COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.11.2021
COM(2021) 674 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## concernant l'application de la directive sur les services postaux (directive 97/67/CE, telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**concernant l'application de la directive sur les services postaux (directive 97/67/CE, telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE)**

# I. INTRODUCTION

Le secteur des services postaux de l'UE (courrier postal et colis) est un moteur essentiel de l'économie et du commerce, qui sous-tend d'autres secteurs et contribue à la croissance et à la résilience de l'économie européenne. Les entreprises de toutes tailles utilisent les services postaux pour développer leurs activités, fournir des biens et recevoir des paiements. Tous les niveaux de gouvernement et les administrations publiques s'appuient sur les services postaux pour les communications publiques. Les utilisateurs vulnérables et les citoyens des zones rurales éloignées ont besoin des services postaux pour rester connectés à une économie de plus en plus numérique. Le secteur des services postaux joue donc un rôle essentiel pour garantir le droit à la communication et promouvoir la cohésion territoriale, sociale et économique. Lors du confinement imposé lors de la pandémie de COVID-19, durant lequel de nombreux citoyens européens ont été contraints de rester chez eux, les services postaux se sont révélés plus importants que jamais. Ils ont offert des prestations de qualité à des prix abordables, livré des produits à des fins médicales et fourni aux citoyens d'autres services pertinents, notamment financiers.

Le cadre réglementaire qui régit les services postaux a été instauré il y a plus de 20 ans. La directive 97/67/CE[1] (ci-après la «directive sur les services postaux») est entrée en vigueur en 1997. Son objectif était d'assurer l'harmonisation des obligations nationales de service universel tout en introduisant progressivement la concurrence dans le secteur des services postaux, notamment en ce qui concerne les services de poste aux lettres qui étaient traditionnellement réservés aux opérateurs postaux historiques nationaux. Elle a été modifiée en 2002 de manière à assurer une ouverture supplémentaire du marché, puis en 2008 en vue d'achever l'ouverture totale du marché. À l'exception de ces deux modifications et du règlement relatif aux services de livraison transfrontière de colis[2], adopté en 2018 afin d'assurer une plus grande transparence et une meilleure surveillance réglementaire des services de livraison de colis, le cadre des services postaux au niveau de l'UE n'a pas connu d'autre évolution depuis 1997. Or, durant cette période, les marchés des services postaux ont, eux, connu une évolution majeure largement portée par l'innovation technologique, la numérisation et le commerce électronique. La communication électronique a de plus en plus remplacé la poste aux lettres, notamment dans le contexte de l'administration en ligne. Par ailleurs, de nombreux expéditeurs traditionnels d'envois en nombre (par exemple, les banques

[1] Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

[2] Règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis, JO L 112 du 2.5.2018, p. 19.

et les sociétés de services publics) ont adopté des solutions de communication électronique après la crise financière. Parallèlement, le commerce électronique a entraîné une augmentation significative des services de livraison de colis. Cette transformation, qui est devenue de plus en plus évidente durant la pandémie de COVID-19, a affecté tant la demande que l'offre dans tous les États membres, à des degrés divers toutefois.

Poussée par les changements fondamentaux se produisant dans le contexte du marché, la Commission a réalisé une évaluation ex post visant à déterminer si la directive sur les services postaux a atteint ses objectifs, si elle est toujours adaptée à sa finalité et si elle correspond aux besoins actuels et futurs des utilisateurs et des opérateurs postaux.

Établi au titre de l'article 23 de la directive sur les services postaux, le présent rapport expose les principales conclusions de l'évaluation. Il s'appuie sur les informations extraites du document de travail des services de la Commission concernant l'évaluation de la directive sur les services postaux (ci-après le «document de travail des services de la Commission»)[3], qui doit être lu conjointement avec le présent rapport, ainsi que sur la consultation publique ouverte de la Commission sur l'évaluation de la directive.

Le rapport conclut principalement que le maintien d'une certaine forme de service postal universel pour l'ensemble des citoyens de l'UE se justifie, mais que les États membres doivent disposer d'un niveau adéquat de flexibilité pour concevoir la politique postale au niveau national. Parallèlement, s'appuyant sur les éléments disponibles[4], l'évaluation a fait ressortir des aspects qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'actuelle directive sur les services postaux ou pour lesquels la directive n'a pas produit les résultats escomptés: 1) les avantages présentés par les services postaux universels pour la société ont diminué, alors que le coût de la prestation du service universel ne cesse de croître, 2) la réalisation d'un marché intérieur et la stimulation d'une concurrence effective dans le segment de la poste aux lettres n'ont pas eu lieu dans la mesure envisagée et 3) les normes ne sont pas utilisées de manière suffisante, ce qui réduit la sécurité juridique et peut entraîner des problèmes d'interopérabilité. En outre, alors que l'intervention réglementaire mettait traditionnellement l'accent sur les services de poste aux lettres, la numérisation de la société et la croissance du commerce électronique sont telles que les opérateurs du marché et les décideurs

[3] Voir le document de travail des services de la Commission, *Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC* (Évaluation de la directive 97/67/CE concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE — uniquement en anglais).

