

## **Avis du Comité consultatif pour les Services postaux**

Concernant les mesures à adopter à la suite de la crise du COVID

Bruxelles, le 15 janvier 2021

### **1 Introduction**

La crise liée à l'épidémie de Coronavirus du printemps 2020 a mis en lumière l'importance des activités postales pour la population et les entreprises belges. Ces événements ont contraint les opérateurs postaux à opérer dans des conditions extrêmes et inédites. La pandémie a eu un impact considérable sur le secteur en matière de flux transfrontaliers, de volumes et de chiffre d'affaires, de clientèle et de qualité de service, de personnel, de transport aérien et de recours aux autres moyens de transport. Lors de la réunion plénière du 5 juin 2020, certains membres du Comité consultatif pour les services postaux ont ainsi exprimé le souhait que le fruit de leur expérience soit communiqué aux autorités afin de contribuer un bon fonctionnement du secteur postal.

### **2 Contexte général**

Les Etats membres de l'Union européenne, conscients du rôle crucial rempli par le secteur postal, ont encouragé un fonctionnement ininterrompu du service universel et des opérateurs postaux. Outre les mesures générales applicables à tous les secteurs économiques et publics, des textes légaux ou réglementaires particuliers ont été adoptés, pour permettre aux prestataires concernés d'ajuster temporairement leurs méthodes et conditions de collecte et de distribution des envois.

En Belgique, les opérateurs postaux qui ont joué un rôle majeur durant la période de confinement ont été inclus dans la liste des services annexés à l'arrêté ministériel du 24 mars 2020. Ils ont été considérés comme des services essentiels, nécessaires pour protéger les intérêts vitaux de la Nation et les besoins de la population. Cette qualification comme service essentiel a, par la suite, été confirmée par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Les entreprises concernées sont cependant toujours tenues de veiller, autant que possible, au respect des mesures de distanciation sociale. De même, l'article 8 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, dispose que : « *Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes telles que : ...avoir accès aux distributeurs de billets des banques et des bureaux de poste* ».

Des mesures temporaires ont donc été adoptées par les opérateurs : réitération des procédures d'hygiène, signature et réception des articles, livraison à un point central, matériel de protection (gants, masques, antiseptiques), télétravail, mise en place de panneaux de protection, lignes de séparation. Le service postal a continué à prêter ses fonctions essentielles (santé, paiement des pensions, livraison de produit de première nécessité) et les exigences légales de fréquence et de qualité liées au service universel ont été temporairement réduites par la force des choses. Des adaptations ont été prévues pour la livraison des pensions, du courrier recommandé et des colis.

L'IBPT a contrôlé le respect de la continuité de la prestation des services postaux, en particulier chez le prestataire de service universel, lequel est légalement tenu de faire rapport. Les autres opérateurs ont été consultés à propos des mesures de protection et des ajustements opérationnels effectués<sup>1</sup>. L'IBPT a fait un rapport régulier de ces mesures au Centre de Crise du Gouvernement. L'IBPT a mis en évidence les besoins du secteur en matière d'équipement de première protection, en proposant des solutions flexibles. Il a fait office d'intermédiaire entre le secteur et le Centre de Crise, à la demande du Cabinet. Il a répondu aux questions ponctuelles de certains opérateurs.

La crise liée à l'épidémie de Coronavirus a démontré la capacité des réseaux postaux à répondre aux besoins de la population en cas de crise. Les opérateurs ont prouvé qu'ils étaient capables de s'adapter rapidement et d'innover. Ils ont fourni des services essentiels aux citoyens dans des conditions extrêmes. Ils ont aidé les PME dans leur transition du physique au numérique. Enfin, ils ont permis aux entreprises du e-commerce de poursuivre leurs activités et de délivrer les colis.

Certaines conclusions utiles peuvent être dégagées des mesures adoptées durant cette période. Les opérateurs postaux ont généralement appliqué les mêmes règles, mais ils ont dû faire preuve d'initiative, au regard des circonstances. La coordination et l'échange des bonnes pratiques entre les opérateurs postaux devraient être renforcés, notamment dans le cadre des activités du Comité consultatif<sup>2</sup>. L'échange d'information et la communication entre le régulateur et les opérateurs pourraient être renforcés dans des circonstances exceptionnelles de crise. L'IBPT devrait disposer des instruments de monitoring concernant l'ensemble des opérateurs postaux lui permettant de coordonner les activités du secteur<sup>3</sup>. De façon générale, les opérateurs postaux suggèrent de prévoir des procédures adaptées aux contraintes résultant des périodes de crise, selon des modalités à définir. Cela pourrait porter sur la levée des exigences de signature manuscrite en matière de livraison de colis en vue d'une harmonisation des procédures.

