transfrontières. En outre, il comprend le *maintien d'un réseau d'accessibilité* : les 589 communes belges doivent disposer d'un point d'accès, il doit y avoir au moins une levée, une expédition et une distribution au moins 5 jours par semaine et la distribution des envois postaux doit s'étendre à toutes les habitations du pays pourvues d'une boîte postale réglementaire⁴².

Les prestations du service universel ont certaines *caractéristiques* :

- Elles doivent respecter les exigences essentielles, être disponibles sans discrimination et ne pas être interrompues sauf en cas de force majeure⁴³ ;
- Elles doivent avoir des *tarifs* qui sont abordables et respectent le *price cap* basé sur les services d'un panier des petits utilisateurs⁴⁴ et contrôlés de manière *ex*

³⁸ Voy. les travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, Commentaires des articles, *Doc. Ch.* 53-202/1, p. 27.

³⁹ Art. 148ter de la loi du 21 mars 1991.

⁴⁰ Art. 25 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁴¹ Art. 144ter, 5^o de la loi du 21 mars 1991. L'IBPT a condamné bpost pour non-respect de cet article dans ses pratiques tarifaires en 2010 à l'égard des consolidateurs (Décision du Conseil de l'IBPT du 20 juillet 2011 concernant les tarifs conventionnels de bpost pour l'année 2010). Toutefois, cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Bruxelles qui a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-340/13 *bpost c. IBPT* concernant l'interprétation de l'article 12 de la directive 97/67. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt le 11 février 2015, par lequel elle dit pour droit que « le principe de non-discrimination des tarifs prévu à l'article 12 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, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un système de rabais quantitatif par expéditeur, tel que celui en cause au principal. »

⁴² Art. 142, §§1-2 de la loi du 21 mars 1991, articles 8-9 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁴³ Art. 142, §3 de la loi du 21 mars 1991.

ante par l'IBPT, sont orientés sur les coûts, identiques pour l'ensemble du pays, transparents et non discriminatoires⁴⁵ ;

- Elles doivent respecter des *normes de qualité* notamment quant à la durée de l'expédition, la régularité et la fiabilité⁴⁶ ;
- En outre, le prestataire du service universel doit mettre à disposition des utilisateurs une *charte du consommateur* comprenant de nombreuses informations sur les caractéristiques et les tarifs des services⁴⁷. Il doit également fournir des informations à l'IBPT pour lui permettre d'exercer ses missions de régulation⁴⁸.

Le prestataire du service universel a été désigné par la loi jusqu'en décembre 2018, il s'agit de bpost⁴⁹. Pour la suite, il sera désigné selon un mécanisme ouvert pour une période de 10 ans⁵⁰.

Le coût net du service universel est calculé par le prestataire du service universel et vérifié par l'IBPT selon la méthode du coût net évité (différentiel entre l'existence des obligations de service universel et l'absence de ces obligations) en tenant compte de tous les éléments pertinents y compris les bénéfices immatériels⁵¹. Pour permettre ce calcul, le prestataire du service universel doit tenir une comptabilité analytique distinguant les différents services compris dans le service universel, dans les SIEG et les autres services postaux et utilisant la méthode d'allocation complète des coûts (FDC) pour laquelle le principe ABC (Activity-Based Costing) est appliqué⁵². Cette comptabilité interne est vérifiée sous le contrôle de l'IBPT⁵³.

Si le coût net dépasse 3% du chiffre d'affaires du prestataire du service universel dans le segment du service universel, il représente une charge inéquitable qui doit être

44 En vertu de l'art. 144ter, §1, 1°, ce panier comprend : les envois domestiques prioritaires et non prioritaires dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg, le courrier transfrontière sortant prioritaire et non prioritaire dont le poids est inférieur ou égal à 2 kg, les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg et les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.

45 Art. 144ter de la loi du 21 mars 1991, articles 28 à 32 de l'A.R. de 2006 mettant en application le titre IV, art. 7 du 5^{ème} contrat de gestion. Sur la mise en œuvre du price cap pour 2015, voy. la décision du Conseil de l'IBPT du 8 octobre 2014 concernant l'analyse de la proposition tarifaire de bpost des tarifs pleins à la pièce pour l'année 2015.

46 Art. 144quater de la loi du 21 mars 1991, art. 34 de l'A.R. de 2006 mettant en application le titre IV, articles 5-6 du 5^{ème} contrat de gestion.

47 Art. 144 et 144bis de la loi du 21 mars 1991.

48 Art. 36 A.R. de 2006 mettant en œuvre le titre IV.

49 Art. 144octies, §1 de la loi du 21 mars 1991 et art. 4 du 5^{ème} contrat de gestion.

50 Art. 144octies, §§ 2-4 de la loi du 21 mars 1991 et articles 38-45 de l'A.R. de 2006 mettant en application le titre IV.

51 Art. 144undecies, §1 de la loi du 21 mars 1991. Sur la méthodologie de vérification du calcul du coût net du service universel qui sera suivie par l'IBPT, voy. Communication du Conseil de l'IBPT du 21 mai 2014 concernant la vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique.

52 Notons que la séparation comptable permet également de vérifier le respect des principes relatifs aux frais terminaux.

53 Art. 144quinquies à 144septies de la loi du 21 mars 1991. Voy. la Communication du Conseil de l'IBPT du 20 février 2014 concernant la déclaration de conformité du système de comptabilisation de coûts pour bpost pour 2012 sur la base des rapports établis par le Collège des commissaires auprès de bpost.

compensée par le budget de l'Etat⁵⁴. A ce jour, le service universel n'a pas fait l'objet de compensation financière.

(d) Les autres services d'intérêt économique général (SIEG) ou missions de service public⁵⁵

Outre le service universel dont les contours sont fixés au niveau européen, la législation belge prévoit également des missions additionnelles de service public (services d'intérêt économique général selon la terminologie européenne)⁵⁶. Ces missions, qui doivent souvent être précisées dans une convention d'approfondissement conclue entre l'Etat, bpost et éventuellement des parties intéressées, peuvent être divisées en plusieurs catégories.

Premièrement, le SIEG relatif au réseau :

- Maintien d'un *réseau postal de proximité* allant au-delà du réseau exigé par le service universel ou d'un réseau commercialement optimal. Le réseau doit être composé d'au moins 1 300 points de service postal et d'au moins 650 bureaux de poste dont au moins un dans chacune des 589 communes belges. En outre, au moins 95% (resp. 98%) de la population doit avoir accès à un point de service postal offrant l'assortiment de base situé à une distance route de 5km (resp. 10km) au plus⁵⁷. Ce réseau doit respecter des critères de qualité, notamment en termes de temps d'attente pour la clientèle, d'accessibilité et de non-discrimination⁵⁸.

Deuxièmement, les SIEG journaliers qui comprennent des services proposés à la clientèle selon une certaine fréquence :

- Distribution des *quotidiens et périodiques* reconnus en vertu des critères de l'arrêté royal de 2014⁵⁹ selon des conditions rigoureuses de performance (notamment livraison avant 7h30 en semaine) et une tarification particulière faisant l'objet d'une négociation tripartite (entre l'Etat, bpost et les éditeurs) et inférieur au coût⁶⁰ ;
- Les *services financiers* postaux, notamment un compte bancaire universel⁶¹ ;
- Le paiement à domicile des *pensions*⁶².

⁵⁴ Art. 144undecies, §2 et art. 144novies de la loi du 21 mars 1991.

⁵⁵ Outre ces SIEG, signalons que le droit belge prévoit également la possibilité d'envois de correspondance administrative admis au transport moyennant rétribution différée (art. 52-53 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation du service postal) et un autre système de rétribution particulière pour la correspondance adressée aux militaires (art. 60-61 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation du service postal).

⁵⁶ Art. 141 de la loi du 21 mars 1991, articles 39 à 61 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation postale, articles 10 à 50 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁵⁷ Art. 141, §1A de la loi du 21 mars 1991 et art. 16 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁵⁸ Articles 17-25 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁵⁹ Articles 40 à 47 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation postale.

⁶⁰ Art. 141, §1bis de la loi du 21 mars 1991 et articles 27-38 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶¹ Art. 141, §1B de la loi du 21 mars 1991 et articles 39-43 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶² Art. 141, §1C de la loi du 21 mars 1991 et articles 44-48 du 5^{ème} contrat de gestion.

Troisièmement, les *SIEG ad hoc* qui comprennent des services proposés sans récurrence. Certains SIEG ad hoc entraînent un coût net et donnent lieu à une compensation :

- Le *rôle social du facteur*, notamment passer du temps avec les isolés et les démunis et l'assistance pour les paiements électroniques⁶³ ;
- Distribution des *imprimés électoraux* adressés ou non à un tarif réduit⁶⁴ ;
- Envois de *correspondance expédiés par la vie associative* (ASBL, fondations) à un tarif réduit⁶⁵ ;
- Distribution des envois de *courriers soumis au régime de franchise de port* émanant de certaines autorités publiques⁶⁶ ;
- Impression, vente, remboursement, remplacement et échange des *permis de pêche*⁶⁷.

D'autres SIEG ad hoc n'entraînent pas de coût net, et partant ne donnent pas lieu à compensation financière :

- *Service « SVP facteur »* pour venir en aide aux personnes âgées et démunies⁶⁸ ;
- Diffusion *d'information au public* sur demande de l'Etat⁶⁹ ;
- Collaboration dans le domaine de la distribution des *paquets de bulletins de vote* pesant plus de 10 kg⁷⁰ ;
- Paiement des *jetons de présence lors des élections*⁷¹ ;
- Traitement financier et administratif des *amendes*⁷² ;
- Vente de *timbres-poste* et autres valeurs postales⁷³.

Le prestataire de ces autres missions de service public a été désigné par la loi jusqu'en décembre 2015 et il s'agit de bpost⁷⁴. Ces prestations font l'objet du 5e contrat de gestion qui arrive à échéance à la fin 2015. Pour la distribution de la presse, une procédure d'appel d'offre concurrentielle, transparente et non discriminatoire a été

⁶³ Art. 141, §1D de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(a) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶⁴ Art. 141sexies, 1^o de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(e) du 5^{ème} contrat de gestion. Les imprimés électoraux doivent être reconnus selon les critères de l'art. 48 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation du service postal.

⁶⁵ Art. 141, §1F de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(f) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶⁶ Art. 141, §1G de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(g) du 5^{ème} contrat de gestion. Les envois bénéficiant de la franchise de port sont définis aux articles 49-51 de l'A.R. de 2014 sur la réglementation du service postal.

⁶⁷ Art. 49(j) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶⁸ Art. 141, §1D de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(b) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁶⁹ Art. 141, §1E de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(c) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷⁰ Art. 49(d) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷¹ Art. 49(h) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷² Art. 49(i) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷³ Art. 49(k) du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷⁴ Art. 141quinquies de la loi du 21 mars 1991.

lancée pour désigner le prestataire de ce service, en principe, à partir de janvier 2016 pour une durée de 5 ans⁷⁵.

Le coût net de ces SIEG a fait l'objet d'une évaluation prévisionnelle par l'Etat belge selon la méthode du coût net évité corrigé par des bonus-malus d'efficacité et de qualité⁷⁶. Cette méthode a été validée par la Commission européenne dans le cadre de son contrôle des aides d'Etat⁷⁷. Seuls les SIEG qui entraînent un coût net évitable donnent lieu à une compensation financière maximale qui décroît avec le temps pour refléter un accroissement de l'efficacité et a été fixée à :

- pour 2013 : 303 720 300 €,
- pour 2014 : 304 389 328 € (l'augmentation s'explique par la tenue des élections en mai 2014),
- pour 2015 : 294 285 260 €⁷⁸.

Ce calcul prévisionnel du coût net fait l'objet d'une vérification *ex-post* par un collège des commissaires composé de deux membres désignés par l'assemblée générale de bpost parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises et deux autres membres désignés par la Cour des comptes. Si la prévision s'est avérée trop généreuse, la compensation financière sera réduite en conséquence⁷⁹.

Le coût net de ces missions de service public est *compensé* par le budget de l'Etat⁸⁰.

3.2 Les barrières réglementaires et l'absence de level playing field

Après avoir décrit le système réglementaire belge, cette section vise à identifier, sur base des évaluations économiques et juridiques des institutions européennes, des interviews avec les parties prenantes et des pratiques des autres Etats membres qui seront également développées dans la suite de ce rapport, les principaux obstacles à l'entrée sur le marché ainsi que des actes réglementaires qui pourraient créer un déséquilibre concurrentiel entre les différents opérateurs. Chaque barrière a un effet restrictif sur l'entrée mais l'effet combiné de l'ensemble de ces barrières renforce encore les limites à l'entrée.

⁷⁵ Art. 141, §1bis de la loi du 21 mars 1991. Voy. l'appel à candidatures de l'IBPT du 9 avril 2014 relatif à la concession de services portant sur la distribution de journaux reconnus (lot 1) et la distribution de périodiques reconnus (lot 2).

⁷⁶ Art. 141ter de la loi du 21 mars 1991, art. 22 du 5^{ème} contrat de gestion pour le SIEG réseau, art. 28-32 et 35-37 pour les SIEG presse, art. 40-43 pour les SIEG financiers, art. 45-47 pour le SIEG pensions, art. 50-51 pour les SIEG ad hoc.

⁷⁷ Points 176-178 de la Décision de la Commission européenne du 2 mai 2013.

⁷⁸ Art. 12 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁷⁹ Art. 13 du 5^{ème} contrat de gestion.

⁸⁰ Art. 141ter de la loi du 21 mars 1991.

3.2.1 Les conditions de la licence : une barrière à l'entrée majeure et contestée économiquement et juridiquement

Justification des conditions de la licence dans la loi du 13 décembre 2010

Une des barrières principales à l'entrée consiste dans les conditions très restrictives de la licence en termes de couverture, de fréquence et de tarif de distribution. Lors de son adoption en 2010, le Ministre en charge du secteur postal avait reconnu qu'il s'agissait d'une barrière à l'entrée mais l'avait justifiée pour éviter un « cherry picking » par des nouveaux entrants des segments les plus profitables du marché et, corrélativement, une hausse du coût du service universel qui ne pourrait plus être compensé par les segments les plus profitables du marché⁸¹.

Selon l'étude PwC⁸² qui avait été réalisée pour la Commission européenne et le modèle PREMIO qui avait été établi par bpost et audité par KPMG⁸³, la Belgique présentait des caractéristiques qui la rendaient particulièrement vulnérable à cet effet d'écrémage : une population dense, une concentration des revenus sur quelques grands clients expéditeurs et un différentiel de coût du travail important entre les salariés et les indépendants.

Le modèle PREMIO avait estimé que si des limites n'étaient pas établies par des conditions de licence et si la possibilité d'utiliser des indépendants était largement offerte, le coût net du service universel s'élèverait à 300 millions €⁸⁴. Selon le Ministre, les conditions de la licence et l'obligation d'utiliser des travailleurs salariés permettaient un équilibre entre la garantie du service universel à un coût acceptable à long terme d'une part et la possibilité pour la concurrence de se développer d'autre part.

Contestation économique dans le cadre du semestre européen

Toutefois, la pertinence de cette barrière à l'entrée a été contestée économiquement dans le cadre du semestre européen. Dans ses recommandations adressées à la Belgique en juillet 2013, le Conseil des ministres de l'Union européenne avait recommandé la suppression des obstacles réglementaires subsistant dans le secteur postal, en particulier les *conditions de licence*⁸⁵. A cet égard, la Commission avait relevé que l'obligation de couverture géographique et quotidienne et la nécessité

⁸¹ Voy. les travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, Exposé des motifs et commentaires des articles, *Doc. Ch. 53-202/1*, pp. 7-11, p. 7.

⁸² Price Waterhouse Coopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, Rapport pour la Commission européenne, mai 2006.

⁸³ KPMG, *Analyse de la méthode de calcul des coûts du service universel*, Rapport fait pour l'IBPT en février 2009.

⁸⁴ Voy. les travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, Exposé des motifs et commentaires des articles, *Doc. Ch. 53-202/1*, pp. 7-11, pp. 28-33.

⁸⁵ Recommandation 4 *in fine* et considérant 13 de la Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016, *J.O. C 217* du 30.7.2013, p. 5.

d'appliquer un tarif uniforme pour les services sous licence suscitaient de graves préoccupations⁸⁶.

Répondant à ces recommandations, la Belgique a, dans son plan national de réforme d'avril 2014, justifié les conditions de licence en reprenant les arguments invoqués lors de l'adoption de la loi de 2010. Ainsi, la Belgique observe que⁸⁷ :

L'article 29 de la loi du 13 décembre 2010 (modifiant l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991) impose aux prestataires de services qui envisagent de fournir des services postaux relevant de la sphère du service universel d'adresser une demande à l'IBPT afin de se voir attribuer une licence individuelle. Ils doivent, pour ce faire, satisfaire à certaines conditions. Ces exigences légales liées à l'obtention d'une licence sont justifiées pour éviter aux nouveaux entrants d'écrêter le marché, ce qui entraînerait une augmentation considérable des coûts liés à la fourniture du service universel postal (SUP). Ces règles sont basées sur une analyse approfondie du marché postal européen réalisée en 2006 pour le compte de la Commission européenne. Celle-ci a estimé que le marché belge serait très exposé au risque de « cherry picking », ce qui a d'ailleurs été confirmé par l'application du modèle de régulation postale (PREMO –Postal Regulatory Model) pour évaluer les conséquences des différentes options législatives pour assurer le service universel.