[4] Les consultations et autres enquêtes organisées par la Commission ont recueilli un nombre restreint de réponses. Ce constat vaut en particulier pour la consultation publique. Le niveau de quantification de l'analyse est dès lors limité par la disponibilité de données pertinentes à l'échelle de l'UE. Cela concerne en particulier la section portant sur l'efficacité et l'établissement d'un lien de causalité entre les évolutions du marché et la directive. La solidité de certaines conclusions tirées dans l'analyse s'en voit ainsi influencée, notamment en ce qui concerne les besoins et la satisfaction de l'utilisateur pour lesquels les données reposent essentiellement sur des enquêtes nationales, mais restent parfois faibles au niveau de l'UE.

politiques accordent aujourd'hui une attention soutenue aux services de livraison de colis. Dans ce contexte, les grands écarts de prix entre les tarifs des livraisons nationales et ceux des livraisons transfrontières de colis méritent une attention particulière, car ils risquent de nuire au fonctionnement du marché intérieur et à l'essor du commerce électronique transfrontière.

## II. ÉVOLUTION DU MARCHE: UNE TRANSFORMATION MAJEURE MUE PAR LA NUMERISATION ET L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

La numérisation et les évolutions technologiques ont transformé les besoins des consommateurs et des entreprises, entraînant la création de nouveaux produits, services et modèles commerciaux. Le secteur postal ne fait pas exception. Depuis la crise financière de 2008, on observe un important déclin de la poste aux lettres qui s'explique par l'accélération de la substitution des services de courrier traditionnels par des services électroniques qui s'opère au fur et à mesure que les administrations publiques, les entreprises et les consommateurs adoptent des processus électroniques dans des domaines multiples. Durant la pandémie de COVID-19, cinq grands prestataires du service universel de l'UE[5] ont déclaré une baisse des volumes de la poste aux lettres allant de -10 % aux Pays-Bas à -18 % en France.

La croissance des services de livraison de colis a, par contre, connu une accélération sous l'effet de l'augmentation significative du commerce électronique. Alors qu'avant la pandémie de COVID-19, on s'attendait à un quasi-doublement des ventes en ligne dans le monde entre 2019 et 2024, les tendances actuelles suggèrent que, sous l'effet de la crise, cette échéance pourrait être avancée. En 2020, la croissance du volume de colis livrés par les prestataires du service universel a varié de 14 % au Danemark et en Suède à 42 % en Italie et 49 % en Belgique. Les principaux opérateurs mondiaux de services express ont enregistré une croissance des volumes de colis allant jusqu'à 23 %.

Les deux tendances très contrastantes de la poste aux lettres et de la poste aux colis vont probablement se poursuivre et s'intensifier au cours des prochaines années. Si tel est le cas, par rapport à 2016, une diminution de plus de 12 % des recettes et de 32 % des volumes pourrait se produire dans le segment de la poste aux lettres de l'UE d'ici 2025. Les recettes du segment de la poste aux colis de l'UE feraient plus que doubler[6].

Le modèle économique postal reposant sur des économies d'échelle, la diminution des volumes de la poste aux lettres (-4,9 % en moyenne en glissement annuel depuis 2008) fait augmenter le coût de distribution à l'unité. Afin de compenser l'augmentation des coûts, de nombreux opérateurs postaux de l'UE ont adapté leur modèle économique de manière innovante. Les prestataires du service universel, avec leurs réseaux établis et leur structure de coûts fixes élevés, ont cherché des moyens d'accroître l'efficacité, d'améliorer les solutions orientées vers le client, de diversifier leurs services et de trouver de nouveaux marchés pour se développer. L'essor du commerce électronique

[5] Belgique, Danemark, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Suède. PostNord opère au Danemark et en Suède.

[6] Document de travail des services de la Commission, *Evaluation of Directive 97/67/CE*, p. 15.

leur a offert la possibilité de se développer dans la distribution de colis et de nombreux prestataires du service universel sont désormais en concurrence féroce avec d'autres opérateurs chargés de la livraison de colis. À quelques rares exceptions près[7], la part de marché des prestataires du service universel dans le segment des colis reste toutefois relativement faible par rapport à celle de la poste aux lettres où ils ont toujours détenu (et continuent de détenir) des parts de marché très importantes, pour ne pas dire qu'ils restent l'unique opérateur du marché concerné.

