

N° 589

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement,

Par M. Jean BESSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 402 (2010-2011) et 590 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	7
II. L'ARRANGEMENT CONCERNANT LES SERVICES POSTAUX DE PAIEMENT	9
A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU NOUVEL ARRANGEMENT	9
B. LES EFFETS LIMITÉS EN DROIT FRANÇAIS	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14

Mesdames, Messieurs,

Après avoir examiné et adopté le projet de loi autorisant l'approbation de la convention postale universelle, signée à Genève le 12 août 2008, le Sénat est appelé à se prononcer sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement, qui a été signé en même temps que la convention postale universelle.

Ces deux accords internationaux ont été conclus dans le cadre de l'Union postale universelle. Alors que la Convention postale universelle contient des règles applicables au service postal international, c'est-à-dire des stipulations concernant les services de la poste aux lettres et des colis postaux et des dispositions relatives aux rémunérations que les opérateurs postaux se versent pour compenser les coûts de traitement et de distribution des envois postaux internationaux, cet arrangement concernant les services postaux de paiement porte sur les produits financiers traditionnellement offerts par les postes : mandat en espèces, mandat de versement, mandat de remboursement et virement postal et fixe les règles régissant ces produits au niveau international.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des pays membres de l'Union postale universelle se réunissent en congrès pour fixer le budget, adopter des normes et les principales décisions de stratégie et de politique générale.

Lors du Congrès de l'Union postale universelle (UPU), qui s'est tenu à Genève en 2008, il a été procédé à la révision des Actes de l'Union postale universelle régissant les services postaux et notamment de la Convention postale universelle. Lors de ce Congrès, les plénipotentiaires ont également approuvé un nouvel Arrangement, pris en application de l'article 22 de la Constitution de l'UPU. Cet article 22 précise que « *Les Arrangements de l'Union et leurs règlements règlent les services autres que ceux de la poste aux lettres et les colis postaux entre les pays membres qui y sont parties. Ils ne sont obligatoires que pour ces pays* ».

Ainsi, les services postaux de paiement font l'objet d'un Arrangement spécifique complété par un Règlement. Cet Arrangement concerne les produits financiers traditionnellement offerts par les postes historiques : mandat en espèces, mandat de versement, mandat de remboursement et virement postal.

Il fixe les principales règles régissant ces produits internationaux. Il fait l'objet à chaque Congrès d'aménagements.

Le Congrès de Bucarest de 2004 a voté une résolution chargeant les organes permanents de l'UPU de prendre des mesures pour développer les services financiers postaux. Parmi les mesures préconisées figuraient la refonte des Actes concernant les services financiers postaux, la création d'un réseau de paiement électronique mondial de l'UPU et la mise en place d'un système de transfert des fonds par voie électronique.

Les travaux menés à l'issue du Congrès de 2004 par le conseil d'administration et le conseil d'exploitation postale ont conduit à proposer au Congrès de 2008 un projet d'Arrangement beaucoup plus complet et précis que l'Arrangement de Bucarest.

C'est ce nouvel arrangement dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi.

I. L'UNION POSTALE UNIVERSELLE

Créée en 1874, l'Union postale universelle (UPU) est la deuxième plus ancienne organisation internationale, après l'Union internationale des télécommunications (UIT), et compte parmi les institutions spécialisées des Nations unies depuis 1948.

Organisation intergouvernementale composée de 192 pays-membres, l'UPU constitue le principal forum de coopération entre les gouvernements, les postes, les régulateurs et les nombreux autres acteurs du secteur postal.

Elle est la seule organisation internationale à représenter les intérêts du secteur postal dans le monde entier. Elle assure le fonctionnement d'un réseau véritablement universel dans ses dimensions physique, financière et électronique, fixe les règles concernant les échanges postaux internationaux et formule des recommandations visant à moderniser les produits et services, à stimuler la croissance du volume des échanges postaux, de la poste aux lettres, des colis et des services financiers, et à améliorer la qualité de service au profit des clients.

L'UPU n'intervient pas dans les affaires relevant des postes nationales. Les Etats et les postes nationales fixent leurs propres tarifs et décident de la nature et de la quantité des timbres-poste à émettre ainsi que du mode de gestion de l'exploitation et du personnel postal.

Tout membre de l'Organisation des Nations unies peut adhérer à l'UPU. Les pays souverains ne faisant pas partie de l'ONU peuvent également en devenir membres, à condition que leur demande soit approuvée par au moins les deux tiers des pays membres de l'Union. Actuellement, l'UPU compte 192 pays-membres.

Elle a son siège à Berne et sa langue officielle est le français.

La France fait partie des cinq plus gros contributeurs avec le Japon, l'Allemagne, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Sa contribution a été de l'ordre de 1,37 million d'euros en 2010. A ce montant s'ajoutent des frais supplémentaires pour la traduction simultanée lors des réunions du congrès et des conseils.

