

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'arrangement concernant les services postaux de paiement

NOR : MAEJ1419878L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'Arrangement

A- Le cadre général

L'Union postale universelle (UPU) créée en 1874 est une organisation intergouvernementale du système des Nations Unies qui réunit 192 pays membres.

Elle a pour mission de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles ainsi que de garantir la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des pays membres de l'UPU se réunissent notamment pour amender les Actes. Lors du Congrès de Doha qui s'est tenu du 24 septembre au 15 octobre 2012, la Convention postale universelle a fait l'objet, comme à chaque congrès, des amendements estimés nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du service postal international et prendre en compte les évolutions de ce secteur. Ces Actes (documents de référence) de l'UPU sont composés de :

- 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 ;
- Le Règlement général, qui comporte les dispositions assurant l'application de la Constitution et le fonctionnement de l'Union ;
- La Convention postale universelle et ses Règlements d'exécution, qui fixent les règles communes applicables au service postal international ;
- Les Arrangements de l'Union.

Les Actes de l'UPU 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. Ils 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. Ces actes sont obligatoires pour tous les pays membres, à l'exception des arrangements.

Les arrangements sur les services postaux :

La constitution de l'UPU, dans son article 22, précise que « *Les Arrangements de l'Union et leurs règlements règlent les services autres que ceux de la poste aux lettres et des colis postaux entre les pays membres qui y sont parties. Ils ne sont obligatoires que pour ces pays* ».

Les services internationaux de paiement de la poste (mandats de la poste et virement postal) ont depuis longtemps fait l'objet d'un Arrangement (complété d'un règlement d'application) pris en application de l'article 22 précité. Le Congrès de 2008 a adopté un nouvel Arrangement totalement refondu à la demande du Congrès de 2004 concernant les services postaux de paiement (mandats en espèces, mandat de paiement, mandat de versement, virement postal) dont l'objet est de « *mettre en œuvre un service postal de paiement sécurisé, accessible et adapté au plus grand nombre d'utilisateurs sur la base d'un système permettant l'interopérabilité des réseaux des opérateurs désignés* ».

L'arrangement de 2012 présenté ici se substitue à celui de 2008. Il n'en est pas profondément différent sur le fond : un nombre restreint d'articles a été modifié notamment l'article 1er qui a élargi le nombre de produits concernés.

B- L'Arrangement sur les services postaux de paiement adopté à Doha en 2012

1/ Présentation :

Les amendements apportés dans le cadre de l'arrangement de 2012 étaient nécessaires pour garantir des services postaux de paiement adaptés à la demande. La date de mise à exécution de l'arrangement a été fixée au 1er janvier 2014 et restera en vigueur jusqu'à la mise à exécution des Actes du prochain Congrès.

Cet Arrangement, divisé en trois parties, fixe le principe suivant : l'échange des données nécessaires à la prestation des services est régi par le principe de la neutralité technologique.

La première partie divisée en 3 chapitres traite des principes communs applicables aux services postaux de paiement. La deuxième partie, également divisée en trois chapitres, est consacrée aux règles applicables aux services postaux de paiement. La troisième partie traite des dispositions transitoires et finales relatives aux réserves présentées au Congrès et modalités d'approbation des propositions relatives à la modification de l'Arrangement lors du Congrès et entre deux Congrès. Enfin, la mise à exécution de l'Arrangement est fixée au 1^{er} janvier 2014. Cet Arrangement demeurera en vigueur jusqu'à la mise à exécution des Actes du prochain Congrès qui se tiendra à Istanbul en 2016.

2/ Modifications apportées :

Le Congrès de Doha a permis la révision de l'arrangement sur les services postaux de paiement datant de 2008. Le nouvel arrangement apporte des modifications sur la portée de l'Arrangement en ajoutant :

- les mandats contre remboursement qui visent le paiement effectué par le destinataire d'un envoi ;
- les mandats en urgent qui visent la transmission d'un ordre postal de paiement dans un délai ne dépassant pas trente minutes.

L'Arrangement de 2012 renforce la confidentialité et la sécurité des données personnelles, prévoit la définition par le Conseil d'exploitation postale des objectifs et des normes de qualité de service, l'obligation pour les opérateurs désignés d'appliquer un nombre minimal d'éléments et de normes de qualité de service pour les services postaux transmis par voie électronique.

Enfin, le nouvel Arrangement clarifie les modalités relatives à la responsabilité des opérateurs en précisant que cette responsabilité cesse dès lors que les sommes ont été payées, créditées ou remboursées.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

A- Conséquences économiques

Le mandat postal est un produit offert depuis longtemps par La Poste pour le transfert national et transfrontière de fonds. Le mandat est maintenant régi par les dispositions du code monétaire et financier à l'exception des mandats sur support papier tel que défini par l'Union postale universelle (article L314-1).