La rentabilité des prestataires du service universel a été maintenue en réduisant les coûts (principalement de main-d'œuvre), en augmentant la productivité grâce à l'innovation technologique (par exemple, en recourant à des systèmes de tri automatisés), en s'appuyant sur l'offre de produits et de services plus basiques et/ou en augmentant les prix. Les prix de la poste aux lettres sur le territoire national relevant du service universel augmentent de manière constante en termes nominaux depuis 2008. Le prix du format de lettre le plus couramment utilisé, à savoir le pli simple d'un poids inférieur à 20 grammes, a augmenté de 7 % par an en termes nominaux. Pour les livraisons de colis relevant du service universel, l'augmentation des prix observée au cours de la même période est restée modérée malgré l'augmentation des volumes. Entre 2014 et 2019, les prix de l'envoi national d'un colis standard de 2 kg ont augmenté en moyenne de 1 % par an, tandis que les prix nominaux pour la destination transfrontière la moins chère et la plus chère ont augmenté de respectivement 2,6 % et 0,3 %.

Avec un volume d'environ 1,5 million d'emplois répartis sur l'ensemble de l'UE en 2018[8], le secteur figure parmi les plus grands employeurs nationaux dans le segment des entreprises. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, on observe une augmentation des emplois plus flexibles, dont l'externalisation, une forme d'emploi à laquelle la majorité des prestataires du service universel a désormais recours.

S'il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre l'évolution du marché et la directive sur les services postaux, il est important de comprendre le contexte dans lequel le cadre réglementaire a été applicable et d'examiner les conclusions suivantes de l'évaluation de la Commission sous l'angle de l'évolution des besoins des utilisateurs.

## III. LE PASSÉ ET LE PRÉSENT: RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE LA DIRECTIVE SUR LES SERVICES POSTAUX

La directive sur les services postaux poursuit trois objectifs principaux: 1) fournir à tous les utilisateurs un service postal universel de grande qualité et abordable, 2) établir un marché intérieur des services postaux performant et concurrentiel et 3) établir des principes d'harmonisation pour

[7] Document de travail des services de la Commission — *Evaluation of Directive 97/67/EC*, p. 15 et 134.

[8] Eurostat (2021), Statistiques annuelles détaillées sur les services, extrait du document de travail des services de la Commission *Evaluation of Directive 97/67/CE*, p. 1.

la réglementation des services postaux. Les résultats de l'évaluation peuvent être présentés en suivant la même classification des objectifs.

## 1. Résultats concernant la fourniture à tous les utilisateurs d'un service postal universel de grande qualité et abordable

Même si le contexte du marché a changé, la directive sur les services postaux a largement permis aux citoyens et aux entreprises de l'UE de bénéficier de services postaux de base. Il est clair que l'obligation de service universel a protégé un moyen fondamental de communication et de participation économique dans l'ensemble de l'Union. Une partie considérable de la population de l'UE, notamment celle qui vit dans des régions reculées ou rurales, est toujours dépendante des services postaux universels pour rester connectée et devrait continuer à l'être au cours des cinq à dix prochaines années. De nombreuses entreprises et institutions gouvernementales continuent d'utiliser la poste aux lettres pour leur communication. De plus, comme la pénétration de l'internet n'est encore ni complète ni uniforme dans l'UE, certains citoyens continuent de dépendre totalement de la poste aux lettres. Les mesures de distanciation sociale et de confinement qui ont été prises durant la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence le caractère essentiel des services postaux, grâce auxquels la distribution du courrier et des colis au domicile des citoyens et à l'adresse des entreprises a été garantie partout dans le pays.

Le maintien d'un niveau minimal de service postal universel à prix abordable pour la poste aux lettres reste donc justifié. Certaines parties de la directive sur les services postaux sont toutefois moins bien adaptées à l'évolution du contexte du marché et aux besoins des utilisateurs. Il en résulte que certains coûts liés à la prestation du service universel augmentent, tandis que les avantages plus larges pour la société diminuent. Des ajustements peuvent donc se justifier. Une majorité des répondants à la consultation publique ouverte organisée par la Commission soutient également cette conclusion.

