

Bruxelles, le 16.12.2013  
COM(2013) 886 final

## **COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Feuille de route pour l'achèvement du marché unique concernant la livraison de colis  
Instaurer la confiance dans les services de livraison et favoriser les ventes en ligne**

## **1) Améliorer les services de livraison pour permettre le développement du commerce électronique**

Le commerce électronique est une source de compétitivité et de prospérité majeure pour l'Europe, susceptible de contribuer considérablement à la croissance économique et à l'emploi. Entre 2013 et 2016, son taux de croissance annuel devrait atteindre plus de 10 % dans l'ensemble de l'Union européenne.

Son niveau de développement varie fortement d'un État membre à l'autre. Au Royaume-Uni, 82 % des internautes ont effectué un achat en ligne en 2012, contre seulement 11 % en Roumanie. Au sein de l'Union européenne, le commerce électronique se développe plus lentement à l'échelle transnationale que nationale: en 2012, 54 % des internautes de l'Union ont effectué un achat auprès d'un détaillant en ligne de leur propre pays, mais seulement 14 % auprès d'un détaillant en ligne d'un autre État membre<sup>1</sup>. La situation est la même du côté des entreprises: 14 % d'entre elles ont réalisé des ventes en ligne dans leur propre pays et seulement 6 % dans d'autres pays de l'UE<sup>2</sup>.

La communication de la Commission européenne sur le commerce électronique ainsi que d'autres initiatives de l'UE<sup>3</sup> rangent la livraison physique<sup>4</sup> des produits commandés en ligne parmi les éléments essentiels à la croissance du commerce électronique. Les services de livraison proposés par un détaillant en ligne font partie des principaux facteurs influençant la décision d'un consommateur d'effectuer un achat auprès de celui-ci. La livraison et le retour des produits figurent actuellement parmi les principales préoccupations des acheteurs et détaillants en ligne dans l'Union<sup>5</sup>. Le livre vert de la Commission de novembre 2012 intitulé «Un marché intégré de la livraison de colis pour soutenir la croissance du commerce électronique dans l'UE» expose les principaux problèmes à résoudre. Il prête une attention particulière à la livraison transnationale des colis<sup>6</sup>, aux besoins des PME, ainsi qu'aux régions les moins avancées et les moins accessibles, l'idée étant que le commerce

---

<sup>1</sup> Eurostat [isoc\_ec\_ibuy]]- 2012.

<sup>2</sup> Eurostat [isoc\_ec\_eseln2] -2011, actualisé en décembre 2013.

<sup>3</sup> Communication sur le commerce électronique, COM (2011) 942 final; résolution [P7\_TA(2010)0320] du 21.9.2010 sur l'achèvement du marché intérieur en ce qui concerne le commerce en ligne; Conseil de l'Union européenne, conclusions sur le marché unique numérique et la gouvernance du marché unique, 31.5.2012; avis du CES INT 674 de mars 2013 sur le livre vert; résolution [P7\_TA-PROV(2012)0468] du 11.12.2012 sur l'achèvement du marché unique numérique [2012/2030(INI)].

<sup>4</sup> Cette initiative ne couvre donc pas la «livraison» électronique (par exemple de billets électroniques ou de livres numériques).

<sup>5</sup> «Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods» (étude de marché sur le fonctionnement du commerce électronique et les techniques de vente et de marketing sur l'internet dans la distribution), étude réalisée pour le compte de la Commission européenne, DG SANCO, 2011; «European Cross-border E-commerce» (le commerce électronique transnational en Europe), étude réalisée par Accenture pour le compte de la table ronde européenne du commerce de détail, janvier 2012.

<sup>6</sup> Dans la présente feuille de route, on entend par colis tout article (autre que des produits d'épicerie) commandé en ligne et livré au consommateur. Le mot colis est utilisé dans son acception la plus large et désigne tout article d'un poids compris entre 100 g et 30 kg.

électronique doit être accessible à tous les citoyens et à toutes les entreprises, indépendamment de la taille de ces dernières et du lieu où elles sont établies.

À la suite de l'adoption du livre vert, les parties concernées sont tombées d'accord sur les problèmes recensés et sur la nécessité urgente de les résoudre. Les opérateurs de services de livraison, les détaillants en ligne et les organisations de consommateurs ont mené des discussions constructives lors de diverses conférences et autres forums consacrés à ce sujet. De nombreux opérateurs ont commencé à mettre au point des solutions susceptibles de mieux correspondre aux attentes de leurs clients.

À travers la présente feuille de route, la Commission entend faire en sorte que des améliorations tangibles soient apportées au plus tôt. Une action est nécessaire afin que les détaillants en ligne et les consommateurs puissent bénéficier de services de livraison transnationale de colis qui soient à la fois accessibles, de qualité élevée et bon marché et que les besoins des PME et des régions moins développées ou moins accessibles (y compris les régions ultrapériphériques<sup>7</sup>) soient dûment pris en compte. La présente feuille de route a pour but, en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés depuis l'adoption du livre vert, d'indiquer et d'organiser la marche à suivre pour atteindre **trois objectifs principaux**:

- améliorer la transparence et l'information pour tous les acteurs de la chaîne de valeur du commerce électronique;
- proposer davantage de solutions de livraison, de meilleure qualité et à un prix plus abordable;
- améliorer le traitement des réclamations et les mécanismes de recours proposés aux consommateurs.

La présente feuille de route attribue des tâches et des rôles spécifiques aux différentes parties prenantes. La Commission facilitera ce processus de collaboration au moyen de forums et d'ateliers consacrés à ce sujet et elle suivra attentivement les avancées obtenues. Elle fera le point au bout de 18 mois pour déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires.

