

CONSEIL CONSULTATIF FÉDÉRAL DES ÂÎNÉS

Avis 2026/006

Le Conseil consultatif fédéral des aînés (CCFA), établi par la loi du 8 mars 2007 créant un Conseil consultatif fédéral des aînés et dont les membres sont nommés par arrêté royal du 7 juillet 2017, a pour mission de rendre, de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement fédéral ou d'une Chambre législative, des avis sur les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale concernant les pensions, l'égalité des chances, l'intégration sociale et la lutte contre les inégalités, l'accessibilité des soins de santé et la mobilité.

En application de l'article 3, § 3, 1° de la loi précitée du 8 mars 2007, le CCFA émet l'avis suivant :

AVIS DU CONSEIL CONSULTATIF FÉDÉRAL DES ÂÎNÉS CONCERNANT

Évolution du contrat de gestion relatif au service postal universel

Analyse du contrat 2024–2028 et orientations pour 2029–2033

1. Objet du document

Le présent document a pour objet :

- d'analyser le contrat de gestion 2024–2028 relatif aux obligations de service postal universel conclu entre l'État belge et bpost (MB du 20/12/2023, AR du 9/11/2023)
- d'évaluer sa pertinence au regard des évolutions structurelles du marché postal ;
- d'identifier ses forces et ses limites stratégiques ;
- de formuler des recommandations en vue du prochain contrat de gestion (2029–2033)
- de proposer l'intégration institutionnelle d'un Conseil des Citoyens-Utilisateurs (CCFA/FAVO) dans la gouvernance du service universel.

2. Contexte général : une transformation structurelle irréversible

Le service postal universel évolue dans un environnement marqué par :

1. Une baisse structurelle des volumes de courrier liée à la digitalisation des communications.
2. Une croissance soutenue mais concurrentielle du segment colis.
3. Une pression accrue sur les coûts (énergie, salaires, investissements logistiques).
4. Des exigences renforcées en matière de transition climatique.
5. Une attente croissante de transparence et de participation citoyenne.

Ces évolutions transforment profondément le modèle économique sur lequel repose historiquement le service universel.

3. Analyse du contrat de gestion 2024–2028

3.1 Architecture générale

Le contrat 2024–2028 maintient :

- la distribution cinq jours par semaine ;
- des objectifs de qualité ambitieux (J+1, J+3) ;
- un mécanisme de régulation tarifaire via price cap ;
- une méthodologie de calcul du coût net du service universel ;
- un contrôle exercé par le régulateur.

Il s'agit d'un contrat de stabilisation dans un contexte d'incertitude.

3.2 Service universel et qualité

Les objectifs de qualité fixés sont élevés et assortis de sanctions en cas de non-respect

Évaluation :

Points positifs :

- maintien d'un haut niveau de service ;
- protection des usagers ;
- crédibilité institutionnelle.

Limites :

- rigidité face à la baisse structurelle des volumes ;
- absence de différenciation territoriale ;
- modèle encore centré sur le courrier traditionnel.

3.3 Régulation tarifaire (price cap)

La formule intègre l'inflation, l'évolution des volumes, un facteur de réduction des coûts (FRC) et un mécanisme de partage des gains d'efficience (FPE).

Évaluation :

Points positifs :

- encadrement des hausses ;
- incitation à l'efficiencia ;
- prévisibilité.

Limites :

- complexité technique peu accessible au grand public ;
- absence d'avis formel des usagers avant adaptation tarifaire ;
- faible pédagogie publique.

3.4 Compensation du coût net

Le contrat détaille la méthodologie du calcul du coût net et prévoit la possibilité d'intervention de l'État

Évaluation :

Points positifs :

- conformité au droit européen ;
- rigueur méthodologique ;
- mécanisme transparent pour le régulateur.

Limites :

- compréhension difficile pour les citoyens ;
- forte dépendance aux hypothèses comptables ;
- absence d'implication des représentants des usagers dans l'analyse.

3.5 Gouvernance et participation

Le contrat prévoit des mécanismes de contrôle et de médiation.

Toutefois, il ne prévoit aucune instance structurée de représentation des citoyens-utilisateurs dans :

- l'évaluation annuelle du service ;
- les évolutions tarifaires ;
- l'adaptation du réseau ;
- l'analyse du coût net.

4. Analyse SWOT

Forces

- Cadre juridique solide.
- Stabilité réglementaire.
- Objectifs de qualité élevés.
- Mécanisme tarifaire structuré.
- Conformité européenne.

Faiblesses

- Rigidité structurelle.
- Modèle fondé sur des volumes en décroissance.
- Complexité technique peu accessible.
- Absence de gouvernance participative.
- Manque d'indicateurs territoriaux publics.

Opportunités

- Transformation des bureaux de poste en hubs multiservices.
- Intégration de services d'inclusion numérique.
- Logistique durable.
- Participation citoyenne structurée.
- Modernisation territoriale.

Menaces

- Accélération de la chute des volumes courrier.
- Pression budgétaire croissante.
- Perte de légitimité en cas de hausses répétées.
- Désertification des zones rurales.
- Tensions sociales internes.

5. Évaluation stratégique globale

Le contrat 2024–2028 constitue un cadre juridiquement robuste et économiquement prudent.

Il apparaît toutefois principalement défensif :

- il vise la stabilisation plutôt que la transformation ;
- il maintient un modèle historiquement structuré autour du courrier ;

- il n'intègre pas pleinement les exigences de gouvernance participative contemporaine.

La soutenabilité du modèle à moyen terme dépendra de sa capacité d'adaptation.

