

Le service public postal en Belgique

Sophie DE SCHREVEL

Alexandre DE STREEL¹

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	23
2. Le service universel postal en Belgique	23
2.1. Le contenu du service universel postal	24
2.2. Les prestataires du service universel postal	26
2.3. La compensation du prestataire du service universel	27
3. Les autres services publics	29
3.1. Le contenu des missions de service public	29
3.2. Les prestataires des autres missions de service public	30
3.3. Le financement des autres missions de service public	30
4. Conclusion	30

1. Introduction

Comme pour la plupart des industries de réseau, le service universel postal a été mis en place au niveau européen dans le cadre du processus de libéralisation progressive du secteur² pour assurer qu'un socle de services postaux minimaux soient garantis à tous les utilisateurs dans des conditions abordables et éviter que la libéralisation ne se fasse au détriment des utilisateurs faibles qui ont moins de moyens financiers et/ou qui habitent dans des zones rurales qui sont des services moins facilement³.

Ainsi la directive postale⁴ fixe un cadre assurant la fourniture des services postaux de base en déterminant la liste des prestations à fournir et leurs caractéristiques ainsi que les modalités de désignation des prestataires et leur possible compensation. Dans la mise en œuvre de ce cadre, les États disposent d'une certaine flexibilité pour refléter au mieux leurs caractéristiques et préférences nationales. En outre, les États membres peuvent prévoir que d'autres services publics postaux doivent être offerts à leurs citoyens à un prix abordable, mais ce n'est alors pas imposé par le droit européen et ces services additionnels ne peuvent pas être financés par un fonds sectoriel.

La Belgique comprend un service universel postal qui est maximaliste dans son contenu et des missions d'intérêt général qui s'y ajoutent indiquant par là l'importance que l'État accorde à l'accessibilité des services postaux. Les règles en la matière se trouvent dans un ensemble de normes législatives et exécutives dont la structure est particulièrement complexe car elle n'a pas été adaptée à la libéralisation du secteur. En effet, le droit postal est toujours inclus dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes qui avait été conçue à l'époque du monopole et du contrat de gestion. En matière de service public postal, cette loi doit être complétée par plusieurs arrêtés royaux : l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, l'arrêté royal du 29 mai 2013 approuvant le cinquième contrat de gestion entre l'État et bpost pour la période 2013-2015⁵ et l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal.

Notre article présente le service public postal. Après cette introduction, la deuxième section étudie le service universel en distinguant son contenu, la désignation de ses prestataires et son financement. Ensuite, la troisième section étudie les autres missions de service public en reprenant la même distinction entre contenu, prestataires et financement. Enfin, la quatrième section conclut brièvement avec quelques réflexions critiques et prospectives.

2. Le service universel postal en Belgique

Le service universel est le « socle européen » du service public postal. Il comprend les services postaux de base qui doivent être disponibles et abordables pour tous les citoyens, quelle que soit leur localisa-

1. Respectivement Conseiller à l'IBPT, Professeur à l'Université de Namur et Directeur du Centre de Recherches information, droit et société (CRIDS). Les auteurs s'expriment à titre personnel et n'engagent pas les institutions auxquelles ils appartiennent. Ils remercient Axel DESMEDT pour ses commentaires pertinents.
2. La libéralisation progressive du secteur postal a été initiée avec Livre Vert de la Commission européenne du 11 juin 1992 sur le développement du marché unique des services postaux, COM (91) 476.
3. Voir A. DE STREEL et C. HUVENEERS, « Quel Etat pour quelles performances économiques dans le champ de la régulation sectorielle ? Une introduction » in E. DE CALLATAÏ (éd.), *Quel Etat pour quelle performances économiques*, Actes du 18^e Congrès des économistes belges de langue française, 2009, pp. 335 à 361 ; F. ILZKOVITZ, R. MEIKLEJOHN et U. MOGENSEN, « Liberalisation of Network Industries : Economic Implications and Main Policy Issues », *European Economy* 4, 1999.
4. Directive 97/67 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, J.O. L 15 du 21 janvier 1998, telle qu'amendée par la directive 2002/39 (deuxième directive postale), le règlement 1882/2003 et la directive 2008/6 (troisième directive postale).
5. Le sixième contrat de gestion entre l'État et bpost n'a pas encore été approuvé par arrêté royal.

tion. En fonction des caractéristiques nationales, il peut être assuré par le simple fonctionnement d'un marché concurrentiel. Si ce n'est pas le cas, un ou plusieurs opérateurs postaux doivent être désignés pour assurer le service. Si cette désignation entraîne un coût inéquitable, il est compensé au moyen de fonds publics et/ou d'un fonds sectoriel. Les prestations du service universel sont définies dans la loi du 21 mars 1991 et, actuellement, précisées dans le contrat de gestion entre l'État et bpost⁶.

2.1. Le contenu du service universel postal

2.1.1. Les services inclus

Le droit européen établit un contenu minimal harmonisé pour le service universel postal et en fixe également les limites maximales⁷. Dans ce cadre, la Belgique a défini un champ d'application du service universel qui est l'un des plus larges de l'Union européenne. Il comprend : (i) la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux⁸ jusqu'à 2 kg ; (ii) la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg ainsi que la distribution des colis postaux reçus d'autres États membres et pesant jusqu'à 20 kg ; et (iii) les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée⁹. Le service universel couvre l'ensemble de ces prestations, aussi bien au niveau domestique qu'international.