## **2) Un marché incomplet en ce qui concerne la livraison transnationale de colis**

### ***Principales difficultés rencontrées par les consommateurs et les détaillants en ligne***

Les réponses à la consultation menée dans le cadre du livre vert<sup>8</sup>, de même que des enquêtes, des études et des ateliers sur le sujet, confirment que la livraison est un facteur essentiel pour le

---

<sup>7</sup> L'importance de cette question pour les régions ultrapériphériques a été mise en évidence dans le rapport «Solbes», et la nécessité que cette dimension des régions ultrapériphériques soit prise en compte, le cas échéant, dans toutes les propositions touchant au marché unique numérique a été rappelée dans la communication de la Commission sur les régions ultrapériphériques.

<sup>8</sup> [lien vers le compte rendu de la consultation menée dans le cadre du livre vert].

développement du commerce électronique. Les attentes et les besoins des consommateurs et des détaillants en ligne en ce qui concerne la rapidité, la qualité, la fiabilité et le coût des livraisons ne sont pourtant pas toujours satisfaits.<sup>9</sup> La plupart des réclamations que reçoit le réseau des Centres européens des consommateurs à propos de transactions en ligne transnationales concernent des problèmes de livraison. Une récente étude réalisée par Copenhagen Economics confirme que les problèmes entourant la livraison pèsent fortement dans la décision des internautes de finaliser leur achat en ligne ou d'y renoncer<sup>10</sup>.

Les principaux problèmes qui ont été recensés peuvent se résumer de la manière suivante:

- les consommateurs ignorent souvent de quelles options de livraison ils disposent, quand et comment un colis peut leur être livré et quelles sont les modalités de retour. Ils soulignent la longueur des délais de livraison et le manque d'informations sur le déroulement de la livraison. Le prix des livraisons transnationales ou vers des régions rurales ou éloignées leur paraît souvent excessif. Ils se plaignent que des produits leur aient été livrés endommagés ou ne leur aient pas été livrés du tout, ou alors que les produits livrés ne correspondaient pas à ceux commandés. Souvent, ils ne savent pas non plus que des mécanismes de réclamation et de recours sont à leur disposition en cas de problème.
- Les détaillants en ligne<sup>11</sup>, en particulier lorsqu'ils sont de petite taille, n'ont pas assez d'informations sur les services de livraison auxquels ils pourraient recourir et ils ne disposent que d'un choix limité de solutions de livraison offrant un niveau convenable de qualité (par exemple, fonctions de suivi des colis, souplesse des options pour le dernier kilomètre de la livraison) et de prix.

Les détaillants en ligne sont soumis à des contraintes de temps. La pérennité de leur entreprise dépend de la capacité du secteur de la livraison à assurer des livraisons à faible coût et de façon commode. C'est vrai en particulier pour les petits acteurs du marché du commerce électronique. Leurs volumes étant plus faibles, ils n'ont pas un pouvoir de négociation suffisant pour obtenir des remises importantes de la part des opérateurs de services de livraison et ils disposent donc d'options de livraison moins intéressantes. En même temps, ils n'ont pas la capacité nécessaire pour investir dans leur propre réseau de livraison. Dans un environnement où priment les économies d'échelle, ils ne parviennent pas à être compétitifs face aux grands détaillants en ligne.

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple, l'étude «*Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*» (étude de marché sur le fonctionnement du commerce électronique et les techniques de vente et de marketing sur l'internet dans la distribution) de 2011 (réalisée pour le compte de la Commission européenne, DG SANCO).

<sup>10</sup> Copenhagen Economics (CE), «*Study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*» (étude sur la situation des marchés des colis dans l'UE, axée en particulier sur le commerce électronique), 2013, étude réalisée pour le compte de la Commission européenne, p. 19.

<sup>11</sup> Dans la présente feuille de route, le terme «détaillant en ligne» désigne tout détaillant dont au moins une partie de l'offre est commercialisée en ligne et qui a donc besoin de services de livraison.

Les opérateurs de services de livraison doivent trouver des réponses adéquates à l'évolution des attentes de leurs clients, tout en tenant compte du problème que représente par exemple le coût élevé des premier et dernier kilomètres de la livraison ou l'exonération de TVA dont bénéficient les services postaux publics. Les activités de livraison transnationale pâttissent d'un surcroît d'exigences réglementaires et d'obligations administratives, notamment en matière douanière<sup>12</sup>, et d'un manque d'interopérabilité entre les entreprises de livraison (par exemple en ce qui concerne le suivi des colis ou les systèmes communs d'étiquetage).

### ***L'évolution du cadre réglementaire***

Le cadre réglementaire des services postaux, tel que défini dans la **directive sur les services postaux**<sup>13</sup>, a trait principalement au courrier et au maintien d'un service postal universel dans les États membres. Un certain nombre de dispositions, notamment en matière d'obligations de service universel, concernent néanmoins la livraison de colis. En pratique, 5 à 10 % (seulement) des livraisons transnationales de colis relèvent des dispositions relatives au service universel, car les exigences minimales de la directive sur les services postaux ne s'appliquent qu'aux services de base de livraison de colis, c'est-à-dire aux envois effectués au guichet de la poste (donc principalement de consommateur à consommateur). L'article 3 de la directive définit des exigences minimales en matière de service universel, mais les États membres peuvent en fixer de plus élevées. En outre, les dispositions générales relatives à la protection des consommateurs ou à la collecte de données statistiques s'appliquent également aux services de livraison de colis hors service universel fournis par les opérateurs de services de livraison (y compris par les opérateurs postaux). Au début de l'année 2014, la Commission européenne publiera un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les services postaux, qui évaluera l'efficacité et la pertinence de cette dernière dans un contexte d'évolution constante du marché.

