

N° 6794<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992  
portant création de l'entreprise des postes et télécommunications**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(4.6.2015)

Le projet de loi sous avis a pour objet principal de **modifier la gouvernance de l'Entreprise des Postes et Télécommunications**, depuis juin 2013 renommée „**POST Luxembourg**“ à des fins de visibilité externe et de *branding*, ou encore le „**Groupe POST Luxembourg**“ lorsque sont désignées la maison-mère et l'ensemble de ses filiales<sup>1</sup>. Pour ce faire, le projet entend modifier la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, ci-après dénommée la „loi du 10 août 1992“.

Les principaux changements apportés à la loi du 10 août 1992 concernent **le rôle et le champ d'action des organes de l'Entreprise**. En l'occurrence, le Directeur Général, assisté de plusieurs directeurs au sein d'un nouveau Comité Exécutif (en lieu et place du Comité de Direction actuel), est renforcé dans son rôle, la règle de la collégialité du Comité de Direction étant abolie. Parallèlement, les pouvoirs accrus du Directeur Général sont contrebalancés par une augmentation des prérogatives du Conseil d'Administration.

Le projet avisé rétablit la pratique dans la loi du 10 août 1992 en établissant la surveillance de l'Entreprise par le Gouvernement en conseil, et non par la Chambre des Députés comme cela est prévu dans la loi du 10 août 1992 sous sa forme actuelle.

Enfin, le projet de loi sous avis place les régimes de droit public à destination des fonctionnaires (représentant 56% de l'effectif actuel de l'Entreprise) et de droit du travail à destination des salariés (44%) sur un pied d'égalité. En effet, seul le statut de fonctionnaire est reconnu à l'article 24 de la loi du 10 août 1992 et l'on parle de statut „de principe“ du fonctionnaire, le statut de salarié n'étant admis que „par exception“. Cette adaptation de l'article 24 se justifie par l'environnement de plus en plus concurrentiel dans lequel le Groupe évolue, qui requiert que des ajustements soient apportés au régime sous lequel le personnel est recruté.

\*

**RESUME SYNTHETIQUE**

La Chambre de Commerce salue la volonté affichée par les auteurs du projet de loi de rapprocher davantage la gouvernance du Groupe de celle d'une société de droit privé.

En renforçant les compétences du Conseil d'Administration sur les points relevant de la politique et de la stratégie de l'Entreprise, tout en réattribuant les compétences relevant plus spécialement de la mise en œuvre concrète de cette stratégie dans la gestion au quotidien au Directeur Général, ce dernier

<sup>1</sup> Voir organigramme du Groupe en annexe 1. Le nom juridique de „POST Luxembourg“ est l'„EPT“, désignant l'„Entreprise des Postes et Télécommunications“. L'EPT détient deux entités juridiques distinctes de télécommunication (POST Telecom SA, anciennement Luxgsm SA, et POST Telecom PSF). Elle dispose en outre de trois divisions de services postaux et financiers n'étant pas des entités juridiques distinctes (POST Finance, POST Technologies et POST Courrier). Dans cet avis, les termes „Groupe POST Luxembourg“, „Groupe“ et „Entreprise“ désignent l'ensemble du Groupe, incluant tant ses activités de services postaux et financiers, que de télécommunication.

sera plus autonome dans sa prise de décision. La Chambre de Commerce note qu'il conviendrait de renforcer davantage les pouvoirs du Conseil d'Administration en lui attribuant la compétence de nommer et révoquer l'ensemble des membres du Comité Exécutif, et non le Directeur Général uniquement.

Par ailleurs, la possibilité de créer divers comités, à savoir les Comités d'audit, de risque et de nomination et rémunération, répond aux nouvelles exigences de transparence et de bonne gouvernance. Mais il s'agit d'une première étape qui devra être suivie d'une mise en œuvre concrète.

De même, la Chambre de Commerce salue l'obligation d'édicter une charte de bonne gouvernance de l'Entreprise et un règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Administration et du Comité Exécutif. Néanmoins, le contenu de ces deux documents, encore à définir, devra faire l'objet d'une évaluation continue de la part de l'Institut Luxembourgeois de Régulation, en abrégé l'„ILR“.

La Chambre de Commerce rappelle aussi la nécessité de disposer d'un nombre suffisant d'administrateurs indépendants.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le rééquilibrage opéré entre les statuts de fonctionnaire et de salarié.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre d'améliorer la capacité d'adaptation et donc la compétitivité du Groupe, ce qui s'avère nécessaire dans le contexte actuel de marchés de télécommunication et de services postaux en mutation rapide.

En effet, avec sa division des télécommunications, le Groupe se positionne comme un pilier de la stratégie de diversification ICT du pays. Une structure de gouvernance plus flexible devrait lui permettre de continuer d'assurer ce rôle, et de se positionner davantage comme un acteur de télécommunication polyvalent vis-à-vis de ses clients professionnels.

En outre, la division des postes du Groupe, comme dans le chef de la plupart des opérateurs historiques de services postaux européens<sup>2</sup>, fait face à plusieurs défis majeurs: une concurrence accrue sur ses marchés de livraison de colis et d'envois suite au processus de libéralisation, couplée à un phénomène structurel dit d'„e-substitution“, selon lequel les consommateurs substituent le courrier traditionnel par le courrier électronique.

En conséquence, la rentabilité des services postaux du Groupe se détériore, au vu des comptes annuels, justifiant davantage de capacité d'adaptation.

Cependant, sur base des seuls comptes consolidés pour l'entièreté du Groupe et de ses activités postales, de télécommunication et financières, il s'avère difficile pour la Chambre de Commerce, mais également pour tous les contribuables (l'actionnaire unique étant l'Etat), d'évaluer dans quelle mesure la baisse de rentabilité de ses activités postales plus traditionnelles est compensée, voire dépassée, par ses activités de livraison de colis, libéralisées mais en pleine croissance, ou encore par ses activités de télécommunication et financières.

La Chambre de Commerce demande donc que **les données déconsolidées du Groupe soient publiées** pour ses trois divisions principales, soit les divisions des postes, des télécommunications et des services financiers postaux, ainsi que pour les marchés de télécommunication et, dans une moindre mesure, de services postaux<sup>3</sup> sur lesquels le Groupe est dominant. Cette information devrait être fournie uniquement pour **les postes comptables principaux, comme le chiffre d'affaires, les marges d'exploitation et les frais de personnel et généraux**.

L'exemple des „chiffres clés“ par segment opérationnel de bpost, l'opérateur belge de services postaux détenu à 51% par l'Etat belge et coté en bourse depuis peu, est particulièrement parlant. Il y apparaît clairement que si les services postaux plus traditionnels de bpost se tassent sur la période 2010-2013, ce déclin est nettement compensé par les autres activités postales de l'Entreprise, notamment celles de livraison de colis.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la publication de données comptables déconsolidées n'est pas uniquement nécessaire pour des raisons évidentes de transparence et de bonne gestion des deniers

<sup>2</sup> Dans cet avis, les „opérateurs historiques“ sont les opérateurs de services postaux historiques traditionnellement détenus par les gouvernements.

<sup>3</sup> Il est à noter que, contrairement aux marchés de télécommunication, on ne peut parler d'acteur „dominant“ en matière de services postaux, même si le Groupe POST Luxembourg et de nombreux pairs européens le sont dans la pratique du fait de leur statut d'opérateur historique, en tout cas au moins pour les services postaux plus traditionnels.

publics: elle est également préconisée par la législation européenne et nationale en vigueur<sup>4</sup> pour l'acteur dominant qu'est le Groupe sur la majorité de ses marchés de télécommunication et, dans une moindre mesure, de services postaux<sup>5</sup>.

Enfin, le Groupe étant un acteur dominant sur plusieurs de ses marchés de télécommunication, il lui revient de mettre en place différentes **mesures de gouvernance interne**, incombant à tout acteur dominant (voir *infra*) et dont l'objectif final est d'assurer qu'un „*level playing field*“ soit en place, permettant que les opérateurs privés soient mis sur pied d'égalité avec l'opérateur historique.

Parmi ces mesures, les plus connues sont celles dites de „*chinese walls*“, dont par exemple l'assujettissement du personnel, des directeurs et des membres du Conseil d'Administration à des clauses de confidentialité. D'autres mesures de gouvernance interne, allant au-delà des „*chinese walls*“, peuvent également être mises en place, comme les mesures visant à garantir l'indépendance des directeurs.

Il appartient à l'ILR de vérifier si ce type de mesures est en place en pratique, tout en tenant compte des contraintes financières que celles-ci peuvent engendrer dans le chef de l'acteur dominant. Il appartient en outre à l'Entreprise de formaliser ce type de mesures dans les futurs documents prévus par le projet de loi que sont sa charte de bonne gouvernance et le règlement d'ordre intérieur de son Conseil d'Administration et de son Comité Exécutif.

\*

En conclusion, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

#### *Appréciation générale du projet de loi*

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	n.a.
Impact sur les finances publiques	+
Développement durable	n.a.