Le Congrès postal universel, qui a lieu tous les quatre ans, est l'autorité suprême de l'Union postale universelle. Il rassemble les plénipotentiaires des 192 pays-membres, qui se réunissent en vue d'adopter une nouvelle stratégie postale mondiale et de fixer les futures règles concernant les échanges postaux internationaux.

Entre deux Congrès, le Conseil d'administration, composé de 41 pays-membres, et le Conseil d'exploitation postale, constitué de 40 pays-membres, poursuivent les travaux de l'Union. Le Comité consultatif, dont les membres représentent les acteurs du secteur postal au sens large, y participe également. Le Bureau international joue le rôle de secrétariat au sein de l'Union et emploie environ 250 personnes.

L'UPU a aussi mis en place deux coopératives. La Coopérative télématique, via le Centre de technologies postales, développe des solutions efficaces et abordables qui permettent aux postes non seulement d'améliorer le traitement du courrier et la qualité de service, mais aussi de fournir des services financiers postaux modernes. La Coopérative EMS aide les opérateurs postaux désignés des pays-membres de l'UPU à proposer le service de courrier express – le principal service de messagerie des postes – afin de maintenir un niveau de qualité de service élevé.

Les Actes de l'Union postale universelle régissent les modalités d'acheminement et de distribution des envois postaux internationaux. Ils garantissent la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés et visent à encourager l'adoption de normes communes et équitables. Les Actes régissent également les rapports entre les Etats et entre les opérateurs désignés par les Etats pour assurer les obligations découlant de ces Actes.

Les Actes de l'Union postale universelle comprennent :

- la Constitution avec ses protocoles additionnels : c'est l'Acte fondamental, qui comprend les règles organiques de l'Union et la définition des Actes de l'UPU ; Des modifications ne peuvent y être apportées qu'à l'occasion des Congrès et sont consignées dans un protocole additionnel, également soumis à ratification. La Constitution actuelle date du Congrès de Vienne 1964, et il y a eu sept Protocoles additionnels ;

- le Règlement général, qui comporte les dispositions assurant l'application de la Constitution et le fonctionnement de l'Union ; Il est révisé à chaque Congrès ;

- la Convention postale universelle et ses règlements d'exécution, qui comportent les règles communes applicables au service postal international et les dispositions concernant les services de la poste aux lettres¹. Ces actes, comme les deux premiers, sont obligatoires pour tous les pays membres.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des Pays membres de l'UPU se réunissent pour amender les Actes.

Lors du Congrès de Genève qui s'est tenu du 23 juillet au 12 août 2008, une nouvelle Convention postale universelle et un nouvel arrangement concernant les services postaux de paiement ont été signés.

¹ la poste aux lettres comprend notamment : les lettres, les cartes postales, les imprimés, les cécogrammes, les journaux... etc., ainsi que des colis postaux

II. L'ARRANGEMENT CONCERNANT LES SERVICES POSTAUX DE PAIEMENT

A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU NOUVEL ARRANGEMENT

L'arrangement adopté lors du Congrès de 2008 a été signé par cent dix-sept pays membres dont dix-neuf pays de l'Union européenne. Il fixe des règles communes à tous les pays membres signataires afin de compenser les différences dans les législations nationales concernant les règles de sécurisation des transferts de fonds et de lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la criminalité financière. Il est entendu que la gestion de ces services postaux de paiement s'effectue dans le respect du droit national.

Cet arrangement est divisé en trois parties.

La première partie traite des principes communs applicables aux services postaux de paiement.

La portée de l'arrangement est strictement limitée aux services offerts par les postes : mandats en espèces, mandats de paiement, mandat de versement, virement postal.

Les principaux concepts utilisés dans l'arrangement font l'objet d'une définition précise afin d'éviter toute difficulté dans la mise en œuvre des dispositions.

Les obligations et attributions des pays membres sont fixées aux articles 3 et 4 :

- désignation de l'opérateur chargé d'assurer l'exploitation des services postaux de paiement que le pays membre veut voir offrir sur son territoire ;
- engagement d'assurer la continuité des services postaux de paiement.

Les opérateurs désignés sont responsables de l'exécution des services postaux de paiement et des risques opérationnels.

Dans cette partie sont également précisées :

- la règle de l'appartenance des fonds à l'expéditeur ;
- l'obligation de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la criminalité financière ;
- l'obligation de signaler les transactions suspectes conformément aux lois nationales.

Un règlement fixe les obligations supplémentaires à celles fixées dans l'arrangement.

La deuxième partie est consacrée aux règles applicables aux services postaux de paiement.

Cette partie plus technique fixe :

- les modalités de traitement des ordres postaux de paiement, les relations entre opérateurs désignés et les utilisateurs (traitement des réclamations, responsabilité, traitement de fonds) ;
- les relations notamment financières entre opérateurs désignés ;
- les modalités de règlement et de compensation.

La troisième partie traite des dispositions transitoires et finales concernant notamment la mise à exécution de l'arrangement au 1er janvier 2010.