En pratique, les produits suivants sont actuellement inclus dans le service universel postal : (i) les envois de correspondance¹⁰, en ce compris le courrier transactionnel, la publicité adressée (direct mail), les envois recommandés et les envois à valeur déclarée, aussi bien envoyés de manière individuelle (égrenés) que conditionnés en nombre ; (ii) les colis postaux expédiés tant à la pièce qu'en grandes quantités ; (iii) les magazines, catalogues, journaux et périodiques¹¹. Plus simplement, il s'agit de tous les services postaux non express¹².

À titre de comparaison, en 2013, 9 États membres ont limité le champ du service universel postal aux lettres et aux colis égrenés, 7 États membres ajoutaient les envois en nombre et 11 États membres, dont la Belgique, ajoutaient l'ensemble des services possibles en vertu de la directive¹³. Ces dernières années, on observe une tendance à la réduction progressive du champ du service universel. Ainsi, entre 2010 et 2013, on constate par exemple que l'inclusion des lettres en nombre est passée de 20 à 17 États membres, l'inclusion du *direct mail* est passée de 16 à 10 États membres et l'inclusion des périodiques est passée de 16 à 13 États membres¹⁴.

2.1.2. Les caractéristiques du service universel

Le service universel doit également répondre à des critères de qualité, notamment en matière d'accessibilité et de couverture territoriale du réseau postal, de fréquence de distribution, de délais d'acheminement et de fourniture d'informations.

L'accessibilité

La directive postale prévoit que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs¹⁵. En Belgique, l'obligation d'accessibilité couvre tant le dépôt que la distribution des envois postaux¹⁶. En matière de dépôt, le service universel garantit la présence d'au moins un point d'accès dans chacune des 589 communes pour le dépôt des envois postaux¹⁷. Ces points d'accès peuvent revêtir la forme de bureaux de poste, de magasins postaux ou encore de boîtes aux lettres¹⁸.

En matière de distribution, le service universel garantit que celle-ci s'étende à toutes les habitations du Royaume pour autant qu'elles soient pourvues d'une boîte aux lettres placée à la limite de la voirie publique et à portée de main, répondant à la réglementation en

6. Art. 142 de la loi du 21 mars 1991 et art. 4 à 9 du 5^e contrat de gestion 2013-2015.

7. Art. 3 de la directive 97/67 amendée. Ainsi la directive fixe deux limites spécifiques au champ d'application du service universel : (1) les services express sont clairement distincts du service universel et (2) le poids des produits appartenant au service universel est limité à 2 kg pour les envois postaux et à 20 kg pour les colis postaux.

8. Un envoi postal est un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire de services postaux. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale : art. 131, 7^e, de la loi du 21 mars 1991.

9. Art. 142, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991.

10. Un envoi de correspondance est une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont pas considérés comme des envois de correspondance : art. 131, 8^e, de la loi du 21 mars 1991.

11. Notons toutefois que la majorité des journaux et périodiques tombe sous le champ d'application d'un service d'intérêt économique général (SIEG) distinct pour la distribution de la presse reconnue et ne fait donc pas partie du service universel.

12. Les services express désignent des services à valeur ajoutée permettant par exemple une livraison plus rapide ou le suivi et la localisation des colis ou documents expédiés. Ces services sont qualitativement distincts des services ordinaires de lettre ou de colis.

13. Annexe au rapport de la Commission européenne du 17 novembre 2015 concernant l'application de la directive sur les services postaux, SWD (2015) 207, p. 14.

14. Comparez l'étude Copenhagen Economics, *Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)* de 2010 avec l'étude WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)* de 2013.

15. Art. 3, § 2, de la directive 97/67 amendée.

16. Art. 142, § 2, de la loi du 21 mars 1991.

17. Des exigences plus strictes en matière de présence territoriale sont prévues dans le cadre des missions de service public, cf. *infra*, section 3 de cet article.

18. Un point d'accès désigne les installations physiques, notamment les boîtes aux lettres mises à la disposition du public soit sur la voie publique, soit dans les locaux du ou des prestataires de services postaux, où les envois postaux peuvent être confiés au réseau postal par les expéditeurs : art. 131, 4^e de la loi du 21 mars 1991. Le bureau de poste est un point de service postal exploité par bpost qui propose au client au moins l'assortiment complet de services postaux : art. 131, 4^{ter}, de la loi du 21 mars 1991. Un magasin postal est un point de service postal exploité par un tiers, où celui-ci exécute les services publics dont bpost lui a confié l'exécution (au nom et pour le compte de bpost) : art. 131, 4^{quater}, de la loi du 21 mars 1991.

vigueur¹⁹. L'obligation de distribution s'applique également aux colis mais, dans l'hypothèse où celui-ci n'aurait pas pu être réceptionné par le destinataire, il est conservé dans un lieu situé dans la commune de ce dernier, qui en est averti par avis déposé dans sa boîte. Ce lieu doit être accessible au moins cinq jours par semaine, sauf le dimanche et les jours fériés légaux.

La fréquence de distribution

La directive postale prévoit que le service universel soit garanti au moins cinq jours ouvrables par semaine sauf circonstances ou conditions géographiques exceptionnelles justifiant une prestation plus réduite et notifié à la Commission européenne²⁰. En Belgique, il doit y avoir au minimum une levée, une expédition et une distribution des envois postaux au moins cinq jours par semaine sauf le dimanche et les jours fériés légaux²¹.