Concernant l'application d'un tarif uniforme sur l'ensemble du territoire national visé par la licence, l'octroi d'une licence individuelle est subordonné à l'engagement du demandeur d'appliquer un tarif uniforme sur la portion du territoire national visée par la licence (et non sur le territoire national dans son entièreté). Cette exigence d'appliquer un tarif uniforme signifie que les titulaires (ou candidats à l'obtention) d'une licence sont tenus d'appliquer un tarif par client qui soit identique sur toute l'étendue du territoire soumis à l'obligation de couverture, quels que soient les lieux de levée et de distribution sur ce territoire. L'exigence d'un tarif uniforme imposée aux titulaires d'une licence ne doit pas être confondue avec celle imposée au prestataire désigné du service universel.

A l'examen de ce Programme de réforme, la Commission européenne n'a pas été convaincue par la justification donnée par la Belgique et n'observe : « aucun progrès dans l'élimination des obstacles réglementaires restants dans le secteur postal. Les obstacles réglementaires persistants (p. ex. les exigences relatives à l'octroi de licences, telles que la couverture géographique et journalière obligatoire et un tarif uniforme pour les services sous licence) réduisent le choix des consommateurs et entravent le développement des marchés de services postaux sous licence »⁸⁸. Toutefois, la Commission n'a plus proposé au Conseil d'adopter une recommandation à cet égard à l'issue du semestre 2014.

⁸⁶ Document de travail des services de la Commission européenne du 29 mai 2013, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la Belgique, SWD(2013) 351, p. 33.

⁸⁷ Programme National de Réforme 2014 déposé par la Belgique le 25 avril 2014, pp. 15-16.

⁸⁸ Document de travail des services de la Commission européenne du 2 juin 2014, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2014 de la Belgique, SWD(2014) 402, p. 37.

Procédure d'infraction au droit européen

La Commission a également contesté juridiquement la légalité de cette barrière à l'entrée à l'égard du droit européen. Le 26 novembre 2014, la Commission a ouvert une procédure d'infraction contre la Belgique sur base de l'article 258 TFUE et lui a envoyé une lettre de mise en demeure à laquelle la Belgique a été invitée à répondre dans un délai de deux mois⁸⁹. La Commission considère que les *conditions de licence prévues par l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 violent la directive postale (notamment son article 9, §2)* car ces conditions ne sont ni nécessaires ni justifiées.

La Commission estime que l'argumentation de la Belgique justifiant les conditions de licence pour parer au risque de « cherry picking » et à l'augmentation corrélative du coût du service universel n'avait pas été démontrée par des faits ou des éléments de preuve concrets. En outre, cette argumentation semble maintenant contredite par l'expérience d'autres Etats membres qui présentent des caractéristiques géo-démographiques semblables à celles de la Belgique (comme les Pays-Bas, la Slovénie ou l'Estonie) et qui n'ont pas vu leur coût du service universel augmenter sensiblement avec des conditions de licence moins restrictives. Par ailleurs, le fait qu'un seul opérateur ait demandé une licence montre l'effet dissuasif des conditions de licence. La Commission observe également que la condition de tarif uniforme ne saurait être interprétée comme étant couverte par l'article 12 de la directive postale, comme le soutient la Belgique⁹⁰.

L'argumentation de la Commission rejoint celle que la section de législation du Conseil d'Etat avait adoptée dans son avis de février 2010 sur ce qui allait devenir la loi du 13 décembre 2010⁹¹. Le Conseil d'Etat avait ainsi relevé que la nécessité et la proportionnalité des conditions de couverture et de distribution n'étaient pas suffisamment justifiées et que l'affirmation que ni le secteur, ni les autorités publiques ne sauraient compenser le surcoût du service universel qui résulterait de l'arrivée de nouveaux entrants auxquels aucune condition de distribution, de couverture et d'uniformité de tarifs ne serait imposée devait être étayée par des éléments concrets, tangibles et précis⁹². Comme la Commission également, le Conseil d'Etat soulignait que l'obligation d'uniformité de tarif ne pouvait être justifiée par l'article 12 de la directive postale⁹³.

⁸⁹ Décision de la Commission européenne du 26 novembre 2014, *Infraction n° 2014/2254*, C(2014) 8669.

⁹⁰ A cet égard, voy. les travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, Commentaires des articles, *Doc. Ch. 53-202/1*, p. 31.

⁹¹ Avis du Conseil d'Etat n°47 625/4 du 22 février 2010 repris dans les travaux préparatoires de la loi, *Doc. Ch. 53, 202/1*, pp. 68-110.

⁹² *Ibidem*, p. 89.

⁹³ *Ibidem*, p. 90.

3.2.2 Les autres barrières à l'entrée

Les conditions d'opération sur le marché: les règles en matière de contrat de travail

Une autre importante barrière à l'entrée consiste en l'exigence de recourir à des travailleurs salariés, et l'interdiction corrélative de recourir à des indépendants, pour effectuer les activités de levée, de tri et de distribution des envois de correspondance (rappelons que les livres, catalogues, journaux et périodiques en sont exclus) à l'exception des envois postaux qui ne relèvent pas du service universel, du service limité au transport et des activités de routage. Cette exigence augmente les coûts d'opération de plusieurs services postaux et partant, diminue les incitants à l'entrée.

Elle avait été justifiée pour lutter contre le recours à de faux indépendants vu le différentiel qui pouvait être important (jusqu'à 40%) entre le coût du travail des salariés et des indépendants, pour protéger les travailleurs du secteur postal, catégorie précarisée n'ayant pas de pouvoir de négociation face aux opérateurs postaux, et pour garantir la qualité du service universel⁹⁴.

Toutefois, la proportionnalité de cette règle, notamment le caractère irréfragable de la présomption, avait été mise en doute par le Conseil d'Etat dans son avis sur la loi de 2010⁹⁵.

La régulation de l'accès à l'infrastructure et au réseau postal

Pour permettre l'entrée sur le marché et assurer un level playing field entre tous les opérateurs postaux, il est important que l'accès à l'infrastructure postale et au réseau de distribution soit garanti de manière claire et efficace par la réglementation et le régulateur. Le droit belge prévoit un accès aux éléments d'infrastructure postale nécessaires pour développer les activités postales et aux services relevant du service universel ainsi qu'une obligation de non-discrimination pour les tarifs spéciaux.

Toutefois, la portée exacte de ces dispositions et des catégories d'accès qu'elles recouvrent n'est pas complètement clarifiée par la jurisprudence, créant une incertitude réglementaire dommageable à l'entrée sur le marché. En outre, en matière d'accès à l'infrastructure et aux services relevant du service universel, l'IBPT ne peut intervenir qu'après l'échec de négociations commerciales qui ne peut être constaté que six mois après le début de ces négociations, ce qui peut réduire l'efficacité de son action.

⁹⁴ Commentaires des articles, repris dans les travaux préparatoires de la loi, *Doc. Ch. 53, 202/1*, pp. 36-37.

⁹⁵ Avis du Conseil d'Etat n°47 625/4 du 22 février 2010 repris dans les travaux préparatoires de la loi, *Doc. Ch. 53, 202/1*, p. 104.

L'organisation du service universel et des autres services d'intérêt économique général

Le droit belge prévoit des obligations de service universel et des obligations additionnelles de SIEG, dont le champ et le contenu peuvent également constituer des barrières à l'entrée.

Le champ du service universel est plus large que dans d'autres Etats membres, ce qui, *ceteris paribus*, peut augmenter le coût net de ce service. Comme la crainte d'un coût élevé a amené la Belgique à imposer d'importantes restrictions à l'entrée, on peut penser que le champ large du service universel constitue une barrière indirecte à l'entrée.

En outre, les obligations de SIEG sont nombreuses et, à ce jour, ont toutes été attribuées à bpost sans appel d'offre. La plupart de ces SIEG donnent lieu à une compensation financière qui a été calculée ex ante par l'Etat et qui est contrôlée ex post par un Collège de commissaires. Comme le champ des obligations des SIEG est plus large que dans la plupart des Etats membres, la compensation est également sensiblement plus élevée que dans la plupart des Etats membres. Notons que si la compensation était supérieure au coût net, elle constituerait un avantage concurrentiel pour bpost et partant diminuerait les incitants à l'entrée. Pour éviter cette potentielle barrière à l'entrée, qui augmenterait avec le montant de la compensation, il est crucial que le calcul du coût net des SIEG soit vérifié par une autorité indépendante comme c'est le cas pour le coût net du service universel.

Le manque de clarté législative et l'incertitude réglementaire

Le cadre réglementaire est extrêmement complexe car il se greffe sur la loi du 21 mars 1991 et son système de contrats de gestion, une architecture légale conçue au temps du monopole. Cette architecture ne convient plus à la libéralisation des marchés et la complexité réglementaire qui en résulte constitue une barrière à l'entrée. En outre, comme déjà mentionné à propos de la régulation de l'accès, l'interprétation de certaines dispositions légales n'est pas encore clarifiée, ce qui augmente l'incertitude réglementaire et les barrières à l'entrée.

Les frais terminaux

Certains accords en matière de frais terminaux payés en Belgique, notamment conclus dans le cadre de l'Union Postale Universelle, peuvent constituer une barrière à l'entrée si ces frais sont en-dessous de leurs coûts.

3.2.3 Une absence de level-playing field entre les opérateurs postaux

Dans le droit postal

Par son effet de taille, qui lui permet d'importantes économies d'échelle et de gamme, bpost bénéficie d'une position concurrentielle plus favorable sur certains services postaux ou services qui leur sont associés comme par exemple les machines à affranchir⁹⁶. Cet effet de taille est en partie dû au fait que, par le passé, bpost était en monopole, et qu'elle est aujourd'hui le prestataire du service universel et chargée de nombreux SIEG.

Cet effet de taille ne doit pas être négligé dans la réglementation et dans son application si l'on veut assurer une véritable égalité des chances entre tous les opérateurs postaux et assurer une concurrence effective au bénéfice des consommateurs, ce qui est l'objectif majeur de la libéralisation complète du secteur.

En dehors du droit postal

Enfin, certaines dispositions légales au-delà du droit postal datent de l'époque du monopole et n'ont pas encore été adaptées au nouveau contexte de libéralisation complète, créant ainsi des avantages pour bpost ou à tout le moins le prestataire du service universel par rapport à ses concurrents.

Cela concerne en particulier les législations fiscales et douanières. Citons notamment :

- les privilèges de bpost en matière fiscale⁹⁷ ;
- les législations en matière d'impôts fonciers et locaux⁹⁸ ;
- le droit et les procédures douanières qui sont dans certains cas plus favorables aux envois gérés par les anciens monopoleurs par rapport à ceux des autres opérateurs postaux ;
- le Code de la TVA⁹⁹, en particulier son article 44, §3, 14° qui exonère de la TVA « *les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations de services effectuées par les prestataires de services postaux, qui s'engagent à assurer la totalité ou une partie du service postal universel, lorsque ces prestations de services concernent des services postaux universels tels que*

⁹⁶ Les machines à affranchir peuvent être approuvées par tous les opérateurs postaux (art. 16 de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux) et les machines utilisées pour les envois faisant partie du service universel doivent être approuvées par le prestataire du service universel (art. 22-24 de l'A.R. de 2014 portant réglementation du service postal).

⁹⁷ L'article 7, al. 1 de la loi de 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux dispose que bpost est assimilé à l'Etat pour l'application des lois relatives aux taxes, droits, redevances et impôts au profit de l'Etat, des provinces et des communes.

⁹⁸ bpost bénéficie de certaines exonérations en matière d'impôt foncier et d'impôts locaux qui ont été considérés par la Commission comme des aides d'Etat existantes : Point 393 de la décision de la Commission européenne du 25 janvier 2012, aff. SA 14 588 *Aide à bpost*, J.O. L 170 du 29.6.2012, p. 1.

⁹⁹ Voy. l'article 44, §3, 12° exonère de la TVA « *les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement à l'intérieur du pays, de timbres fiscaux et d'autres valeurs similaires certaines activités postales* ».

définis à l'article 142 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ». Cette disposition favorise le prestataire du service universel par rapport aux autres opérateurs postaux.

C'est le cas également d'autres législations. Ainsi, les transports postaux effectués dans le cadre d'un régime de service universel sont exclus du champ d'application de la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route et des obligations qu'elle contient¹⁰⁰. De même, les agents de bpost sont exemptés du port de la ceinture de sécurité.

L'IBPT dispose du pouvoir d'identifier ces privilèges ou droits spécifiques et de faire des recommandations au Ministre ayant le secteur postal dans ses attributions¹⁰¹, en vue notamment d'assurer un meilleur équilibre concurrentiel entre tous les opérateurs postaux.

100 Voy. l'article 3, f de la loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route.

101 Art. 136 de la de la loi du 21 mars 1991.

4 Etude comparative internationale

4.1 Synthèse par pays et sujets

Ce chapitre présente une étude comparative internationale qui compare la situation économique et réglementaire actuelle des différents marchés postaux ainsi que les évolutions depuis 2011, année de la libéralisation complète en Belgique. Cette étude comparative a pour but d'évaluer la situation du marché postal belge et d'identifier les défis auxquels la législation postale belge doit faire face.

L'étude traite de quatre aspects comme le montre la Figure 9.

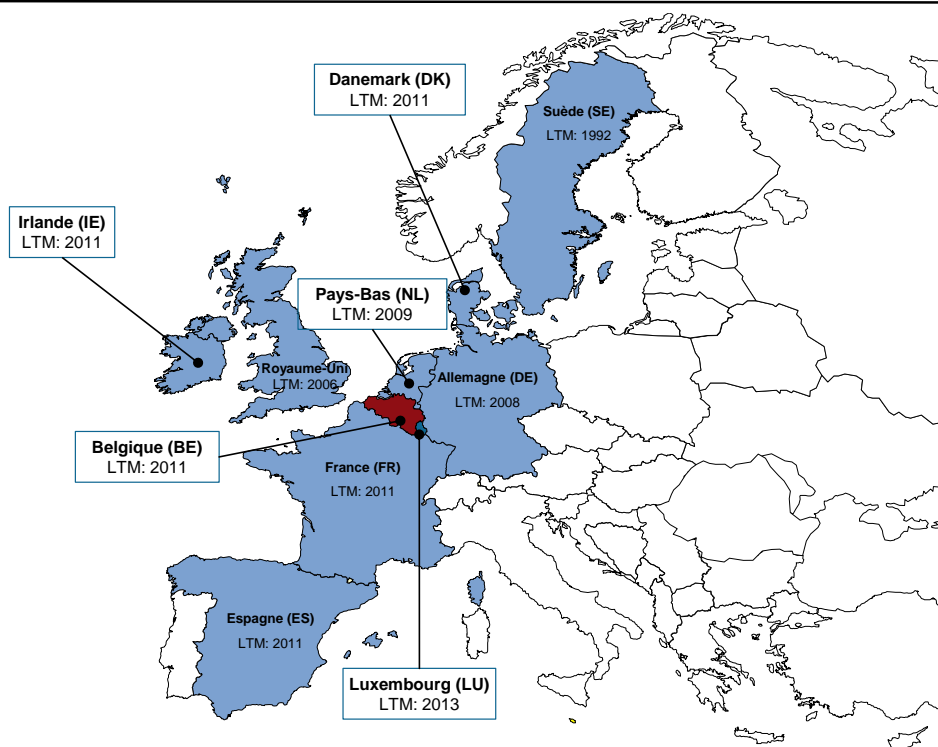
Figure 9 Aspects clé de l'étude comparative internationale



Cette étude comparative internationale compare les évolutions du marché et les réglementations postales au sein de dix pays (voir Figure 10):

- Belgique
- Danemark
- France
- Allemagne
- Irlande
- Luxembourg
- Pays-Bas
- Espagne
- Suède
- Royaume-Uni

Figure 10 Pays inclus dans l'étude comparative



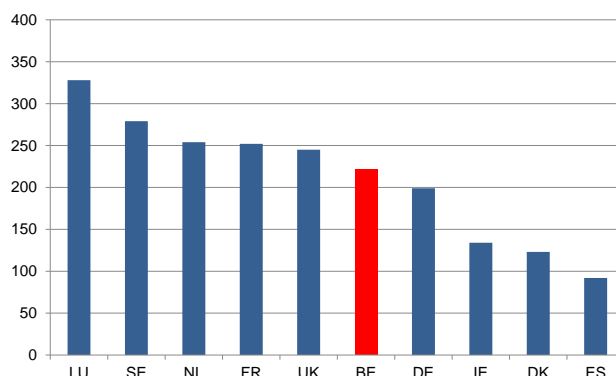
Les marchés postaux étudiés ont été libéralisés à des époques différentes. La moitié d'entre eux disposent de marchés postaux libéralisés en 2011 comme prévu par la Directive Postale 2008/06/CE; quatre avaient été libéralisés auparavant, et un pays (le Luxembourg), a vu son marché postal libéralisé en 2013.

