

Position commune sur le rapport d'évaluation de la directive sur les services postaux



PostEurop

Publiée par **POSTEUROP**
Bruxelles, 2 mars 2022
N° de registre de transparence : 092682012915-24

PostEurop^o

À PROPOS DE POSTEUROP

POSTEUROP est l'association représentant les opérateurs postaux publics européens. Elle s'engage à soutenir et à développer un marché européen de la communication postale durable et concurrentiel, accessible à tous les clients et garantissant un service universel moderne et abordable. Nos membres comptent **2 millions d'employés** à travers l'Europe et servent **quotidiennement 800 millions de clients** via 175 000 guichets.

**Association des
opérateurs postaux publics européens**
AISBL

Boulevard Brand Whitlock 114
1200 Bruxelles
Belgique

T : + 32 2 761 9650
F : + 32 2 771 4856
E : info@posteurop.org

posteurop.org | © PostEurop

CONTEXTE

PostEurop apprécie le travail exhaustif effectué par la Commission dans le **rapport d'évaluation relatif à la directive sur les services postaux (DSP)**¹, qui a également été discuté avec le commissaire, M. Thierry Breton, lors de la réunion qui s'est tenue en novembre dernier avec les PDG de vingt opérateurs postaux désignés de l'UE.

En ce qui concerne le **rapport d'évaluation du règlement relatif aux services de livraison transfrontière de colis**², PostEurop est globalement d'accord avec les conclusions et souhaite seulement souligner, comme l'a déclaré la CE, qu'il existe une concurrence féroce sur le marché des colis et que les prix proposés aux consommateurs sont abordables. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de modifier le règlement ou de réglementer davantage le sujet.

En ce qui concerne le rapport d'évaluation de la DSP (le « rapport »), il existe certains sujets clés sur lesquels les opérateurs postaux ne partagent pas nécessairement les points de vue de la CE. Ainsi, le document expliquera et illustrera davantage les points de vue des membres de PostEurop.

1. Opinions générales sur le rapport et l'avenir de la directive sur les services postaux

Le rapport souligne à juste titre que *« le principal enseignement du rapport est que le maintien d'une certaine forme de service postal universel pour tous les citoyens de l'UE est justifié, bien qu'avec un niveau approprié de flexibilité pour permettre aux États membres de concevoir des politiques postales au niveau national »*. Les membres de PostEurop considèrent qu'un cadre réglementaire commun minimal doit rester en place, car il est toujours d'actualité.

Les futures OSU postales doivent tenir compte de la vitesse de développement des compétences numériques par la société dans chaque État membre et de la diminution rapide du volume des communications non électroniques. Cela est confirmé par le document de travail des services de la Commission, qui souligne que *« les produits inclus ainsi que les caractéristiques et les exigences de qualité associées devraient différer d'un État membre à l'autre »*³.

Dans le même ordre d'idées, le rapport reconnaît également le poids de notre secteur dans l'économie européenne, tant en matière de contribution au PIB qu'en matière d'emploi. Malgré le déclin du marché du courrier, les prestataires du service universel ont

pris des mesures pour maintenir des emplois durables et de qualité, conformément à l'objectif de l'UE de garantir une main-d'œuvre de qualité et des emplois bien rémunérés pour tous⁴. Par conséquent, la société continue de leur faire confiance, non seulement en tant que catalyseurs de l'économie de l'UE et de sa cohésion sociale et territoriale, mais également en tant qu'employeurs responsables.