À titre de comparaison, la plupart des États membres prévoient également une fréquence de cinq jours par semaine, mais 6 d'entre eux prévoient une fréquence de six jours par semaine hors jours fériés légaux²². Comme pour le champ d'application, on observe ces dernières années une baisse de la fréquence dans certains États. Ainsi, les Pays-Bas sont passés de 6 à 5 jours. L'Italie envisage de diminuer cette fréquence de collecte et de distribution en la faisant varier de 2 à 3 jours selon les semaines dans certaines régions du pays comptant pour 66 % des communes et 25 % de la population. Elle invoque des conditions géographiques exceptionnelles engendrant un coût net important pour le prestataire du service universel mettant en péril sa viabilité financière à terme²³.

La qualité du service, notamment le délai d'acheminement

La directive postale dispose que le service universel doit respecter des normes de qualité, notamment en matière de délais d'acheminement, de régularité et de fiabilité²⁴. Pour les services postaux nationaux, les normes sont fixées par les États membres, publiées et notifiées à la Commission européenne et contrôlées

par les autorités réglementaires nationales. En Belgique, au moins 93 % des envois domestiques prioritaires doivent être distribués le jour suivant leur dépôt (délai de J+1) et au moins 97 % doivent être distribués dans les deux jours ouvrables suivant leur dépôt (J+2)²⁵. Comme la distinction entre la lettre prioritaire et non prioritaire a été supprimée pour l'utilisateur particulier en 2007, la lettre domestique standard doit être en principe acheminée le premier jour ouvrable suivant celui de son dépôt²⁶. Par contre, les utilisateurs effectuant de plus grands dépôts disposent du choix d'une distribution moins rapide à moindre coût. En outre, des exigences de délai sont également prévues pour le courrier transfrontière intracommunautaire. Au moins 85 % de ce type de courrier doit être distribué dans un délai de J+3 et 97 % doivent être distribués dans un délai de J+5²⁷.

Un contrôle de ces obligations est effectué annuellement par l'IBPT²⁸. En outre, le rapport annuel du service de médiation pour le secteur postal recense les plaintes en matière de délai d'acheminement.

Les informations fournies

La directive postale impose au prestataire du service universel de fournir des informations suffisamment précises et actualisées sur les caractéristiques du service, en particulier, les normes de qualité et les prix²⁹. Cette obligation a également été transposée en droit belge³⁰.

Le régulateur procède régulièrement à un contrôle de la qualité des services et de l'information offerts dans les points de service postal. Ce contrôle prend la forme d'un *mystery shopping* et débouche sur la publication d'un rapport³¹ et éventuellement sur une liste de points d'actions pour le prestataire du service universel.

2.1.3. Les principes tarifaires

La directive postale impose que les tarifs de chaque prestation faisant partie du service universel soient transparents, non discriminatoires, orientés sur les coûts et abordables³². En outre, la Commission euro-

19. Voir arrêté ministériel du 20 avril 2007 portant réglementation des boîtes aux lettres particulières.

20. Art. 3, § 3, de la directive 97/67 amendée.

21. Art. 142, § 2, 2°, de la loi du 21 mars 1991.

22. Annexe au rapport de la Commission européenne du 17 novembre 2015 concernant l'application de la directive sur les services postaux, SWD (2015) 207, p. 15.

23. AGCOM, le régulateur italien, a lancé une consultation à ce sujet fin mars 2015.

24. Art. 16 à 18 de la directive 97/67 amendée.

25. Art. 34, 2, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991. Notons que l'article 6.1, du 5° contrat de gestion est plus strict et prévoit que 95 % du courrier égrené doit être distribué dans un délai de J+1.

26. L'article 34, 3°, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991 prévoit que toutes les boîtes aux lettres du prestataire du service universel doivent indiquer l'heure limite de la dernière levée utile et l'adresse de la boîte aux lettres la plus proche où un dépôt tardif est possible.

27. Art. 34, 2°, de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991.

28. Pour le dernier rapport concernant les délais d'acheminement, voir la décision du Conseil de l'IBPT du 13 janvier 2016 concernant le contrôle des délais d'acheminement pour l'année 2014 du courrier égrené intérieur prioritaire, du courrier égrené intérieur non prioritaire, des envois recommandés égrenés intérieurs, des colis égrenés en service intérieur et le courrier égrené transfrontière entrant prioritaire.

29. Art. 6 de la directive 97/67 amendée.

30. Art. 144bis de la loi du 21 mars 1991.

31. Voir la communication du Conseil de l'IBPT du 27 octobre 2015 concernant le contrôle de la qualité du service de bpost réalisé par l'IBPT en 2015.

32. Art. 12 de la directive 97/67 amendée.

péenne laisse le choix aux États membres d'imposer ou non un critère d'uniformité sur l'ensemble de leur territoire. La Belgique a choisi d'intégrer ce critère supplémentaire dans la définition de son service universel postal³³.

L'obligation de *transparence* implique une publicité des tarifs et des conditions qui s'y rapportent. L'obligation de *non-discrimination* implique que les utilisateurs ou groupes d'utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables doivent pouvoir bénéficier de conditions tarifaires identiques. Cette obligation s'applique aux tarifs offerts tant aux particuliers qu'aux entreprises.

L'obligation d'*orientation sur les coûts* implique que les tarifs ne reflètent que les coûts des services et fournissent une incitation à une prestation efficace des services. L'obligation d'*abordabilité* implique que tout utilisateur moyen puisse payer le prix des prestations comprises dans le service universel. Ces deux obligations peuvent aller dans la même direction, en particulier si les prix baissent suite à la libéralisation du secteur, mais elles peuvent également être contradictoires lorsqu'un tarif à prix coûtant reste élevé et n'est pas abordable. Il y a donc là une possible contradiction dans le droit européen qui a été transposée en droit national.