4.2 Evolution des marchés de la poste aux lettres depuis la libéralisation totale

Les volumes de la poste aux lettres sous pression

Les marchés postaux ici étudiés ont pour caractéristiques des niveaux différents de nombres de lettres par habitant (voir Figure 11). Dans la plupart des pays, y compris la Belgique, il y a plus de 200 lettres distribuées par habitant. L'Espagne, qui est le pays ayant le plus faible niveau de volumes par habitant, est récemment passée sous la barre des 100 lettres. Le Luxembourg est le seul pays avec plus de 300 lettres par habitant, la raison principale étant le volume important de courrier transfrontalier.

Figure 11 Lettres par habitant (2012)



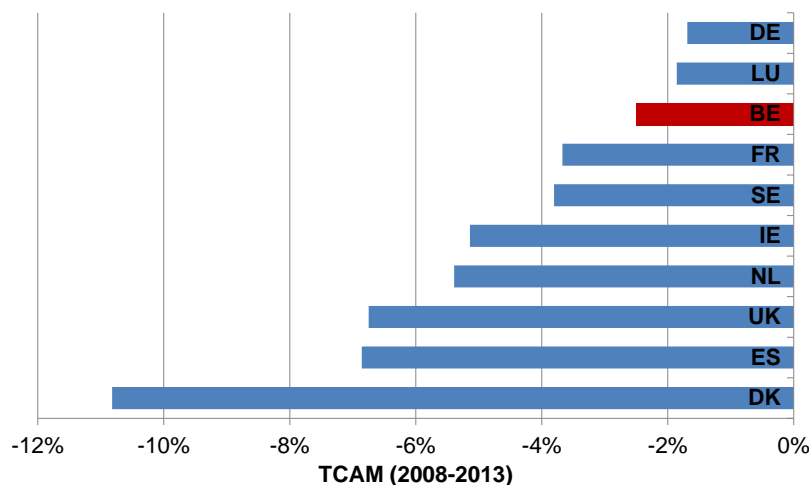
Source: études de marché des autorités de régulation postale

La Figure 12 montre que le volume de la poste aux lettres baisse dans chaque pays étudié. La Belgique est l'un des trois marchés les moins affectés, avec des pertes faibles de 2,5% par an en moyenne. Il semble que le changement généralisé des comportements en matière de communication (« le remplacement par les moyens électroniques ») a moins impacté la demande postale que dans d'autres pays (par exemple le Danemark et les Pays-Bas). D'autres facteurs peuvent expliquer les raisons de ce déclin moins important des volumes en Belgique, comme l'amélioration du niveau de service de bpost, une tarification concurrentielle pour les grands expéditeurs, l'organisation complexe du gouvernement fédéral qui rend difficile l'introduction rapide de l'agenda numérique, ou bien de façon plus générale des modes de communication plus traditionnels de la part des citoyens belges.

Le pays qui enregistre la baisse la plus importante en volume est le Danemark, pays où le gouvernement avait déjà mis en œuvre sa stratégie numérique il y a plus de dix ans, ce qui s'est traduit par des pertes importantes en volume de courrier au cours des dernières années. Le Danemark est le premier pays européen qui rendra obligatoire la communication électronique entre l'Etat et ses citoyens en 2015. Depuis le 1^{er} Novembre 2014, chaque citoyen doit disposer d'une boîte à lettres électronique.¹⁰²

¹⁰² Voir le Gouvernement danois (2011), la voie numérique vers la prospérité future, Stratégie et Agenda Numériques 2011-2015 du Gouvernement, août 2011.

Figure 12 Evolution du marché en volume



Source: études de marché des autorités de régulation postale




D'autres facteurs que la substitution numérique pèsent sur l'évolution des volumes, comme la croissance économique ou l'accroissement de la population ainsi que l'évolution des prix, mais également des facteurs plus subjectifs, comme les habitudes culturelles de la société, la pyramide des âges et le niveau d'éducation. Il n'en reste pas moins vrai que l'impact de ces facteurs diffère d'un pays à l'autre, selon leur forces et la structure du marché de la poste aux lettres.

Très faible niveau de la concurrence de bout en bout dans la plupart des pays

Les opérateurs historiques continuent de dominer les marchés nationaux de la poste aux lettres dans l'ensemble des pays. Même dans les pays où les concurrents ont mieux réussi, le niveau de la concurrence de bout en bout demeure faible. Le Tableau 3 dresse la liste des quatre pays où la concurrence de bout en bout avec une part de marché de plus de 1 ou 2% au sein du marché de la poste aux lettres s'est développée. L'ensemble de ces pays avait déjà libéralisé des parts très grandes de leurs marchés avant 2011¹⁰³. Il faut ici noter que, malgré le fait que la concurrence a pu s'y développer sur une longue période, elle n'a pas réussi à gagner de parts de marché significatives. Dans les six autres pays étudiés (Belgique, Danemark, France, Irlande, Luxembourg et Royaume-Uni), les opérateurs postaux nationaux enregistrent des parts de marché de 98% ou plus.

¹⁰³ En Espagne, le marché des services postaux intra-urbains avait été libéralisé avant 2011.

Tableau 3 Synthèse de la concurrence de bout en bout

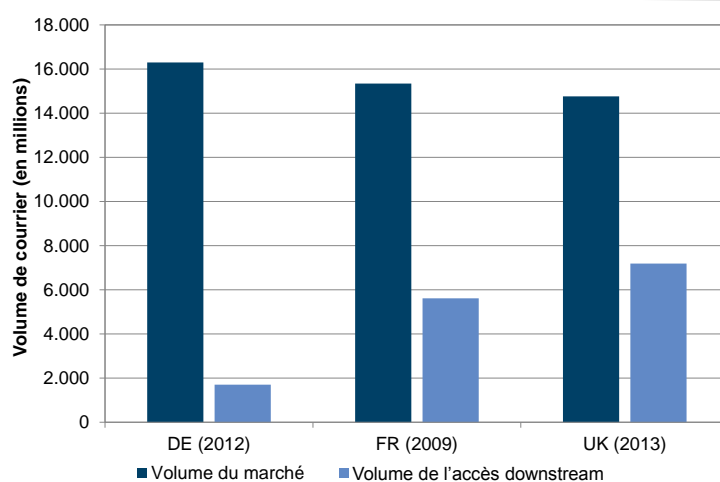
Pays	Année de libéralisation du marché	Part de marché de la concurrence (revenus)	Principal concurrent
Allemagne 	2008	11.5%	Postcon (~3%)
Pays-Bas 	2009	~20%	Sandd (~18%)
Espagne 	2011	~10%	Unipost (~6%)
Suède 	1992	8.4%	Bring Citymail (6.3%)

Note: les parts de marché sont celles de 2013, à l'exception de l'Allemagne (2012)

Source: études de marché des autorités nationales de régulation postale

Il y a trois pays étudiés au sein desquels la concurrence via l'accès s'est très fortement développée: la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Cette concurrence est essentiellement constituée de routeurs qui recueillent le courrier de différents clients, le trient selon les critères de tri préalablement définis par l'opérateur postal national, et le transportent jusqu'à un point d'accès, en général un centre de tri. Les opérateurs paient alors à l'opérateur historique un prix plus faible pour la distribution des lettres ainsi pré-triées. En France et au Royaume-Uni, une telle concurrence s'est développée comme alternative à la concurrence de bout en bout ; alors qu'en Allemagne, elle est utilisée par les concurrents de bout en bout pour la distribution du courrier qui se trouve hors du périmètre de leur propre réseau de distribution.

Figure 13 Volume de l'accès downstream en France, Allemagne et au Royaume-Uni (volumes annuels)



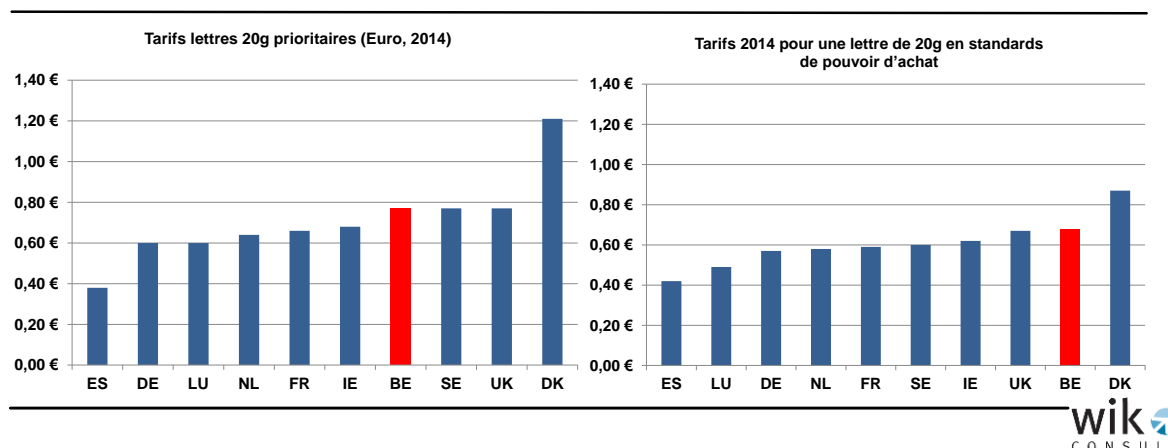
Source: Etudes de marché des autorités nationales de régulation

Comme le montre la Figure 13, les volumes d'accès diffèrent fortement. Alors qu'au Royaume-Uni, l'accès (à la fois l'accès direct par la clientèle et l'accès par les routeurs et les consolidateurs) a représenté près de la moitié du volume de la poste aux lettres, en Allemagne, les volumes de l'accès ont représenté seulement 10% du marché (mais en excluant l'accès direct par la clientèle).

Le prix des lettres en Belgique est l'un des plus élevés du panel étudié

En Belgique, le prix d'une lettre normalisée de 20g (prioritaire) est de 0,77 €¹⁰⁴ pour un timbre à l'unité (2014)¹⁰⁵. C'est le quatrième prix le plus cher en Euro des pays étudiés, et le deuxième prix en standards de pouvoir d'achat (voir Figure 14).

Figure 14 Tarif d'une lettre de 20g en 2014 in € et en standards de pouvoir d'achat



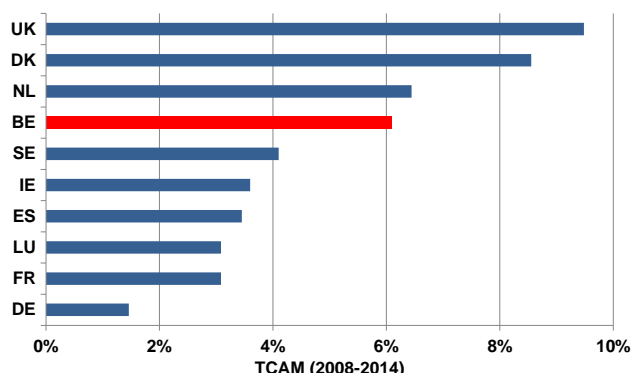
Source: Liste des tarifs des opérateurs postaux nationaux, données Eurostat

En Belgique, l'envoi de correspondance non-prioritaire à un prix plus faible n'est pas possible pour les usagers sociaux (petits consommateurs) alors que ceci est possible au Danemark, en France, Suède et au Royaume-Uni.

¹⁰⁴ En Belgique, la catégorie des lettres de poids le plus faible se situe dans une fourchette de 0 à 50g. Dans les études comparatives des prix, la référence est la lettre de 20g car plus des 2/3 des lettres se trouvent dans cette catégorie de poids (voir WIK-Consult (2006), Principales évolutions du Secteur Postal (2004-2006)).

¹⁰⁵ bpost offre une remise pour l'achat de dix timbres, réduisant ainsi le prix d'un timbre à l'unité à 0,70 € (en 2014).

Figure 15 Evolution des tarifs postaux (2010-2014) (lettre prioritaire de 20g)



Source: liste des tarifs des opérateurs postaux nationaux

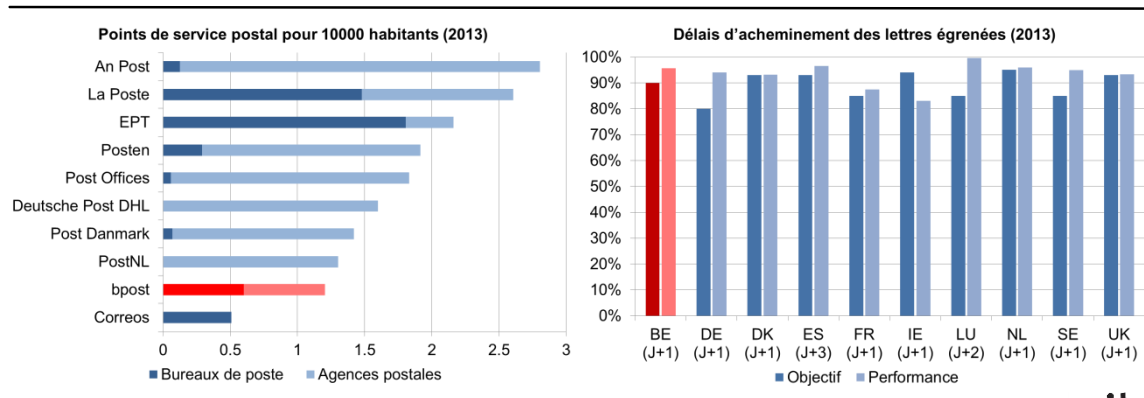
En Belgique, les prix des lettres, comparés à ceux des autres pays, ont augmenté faiblement au cours des dernières années. Toutefois, avant la libéralisation complète du marché, les prix avaient augmenté de façon importante. En moyenne, le prix d'une lettre standard de 50g belge a augmenté de 6,1% par an depuis 2008, soit la quatrième plus forte hausse de la présente étude comparative (voir Figure 15).

L'accès au service universel est convenable, mais il peut s'améliorer

La Belgique est le pays disposant de la deuxième plus faible densité de réseau postal en termes de points de vente postaux pour 10.000 habitants (voir Figure 16). Comme aux Pays-Bas, la densité démographique est forte et ces deux pays sont de taille plutôt petite. En termes de points de vente postaux pour 100 km², bpost se situe dans la moyenne. Il faut ici noter que bpost dispose d'une des proportions les plus élevées de bureaux de poste gérés en propre. Six opérateurs sur dix ont réduit le nombre de points de vente postaux gérés en propre à près de zéro, voire même les ont complètement supprimés¹⁰⁶. Certains de ces opérateurs ont fortement augmenté (ou ont prévu d'augmenter) le nombre de leurs points de vente postaux afin d'améliorer l'accessibilité pour la clientèle du commerce électronique, par exemple Deutsche Post et PostNL.

¹⁰⁶ Certains opérateurs postaux, comme bpost, proposent en agence des services financiers alors que d'autres ne le font pas.

Figure 16 Accès au service universel et qualité



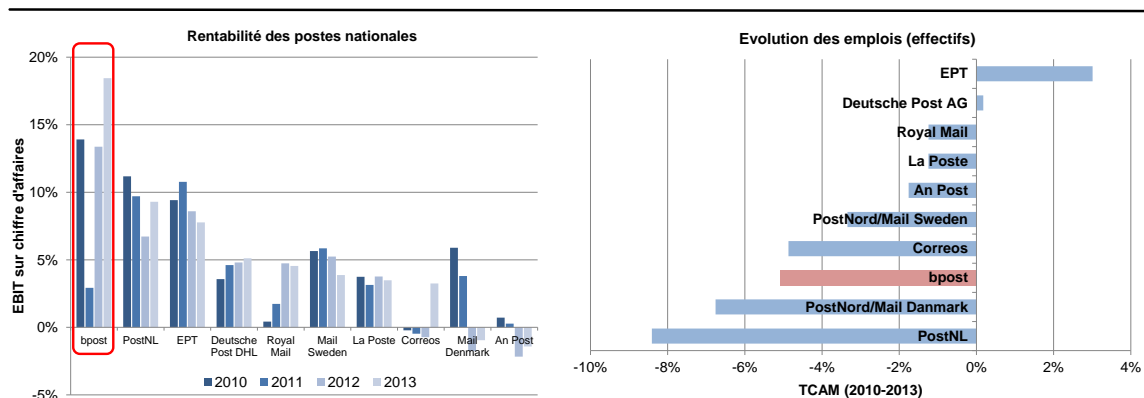
Source: études de marché des régulateurs postaux et rapports annuels des opérateurs

La Figure 16 montre que la performance et les objectifs de délai d'acheminement sont élevés en Belgique. bpost a atteint la deuxième meilleure performance des opérateurs postaux nationaux.

bpost est l'opérateur postal le plus rentable du panel étudié

bpost est l'opérateur postal le plus rentable du panel étudié (voir Figure 17). La baisse de son EBIT en 2011 s'explique par le remboursement d'une aide d'Etat de 299 millions d'euros octroyée de façon excessive¹⁰⁷. Les pertes d'An Post et de Post Danmark des dernières années s'expliquent par une réglementation restrictive des prix dans le cas d'An Post, et par de très fortes pertes de volume pour Post Danmark.