*Face à l'augmentation des coûts de la prestation du service universel, les États membres ont adapté celui-ci.*

Les besoins des utilisateurs des services postaux et des entreprises ont suivi l'évolution du marché et la diminution de la demande en poste aux lettres a engendré une augmentation des coûts de la prestation du service universel. Afin de faire face à ces phénomènes et de trouver des modes de fonctionnement moins coûteux, 11 États membres se sont appuyés sur les dérogations autorisées par la directive sur les services postaux pour réduire les caractéristiques et la portée de l'obligation de service universel. C'est ainsi que la fréquence minimale de distribution des envois postaux a parfois été réduite. Des États membres ont également restreint les produits et services pertinents de courrier et de colis soumis au service universel. Il est à souligner que de nombreux États membres ont réduit les équipes de nuit et remplacé le transport aérien par le transport terrestre, ce qui a engendré une baisse de la qualité du service (allongement du temps de transit). Il en a résulté une diminution des avantages découlant des exigences en matière de qualité des services. Cette

évolution suggère que les exigences minimales de la directive concernant la définition du produit/service, la livraison en cinq jours et la qualité du service ne sont pas totalement alignées sur les attentes et la demande actuelles du marché et confrontent les prestataires désignés à des défis. L'évaluation souligne donc qu'il pourrait être utile de réévaluer les produits, services et caractéristiques connexes qui doivent être inclus dans l'obligation de service universel et la façon dont ils doivent être réglementés. Cela pourrait s'étendre à la réévaluation du niveau de flexibilité dont les États membres ont besoin pour adapter leur réglementation nationale des services universels aux circonstances nationales.

*La situation des services de livraison de colis soulève des questions concernant la mesure dans laquelle ceux-ci devraient être inclus dans l'obligation de service universel.*

La présence d'opérateurs multiples et d'une foule d'options de livraison sur le marché de la fourniture de colis soulève la question de savoir s'il y a lieu ou pas d'intégrer la livraison de colis dans le champ d'application du service universel et celle de savoir si les utilisateurs de services postaux pourraient être servis de la même manière au même prix (voir à un prix moindre) si l'obligation de service universel n'existait pas. En effet, pour les livraisons de colis entre entreprises et entreprises et consommateurs, l'existence d'offres alternatives disponibles pour les utilisateurs à des prix équivalents ou inférieurs à ceux proposés par les prestataires du service universel peut amener à conclure que ces colis ne devraient pas faire partie du service universel. En réalité, de nombreux États membres excluent déjà ces colis de la portée du service universel. Cela n'exclut toutefois pas la nécessité de surveiller la dynamique de ces segments de marché.

À l'inverse, l'évaluation souligne que pour les colis envoyés par les consommateurs, dans certains États membres ou certaines parties d'États membres, il n'est pas exclu que les consommateurs individuels ne disposent pas d'un vaste choix d'opérateurs de livraison de colis fournissant des services dans leur région ou ne soient tout simplement pas conscients de la diversité des opérateurs disponibles. Ils s'en remettent dès lors au prestataire du service universel pour la livraison des colis. Cela peut concerner en particulier les utilisateurs vulnérables des zones rurales et reculées. Certains consommateurs s'en remettent aussi au prestataire du service universel par commodité, car il s'agit de l'option qu'ils connaissent le mieux et qui leur apparaît donc la plus facile et la plus accessible pour envoyer et renvoyer des articles. Pour ces consommateurs, l'évaluation indique qu'il pourrait être justifié d'inclure dans l'obligation de service universel au moins les colis envoyés par les consommateurs. Le service universel a également permis de maintenir dans une large mesure des prix abordables (hormis dans un nombre limité de cas pour certaines livraisons transfrontières spécifiques de colis pour lesquelles les tarifs ont été déraisonnablement élevés[9]), car les colis relevant de l'obligation de service universel ont bénéficié d'une exonération de TVA et ont été

[9] Voir Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee on the application and implementation of Regulation (EU) 2018/644 on cross-border parcel delivery services (rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social sur l'application et la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/644 relatif aux services de livraison transfrontière de colis), COM(2021) 675.

soumis à un contrôle des prix en vertu des règles tarifaires contenues dans la directive sur les services postaux.

*Les principes tarifaires de la directive sur les services postaux ont contribué à maintenir les prix des services universels à un niveau abordable, malgré les augmentations de prix. Un manque de transparence concernant l'utilisation de ces principes peut créer des problèmes d'inégalité de traitement dans les transactions transfrontières entre les prestataires du service universel.*

Les principes tarifaires inscrits dans la directive sur les services postaux visent à garantir que les prix des services universels restent orientés sur les coûts et abordables. Même si les prix du service universel, tant pour la poste aux lettres que pour la poste aux colis, ont augmenté, les principes tarifaires appliqués pour la régulation des prix ont probablement contribué à éviter des augmentations de prix encore plus fortes, notamment dans les segments où les volumes ont diminué tandis que les coûts unitaires ont augmenté, comme la poste aux lettres. D'un autre côté, les informations et les éléments de preuve recueillis ne permettent pas à la Commission de déterminer à ce stade les raisons pour lesquelles, malgré l'augmentation des volumes, les tarifs de la distribution des colis sont à la hausse, ne fût-ce que de façon marginale.