Appréciations: ++ : très favorable  
 + : favorable  
 0 : neutre  
 - : défavorable  
 -- : très défavorable  
 n.a. : non applicable

\*

4 A savoir par (1) la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux de services de communications électroniques, (2) la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, ci-après dénommée la „loi du 27 février 2011“, et (3) les règlements ILR issus en 2014 et 2015 et découlant de cette loi (voir tableau 1 et davantage de détails *infra*).

5 Pour rappel, on ne peut parler d'acteur „dominant“ en matière de services postaux, même si le Groupe l'est en pratique du fait de son statut d'opérateur historique. De ce fait, les mesures de dissociation incombant à tout acteur dominant édictées par les directives européennes en matières postales sont moins contraignantes, bien que la tenue d'une comptabilité séparée (et, le cas échéant, la publication de données comptables issues de cette comptabilité séparée) soit bien d'application.

## CONTEXTE GENERAL

### 1) De profondes mutations

Au cours des trois dernières décennies, deux textes légaux majeurs ont fait fortement évoluer l'Administration des Postes luxembourgeoises, créée en 1842.

La première grande évolution a eu lieu avec la loi du 10 août 1992, qui a transformé l'Administration des Postes en un établissement public de type commercial dénommé l'„Entreprise des Postes et Télécommunications“, en abrégé l'„EPT“. A partir de cette date, l'EPT a pu se diversifier dans des activités de télécommunication. Celles-ci n'ont ensuite cessé d'évoluer avec la technologie, reliant les entreprises et les ménages des années 1990 aux réseaux internet les plus basiques (raccordements ISDN, premières messageries) et connectant les utilisateurs des années 2000 au trafic „data mobile“ et aux larges et très larges bandes.

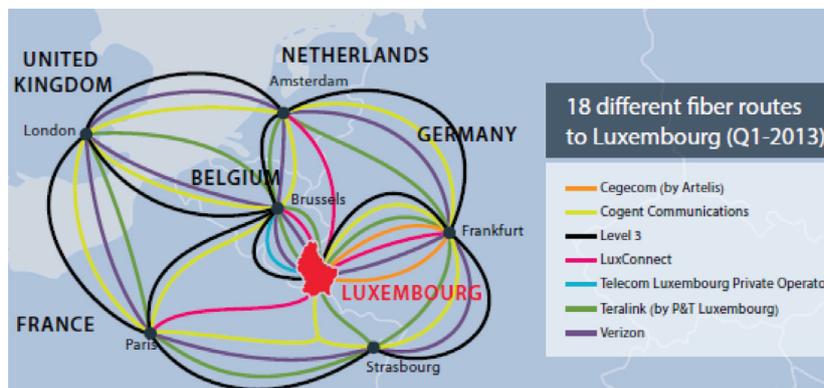
Les activités de télécommunication du Groupe POST Luxembourg représentent d'ailleurs deux tiers de ses revenus, selon les informations statistiques fournies par l'ILR. A elle seule, l'Entreprise compte pour plus des trois quarts des investissements en infrastructures de télécommunication fixe au Luxembourg, principalement dans la fibre optique<sup>6</sup>.

La Chambre de Commerce insiste sur **l'importance vitale du Groupe POST Luxembourg dans le financement d'infrastructures de télécommunication de pointe, et sur son rôle capital dans le déploiement de la stratégie ICT du pays.**

Elle pense par exemple à la filiale Teralink du Groupe qui, dès 2006, a investi significativement dans un dense réseau de fibre optique haut débit transeuropéen, permettant de relier le pays aux capitales et aux centres économiques environnants.

L'engagement financier de Teralink, conjointement à celui de LuxConnect, dont l'actionnaire est l'Etat, a joué un rôle important de signalisation vis-à-vis de grands opérateurs privés, tels *Verizon Communications* et *Cogent Communications*. Ceux-ci sont par la suite venus agrandir et diversifier l'offre de connexion transnationale, mettant le Luxembourg sur la carte des grands centres ICT de la région.

Graphique 1 – Réseaux de fibre optique reliant le Luxembourg aux pays voisins



Source: „Luxembourg and ICT: a snapshot“<sup>7</sup>

La deuxième grande étape dans l'évolution de l'EPT a indéniablement eu lieu avec la loi du 26 décembre 2012 sur les services postaux, ci-après dénommée la „loi du 26 décembre 2012“, dont l'objet central a été de transposer la directive européenne 2008/6/CE relative à l'achèvement du marché

<sup>6</sup> Source: Extraits statistiques de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) 2012. La situation est inversée pour les investissements en infrastructure mobile puisque 80% de ceux-ci sont réalisés par les opérateurs alternatifs dans un marché libéralisé.

<sup>7</sup> Publication disponible sur [www.ict.investinluxembourg.lu](http://www.ict.investinluxembourg.lu)

intérieur des services postaux<sup>8</sup>, ci-après dénommée la „directive 2008/6/CE“<sup>9</sup>. Cette loi est en vigueur depuis le 1er janvier 2013 et, depuis lors, les opérateurs alternatifs ont la possibilité d’entrer sur ce marché, sous les conditions prévues par la loi et la directive 2008/6/CE, dont l’obligation d’obtention d’une autorisation préalable par l’ILR.

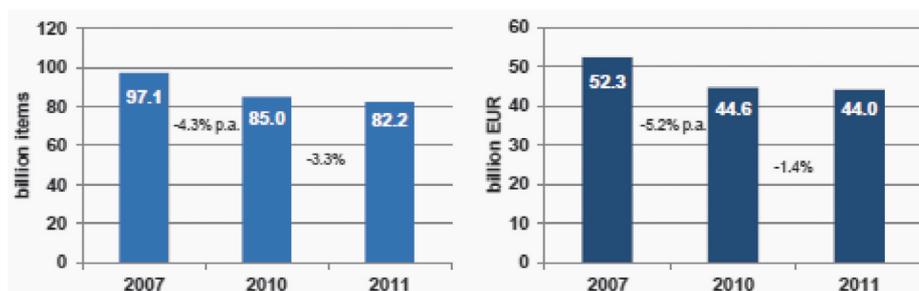
A travers la loi du 26 décembre 2012, le législateur a opté pour une distribution du courrier sur cinq jours ouvrables. Il a en outre demandé à l’EPT de garantir le service postal universel (ci-après dénommé le „SPU“) pendant sept années, soit jusqu’en 2020<sup>10</sup>.

## 2) Une concurrence accrue et une détérioration de la rentabilité

Suite au processus de libéralisation des services de livraison de colis et d’envois, l’Entreprise, tout comme d’autres opérateurs historiques de services postaux européens, fait face à une concurrence accrue et, de ce fait, à une détérioration de ses marges.

Mais la détérioration de la rentabilité des opérateurs historiques n’est pas due à la seule libéralisation du marché. La conjoncture européenne, en berne jusqu’en 2014, a également un rôle à jouer. Par ailleurs, plus structurellement et significativement encore, un phénomène dit d’„e-substitution“, selon lequel les consommateurs substituent le courrier traditionnel, principalement l’envoi de lettres et de cartes postales, par le courrier électronique, est observable depuis plusieurs années. Ce phénomène est lent mais continu, et il est voué à s’accélérer à l’avenir.

Graphique 2 – Evolution des envois postaux européens domestiques et transfrontaliers en termes de volume et de revenus



Source: Main Developments in the European postal sector 2010-2013 (WIK-Consult for the European Commission, p. 163)

Selon une étude réalisée pour la Commission européenne<sup>11</sup>, la rentabilité de nombreux opérateurs historiques européens est en recul sous le couperet de l’e-substitution (et la baisse des volumes et revenus afférents) et d’importants coûts fixes.

Dans le cas concret du Luxembourg, les comptes annuels consolidés du Groupe POST Luxembourg<sup>12</sup> montrent que la rentabilité du Groupe est elle aussi mise à mal, sans grande surprise au vu des résultats des opérateurs historiques de services postaux à travers l’Europe.

<sup>8</sup> Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l’achèvement du marché intérieur des services postaux de l’Union européenne.

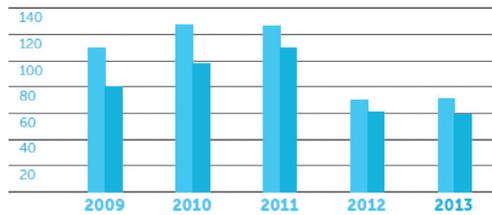
<sup>9</sup> Voir à ce sujet l’avis n° 3634 de la Chambre de Commerce du 6 décembre 2010 concernant le projet de loi sur les services postaux, disponible sur [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

<sup>10</sup> Aux termes de l’article 17 de la loi du 26 décembre 2012, le service postal universel comprend: (i) la levée, le tri, l’acheminement et la distribution des envois postaux jusqu’à 2 kilogrammes; (ii) la levée, le tri, l’acheminement et la distribution des colis jusqu’à 10 kilogrammes; (iii) la distribution de colis originaires d’un autre Etat membre de l’Union européenne jusqu’à 20 kilogrammes; et (iv) les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. Le service postal universel tel que défini à l’article 17 de la loi comprend aussi bien les services nationaux que transfrontaliers.