Figure 17 Rentabilité et effectifs des opérateurs postaux



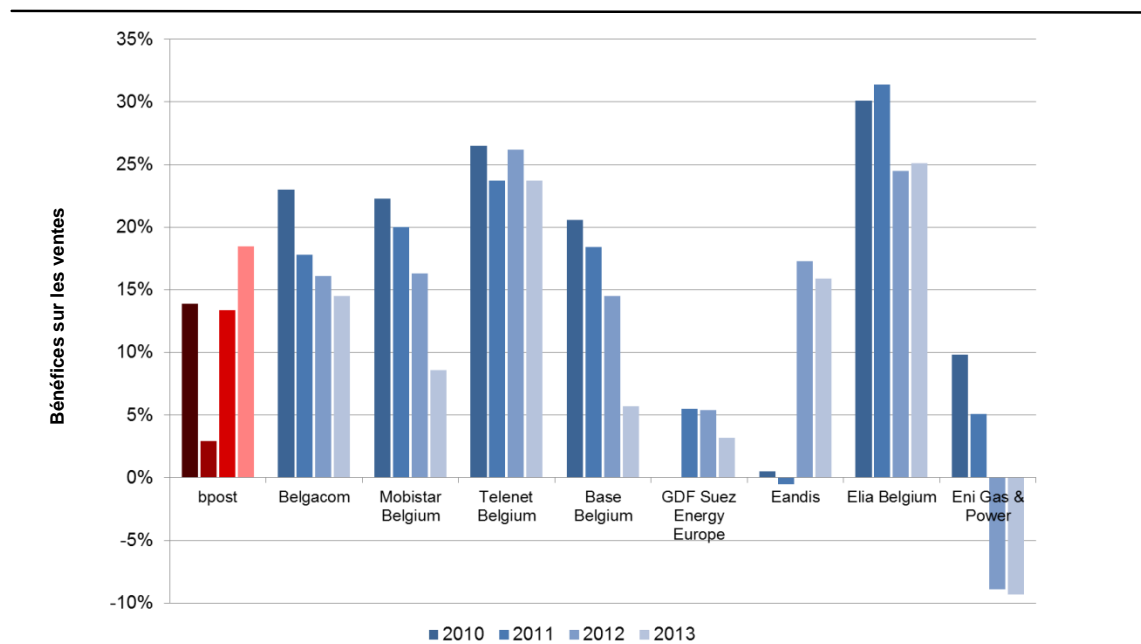
Source: Rapports annuels des prestataires de services postaux

Notes: Les chiffres d' EPT, le prestataire de service universel du Luxembourg, incluent la rentabilité et les effectifs de la division télécommunications. L'EBIT et les effectifs sont consolidés au niveau Groupe, sauf pour Mail Sweden et Denmark, qui font partie de Post Nord Group

¹⁰⁷ bpost (2012), rapport annuel 2011, p. 118.

La situation financière saine de bpost est également due à la diminution des effectifs, comme le montre la figure ci-dessus. Toutefois, la diminution des effectifs de bpost est conforme à celle des autres opérateurs étudiés. Les chiffres des effectifs de Deutsche Post sont en hausse depuis 2010, mais Deutsche Post avait fortement diminué ses employés depuis 1998¹⁰⁸. Lorsque l'on compare la rentabilité de bpost avec celle d'autres secteurs réglementés, il faut tenir compte du fait que le secteur postal est moins capitalistique que les secteurs des télécommunications et de l'électricité.

Figure 18 Rentabilité des secteurs réglementés en Belgique (Bénéfices sur les ventes)



Source: rapports annuels

La Figure 18 illustre les marges bénéficiaires (EBIT divisé par le total des ventes) réalisées en Belgique par quelques entreprises des secteurs réglementés. Cela montre que bpost a une rentabilité semblable, voire supérieure, à celle des entreprises d'autres secteurs réglementés, comme par exemple le secteur des communications électroniques.

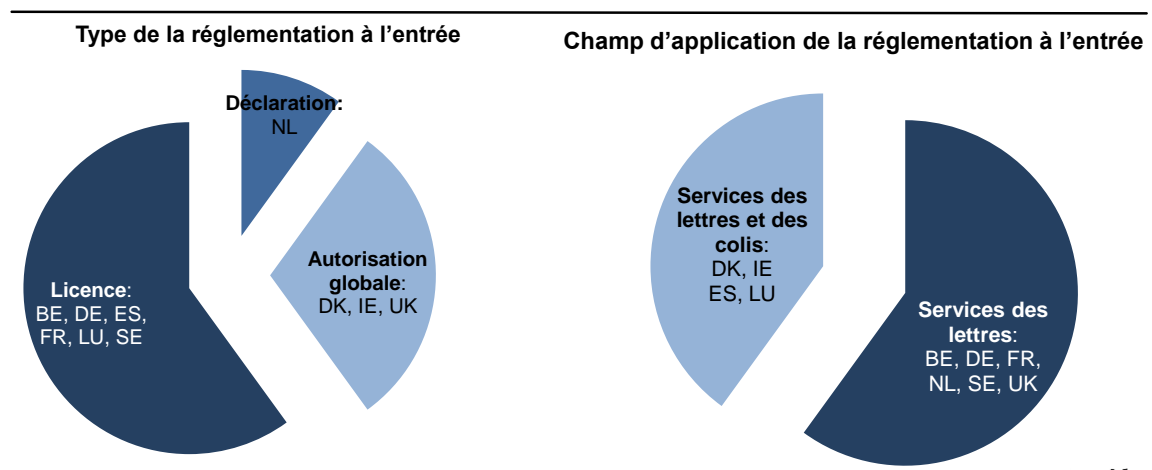
¹⁰⁸ Les chiffres des effectifs d' EPT incluent le personnel employé dans la division télécommunications et ne sont donc pas pertinents en termes d'effectif postal.

4.3 La réglementation des marchés postaux

Les régimes d'autorisation en vigueur dans la plupart des pays étudiés n'exigent pas des nouveaux entrants qu'ils répondent aux obligations de service universel et/ou aux conditions de travail spécifiques au secteur

L'article 9 de la Directive Postale¹⁰⁹ stipule que, pour les services qui « relèvent du service universel », les Etats Membres ont la possibilité de mettre en oeuvre des « procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service ». La directive prévoit deux types d'autorisations: une autorisation globale et une licence individuelle. La différence fondamentale réside dans le fait qu'une licence individuelle exige de l'opérateur qu'il obtienne l'approbation spécifique des autorités de régulation avant de commencer à exercer ses activités, ce qui n'est pas le cas pour une autorisation globale.

Figure 19 Type et périmètre de la réglementation sur l'accès au marché des nouveaux entrants



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du Secteur Postal (2010-2013) et WIK research.

La plupart des pays étudiés, y compris la Belgique, appliquent un régime de licence afin de réglementer l'accès au marché national de la poste aux lettres. Quatre pays ont une approche plus souple concernant l'autorisation globale ou la déclaration de licence.

Dans six des dix pays, seuls les opérateurs postaux qui proposent des prestations sur le marché de la poste aux lettres sont soumis à une réglementation sur l'accès au marché spécifique au secteur. Dans quatre pays, les opérateurs qui distribuent les

¹⁰⁹ Voir la Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 15 décembre 1997 sur les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et pour l'amélioration de la qualité de service, modifiée par la Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 10 juin 2002 et par la Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 20 février 2008.

lettres et les colis sont soumis à une autorisation globale (Danemark et Irlande) ou à une licence (Luxembourg et Espagne). La limite de poids concernant l'envoi de correspondance peut être différente de la limite des 2kg qui est la plupart du temps appliquée: 1kg en Allemagne et 350g au Royaume-Uni.

En Belgique, le régime de licence exige notamment d'un fournisseur de services postaux qu'il: (1) soit en mesure d'assurer la distribution deux fois par semaine après deux ans d'activités; (2) soit en mesure de desservir les trois régions de la Belgique (Flandre, Wallonie et Bruxelles) 5 ans après le début de ses activités et selon la progression suivante : 1^{ère} année: 10 %, 2^{ème} année 20 %, 3^{ème} année 40 %, 4^{ème} année: 60 % et après 5 ans: 80 %; et (3) applique un taux uniforme par contrat sur l'ensemble du territoire. Cet important ensemble d'exigences de qualité et de performance est très inhabituel (comparé aux autres Etats Membres de l'UE). Alors que, pour obtenir une autorisation globale ou une licence dans d'autres Etats membres de l'UE, il faut souvent, par exemple, démontrer : que l'on dispose des bonnes pratiques relatives à la manutention des matières dangereuses, de procédures pour gérer les plaintes des consommateurs et la protection des données, ou bien d'un système de gestion des casiers judiciaires (pour la prévention des fraudes) ; il n'est pas obligatoire d'assurer une distribution quotidienne ou une couverture spécifique du territoire national¹¹⁰.

Les exigences spécifiques au secteur et relatives aux conditions de travail du secteur postal ont été précisées , hormis la Belgique, dans deux pays : en Allemagne, les titulaires d'une licence doivent se conformer aux conditions usuelles de travail de base en vigueur dans le secteur du titulaire de la licence par exemple le niveau de salaire, la durée de travail hebdomadaire et les congés. Aux Pays-Bas, la loi permet une réglementation du travail spécifique au secteur à condition que les opérateurs postaux ne mettent pas en oeuvre une convention collective des distributeurs (limitée au marché de la poste aux lettres).

Dans tous les pays étudiés, la législation postale exige l'accès aux éléments spécifiques de l'infrastructure postale

L'article 11a de la Directive postale impose aux Etats Membres de donner à tous les opérateurs postaux l'accès "aux éléments de l'infrastructure postale" — installations et ressources d'information utilisées dans la mise à disposition de services postaux — « lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence ». L'accès aux codes postaux, aux boîtes postales

¹¹⁰ Voy. WIK-Consult, Principales évolutions du secteur postal (2010-2013), p. 38-41. En sus de la Belgique, le seul Etat Membre qui a mis en oeuvre des conditions d'obtention de licence protégeant de façon comparable le prestataire du service universel est la Finlande. En conséquence, il n'y a pratiquement pas de concurrence sur le marché finnois de la poste aux lettres. Mais même en Finlande, les opérateurs ne sont pas tenus d'atteindre leurs objectifs de couverture pour garder leur licence; ils doivent "juste" alimenter un fonds de compensation lorsqu'ils ne couvrent pas l'ensemble du territoire national.

et aux bases de données d'adresses (y compris les informations de réexpédition) est garanti par la législation postale dans l'ensemble des pays étudiés. Toutefois, selon qu'il existe ou non une concurrence sur le marché de la poste aux lettres, il y a un décalage entre les exigences légales et la mise en œuvre de facto de l'accès aux infrastructures postales. En général, il apparaît que le concurrent (quand il existe) doit d'abord demander au prestataire du service universel l'accès à un composant spécifique des infrastructures postales et, s'il n'y a pas d'accord, chaque partie peut alors demander au régulateur de lui apporter son soutien (résolution des différends par le régulateur).

L'accès aux codes postaux semble être moins problématique¹¹¹. Dans l'ensemble des pays étudiés, hormis l'Irlande, les codes postaux sont accessibles au public. L'Irlande est le seul pays membre de l'UE qui ne dispose pas d'un tel système de codes postaux¹¹².

L'accès aux boîtes postales et aux bases de données des adresses est prévu par la législation postale de la plupart des pays. Il est mis en œuvre uniquement dans les pays où la concurrence de bout en bout est manifeste et où les concurrents ont demandé et obtenu l'accès, comme c'est le cas en Allemagne et en Suède. Dans ces deux pays, les régulateurs ont été impliqués dans les décisions concernant l'accès aux boîtes postales. En Allemagne, BNetzA réglemente les prix d'accès aux boîtes postales¹¹³. Dans les deux pays, les tarifs d'accès sont à deux niveaux: un prix pour l'envoi et un prix par article¹¹⁴.

Il existe quelques exemples de mise en œuvre de l'accès aux bases de données des adresses et aux services de réacheminement.

En Allemagne, Deutsche Post doit accorder l'accès aux changements d'adresses. Deutsche Post AG est en charge de la gestion du contrat, mais c'est une filiale (Deutsche Post Direkt GmbH) qui gère la base de données des adresses et fournit les solutions techniques assurant la correspondance des adresses. L'autorité réglementaire nationale, BNetzA, réglemente les tarifs d'accès aux bases de données des adresses. Ces tarifs sont établis à partir des coûts de mise à disposition d'un service efficace. La concurrence doit payer un prix forfaitaire pour chaque requête¹¹⁵.

¹¹¹ Voir ERGP (2012), rapport de l'ERGP sur "l'accès" au réseau postal et aux éléments des infrastructures postales.

¹¹² Le gouvernement irlandais a annoncé un programme de déploiement d'un système de code postal national à sept caractères pour le printemps 2015 (voir <http://www.thejournal.ie/postcode-system-spring-2015-1119677-Oct2013/>).

¹¹³ Voir Bundesnetzagentur (2013), Beschluss In dem Verwaltungsverfahren BK5b-13/053 (28 Novembre 2013).

¹¹⁴ Voir ERGP (2012), rapport de l'ERGP sur "l'accès" au réseau postal et aux éléments des infrastructures postales, p. 63 et suiv.

¹¹⁵ Les concurrents doivent payer 0,18 EUR par requête. Voir Bundesnetzagentur (2013), Beschluss In dem Verwaltungsverfahren BK5b-13/052 (28 novembre 2013).

En Suède, Posten et Bring City Mail (antérieurement City Mail) ont créé il y a plus de 20 ans une société à responsabilité limitée commune dénommée Svensk Adressandring AB. Les personnes peuvent y signaler leurs adresses permanentes et temporaires ainsi que les changements d'adresse (par téléphone, courrier ou en ligne). La base de données des adresses est accessible à tout opérateur postal après accord. Les tarifs pour les opérateurs postaux (utilisation d'adresses mises à jour) et pour les individus (signalement d'un changement d'adresse) ne sont pas réglementés par PTS mais semblent basés sur les coûts car la société n'a pas l'intention de générer des bénéfices¹¹⁶.

Au Royaume-Uni, le Fichier d'Adresses des Codes Postaux (PAF) contient les adresses correspondant à chaque code postal, ce qui représente un total de plus de 28 millions d'adresses. Il est détenu et mis à jour par Royal Mail qui donne l'accès au PAF aux autres opérateurs postaux moyennant une redevance. Les données PAF sont utilisées par des entreprises très diverses: compagnies d'assurance, entreprises de gestion, d'identification de données, de marketing ou de modélisation. Le but de la consultation d'Ofcom était de s'assurer que les données PAF étaient facilement accessibles aux utilisateurs à des conditions raisonnables et avec des conditions de licence souples de façon à promouvoir l'utilisation des données PAF et de s'assurer que le fichier était efficacement maintenu. A la suite de la déclaration d'Ofcom publiée en Juillet 2013, Royal Mail a mis au point une nouvelle licence simplifiée pour le fichier d'Adresses des Codes Postaux qui entrera en vigueur en Avril 2015¹¹⁷.

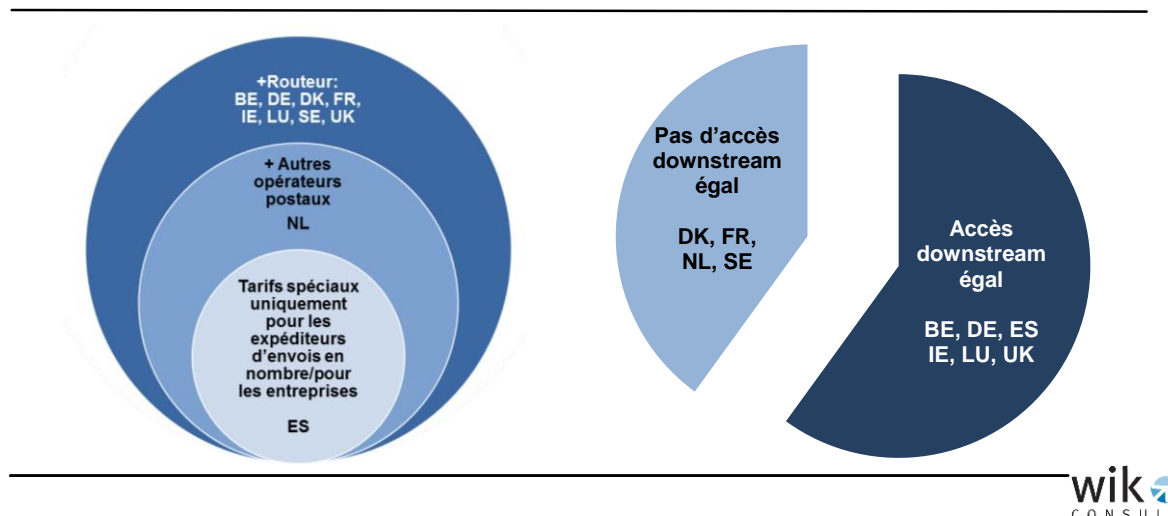
Dans les pays étudiés, l'accès downstream est en général organisé en tant qu'accès non discriminatoire aux tarifs spéciaux des PSU

L'article 12, alinéa 5, de la Directive Postale établit des critères réglementaires d'accès à des "tarifs spéciaux" prévus dans le périmètre du service universel. Ces tarifs spéciaux correspondent à des rabais obtenus à condition d'effectuer une certaine forme de préparation du courrier (par exemple le tri préalable) puis de le transmettre à un centre de tri ou à un point d'accès spécifique pour le courrier en nombre. Lorsque les prestataires de service universel autorisent l'accès downstream aux services au sein du service universel soit de leur propre gré, soit par réglementation, les conditions d'accès pour les entreprises, les expéditeurs d'envois en nombre et les consolidateurs doivent alors être transparentes et non discriminatoires.

