

Position sur l'évaluation des directives de passation de marchés publics de l'UE



PostEurop[•]

Publié par **POSTEUROP**
Bruxelles, le 7 Mars 2025
Registre de transparence EU : 092682012915-24

PostEurop[•]

À PROPOS DE POSTEUROP

POSTEUROP est l'association qui représente les opérateurs postaux européens depuis 1993 et est officiellement reconnue comme une Union restreinte de [l'Union postale universelle \(UPU\)](#).

Elle s'engage à soutenir et à développer un marché de la communication postale européenne durable et compétitif, accessible à tous les citoyens, et à garantir un service universel moderne et abordable.

Ses membres emploient **1,6 million de personnes** et livrent des milliards d'articles chaque année à plus de **295 millions de foyers** et **48 millions d'entreprises** à travers l'Europe.

Association des Opérateurs postaux publics européens AISBL

Boulevard Brand Whitlock 114
1200 Bruxelles
Belgique

T: + 32 2 761 9650

E: info@posteurop.org

posteurop.org | ©PostEurop

CONTEXTE

Parmi les questions réglementaires, la **passation de marchés publics** revêt une grande importance pour les opérateurs postaux. Les membres de PostEurop accueillent favorablement la consultation de la Commission sur l'évaluation de trois actes législatifs régissant les marchés publics dans l'UE (« comment acheter ») : les directives [2014/23/UE](#) (la directive sur les concessions), [2014/24/UE](#) (la directive sur les marchés publics) et [2014/25/UE](#) (la directive sur les secteurs spéciaux). La mise en œuvre et le développement des marchés publics de l'UE sont en effet d'une grande importance pour les membres de PostEurop.

Les membres de PostEurop sont particulièrement préoccupés par la directive sur les secteurs spéciaux, qui s'applique à différents segments postaux, notamment parce qu'un certain nombre d'opérateurs postaux la considèrent comme un « organisme public ».

En conséquence, PostEurop concentrera principalement ses contributions sur cette législation lors de la consultation.

Contexte de la Directive sur les secteurs spéciaux

Dans le cadre de la législation relative à la passation de marchés publics – qui s'applique notamment aux entreprises publiques – un régime spécial a été introduit par la Directive sur les secteurs spéciaux en raison de la nécessité de prendre en compte la spécificité des activités des sept secteurs d'utilité publique dans les États membres, pour lesquels les marchés étaient souvent (ou peuvent encore être) fermés et non encore (complètement) libéralisés. Étant donné que l'influence de l'État a souvent été très présente dans ces secteurs, l'objectif était d'éviter une distorsion de la concurrence due à cette influence gouvernementale affectant la politique de passation de marchés des entités fournissant

ces services spécifiques. Cependant, pour tenir compte des grandes différences existant entre les États membres concernant le degré d'influence gouvernementale ou de libéralisation de ces marchés, il a été décidé d'introduire un régime plus flexible par rapport au régime du « *secteur classique des marchés publics* ».

De plus, ce régime spécial est également considéré comme un régime transitoire en attendant la libéralisation générale de ces secteurs dans les États membres. Le secteur des télécommunications peut servir d'exemple à cet égard. Il faisait autrefois partie des activités concernées par le secteur des services d'utilité publique auquel s'appliquait le régime spécial des secteurs spéciaux. Étant donné que la concurrence effective a été introduite (*de jure et de facto*) dans ce secteur des télécommunications, ce secteur a été retiré du champ d'application matériel de ce régime spécial (*secteurs spéciaux*).¹ En outre, le législateur de l'UE a également introduit dans le « régime classique » un motif spécifique d'exclusion dans le domaine des communications électroniques/télécommunications afin de garantir que ces activités ne soient pas non plus soumises aux règles de passation de marchés publics du « régime classique ».



¹ Voir le considérant (5) de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 coordonnant les procédures de passation de marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des

transports et des services postaux [c'est-à-dire le prédécesseur de la directive 2014/25/UE].