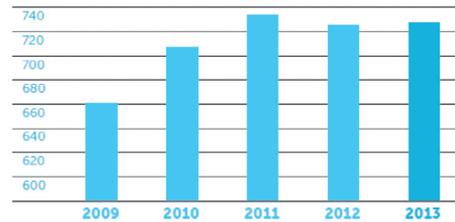
<sup>11</sup> Source: WIK-Consult, août 2013, „Main Developments in the European postal sector 2010-2013“, disponible sur: <http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/post/studies/index.en.htm>.

<sup>12</sup> Disponibles sur [www.postgroup.lu/fr/resultats-financiers](http://www.postgroup.lu/fr/resultats-financiers).

Graphique 3 – Evolution des résultats avant et après impôt, respectivement en bleu clair et bleu foncé (en millions EUR)



Graphique 4 – Evolution des produits (en millions EUR)



Source: Groupe POST Luxembourg – Rapport annuel 2013

Selon les comptes annuels, l'évolution des résultats du Groupe est due à la „baisse structurelle du chiffre d'affaires total des produits et services postaux“, au moins partiellement compensée par le marché des colis qui continue de croître. La baisse de rentabilité du Groupe est également due à „une hausse de la masse salariale ainsi qu'à une hausse considérable des amortissements de projets d'investissements d'envergure au niveau des infrastructures du très haut débit fixe et mobile et d'autres TIC“<sup>13</sup>.

Le Groupe ne semble donc pas échapper au sort de nombreux autres opérateurs historiques de services postaux européens: il est confronté à la concurrence accrue et au phénomène d'e-substitution, ainsi qu'à une structure de coûts héritée du passé et d'importants coûts fixes postaux (et de télécommunication) à amortir indépendamment des volumes atteints, une réalité particulièrement pertinente dans un territoire exigu comme celui du Luxembourg.

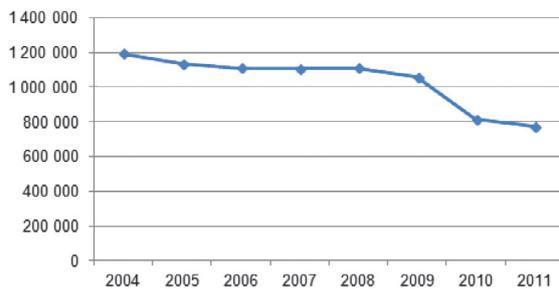
Dans un tel contexte, le contrôle des coûts prend tout son sens<sup>14</sup>.

### 3) Des effets sur l'emploi peu clairs

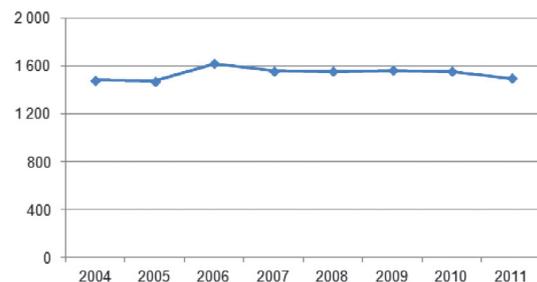
Les effets de la libéralisation et de l'e-substitution sur l'emploi des services postaux européens et luxembourgeois sont moins clairs.

En Europe, le nombre d'emplois dans les services postaux a diminué de 35% en moyenne entre 2004 et 2011. Sur cette période, l'emploi postal a diminué dans tous les pays de l'Union européenne (voir graphique 5), sauf à Chypre, où il a augmenté sur la période, et au Luxembourg, où il est resté relativement stable (voir graphique 6).

Graphique 5 – Emploi dans les services postaux UE-27 (unités)



Graphique 6 – Emploi dans les services postaux Luxembourg (unités)



Source: Eurostat (calculs de WIK-Consult pour l'UE-27 et de la Chambre de Commerce pour le Luxembourg)

<sup>13</sup> Source: Ibidem p. 3.

<sup>14</sup> Ce constat est également formulé dans l'exposé des motifs attaché au projet de loi sous avis: „Dans ce contexte, le contrôle des coûts prendra une acuité particulière afin de garder des marges bénéficiaires suffisantes“.

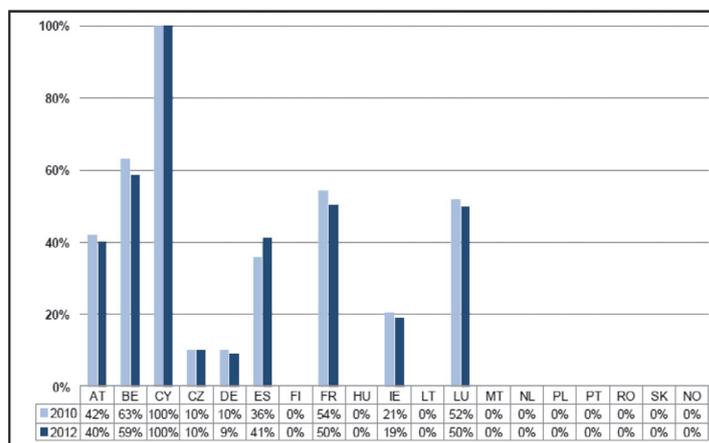
Selon la même étude réalisée pour la Commission européenne, la perte d'emplois au sein de la branche des services postaux en Europe a „sans doute“<sup>15</sup> été au moins en partie compensée, voire dépassée, par la croissance de l'emploi dans les branches connexes et libéralisées que sont celles du courrier express et de la livraison de colis, notamment, tant dans le chef des opérateurs historiques publics que privés. En effet, ces branches connaissent une importante croissance en parallèle à celle de l'e-commerce.

Dans le cas concret du Luxembourg, les données consolidées du Groupe POST Luxembourg montrent que, si l'emploi affecté aux services postaux au sein du Groupe n'a pas diminué, en tout cas pas jusqu'en 2011<sup>16</sup>, il a bien augmenté de plus de 40% en 10 ans, avec un effectif total atteignant les 3.990 emplois en 2013<sup>17</sup>, contre 2.803 emplois en 2003<sup>18</sup>.

Le Groupe est par ailleurs le cinquième plus grand employeur du pays, *ex aequo* avec le groupe Cactus et derrière l'Etat (26.883 emplois), le groupe ArcelorMittal (4.600), la banque BGL BNP Paribas (4.060) et la Ville de Luxembourg (3.804)<sup>19</sup>.

Parallèlement, la part des fonctionnaires au sein du Groupe s'est légèrement tassée entre 2010 et 2012, toujours selon la même étude réalisée pour la Commission européenne. Ceci est vrai chez les autres opérateurs historiques de services postaux européens pour lesquels la Commission européenne détient des données, hormis à Chypre et en Espagne:

Graphique 7 – Part des fonctionnaires chez l'opérateur historique en 2010 et 2012



Source: Main Developments in the European postal sector 2010-2013 (WIK-Consult for the European Commission, p. 261)

A noter également que le Groupe réussit à maintenir la part des frais de personnel sous les 40% de la totalité des charges d'exploitation<sup>20</sup>, ce qui est sous la moyenne de l'Union européenne, selon la Commission européenne.

Cette relative bonne performance du Luxembourg, ainsi que de l'Italie, des Pays-Bas et de l'Allemagne, est cependant due au fait que les frais de personnel relatifs aux activités de logistique, de services financiers et, pour le Luxembourg, de télécommunication, sont regroupés dans les chiffres consolidés de ces quatre opérateurs historiques. Or, ces branches d'activités plus récentes, souvent à haute valeur ajoutée, requièrent proportionnellement moins de main-d'œuvre que les services postaux

15 Cet effet n'a pas pu être quantifié par l'étude de WIK-Consult pour la Commission européenne, en raison de la pluralité des acteurs publics et privés, ainsi qu'à une absence de définition unifiée du secteur et de ses branches.

16 Sur base des derniers chiffres Eurostat disponibles – voir graphique 6 *supra*.

17 Source: Le Luxembourg en Chiffres 2014 du STATEC, au 1er janvier 2014. Données par division non disponibles.

18 Source: Rapport annuel 2004. Données par division non disponibles.

19 Source: Le Luxembourg en Chiffres 2014 du STATEC, au 1er janvier 2014.

20 Environ 36% selon les comptes annuels du Groupe POST Luxembourg de 2013, en augmentation d'un point de pourcentage par rapport à l'année précédente et stable par rapport à 2003 (Source: Rapport annuel EPT 2003-2004).

traditionnels. Elles ont sans doute aussi une part de fonctionnaires inférieure, pour des raisons historiques.