Les États membres appliquent et interprètent ces principes de manière très différente et, dans certains cas, ils ne les appliquent pas tous. Il peut en résulter une baisse de la clarté, de la sécurité juridique et de la transparence quant à l'application de ces principes. Par ailleurs, la plupart des autorités réglementaires nationales, sinon toutes, ne disposent pas non plus des outils nécessaires pour vérifier si, et dans quelle mesure, les prestataires du service universel appliquent ces principes tarifaires au prix qu'ils se facturent mutuellement pour la distribution des envois postaux transfrontières (appelés «frais terminaux»). Cela peut avoir des effets négatifs sur le marché postal et sur le secteur du commerce électronique. Les volumes des livraisons transfrontières de colis issus du commerce électronique continuant d'augmenter, il se peut qu'un besoin croissant d'informations et de transparence sur les tarifs de la livraison de colis se fasse aussi sentir.

*Le traitement des plaintes accuse du retard*

Le groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (ci-après le «GREP») a également conçu un indicateur de qualité basé sur la publication du nombre de plaintes reçues et du nombre de plaintes résolues/non résolues pour les lettres et les colis.

Le traitement des plaintes par les prestataires du service universel s'est amélioré ces dernières années. Désormais, la plupart des autorités réglementaires nationales sont compétentes pour traiter les plaintes. La majorité des États membres exigent des prestataires qu'ils publient des informations concernant les procédures de traitement des plaintes, les systèmes de compensation et le règlement des litiges. Le GREP a également développé un indicateur de qualité fondé sur la publication du nombre de plaintes reçues et du nombre de plaintes résolues/non résolues (pour les lettres et les colis). Cet indicateur montre que dans un certain nombre d'États membres, on ne garde toujours pas de trace du nombre de plaintes reçues et de la manière dont elles ont été traitées et qu'on ne

publie toujours pas le résultat de la procédure de plainte (autrement dit, si elle a été résolue à la satisfaction du plaignant ou non). En outre, seule la moitié environ des États membres appliquent la norme technique obligatoire sur le traitement des plaintes. On notera, par ailleurs, que cette norme n'est pas obligatoire pour la distribution des colis. Cela ne soutient pas la confiance des consommateurs dans les services postaux.

*Les options de financement du service universel ne sont pas toujours efficaces*

La prestation de services universels engendre un coût net. Le coût net de l'obligation de service universel est égal à la différence entre le coût supporté par un prestataire de service universel désigné opérant dans le respect de l'obligation de service universel et le coût supporté par le même prestataire de service postal opérant sans obligation de service universel. Le coût net de la prestation du service universel peut être substantiel. Si le prestataire du service universel devait supporter seul ces coûts, il se trouverait dans une position défavorable par rapport à ses concurrents. Les États membres ont donc la possibilité de compenser le coût net pour le prestataire du service universel au moyen d'une aide d'État. Les États membres peuvent aussi constituer un fonds de compensation pour financer les coûts nets. Ce fonds fonctionne de manière telle que les prestataires du service universel et les autres grands prestataires de services postaux d'un État membre donné doivent contribuer au financement du coût net si celui-ci constitue une charge inéquitable pour le prestataire du service universel.

Le fonctionnement du fonds de compensation présente des lacunes. En effet, la contribution des prestataires au fonds n'est généralement pas suffisante pour couvrir la totalité des coûts, d'autant plus que ceux-ci augmentent dans un marché de la poste aux lettres en déclin et que les prestataires du service universel sont en position de force. Dans ces situations, un financement par des aides d'État s'impose également pour financer les coûts. Les coûts administratifs du mécanisme de partage apparaissent aussi relativement élevés par rapport aux frais de contribution. Le partage de la charge entre les opérateurs postaux n'incite par ailleurs guère un prestataire du service universel à améliorer son efficacité et risque même de dissuader l'entrée sur le marché. Dans sa forme actuelle, la disposition de la directive sur le fonds de compensation n'est pas optimale pour financer le service universel, ce qui peut aussi expliquer pourquoi les États membres ont très rarement recours à ce moyen de financer les coûts nets de la prestation du service universel.