À compter du 13 juin 2014, les consommateurs européens bénéficieront en outre de la mise en œuvre de la **directive relative aux droits des consommateurs**, qui apportera une amélioration sensible de l'information et de la transparence dans le domaine des achats en ligne. Cette directive porte notamment sur la suppression des frais cachés et sur la transparence des prix dans le cadre des contrats conclus à distance ou hors établissement, sur l'amélioration des droits au remboursement (par exemple, le cas échéant, le remboursement des frais de livraison) et sur les obligations de fournir des informations claires sur les coûts de retour des articles achetés en cas de rétractation. Les instruments adoptés récemment dans le domaine du **règlement extrajudiciaire et du règlement en ligne des litiges** (REL et RLL) permettront d'améliorer encore les mécanismes de règlement des litiges<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> La question des douanes est traitée dans le cadre de l'élaboration des modalités d'application du code des douanes modernisé, et celle de la TVA, dans le cadre de la révision en cours du régime de la TVA. Aucune de ces questions n'est spécifiquement abordée dans la présente feuille de route car elles ne relèvent pas de son champ d'application.

<sup>13</sup> Directive 97/67/CE, telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE, JO L 52 du 27.2.2008, p. 3.

<sup>14</sup> Directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, JO L 165 du 18.6.2013, p. 63; règlement (UE) n° 524/2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation, JO L 165 du 18.6.2013, p. 51.

**L'environnement et les transports** sont des aspects à prendre en compte pour permettre un développement durable des services de livraison et pour réduire le coût élevé du «premier» et du «dernier» kilomètre de la livraison<sup>15</sup>. Toute action proposée dans le cadre de la présente feuille de route se doit de concorder parfaitement avec les initiatives connexes, notamment dans le contexte du Livre blanc sur les transports de 2011<sup>16</sup>, et avec toutes les initiatives de suivi (telles que l'initiative «fret en ligne»), avec les actions dans le domaine de la logistique urbaine, de la planification en faveur d'une mobilité urbaine durable et de la réglementation relative à l'air (bruit/qualité), ainsi qu'avec les initiatives concernant les procédures douanières.

En ce qui concerne **les aspects sociaux**, la flexibilité et les capacités que nécessite le commerce électronique, ainsi que la complexité qui le caractérise, ont des conséquences importantes sur les conditions de travail. L'innovation au sein des entreprises de livraison et leurs nouveaux modèles commerciaux pourraient requérir une évolution des métiers et des compétences. Les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la préservation de conditions de travail correspondant à des pratiques responsables. Au niveau de l'UE, divers projets et programmes sont en cours d'élaboration<sup>17</sup> et seront poursuivis à travers un dialogue régulier dans le cadre du comité du dialogue social européen pour le secteur postal, de même que le recensement et la promotion des bonnes pratiques.

#### ***De la nécessité de mesures au-delà du cadre réglementaire actuel***

Le cadre réglementaire actuel de l'Union européenne ne permet pas de résoudre tous les problèmes décrits ci-dessus. En effet, le **manque d'interopérabilité** entre les opérateurs de services de livraison ne résulte pas tant de la fragmentation de la réglementation que des structures opérationnelles classiques. Le marché postal classique (le courrier) a toujours été dominé par le trafic national; les processus opérationnels, notamment informatiques, ont donc été optimisés en fonction des paramètres nationaux. Avant l'émergence du commerce électronique, le trafic transnational correspondait surtout à l'acheminement de lettres, dont la qualité a pu être sensiblement améliorée grâce à la directive sur les services postaux. En revanche, l'acheminement transnational de colis – en particulier depuis les entreprises vers les consommateurs (B2C) – ne jouait alors qu'un rôle secondaire.

La demande croissante de services de livraison transnationale de colis B2C, de qualité élevée et à des prix abordables, représente donc à la fois un nouveau défi pour les **opérateurs postaux classiques** –

---

<sup>15</sup> À cet égard, voir aussi les conclusions communes sur l'environnement du comité du dialogue social européen pour le secteur postal, 4 avril 2013.

<sup>16</sup> Livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

<sup>17</sup> Voir les déclarations communes des partenaires sociaux européens du secteur (PostEurope et UNI Europa Post & Logistics) au sujet de l'évolution du secteur postal en Europe et leurs travaux en cours sur l'adéquation entre les compétences et les emplois dans le secteur postal européen, appuyés par la Commission; communications «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi» [COM(2010) 682 final] et «Vers une reprise génératrice d'emplois» [COM (2012) 173 final].

et l'un des marchés porteurs les plus prometteurs, maintenant que le trafic courrier enregistre un recul constant. Ces opérateurs sont actuellement en train de réorienter leurs processus vers des services de livraison (transnationale) de colis efficaces, qui permettent un suivi des colis et dont le prix soit néanmoins abordable.

**Les opérateurs privés du marché des colis et de l'express** doivent également s'adapter à la croissance rapide des envois liés au commerce électronique B2C, tant à l'échelon national que transnational. Ces opérateurs – qui continuent de dominer le marché de la livraison transnationale de colis – doivent notamment adapter leurs opérations axées sur le B2B (d'entreprise à entreprise) aux besoins de leurs différents clients, en investissant dans des capacités de tri, dans des réseaux de distribution et dans des systèmes de retour des colis.

Dans ce contexte, la présente feuille de route vise à encourager les améliorations (en cours) de ces deux modèles commerciaux et à stimuler ainsi la concurrence entre les différents acteurs du marché de la livraison, pour le bénéfice des détaillants en ligne, des consommateurs finals et de l'économie en général.

### **3) La voie proposée: une feuille de route présentant les actions pour les prochains 18 mois**

#### ***Un processus impulsé par le secteur***

Le marché des livraisons transnationales de colis liées au commerce électronique se caractérise par la rapidité de son essor et par l'innovation, mais également par certains signes de défaillances du marché, telles que des asymétries d'information. La présente feuille de route se propose de conjuguer la capacité des forces du marché à mettre au jour des solutions efficaces avec la nécessité de préserver des intérêts publics cruciaux – par exemple l'accès des acteurs moins puissants, tels que les PME ou les habitants de zones rurales ou éloignées, aux bénéfices du commerce électronique.