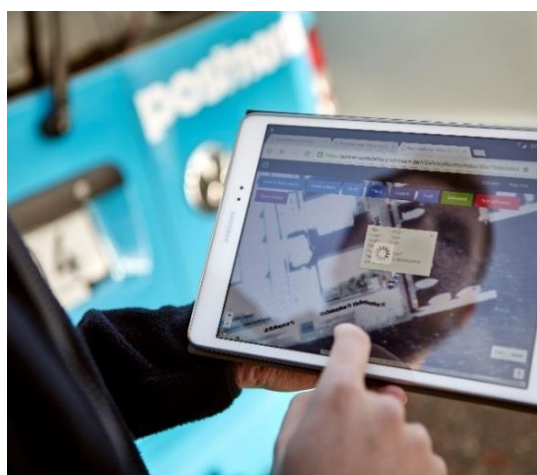
La DSP est toujours adaptée à son objectif, bien que le déclin rapide du volume du courrier exige davantage de flexibilité afin de garantir que les services universels soient durables sur le plan économique et adaptés aux circonstances nationales. Dans ce contexte, lors de l'examen de tout ajustement de l'OSU, l'impact sur la durabilité de l'OSU, les besoins des consommateurs (y compris les groupes vulnérables) et des clients professionnels doivent être pris en compte afin de ne laisser aucun citoyen de côté.

L'objectif principal de l'OSU est – et devrait rester – d'assurer la fourniture de services pertinents à la fois pour les citoyens et pour l'économie.

2. OSU : viabilité à long terme garantissant les principes de flexibilité et de subsidiarité

Nous saluons l'évaluation de la Commission selon laquelle l'OSU doit rester au cœur de la directive postale et que le service postal lui-même est toujours considéré comme un précieux service pour les citoyens de l'UE.

Nous convenons qu'un niveau approprié de flexibilité pour les États membres doit être garanti afin d'adapter leur réglementation nationale des services universels aux circonstances nationales⁵. Les marchés postaux ont une dimension nationale importante qui a évolué différemment dans chaque pays.



¹ [Rapport d'évaluation relatif à la directive sur les services postaux \(COM\(2021\) 674 final\)](#).

² [Rapport d'évaluation du règlement relatif aux services de livraison transfrontière de colis \(COM\(2021\) 675 final\)](#).

³ Document de travail du personnel de la DSP, page 64.

⁴ Des conditions de travail équitables sont essentielles pour l'UE, cela se reflète dans le [Socle européen des droits sociaux](#) et dans la dernière [proposition de directive de la Commission relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme](#).

⁵ [Rapport sur l'application de la directive sur les services postaux, page 2, troisième paragraphe](#).

Par exemple, dans les pays nordiques, l'utilisation de la communication numérique et des services pris en charge par le numérique a explosé et est privilégiée par une grande majorité de la population. Cette évolution crée à la fois des possibilités et des défis pour les opérateurs postaux ainsi que pour les gouvernements et les autorités réglementaires nationales (ARN). Afin de relever les défis, les exigences de service universel dans les pays nordiques ont été ajustées, par exemple, il y a eu des modifications au niveau de la fréquence de livraison et du délai de livraison (acheminement). Parallèlement, les opérateurs postaux ont modernisé les services existants et ont développé de nouveaux services innovants dans un environnement évolutif et concurrentiel. Ce développement devrait s'intensifier conformément à l'évolution de la numérisation.

La DSP permet aux États membres d'adapter le cadre législatif à leurs spécificités nationales et de définir un service universel en fonction de leurs besoins sociaux. Les États membres doivent pouvoir continuer à disposer de suffisamment de flexibilité pour adapter leur cadre réglementaire national, y compris les obligations de service universel, conformément au principe de subsidiarité. La définition du service universel au niveau de l'UE ne devrait pas empêcher l'émergence de solutions nouvelles et innovantes qui répondent aux besoins des consommateurs. Ainsi, nous soutenons une DSP qui maintient un niveau élevé de subsidiarité dans la conception des politiques postales et des exigences de l'OSU tout en garantissant que les services postaux restent financièrement viables.

Le financement public devrait couvrir intégralement l'augmentation du coût net du service

Nous apprécions que la Commission reconnaisse l'importance de l'OSU ainsi que le fait que la fourniture du service est devenue de plus en plus coûteuse. Par conséquent, l'un des principaux objectifs politiques pour ce secteur devrait être d'assurer la viabilité à long terme compte tenu de la chute spectaculaire des volumes de courrier.