Plusieurs méthodes sont possibles pour mettre en œuvre ces deux obligations : le *price cap*, qui est la méthode la plus utilisée parmi les États membres³⁴, la comparaison avec l'indice des prix à la consommation, des études auprès des consommateurs ou encore des études multicritères et des consultations publiques. De même, il y a plusieurs méthodes pour contrôler ces deux obligations : de manière *ex ante* si le prestataire du service universel soumet ses modifications de prix au régulateur pour approbation avant de les rendre effectives ou de manière *ex post* si l'opérateur fixe ses prix et les conditions qui s'y rapportent sans accord préalable du régulateur.

En Belgique, l'obligation d'abordabilité est mise en œuvre par l'application d'un mécanisme de *price cap* qui porte sur un panier de services représentatifs pour le particulier et le petit utilisateur professionnel³⁵.

L'obligation est contrôlée par une approbation *ex ante* du régulateur des modifications tarifaires proposées par le prestataire du service universel³⁶.

En plus des tarifs standards, le prestataire du service universel doit également proposer au moins un tarif public réduit qui dépend de conditions de dépôt minimales. Cette réduction est orientée sur les coûts évités par rapport aux services standards³⁷.

Enfin, lorsqu'il applique des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs, le prestataire du service universel 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 rapportent³⁸. Ces tarifs doivent respecter les principes de transparence, de non-discrimination, d'orientation sur les coûts, d'abordabilité et d'uniformité. Ces principes sont contrôlés de manière *ex post* par le régulateur qui peut exiger, le cas échéant, une révision de ces tarifs.

2.2. Les prestataires du service universel postal

La directive postale prévoit que toutes les prestations du service universel doivent être assurées sur l'ensemble du territoire et que les États membres peuvent désigner un prestataire de ces obligations ou plusieurs prestataires qui fournissent différents éléments et/ou différentes zones géographiques du pays³⁹. Ainsi, les États membres peuvent retenir l'une ou plusieurs des options suivantes : le simple fonctionnement du marché, la désignation d'une ou plusieurs entreprises pour fournir une partie ou la totalité du service universel sur une partie ou la totalité du territoire, ou le marché public⁴⁰. Le choix des États membres doit respecter les principes de transparence, non-discrimination, proportionnalité et minimisation de distorsion de marché⁴¹.

Comme l'absence d'intervention publique et le simple fonctionnement du marché entraînent le moins de distorsions, si le service universel est assuré par le marché, aucune désignation ou marché public n'est

33. Voir art. 144ter, § 1, de la loi du 21 mars 1991.

34. En 2014, 12 des 28 États membres de l'Union européenne avaient recours à un *price cap* pour vérifier le caractère abordable des prix, les 16 pays restants ayant recours à des *benchmarks* (ex. : Chypre, Espagne), des études auprès des consommateurs (ex. : Royaume-Uni) ou n'ayant pas vraiment de méthodologie spécifique prédéfinie (ex. : République tchèque).

35. Art. 144ter, § 1, 1^o de la loi du 21 mars 1991 et art. 28 à 32 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991. Le panier des petits utilisateurs 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 à 2 kg, les colis postaux domestiques et transfrontières sortants jusqu'à 10 kg, les envois recommandés et les envois à valeur déclarée domestiques et transfrontières sortants.

36. Art. 144ter, § 2, de la loi du 21 mars 1991.

37. Art. 144ter, § 1, 1^o, *in fine* de la loi du 21 mars 1991.

38. Art. 144ter, § 1, 5^o, de la loi du 21 mars 1991.

39. Art. 4 de la directive 97/67 amendée.

40. Considérant 23 de la directive 2008/6.

41. Art. 4, § 2, de la directive 97/67 amendée et considérant 23 de la directive 2008/6.

nécessaire⁴². En pratique, seule l'Allemagne s'en remet au marché pour fournir le service universel. Les autres États membres de l'Union ont désigné un prestataire du service universel qui est l'opérateur postal historique⁴³. Ainsi en Belgique, le prestataire du service universel est bpost qui a été désigné par la loi jusqu'au 31 décembre 2018⁴⁴. À partir de 2019, le prestataire du service universel sera désigné pour une période de 10 ans par une décision du Conseil des ministres prise après avis de l'IBPT et selon une procédure ouverte⁴⁵.

Notons que si le prestataire du service universel doit assurer l'ensemble du service universel avec toutes les contraintes, notamment en termes d'abordabilité tarifaire que cela implique, d'autres opérateurs postaux peuvent fournir des services relevant du service universel moyennant l'obtention d'une licence et le respect d'une disposition légale⁴⁶ prévoyant la présomption d'emploi en vertu d'un contrat de travail pour toute personne effectuant des activités de levée, de tri ou de distribution d'envois de correspondance.

L'obtention de la licence est soumise à des conditions strictes en matière de couverture territoriale (atteindre 80 % de la superficie de chacune des trois régions du pays après 5 ans d'activité), de fréquence de distribution (au moins deux fois par semaine après 2 ans), de conditions tarifaires (uniformité tarifaire par client sur l'ensemble du territoire couvert par la licence)⁴⁷. Ces conditions sont extrêmement strictes et constituent une importante barrière à l'entrée⁴⁸. D'ailleurs aujourd'hui, seul un opérateur, TBC-Post, détient une licence postale. La nécessité et la proportionnalité des conditions de la licence sont contestées par la Commission européenne qui a ouvert une procédure d'infraction contre la Belgique⁴⁹.