Position des membres de PostEurop sur la consultation

La directive sur les secteurs spéciaux s'applique, entre autres, aux activités liées à la fourniture de « services postaux », qui comprennent le retrait, le tri, l'acheminement et la livraison de « colis postaux ». ² De plus, la directive sur les secteurs spéciaux couvre également « d'autres services que les services postaux », en particulier (i) les services de gestion des services postaux et (ii) les services concernant les colis postaux, tels que le courrier non adressé.



Il est important de rappeler que la directive sur les secteurs spéciaux a évolué au fil du temps et que les services suivants offerts par les opérateurs postaux ont été retirés de son champ d'application : les services à valeur ajoutée liés et fournis entièrement par des moyens électroniques, les services financiers, les services philatéliques et les services logistiques (services combinant la livraison physique et/ou l'entreposage avec d'autres fonctions non postales). ³

De plus, la directive sur les secteurs spéciaux ne s'applique pas aux activités relevant d'une activité d'utilité publique pertinente (telles que les « services postaux » ou « autres services que les services postaux ») si un État membre ou une entreprise publique ayant introduit une demande auprès de la Commission peut

démontrer que l'activité en question réalisée dans cet État membre est directement exposée à la concurrence sur des marchés auxquels l'accès n'est pas restreint. ⁴

De nombreuses exemptions ont été accordées au cours des dernières années, illustrant la nécessité de réformer le régime en ce qui concerne l'industrie postale. Si l'exception tend à devenir la règle, il est nécessaire d'adapter la règle à la réalité modifiée. ⁵

Dans ses récentes décisions concernant les demandes d'exemption, la Commission reconnaît qu'au moment de la mise en œuvre de la directive 97/67/CE (ce qui est le cas dans tous les États membres), l'accès au marché ne devait pas être considéré comme restreint. Et pour la grande majorité des services postaux (par exemple, la livraison de courrier express, les services de livraison de colis nationaux ou internationaux (standard ou express), les services de messagerie nationaux ou internationaux, le courrier non adressé, les services de salle de courrier, ...) pour lesquels une exemption a été demandée, la Commission – reconnaissant qu'il y avait une concurrence suffisante – a accordé une exemption à la directive sur les secteurs spéciaux à l'entité demandeuse.

En ce qui concerne les services postaux qui sont encore soumis à la directive sur les secteurs spéciaux, les membres de PostEurop souhaitent souligner que ces services sont fournis dans des marchés qui sont de jure ouverts à la concurrence et de facto très compétitifs. Dans le marché des colis, où il n'existe pas ou peu de barrières à l'entrée, nous observons une forte innovation, de nouveaux entrants sur le marché – avec de nouveaux modèles commerciaux – ainsi que des plateformes qui s'intègrent verticalement sur le marché. Dans le secteur du courrier, la concurrence est très intense, que ce soit sur des segments spécifiques du courrier (comme

² L'article 13 de la directive sur les secteurs spéciaux définit un « envoi postal » comme un objet adressé sous sa forme finale dans laquelle il doit être transporté, quel que soit son poids. En plus des objets de correspondance, ces objets incluent, par exemple, des livres, des catalogues, des journaux, des périodiques et des colis postaux contenant des marchandises, avec ou sans valeur commerciale, indépendamment du poids.

³ Article 6(2)(c) de la Directive précédente

⁴ Articles 34 et 35 de la Directive Services spéciaux

⁵ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/exempt-markets_en

le courrier international, le courrier recommandé, le courrier d'affaires, etc.), ou lorsque les opérateurs postaux tentent de concurrencer les alternatives numériques. Par conséquent, la pression concurrentielle exercée par les alternatives numériques moins chères doit être prise en compte.

Outre le fait que le niveau de concurrence atteint dans les différents marchés postaux ne justifie généralement plus que le secteur postal soit soumis à la directive sur les secteurs spéciaux, d'autres éléments plaident en faveur d'une exemption totale pour le secteur postal (de la directive sur les secteurs spéciaux et de la directive sur le secteur classique).