¹¹⁶ Voir ERGP (2012), rapport de l'ERGP sur "l'accès" au réseau postal et aux éléments des infrastructures postales, p. 60 et suiv.

¹¹⁷ Voir Royal Mail (2014), Royal Mail publie une nouvelle licence simplifiée pour le Fichier d'Adresses des Codes Postaux, communiqué de presse du 9 avril 2014 (<http://www.royalmailgroup.com/royal-mail-publishes-new-simplified-postcode-address-file-licence>).

Figure 20 Accès aux tarifs spéciaux et accès downstream



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013) et ERGP (2012), Rapport de l'ERGP sur "l'accès" au réseau postal et aux éléments des infrastructures postales.

Tous les opérateurs postaux nationaux des pays étudiés proposent à leur clientèle des tarifs spéciaux pour les envois en nombre. Dans la plupart des pays, à quelques exceptions près, un accès transparent et non discriminatoire aux tarifs spéciaux est disponible pour les routeurs et les autres opérateurs postaux. Aux Pays-Bas, les routeurs n'ont pas du tout accès à ces tarifs¹¹⁸. En Belgique, bpost n'a accordé un accès non-discriminatoire qu'après une décision explicite prise par l'IBPT ('per-sender-case')¹¹⁹. En Espagne, la législation secondaire est encore en attente, c.à.d. l'accès aux tarifs spéciaux n'est pas encore mis en œuvre par voie législative. Au Royaume-Uni, les routeurs et les expéditeurs d'envois en nombre utilisent des produits/services d'accès downstream différents de ceux que Royal Mail met à disposition de la clientèle professionnelle.

De plus, l'accès aux tarifs spéciaux ne signifie pas pour autant que les routeurs et les expéditeurs d'envois en nombre bénéficient des mêmes conditions. En France, par exemple, les routeurs n'ont pas accès aux mêmes rabais que les expéditeurs d'envois en nombre¹²⁰. "L'accès downstream égal" oblige l'autorité à demander à l'opérateur postal national de fournir un accès égal à toutes les parties impliquées dès lors qu'il a autorisé l'accès downstream à l'une d'entre elles. Dans la plupart des pays, y compris la Belgique, l'autorité de régulation a le pouvoir d'exiger un accès égal à toutes les parties pour les expéditions d'envois en nombre déjà en place. Dans deux pays, l'Allemagne et le Royaume-Uni, les autorités de régulation ont été jusqu'à stipuler que

¹¹⁸ Le régulateur hollandais ACM envisagerait de mettre en place un tel accès à l'avenir (voir ACM (2014), ACM souhaite imposer à la société hollandaise PostNL l'obligation d'accepter le courrier des concurrents, communiqué de presse du 19 décembre 2014).

¹¹⁹ IBPT (2011), Decision du Conseil de l'IBPT du 20 juillet 2011 concernant les tarifs conventionnels de bpost pour l'Année 2010.

¹²⁰ ERGP (2012), rapport de l'ERGP sur "l'accès" au réseau postal et aux éléments des infrastructures postales, p. 18 et suiv.

l'accès downstream (« accès downstream obligatoire ») soit disponible à la fois aux routeurs et aux expéditeurs d'envois en nombre.

La jurisprudence récente de la Cour Européenne de Justice¹²¹ relative à l'interprétation du principe de non-discrimination stipulé à l'article 12 de la Directive Postale pourrait créer une certaine incertitude juridique sur la mise en application pratique de cette règle. Au sein des pays qui suivent à la lettre ce que la Directive préconise à propos des « tarifs spéciaux » (comme la Belgique), une telle incertitude juridique pourrait justifier l'adoption de réglementations d'accès obligatoire supplémentaires au niveau national (par exemple une réglementation des prix d'accès). Dans d'autres pays (comme l'Allemagne et le Royaume-Uni), les mesures de non-discrimination ont depuis toujours été définies de façon plus globale au sein de la législation nationale (et ne reposent donc pas sur la notion de « tarifs spéciaux » telle que précisée dans la Directive).

Dans neuf des dix pays étudiés, le prestataire de service universel est nommé par décret

Dans l'ensemble des pays étudiés, hormis l'Allemagne, le prestataire du service universel est nommé par un décret de la législation postale. Dans ces pays, l'opérateur postal national a obligation de fournir des services postaux sur l'ensemble du territoire national à des prix abordables cinq à six jours par semaine.

A ce jour, l'Allemagne est le seul Etat membre de l'Union européenne dans lequel la législation postale s'appuie sur les forces du marché pour assurer le service universel. Elle utilise la procédure des marchés publics pour garantir le service universel lorsque le marché fait défaut¹²². Depuis la libéralisation totale du marché postal le 1er janvier 2008, il n'existe plus aucune obligation envers aucun opérateur postal. A ce jour, l'opérateur historique Deutsche Post assure bénévolement le service universel. Tout opérateur dominant (actuellement: Deutsche Post) qui a l'intention d'interrompre sa prestation du service universel ou de fournir cette prestation à des conditions moins favorables que celles précisées par la loi postale doit avertir BNetzA six mois avant l'interruption du service universel. Si le service universel n'est plus assuré de façon appropriée, ou s'il existe une raison de croire que tel est le cas, BNetzA doit, dans un premier temps, publier une déclaration dans son journal officiel. Dans un second temps, BNetzA peut obliger, dans un délai d'un mois, les opérateurs postaux dominants à combler le déficit de service universel constaté, à condition qu'aucun opérateur postal ne se porte volontaire pour combler l'écart sans indemnisation. Dans le cas où un opérateur postal qui a obligation de combler ce déficit du service universel fournit des éléments de preuve suffisants démontrant qu'il va subir d'importantes pertes financières dues à cette obligation, le dit opérateur pourra demander une indemnisation. Dans ce

¹²¹ Voir Décision préjudicielle de la CEJ en date du 11 février 2015 dans l'affaire C-340/13 bpost /IBPT.

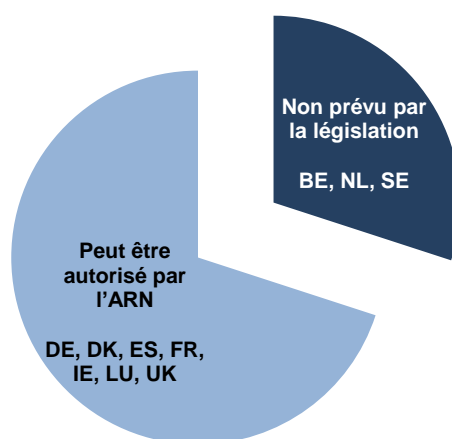
¹²² Voir WIK-Consult (2009), Le rôle des autorités de régulation dans un marché postal plus concurrentiel.

cas, BNetzA lancera un appel d'offres pour combler le déficit de service universel. Toutefois, BNetzA pourra se dispenser du recours aux marchés publics si cela semble ne pas convenir. Lors d'une procédure de marché public, le soumissionnaire le plus sérieux et efficace et qui demande l'indemnisation la moins élevée sera retenu.

Dans de nombreux pays étudiés, l'ARN peut autoriser l'utilisation des fonds d'indemnisation pour le financement des OSU mais aucun pays ne l'a mise en oeuvre

Il existe deux sources potentielles d'indemnisation du coût net résultant des obligations du service universel (OSU): les fonds publics et/ou un fonds d'indemnisation financé par les cotisations des opérateurs postaux ou des usagers (y compris le prestataire de service universel).

Figure 21 Fonds d'indemnisation pour le financement des OSU



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013).

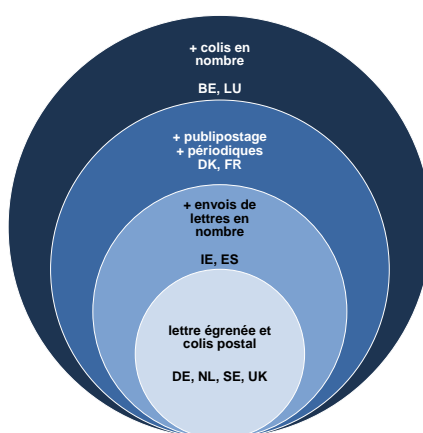
Dans sept des dix pays étudiés, la législation postale stipule que l'ARN peut autoriser la mise en place d'un fonds d'indemnisation. Mais, de fait, aucun fonds n'a été mis en place dans aucun pays. Cependant, le prestataire espagnol de service universel Correos perçoit des fonds publics (140 millions d'EUR en 2013) pour sa prestation mais, à ce jour, il n'existe pas de fonds d'indemnisation¹²³. Dans trois pays, y compris la Belgique, la législation postale ne prévoit pas de fonds d'indemnisation. Dans ces pays, le coût net potentiel résultant de l'obligation de service universel, lorsqu'elle est considérée comme une charge excessive, suite à une réclamation déposée, peut alors être prise en charge par des fonds publics.

¹²³ Voir Correos, Rapport annuel 2013.

Le vaste champ d'application de l'OSU en Belgique (en termes de services)

La Belgique et le Luxembourg sont les deux pays étudiés qui ont le plus vaste périmètre de services découlant de l'OSU. Tout service postal, hormis la distribution des imprimés publicitaires non-nominatifs, fait partie du service universel. Dans quatre des dix pays étudiés, les prestations découlant de l'obligation de service universel sont limitées à la collecte et à la distribution de lettres égrenées et aux services postaux relatifs aux colis.

Figure 22 Prestations incluses dans l'OSU



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013).

Note : En Belgique, certains périodiques ne sont pas inclus dans l'OSU (en termes techniques purs) mais ils sont considérés comme des services d'intérêt général.

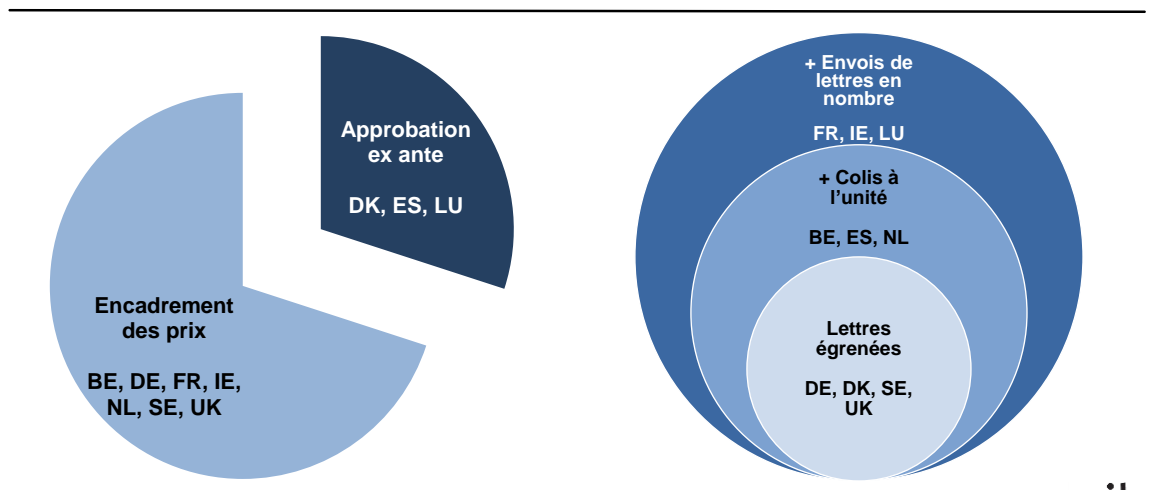
Conjugué à une exonération de TVA pour les prestations du service universel, un vaste périmètre de prestations peut créer des distorsions de concurrence importantes. De façon générale, ces prestations incluses dans l'obligation de service universel sont également exonérées de TVA. Il existe dans quatre pays des exonérations de TVA particulières: l'Allemagne (la distribution des périodiques n'est pas une prestation de service universel mais elle est exonérée de TVA), le Royaume-Uni (tous les envois de correspondance effectués par Royal Mail sont exonérés de TVA), l'Irlande (publipostage et périodiques) et la Suède (aucune prestation de service universel n'est exonérée de TVA). De plus, un périmètre important de prestations incluses dans l'OSU a généralement tendance à générer des interventions réglementaires plus approfondies.

En ce qui concerne le coût net des prestations de service universel, et toutes choses égales par ailleurs, une OSU étendue accroît la nécessité d'une indemnisation (si elle existe) dans la mesure où l'OSU supporte un montant plus important de coûts fixes.

Dans beaucoup des pays étudiés, la réglementation ex ante des prix est limitée aux envois égrenés

Comparé au champ d'application des prestations du service universel, le périmètre des prestations soumises à une réglementation ex ante des prix est encore plus limité au sein de la plupart des pays étudiés. Dans quatre pays, les prix des lettres égrenées sont soumis soit à une approbation ex ante (Danemark) soit à un régime d'encadrement des prix (Allemagne, Suède et Royaume-Uni). Au Danemark et au Royaume-Uni, le champ d'application est encore plus restreint: dans ces deux pays, seules les lettres à prix réduit (« *economy letters* ») sont soumises à une réglementation ex ante des prix.

Figure 23 Type et champ d'application de la réglementation ex ante des prix



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013).

L'autorité française de régulation ARCEP a mis en œuvre un régime d'encadrement des prix pour les envois de courrier individuel et pour la plupart des envois de courrier en nombre effectués par La Poste¹²⁴. L'autorité irlandaise de régulation ComReg a décidé d'intégrer quelques produits/prestations de courrier en nombre dans le régime d'encadrement des prix¹²⁵.

Sept des dix pays étudiés (y compris la Belgique) ont mis en place un régime d'encadrement des prix. Aux Pays-Bas, la décision finale d'instauration d'un tel régime est repoussée à 2015¹²⁶. Dans tous les autres cas, le calcul de l'encadrement tient au

¹²⁴ Voir ARCEP (2014), Décision n° 2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

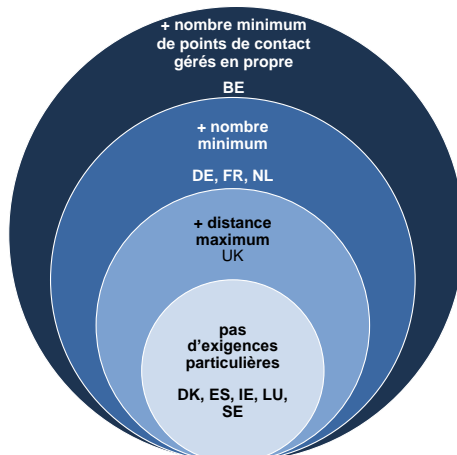
¹²⁵ voir ComReg (2014), Réponse à une consultation et décision d'un plafonnement des prix pour les prestations de service universel, ComReg 14/59 and D05/14, 18 juin 2014.

¹²⁶ Voir ACM (2014), la société néerlandaise PostNL est autorisée à augmenter le prix du timbre de 69 centimes, communiqué de presse du 7 octobre 2014 (<https://www.acm.nl/en/publications/publication/13396/Dutch-postal-company-PostNL-is-allowed-to-raise-stamp-rate-to-69-cents/>).

moins compte du taux d'inflation (en règle générale, l'indice des prix à la consommation). Dans trois pays, les autorités de régulation ont décidé d'appliquer un facteur X non nul (France, Allemagne et Irlande). Pour la France, l'ARCEP a décidé d'introduire un facteur X positif (càd. les prix peuvent augmenter au-delà du taux d'inflation) car l'autorité de régulation prévoit une baisse importante des volumes de courrier¹²⁷. Dans aucun des pays étudiés hormis la Belgique, l'autorité de régulation n'a retenu un facteur lié à la qualité dans le calcul de l'encadrement des prix.

La Belgique est le seul pays du panel qui exige un nombre minimum de bureaux de poste gérés en propre

Figure 24 Exigences réglementaires pour l'accès au service universel (points de service postaux)



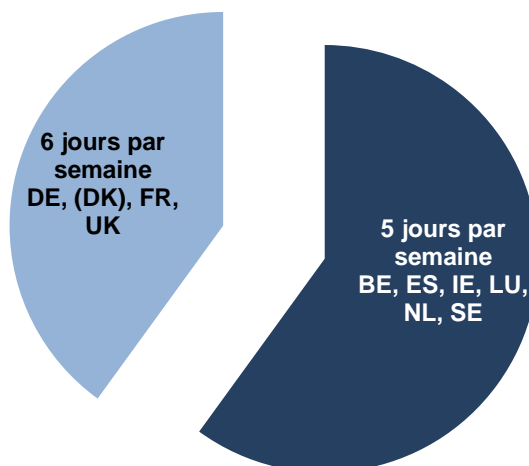
Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013) and WIK research.

La moitié des pays étudiés n'a pas défini d'exigences particulières concernant la densité et l'organisation des points de service postaux. Les autres pays s'appuient sur des règles fondées sur une distance maximum par rapport à une partie spécifique de la population ou bien à l'intérieur d'une zone peuplée, et quatre pays (y compris la Belgique) fixent un nombre minimum de points de service postaux. Dans aucun des pays étudiés (hormis la Belgique), le prestataire de service universel (ou le marché pour l'Allemagne) n'est obligé de mettre à disposition un nombre minimum de points de service postaux gérés en propre (anciennement dénommés « les bureaux de poste »).