Après la définition d'objectifs précis de politique publique dans le livre vert de 2012, un groupe d'opérateurs postaux ainsi que l'International Post Corporation ont récemment pris une série d'engagements dans certains des domaines traités par le livre vert (c'est-à-dire mieux informer les détaillants en ligne, proposer des solutions de retour efficaces ainsi que des fonctions de suivi de l'expédition pour les colis de faible poids, améliorer les systèmes d'étiquetage et mieux relier entre eux les centres de traitement des réclamations des consommateurs).

La Commission se félicite de ces engagements, qui semblent ouvrir la voie à la résolution d'un certain nombre de problèmes soulevés dans le livre vert et dans la présente feuille de route. Elle surveillera attentivement leur mise en œuvre et évaluera dans quelle mesure ils répondent aux besoins et attentes des détaillants en ligne et de leurs clients. Il convient néanmoins de souligner que tous les opérateurs dans le secteur de la livraison de colis ne sont pas liés par ces engagements, lesquels, aussi pertinents soient-ils, ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés relevées dans la présente feuille de route. Dans son évaluation finale, la Commission examinera également dans quelle mesure les solutions mises en œuvre par une partie quelle qu'elle soit du secteur de la livraison permettront de garantir un degré suffisant d'interconnectivité des autres opérateurs du

marché (par exemple, par le biais de normes ouvertes et/ou d'un accès non discriminatoire) afin de fournir aux détaillants en ligne des services efficaces de livraison transnationale.

Il est également évident que les opérateurs de services de livraison ne peuvent à eux seuls atteindre certains de ces objectifs. Une action complémentaire (d'autoréglementation) sera nécessaire de la part des détaillants en ligne, ainsi que de la part des États membres et de leurs organismes de régulation.

### ***Mise en œuvre, contrôle et suivi***

La Commission travaillera en étroite collaboration avec l'ensemble de ces parties prenantes afin de veiller à ce que les différents axes de travail décrits ci-dessous soient mis en œuvre le plus rapidement et le plus efficacement possible.

Pendant la mise en œuvre, la Commission prendra un certain nombre de mesures pour faciliter le processus. Elle œuvrera en étroite concertation avec les détaillants en ligne et les consommateurs, afin que les solutions développées dans le cadre de la présente feuille de route correspondent au mieux à leurs besoins et à leurs attentes, ceux-ci étant au cœur de la feuille de route. Le **forum des utilisateurs des services postaux**, organisé une fois par an par la Commission, jouera un rôle particulièrement important à cet égard.

En ce qui concerne les actions menées par le secteur, la Commission facilitera et contrôlera les progrès réalisés en organisant des **ateliers spécialisés**, auxquels seront conviés tous les opérateurs de services de livraison potentiellement concernés et intéressés, des experts des activités de livraison et des représentants des détaillants en ligne et des consommateurs. À travers ces ateliers, la Commission (i) fera en sorte que toutes les parties prenantes soient associées au processus, (ii) cherchera à dégager un consensus sur la nature précise des tâches à accomplir et (iii) fera le point sur les progrès accomplis.

S'agissant des actions auxquelles participent des États membres, des régulateurs ou des autorités de la concurrence, la Commission organisera régulièrement des discussions lors des réunions du **groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux**, du **comité des États membres** institué en vertu de la directive sur les services postaux et du **groupe d'experts** institué en vertu de la directive sur le commerce électronique. Les réunions régulières et les échanges d'informations sur les dimensions sociales et environnementales, ainsi que sur les questions liées de manière plus générale au transport se poursuivront avec les partenaires sociaux, en particulier avec le **comité du dialogue social européen pour le secteur postal**.

La Commission surveillera les progrès sur une période de **dix-huit mois** à compter de la publication de la présente feuille de route. Si certaines actions ne sont pas entièrement achevées d'ici là ou se révèlent insuffisamment efficaces au regard des objectifs définis, elle envisagera des actions correctives ou supplémentaires adéquates pour remédier aux défaillances du marché.

Toutes les actions que la Commission propose d'entreprendre dans le présent document sont en conformité et compatibles avec l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) (2007-2013) et avec le



nouveau CFP 2014-2020. Elles ne préjugent pas de l'application des règles de concurrence de l'UE. Si la plupart d'entre elles sont axées sur le B2C, certaines pourraient également s'appliquer dans le contexte B2B.

<b>Objectif I: Améliorer la transparence, l'information et l'échange d'information pour tous les acteurs de la chaîne de valeur du commerce électronique</b>
--

Le consommateur est l'«initiateur» de tout achat en ligne, mais il n'est pas nécessairement en mesure d'intervenir sur la livraison des biens qu'il a commandés. En effet, la livraison dépend d'un contrat conclu entre le détaillant en ligne et un ou plusieurs opérateurs de services de livraison. Les consommateurs pourront mieux surmonter leurs craintes au sujet de la livraison s'ils disposent d'informations claires et complètes sur l'éventail et les caractéristiques des services proposés. La mise en œuvre intégrale de la directive sur les droits des consommateurs aura pour effet que les consommateurs seront bien mieux informés, en particulier sur les prix (par exemple pour les retours). Les détaillants en ligne auront cependant intérêt à fournir encore davantage d'informations que ne l'exige la législation lorsque leurs clients le souhaitent.

Les détaillants en ligne doivent satisfaire les attentes des consommateurs non seulement en matière d'information, mais aussi en leur proposant des services de livraison simples, fiables et à des prix abordables. Un certain nombre de solutions de livraison adéquates sont déjà disponibles sur le marché, mais bien souvent, elles ne sont pas connues des détaillants en ligne, en particulier des PME<sup>18</sup>. Les détaillants en ligne ont besoin d'être mieux informés sur les services de livraison qui existent, sur les différents opérateurs de services de livraison alternatifs, sur les possibilités de regroupement et sur les intermédiaires ainsi que sur les indicateurs de performance clés (sur la vitesse, les options de retour, les tarifs, etc.).