2.3. La compensation du prestataire du service universel

Le maintien d'un réseau de points d'accès et d'une fréquence de distribution élevée et régulière pour tous les utilisateurs et à un tarif abordable peut représenter

un coût pour le prestataire soumis à l'obligation de service universel. Ce coût a d'ailleurs tendance à augmenter avec la baisse de volume d'envois postaux suite à leur substitution par des envois électroniques et partant la baisse des économies d'échelle et de gamme⁵⁰.

Depuis la libéralisation totale en 2011, le droit européen ne permet plus de financer cet éventuel coût par la mise en place d'un monopole territorial permettant une subsidiarité croisée entre des services déficitaires et des services profitables. Aujourd'hui, seul un financement direct du coût net du service universel est autorisé lorsque le coût est considéré comme inéquitable. Cela suppose d'abord de déterminer le coût net du service universel et, ensuite, de le compenser s'il s'avère inéquitable.

2.3.1. Le calcul du coût net du service universel postal

Selon la directive postale, le coût net des obligations de service universel correspond à tout coût lié et nécessaire à la gestion de la fourniture de service universel, à savoir « *la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel (le scénario de référence) et celui qui est supporté par le même prestataire de services postaux lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations (scénario contrefactuel)* »⁵¹. Le calcul tient compte de tous les éléments pertinents, y compris les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont le prestataire du service universel bénéficie ainsi que du droit à réaliser un bénéfice raisonnable. Vu l'importance et les difficultés du calcul du coût net, la Commission détaille, dans son dernier rapport de mise en œuvre, différentes méthodologies de calcul qui respectent les principes de la directive postale⁵².

La méthodologie prévue par la directive a été transposée en droit belge⁵³ et fait l'objet d'une communication très détaillée de l'IBPT⁵⁴. En pratique, la détermi-

42. Annexe au rapport de la Commission européenne du 17 novembre 2015 concernant l'application de la directive sur les services postaux, SWD (2015) 207, p. 13 and WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, 2013, pp. 131 à 137.

43. *Ibid.*

44. Art. 144octies, § 1, de la loi du 21 mars 1991.

45. Art. 144octies, § 2, de la loi du 21 mars 1991. La procédure ouverte est décrite aux art. 38 à 45 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991. Notons que la loi prévoit que la procédure de désignation devait être achevée pour le 31 décembre 2015, mais cette obligation n'a pas été respectée par le gouvernement.

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

47. Art. 148sexies de la loi du 21 mars 1991 et art. 2 à 7 de l'arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV de la loi du 21 mars 1991.

48. WIK-Consult, *Bilan du marché postal belge trois années après la libéralisation totale*, 2015, pp. 22 à 25.

49. Le 26 novembre 2014, la Commission européenne a officiellement lancé une procédure d'infraction à l'encontre de l'État belge au sujet de ces conditions de licence. Comme le gouvernement s'est engagé à revoir ces conditions, la procédure d'infraction a été suspendue.

50. WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, 2013, p. 153. Ainsi bpost a connu une baisse de volume de 4.4 % en 2014 et de 5 % en 2015. En comparaison, les Pays-Bas (-9 %) ou encore la France (-7 %) enregistrent des baisses de volumes plus importantes depuis plusieurs années déjà. Certes la numérisation a permis le développement de l'e-commerce et donc de nouvelles sources de revenus pour les opérateurs postaux, mais celles-ci restent pour le moment insuffisantes pour couvrir à elles seules les pertes liées au déclin du courrier classique.

51. Annexe I de la directive 97/67 amendée.

52. Annexe au rapport de la Commission européenne du 17 novembre 2015 concernant l'application de la directive sur les services postaux, SWD (2015) 207, pp. 83 à 90. Voir également : ERGP (2014) *Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences*; Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*, 2013.

53. Art. 144undecies, § 1, de la loi du 21 mars 1991.

54. Communication du Conseil du 21 mai 2014 concernant la vérification du calcul du coût net du service universel postal en Belgique.

nation du coût net se déroule en quatre étapes :

- premièrement, la détermination des *coûts liés à la fourniture du service universel* : Il s'agit de calculer la différence entre les coûts d'un opérateur soumis à l'obligation de service universel et les coûts du même opérateur qui ne serait plus soumis à cette obligation. Pour ce faire, il faut pouvoir évaluer et séparer les différents coûts par activité et produit ou service aussi bien inclus dans le service universel que tombant hors du champ d'application de celui-ci. Cette étape doit permettre de calculer le coût évitable des produits et services relatifs au service universel ;
- deuxièmement, la détermination des *revenus directement liés à la fourniture du service universel* : Un opérateur délivré de son obligation de service universel verrait potentiellement une partie de ses revenus liés à cette obligation disparaître avec elle, étant donné que certains produits ou services ne seraient plus offerts. Cette baisse de revenus doit être valorisée afin de calculer le revenu évitable des produits et services relatifs au service universel ;
- troisièmement, l'estimation des *avantages immatériels et commerciaux* : En plus des revenus directement liés à la fourniture de certains services ou produits, la prestation du service universel peut générer un certain nombre de revenus non directement mesurables. Ces revenus sont le fruit d'avantages immatériels et commerciaux. Parmi ceux-ci, on retrouve par exemple les économies d'échelle ou d'envergure réalisées, l'efficacité publicitaire ou encore la réputation de la marque ;
- quatrièmement, le calcul du coût net à proprement parler : Lorsque tous les coûts et revenus liés à la fourniture du service universel ont été identifiés, la dernière étape du calcul consiste à faire la différence entre tous ces coûts et revenus afin de déterminer si la prestation du service universel a engendré un coût net pour le prestataire désigné.