Le sujet de la viabilité à long terme de l'OSU n'est pas suffisamment abordé dans le rapport, et n'est même pas mentionné dans les principales conclusions.

Le rapport explique à juste titre que la fourniture de l'OSU entraîne un coût net. Il rappelle que les États membres peuvent « indemniser le prestataire du service universel pour le coût net par l'intermédiaire d'aides d'État » et « peut également créer des fonds dits de compensation pour financer les coûts nets ». L'analyse de la CE sur le mécanisme du fonds de compensation conclut que « le fonds de compensation

ne fonctionne pas ». Cependant, la DSP offre plusieurs instruments pour financer l'OSU, comme l'option de financement public, qui pourrait également nécessiter une évaluation plus approfondie.

La CE souligne à juste titre dans le rapport que « *il y a des faiblesses par rapport au fonctionnement des fonds de compensation* »⁶ et actuellement, les régimes de fonds de compensation ne sont ni rentables ni efficaces pour financer l'OSU et, par conséquent, sont très rarement utilisés par les États membres. Les membres de PostEurop estiment que les expériences avec les fonds de compensation à ce jour se sont avérées infructueuses et ne voient donc pas l'intérêt d'examiner davantage ce type de financement.



L'OSU vise à satisfaire les besoins des utilisateurs, remplissant ainsi un service public essentiel⁷ tout en agissant comme un instrument de cohésion sociale. Compte tenu des nombreux avantages que l'OSU apporte à la société, elle devrait être suffisamment financée.

Étant donné que l'OSU doit respecter le principe de viabilité économique. La question du financement du service universel est essentielle. Lorsque les revenus provenant de l'OSU ne couvrent pas ou ne peuvent pas couvrir le coût net du service, les ressources publiques devraient entièrement rembourser le prestataire du service universel. En effet, comme l'a indiqué la CE, ce « *coût net de la fourniture de l'OSU peut être considérable et, si le prestataire du service universel devait être le seul à supporter ces coûts, il placerait ce prestataire dans une position désavantageuse par rapport à ses concurrents* »⁸.

Compte tenu de la charge économique croissante subie par les prestataires du service universel, la Commission devrait soutenir, comme elle le fait pour les services d'intérêt économique général, le principe d'une compensation intégrale du coût net (y compris une certaine marge permettant les investissements nécessaires) de l'OSU par les États membres par

⁶ Rapport sur l'application de la directive sur les services postaux, page 7, troisième paragraphe.

⁷ « La COVID-19 a montré le caractère essentiel des services postaux », CE SWD, page 74.

⁸ Idem, page 7, deuxième paragraphe.

l'intermédiaire d'un financement national. Sans financement public, la sous-compensation des coûts nets aurait inévitablement un impact régressif sur la qualité du service universel et affecterait injustement la stabilité financière des prestataires du service universel.

Par conséquent, nous tenons à souligner l'importance du financement public et le caractère non perturbateur de cette option, qui s'avère être le système de compensation le plus efficace.

Par ailleurs, les procédures de financement public devraient être plus courtes et moins lourdes, car dans leur forme actuelle, elles sont souvent trop longues et certains prestataires du service universel connaissent des difficultés financières en raison de la longue attente pour recevoir une compensation de l'État pour le service universel.

Enfin et surtout, la DSP doit également laisser aux États membres suffisamment de flexibilité pour adapter le champ d'application de l'OSU et le niveau de service aux circonstances nationales et donc pour trouver un équilibre entre les exigences de service et le besoin de financement.

La fragmentation géographique de l'OSU entraînerait des coûts plus élevés

Compte tenu de l'importance des économies d'échelle dans le secteur postal et de la tendance à la baisse des volumes, faire un appel d'offres pour des zones géographiques de l'OSU rendrait le coût du service trop élevé et remettrait en question la durabilité du service. Par conséquent, nous ne serions pas favorables à la soumission d'appels d'offres pour les services de base au sein de l'OSU, en particulier dans les zones à faible densité ou les régions ultrapériphériques où les coûts de distribution sont particulièrement disproportionnés.