¹²⁷ ARCEP prévoit que les volumes de courrier diminueront de 6.3% par an et a décidé de fixer le facteur X à 3.5%. Voir ARCEP (2014), Décision n° 2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

La distribution des lettres en France, Allemagne et au Royaume-Uni doit être effectuée six jours par semaine ; cinq jours par semaine dans les autres pays

Figure 25 Fréquence de distribution



Source: WIK-Consult (2013), Principales évolutions du secteur postal (2010-2013) et WIK research.

La Directive Postale exige que la distribution des articles postaux s'effectue au moins cinq jours ouvrés par semaine. Au sein de l'Union européenne, la grande majorité des pays a mis en oeuvre ces exigences minimum. Parmi les pays étudiés, les Pays-Bas sont passés de six à cinq jours par décret en 2014 (distribution du mardi au samedi). Depuis juin 2014, Post Danmark a reçu l'autorisation de réduire sa fréquence de distribution à la clientèle individuelle à cinq jours par semaine (du mardi au samedi) et de mettre en place un prix plus élevé pour la « lettre du lundi »¹²⁸. Seuls la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni exigent une distribution des lettres six jours par semaine.

128 “Depuis le 1er juin 2014, Post Danmark peut réduire sa fréquence de distribution pour les particuliers. En conséquence, la distribution des lettres prioritaires (A) postées le samedi ou le dimanche sera effectuée le mardi pour cette clientèle et à destination des résidences secondaires. Dans le cas d'une mise en oeuvre de cette réduction, Post Danmark proposera un (e) nouveau(ille) produit/prestation intérieur (e) s'inscrivant dans le cadre de l'obligation de service universel – une “Lettre du lundi” – qui garantira la distribution de cette lettre à la clientèle individuelle privée ce jour de la semaine en même temps que la distribution des colis mais en règle générale à un prix plus élevé que celui des lettres prioritaires (A).” Traduction non-officielle de la licence individuelle accordée à Post Danmark A/S, p. 2 (<https://www.postdanmark.dk/da/Documents/Om%20os/Engelsk/individual-licence.pdf>).

5 Conclusions

La libéralisation totale n'a pas eu d'effets

La libéralisation totale a eu très peu, voire aucun impact sur le marché postal belge. Une telle constatation est partagée par l'ensemble des opérateurs postaux interviewés (courrier ¹²⁹ et colis) dans le cadre de cette étude. Ceci est peu surprenant pour le marché des colis dans la mesure où il avait déjà été libéralisé avant 2011. Le marché des colis est depuis longtemps concurrentiel, et la libéralisation du marché des lettres ne l'a pas affecté. Ceci a été confirmé par les interviews menées auprès des opérateurs de colis et de leur association professionnelle (GLS et la Belgian Courier Association).

La libéralisation totale du marché de la poste aux lettres n'a pas produit l'effet escompté avant 2011: il n'y a pas eu de nouvel entrant, tout du moins immédiatement (de fait, en 2013), il n'y a pratiquement pas eu de transferts de volumes de bpost vers la concurrence. bpost continue de dominer le marché et tout indique que cette situation devrait perdurer. En 2014, il n'existait qu'un seul concurrent avec une très petite part de marché, et aucun nouvel entrant n'est attendu aussi longtemps que les réglementations relatives aux nouveaux entrants restent telles quelles. La baisse des volumes n'est pas la résultante de la libéralisation totale; elle s'explique bien plus par l'e-substitution. En effet, certains opérateurs postaux européens considèrent que l'e-substitution est bien leur principal concurrent, loin devant les autres opérateurs. Du point de vue de la clientèle, la libéralisation totale du marché n'a pas non plus eu d'impact: les alternatives à sa disposition n'existent pratiquement pas (seulement TBC-Post), et encore seulement là où TBC-Post est opérationnel.

Les restrictions à la concurrence semblent excessives

Avant la libéralisation totale, l'on s'attendait à ce que la concurrence gagne rapidement des parts de marché et vise ainsi le cœur des revenus de bpost en s'attaquant à la capacité de bpost à remplir ses obligations de service universel. Dans une étude publiée pour la commission Européenne, Price Waterhouse Coopers avait alors exprimé ses inquiétudes :

“[...] il apparaît que la Belgique va représenter de bonnes opportunités pour des nouveaux entrants qui souhaiteraient gagner des parts importantes des marchés les plus rentables de ce pays densément peuplé et fortement urbanisé [...]”¹³⁰.

Ce fut la raison pour laquelle le libre développement de la concurrence a été limité par un régime de licence qui imposait de très fortes contraintes à la concurrence. Ce

¹²⁹ TBC-Post elle-même a partagé cette constatation. La libéralisation totale du marché lui a, certes, permis de proposer également des prestations de distribution des lettres de faible poids mais, à part cela, elle n'a pas entraîné d'augmentation significative des volumes distribués par TBC-Post.

¹³⁰ Price Waterhouse Coopers, Les effets de la libéralisation totale du marché postal interne de 2009 sur le Service Universel, Rapport pour la Commission européenne, mai 2006.

régime était conçu pour garantir la continuité et la pérennité financière du service universel. Il fallait limiter d'éventuelles tentatives de "picorage" des itinéraires de distribution les plus rentables. Mais ceci a eu pour conséquence de restreindre totalement la concurrence pendant plus de deux ans. A ce jour, le seul concurrent existant sur le marché belge de la poste aux lettres détient moins d'1% d'un marché censé attirer fortement la concurrence.

Dans les autres marchés postaux européens qui ont été libéralisés depuis déjà bien longtemps, et sans de telles conditions restrictives découlant d'un régime de licence (par ex. l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni), la concurrence n'a pas empêché l'opérateur historique de remplir ses obligations de service universel. Avec du recul, l'on s'aperçoit qu'en Belgique les restrictions à la concurrence sont excessives.

La couverture géographique et les conditions de travail constituent des barrières à l'entrée

Le régime belge de licence pour les opérateurs de la poste aux lettres est unique en Europe au sens où il impose les obligations les plus restrictives aux titulaires de licence. Ceux-ci doivent, dès lors qu'ils sont présents sur le marché, couvrir une part bien délimitée et croissante année après année des trois régions. Ainsi, cinq ans après le début de leurs activités, les titulaires de licence doivent être en capacité de couvrir 80% du territoire de chaque région.¹³¹ De plus, la réglementation du travail telle que définie par la législation postale les oblige à employer du personnel sous contrat de travail. L'obligation de couverture impose à la concurrence d'investir massivement dans son réseau de distribution ; et cela a de fait été une barrière à l'entrée. TBC-Post, le seul détenteur de licence existant en Belgique, a déclaré lors d'une interview que la réglementation du travail représentait un problème majeur. Un autre entrant potentiel a déclaré que les conditions restrictives imposées par la licence avaient été la raison pour laquelle elle n'était pas entrée sur le marché.

Les conditions de travail imposent que les employés des titulaires de licence opérant sur les marchés postaux bénéficient d'une protection spéciale. Mais les raisons pour lesquelles les employés du secteur postal devraient bénéficier d'une plus grande protection ou seraient plus vulnérables que les employés d'autres secteurs semblables au secteur postal (par exemple les secteurs de la logistique et du transport) nous paraissent peu évidentes. Les problèmes liés à l'emploi qui se posent au sein de nombreux secteurs de l'économie seraient mieux résolus par une législation du travail élaborée au niveau global que par des réglementations spécifiques par secteur. Dans les faits, les conditions actuelles ont eu pour conséquence qu'aucun emploi supplémentaire n'a été créé; de façon que cette protection spéciale n'a pu procurer aucun avantage au personnel des nouveaux entrants.

¹³¹ D'autres obligations imposent à la concurrence une distribution bi-hebdomadaire et un tarif uniforme pour chaque client (c'est à dire identique sur l'ensemble du territoire couvert).

En Belgique et au regard des critères internationaux, la densité géographique des bureaux de poste est faible

Malgré la forte densité de la population en Belgique, le maillage du réseau des bureaux de poste de bpost est faible en comparaison des autres prestataires européens de service universel (voir chapitre 4.2). Même au sein de pays nettement moins densément peuplés comme la Suède et le Danemark, les prestataires de service universel exploitent des réseaux plus denses. Certes, le réseau des bureaux de poste de bpost est conforme aux obligations de la législation postale et au Contrat de gestion de bpost, mais il ne va pas au-delà de ses obligations de maillage. Dans de nombreux pays européens, l'opérateur historique a de son propre chef augmenté (ou a prévu d'augmenter) le nombre de ses points de contact bien au-delà du niveau fixé par la législation, par exemple en Allemagne, aux Pays-Bas et au Danemark. Le but recherché par les opérateurs est d'améliorer l'accès, particulièrement pour la clientèle du commerce électronique qui souhaite pouvoir aisément recevoir ou renvoyer ses colis.

Une réglementation inutile et trop stricte du réseau de points de service postaux

bpost doit se conformer à plusieurs critères relatifs à la densité de son réseau de points de service postaux, comme par exemple l'obligation d'exploiter un point de service postal dans chaque commune et de déployer un réseau suffisamment dense pour que les usagers puissent avoir accès à un point de service postal dans un rayon bien défini – voir également paragraphe 3.1.1. Comparées aux réglementations existantes dans d'autres pays européens, ces réglementations compliquent fortement les choix de bpost quant à la décision du lieu d'implantation précis d'un point de service postal. Outre les critères de densité, bpost a un choix limité dans sa décision d'exploiter soit un bureau de poste géré en propre soit une agence installée au sein d'un magasin professionnel local. Lors d'une interview réalisée pour cette étude, bpost a déclaré que la réglementation relative à la densité géographique du réseau des bureaux de poste limitait fortement les possibilités d'amélioration de l'efficacité et que, si la réglementation venait à changer, elle harmoniserait son réseau. Les autres opérateurs postaux européens bénéficient d'une liberté commerciale plus étendue qui leur permet d'organiser efficacement leur réseau. Un grand nombre d'opérateurs exploitent leur réseau de points de service postaux, en totalité ou partie, comme si ceux-ci étaient des bureaux de poste – pour la plus grande satisfaction de la clientèle - tout en améliorant leur prestation de service universel sur l'ensemble du territoire. La réglementation belge concernant le réseau des points de service postaux apparaît donc inutilement sévère pour bpost, et semble empêcher la création de nouveaux points de service postaux.

Le marché des lettres et le marché des colis évoluent à des rythmes différents

En Belgique, comme dans d'autres pays européens, les marchés des colis et des lettres évoluent différemment. Le marché des colis bénéficie d'un marché du commerce électronique en croissance et devrait poursuivre cette évolution positive. Ceci a été confirmé par bpost, des opérateurs de colis et une association (GLS, l'Association Belge du Courrier) lors d'interviews menées dans le cadre de cette étude. Les volumes de la poste aux lettres ont, quant à eux, baissé au cours des dernières années. Cependant, cette baisse est beaucoup plus modeste en Belgique que dans les autres pays étudiés. Parmi les raisons qui peuvent expliquer cette faible baisse en Belgique, on peut mettre en avant : l'amélioration du service fourni par bpost, des prix concurrentiels, l'organisation complexe du gouvernement fédéral belge, et des facteurs culturels. Le transfert vers les modes de distribution numériques constitue la raison principale de la baisse constatée. L'on s'attend à ce que cette baisse perdure, mais son ampleur dépendra des initiatives prises par le gouvernement dans le cadre de son agenda numérique et de leur acceptation par la clientèle. « L'agenda numérique » actuel du gouvernement belge facilitera cette évolution.

Le commerce électronique constitue une véritable opportunité commerciale à la fois pour les opérateurs de colis et pour les opérateurs de lettres

Certes, le commerce électronique est d'abord source de développement potentiel pour les opérateurs de colis, mais les opérateurs de la poste aux lettres peuvent également en tirer profit. Des articles de taille assez réduite et d'une valeur limitée sont souvent expédiés via la poste aux lettres. Les expéditeurs/marchands peuvent réaliser des économies et proposer à leur clientèle en ligne des prestations de qualité et de haut niveau pour l'envoi de leurs commandes. Le développement de prestations intelligentes qui répondent aux besoins des marchands en ligne, par exemple des lettres bénéficiant d'un certain suivi ou bien d'options d'assurance, sera d'importance pour les opérateurs de la poste aux lettres.

Un prix élevé des timbres en Belgique

Les prix des timbres belges à l'unité sont parmi les plus élevés du panel étudié, alors même que les baisses en volume ont été très modestes par rapport aux autres pays. De tels prix n'existent que dans les pays où la baisse des volumes a été beaucoup plus forte qu'en Belgique. En Belgique, la qualité (càd la performance en termes de délai d'acheminement) est satisfaisante, mais elle se situe dans la moyenne des pays étudiés.

La principale raison pour laquelle les prix ont augmenté par le passé réside dans l'existence, au sein de l'encadrement des prix, d'un bonus à la qualité qui permet à bpost d'augmenter ses prix au-delà de l'indice des prix applicable (inflation calculée à

partir d'un « indice-santé »). Une telle combinaison d'une réglementation des prix et de bonus à la qualité est très inhabituelle sur le plan international. La pratique internationale montre qu'il suffit probablement d'encourager les opérateurs postaux historiques à fournir de façon efficace un service de qualité par d'autres moyens uniques: par exemple des objectifs de qualité et l'obligation de publier leur performance en termes de qualité. Procurer un service de qualité devrait à priori servir leurs intérêts commerciaux et se révéler bénéfique pour leur réputation.

bpost est bien préparée à affronter la concurrence

Le marché des lettres se caractérise d'une part par une baisse des volumes, et d'autre part par des contraintes réglementaires. Malgré ce contexte commercial difficile, bpost a réussi à améliorer son efficacité au cours des dernières années et obtient de très bons résultats. bpost est le prestataire de service universel qui affiche la meilleure rentabilité au sein de notre panel. Lors d'une interview réalisée pour cette étude, bpost a déclaré que, en tant qu'opérateur privé coté en bourse, elle se trouve en permanence soumise à l'obligation de maîtriser ses coûts de façon optimale pour se conformer au cadre réglementaire belge¹³². Nous considérons que bpost est très bien préparée pour affronter l'avenir et n'avons aucune inquiétude quant à sa capacité à demeurer rentable même si les volumes devaient diminuer plus fortement et la concurrence s'accroître sur le marché de la poste aux lettres.

L'accès downstream non-discriminatoire est conforme à la pratique internationale

L'accès downstream au réseau de distribution des opérateurs postaux historiques se réalise à un noeud du réseau, en général un centre de tri. Habituellement, les demandeurs d'accès livrent leurs lettres pré-triées à un centre de tri. En Belgique, comme dans d'autres pays relativement petits, l'accès ne se fait qu'à un seul niveau des centres de tri.

A ce jour, l'accès au réseau de distribution de bpost est possible sur la base d'un accès non-discriminatoire aux tarifs spéciaux pour les expéditeurs de courrier professionnel, les concurrents et les routeurs. Ceci n'est devenu effectif qu'à la suite d'une décision prise par l'IBPT en 2012 qui a obligé bpost à proposer ses remises existantes à l'ensemble des catégories de clientèle dans les mêmes conditions. Ceci est conforme à la pratique internationale, pour autant que l'accès soit accordé à tous (y compris aux routeurs) de façon, non-discriminatoire. A la date de l'élaboration du présent rapport, l'on ne sait pas exactement comment la pratique actuelle va intégrer la jurisprudence récente relative à l'interprétation de l'article 12 de la Directive Postale. Un cadre juridique régissant plus précisément l'accès downstream permettrait de lever une telle incertitude.

¹³² Propos recueillis au cours d'une interview avec bpost.

En Belgique, le champ d'application du service postal universel est très étendu

Comparé aux autres pays, le champ d'application belge du service universel est très étendu. Hormis le Luxembourg, le champ d'application du service postal universel de tous les autres pays étudiés, centré autour des services relatifs aux lettres égrenées et aux colis, est plus restreint. La clientèle professionnelle utilise largement les envois en nombre, et sa position sur le marché est suffisamment forte pour que ses intérêts soient pris en compte sans avoir recours à une réglementation du service universel. Le fait de ne pas inclure les prestations liées aux envois en nombre au sein du service universel renforce la flexibilité de l'opérateur et lui permet d'adapter ces services aux besoins de la clientèle et à l'évolution technologique, ou bien de ne plus les proposer, s'ils sont déficitaires. Cela permet également de réduire le champ d'application de l'exonération de TVA, limitant ainsi les distorsions de concurrence.

La désignation d'un prestataire de service universel est une pratique courante, mais elle est peut-être inutile

En Belgique, comme dans la plupart des pays étudiés, l'opérateur historique est l'opérateur choisi pour être le prestataire de service universel. Bien que cette pratique soit courante dans de nombreux pays, il serait plus pertinent de se poser au préalable la question de savoir si la désignation d'un prestataire est vraiment nécessaire et, si oui, pour quelles prestations. Une telle désignation ne devrait être engagée que dans le cas où un (ou plusieurs) opérateur postal ne serait pas en mesure de fournir le dit service sans obligations - c'est-à-dire aux conditions du marché.