Ainsi, chaque année, le prestataire du service universel doit calculer le coût net de ce service⁵⁵. Pour assurer et permettre le contrôle de ce calcul, il doit tenir une comptabilité analytique séparée permettant de distinguer les coûts et revenus afférents au service universel des autres coûts et revenus liés à ses activités purement commerciales⁵⁶.

Ensuite, l'IBPT vérifie que le coût net calculé par le prestataire du service universel respecte la méthodologie légale⁵⁷. Pour ce faire, le régulateur compare les résultats soumis par l'opérateur et ceux obtenus par un calcul propre qui s'effectue selon une méthodologie *bottom-up* par laquelle le régulateur modélise un réseau postal efficace et en calcule les coûts⁵⁸. Cette méthode permet d'éviter de prendre en compte des coûts liés à une éventuelle inefficacité du prestataire du service universel. Afin de permettre au régulateur d'accomplir cette vérification, le prestataire du service universel collabore en communiquant toutes les informations nécessaires pour la vérification du calcul.

2.3.2. Compensation en cas de coût net inéquitable

Le droit européen prévoit que le coût net du service universel ne peut être compensé que s'il représente une charge inéquitable⁵⁹. En droit belge, la charge est considérée comme inéquitable lorsqu'elle dépasse 3 % du chiffre d'affaire que le prestataire réalise sur le segment du service universel⁶⁰. Dans ce cas, le prestataire peut introduire une demande d'intervention auprès du ministre qui a le secteur postal dans ses attributions⁶¹.

La directive postale autorise les États membres à choisir entre deux mécanismes de financement de la compensation à verser au prestataire du service universel : l'un basé sur le budget général de l'État, partant financé par l'ensemble des taxes et autres revenus de l'État et l'autre basé sur les prestataires et/ou les utilisateurs du service universel, partant financé uniquement par le secteur postal⁶².

Le financement sectoriel a l'avantage de ne pas requérir de fonds publics, qui sont de plus en plus rares. Toutefois, il présente de nombreux désavantages. Premièrement, il nécessite de trancher plusieurs questions relatives aux contributeurs du fonds (quels opérateurs et/ou quels utilisateurs) et au calcul de leurs contributions (sur quelle base et avec quelle règle *de minimis*). Chaque option a des effets économiques différents et importants pour l'évolution du secteur postal. Deuxièmement, il entraîne des risques de distorsions de concurrence et de barrière à l'entrée puisque des opérateurs entrants doivent contribuer au financement du prestataire du service universel qui

55. Voir art. 144*undecies*, § 1, de la loi du 21 mars 1991.

56. Art. 144*quiquies*, *sexies* et *septies*, de la loi du 21 mars 1991 qui transpose l'art. 14 de la directive 97/67 amendée.

57. Art. 144*undecies*, § 1, de la loi du 21 mars 1991.

58. La reconstruction par le bas de ce réseau est basée sur le nombre réel d'unités opérationnelles et le niveau de technologie réel du prestataire du service universel. Les coûts sont ensuite calculés à partir des coûts additionnels fixes et variables, générés directement ou indirectement par la fourniture des différents produits et services. Sur la méthodologie *bottom-up* pour calculer les coûts d'un opérateur de réseau, voir A. Desmedt et A. DE STREEL, « La régulation des prix dans un secteur des communications électroniques libéralisé », *Revue du droit des industries de réseau*, 2014/2, pp. 134 et 135.

59. Art. 7, § 3, de la directive 97/67 amendée.

60. Art. 144*undecies*, § 2, de la loi du 21 mars 1991.

61. Art. 144*novies*, de la loi du 21 mars 1991.

62. Art. 7, § 3, de la directive 97/67 amendée. Notons que les Pays-Bas ont supprimé toute possibilité de compensation du coût net en réduisant le champ du service universel. À cet effet, les articles 30 et 31 de la loi postale néerlandaise, qui concernaient le financement du service universel postal, ont été supprimés au 1^{er} janvier 2016.

est en général l'opérateur historique⁶³. Troisièmement, il entraîne une gestion qui peut s'avérer très coûteuse, en particulier si le fonds comprend de nombreux contributeurs. Enfin, il peut créer une insécurité juridique quant au montant des contributions et/ou du financement dégagé. Le financement par fonds publics fait peser le financement du service universel postal sur l'ensemble des citoyens mais il réduit les distorsions de concurrence, la charge administrative et l'insécurité juridique. C'est pourquoi, il faut se réjouir que la Belgique ait choisi cette option⁶⁴.

Jusqu'à présent la prestation du service universel n'a pas représenté de charge inéquitable nécessitant d'être compensée pour le prestataire désigné bpost. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, au vu de la baisse de volume du courrier et donc des possibilités d'économies d'échelle et de gamme, une compensation soit nécessaire.

3. Les autres services publics

En plus du socle européen, les États membres peuvent, en fonction de leurs préférences sociales, prévoir d'autres services publics postaux devant être disponibles et abordables pour leurs citoyens. La Belgique, fidèle à sa grande tradition sociale, prévoit plusieurs missions additionnelles de service public (selon la terminologie de la loi) ou services d'intérêt économique général (selon la terminologie européenne ou du contrat de gestion)⁶⁵. Ces missions sont définies dans la loi du 21 mars 1991 et actuellement précisées dans le contrat de gestion entre l'État et bpost⁶⁶, ainsi que par un contrat de concession pour la distribution de la presse.

3.1. Le contenu des missions de service public

Ces missions de service public peuvent être divisées en trois catégories. Premièrement, les missions relatives au réseau. Elles visent au 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 5 km (resp. 10 km) au plus⁶⁷. Ce réseau doit respecter des critères de qualité, notamment en termes de temps d'attente pour la clientèle, d'accessibilité et de non-discrimination⁶⁸.