## 2. Résultats concernant l'établissement d'un marché intérieur des services postaux performant et concurrentiel

La directive sur les services postaux n'a contribué que de manière marginale à la réalisation d'un marché intérieur et à la stimulation d'une concurrence effective dans le segment du courrier postal. L'ouverture totale du marché, telle que la requiert la directive sur les services postaux, a bien eu lieu, mais la concurrence dans le segment de la poste aux lettres reste très faible dans tous les États membres et l'ouverture totale du marché n'a pas conduit à l'apparition de prestataires de services de poste aux lettres à l'échelle européenne. Il reste utile et pertinent pour les utilisateurs, les

entreprises et les employés du secteur postal de promouvoir un marché intérieur performant et concurrentiel, en particulier dans les États membres ou les régions où le déclin du courrier postal a été moins marqué. Il est prouvé que là où une certaine concurrence a eu lieu, celle-ci s'est traduite par des prix moindres, une meilleure qualité et davantage d'innovation. Les répondants à la consultation publique ouverte de la Commission confirment qu'il reste important de promouvoir la concurrence.

*Il se peut que l'absence de dispositions plus développées sur l'accès au réseau postal ait contribué à la faible envolée de la concurrence dans le segment de la poste aux lettres.*

La forte concentration du segment de la poste aux lettres s'explique principalement par le niveau élevé des coûts d'entrée pour les opérateurs postaux alternatifs et la nécessité de réaliser des économies d'échelle et de gamme substantielles, alors que le marché est caractérisé par une diminution (continue) des volumes. Quoi qu'il en soit, il se peut que l'absence de règles harmonisées permettant aux autorités réglementaires nationales de fixer les conditions d'accès au réseau (offrant la possibilité d'introduire une concurrence ex ante), ainsi que l'absence de règles régissant la procédure d'accès (par exemple, les pouvoirs de résolution des litiges des autorités réglementaires nationales) ait aussi contribué au faible développement de la concurrence dans le segment de la poste aux lettres.

*Les données disponibles suggèrent que dans les États membres où une certaine concurrence a bien eu lieu, celle-ci a contribué à stimuler la demande et l'offre et a généré une baisse des prix.*

Certains prestataires du service universel font valoir qu'il conviendrait de réévaluer la nécessité d'un marché intérieur concurrentiel pour les services postaux dans l'actuel contexte de diminution de la demande de poste aux lettres. L'argument repose sur des craintes que l'entrée sélective d'opérateurs concurrents dans les parties les plus lucratives du segment des lettres ne fasse encore que compliquer le maintien du service universel qui est déjà limité par la baisse des volumes de la poste aux lettres. Bien que cet argument important mérite d'être approfondi, les données disponibles ne soutiennent pas ces préoccupations. Au contraire, les données suggèrent que dans les États membres où une certaine concurrence a eu lieu, celle-ci a contribué à stimuler la demande et l'offre et a permis au marché de la poste aux lettres de se développer. Cela a également incité les prestataires du service universel à devenir plus efficaces et à contribuer ainsi à garantir le service universel. Il est important de souligner que selon les données disponibles, lorsque l'accès au réseau de l'opérateur historique a été accordé dans des conditions transparentes et non discriminatoires à différents types d'opérateurs et de regroupeurs, les utilisateurs des services postaux, notamment les entreprises, ont bénéficié de prix moindres.

Contrairement aux prestataires du service universel, le GREP considère que la promotion de la concurrence sur les marchés du courrier postal reste valable et importante, ce qui s'explique par le fait que l'absence de concurrence, voire de concurrence potentielle, prive les utilisateurs d'avantages potentiels en ce qui concerne le choix des prestataires, les prix plus bas, la meilleure

qualité et l'innovation de produits. Il est particulièrement important de promouvoir la concurrence dans les États membres et sur les marchés où les volumes de la poste aux lettres sont encore ou resteront probablement importants, comme les envois en nombre par les grandes entreprises et les administrations publiques. La révision des dispositions relatives à l'accès et à la transparence des prix pourrait dès lors se révéler utile.