---

<sup>1</sup> L'article 6§1 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, soumet la prestation d'un service d'envois de correspondance qui relève du service universel, à l'obtention d'une licence individuelle délivrée par l'IBPT. L'article 6§1, 2° de la loi du 26 janvier 2018, dispose cependant que : « En cas d'interruption ou d'arrêt des prestations des services, le prestataire est tenu d'en informer immédiatement l'Institut et le plus rapidement possible les utilisateurs ». L'article 6 3° du 26 janvier 2018 précise également que : « Les titulaires d'une licence fournissent régulièrement à l'Institut, aux utilisateurs et aux autres prestataires de services postaux des informations suffisamment précises et actualisées sur les prix et normes de qualité et sur les caractéristiques des services d'envois de correspondance relevant du service universel ».

<sup>2</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mai 2020, p.29.

<sup>3</sup> L'IBPT dispose déjà de certains outils mais les dispositions existantes de la loi devraient être mieux explicitées.

Les compétences de contrôle du marché du régulateur IBPT pourraient être renforcées, afin de lui permettre de fournir au Gouvernement et aux opérateurs postaux, des informations précises et actuelles sur l'évolution de la situation pour le secteur postal. Il pourrait être intéressant d'étudier la possibilité d'une exploitation accrue des informations captées par les messages d'échange informatisé de données (EDI), embarqués dans les envois à code-barres et consolidés par l'UPU, pour compléter les statistiques postales officielles relatives au service universel, en fournissant des indicateurs en temps réel, et constituer des indicateurs de l'impact de la crise sur le réseau<sup>4</sup>.

### 3 Impact de la crise sur l'activité postale

Le volume de colis est resté très élevé depuis le début de la crise liée au coronavirus. Comme une grande partie des magasins ont dû fermer, davantage d'articles ont été commandés en ligne. A titre d'exemple, le nombre de paquets livrés par bpost était d'un demi-million lors des jours d'affluence pour les pics de mars, avril et mai, soit le double des volumes de colis à la même période en 2019. Les bureaux de poste ont enregistré une hausse exceptionnelle de 70% du nombre de colis déposés. Les « Points Poste » ont enregistré une hausse de près de 40% des dépôts de colis. Cette évolution est plus importante chez bpost que pour les autres opérateurs européens. Or, il est probable qu'une partie de cette croissance du trafic se maintienne durablement : 30% des citoyens belges affirment en effet qu'ils achèteront davantage en ligne après la fin de la crise<sup>5</sup>.

Cette augmentation des envois des colis domestiques est allée de pair avec une baisse des envois à l'international, la crise ayant exercé une pression sans précédent sur les chaînes logistiques postales internationales. Les échanges transfrontaliers ont diminué de 21% entre le 23 janvier 2020 et le 14 mai 2020, par rapport à l'année précédente<sup>6</sup>. Les délais de distribution et de dédouanement ont été allongés. Certaines liaisons internationales ont été suspendues suite aux restrictions imposées dans le transport international et à la diminution des capacités de transport. En ce qui concerne les capacités de transport aérien, les diverses mesures prises pour ralentir la propagation de la pandémie ont provoqué la suppression de nombreux vols. A titre d'exemple, l'expédition de courrier et de colis hors Europe a été partiellement perturbée, dès le mois de mars 2020, en raison de la pandémie. La situation est progressivement revenue à la normale chez les différents opérateurs, en lien avec le redémarrage des activités de transport, notamment aérien.

---

<sup>4</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mai 2020, p.29. Dans ses recommandations, l'UPU estime que des outils doivent être mis en œuvre par les autorités, en lien avec l'ensemble des opérateurs, pour permettre au régulateur de contrôler l'état du réseau postal au niveau nationale et international.

<sup>5</sup> Etude Comeos et Collège Thomas More, menée auprès de 3.000 consommateurs, entre le 30 avril et le 10 mai 2020.

<sup>6</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mai 2020, p.29.

## 4 Flexibilité du cadre réglementaire

La principale difficulté rencontrée par les opérateurs postaux concerne la distribution des envois recommandés, des plis judiciaires et des colis, en l'absence de signatures manuscrites, afin de respecter les obligations de distanciation sociale. L'arrêté royal n° 32 du 15 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 dans le cadre de certains services postaux, décrit le processus qui peut être appliqué pour la distribution des envois enregistrés et de plis judiciaires pendant la période COVID : l'exigence de signature n'est plus requise au moment de la distribution, mais l'identité du destinataire doit encore être vérifiée. Il s'agit d'une dérogation temporaire à l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal. La question des exigences requises en matière de livraison de colis reste imprécise.