Le financement public du coût net du service universel est plus adapté que son financement via un fonds d'indemnisation

Il existe deux options pour financer le coût net (potentiel) du service universel: le financement public ou un fonds d'indemnisation financé par l'ensemble des prestataires de service concernés. A ce jour, aucun des pays étudiés n'a eu recours à un fonds d'indemnisation. De tels mécanismes de financement seraient très coûteux, car l'évaluation de la bonne assiette de revenus servant au calcul des contributions de chaque acteur est très complexe et elle génère une charge de travail administratif colossale pour les acteurs du marché mais aussi pour l'autorité d'exécution. En conséquence, le financement public par l'Etat, comme le prévoit actuellement la législation postale belge ¹³³, semble être la solution la mieux adaptée.

¹³³ Jusqu'en 2010, la loi postale belge prévoyait la possibilité de mettre en place un fonds d'indemnisation, mais ceci a été remplacé en 2010 par un financement public direct à l'occasion de la transposition de la Directive 2008/6/CE.

6 Recommandations

Le dernier chapitre du présent rapport présente les recommandations des auteurs concernant les réglementations et politiques futures au sein du secteur postal belge. Ces recommandations ont été élaborées à partir des constatations spécifiques au marché postal de la Belgique et des pratiques internationales, telles que résumées dans le présent rapport.

Ces recommandations ont été élaborées afin de promouvoir les objectifs de la politique postale en Belgique ainsi que les principes généraux de bonne gouvernance et de législation. Ce faisant, ces recommandations s'appuient sur "sept principes réglementaires sains" d'ordre général établis par WIK-Consult dans un rapport à la Commission Européenne en 2005, à partir de plusieurs documents relatifs à la législation et à la politique de l'UE: 1) un objectif précis; 2) une politique cohérente; 3) la nécessité et la proportionnalité; 4) la transparence et une distorsion du marché minimale; 5) l'équité administrative; 6) la compétence; et 7) la sécurité juridique¹³⁴.

Les deux objectifs fondamentaux d'une politique postale, en Belgique comme en Europe, sont : 1) de garantir des règles du jeu équitables pour une concurrence juste au sein du marché postal; et 2) de garantir un service universel efficace et abordable partout en Belgique. Lors d'une audience parlementaire consacrée à l'adoption de la loi postale de 2010, le gouvernement fédéral avait explicitement confirmé ces objectifs:

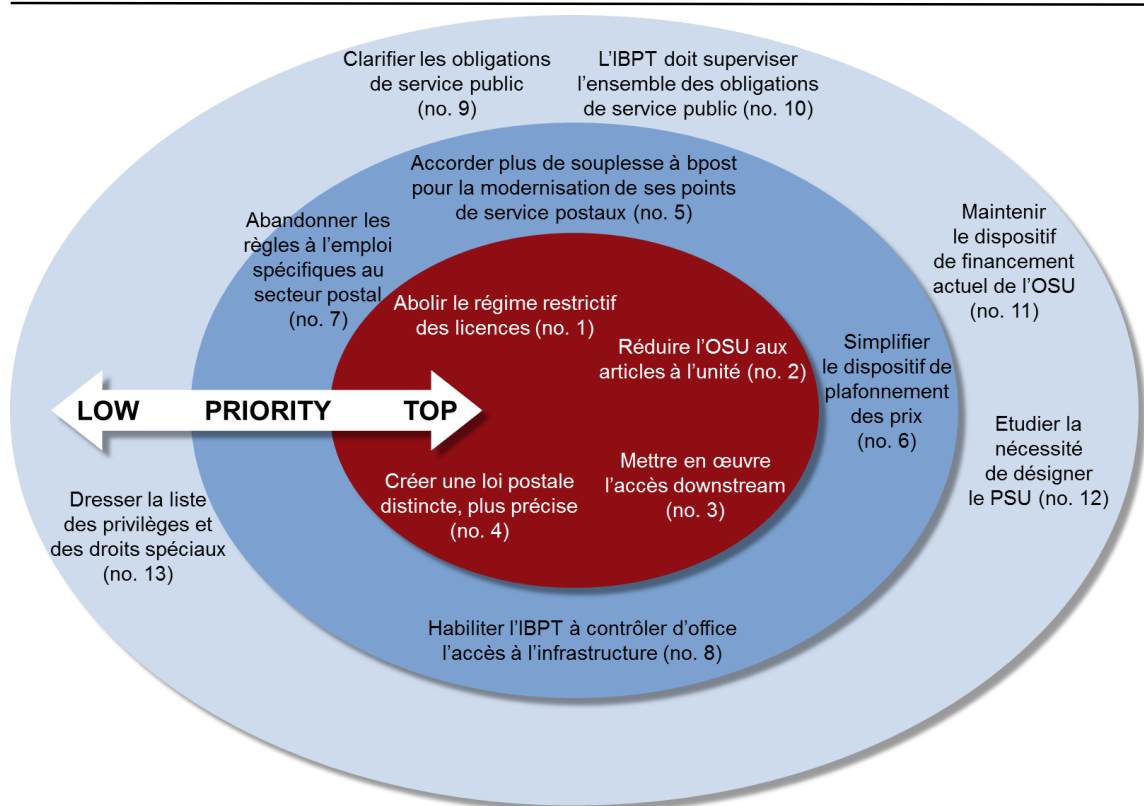
*'Le défi de la libéralisation consiste donc à trouver un juste équilibre de sorte que d'une part, la concurrence puisse se développer sur le marché belge et que d'autre part, le service universel soit financable. La pérennité du service universel doit également être garantie'*¹³⁵.

La Figure 26 ci-dessous récapitule nos recommandations et priorités. Celles-ci sont fondées sur notre expertise et reposent sur les conclusions du présent rapport et sur nos échanges avec les différentes parties prenantes et avec l'IBPT.

¹³⁴ Voir WIK-Consult:: L'évolution du modèle de réglementation des services postaux européens. Etude pour le compte de la Commission Européenne, DG Marché intérieur, juillet 2005, et Baldwin R., Cave, M, and M. Lodge (2012), Comprendre la réglementation: Théorie, stratégie et pratiques, 2ème ed, Oxford University Press.

¹³⁵ Voir travaux préparatoires de la loi du 13 décembre 2010, Exposé des motifs et commentaires des articles, Doc. Ch. 53-202/1, p. 7.

Figure 26 Recommandations et priorités



Source: WIK-Consult.

Recommandation no. 1

Abolir le régime de licence qui comporte des obligations restrictives pour la fourniture des services appartenant au service universel et mettre en place des autorisations globales pour chaque opérateur postal, y compris bpost.

La présente recommandation concerne l'article 148sexies de la loi de 1991.

Défi:

Le régime actuel de licence crée des barrières majeures à l'entrée, et a de fait empêché l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché de la poste aux lettres. Ces obligations, d'après la Commission Européenne, enfreignent la législation de l'UE et, d'après le Conseil d'Etat belge, ne sont pas dûment justifiées. Dans le cadre du semestre européen¹³⁶, le Conseil des Ministres de l'Union européenne a également recommandé que soient supprimées les barrières réglementaires du secteur postal existant encore, et plus particulièrement celles relatives aux conditions d'obtention des

¹³⁶ Le Semestre européen est une période de six mois, commençant chaque année en Novembre, au cours de laquelle la Commission Européenne analyse les politiques de réformes économiques des Pays Membres et préconise des adaptations/modifications.

licences¹³⁷. En outre, au vu des difficultés rencontrées par les nouveaux entrants en Belgique et à l'étranger, et au vu de la position solide de bpost, une telle restriction de concurrence ne paraît pas nécessaire à la protection du service universel.

Ce que la recommandation va améliorer:

Le régime de licence belge impose des conditions restrictives aux opérateurs du marché de la poste aux lettres. Une société a annoncé, au cours de la réalisation de cette étude, qu'elle envisageait de concurrencer bpost sur le marché de la distribution du courrier adressé, mais il est difficile de savoir si elle aura la capacité de satisfaire à ces conditions et de réussir ainsi son entrée sur ce marché. Le régime de licence empêche l'arrivée d'un nouvel entrant sur le marché. Il limite les impacts positifs de la concurrence car la clientèle ne peut pas choisir entre plusieurs opérateurs.

A contrario, plus de concurrence ne semble pas mettre en péril le financement du service universel. bpost est bien préparée pour affronter une concurrence accrue grâce à son excellente situation financière et aux améliorations qu'elle a apportées à son efficacité au cours des dernières années. La pratique internationale montre que, même au sein des marchés les plus concurrentiels de la poste aux lettres, les concurrents de l'opérateur postal historique n'ont pas réussi à prendre des parts de marché importantes, même sans obligations de licence spécifiques.

Au Royaume-Uni, l'autorité de régulation postale Ofcom a récemment analysé de façon très détaillée les effets d'une concurrence de bout en bout sur le service universel. Comme en Belgique, il n'existe pratiquement pas de concurrence de bout en bout sur le marché anglais de la poste aux lettres, mais il existe un peu plus « d'accès downstream » (consolidation) qu'en Belgique. Avec Londres, très grande région métropolitaine, et des zones rurales nombreuses à sa périphérie, le Royaume-Uni semble présenter une plus grande diversité géographique que la Belgique et, par conséquent, être au moins aussi vulnérable au « picorage ». Royal Mail avait demandé à Ofcom qu'elle prenne des mesures d'ordre réglementaire concernant la concurrence de bout en bout (càd. imposer une obligation de licence aux nouveaux entrants) arguant du fait que, sans de telles mesures, sa capacité à financer ses obligations de service universel s'en trouverait compromise. Au Royaume-Uni, Whistl, filiale de Dutch PostNL a annoncé un plan ambitieux visant à couvrir de nombreuses zones au Royaume-Uni et Ofcom a analysé en détail les plans d'affaires de Whistl. Pourtant, Ofcom a conclu qu'elle « ne considère pas que la prestation de service universel est menacée »¹³⁸. De la même façon, la Commission européenne a constaté que le « picorage » ne constituait pas, en Estonie, aux Pays-Bas et en Slovaquie, une menace pour le service universel ; trois pays qui, d'après la Commission, sont comparables à la

¹³⁷ Voir paragraphe 3.2.1. du présent rapport.

¹³⁸ Voir Ofcom, Revue de la concurrence de bout en bout dans le secteur postal, 2 décembre 2014.

Belgique en se basant sur divers indicateurs soit géo-démographiques soit ayant trait au marché postal¹³⁹.

Les prévisions (faites avant 2010) selon lesquelles la concurrence serait en mesure de “picorer”, c.à.d. de pénétrer rapidement les segments des marchés les plus rentables de certaines régions géographiques ne se sont vérifiées ni en Belgique ni dans aucun autre pays après la libéralisation totale. Le niveau de concurrence auquel on peut s’attendre en l’absence d’un régime de licence ne va pas porter préjudice à bpost mais il produira une pression bénéfique poussant à améliorer encore plus les prestations et l’efficacité.

Un régime moins strict d’autorisations globales (comme cela est déjà souvent le cas pour le secteur des télécommunications), réduira les barrières à l’entrée. Aux termes de la Directive Postale, les conditions qui peuvent être rattachées à de telles autorisations globales concernent des “exigences essentielles” et, dans les faits, comprennent, par exemple: des règles relatives à la confidentialité de la correspondance, à la sécurité du réseau, à la protection des données, ou au respect des conditions d’emploi et des régimes de sécurité sociale.

Recommandation no. 2

Réduire la portée des obligations de service universel aux seuls articles postaux à l’unité.

La présente recommandation concerne l’article 142 de la loi de 1991 et les articles 4-6 du contrat de gestion de bpost.

Défi:

Le champ d’application des obligations de service universel de bpost est considérablement plus étendu que celui des PSU de la majorité des autres pays membres de l’UE, ce qui limite l’aptitude de bpost à utiliser sa souplesse commerciale afin de répondre aux changements du marché et de son contexte.

Ce que la recommandation améliorera:

Les lettres égrenées et les colis à l’unité représentent les prestations de base du service universel. Elles sont socialement les plus pertinentes car utilisées par l’ensemble de la clientèle et constituent de plus une solution de repli pour la clientèle professionnelle. En revanche, des prestations ciblées, comme par exemple ce que l’on nomme l’envoi en nombre, le courrier publicitaire adressé, ou le courrier administratif, sont proposées à la clientèle professionnelle. Ces prestations commerciales ont évolué au fil du temps et devraient continuer à le faire en fonction des avancées

¹³⁹ Voir Décision de la Commission européenne du 26 novembre 2014, Infraction n° 2014/2254, C(2014) 8669.

technologiques et des évolutions des besoins de la clientèle. Les prestations destinées aux « envois en nombre » sont de plus en plus exclues du périmètre du service universel dans de nombreux pays membres de l'UE¹⁴⁰.

De notre point de vue, une définition étendue de l'OSU génère plusieurs inconvénients :

- Tout d'abord et par-dessus tout, cela rend la tâche de bpost plus ardue quant aux évolutions, créations, à l'arrêt de fourniture de produits non rentables.
- Cela génère pour l'IBPT une augmentation des coûts administratifs due à la supervision d'un OSU étendu et pour bpost un accroissement du fardeau réglementaire.
- Cela génère également un risque plus important de création ou d'accroissement de la charge du service universel (coût net).
- Enfin, cela induit un champ d'application plus vaste de l'exonération de la TVA relative aux services postaux et, par conséquent, est source de distorsions du marché.

Nous recommandons de n'inclure au sein de l'OSU que les prestations considérées comme essentielles par le législateur, les décideurs et les citoyens belges ; et de fixer des objectifs en termes de qualité de service incarnant au mieux les besoins de la population, et non les niveaux de service ou les possibilités techniques actuels. En conséquence, l'OSU devrait être limitée aux lettres égrenées et aux colis à l'unité ainsi que, peut-être, à certaines prestations spécifiques à destination de la clientèle des PME.

La qualité des objectifs de service peut être diminuée, prenant ainsi en compte l'accès accru à la communication électronique pour les messages urgents. En toute hypothèse, la réglementation du service universel ne doit pas représenter un frein dans le développement par bpost de prestations à destination de la clientèle professionnelle permettant de diminuer le délai d'acheminement (à moindre coût).

Recommandation no. 3

Mettre en place un cadre juridique pour l'accès downstream.

La présente recommandation propose des ajouts à la législation actuelle.

Défi:

Il existe aujourd'hui en Belgique un niveau de concurrence de bout en bout très faible. Le présent rapport conclut qu'il est peu probable qu'une concurrence véritable se développe à l'avenir. Le fait qu'il existent des routeurs sur le marché montre qu'il existe

¹⁴⁰ voir WIK. Principales évolutions du secteur postal (2010-2013), août 2013, p.127 et suiv.

un certain choix proposé à la clientèle, mais la législation actuelle ne leur procure pas une sécurité juridique suffisante. Nous nous attendons à ce que la récente décision de la CEJ relative aux remises quantitatives pour des « tarifs spéciaux »¹⁴¹ ait des répercussions négatives sur les routeurs et diminue encore plus la pression concurrentielle au sein du marché.

Ce que la recommandation améliorera:

Même dans l'hypothèse où les barrières à l'entrée du marché postal seraient levées à l'avenir, nous ne pensons pas que la concurrence de bout en bout se développe en Belgique. Compte-tenu de la baisse des volumes constatée, les investisseurs sont moins attirés à entrer sur le marché de la distribution, et celui-ci continuera à être dominé par bpost. En l'absence d'une concurrence de bout en bout, un cadre plus précis s'appliquant à l'accès downstream peut (en partie) atténuer les effets de l'absence de concurrence, et par conséquent donner un choix plus large à la clientèle.

Plutôt que de s'appuyer sur le concept des « tarifs spéciaux » comme spécifié par l'article 12 (5) de la Directive Postale, nous recommandons qu'un cadre juridique spécifique à l'accès downstream soit mis en œuvre. Lors de la mise au point de ce cadre juridique, l'on pourra prendre en considération les exemples internationaux ayant trait à la réglementation spécifique de l'accès downstream, y compris la législation relative à l'accès downstream existante en Allemagne (§ 28 de la loi postale de 1998), les dispositions juridiques existantes en Angleterre (section 38 de la loi sur le service postal de 2011 et les conditions d'accès au PSE émises par l'Ofcom¹⁴²) et aux Pays-Bas (article 13 e de la loi postale de 2009, et obligations de PostNL liées à l'accès récemment proposées par l'ACM)¹⁴³.

Recommandation no. 4

Adopter une loi postale qui codifie les dispositions existantes de façon plus claire et les présente dans un ordre logique. Pour autant que la teneur de la législation ne soit pas modifiée, une loi postale pourrait être adoptée par arrêté royal.

La présente recommandation concerne l'article 54 de la loi du 13 Décembre 2010.

Défi:

Du fait de sa mise en œuvre dans un contexte de monopole légal et de son évolution au fur et à mesure de l'histoire, la législation postale actuelle paraît aujourd'hui mal structurée et génère, par suite, de la complexité et même, potentiellement, des incertitudes juridiques.

¹⁴¹ CEJ, Décision préjudicielle du 11 février 2015 concernant l'affaire C-340/13 bpost /IBPT.

¹⁴² Ofcom, conditions d'accès au PSE, mars 2012, version consolidée publiée sur le site: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/post120713/USP_Access.pdf.