*Le recours aux marchés publics pour désigner le prestataire du service universel aurait pu contribuer au renforcement de la concurrence et conduire à des services universels de meilleure qualité et à prix plus abordable.*

À ce jour, les procédures de marché public n'ont pas été utilisées pour assurer la fourniture du service universel (sauf dans des cas limités pour assurer la distribution de journaux), que ce soit sur l'ensemble du territoire d'un État membre ou sur certaines parties de celui-ci, alors que les marchés publics ont le potentiel de stimuler la concurrence. Les États membres continuent de ne désigner qu'un seul prestataire du service universel pour l'ensemble du territoire national. Les informations disponibles n'ont pas permis d'évaluer correctement les raisons pour lesquelles les États membres n'ont pas recours aux procédures de marché public. Bien que le volume de la poste aux lettres soit en baisse, on ne peut exclure que les marchés publics demeurent un moyen pertinent d'encourager la concurrence, notamment dans les États membres et pour les segments de marché où le courrier postal reste important. La question mérite un examen plus approfondi.

*Contrairement au segment de la poste aux lettres, le segment de la poste aux colis est très concurrentiel.*

L'évolution du segment de la poste aux colis contraste fortement avec celle du segment de la poste aux lettres. Contrairement à la poste aux lettres, dont le monopole légal a été aboli par la modification de la directive sur les services postaux en 2008, la poste aux colis n'a jamais fait l'objet d'un tel monopole. Dans la plupart des États membres, le segment de la poste aux colis est soumis à la concurrence, ce qui a conduit à des améliorations innovantes des services de livraison. La demande est en augmentation constante, principalement en raison du commerce électronique, et les options de livraison des colis suivent le mouvement, contrairement à la tendance observée pour la poste aux lettres. Parallèlement, contrairement à ce que l'on pourrait attendre d'un environnement concurrentiel efficace avec des volumes croissants, les tarifs publics des services de livraison de colis augmentent lentement. Les informations et les données recueillies aux fins de la présente évaluation ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur les raisons de cette tendance.

*Lien entre le règlement sur les services de livraison transfrontière de colis et la directive sur les services postaux*

Afin d'accroître la transparence sur le marché européen de la livraison de colis, la Commission a adopté, en 2018, le règlement sur les services de livraison transfrontière de colis en tant qu'acte juridique autonome, indépendant de la directive sur les services postaux. Le règlement est un acte

juridique ciblé, axé sur la surveillance réglementaire en matière de services de livraison de colis, sur la transparence et l'évaluation des tarifs unitaires pour les services de livraison transfrontière de colis, et sur l'information des consommateurs concernant ces services.

Le règlement accroît notamment la transparence des tarifs publiés pour certains colis unitaires et prévoit une procédure d'évaluation pour déterminer les tarifs déraisonnablement élevés. Il oblige également les prestataires de services de poste aux colis à communiquer à l'autorité réglementaire de l'État où ils sont établis certaines informations clés sur leurs activités, notamment leur chiffre d'affaires, leurs volumes et leurs effectifs du personnel. Le règlement étend dès lors la surveillance réglementaire par les autorités réglementaires nationales et accroît la transparence pour les utilisateurs de services de livraison de colis unitaires et non négociés. Parallèlement, le fonctionnement des marchés de livraison transfrontière de colis pour la majeure partie des volumes de ventes issues du commerce électronique, à savoir à des tarifs négociés, n'est pas soumis à des mécanismes de transparence spécifiques, notamment aux principes qui sous-tendent les structures tarifaires des services transfrontières et nationaux.

### 3. Résultats concernant les principes d'harmonisation de la réglementation des services postaux

L'établissement de principes harmonisés pour le secteur des services postaux avait pour but de créer des conditions de concurrence similaires pour les opérateurs postaux de l'Union. L'objectif était de faciliter l'établissement de prestataires de services postaux et de veiller à ce que les utilisateurs de services postaux dans toute l'UE bénéficient du même niveau de services postaux. Cependant, vu que la directive sur les services postaux est une directive d'harmonisation minimale et se fonde sur des principes, des différences sont apparues dans la mise en œuvre et l'application nationales. Attendu que les marchés postaux continuent d'être très diversifiés et d'évoluer différemment et que, dans de nombreux États membres, les prestataires du service universel sont toujours contrôlés par l'État, il demeure utile d'établir un ensemble de principes harmonisés et impartiaux à l'échelle de l'UE pour la réglementation du secteur, tant pour le marché unique que pour le commerce international.

*À plusieurs reprises, il a été souligné que les concepts existants ne permettaient pas de délimiter correctement le marché et étaient mis en œuvre de différentes manières, ce qui entraîne une incertitude et une incohérence juridiques.*

Les définitions actuelles sont restées inchangées depuis l'adoption de la directive sur les services postaux en 1997. À plusieurs reprises, d'aucuns ont formulé le grief que le manque d'harmonisation des termes et des définitions des produits et services postaux aurait entraîné non seulement une fragmentation et une incertitude juridiques, mais aussi des incohérences avec d'autres cadres réglementaires de l'UE qui utilisent les mêmes termes, mais avec une signification différente. Un rapport récent du GREP attire également l'attention sur ces griefs, soulignant que dans le contexte

d'un marché postal en mutation, il n'est pas exclu que certaines définitions ne couvrent pas correctement des services qui devraient l'être en raison de leur similitude avec les services postaux.