Parallèlement, il convient d'améliorer l'information générale sur les marchés et les services de livraison (transnationale) de colis. Actuellement, le marché de la livraison de colis n'est pas transparent. Les régulateurs ou autres organismes compétents ne disposent d'aucune donnée sur les colis, notamment concernant les volumes, les tarifs et les paiements terminaux<sup>19</sup>, car seules les données concernant l'obligation de service universel (pour les colis) sont publiées ou communiquées par les opérateurs postaux. Le développement rapide du commerce électronique exige cependant une plus grande transparence en ce qui concerne les envois (transnationaux) de colis, afin que le cadre de surveillance puisse être adapté à son objectif, que des définitions de marché claires puissent être établies et que le maintien d'une concurrence loyale puisse être contrôlé.

---

<sup>18</sup> Voir FTI, «*Study on cross-border parcel delivery*» (étude sur la livraison transnationale de colis), 2011.

<sup>19</sup> Lorsqu'il n'exploite pas un réseau intégré de livraison, un opérateur de services de livraison qui expédie un colis vers un autre pays doit rémunérer l'opérateur de services de livraison de ce pays de destination pour le traitement et la livraison de ce colis. Aux fins du présent document, on désignera ce système de rémunération par l'expression «paiements terminaux» (par exemple, les frais terminaux représentent une rémunération similaire dans le cas de lettres; dans le cadre du système de l'Union postale universelle, les paiements terminaux pour les colis sont appelés quotes-parts territoriales d'arrivée).

Les entreprises de livraison existantes ainsi que les nouveaux entrants sur le marché ont besoin d'un environnement réglementaire stable. Des études et des rapports récents<sup>20</sup> ainsi que les contributions au Livre vert confirment que des barrières à l'entrée existent encore sur certains marchés de la livraison postale. Les opérateurs postaux alternatifs ainsi que les détaillants en ligne estiment que l'application de la directive sur les services postaux peut encore être améliorée. L'application des dispositions nationales transposant la directive sur les services postaux concerne essentiellement les services d'acheminement de courrier et le maintien de la prestation d'un service universel. Les régulateurs nationaux, les autorités nationales de la concurrence et la Commission devront être en mesure de recenser les problèmes réglementaires et les distorsions de concurrence sur les marchés de la livraison de colis et d'appliquer au besoin des mesures correctives. Des problèmes de concurrence correspondant à des abus de position dominante pourraient par exemple survenir, tels que des subventions croisées illégales, des prix exagérément élevés (en violation des principes de l'article 14, paragraphe 3, point b), sous iv), de la directive sur les services postaux), des prix prédateurs pour la livraison (transnationale) de colis ou le refus injustifié de fournir l'accès aux réseaux de livraison ou à leurs éléments essentiels (par exemple, à la base de données contenant les adresses).

L'article 22 *bis* de la directive sur les services postaux fait obligation aux États membres de veiller à ce que les prestataires de services postaux fournissent «*en particulier* aux autorités réglementaires nationales, toutes les informations, y compris les informations financières et celles relatives à la prestation du service universel, notamment aux fins suivantes: afin que les autorités réglementaires nationales garantissent la conformité avec les dispositions de la présente directive ou avec les décisions adoptées conformément à la présente directive (et) à des fins statistiques précises». Son application n'est pas restreinte à l'obligation de service universel et il peut donc également être invoqué pour inclure des informations sur d'autres articles postaux (les colis). Son application n'est pas non plus strictement limitée aux prestataires de services universels désignés. Aux termes du paragraphe 3, les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales fournissent sur demande à la Commission les informations appropriées et pertinentes dont elle a besoin pour exécuter les missions qui lui sont conférées par la présente directive. Sur cette base, les États membres devraient exploiter pleinement toutes les possibilités d'assurer la transparence sur l'ensemble des marchés de la livraison de colis. La Commission aidera les États membres à élaborer un cadre statistique intégrant toutes les données pertinentes sur les colis. Ce travail sera accompli en étroite coopération avec le groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GRESF), qui a déjà commencé à réfléchir à une méthode commune de collecte de données statistiques qu'appliqueraient tous les régulateurs nationaux.

<b>Action 1: Mieux informer les consommateurs sur les caractéristiques et les coûts des différentes solutions de livraison et de retour proposées sur les sites marchands des détaillants en ligne</b>
--

---

<sup>20</sup> WIK, «*The role of Regulators*» (le rôle des régulateurs), 2011; «*Study on the main developments in the postal sector*» (étude sur les principales évolutions du secteur postal), 2013.

*Les détaillants en ligne devraient:*

- fournir des informations facilement compréhensibles sur les options de livraison et de retour. Ces informations doivent préciser toutes les caractéristiques pertinentes des différentes options de livraison (telles que les délais de livraison, les possibilités de suivi des colis, les différentes options pour le dernier kilomètre de la livraison, les tarifs des services de livraison et des solutions de retour), ainsi que leur prix. Les moyens proposés pour atteindre cet objectif sont, entre autres, les suivants:
  - adopter, dans le courant des 18 prochains mois, un code de conduite (volontaire) ou un code de bonnes pratiques élaboré et suivi par les détaillants en ligne. Ce code devrait porter sur l'exhaustivité des informations relatives aux services de livraison et de retour et sur la présentation de ces informations, et garantir dans le même temps que les besoins et contraintes spécifiques des petits détaillants soient dûment pris en compte. Les petits détaillants en ligne pourront éprouver quelque difficulté à fournir ces informations, mais il est de leur propre intérêt de fournir un ensemble minimum d'informations clés s'ils souhaitent obtenir la confiance de leurs clients (potentiels);
  - inclure, dans la conception et le fonctionnement des labels de confiance du commerce électronique, des exigences adéquates en matière de livraison;
  - prévoir la possibilité pour les consommateurs de fournir aux détaillants en ligne un retour d'informations sur leur niveau de satisfaction concernant la livraison.