Deuxièmement, les missions journalières qui comprennent des services proposés à la clientèle selon une certaine fréquence. Il s'agit de la distribution des *quotidiens et périodiques* reconnus en vertu des critères de l'arrêté royal de 2014⁶⁹, selon des conditions rigoureuses de performance (notamment livraison des journaux avant 7h30 en semaine) et une tarification particulière et inférieure aux coûts faisant l'objet d'une double négociation entre l'État et l'opérateur postal d'une part et entre l'opérateur et les éditeurs d'autre part⁷⁰. Il s'agit aussi des *services financiers* postaux, notamment un compte bancaire universel⁷¹. Il s'agit enfin du paiement à domicile des *pensions*⁷².

Troisièmement, les *missions ad hoc* qui comprennent des services proposés sans récurrence. Certaines missions *ad hoc* entraînent un coût net et donnent lieu à une compensation. Il s'agit (i) du *rôle social du facteur*, notamment passer du temps avec les isolés et les démunis et l'assistance pour les paiements électroniques⁷³; (ii) de la distribution des *imprimés électoraux* adressés ou non à un tarif réduit⁷⁴; (iii) des envois de *correspondance expédiés par la vie associative* (ASBL, fondations) à un tarif réduit⁷⁵; (iv) de la distribution des envois de *courriers soumis au régime de franchise de port* émanant de certaines autorités publiques⁷⁶; et (v) de l'impression, vente, remboursement, remplacement et échange des *permis de pêche*⁷⁷.

D'autres missions *ad hoc* n'entraînent pas de coût net, et partant ne donnent pas lieu à compensation financière. Il s'agit (i) du *service « SVP facteur »* pour venir en aide aux personnes âgées et démunies⁷⁸; (ii) de la diffusion *d'information au public* sur demande de

63. Ce risque est mentionné dans l'annexe au rapport de la Commission européenne du 17 novembre 2015 concernant l'application de la directive sur les services postaux, SWD (2015) 207, p. 25.

64. Art. 144*novies* de la loi du 21 mars 1991. Pour les raisons du choix de cette option par le législateur, voir l'exposé des motifs de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, art. 18, p. 24.

65. Art. 141 de la loi du 21 mars 1991, art. 39 à 61 de l'arrêté royal de 2014 sur la réglementation postale, art. 10 à 50 du 5^e contrat de gestion.

66. Art. 141 de la loi du 21 mars 1991 et art. 10 à 51 du 5^e contrat de gestion 2013-2015.

67. Art. 141, § 1A, de la loi du 21 mars 1991 et art. 16 du 5^e contrat de gestion. L'assortiment de base est défini à l'article 131, 4^e *sexties*, de la loi du 21 mars 1991.

68. Art. 17 à 25 du 5^e contrat de gestion.

69. Art. 40 à 47 de l'arrêté royal de 2014 sur la réglementation postale.

70. Art. 141, § 1*bis*, de la loi du 21 mars 1991.

71. Art. 141, § 1B, de la loi du 21 mars 1991 et art. 39 à 43 du 5^e contrat de gestion.

72. Art. 141, § 1C, de la loi du 21 mars 1991 et art. 44 à 48 du 5^e contrat de gestion.

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

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

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

76. Art. 141, § 1G, de la loi du 21 mars 1991 et art. 49(g) du 5^e contrat de gestion. Les envois bénéficiant de la franchise de port sont définis aux articles 49 à 51 de l'arrêté royal de 2014 sur la réglementation du service postal.

77. Art. 49(j) du 5^e contrat de gestion.

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

l'État⁷⁹ ; (iii) de la collaboration dans le domaine de la distribution des *paquets de bulletins de vote* pesant plus de 10 kg⁸⁰ ; (iv) du paiement des *jetons de présence lors des élections*⁸¹ ; (v) du traitement financier et administratif des *amendes*⁸² ; et (vi) de la vente de *timbres-poste* et autres valeurs postales⁸³.

3.2. Les prestataires des autres missions de service public

Le prestataire de la plupart de ces autres missions de service public a été désigné par la loi jusqu'en décembre 2020 et il s'agit de bpost⁸⁴.

Pour la distribution de la presse, bpost a été désignée au terme d'une procédure d'appel d'offre concurrentielle, transparente et non discriminatoire⁸⁵.

3.3. Le financement des autres missions de service public

Le coût net de ces missions de services publics fait l'objet d'une évaluation prévisionnelle par l'État belge selon la méthode du coût net évité corrigé par des *bonus-malus* d'efficacité et de qualité⁸⁶. Cette méthode est validée par la Commission européenne dans le cadre de son contrôle des aides d'État⁸⁷. Seules les missions de service public qui entraînent un coût net évitable peuvent donner lieu à une compensation financière qui décroît avec le temps pour refléter un accroissement de l'efficacité. 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 à due concurrence⁸⁸.

Comme pour le service universel, si les missions additionnelles de service public entraînent un coût net, ce dernier est compensé par le budget général de l'État⁸⁹. Toutefois, contrairement au service universel qui actuellement n'entraîne pas un coût net inéquitable, les autres missions de service public entraînent

un coût net important et font donc l'objet d'une compensation⁹⁰.