L'absence de données ventilées par division et par marché ne permet donc pas au lecteur de saisir le poids des frais de personnel par secteur d'activité au sein du Groupe POST Luxembourg. A nouveau, la Chambre de Commerce constate que la publication de données déconsolidées permettrait une analyse plus fine à ce niveau.

#### 4) Des défis importants à relever nécessitant une structure de gouvernance moderne

Cinquième plus important employeur du pays et pilier de la stratégie de diversification ICT nationale, l'Entreprise peut être considérée comme un acteur majeur au Luxembourg.

Or, comme il a été souligné jusqu'ici, elle fait face à des défis importants qu'elle devra relever sans attendre face à la détérioration de sa rentabilité. A cette fin, un travail tant de diversification des sources de revenus que de maîtrise des coûts et d'efficacité devra être effectué.

Concernant la diversification des revenus de services postaux, le marché de la logistique et des colis, soit un marché en forte croissance, est source d'opportunités nouvelles. De plus, les facteurs passant „chaque jour devant chaque maison du pays“, des opportunités en matière de services de proximité liés aux personnes sont à saisir, selon les comptes annuels du Groupe.

En matière de télécommunications, le Groupe a l'ambition d'évoluer en tant qu'acteur ICT polyvalent, couvrant la gamme complète des besoins IT et télécommunication de ses clients professionnels, avec notamment la provision de services d'IT outsourcing, de „Cloud computing“ et de solutions de connectivité ultra sécurisées et à très haut débit.

En ce qui concerne sa structure de coûts, héritée du passé, les frais de personnel du Groupe représentent, comme déjà évoqué, près de 40% de l'entièreté de ses charges d'exploitation<sup>21</sup>. Tout comme les autres opérateurs historiques européens, le Groupe doit donc s'atteler à la maîtrise de ces dépenses et à l'augmentation de la productivité du personnel.

*In fine*, une meilleure maîtrise des coûts et des gains de productivité devraient se répercuter dans les prix et la qualité des services proposés. Ceci est particulièrement vrai dans les segments B2B que le Groupe ambitionne de desservir davantage à l'avenir, en matière d'IT et télécommunications notamment, les professionnels étant généralement plus sensibles aux prix que les particuliers, selon la Commission européenne.

Quelles que soient les options envisagées pour l'avenir, **la pratique européenne a démontré que les opérateurs historiques les mieux „orientés commercialement parlant“<sup>22</sup> ont été les mieux préparés pour répondre de manière proactive à l'évolution, parfois très rapide, de leurs marchés.**

Or, si la loi du 26 décembre 2012 a constitué une étape importante dans l'évolution du Groupe (voir *supra*), en termes de gouvernance *per se*, elle n'en a pas fait évoluer les organes décisionnels formels que sont le Conseil d'Administration et le Comité de Direction, ni leurs attributions<sup>23</sup>. Le projet avisé représente donc une opportunité de moderniser cette gouvernance et d'améliorer la capacité d'adaptation du Groupe, d'un point de vue non seulement opérationnel et commercial, mais également stratégique.

21 Pour rappel, les frais de personnel du Groupe POST Luxembourg s'élèvent à 37% de ses charges d'exploitation. Ce ratio se situe sous la moyenne des autres opérateurs historiques européens, pour lesquels les frais de personnel oscillent entre 40% et 50% des charges d'exploitation. Ce ratio inférieur à la moyenne européenne inclut cependant les frais de personnel liés aux activités de logistique et aux opérations de télécommunication (contrairement aux autres opérateurs européens), qui requièrent proportionnellement moins de main d'œuvre que les services postaux traditionnels et qui ont sans doute également une part de fonctionnaires moindre pour des raisons historiques.

22 Source: WIK-Consult, août 2013, „Main Developments in the European postal sector 2010-2013“, p. xi: „Generally, the more commercially minded the USP [Universal Service Provider], the better prepared it is for change. By the same token, the more receptive a Member State has been to competition and light-handed regulation, the more prepared has been its USP to respond to the evolving market.“

23 Même si, ces dernières années, la structure du Groupe a déjà évolué en interne, dans les limites imposées par la loi du 10 août 1992, avec un repositionnement des différentes divisions sur leurs secteurs d'activités, notamment.

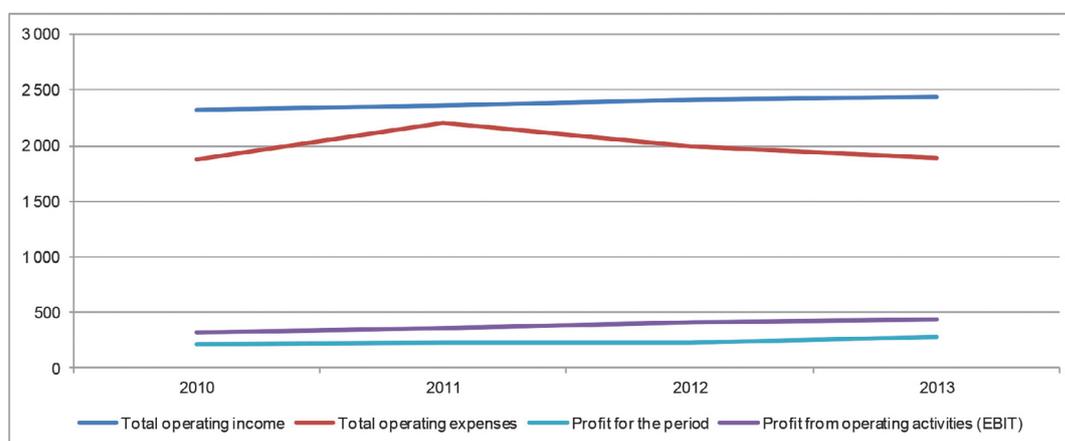
Un exemple instructif de réforme menée à bien par un opérateur historique européen est celui de „bpost“ (anciennement: „La Poste“), l’opérateur historique belge de services postaux, qui a été partiellement privatisé en 2006 et dont une partie des actions est à présent cotée en bourse<sup>24</sup>.

En 2003, La Poste belge a entrepris de moderniser ses activités, notamment dans la logistique, la livraison de colis et la finance. Parallèlement, un plan de restructuration s’étalant sur près d’une décennie a été progressivement mis en œuvre, en concertation avec les syndicats, contenant les éléments suivants: une possibilité d’emploi à temps partiel pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans<sup>25</sup>, la mise en place d’un programme de prépensions pour les travailleurs âgés de plus de 58 ans, l’introduction de rémunérations flexibles, basées sur la performance, ainsi que la renégociation de grilles de salaires pour les employés entrants, entre autres<sup>26</sup>.

Les effets de ce plan de restructuration ont fini par se matérialiser.

Entre 2005 et 2012, le nombre de travailleurs a été réduit de 30% et la productivité par employé a progressé de 60%. Et alors qu’en 2002, la société était en proie à des déficits structurels, au sous-investissement et à une qualité de services jugée médiocre, selon la Commission européenne, elle est devenue un acteur postal de stature internationale, avec comme couronnement une première cotation en bourse réussie en juin 2013, supportée par des résultats évoluant positivement:

Graphique 8 – Chiffres clés de bpost (en millions EUR)



Source: Site internet de bpost<sup>27</sup>

Sans surprise, les résultats des services postaux traditionnels de bpost ont continué de se tasser sur la période 2010/2013 (-7%), mais ils ont été largement compensés par les autres activités de la société, notamment grâce aux services de livraison de colis (+95%) et aux autres services postaux (+18%).

Il est à espérer que la nouvelle structure de gouvernance du Groupe POST Luxembourg, telle que prévue par le projet de loi sous avis, permettra à ses dirigeants de mener à bien ce genre de réforme, sans pour autant nuire au respect des mesures de dissociation incombant à tout acteur dominant (voir *infra*).

\*

24 Depuis 2006, un investisseur financier privé (CVC) détenait 49% du capital de La Poste, le reste (51%) étant détenu par l’Etat belge. En juin 2013, la part de capital de CVC a été introduite en bourse. Depuis lors, l’Etat belge détient 51,04% des actions, les employés de bpost 0,46% de celles-ci, et le reste (48,50%) est coté sur Euronext Bruxelles (et depuis peu, sur le BEL20, l’indice boursier des 20 plus importantes capitalisations boursières belges). A noter que les services de télécommunication sont prestés par Proximus, une filiale de l’opérateur historique belge de télécommunications Belgacom. Comme pour bpost, l’action Proximus est en partie cotée en bourse, l’Etat belge demeurant l’actionnaire majoritaire (51%).

25 Possibilité abolie depuis lors.

26 Source: WIK-Consult, août 2013, „Main Developments in the European postal sector 2010-2013“, pp. 283-284.

27 Résultats financiers/chiffres-clés, disponibles sur [www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key\\_figures.html](http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key_figures.html).

## CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce soutient la volonté de rapprocher davantage la gouvernance du Groupe de celle d'une société de droit privé, ce qui s'avère nécessaire au vu des défis majeurs à relever par le Groupe et de son implication dans la stratégie ICT du pays. Le rééquilibrage opéré entre les statuts de fonctionnaire et de salarié et la nouvelle structure de gouvernance prévus par le projet devraient permettre au Groupe d'agir en ce sens.

Elle appelle néanmoins à ce que les principes qui suivent soient respectés.

### 1) Des données comptables déconsolidées à publier

En matière de télécommunications, à l'exception notoire du marché des services de téléphonie mobile et de celui des terminaisons d'appels du réseau téléphonique public<sup>28</sup>, le Groupe POST Luxembourg apparaît comme un acteur „puissant“, ou encore „dominant“<sup>29</sup>.

Tableau 1 – Analyse des marchés de télécommunication

Marché	Mobile/ Fixe	Description du marché	Position dominante?	Règlement ILR applicable à l'opérateur dominant
1	Fixe	Accès au <b>réseau téléphonique</b> public en position déterminée pour la clientèle résidentielle et non résidentielle	✓	15/189/ILR
2	Fixe	Départ d'appels sur le <b>réseau téléphonique</b> public en position déterminée	✓	14/170/ILR
3	Fixe	Terminaison d'appels sur divers <b>réseaux téléphoniques</b> publics	Acteurs tous dominants	14/171/ILR
4	Fixe	Fourniture en gros d'accès physique à l' <b>infrastructure</b> du réseau	✓	14/175/ILR
5	Fixe	Fourniture en gros d'accès à <b>large bande</b>	✓	14/176/ILR
6	Fixe	Fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées	✓	15/187/ILR
7	Mobile	Terminaison d'appel vocal sur <b>les réseaux mobiles</b> individuels	Acteurs tous dominants	14/172/ILR et 15/190/ILR

Source: Données ILR<sup>30</sup>

Or, **en tant qu'opérateur dominant sur ces marchés, le Groupe a des principes de dissociation à mettre en œuvre** (voir encadré *infra*), aux termes (1) de la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux de services de communications électroniques<sup>31</sup>, ci-après dénommée la „directive cadre“, (2) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, ci-après dénommée la „loi du 27 février 2011“, et (3) des règlements ILR issus en 2014 et 2015 et découlant de cette loi (voir tableau 1).

28 Du fait de la nature du service, tous les acteurs actifs sur le marché des terminaisons d'appels du réseau téléphonique public (marché 3 dans tableau 1) sont considérés comme dominants.

29 Aux termes de l'article 2, paragraphe (13) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, ci-après dénommée la „loi du 27 février 2011“, une entreprise puissante sur un marché donné est „une entreprise qui, individuellement ou conjointement avec d'autres, tient dans un marché une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qui est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs“, notamment. Les termes „acteur puissant“ et „acteur dominant“ sont utilisés de manière interchangeable dans la pratique et également dans cet avis.

30 Analyse ILR disponible sur: [www.ilr.public.lu/communications\\_electroniques/analysesdesmarches/index.html](http://www.ilr.public.lu/communications_electroniques/analysesdesmarches/index.html).

31 Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

L'ensemble de ces mesures a pour objectif principal d'assurer qu'un „*level playing field*“ soit en place, et que les opérateurs privés soient mis sur pied d'égalité avec tout opérateur historique dans les marchés où celui-ci est dominant:

*Encadré – Mesures de dissociation applicables aux acteurs dominants*

Les mesures de dissociations à mettre en œuvre par un acteur dominant sont les suivantes:

- 1) La création d'**identités juridiques distinctes**<sup>32</sup> pour les différentes sociétés du Groupe actives sur ces marchés, avec par exemple un nom commercial propre et une existence juridique séparée, ceci afin d'éviter toute confusion dans le chef des consommateurs. Ce principe est bien respecté en pratique, comme en témoigne l'organigramme du Groupe présenté en annexe 1.
- 2) La tenue d'une **comptabilité séparée** et, le cas échéant, la **publication de données comptables issues de cette comptabilité séparée**<sup>33</sup>, ceci afin d'éviter (et de permettre au régulateur de vérifier) qu'il n'y a pas de cas de subside croisé faussant la concurrence, par exemple, lorsqu'un opérateur dominant sur un marché utilise des revenus afin de subsidier une filiale opérant sur un marché plus concurrentiel, lui permettant de financer des initiatives commerciales diverses et faussant ainsi la concurrence. Ce principe est partiellement mis en œuvre en pratique. En effet, si une comptabilité séparée est bien tenue au sein du Groupe, seuls ses comptes consolidés sont publiés à ce jour<sup>34</sup>. Et bien que les opérateurs privés actifs sur les marchés de télécommunication libéralisés aient accès à certains documents de comptabilité analytique de l'Entreprise, ils les jugent difficilement exploitables.
- 3) Afin d'atteindre les objectifs poursuivis à l'article 6 des règlements ILR découlant de la loi du 27 février 2011<sup>35</sup>, différentes **mesures de gouvernance interne peuvent être mises en place** en tenant compte des contraintes financières qu'elles peuvent engendrer pour l'acteur dominant. Parmi ces mesures, les plus connues sont celles dites de „*chinese walls*“, comme, de la plus simple à la plus contraignante à mettre en œuvre: (i) l'assujettissement du personnel, des directeurs et des membres du Conseil d'Administration à des clauses de confidentialité, (ii) la mise en place et l'utilisation de systèmes informatiques distincts<sup>36</sup>, ou encore (iii) l'utilisation de bâtiments/bureaux séparés pour les différentes filiales du Groupe<sup>37</sup>. D'autres mesures de gouvernance

32 Voir l'article 13 (b) de la directive cadre, ainsi que l'article 16 (b) de la loi du 27 février 2011: „mettre en place une séparation structurelle [soit se scinder juridiquement] pour les activités liées à la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques“. A défaut d'une „séparation structurelle“, qui n'est pas toujours envisageable en pratique, des mesures de dissociation sont à mettre en place, au moyen d'une identité juridique distincte, complétée par une comptabilité séparée et des mesures de gouvernance interne.

33 Voir l'article 13 paragraphe (1) (a) et paragraphe (2) de la directive cadre, ainsi que l'article 16 (a) et l'article 28 paragraphe (1) (c) de la loi du 27 février 2011 concernant la tenue d'une comptabilité séparée. Voir l'article 31 de la loi du 27 février 2011 et l'article 9 paragraphe (6) des règlements ILR découlant de cette loi concernant la publication de données comptables issues de cette comptabilité séparée.

34 Voir les rapports annuels du Groupe, téléchargeables sur [www.postgroup.lu/fr/resultats-financiers](http://www.postgroup.lu/fr/resultats-financiers).

35 Voir l'article 6 paragraphe (5) des règlements ILR découlant de la loi du 27 février 2011: „L'opérateur identifié comme puissant sur le marché prend les mesures de gouvernance nécessaires pour assurer que ses services, filiales et partenaires commerciaux, de même que d'autres demandeurs d'accès, ne puissent pas accéder aux informations qu'il obtient dans le cadre [de services considérés par le règlement ILR en question]. Sur demande, l'opérateur identifié comme puissant sur le marché fournit à l'Institut [soit, l'ILR] le détail des mesures prises à cette fin“.

36 Comme c'est le cas, dans l'Union européenne, pour les secteurs libéralisés de l'électricité et du gaz, lorsque les gestionnaires de réseau d'infrastructure, anciennement monopolistiques, font encore partie du groupe/de l'entreprise verticalement intégrée. Voir à titre d'exemple de bonne pratique dans ce domaine, l'article 17 paragraphe (5) de la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité: „Le gestionnaire de réseau [...] ne partage aucun système ni matériel informatique, aucun local ni aucun système d'accès sécurisé avec une quelconque entité de l'entreprise verticalement intégrée et ne fait pas appel aux mêmes consultants ni aux mêmes contractants externes pour les systèmes et matériels informatiques, ni pour les systèmes d'accès sécurisé“.

37 Voir l'article 17 paragraphe (4) de la même directive à titre d'exemple de bonne pratique: „Dans son identité sociale, ses pratiques de communication, sa stratégie de marque et ses locaux, le gestionnaire de réseau [...] s'abstient de toute confusion avec l'identité distincte de l'entreprise verticalement intégrée ou de toute entité de cette dernière“.

interne, allant au-delà des „chinese walls“, peuvent également être envisagées afin d’atteindre les objectifs poursuivis à l’article 6 des règlements ILR, telles que (iv) des mesures visant à garantir l’indépendance des directeurs de filiales, en leur interdisant par exemple d’exercer une activité ou de détenir un quelconque intérêt dans une autre filiale du Groupe<sup>38</sup>.