*La Commission:*

- organisera des réunions spécialisées avec les représentants des détaillants en ligne et des consommateurs afin de soutenir ces axes de travail et de mesurer les avancées obtenues.

**Action 2: Mieux informer les détaillants en ligne sur les services de livraison auxquels ils peuvent faire appel**

Tout en tenant compte des synergies potentielles avec les structures existantes et avec les initiatives connexes, telles que par exemple l'initiative « fret en ligne » de la Commission<sup>21</sup>,

*les opérateurs de services de livraison et les détaillants en ligne devraient (conjointement):*

- élaborer une définition commune de concepts et caractéristiques de base des services de livraison, fondés sur les besoins des consommateurs plutôt que sur des processus

---

<sup>21</sup> initiative «fret en ligne» de la Commission; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, voir également la récente initiative de l'International Post Corporation mentionnée plus haut (section D).

logistiques. Cette définition pourrait notamment porter sur des aspects tels que la dimension des colis (taille, poids), les délais de livraison (rapidité) ou les services supplémentaires proposés (par exemple en ce qui concerne le suivi des colis, la couverture d'assurance, etc.). Elle aiderait aussi bien les détaillants en ligne que les consommateurs à comparer les offres et à choisir en connaissance de cause;

- permettre aux détaillants en ligne aux niveaux national et transnational de mieux accéder aux informations. Ces informations doivent notamment comprendre les différentes solutions de livraison disponibles dans les États membres en ce qui concerne les délais de livraison (rapidité), les prix, les modalités de retour, les conditions générales d'accès à ces services, etc. Elles devraient également préciser les services fournis par tous les opérateurs pertinents, y compris les opérateurs de services de livraison alternatifs, les regroupeurs, courtiers et autres intermédiaires. Les moyens proposés pour atteindre cet objectif sont, entre autres, les suivants:
  - des sites web de comparaison (des prix et/ou des caractéristiques des produits);
  - des plates-formes (portails web) fournissant aux détaillants en ligne un accès aux informations publiques, comportant un ensemble minimal de données et d'informations, tel que défini plus haut.

Les outils de présentation devraient être ouverts et accessibles à tous les détaillants en ligne. Tout opérateur de services de livraison ou tout intermédiaire devrait être en mesure de présenter ses services au moyen de ces outils selon des conditions d'accès non discriminatoires. Ces outils devraient prendre en compte le point de vue du consommateur.

Le secteur est invité à tenir compte des normes élaborées dans le cadre de l'initiative «fret en ligne», car celles-ci peuvent servir de base pour mettre au point des outils web semblables, tels que des systèmes multimodaux de planification d'itinéraires pour le fret.

*La Commission:*

- organisera des réunions et des ateliers spécialisés qui rassembleront toutes les parties prenantes, notamment les opérateurs privés de services de livraison. Elle précisera clairement les résultats escomptés (et selon quel calendrier) et fera le point sur les avancées réalisées;
- axera l'ordre du jour du forum annuel des utilisateurs des services postaux sur l'évaluation des progrès réalisés.

**Action 3: Améliorer la transparence concernant les marchés (transnationaux) de la livraison, les services de livraison et les normes de qualité en s'appuyant sur la directive sur les services postaux**

*Les États membres devraient:*

- en s'appuyant sur les travaux méthodologiques préparatoires déjà effectués par le GRESP, définir un cadre statistique clair, sur la base de l'article 22 *bis* de la directive sur les services postaux, qui permette aux autorités réglementaires nationales de recueillir des données pertinentes sur le trafic national et transnational de colis auprès de tous les prestataires de services postaux actifs sur les marchés de la livraison de colis B2C et B2B, y compris auprès des intermédiaires, des regroupeurs et des opérateurs alternatifs. Ces données devraient au moins comprendre les volumes, les prix, les paiements terminaux, les services proposés, les conditions générales d'accès aux services et le niveau des normes de qualité;
- prendre des mesures pour que les utilisateurs et les prestataires de services postaux reçoivent de manière régulière et transparente suffisamment d'informations sur les caractéristiques particulières du service universel proposé par le ou les prestataires de service universel, en particulier concernant les services de base de livraison de colis. Les prestataires de service universel désignés devraient présenter plus clairement les différentes solutions de livraison de colis relevant de l'obligation de service universel, ainsi que les caractéristiques de leurs services, y compris les tarifs.

*Les autorités réglementaires nationales devraient:*

- publier annuellement les données pertinentes sur le trafic national et transnational de colis collectées auprès de tous les prestataires de services postaux actifs sur les marchés de la livraison de colis B2C et B2B, y compris auprès des intermédiaires, des regroupeurs et des opérateurs alternatifs.

*En parallèle, la Commission se propose:*

- de lancer une étude portant sur les besoins de transparence et les moyens de promouvoir cette transparence, par exemple en créant un tableau de bord sur les performances en matière de livraison;
- de traiter de l'évolution et des enjeux de la livraison (transnationale) de colis dans le cadre de son rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les services postaux, qui sera publié au premier trimestre 2014. Ce rapport vise à replacer les récentes évolutions dans le contexte plus large de la politique postale de l'Union et du caractère changeant du secteur postal. Alors que la présente feuille de route présente les mesures nécessaires dans le domaine de la livraison de colis du point de vue du commerce électronique, cette dimension sera prise en compte, dans le rapport de mise en œuvre, lors de l'évaluation de la situation générale et des défis futurs qui attendent le secteur postal;
- de veiller à ce que le groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux se penche sur la livraison transnationale de colis, notamment:
  - en établissant des rapports sur la qualité du service et sur les données statistiques;
  - en réalisant un contrôle pour déterminer s'il existe une défaillance des marchés de la

livraison transnationale de colis nécessitant des mesures supplémentaires.