Pour la distribution des colis, les opérateurs ont adapté leurs processus propres, afin de respecter l'exigence de distanciation sociale :

- Pour bpost, lorsqu'une signature est requise pour réception du colis, le facteur signe à la place du client, mais toujours en sa présence.
- Pour DPD, le chauffeur demande au destinataire d'un colis de fournir son nom et il le retranscrit dans le système. Au lieu d'enregistrer une signature, il écrit Covid-19 sur l'écran du scanner.
- Les livreurs de Cool Blue signent la confirmation la livraison et demandent aux clients de fournir les derniers chiffres de leur carte d'identité.
- PostNL demande au destinataire de montrer sa carte d'identité, de donner son nom et les trois derniers chiffres de son numéro de registre national.

L'harmonisation des objectifs serait utile, en veillant à trouver un juste équilibre entre les textes légaux et l'indispensable flexibilité résultant de l'évolution technologique. L'IBPT serait chargé de veiller à assurer une application raisonnable de ces obligations, en évitant les distorsions de concurrence. Les opérateurs devraient rester libres des choix technologiques adaptés à leur situation particulière. Il faudrait déterminer dans quelle mesure les opérateurs postaux sont autorisés à abandonner les exigences de contact au regard de la réglementation, en veillant à garantir un level playing field. Il est essentiel à cet égard que la même flexibilité soit accordée à l'ensemble des opérateurs postaux.

## 5 Digitalisation et commerce en ligne

La crise a accéléré le vaste mouvement de transformation numérique et appelle à davantage de numérisation à l'avenir. Les services postaux sont en passe de devenir des services omnicanaux qui veillent à faire correspondre ce qu'ils font physiquement avec ce qu'ils font numériquement<sup>7</sup>. Des plateformes sont disponibles pour aider les PME à mettre en place une boutique en ligne. Ces services devraient faciliter l'accès au e-commerce, pour les entreprises et PME de notre pays.

Le secteur postal est situé au carrefour des secteurs de la communication et du e-commerce. La directive 97/67 du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, s'étend à la protection des consommateurs en ligne au niveau de la livraison du colis. Or, la crise sanitaire a favorisé un recours massif des citoyens belges au commerce en ligne. Cette tendance qui pourrait se confirmer à long terme, implique une explosion des volumes de colis traités par les opérateurs postaux. Dans ce contexte, les opérateurs ont veillé à continuellement développer de nouvelles solutions innovantes pour faciliter la livraison des colis. Cela implique de disposer d'un cadre légal qui soit suffisamment flexible et neutre au niveau technologique<sup>8</sup>.

De nouveaux services ont été développés, pour maintenir la livraison durant la pandémie. C'est le cas par exemple des distributeurs de colis qui limitent les risques de contacts<sup>9</sup>. Il est essentiel de prendre en compte ces nouveaux services de livraison. Les définitions légales devraient être formulées de façon neutre au plan technologique pour ne pas freiner l'innovation sur le marché. Le développement récent du e-commerce remet en lumière une série de problématiques. La question du renvoi des colis aux magasins et de l'indemnisation est évoquée. Enfin, certains membres estiment que les règles applicables en matière de transparence et de plaintes devraient également être renforcées.

## 6 Fourniture du service universel et force majeure

Une marge de tolérance dans la prestation du service universel par bpost concernant les modalités et les délais de livraison, a été autorisée en raison de l'épidémie de COVID-19, sur base de la notion de force majeure, entre mars et mai 2020. L'article 16§2, 4°, de la loi du 26 janvier 2018 dispose que la prestation du service universel répond aux exigences suivantes : « *ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf en cas de force majeure* ». L'article 16§3 de la loi précise de même qu'en cas d'interruption ou d'arrêt des prestations du service universel, le prestataire est tenu d'en informer immédiatement le ministre, l'IBPT et le plus rapidement possible, les utilisateurs. Cela vise les interruptions ou arrêts qui ont une « *incidence substantielle* » sur la qualité du service du prestataire du service universel et mettent en danger les obligations de service universel. Enfin, le Roi peut déterminer les critères pour la définition de cette notion « *d'incidence substantielle* ».

<sup>7</sup> Copenhagen Economics Web conference 2020.