Vu sous l'angle des prestataires de services postaux, aucun des éléments avancés ci-dessus n'a entraîné de problèmes mesurables. Les parties prenantes n'ont, par ailleurs, pas été en mesure de démontrer l'existence d'un effet négatif réel sur les prestataires et les utilisateurs de services postaux. Les données disponibles n'ont pas indiqué que le manque de clarté a causé des problèmes pertinents sur le marché intérieur ou des barrières à l'entrée pour les prestataires de services postaux. Au contraire, la situation a parfois offert aux États membres une flexibilité bienvenue pour déterminer le champ d'application de leur propre réglementation des services postaux.

En même temps, il est admis qu'on ne saurait exclure que les changements structurels et technologiques survenus dans le secteur postal remettent en question leur pertinence et leur adéquation. En réponse à la consultation publique ouverte de la Commission, les opérateurs postaux se sont prononcés en faveur du maintien des définitions actuelles, tandis que la majorité des autorités réglementaires nationales étaient favorables à une révision de certaines d'entre elles.

*Les normes techniques ne sont pas suffisamment appliquées, ce qui peut influencer négativement l'interopérabilité.*

En ce qui concerne les normes techniques, l'évaluation conclut que la normalisation postale n'a pas conduit à une harmonisation et une interopérabilité suffisantes. L'interconnexion des réseaux postaux devient de plus en plus importante pour promouvoir la qualité du service, les services innovants et l'interopérabilité européenne des opérations de distribution des lettres et de livraison des colis. À l'exception de la norme concernant la mesure de la qualité de la poste transfrontière et de la norme sur le traitement des plaintes, les normes élaborées par le Comité européen de normalisation sont de nature volontaire. Lorsque les normes sont obligatoires, elles ne sont pas toujours appliquées. Autrement dit, les prestataires du service universel utilisent parfois des normes techniques différentes ou n'en appliquent pas du tout. On ne dispose pas d'informations suffisantes sur la mise en œuvre et l'application effectives des normes volontaires par les opérateurs postaux. Cela réduit la clarté et la sécurité juridique et peut entraîner des coûts inutiles et des problèmes d'interopérabilité. Il est donc recommandé de procéder à une évaluation de l'application des normes par les opérateurs postaux.

*La surveillance exercée par les autorités réglementaires nationales s'est améliorée.*

L'alignement de la directive sur de solides dispositions en matière d'indépendance, telles qu'elles figurent, entre autres, dans le code européen des communications électroniques, semble être un moyen efficace pour garantir la protection d'une autorité réglementaire nationale, dans l'exercice de ses missions, contre toute intervention extérieure ou toute pression politique susceptible de compromettre son évaluation indépendante des questions qui lui sont soumises. Au cours de la période de référence, les autorités réglementaires nationales ont reçu des informations plus nombreuses et de meilleure qualité pour s'acquitter de leurs tâches et la surveillance réglementaire

s’est, par conséquent, considérablement étendue et améliorée, à l’exception des informations concernant les frais terminaux, comme indiqué ci-dessus. Les aspects transfrontières faisant désormais de plus en plus partie intégrante de l’activité réglementaire, la coopération étroite des autorités réglementaires nationales contribue à ce qu’elles adoptent une approche plus cohérente et plus harmonisée dans l’application de la directive.

## IV. L’AVENIR: CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Afin que les opérateurs et les utilisateurs des services postaux puissent bénéficier pleinement des évolutions technologiques, de l’innovation et du commerce électronique, tout en garantissant la poursuite de la fourniture d’un service universel abordable et de grande qualité, il est souhaitable, sur la base de l’expérience acquise durant plus de vingt années d’application de la directive sur les services postaux et de l’évaluation de cette application, d’approfondir l’examen des possibilités d’adaptation du cadre réglementaire à l’avenir de manière à créer les conditions nécessaires pour que le service postal de l’UE puisse continuer à jouer efficacement son rôle dans l’économie. Toute mesure de ce type doit également être cohérente avec les actions horizontales prises au niveau de l’UE dans le contexte du pacte vert pour l’Europe et de la stratégie numérique pour l’Europe, et les soutenir. Ce faisant, la Commission poursuivra ses efforts de collaboration avec les États membres et les autres parties prenantes.