La tenue de données comptables séparées concernant les activités de télécommunication du Groupe est prévue dans la loi du 27 février 2011<sup>39</sup> et à travers les différents règlements ILR récents<sup>40</sup> découlant de cette loi (présentés en tableau 1 *supra*), comme suit:

*„L’opérateur identifié comme puissant sur le marché est soumis à l’obligation de séparation comptable afin de garantir entre autres le respect des obligations de non-discrimination et de transparence et pour empêcher des subventions croisées abusives. Au titre de cette obligation, l’opérateur identifié comme puissant sur le marché organise une comptabilité séparée et détaillée de telle manière que les résultats d’exploitation relatifs [aux services considérés par le règlement ILR en question] soient séparés de ceux relatifs à l’exploitation [des services pour lesquels une séparation comptable est jugée nécessaire dans le marché couvert par le règlement ILR en question] et de ses autres activités.“*

En vertu des articles 28 paragraphe (1) (c) et 31 de la loi du 27 février 2011, le principe de séparation comptable „peut“ être imposé par le régulateur, mais ce n’est pas une obligation. Ce choix a cependant été pris à travers les règlements ILR de 2014 et 2015 présentés dans le tableau 1 *supra*.

En outre, le régulateur „peut“ décider de publier certaines informations comptables, dont notamment des chiffres déconsolidés, „dans le respect du secret des affaires“, selon l’article 31 de la loi du 27 février 2011. Ce choix a également été pris par le régulateur à travers l’article 9 paragraphe (6) des règlements ILR de 2014 et 2015 découlant de cette loi:

*„En application de l’article 31 de la loi de 2011, l’opérateur identifié comme puissant sur le marché publie annuellement sur son site internet des informations pertinentes et actualisées relatives à sa comptabilité réglementaire, telles que spécifiées par l’Institut [soit, l’ILR]“.*

Concernant les données comptables issues de la division des postes du Groupe, il est à noter que l’on ne peut parler d’acteur „puissant“ ou „dominant“ en matière de services postaux, même si le Groupe et de nombreux pairs européens le sont dans la pratique du fait de leur statut d’opérateur historique, en tout cas au moins pour les services postaux plus traditionnels<sup>41</sup>.

Néanmoins, un principe de séparation comptable (et de publication de données comptables issues de cette séparation) s’applique également à cette division, pour ses services faisant partie du SPU, d’une part, et n’en faisant pas partie, d’autre part, aux termes des articles 32 et 38 paragraphes premiers de la loi du 26 décembre 2012 (transposant la directive 2008/6/CE):

*„Le prestataire du service postal universel tient dans sa comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d’une part, les services et produits qui font partie du service postal universel et, d’autre part, les services et produits qui n’en font pas partie. (...) Dans le respect du secret d’affaires, l’Institut [soit, l’ILR] est autorisé à rendre publiques toutes les informations susceptibles de contribuer à l’instauration d’un marché ouvert et concurrentiel“.*

La Chambre de Commerce comprend l’impératif de respect du secret des affaires dans les deux marchés concurrentiels que sont ceux des télécommunications et des services postaux.

Néanmoins, elle recommande que **des comptes séparés soient publiés pour les trois divisions principales du Groupe, soit les divisions des postes, des télécommunications et des services finan-**

38 Voir l’article 19 paragraphe (4) de la même directive à titre d’exemple de bonne pratique: „Les personnes responsables de la direction et/ou les membres des organes administratifs et les employés du gestionnaire de réseau [...] ne peuvent exercer d’autre intérêt activité ou responsabilité professionnelle, ni posséder d’autre intérêt ou entretenir d’autre relation commerciale, directement ou indirectement, avec une autre partie de l’entreprise verticalement intégrée ou ses actionnaires majoritaires“.

39 Article 16 (a) et article 28 paragraphe (1) (c), et article 31 paragraphe (2) de la loi du 27 février 2011.

40 Sources: Chapitre V – „Obligation de séparation comptable“, article 9 des règlements ILR 15/189, 14/175, 14/176, et 15/187.

41 De ce fait, les responsabilités de surveillance dans le chef des régulateurs nationaux sont allégées (pas d’analyse de marché poussée, comme effectuée en matière de télécommunications et activités de surveillance moindres, notamment).

**ciers postaux<sup>42</sup>, ainsi que pour les marchés de télécommunication sur lesquels le Groupe est dominant.**

Pour ce qui est des marchés de télécommunication, la Chambre de Commerce pense particulièrement aux marchés 1 et 2 de téléphonie fixe, ou encore aux marchés 4 et 5 de réseaux larges et très larges bandes (voir tableau 1 *supra*).

Quant aux services postaux, des données déconsolidées devraient, dans un premier temps, être publiées pour les services relevant du SPU et les autres, conformément à la loi du 26 décembre 2012. Dans un second temps et au-delà de 2020 (et de l'obligation de garantie du SPU par le Groupe), la publication de données déconsolidées pourrait être envisagée pour les services plus traditionnels comme le courrier postal et la distribution de publicité et de la presse, d'une part, et la livraison de colis domestiques et internationaux (et services logistiques associés), d'autre part.

Afin de ne violer aucun principe de respect du secret des affaires, **seule l'information relative aux postes comptables principaux, comme le chiffre d'affaires opérationnel, le résultat d'exploitation et les frais de personnels et généraux, pourrait être rendue publique.**

En guise d'exemple, une analyse par segment des comptes de bpost, publiée sur son site internet<sup>43</sup>, est présentée en annexe 2. Dans cet exemple, le lecteur s'aperçoit aisément qu'une ventilation des revenus détaillés par segment (par exemple, le segment des colis) et sous-segment (par exemple, les colis, les colis internationaux, et une catégorie „autres colis“) est publiée par bpost. Une analyse par segment de la marge d'exploitation avant intérêts, amortissements et taxes, utile aux investisseurs, est également mise à jour régulièrement sur le site de bpost.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle que, l'Etat luxembourgeois étant l'actionnaire unique du Groupe, la publication de données comptables déconsolidées relève d'un principe de base de bonne gouvernance et de gestion des deniers publics. Si une telle analyse venait à révéler des déficits structurels importants dans une des divisions ou sous-divisions du Groupe, le contribuable devrait pouvoir s'en informer et des mesures correctrices devraient être prises.

## 2) Des mesures de gouvernance interne à formaliser

La Chambre de Commerce salue la volonté de moderniser la gouvernance du Groupe POST Luxembourg. Hormis le fait que cette modernisation devrait permettre d'améliorer sa réactivité et donc sa compétitivité, la réforme s'inscrit dans le cadre d'un effort de transparence observé depuis plusieurs années dans la gestion et le contrôle des sociétés commerciales.

A l'heure actuelle, le Grand-Duché ne dispose pas de règles positives sur la bonne gouvernance d'entreprises. La Bourse de Luxembourg a néanmoins édicté dix principes obligatoires pour les sociétés qui y sont cotées<sup>44</sup>, qui peuvent servir de source d'inspiration. Ces principes prennent pour schéma la société anonyme avec une structure de gouvernance moniste, c'est-à-dire disposant d'un seul Conseil d'Administration, par opposition à une structure dualiste regroupant un Directoire et un Conseil de Surveillance.

L'évaluation de ce projet n'est donc pas aisée, l'Entreprise ayant de surcroît un statut très particulier d'établissement public de type commercial qui ne répond à aucune forme sociétaire répandue<sup>45</sup>.

En l'occurrence, **le projet renforce le rôle du Directeur Général**, assisté de plusieurs directeurs au sein d'un nouveau Comité Exécutif (en lieu et place du Comité de Direction actuel), mettant fin à la règle de la collégialité dans la prise de décisions. Avec la fin de la collégialité, le Directeur Général sera, à l'avenir, directement et seul responsable vis-à-vis du conseil de la gestion et de la direction de l'Entreprise, selon l'exposé des motifs. Les pouvoirs accrus du Directeur Général, résiduels par rapport aux compétences du Conseil d'Administration, sont néanmoins contrebalancés par une **augmentation des pouvoirs exprès du Conseil d'Administration**. La Chambre de Commerce demande cependant à voir renforcés davantage les pouvoirs du Conseil d'Administration en lui attribuant la

42 Les trois divisions principales du Groupe aux termes de l'article 19 du projet de loi avisé. A noter aussi l'existence d'une direction générale, et un service dédié à l'émission des timbres postaux.

43 Disponible sur ce lien: [www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key\\_figures.html](http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key_figures.html).

44 La troisième édition de la publication „Gouvernance d'entreprise – Les X Principes de gouvernance d'entreprise de la Bourse de Luxembourg“ est accessible en ligne sur le site [www.bourse.lu/gouvernance-entreprise](http://www.bourse.lu/gouvernance-entreprise).

45 Il est d'ailleurs légitime de s'interroger sur l'opportunité pour l'Entreprise d'adopter une forme sociétaire commerciale, qui présenterait, le cas échéant, encore plus de capacité d'adaptation dans sa gestion.

compétence de nommer et révoquer l'ensemble des membres du Comité Exécutif, et non le Directeur Général uniquement.