Afin d'assurer la continuité de l'offre des mandats internationaux UPU, la France a notifié au Bureau international de l'UPU que La Poste était l'opérateur désigné pour offrir les trois services postaux de paiement : mandat en espèces, mandat de paiement et mandat de versement.

En effet, l'article 1er (paragraphe 1) de l'Arrangement impose aux Pays membres signataires de mettre en œuvre au moins l'un des six services postaux de paiement cités à ce même article 1er.

Le contre-remboursement est un produit associé à un envoi et non uniquement à des transferts de fonds. Il est offert par plusieurs organismes et opérateurs notamment par La Poste pour les envois de documents et de marchandises de moins de 2 kg vers la France.

Le virement qui permet un transfert de fond de compte à compte est un moyen de paiement très largement offert par le secteur bancaire.

Le mandat urgent qui suppose une transmission dans un délai ne dépassant pas trente minutes n'apparaît pas comme un produit nécessaire au regard des besoins des utilisateurs et des capacités des opérateurs de destination.

Ces services sont très accessibles notamment pour le mandat en espèces qui ne nécessite pas, pour l'expéditeur, d'être titulaire d'un compte tenu par l'opérateur désigné. La Banque postale, filiale de La Poste a repris, lors de sa création au 1er janvier 2006, ce service des mandats nationaux et internationaux. Les transferts internationaux de fonds par l'intermédiaire des mandats s'effectuent encore sous forme papier mais les utilisateurs se tournent de plus en plus vers l'option de la transmission sous forme électronique. Compte tenu de la demande de la clientèle pour des services diversifiés, les mandats continueront d'être 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 restera cependant inférieur aux tarifs de services express offerts par La Banque postale.

L'Arrangement qui comporte des obligations, vis-à-vis des pays membres et des opérateurs désignés, relatives à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, la criminalité financière et le signalement des transactions suspectes permettront à la Banque postale de sécuriser les services échangés avec les opérateurs désignés dont les pays n'ont pas de réglementation fixant des normes élevées de sécurité concernant les transferts d'argent. Les transferts d'argent s'effectuent en fonction d'accords bilatéraux passés avec d'autres opérateurs. Afin de bien identifier les services postaux de paiement, une marque collective devrait être utilisée par les opérateurs postaux désignés après enregistrement de la marque qui devrait s'effectuer au plus tard fin 2014. Des règles d'utilisation de cette marque seront fixées par le Conseil d'exploitation. L'objectif de l'Union Postale Universelle est d'associer à cette marque collective une qualité de service permettant l'identification et la valorisation de ces services postaux de paiement. L'objectif est aussi de limiter, pour La Banque postale, le coût des mandats en privilégiant les modalités électroniques. La mise en œuvre de cet Arrangement n'implique pas un schéma organisationnel spécifique.

B- Conséquences financières

Les tarifs des mandats internationaux UPU sont fixés librement par La Banque postale en fonction du montant des fonds transférés et selon le mode de transfert utilisé, mandats classiques ou mandats électroniques. Les utilisateurs de mandats internationaux UPU se tournent de plus en plus vers les mandats électroniques compte tenu de la réduction des délais qui compense le surcoût qui reste limité. Les mandats sous forme électronique se substituent ainsi au fur et à mesure aux mandats classiques dont l'utilisation deviendra de plus en plus marginale. La Banque postale privilégie également les mandats électroniques dont les coûts de gestion sont moindres que ceux des mandats papier.

C- Conséquences sociales

Le passage des mandats papier vers les mandats électroniques allège les coûts de gestion de ces mandats sans conséquence sur l'emploi. L'ensemble ne représentant qu'une partie faible de l'activité de La Banque postale qui dispose d'une offre diversifiée portant sur des services financiers, des produits d'épargne, des prêts immobiliers, de crédits à la consommation ainsi que des produits d'assurance et de prévoyance.

D- Conséquences environnementales

L'abandon progressif des mandats papier au profit des services électroniques diminuera la part des consommables dont le papier dans la gestion des mandats.