<sup>8</sup> Avis du Conseil Central de l'Economie, *Œuvrer pour une logistique de l'e-commerce et un last mile durables*, 18.12.2019. Cette position a été formulée lors du Post and Parcel Live seminar des 17 et 18 juin 2020 : "all stakeholders agreed that there is no one-size-fits-all solution. Policy makers and operators need to take account of local circumstances and the needs of different consumers to adapt delivery processes". PostEurop a de même précisé "need for a flexible approach to regulation ... more critical than ever" (Cullen, *Flexibility, subsidiarity and innovation needed in post-COVID postal market*, 23.06.2020).

<sup>9</sup> Copenhagen Economics Web Conference 2020 ; Cullen, *Flexibility, subsidiarity and innovation needed in post-COVID postal market*, 23.06.2020 ; Cullen, *Italian regulator opens investigation into ways to encourage the use of parcel lockers*, 28.04.2020.

## 7 Conclusions

La crise liée à l'épidémie de Coronavirus a souligné l'importance des activités postales pour la population et les entreprises belges. Les services postaux ont ainsi été inclus dans la liste des services essentiels nécessaires, pour protéger les intérêts vitaux de la Nation et les besoins de la population, visée par l'arrêté ministériel du 24 mars 2020. Les opérateurs postaux disposent en effet d'un important réseau, implanté sur le territoire. Les opérateurs postaux ont contribué à la fourniture de services essentiels et à la distribution de biens de premières nécessités aux citoyens et entreprises belges.

Le secteur postal constitue l'un des réseaux les plus vastes et les mieux connectés au monde. Sa structure le rend particulièrement bien adapté, pour répondre aux défis auxquels l'économie belge risque d'être confrontée pendant un période dont la fin semble difficile à déterminer<sup>10</sup>. L'accès aux services postaux pourrait contribuer à atténuer l'impact économique lié à l'épidémie, en offrant aux citoyens et aux entreprises des canaux alternatifs de consommation, de communication et de distribution. Il est donc essentiel que le secteur postal figure en bonne place parmi les priorités socio-économiques du Gouvernement. Les récents événements ont contraint les opérateurs postaux à opérer dans des conditions extrêmes. Les entreprises concernées ont dû en peu de temps adapter les procédures existantes, pour respecter les mesures de distanciation sociale imposées par le Gouvernement.

Dans ce contexte, les opérateurs ont prouvé qu'ils étaient capables de s'adapter rapidement et d'innover. Les services postaux sont en passe de devoir s'intégrer dans un logique omnicanale, en s'efforçant de conjuguer ce qu'ils font physiquement avec ce qu'ils font numériquement. Les opérateurs postaux contribuent, chacun à leur niveau, à faciliter le passage des entreprises et des PME à l'activité numériques, tout en contribuant au développement du commerce en ligne.

Le dialogue entre les autorités et les opérateurs postaux doit être encouragé, que ce soit dans le cadre du Comité consultatif, de l'IBPT ou par tout autre moyen d'échange. Comme le souligne le Conseil Central de l'économie, la mise en place d'une logistique innovante et durable en Belgique doit être réalisée en coopération avec les différentes parties prenantes<sup>11</sup>. Des outils de monitoring concernant l'ensemble des opérateurs postaux doivent donc être mis en œuvre par les autorités, en lien avec l'ensemble des opérateurs, pour permettre au régulateur de contrôler l'état du réseau aux niveaux national et international<sup>12</sup>. Compte tenu de l'importance des services postaux pour le fonctionnement de notre économie, il est essentiel de fournir aux décideurs et aux opérateurs postaux certaines indications pour aller de l'avant. La coordination et l'échange de bonnes pratiques devraient être valorisés, au niveau de la Belgique.

Vu ces éléments, le Comité consultatif pour les services postaux recommande dans le cadre de la gestion de la crise, la mise en œuvre d'instruments de communication et de coordination renforcés, la mise en place d'un cadre réglementaire flexible, adapté à l'évolution technologique.

---

<sup>10</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mai 2020, p.29.

<sup>11</sup> Avis du Conseil Central de l'Economie, *Œuvrer pour une logistique de l'e-commerce et un last mile durables*, 18.12.2019.

<sup>12</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mai 2020, p.29.

Pour le Comité consultatif,

A handwritten signature in blue ink, enclosed in a rectangular box. The signature is cursive and appears to read 'Ivan Vandermeersch'.

Ivan Vandermeersch

Président du Comité consultatif pour les services postaux