Pour mener à bien ses fonctions, le Conseil d'Administration met en place au minimum trois **comités**, à savoir les Comités d'audit, de risque et de nomination et rémunération. La Chambre de Commerce salue cette évolution. Néanmoins, elle note qu'il s'agit seulement d'une première étape. Si l'instauration des divers comités est consacrée, encore faudra-t-il la concrétiser et réévaluer régulièrement l'opportunité et le fonctionnement de ces divers comités.

Il en va de même à l'égard de la **charte de bonne gouvernance** de l'Entreprise et des **règlements d'ordre intérieur** à édicter par le Conseil d'Administration, d'une part, et, d'autre part, et pour ce qui le concerne, par le Comité Exécutif, formé du Directeur Général, de deux directeurs généraux adjoints et d'au moins deux directeurs. Ces documents devront idéalement être publiés sur le site internet du Groupe, à tout le moins être accessibles à ceux qui en feraient la demande (le *reporting* extra financier, également recommandé par l'Institut National pour le Développement Durable, faisant par ailleurs aujourd'hui partie des exigences de bonne gouvernance au sens large). De plus, ils devront faire l'objet d'une évaluation continue de la part de l'ILR, dans le cadre de ses responsabilités de surveillance d'un acteur de télécommunications dominant<sup>46</sup>.

La Chambre de Commerce entend bien que la structure de gouvernance prévue par le texte avisé se justifie notamment afin de „coordonner efficacement un ensemble de sociétés commerciales et de filiales diverses permettant la production d'une offre cohérente dans l'intérêt des clients“, selon l'exposé des motifs.

Mais la nécessité de coordonner de manière efficace cet ensemble de sociétés et filiales ne doit pas nuire au **respect des mesures de dissociation incombant à un acteur dominant** dont l'objectif principal est d'assurer que les opérateurs privés soient mis sur pied d'égalité avec tout opérateur historique dans les marchés où celui-ci est dominant.

Les mesures de gouvernance interne, dont les mesures dites de „*chinese walls*“, présentées en encadré *supra*, permettent la mise en place de ce „*level playing field*“.

Il n'appartient pas à la Chambre de Commerce de vérifier l'état d'avancement de ces mesures en pratique (tout en tenant compte des contraintes financières qu'elles peuvent engendrer dans le chef de l'acteur dominant). Ce rôle de surveillance incombe à l'ILR, en tout cas au moins en matière de télécommunications<sup>47</sup>, aux termes de l'article 6, paragraphe (5) des règlements ILR découlant de la loi du 27 février 2011:

*„L'opérateur identifié comme puissant sur le marché prend les mesures de gouvernance nécessaires pour assurer que ses services, filiales et partenaires commerciaux, de même que d'autres demandeurs d'accès, ne puissent pas accéder aux informations qu'il obtient de la part des demandeurs d'accès dans le cadre de services [considérés par le règlement ILR en question]. Sur demande, l'opérateur identifié comme puissant sur le marché fournit à l'Institut [soit, l'ILR] le détail des mesures prises à cette fin.“*

Qui plus est, ce type de mesures devra être formalisé dans les futurs documents prévus par le projet de loi que sont la charte de bonne gouvernance de l'Entreprise et le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Administration et du Comité Exécutif.

\*

<sup>46</sup> Pour rappel, on ne peut parler d'acteur de services postaux „puissant“ ou „dominant“, même si le Groupe POST Luxembourg l'est dans la pratique du fait de son statut d'opérateur historique, en tout cas au moins pour les services postaux plus traditionnels (par opposition à la livraison de colis, par exemple).

<sup>47</sup> Aucune disposition de ce type n'a été identifiée dans la loi du 26 décembre 2012. Contrairement à la loi du 27 février 2011, aucun règlement ILR ne découle, à ce jour, de la loi du 26 décembre 2012.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Chambre de Commerce souhaite commenter sept articles en particulier.

### **1. Modification de l'article 15 de la loi du 8 août 1992 à travers l'article 3 point 4° du projet de loi**

La Chambre de Commerce relève que selon l'article 3 point 4° du projet de loi, le Directeur général aurait le statut de salarié (point n: le Conseil nomme et licencie le Directeur Général). Dans le même temps, il exercerait un mandat (article 3 point 12°). Compte tenu des missions du Directeur Général, la Chambre de Commerce relève que si la jurisprudence<sup>48</sup> admet qu'une même personne peut cumuler les deux qualités de salarié et de mandataire social, cela est uniquement le cas dans l'hypothèse où cette personne exerce, à côté de son mandat social, une fonction technique distincte dans l'entreprise pour laquelle il se comporte comme salarié et se situe dans un rapport de subordination. Or, ceci ne semble pas pouvoir être le cas en l'espèce. A noter qu'un mandat est révocable *ad nutum*, le contrat de travail ne pouvant – sans entrer dans les détails – être résilié immédiatement que pour faute grave, et sinon moyennant préavis.

### **2. Modification de l'article 7 de la loi du 10 août 1992 à travers l'article 3 point 4° du projet de loi**

Au regard des considérations générales qui précèdent, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de modifier l'article 3 point 4°, lettre m du projet de loi de la façon suivante:

*„il engage et licencie les membres du Comité Exécutif;“*

### **3. Modification de l'article 8 de la loi du 10 août 1992 à travers l'article 3 point 5° du projet de loi**

L'article 3 point 5° modifie notamment la composition du Conseil d'Administration. Le nombre total de ses membres et le poids de la représentation des différents groupes en son sein (Etat, société civile, membres du personnel) restent inchangés. Par contre, plusieurs modalités de désignation de ses membres sont modifiées, dont une porte à commentaires.

La Chambre de Commerce pense particulièrement à la candidature des administrateurs représentant l'Etat et des deux membres indépendants issus de la société civile, qui n'est plus soumise à l'aval du Grand-Duc et qui est donc plus expéditive. Les membres issus de la société civile, et donc indépendants de l'Etat et de l'Entreprise, ne doivent plus nécessairement être des usagers de ses services, comme le prévoit le texte sous sa forme actuelle, ce qui semble approprié aux yeux de la Chambre de Commerce.

En revanche, la Chambre de Commerce recommande d'augmenter le nombre d'administrateurs indépendants, conformément à la recommandation 3.1 de la Bourse de Luxembourg (voir *supra*). De même, les critères d'admission devraient être plus clairement définis, en tenant compte de la compétence, mais également en veillant à maintenir une certaine diversité et une bonne répartition homme-femme.

### **4. Modification de l'article 15 de la loi du 10 août 1992 à travers l'article 3 point 12° du projet de loi**

Cet article définit les attributions du Directeur Général et décrit l'organisation du Comité Exécutif, composé du Directeur Général et de deux directeurs généraux adjoints et d'au moins deux directeurs, qui assure la coordination des activités du Groupe. L'article 15 du projet de loi sous avis prévoit en outre la mise en place d'un règlement d'ordre intérieur du Comité Exécutif, tout comme il prévoit que

<sup>48</sup> „Le cumul, dans une même personne, du mandat d'administrateur d'une société et d'employé de cette même société est seulement possible si le contrat de travail a un caractère sérieux, c'est-à-dire s'il correspond à une fonction réellement exercée, caractérisée par un état de subordination. Pour justifier d'un lien de subordination il faut donc que le salarié soit placé sous l'autorité de l'employeur qui lui donne des ordres concernant l'exécution du travail, en contrôle l'accomplissement et en vérifie les résultats“ C.A. du 10.07.2008.

les directeurs généraux adjoints et les directeurs soient désignés (et, le cas échéant, licenciés) par le Directeur Général, sur avis consultatif du Conseil d'Administration.

La Chambre de Commerce rappelle que dans le cadre des mesures de gouvernance interne à mettre en place par un acteur dominant, il incombe de s'assurer que les directeurs de filiales demeurent indépendants dans la gestion de leurs affaires courantes. Cette indépendance reste à formaliser dans la partie du règlement d'ordre intérieur applicable au fonctionnement du Comité Exécutif, notamment.

#### **5. Modification de l'article 16 de la loi du 10 août 1992 à travers l'article 3 point 12° du projet de loi**

Au regard des considérations générales qui précèdent, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de modifier l'article 3 point 12 du projet de loi de façon à supprimer de l'article 16, paragraphe 1, les mots „*qu'il engage sur avis consultatif du conseil, et*“ et la première phrase du paragraphe 3 du même article.

#### **6. Modification de l'article 23 à la loi du 10 août 1992 sur la surveillance de l'Entreprise à travers l'article 5 du projet de loi**

L'article 23 de la loi du 10 août 1992 traite de la tutelle du Gouvernement en conseil et du Ministre ayant POST Luxembourg dans ses attributions, soit le Ministre de l'Economie. Il est adapté aux nouvelles prérogatives du Conseil d'Administration, prévues à l'article 7 de la même loi, ce qui n'appelle pas de commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce.