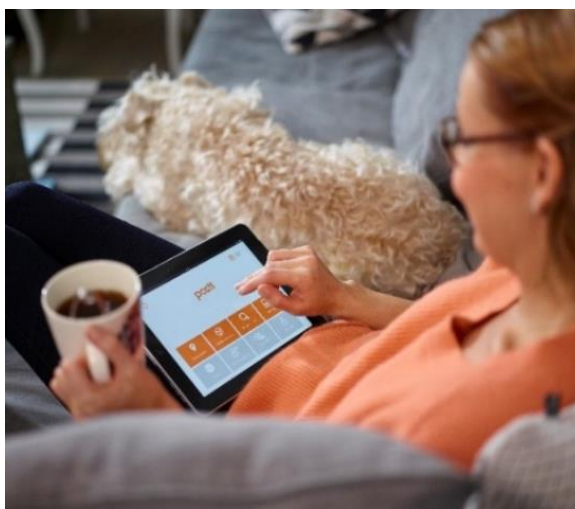
D'autre part, faire un appel d'offres pour les services d'intérêt économique général pourrait être utile dans des cas spécifiques, comme cela a été prouvé dans certains pays.

3. Concurrence

Les décideurs politiques doivent trouver le bon équilibre entre la durabilité et l'encouragement d'une concurrence efficace. Nous apprécions la compréhension de la Commission européenne concernant la baisse continue des volumes de courrier sur un marché qui repose sur des économies d'échelle, et qu'elle pousse les prestataires du service universel à continuer d'adapter leurs modèles commerciaux pour assurer un service universel abordable et de qualité. En tant que prestataires du service universel, c'est l'une de nos plus grandes préoccupations.

Aujourd'hui, les principaux concurrents des opérateurs postaux sont les moyens de communication numériques. Dans ce contexte, en utilisant des outils de réglementation, comme les

accès, essayer de promouvoir la concurrence ne générera pas de nouvelle demande postale. Nous ne voyons pas les éléments justifiant la nécessité d'une telle charge bureaucratique dans les entreprises opérant dans un marché en déclin. Nous sommes convaincus que la promotion de la concurrence par la réglementation d'accès est en contradiction avec la garantie de la pérennité du service universel qui doit être la priorité.



Numérisation, accès et concurrence

Le rapport suppose à tort que dans les pays où des dispositions accordant l'accès au réseau ont été établies, le déclin du volume de lettres a été moins important en raison de la concurrence supplémentaire générée sur ces marchés. La baisse relativement plus lente des volumes de lettres dans des pays comme l'Allemagne ne découle pas de la concurrence, mais principalement de l'utilisation différente de la numérisation par la société.

Là où la population hésite à recourir aux moyens de communication numériques, par exemple en raison des inquiétudes liées à la protection des données ou lorsque les autorités gouvernementales tardent à passer à la communication numérique, la demande de lettres reste plus élevée que dans les « sociétés numérisées » telles que les pays nordiques. Par exemple, lorsque toutes les communications entre les citoyens et l'administration ont migré vers le monde numérique au Danemark, environ 10 % de la population a demandé ou avait besoin que la voie postale soit maintenue.

La pandémie a cependant donné une « impulsion à la numérisation » dans les sociétés qui s'appuient traditionnellement sur le courrier physique. Il est clair que l'introduction de dispositions d'accès au réseau dans la concurrence de la réglementation postale nationale ne conduira pas à une « récupération » du volume de courrier physique qui a migré vers le monde numérique.