4. Conclusion

Comme pour les autres industries de réseau, le service public postal a connu des évolutions majeures avec la libéralisation du secteur. D'abord, un socle de service public a été défini au niveau européen, le service universel. Les États membres disposent d'une certaine flexibilité pour en préciser les contours précis, et la Belgique a choisi un contour maximaliste. Ensuite, les États membres peuvent, en fonction de leurs préférences sociales nationales, ajouter d'autres obligations de service public au socle européen, mais ils ne peuvent pas faire financer ces obligations additionnelles par le secteur. Là également, la Belgique a choisi une option maximaliste puisqu'elle a défini de nombreuses missions de service de public qui ont un coût important pour l'État. Enfin, le financement du service public ne peut plus être assuré par une subsidiarité croisée de services coûteux par des services profitables protégés par un monopole légal mais il doit être assuré par un financement direct et donc plus transparent. Ces évolutions ont permis d'adapter le service public au contexte de la libéralisation et assurer que cette libéralisation ne se fasse pas au détriment des utilisateurs faibles. Toutefois, les règles en matière de service public postal devraient être améliorées.

Premièrement, l'architecture normative devrait être complètement revue puisqu'elle se base sur une loi qui avait été conçue dans et qui était adaptée à un contexte de monopole. Cette loi du 21 mars 1991 ne convient pas à un contexte de concurrence. Il faut donc se réjouir de l'intention du gouvernement de proposer une nouvelle loi postale dont la structure sera revue⁹¹.

Deuxièmement, le contenu du service public postal, le service universel et les missions additionnelles de service public, devraient être adaptés aux besoins des consommateurs du 21^e siècle marqué par l'essor de l'internet. Nous avons vu que la Belgique a une vision maximaliste du contenu du service universel

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

80. Art. 49(d) du 5^e contrat de gestion.

81. Art. 49(h) du 5^e contrat de gestion.

82. Art. 49(i) du 5^e contrat de gestion.

83. Art. 49(k) du 5^e contrat de gestion.

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

85. Art. 141, § 1bis, de la loi du 21 mars 1991.

86. Art. 141ter de la loi du 21 mars 1991, art. 22 du 5^e contrat de gestion pour le SIEG réseau, art. 40 à 43 pour les SIEG financiers, art. 45 à 47 pour le SIEG pensions, art. 50 et 51 pour les SIEG *ad hoc*.

87. Points 176 à 178 de la décision de la Commission européenne du 2 mai 2013, aff. SA. 31 0006 *bpost* pour le 5^e contrat de gestion et décision de la Commission européenne du 3 juin 2016, aff. SA. 42 366 *bpost* pour le 6^e contrat de gestion.

88. Art. 13 du 5^e contrat de gestion.

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

90. La compensation a été fixée à : € 303 720 300 pour 2013, € 304 389 328 pour 2014 (l'augmentation s'explique par la tenue des élections en mai 2014), € 294 285 260 pour 2015 : art. 12 du 5^e contrat de gestion. Elle a été fixée à 1,3 milliards d'euros pour la période 2016-2020.

91. WIK-Consult, *Bilan du marché postal belge trois années après la libéralisation totale*, 2015, p. 60.

puisqu'elle y inclut les plupart des catégories de courriers (personnels, transactionnels, publicitaires) individuels et groupés, les colis individuels et groupés et les journaux et périodiques. Elle y ajoute également de nombreuses autres missions de services publics. Ces nombreuses obligations ont un coût social important, soit explicite pour les missions de service public (qui font l'objet d'un financement annuel de près de € 300 millions), soit implicite pour le service universel (qui justifie, notamment selon bpost, les nombreuses conditions imposées pour obtenir une licence et, partant, la faible concurrence de marché). Il faut donc se demander si ce coût est justifié par les besoins des citoyens. L'IBPT a récemment publié les résultats d'une enquête menée auprès des utilisateurs de services postaux portant sur leurs préférences et leur propension à payer⁹². Cette étude montre que certains services publics ne se justifient plus. Ainsi l'IBPT plaide pour une réduction graduelle du champ du service universel, en retirant d'abord la publicité adressée et les colis en nombre et, ensuite, le courrier administratif⁹³. Vu la substitution croissante entre les services de communications électroniques et les ser-

vices postaux, on peut se demander s'il ne faudrait pas aller plus loin et fusionner les deux services universels distincts qui existent actuellement pour mettre en place un service universel unique de communication⁹⁴.

Troisièmement, les modalités de fourniture (désignation du prestataire et financement) devraient être alignées pour l'ensemble des composantes du service public et respecter les principes de transparence, non-discrimination, proportionnalité et minimisation de distorsion de marché. Cela implique d'abord que les méthodes de désignation des prestataires des différentes composantes du service public postal soient ouvertes. Il faudrait éviter de désigner directement dans la loi le titulaire d'une obligation de service public, mais plutôt laisser au régulateur, ou éventuellement au gouvernement, le choix de désigner le prestataire qui assurera le plus efficacement la fourniture du service public. Cela implique ensuite que le calcul du coût net suive une méthodologie identique pour chaque composante du service public et puisse faire l'objet d'un contrôle strict par le régulateur⁹⁵.

92. Communication du Conseil de l'IBPT du 8 décembre 2015 concernant la réalisation d'une enquête et d'une analyse statistiques portant sur les préférences, les besoins et la propension à payer des utilisateurs particuliers et professionnels domestiques en ce qui concerne les prestations relevant du service postal universel.
93. Avis du Conseil de l'IBPT du 28 septembre 2015 concernant la réforme de la réglementation postale belge, p. 20.
94. En ce sens, A. DE STREEL et M. PEITZ, « The Right to Communicate : Redefining universal service obligations in postal and electronic communications markets », *CERRE Discussion Paper*, 2015.
95. WIK-Consult, *Bilan du marché postal belge trois années après la libéralisation totale*, 2015, pp. 63 et 64.