Au total, le nouvel Arrangement devait répondre aux objectifs :

- de modernisation des règles de gestion des services postaux de paiement internationaux afin de prendre en compte les impératifs de sécurité et de fiabilité indispensables pour les mettre à un bon niveau de qualité ;
- d'identification pour le grand public de ces services par le biais d'une marque collective associée à une démarche de qualité ;
- de prise en compte des besoins des populations notamment migrantes qui demandent des services de transfert de fonds de qualité accessibles via le réseau postal interconnecté et dont les tarifs permettraient l'accessibilité au plus grand nombre ;
- de développement des services postaux de paiement électroniques qui devraient progressivement, pour certains pays, se substituer aux services sous forme papier.

Dans le cadre des négociations, la France a notamment veillé à ce que cet arrangement :

- énumère les services postaux de paiement afin qu'ils recouvrent les services offerts traditionnellement par les postes ;
- respecte les principes relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;
- laisse aux pays membres le choix des services à mettre en œuvre ;
- fixe un cadre souple mais renforçant la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité des services ;
- préserve un certain nombre de principes essentiels comme l'interopérabilité et la neutralité technologique ;
- prenne en compte la diversité des réseaux et permette des partenariats avec d'autres réseaux (banques) ;
- distingue les responsabilités respectives des Etats et des opérateurs.

B. LES EFFETS LIMITÉS EN DROIT FRANÇAIS

La Poste, dans le cadre de l'article R. 1-1-19 du code des postes et des communications électroniques, a été désigné comme l'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'Arrangement.

Sous réserve des dispositions de l'article 25 de la Constitution de l'UPU qui indique que « *l'approbation des Actes de l'Union est régie par les règles constitutionnelles de chaque pays signataire* », la France a notifié au Bureau international de l'UPU que La Poste était l'opérateur désigné pour offrir trois services postaux de paiement. En effet, l'article 1er (paragraphe 1 de l'Arrangement) impose aux Pays membres signataires de mettre en œuvre au moins l'un des quatre services postaux de paiement cités à ce même article 1^{er}. La France s'est engagée uniquement sur les mandats internationaux : mandats en espèces, mandats de paiement et mandat de versement. Il s'agit de services traditionnellement offerts par les postes. Ils sont très accessibles puisqu'ils ne nécessitent pas, pour l'expéditeur, d'être titulaire d'un compte tenu par l'opérateur désigné. Ces mandats restent actuellement des produits demandés par la clientèle. La Banque postale, filiale de La Poste a repris, lors de sa création au 1er janvier 2006, ce service des mandats nationaux et internationaux.

La qualité et l'accessibilité de ces services postaux de paiement devraient être améliorées par le nouvel Arrangement qui fixe un cadre commun aux échanges entre les opérateurs désignés. Ces nouvelles règles permettront à la Banque postale de sécuriser les services échangés avec les opérateurs désignés dont les pays n'ont pas mis en place une réglementation fixant des normes élevées de sécurité concernant les transferts d'argent.

Compte tenu de la demande de la clientèle, les mandats seront offerts soit sous la forme papier à un tarif très accessible mais avec un acheminement lent, soit sous la forme électronique qui permet un acheminement plus rapide et une plus grande fiabilité mais à un prix plus élevé qui devrait cependant rester inférieur au tarif de services express comme par exemple de Western Union. L'objectif de la Banque Postale est d'arriver au remplacement progressif de ces mandats « papier » par des mandats électroniques, mais la réalisation de cet objectif dépendra des accords passés avec les opérateurs des pays de destination et en fonction de la demande de la clientèle.

Dans le cadre de cet Arrangement, les Pays signataires souhaitent développer une marque collective permettant d'identifier les services postaux de paiement par rapport aux réseaux de transferts d'argent internationaux concurrents. L'objectif des travaux menés à l'UPU est d'associer à cette marque collective une qualité de service permettant l'identification et la valorisation de ces services postaux de paiement. Dans le cas des services postaux de paiement électroniques, les nécessaires évolutions applicatives et les coûts de leur maintenance seront couverts par les économies réalisées sur les frais d'affranchissement (notamment les envois en recommandé des

documents papier). Les impacts organisationnels ne peuvent pas être pris en compte à ce stade du fait que le processus est en phase d'initialisation. Un bilan économique du projet pourra valablement être réalisé lorsqu'un nombre significatif de transactions aura été dématérialisé. La Banque postale via La Poste devra fournir un bilan au ministère chargé des postes ainsi qu'au ministre chargé des finances.

CONCLUSION

Cet Arrangement a été signé par cent dix-sept pays membres. Il a été ratifié par treize pays membres.

Le Gouvernement français a, pour sa part, approuvé, le 9 octobre 2009, deux des Actes du Congrès de 2008 pour lesquels aucune autorisation législative d'approbation n'était requise selon les termes de l'article 53 de la Constitution française. Il s'agit du Huitième Protocole additionnel à la Constitution de l'UPU et du Premier Protocole au Règlement général de l'UPU.

Votre rapporteur vous recommande donc l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 21 mai 2013.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le présent projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'un examen en forme simplifiée en séance publique.