Néanmoins, la Chambre de Commerce note qu'au paragraphe (3) de l'article 23 traitant des décisions prises par le Conseil d'Administration, le principe du „*silence* [du Conseil de Gouvernement et du Ministre de tutelle] *vaut accord*“ sur les décisions du Conseil d'Administration est maintenu à 30 jours. Or, elle se demande si ce délai ne devrait pas être diminué de moitié dans le contexte des activités d'une entité assimilable à une société commerciale opérant sur des marchés libéralisés de plus en plus concurrentiels.

De plus, en cas de différend entre le Conseil d'Administration et le Conseil de Gouvernement ou le Ministre de tutelle, l'article 23 paragraphe (4) prévoit toujours que le Gouvernement en conseil tranche définitivement et sans recours. Un délai raccourci de résolution de différends entre le Conseil d'Administration et le Conseil de Gouvernement ou le Ministre concerné devrait également être prévu à ce paragraphe.

#### **7. Modification de l'article 45 (3) de la loi du 8 août 1992 à travers l'article 8 du projet de loi**

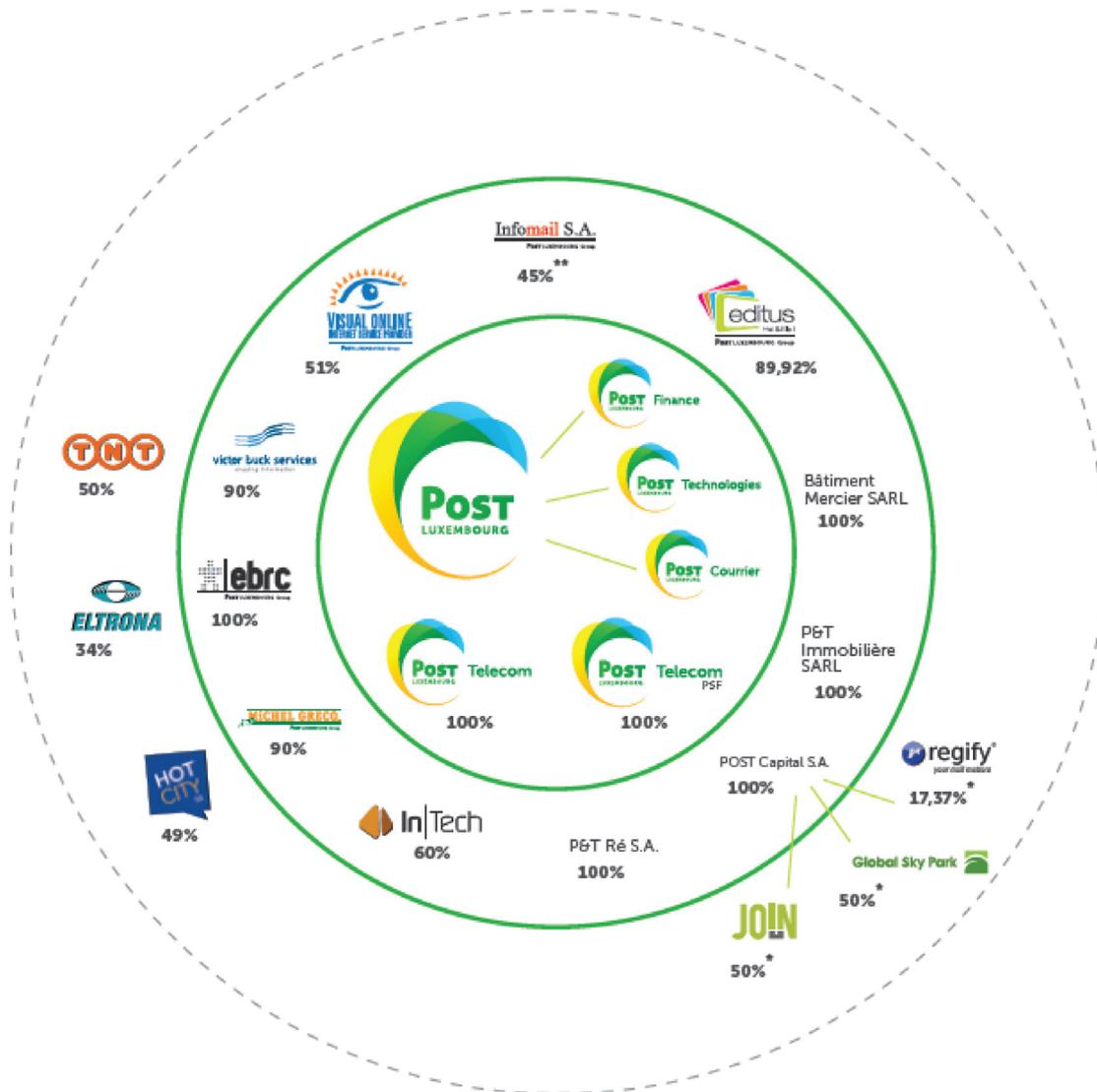
La Chambre de Commerce observe que l'article 8 modifiant l'article 45 (3) de la loi se réfère à l'affectation du bénéfice uniquement et s'interroge si ce terme ne devrait pas être remplacé par celui de „résultat“.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

\*

Annexe 1 – Le Groupe POST Luxembourg<sup>49</sup>



\*/ participation indirecte (via POST Capital S.A.)

\*\*/ participation supplémentaire de 10% détenue par Editus dans Infomail

49 Organigramme du Groupe disponible sur [www.postgroup.lu/documents/12404/503985/A3\\_schema\\_groupe\\_POST-v5.0.pdf/7cf92722-4a9c-405f-a684-2e72798e7fea](http://www.postgroup.lu/documents/12404/503985/A3_schema_groupe_POST-v5.0.pdf/7cf92722-4a9c-405f-a684-2e72798e7fea).

Annexe 2 – Analyse par segment des comptes de bpost<sup>50</sup>

<b>OPERATING SEGMENT OVERVIEW</b>					
<b>FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER / QUARTER ENDED IN MILLION EUR</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Mail &amp; Retail Solutions</b>					
<b>Operating income</b>					
Transactional mail	954,4	967,2	982,7	961,3	943,2
Advertising mail	318,9	309,1	287,3	275,9	271,4
Press	389,5	399,7	406,4	314,1	308,4
Parcels	32,0	32,9	33,8	33,9	33,1
Value-added services	85,0	94,4	95,8	89,4	95,2
International mail	1,9	1,8	1,7	0,0	0,0
Banking and financial products	200,9	200,6	217,3	209,2	207,5
Other	32,8	27,6	27,1	122,5	110,1
<b>Total operating income</b>	<b>2 015,4</b>	<b>2 033,2</b>	<b>2 052,0</b>	<b>2 006,3</b>	<b>1 968,9</b>
<b>Reported EBIT (excluding provision related to SGEI overcompensation)</b>	<b>399,2</b>	<b>445,1</b>	<b>487,6</b>	<b>483,0</b>	<b>511,4</b>
<b>Reported EBIT (including provision related to SGEI overcompensation)</b>	<b>399,2</b>	<b>146,1</b>	<b>362,7</b>	<b>483,0</b>	<b>511,4</b>
<b>Normalized EBIT</b>	<b>396,0</b>	<b>436,1</b>	<b>468,7</b>	<b>468,4</b>	<b>511,4</b>
<b>Parcels &amp; International</b>					
<b>Operating income</b>					
Parcels	96,0	121,2	131,3	215,7	274,1
International mail	190,3	202,1	219,4	199,3	203,7
Other	-2,5	-5,0	-8,1	-3,6	-4,0
<b>Total operating income</b>	<b>283,8</b>	<b>318,3</b>	<b>342,6</b>	<b>411,4</b>	<b>473,8</b>
<b>Reported EBIT</b>	<b>-4,1</b>	<b>10,5</b>	<b>6,6</b>	<b>4,7</b>	<b>14,4</b>
<b>Normalized EBIT</b>	<b>-3,8</b>	<b>10,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>14,4</b>
<b>Corporate</b>					
<b>Total operating income</b>	<b>18,6</b>	<b>13,0</b>	<b>21,1</b>	<b>25,5</b>	<b>21,9</b>
<b>Reported EBIT</b>	<b>-72,8</b>	<b>-87,4</b>	<b>-46,3</b>	<b>-37,0</b>	<b>-45,7</b>
<b>Normalized EBIT</b>	<b>-73,0</b>	<b>-87,6</b>	<b>-69,1</b>	<b>-37,0</b>	<b>-45,7</b>

Une analyse trimestrielle (non audité) des marges d'exploitation avant intérêts, amortissements et taxes (EBITDA) par segment est également disponible sur le site<sup>51</sup>:

<sup>50</sup> Disponibles sur [www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key\\_figures.html](http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/key_figures.html) (fichier Excel).

<sup>51</sup> Voir: [www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/results.html](http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/invest/results/results.html) (document PowerPoint).

**4Q14 EBITDA grew solidly thanks to Parcels, domestic mail volume decline better than previous quarters at -3.7% and costs under control taking into account growth of transport costs**

Normalized<sup>1</sup>, € million



<sup>1</sup> Normalized figures are neither audited nor have been subject to a limited review