6. Orientations pour le contrat 2029–2033

6.1 Intégration d'un Conseil des Citoyens-Utilisateurs (CCFA/FAVO)

Le prochain contrat devrait prévoir formellement :

- la création d'un CCFA/FAVO inscrit dans le contrat de gestion ;
- un avis préalable du CCFA/FAVO sur les évolutions tarifaires ;
- un avis sur les restructurations significatives du réseau ;
- un rapport annuel public annexé au rapport de performance ;
- un accès à des données synthétiques relatives au coût net.

Cette intégration renforcerait :

- la légitimité démocratique ;
- la transparence ;
- l'acceptabilité sociale des décisions ;
- la qualité du dialogue institutionnel.

6.2 Flexibilité encadrée de la distribution

Il conviendrait d'examiner :

- des mécanismes d'adaptation graduelle de la fréquence de distribution ;
- des expérimentations territoriales ;
- une différenciation encadrée entre zones urbaines et rurales ;
- une concertation préalable via le CCFA/FAVO.

6.3 Renforcement des objectifs environnementaux

Le prochain contrat devrait intégrer :

- des indicateurs mesurables d'émissions par envoi ;
- un plan de transition vers une flotte bas carbone ;
- des objectifs progressifs et vérifiables.

6.4 Transparence renforcée

Il est recommandé de prévoir :

- une version vulgarisée annuelle du calcul du coût net ;
- des indicateurs territoriaux publics de qualité de service ;
- des outils pédagogiques accessibles aux citoyens.

6.5 Élargissement stratégique de la mission

Le service universel pourrait évoluer vers :

- des services de proximité pour les publics fragiles ;
- un soutien à l'inclusion numérique ;
- des partenariats multiservices publics.

7. Conclusion

Le contrat de gestion 2024–2028 constitue un socle stable et juridiquement solide.

Cependant, face à la transformation structurelle du marché postal, le maintien du modèle actuel ne pourra suffire à garantir durablement :

- la soutenabilité financière ;
- l'équité territoriale ;
- la légitimité démocratique ;
- la pertinence sociale du service universel.

Le CCFA/FAVO estime que le prochain contrat devra être :

- plus adaptatif ;
- plus transparent ;
- plus écologique ;
- et plus participatif.

La pérennité du service universel dépendra de sa capacité à évoluer avec les usages, tout en renforçant son ancrage démocratique.

Pour information : résumé du contrat de gestion actuel

Type de contrat	Contrat de gestion
Parties	bpost, société anonyme de droit public, et l'État belge, représenté par la Ministre de la Poste.
Date de début	1 janvier 2024
Date de fin	31 décembre 2028
Date d'entrée en vigueur	1 janvier 2024
Durée du contrat	5 ans. Les parties prévoient de se réunir au premier trimestre 2026 pour un point d'étape permettant d'adapter le contrat si nécessaire.

Clause de résiliation

- En cas de non-respect des clauses du contrat, l'autre partie peut réclamer des dommages et intérêts.
- Une mise en demeure doit être envoyée par pli recommandé dans un délai de deux mois après la constatation du manquement.
- Un délai raisonnable de deux mois maximum est accordé pour remédier au non-respect.

Force majeure

- En cas d'événements exceptionnels ou indépendants de la volonté des parties, aucune partie ne sera considérée comme en défaut.
- Les parties s'accorderont sur les mesures d'ajustement nécessaires.
- Si les mesures n'ont pas d'effet, des mesures additionnelles seront convenues par avenant au contrat.

Sanctions en cas de non-respect

- Dommages et intérêts pour le dommage direct subi.
- Notification par pli recommandé dans un délai de deux mois.
- Déduction des sanctions imposées par l'Institut des dommages et intérêts dus.

Tarifs

- Les tarifs doivent respecter les principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts.
- Augmentations tarifaires limitées par un plafond tarifaire calculé selon une formule spécifique.
- Les modifications tarifaires peuvent être étalées au cours de l'année.

Qualité de service

- Distribution des envois dans les délais J+1 et J+3 selon les normes CEN EN 13850 et CEN EN 14508.
- Mesure du respect des délais sous le contrôle de l'Institut.
- Investissements obligatoires en cas de non-respect des normes.

Obligations de service universel

- Distribution au moins cinq jours par semaine sur tout le territoire belge.
- Indication de l'heure de la dernière levée utile sur les boîtes aux lettres.
- Soutien au développement du commerce électronique durable.
- Réduction de l'empreinte carbone liée aux services universels.

Modification des obligations

- bpost peut proposer des modifications des obligations en cas de charge inéquitable.
- Procédure détaillée pour soumettre une demande au Ministre.
- Le Conseil des Ministres peut approuver ou refuser les propositions.

Transparence comptable

- Respect des règles de transparence et de séparation comptables.
- Contrôle de la comptabilité analytique conformément à la loi postale.

Compensation de la charge inéquitable

- Calcul annuel du coût net des obligations de service universel.
- Déduction des avantages commerciaux et immatériels.
- Compensation accordée sous réserve de l'approbation de la Commission européenne.

Amélioration de la gestion des réclamations

- Publication annuelle d'un rapport sur les réclamations des utilisateurs.
- Concertations régulières avec le service de médiation pour le secteur postal.

Information aux utilisateurs

- Fournir des informations précises et complètes sur les produits et services.
- Indiquer les coordonnées du service clientèle et du médiateur postal.

Approuvé par le Conseil



Le Président,
Herman Fonck



Le Vice-Président,
Daniel Van Daele