**Objectif II: Proposer davantage de solutions de livraison, de meilleure qualité et à un prix plus abordable**

Les détaillants en ligne, en particulier les PME et les micro-entreprises situées dans des zones reculées ou dans des régions périphériques, ne peuvent réussir que s'ils disposent de solutions de livraison efficaces à des prix abordables.

Les opérateurs de services de livraison, les chambres de commerce et les associations de détaillants en ligne se sont déjà attelés à la définition de bonnes pratiques pour aider les PME qui se lancent dans le commerce électronique et pour trouver des solutions plus pratiques pour le consommateur final.

Cependant, compte tenu de l'évolution constante des besoins et des attentes des détaillants en ligne et de leurs clients, une innovation permanente est indispensable concernant les processus, les produits et les services de livraison. Il est essentiel d'améliorer l'interopérabilité entre les opérateurs de services de livraison afin de mettre au point des solutions de livraison qui répondent aux besoins des détaillants en ligne et des consommateurs en termes de qualité (rapidité, efficacité et fiabilité accrues), de prix et d'accessibilité<sup>22</sup>, et d'assurer ainsi une plus grande facilité d'utilisation pour le consommateur, un niveau élevé de qualité de la livraison finale («dernier kilomètre»), et des procédures de retour pleinement opérationnelles.

À l'heure actuelle, un certain nombre d'initiatives au niveau de l'UE visant à améliorer l'interopérabilité ainsi que des solutions innovantes de gestion des flux de données sont mises en place.<sup>23</sup> De bonnes pratiques ainsi que des programmes de recherche technologique permettant aux opérateurs logistiques et aux détaillants en ligne d'élaborer ensemble des projets ont été adoptés. Des organisations telles que l'International Post Corporation ont récemment lancé d'autres projets dans ce domaine. Les échanges commerciaux transnationaux pourraient grandement profiter d'interfaces ouvertes pour les flux d'information, de solutions inter-transporteurs de suivi des livraisons, de systèmes d'étiquetage, de meilleurs systèmes de préavis pour le traitement des volumes transnationaux entrants et de solutions de retour plus simples/meilleures. En outre, en procédant plus systématiquement à un regroupement de leurs volumes, les petits détaillants pourraient avoir accès aux remises sur quantité existantes.

En conséquence, il ne fait aucun doute qu'une concurrence loyale au sein de l'Union européenne et l'établissement de normes renforçant l'interconnexion dans les flux commerciaux intra-UE auront

---

<sup>22</sup> Les problèmes d'interopérabilité, tels que la multitude des normes relatives à l'étiquetage et à l'adresse ou le niveau d'interopérabilité insuffisant des systèmes d'information, augmentent les coûts de livraison et, partant, les prix de livraison payés par les détaillants en ligne.

<sup>23</sup> Voir notamment les initiatives «fret en ligne»; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; étude 2013 sur le commerce électronique.

une incidence positive sur la compétitivité de l'UE, aussi bien dans le domaine du commerce électronique que sur les marchés de la livraison.

Une coopération renforcée entre autorités réglementaires nationales au niveau du GRESP permettra de faire en sorte que les instruments réglementaires existants soient mieux appliqués dans le contexte transnational.

**Action 4: Promouvoir une meilleure interopérabilité des activités de livraison de colis pour des échanges commerciaux transnationaux plus efficaces**

*Les opérateurs de services de livraison et les détaillants en ligne devraient:*

- mettre au point des solutions pour interconnecter les systèmes d'information ainsi que des interfaces ouvertes pour permettre l'échange de données entre systèmes d'information dans un environnement multi-opérateurs. Ils devraient en particulier élaborer des solutions transnationales pour le suivi des colis, l'étiquetage et les processus connexes, ce qui nécessite une plus grande harmonisation;
- mettre au point des solutions de retour plus efficaces, qui pourraient inclure des options de coopération et de regroupement pour réduire le coût du dernier kilomètre de la livraison.

Toutes les solutions envisagées devraient reposer sur des normes et infrastructures ouvertes et sur un accès non discriminatoire à celles-ci. Le secteur est notamment encouragé à tenir dûment compte des évolutions dans le cadre de l'initiative «fret en ligne». Des solutions de suivi à un coût abordable devraient être proposées, notamment pour les colis d'un poids inférieur à 2 kg, qui représentent un pourcentage important des livraisons liées au commerce électronique.

*La Commission entend:*

- surveiller et superviser les progrès de manière régulière;
- charger le Comité européen de normalisation, conformément à l'article 20 de la directive sur les services postaux, d'élaborer, dans la mesure du possible, des normes volontaires concernant les caractéristiques spécifiques des services de distribution de colis, notamment un système commun d'adresses dans l'UE.

**Objectif III: Améliorer le traitement des réclamations et les mécanismes de recours proposés aux consommateurs**

Près de 40 % des consommateurs déclarent être dissuadés d'effectuer des achats en ligne par les problèmes de livraison<sup>24</sup>. Les consommateurs craignent en particulier de ne pas jouir d'une

<sup>24</sup> Eurobaromètre spécial 398 de 2013 pour l'année 2012; 47 % en 2010 (Cons Focus, novembre 2010).

protection suffisante «si la livraison ne se passe pas bien», par exemple en cas de non-livraison, de retard de livraison ou d'options de retour inadéquates.

En s'appuyant sur la nouvelle législation en matière de protection des consommateurs mentionnée plus haut, les parties prenantes devraient collaborer afin de proposer des solutions de gestion des plaintes et des éventuels litiges répondant aux besoins des consommateurs. À cet égard, l'IPC travaille actuellement à améliorer le traitement des réclamations des consommateurs en reliant les centres d'appels des opérateurs participants et les systèmes communs de service client pour les produits (suivis), mais il conviendrait de recenser d'autres projets en cours et d'étudier plus avant les possibilités de développer les solutions existantes.