¹⁴³ ACM, Analyse du marché du secteur postal, 19 décembre 2014, 84f.

Ce que la recommandation améliorera:

La législation actuelle sur les services postaux est l'une des nombreuses composantes de la loi générale de 1991 qui régit le droit des entreprises publiques. Cette loi a été amendée plusieurs fois depuis et n'est plus dans un ordre logique. Une loi postale distincte serait plus facile à appréhender par l'ensemble des parties intéressées et apporterait plus de clarté. La nouvelle loi postale obéirait à un ordre logique comme suit: 1) définition, 2) principes généraux et objectifs, 3) règlements d'entrée, 4) réglementations de l'accès afin de garantir une concurrence juste, 5) service universel et service d'intérêt économique général, 6) protection des consommateurs. Les titres de la loi sur les télécommunications pourraient servir d'exemple. Pour autant que la teneur de la législation n'est pas modifiée, une nouvelle loi postale pourrait être adoptée par arrêté royal (comme prévu à l'Art. 54 de la loi du 13 décembre 2010). Toutefois, compte-tenu des autres recommandations, nous recommandons que des changements importants soient apportés à la législation en vigueur.

Recommandation no. 5

bpost devrait bénéficier d'une plus grande souplesse pour concevoir et organiser son réseau de points de service postaux. Un nombre minimum de points de service postaux devrait être maintenu, mais tout autre critère paraît inutilement restrictif et non nécessaire à la garantie du service universel.

La présente recommandation concerne l'article 141, § 1A de la loi de 1991 et les articles 15-20 du contrat de gestion de bpost.

Défi:

La réglementation actuelle relative au maillage est trop drastique pour bpost, et la clientèle belge fait face à une faible densité de points de service postaux, comparée aux autres pays, et ce malgré une forte densité de population.

Ce que la recommandation améliorera:

Même si la Belgique est un pays densément peuplé, bpost exploite un réseau de points de service postaux relativement peu dense (en comparaison internationale). La lourde réglementation actuelle qui s'applique au réseau des points de service postaux de bpost semble avoir pour conséquence le fait que bpost se conforme au nombre requis par la réglementation mais qu'elle n'implante pas, pour des raisons commerciales, plus de points de service postaux mis à la disposition de la clientèle, par exemple pour le commerce électronique, dans des lieux plus attractifs.

La réglementation relative au réseau de points de service postaux ne devrait limiter bpost que dans la mesure nécessaire à la garantie des services universel et postal. Elle devrait laisser suffisamment de latitude commerciale à bpost pour pouvoir réagir aux demandes de la clientèle. Même sans exigences détaillées de densité, il est dans

l'intérêt commercial propre de bpost d'organiser les points de service postaux de façon raisonnable sur l'ensemble du territoire. Les limitations portant sur le nombre d'agences postales (par rapport aux bureaux de poste employant du personnel de bpost) paraissent contreproductives car de nombreux opérateurs postaux en Europe exploitent avec succès des agences pour la plus grande satisfaction de la clientèle.

Recommandation no. 6

Le régime d'encadrement des prix devrait être simplifié et plus efficace. Il ne devrait plus contrôler que les prix des lettres égrenées. Un tel régime devrait intégrer un facteur d'efficacité (« facteur X »), mais la qualité du service devrait être abordée en dehors de la réglementation des prix.

La présente recommandation concerne l'article 144ter de la loi de 1991 et les articles 28-32 de l'arrêté royal de 2006.

Défi:

Le régime actuel d'encadrement des prix n'a pas réussi à limiter les hausses de prix.

Ce que la recommandation améliorera:

Même si, par le passé, bpost a réussi à améliorer son efficacité de façon importante, ce qui aurait dû permettre une stabilité des prix, les prix des timbres ont augmenté bien au-delà de l'augmentation générale des prix (l'inflation). Cette évolution a été rendue possible grâce à un encadrement des prix permettant de fortes augmentations au moyen d'une prime de qualité. Même si des primes à la qualité sont légitimes, elles ne devraient toutefois pas influencer ou avoir d'impact sur une réglementation des prix.

Un mécanisme plus efficace est nécessaire pour contenir les hausses de prix conformément aux objectifs fixés par la politique postale. Les prestations ouvertes à la concurrence ne devraient pas être incluses dans l'encadrement des prix (par ex. les colis). De même, et lorsqu'il existe une réelle concurrence, les expéditeurs d'envois en nombre ont plus de pouvoir de négociation que les expéditeurs individuels et ont donc besoin de moins de protection. C'est pourquoi le régime d'encadrement des prix devrait continuer à être limité aux articles à l'unité, conformément à la pratique internationale. Un facteur d'efficacité laisserait encore moins de place à des hausses de prix tout en fixant des objectifs incitatifs à bpost pour qu'elle devienne encore plus efficace qu'attendu.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Un facteur d'efficacité permet également de tenir compte des baisses en volume. Celles-ci génèrent une augmentation du coût moyen, et peuvent donc représenter un défi financier pour les opérateurs. Lorsque la baisse des volumes l'emporte sur les gains potentiels d'efficacité, alors le facteur X peut déboucher sur une augmentation des prix en proportion de l'étendue de la dite baisse.

Recommandation no. 7

Une protection spécifique de la main d'oeuvre postale de bpost et de ses concurrents ne semble pas nécessaire. Les articles 29 et 148decies devraient être retirés.

La présente recommandation concerne les articles 29 et 148decies de la loi de 1991.

Défi:

Les conditions actuelles de travail imposées aux titulaires de licence génèrent une barrière à l'entrée et à la création de nouveaux emplois, mais ne procurent aucun avantage aux employés postaux. De plus, la proportionnalité de la mise en œuvre des obligations découlant de ces conditions a été mise en cause par le Conseil d'Etat belge.¹⁴⁵

Ce que la recommandation améliorera:

Les conditions de travail des employés des titulaires de licence mélangent les conditions de travail avec la réglementation applicable aux nouveaux entrants et à la concurrence. Ceci génère une importante barrière à l'entrée pour des concurrents potentiels et empêche les nouveaux entrants de créer des emplois. En ce qui concerne ces nouveaux emplois, les raisons pour lesquelles les règles du travail devraient être différentes de celles d'autres secteurs et les raisons pour lesquelles la loi générale applicable au travail ne serait pas suffisamment protectrice n'apparaissent pas clairement. Les arguments justifiant cette disposition, c.à.d. la lutte contre « les faux travailleurs indépendants » et le rapport de forces défavorable aux employés postaux face à leurs employeurs, ne sont pas des problèmes spécifiques au secteur postal. Ils existent dans de nombreux secteurs de l'économie et, pour y remédier, il faut des solutions trans-sectorielles (globales) comme, par exemple, un contrôle renforcé effectué par l'administration de la sécurité sociale.

De la même façon, les règles spécifiques relatives au travail chez bpost (droits statutaires en matière d'emploi) ne paraissent pas compatibles avec un marché concurrentiel. Bien que nous ne demandions en aucune façon l'abrogation de tels droits, nous recommandons que des accords sur la main d'œuvre (conventions collectives) soient négociés au niveau des partenaires sociaux et non pas imposés par la législation postale à bpost.

¹⁴⁵ Voir paragraphe 3.2.2. du présent rapport.

Recommandation no. 8

L'IBPT devrait garantir l'accès aux infrastructures postales lorsque la concurrence le lui demande et lorsque les conditions préalables à son intervention sont réunies. La question de l'autorité de l'IBPT à imposer *d'office* des obligations d'accès devrait être abordée.

La présente recommandation concerne l'article 148ter de la loi de 1991.

Défi:

L'accès aux infrastructures est essentiel afin de créer des règles du jeu équitables et d'encourager la concurrence ; mais il n'est pas mis en oeuvre dans les faits. La portée exacte de la disposition relative à l'accès n'est pas suffisamment précise et l'IBPT éprouve des difficultés à intervenir car il n'a compétence que lorsque les négociations entre opérateurs ont échoué¹⁴⁶.

Ce que la recommandation améliorera:

La législation postale belge garantit l'accès à l'infrastructure postale. Jusqu'à fin 2014, il n'y a eu de fait aucun accès à aucune composante de l'infrastructure. Lorsque les prestataires de service postal demandent l'accès aux infrastructures et si les conditions préalables sont réunies, l'IBPT peut imposer des obligations d'accès. Toutefois, les opérateurs postaux doivent fournir la preuve que les négociations avec bpost ont échoué, ce qui est un exercice difficile et long.

La garantie de l'accès aux infrastructures serait plus aisée à mettre en oeuvre si l'IBPT avait autorité pour analyser et intervenir *d'office* sans cette obligation de preuve de l'échec des négociations (même si l'IBPT devrait en tenir compte).

Recommandation no. 9

Clarifier les obligations de service public. Eviter les doublons entre le contrat de gestion de bpost et la loi postale.

La présente recommandation concerne les articles 141 et 142 de la loi de 1991 et les articles 4-51 du contrat de gestion 2013-2015 de bpost.

Défi:

bpost doit aujourd'hui répondre à deux exigences de service public : l'obligation de service universel et le SIEG, et il existe deux mécanismes d'indemnisation du coût de ces obligations. Ces deux exigences de service public sont mentionnées au sein de deux actes juridiques distincts : l'article 142 de la loi postale et les articles 4-9 du contrat de gestion de bpost¹⁴⁷. Ces doublons se chevauchent sur la forme et sur le

¹⁴⁶ Voir paragraphe 3.2.2. du présent rapport.

¹⁴⁷ Voir paragraphe 3.1.2 du présent rapport.

fonds et par conséquent génèrent une incertitude juridique et le risque de donner lieu à une indemnisation erronée du coût net généré par ces exigences de service public.

Ce que la recommandation améliorera:

De tels doublons génèrent une incertitude juridique et des dépenses administratives, non seulement pour bpost, mais aussi pour les autorités de surveillance et pour d'autres acteurs du marché souhaitant répondre à des appels d'offres publics relatifs au service universel. Compte-tenu du fait que le contrat de gestion de bpost prévoit aussi une indemnisation pour des prestations de service public, ces doublons ne permettent plus de savoir à quel élément l'indemnisation est rattachée. La solution simple serait de rassembler l'ensemble des obligations de service public (service universel et SIEG) au sein d'un seul acte juridique dans la législation postale.

Recommandation no. 10

L'ensemble des mécanismes d'indemnisation des obligations de service public devraient être contrôlés par l'IBPT, l'autorité de régulation indépendante.

La présente recommandation concerne les articles 141ter, 144novies-144undecies de la loi de 1991 et le contrat de gestion de bpost.

Défi:

Il existe aujourd'hui deux mécanismes d'indemnisation des « coûts nets de l'OSU » et des « services publics », chacun avec des conditions légèrement différentes, des mécanismes de contrôle différents, et supervisé par des organismes publics distincts. Ceci génère une charge administrative supplémentaire, réduit la transparence du marché et introduit le risque que l'Etat surindemnise bpost.

Ce que la recommandation améliorera:

Il existe aujourd'hui deux mécanismes d'indemnisation des coûts nets de bpost: l'un au sein de la loi postale relative au service universel, l'autre au sein du contrat de gestion portant sur le service public. Le risque qui en découle pour l'Etat belge est de payer deux fois, et en tout cas plus que de nécessaire pour la garantie du service universel. et le SGEI.

Ces deux mécanismes parallèles d'indemnisation des obligations de « service public » et de « service universel » sont gérés par des organismes distincts: par l'IBPT pour les coûts nets de l'OSU et par le Collège des Commissaires (nommés par l'assemblée Générale des actionnaires de bpost et par la Cour des comptes) pour le contrat de gestion. Chaque régime d'indemnisation est en sus contrôlé par l'organisme de contrôle des aides de la Commission européenne. Le fait d'impliquer trop d'organismes gouvernementaux génère une complexité réglementaire certaine. Compte-tenu du fait que contrôler les droits de propriété et indemniser les obligations de service public au sein d'un (seul) contrat de gestion peut générer des conflits d'intérêt, nous

recommandons que l'IBPT, l'autorité de régulation indépendante, soit responsable du contrôle de toutes les indemnisations relatives aux obligations de service public/universel.

Recommandation no. 11

Maintenir le régime actuel de financement des coûts nets du service universel. La présente recommandation est liée à l'article 144novies de la loi de 1991.

Défi:

En Belgique aujourd'hui, le coût net de l'OSU peut être financé par des fonds publics. Un fonds d'indemnisation financé par l'ensemble des prestataires (ou par les utilisateurs) des services postaux a été suggéré comme une alternative possible, et la Directive Postale le mentionne, mais il n'apparaît pas clairement en quoi un tel fonds d'indemnisation serait plus avantageux que la méthode actuelle de financement des coûts nets du service universel.

Ce que la recommandation améliorera:

Jusqu'à aujourd'hui, bpost n'a pas demandé une indemnisation des coûts nets du service universel belge. Ceci pourrait toutefois se produire à l'avenir, et particulièrement si les volumes venaient à baisser plus rapidement que prévu et si le champ d'application du service universel n'était pas réduit (comme nous le recommandons). Dans ce cas, le financement de ces coûts par des fonds publics (comme prévu par la loi postale belge) créerait moins de distorsions et serait moins coûteux qu'un fonds du marché supporté par l'ensemble des opérateurs concernés (y compris bpost). Il n'existe pas d'exemples probants de mécanismes d'indemnisation au sein du secteur postal dans les autres pays. Les faits montrent que de tels fonds génèrent une distorsion forte du marché et une charge administrative importante, mais ne recueillent pas suffisamment de fonds pour compenser les coûts nets.

Recommandation no. 12

Evaluer la nécessité de désigner un prestataire du service universel, et ne recourir aux marchés publics pour certaines composantes du service universel qu'autant que de besoin.

La présente recommandation concerne l'article 144octies de la loi de 1991.

Défi:

La désignation d'un prestataire de service universel limite la flexibilité commerciale des opérateurs qui ont l'obligation de service universel et génère une charge administrative et de possibles subventions publiques. Au total, la désignation d'un prestataire de service universel génère donc un coût important pour la société. Afin de s'assurer que

le budget du gouvernement est utilisé à bon escient, la nécessité de désigner un prestataire de service universel devrait être soigneusement évaluée.

Ce que la recommandation améliorera:

La désignation d'un prestataire de service universel a un impact majeur sur le marché puisqu'elle génère des obligations fortes et laisse peu de place à toute flexibilité pour un long moment. Il paraît donc raisonnable d'évaluer d'abord si une telle désignation est nécessaire pour garantir les prestations de service universel et public relatives à chaque composante, chaque type de clientèle et chaque zone; ou si un mécanisme de moindre incidence sur le marché peut être mis en œuvre qui garantisse un service universel fiable, c.à.d. les forces du marché. Les procédures de marché public ne devraient être utilisées que pour garantir le service universel lorsque les forces du marché n'y suffisent pas. Pour de larges parts du marché (ou peut-être pour l'ensemble du marché), l'imposition d'obligation faite à bpost n'est peut-être pas nécessaire dans la mesure où bpost sert le marché pour des raisons commerciales.

Dans le cas où une telle désignation n'est pas nécessaire, l'IBPT devrait superviser le marché afin d'identifier toute lacune potentielle future. De plus, l'on pourrait imposer à un opérateur dominant l'obligation d'annoncer au préalable son souhait de ne plus fournir (et le moment où ceci se produira) telle ou telle prestation. Dans ce cas, l'IBPT devrait avoir autorité pour désigner un prestataire de service universel.

Recommandation no. 13

Etablir la liste des privilèges et droits spécifiques octroyés aux prestataires de services postaux et proposer des recommandations à cet égard.

La présente recommandation concerne l'article 136 de la loi de 1991.

Défi:

Le secteur postal était par le passé en situation de monopole et certains droits et privilèges avaient été accordés à bpost dans le droit postal et en dehors du droit postal, et plus particulièrement concernant les impôts (par ex. l'exonération de TVA) et la législation relative au transport. Ces droits et privilèges ne se justifient plus dans un contexte concurrentiel et peuvent créer un avantage concurrentiel en faveur de l'ancien monopoleur.

Ce que la recommandation améliorera:

La loi de 1991 donne à l'IBPT la compétence juridique pour consulter le secteur postal au sujet d'éventuels privilèges ou droits spécifiques octroyés aux prestataires de services postaux, de publier les résultats de ces consultations et d'établir des recommandations au Ministre qui a le secteur postal dans ses attributions. L'IBPT devrait établir ces recommandations en vue d'améliorer les règles du jeu

réglementaires entre les opérateurs postaux et partant l'intensité de la concurrence possible entre ceux-ci.

Mentions légales

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Allemagne
Tel: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
eMail: info(at)wik-consult.com
www.wik-consult.com

Personne autorisée à signer pour le compte de l'organisation

Directeur Général	Dr. Iris Henseler-Unger
Chef du Département	Alex Kalevi Dieke
Directeur	J. Scott Marcus
Directeur	Dr. Ulrich Stumpf
Chef du Département "Administration »	Karl-Hubert Strüver

Président du Conseil de Surveillance	Winfried Ulmen
--------------------------------------	----------------

Inscrite à	Amtsgericht Siegburg, HRB 7043
------------	--------------------------------

Numéro fiscal	222/5751/0926
---------------	---------------

Numéro de TVA	DE 123 383 795
---------------	----------------