La concurrence sur le marché des colis s'intensifie et de nouveaux modèles commerciaux apparaissent régulièrement sur le marché. Dernièrement, nous

avons vu des plateformes de commerce électronique intégrer verticalement leurs services de livraison de colis. Ceci est une source d'inquiétude pour les opérateurs postaux, car ils sont à la fois « partenaires commerciaux » des plateformes de place de marché, et concurrents de ces plateformes lorsqu'elles s'intègrent verticalement dans les services de livraison de colis. La Commission européenne a déjà publié une proposition de loi sur les marchés numériques répondant aux défis qui se posent lorsque les plateformes de contrôle d'accès s'intègrent verticalement. Cependant, les membres de PostEurop estiment que la loi sur les marchés numériques devrait être plus ambitieuse. La position commune de PostEurop relative à la loi sur les marchés numériques préconise l'adoption de dispositions solides pour éliminer les effets des pratiques déloyales des contrôleurs d'accès sur les marchés auxiliaires, y compris les services de livraison de colis (que PostEurop demande d'inclure dans la définition des services auxiliaires au sein de la loi sur les marchés numériques). Il s'agit d'une opportunité unique pour un leadership numérique rendant les sociétés plus inclusives, comportant des avantages pour les citoyens européens et les entreprises de toutes tailles, en promouvant des conditions de concurrence équitables.

Les preuves vont à l'encontre d'un cadre d'accès renforcé

PostEurop est en total désaccord avec la déclaration de la CE selon laquelle « *l'absence de règles harmonisées permettant aux autorités réglementaires nationales de fixer les conditions d'accès au réseau [...] ainsi que l'absence de règles régissant la procédure d'accès [...] ont sans doute également contribué au faible développement de la concurrence* ».

Cette déclaration est contraire à toutes les preuves fournies à la CE. En fait, plusieurs États membres ont imposé des obligations d'accès aux prestataires du service universel et les résultats ont été contre-productifs.

Une telle affirmation n'est pas étayée par les principes économiques ou les données pertinentes relatives au marché. Au contraire, la réalité montre que, dans un marché clairement en déclin, la réglementation de l'accès n'est pas efficace pour améliorer la concurrence.

Les principaux moteurs de la baisse des volumes de courrier, et donc de la concurrence, sont la numérisation et l'évolution des besoins des utilisateurs, et non le coût d'entrée. Le rapport suppose à tort que dans les pays où des dispositions accordant l'accès au réseau étaient en place, la baisse du volume de lettres a été moins importante en raison

de la pression concurrentielle générée. Par exemple, en Espagne, l'accès réglementé a été approuvé en 2006. La crise économique de 2008 a frappé si durement le secteur postal que le principal opérateur utilisant l'accès a fait faillite en 2017. Au cours de ces dix années, la moitié des volumes postaux ont migré vers la communication numérique⁹.

Aucune règle d'accès supplémentaire n'est nécessaire puisque l'accès est déjà accordé. D'après l'analyse effectuée par des cabinets de conseil externes¹⁰ et des données accessibles au public, il est évident que dans de nombreux pays, un accès est déjà en place.

Les formes d'accès utilisées sur les différents marchés sont un mélange d'une sorte d'accès obligatoire et d'accès commercial avec des ARN garantissant les principes de transparence et de non-discrimination et, dans de nombreux pays, également avec des pouvoirs de règlement des différends.

Les conclusions provisoires du rapport ne correspondent pas toujours aux réalités actuelles du marché et manquent de données de base, notamment en ce qui concerne la promotion de la concurrence sur un marché du courrier en déclin. Vu la vitesse actuelle de l'évolution des tendances du marché et la poursuite de la numérisation du marché du courrier, la plupart des déclarations du rapport à cet égard seront bientôt obsolètes et ne pourront constituer la base de toute décision concernant de possibles adaptations de la DSP d'ici quelques années.

Par conséquent, nous exhortons la Commission européenne à placer la durabilité de l'OSU au cœur de toute recommandation politique possible à l'avenir et à reconsidérer la stimulation de la concurrence sur le marché (en déclin) du courrier postal.

4. Normes

Les membres de PostEurop ont été des contributeurs majeurs de l'élaboration des normes postales au sein du CEN, fournissant des ressources, des connaissances et des possibilités de test.



⁹ CNMC : Panel de Hogares : adoption des factures électroniques.