#### **Action 5: Renforcer la protection des consommateurs<sup>25</sup>**

*Les opérateurs de services de livraison, les détaillants en ligne et les associations de consommateurs devraient (conjointement):*

- assurer une meilleure coopération en ce qui concerne le traitement des réclamations et les systèmes de protection des consommateurs.

*Les États membres devraient:*

- encourager le recours, s'agissant des services de livraison de colis, aux mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges élaborés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

*La Commission entend:*

- mettre en exergue les questions entourant la livraison (par exemple, les obligations de transparence en matière d'information sur les coûts de livraison ou sur les dispositifs de retour, et la responsabilité des opérateurs de services de livraison) dans le cadre des prochaines orientations (2014) sur la mise en œuvre de la directive sur les droits des consommateurs qu'elle adressera aux autorités des États membres chargées de l'exécution;
- demander au groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GRESF) d'analyser les réclamations des consommateurs ayant trait à la livraison (transnationale) de colis;
- charger le Comité européen de normalisation, conformément à l'article 20 de la directive sur les services postaux, de développer des outils de normalisation (volontaire) pour évaluer les réclamations portant sur des colis endommagés, livrés avec retard ou perdus.

<sup>25</sup> La présente feuille de route ne comporte pas d'actions spécifiques concernant la sécurité des produits, lesquelles ont déjà été définies dans la communication de la Commission «Vingt actions pour faire bénéficier l'Europe de produits conformes et plus sûrs», 13.2.2013, COM (2013) 76 final.





## ANNEXE: Tableau des actions

Acteurs:	Objectif I: Améliorer la transparence et l'information	Objectif II: Proposer davantage de solutions de livraison, de meilleure qualité et à un prix plus abordable	Objectif III: Améliorer le traitement des réclamations et les mécanismes de recours proposés aux consommateurs.
<b>Les opérateurs de services de livraison, en collaboration avec les détaillants en ligne</b>	Assurer un meilleur accès aux informations sur les solutions de livraison aux détaillants en ligne aux niveaux national et transnational (des outils d'information nouveaux/améliorés; normes communes)	Mettre au point des solutions pour améliorer l'interopérabilité (systèmes d'information interconnectés, solutions transnationales pour le suivi des colis, l'étiquetage et les processus connexes, nécessitant une plus grande harmonisation; solutions de retour plus efficaces; «dernier kilomètre» de livraison)	Améliorer les mécanismes de règlement des litiges et les systèmes de protection des consommateurs
<b>Les détaillants en ligne</b>	Veiller à ce que les sites marchands des détaillants en ligne donnent des informations adéquates aux consommateurs		
<b>Les États membres, les autorités réglementaires</b>	<p>Améliorer au niveau national l'information sur les services de livraison de colis et les marchés de la livraison de colis</p> <p><i>États membres:</i> - s'appuyer sur les travaux en cours du GRESP afin de définir un cadre statistique pour la collecte de données pertinentes sur la livraison de colis nationale et transnationale auprès de tous les prestataires de services postaux</p> <p>- fixer des normes nationales claires de qualité de service pour la livraison (transnationale) de colis au titre de l'obligation de service universel et assurer un contrôle indépendant</p> <p><i>Autorités réglementaires nationales:</i> Publier annuellement les résultats des données statistiques et de l'évaluation des normes</p>		<p><i>États membres:</i> -mettre en œuvre les obligations d'information concernant les contrats conclus à distance ou hors établissement découlant de la directive sur les droits des consommateurs et encourager l'application de ces dispositions avant même que celles-ci entrent en vigueur</p> <p>- développer, conformément à l'article 19 de la directive sur les services postaux et à la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges pour tous les services de livraison de colis</p>

	de qualité de service		
<b>La Commission européenne</b>	<p>- lancer une étude portant sur la transparence des marchés de la livraison de colis et des services</p> <p>- publier un cinquième rapport sur l'application de la directive sur les services postaux, traitant du segment des colis de manière détaillée;</p> <p>demandeur au groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GRES P) d'établir un rapport concernant le niveau de qualité de service et les données statistiques sur les colis et d'effectuer une étude sur les marchés de la livraison transnationale de colis</p>	charger les organismes européens de normalisation d'élaborer des normes volontaires pour des systèmes communs d'adresses	<p>- mettre en lumière les questions entourant la livraison dans le cadre des orientations sur la mise en œuvre de la directive sur les droits des consommateurs qui seront publiées en 2014;</p> <p>- demander au GRESP d'analyser les réclamations des consommateurs concernant la livraison transnationale;</p> <p>- charger les organismes européens de normalisation d'élaborer des normes volontaires pour l'évaluation des réclamations</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Surveiller et superviser les progrès de manière régulière;</b></li> <li>- <b>Organiser des réunions et des ateliers spécialisés qui rassembleront toutes les parties prenantes, préciser clairement les résultats escomptés (et selon quel calendrier) et faire le point sur les avancées réalisées;</b></li> <li>- <b>Axer l'ordre du jour du forum annuel des utilisateurs des services postaux sur l'évaluation des progrès réalisés;</b></li> <li>- <b>Discuter des questions intéressant les États membres dans le cadre des comités institués en vertu de la directive sur les services postaux et de la directive sur le commerce électronique;</b></li> <li>- <b>Veiller à ce que les programmes de travail 2014/2015 du GRESP tiennent dûment compte des tâches recensées dans la présente feuille de route;</b></li> <li>- <b>Établir un rapport sur les progrès accomplis dans un délai de dix-huit mois à compter de l'adoption de la présente feuille de route;</b></li> <li>- <b>Définir des mesures supplémentaires (législatives ou non législatives) dans l'éventualité où la mise en œuvre et l'incidence de la présente feuille de route décevraient les attentes.</b></li> </ul>		