- Les opérateurs postaux sont soumis à la directive sur les secteurs spéciaux uniquement dans la mesure où ils sont fournis par un « organisme public ». Cela crée une situation dans laquelle, pour un même service, certains opérateurs postaux historiques sont soumis aux règles de passation de marchés publics, tandis que d'autres – notamment de grandes plateformes non européennes – ne le sont pas, ce qui peut être considéré comme **discriminatoire** et compromet l'objectif de développement d'un marché européen unique.
- La directive sur les secteurs spéciaux crée une **charge administrative excessive et déraisonnable**, des coûts supplémentaires et allonge les délais de passation des marchés pour les entités qui y sont soumises. Les opérateurs postaux peuvent constater que l'application des règles de marchés publics ne garantit en aucun cas un approvisionnement dans des conditions compétitives, mais entraîne bien plus souvent une augmentation des coûts en conduisant à un résultat sous-optimal (par exemple, les soumissionnaires potentiels renoncent à soumettre une offre en raison du processus complexe et des coûts liés à la préparation de l'offre). Dans ce contexte, l'introduction du règlement sur les subventions étrangères n'a fait qu'augmenter la charge administrative et les coûts également pour les entreprises publiques. Par conséquent, l'application

automatique du droit des marchés publics a déjà augmenté (et continuera d'augmenter à l'avenir) le coût de l'obligation postale universelle et (la nécessité de) son financement par l'État. Ce contexte explique les nombreuses demandes d'exemption des opérateurs postaux au cours des dernières années. Si les opérateurs étaient satisfaits du cadre juridique actuel, ils ne supporteraient pas la charge administrative et les coûts pour demander une telle exemption.

- Cela crée également un **problème de confidentialité** pour les opérateurs concernés, dont les plans d'achats (stratégiques) deviennent visibles publiquement. Cette création d'une transparence artificielle sur des marchés hautement concurrentiels a potentiellement pour effet de fausser la concurrence en facilitant la collusion tacite. Cela peut également conduire à une concurrence déloyale entre les opérateurs soumis aux règles de passation de marchés publics et ceux qui ne le sont pas.



Conclusion

En raison du processus de libéralisation complète du secteur postal et de l'évolution du marché, devenu très concurrentiel, les membres de PostEurop soulignent qu'il n'est plus nécessaire de réguler les achats des entités opérant dans le secteur postal. En résumé, les opérateurs postaux sont exposés à un niveau de concurrence garantissant que, même en l'absence de la discipline de passation de marchés instaurée par les règles détaillées de la directive 2014/25/UE, les achats liés à l'activité concernée seront effectués de manière transparente et non discriminatoire, sur la base de critères permettant aux acheteurs d'identifier la solution globalement la plus avantageuse économiquement. Comme exprimé précédemment⁶, **nous soutenons l'exclusion des entités postales du champ d'application de la directive**, de la même manière que les entités privées qui basent leurs décisions sur des critères purement économiques. En outre, nous demandons à la Commission de **prévoir une exclusion spécifique pour les services postaux dans le cadre du régime classique** afin d'éviter que certains opérateurs postaux aient à appliquer le régime classique plus strict pour leurs services postaux, après avoir été exemptés de l'application de la directive sur les secteurs spéciaux. En effet, cela ne saurait être l'objectif.

Enfin, si les opérateurs postaux ne doivent plus être soumis au régime des secteurs spéciaux et classiques, il n'y a également plus de raison de les soumettre au champ d'application de la directive 2014/23 sur les concessions. Par conséquent, les opérateurs postaux devraient également être exemptés de cette directive. Les membres de PostEurop se feront un plaisir de suivre et de contribuer aux analyses de la Commission en vue de la révision potentielle de la directive sur les secteurs spéciaux et d'engager un dialogue avec les parties prenantes concernées dans ce processus.



⁶ Green Paper de PostEurop sur la modernisation de la politique de passation des marchés publics de l'UE - Réponse au questionnaire de la Commission (18 avril 2011)

Pour en savoir plus, veuillez contacter :

Mme Christelle Defaye-Geneste

Présidente du CAE De PostEurop
La Poste Groupe

E: christelle.geneste@laposte.fr
T: +33 155 440 181

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

Crédits Photo : bpost, Hrvatska pošta, Correos,
An Post, La Poste Group