¹⁰ Cullen International (2020) : Accès aval (accès au réseau postal et tarifs spéciaux) et accès aux éléments de l'infrastructure.

Comme l'indique la CE, « *La directive est basée sur une harmonisation minimale et sur des principes plutôt que sur des règles d'harmonisation complète. [...] ces divergences n'ont pas eu d'effets perturbateurs majeurs sur l'efficacité de la directive* », ¹¹ rien ne prouve que le manque d'application des normes européennes réduit la clarté et la sécurité juridique et cela pourrait entraîner des coûts inutiles et des problèmes d'interopérabilité. Par conséquent, PostEurop ne voit pas la nécessité d'évaluer l'application des normes au-delà du travail effectué par le CEN.

La CE ainsi que des représentants de toutes les parties prenantes du secteur postal ont participé aux travaux de normalisation menés par le CEN. Toute difficulté dérivant de la non-application des normes devrait y être examinée.

Dans ce contexte, les efforts mondiaux pour élaborer et utiliser des normes universelles communes doivent être respectés, car tous les pays de l'UE sont également membres de l'UPU. Par conséquent, toutes les initiatives visant à harmoniser les normes européennes devraient être alignées et compatibles avec les normes existantes et futures de l'UPU.

CONCLUSIONS

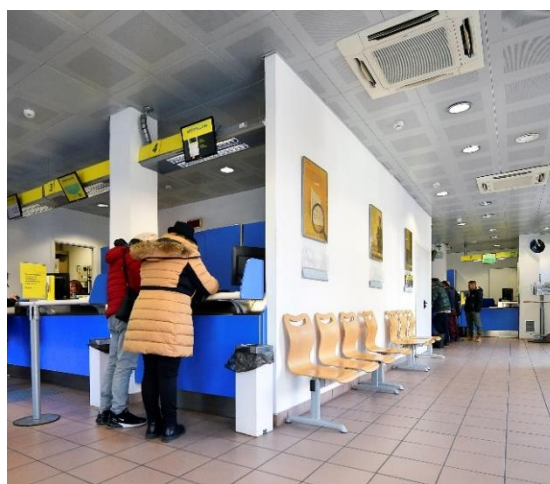
L'OSU doit rester au cœur de la directive sur les services postaux et le service postal lui-même est toujours considéré comme un précieux service pour les citoyens de l'UE en tant que service public essentiel et instrument de cohésion sociale.

Un niveau suffisant de flexibilité pour les États membres doit être garanti afin d'adapter leur réglementation nationale des services universels aux circonstances nationales, notamment en matière de fréquence ou de délai de livraison, entre autres.

Lorsque l'OSU implique un coût net et que les revenus ne couvrent pas ou ne peuvent pas couvrir le coût net du service, les ressources publiques devraient entièrement rembourser le prestataire du service universel.

L'introduction de règles harmonisées pour l'accès au réseau dans la réglementation postale ne conduira pas à une « récupération » du volume de courrier physique qui a migré vers le monde numérique, mais ne fera que mettre en péril la pérennité du service universel.

Toute difficulté dérivant de la non-application des normes doit être examinée au sein du CEN TC 331.



¹¹ Document de travail du personnel de la DSP, page 38.

Pour en savoir plus,
veuillez contacter :

Mme Elena Fernandez

Présidente du Comité Affaires de
l'Union européenne de PostEurop
Groupe Correos

E : elena.fernandez@correos.com

T : +34 9 15 96 30 34

M. Denis Joram

Président du Groupe de Travail
Directive postale de PostEurop
Le Groupe La Poste

E : denis.joram@laposte.fr

T : +33 1 55 44 02 01

Contact POSTEUROP :

Association des opérateurs postaux publics européens *AISBL*

Boulevard Brand Whitlock 114
1200 Bruxelles
Belgique

E : info@posteurop.org

T : + 32 2 761 9650

F : + 32 2 771 4856

Crédits photos:

bpost

PostNord

Poczta Polska

Posti

PostNL

Poste Italiane