E- Conséquences juridiques : conformité avec le droit interne et le droit de l'Union européenne

- La désignation de La Poste comme opérateur chargé d'assurer l'exploitation des services postaux de paiement est compatible avec les articles L518-1 et L518-25 du code monétaire et financier¹. L'exploitation des services postaux de paiement sera assurée par La Banque postale, filiale de La Poste, qui est soumise aux dispositions du code précité.
- La directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur fixe les règles communes aux services de paiement fournis au sein de l'Union européenne. Cette directive a fait l'objet d'une transposition dans le code monétaire et financier notamment par l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de services de paiement et portant création des établissements de paiement.
- Les transferts de données personnelles en application de conventions internationales ont fait l'objet de plusieurs notes du Conseil d'Etat. Celui-ci a rappelé que le transfert de données personnelles vers un pays dont le niveau de protection ne présente pas de garantie suffisante au regard du niveau de protection accordée par le droit français, ne pouvait se faire que dans les conditions prévues par l'article 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les services postaux de paiement entrent dans le champ de cet article 69 paragraphe 5 (exécution d'un contrat entre le responsable du traitement et l'intéressé, ou de mesures précontractuelles prises à la demande de celui-ci).
- La Poste a procédé aux déclarations nécessaires auprès de la CNIL au regard de la loi de 1978.
- En vertu du principe de coopération loyale de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, les pays membres de l'Union européenne ont procédé, lors de la signature des Actes du Congrès le 12 **octobre 2012** à la déclaration suivante :

« Les délégations des pays membres de l'Union européenne déclarent que leurs pays appliqueront les Actes adoptés par le présent Congrès conformément aux obligations qui leur échoient en vertu du Traité établissant la Communauté européenne et de l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du Commerce. »

Cette déclaration indique que les pays de l'Union respecteront et privilégieront leurs engagements communautaires lors de la mise en œuvre de l'Arrangement.

¹Article L.518-25 « Dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste propose des produits et services au plus grand nombre, notamment le Livret A. A cette fin, et sous réserve, le cas échéant, des activités qu'elle exerce directement en application des textes qui la régissent, La Poste crée, dans les conditions définies par la législation applicable, toute filiale ayant le statut d'établissement de crédit... »

- A l'issue de la procédure de ratification d'approbation, le ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique adressera au président du conseil d'administration de La Poste un courrier précisant que :

- les engagements de la France concernent uniquement les mandats en espèces, les mandats de paiement, les mandats de versement et pour la seule durée de mise à exécution de l'Arrangement ;

- les mandats échangés entre opérateurs désignés dont le pays est situé dans l'Espace économique européen doivent être régis exclusivement par les dispositions du code monétaire et financier pertinentes. Les utilisateurs devront en être informés².

Pour les mandats internationaux échangés avec des opérateurs désignés dont le pays n'est pas dans l'Espace économique européen, l'Arrangement sera appliqué.

F- Conséquences administratives

Aucune charge supplémentaire n'est à prévoir pour l'opérateur désigné. Il devra néanmoins communiquer un bilan annuel au ministère de tutelle concernant la mise en œuvre de ces mandats postaux internationaux au titre de l'Arrangement de l'Union postale universelle.

III- Historique des négociations

La mise en œuvre de la résolution C 47/ Bucarest 2004 sur le développement des services financiers postaux, qui avait chargé le Conseil d'administration et le Conseil d'exploitation postale de l'UPU de prendre les mesures nécessaires pour développer les services financiers postaux notamment par la refonte des Actes concernant ces services, a abouti à l'Arrangement adopté par le Congrès du 11 octobre 2012. Cet Arrangement a été signé par la France le 12 août 2012. Les amendements apportés dans le cadre de l'arrangement de 2012 étaient nécessaires pour répondre à l'évolution des services postaux de paiement actuels. Chaque Congrès fait évoluer ces services en fonction des développements technologiques, des réseaux, de la demande des clients et de la concurrence sur le marché des services financiers transfrontaliers.

IV- Etat des signatures et ratifications

L'Arrangement de Doha a été signé par 115 pays membres. Le Bureau international de l'UPU indique que la République de Corée, la Fédération de Russie, la République de Slovaquie ont approuvé les trois Actes du Congrès de Doha : Règlement général, Convention postale universelle et Arrangement sur les services postaux de paiement.

Le gouvernement français a pour sa part, approuvé, le 24 février 2014, le Règlement général de l'UPU pour lequel aucune autorisation législative d'approbation n'était requise selon les termes de l'article 53 de la Constitution française.

²Note du CE 384-192 du 11 janvier 2011

V- Déclarations ou réserves

Les pays membres et Parties au Traité de l'Union Européenne ont également procédé à une déclaration lors de la signature des Actes reproduite ci-dessous :

« Au nom de la République fédérale d'Allemagne, de la République d'Autriche, de la Belgique, de la République de Bulgarie, de la République de Chypre, du Royaume de Danemark, de l'Espagne, de la République d'Estonie, de la République de Finlande, de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, îles de la Manche et île de Man, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la République slovaque, de la République de Slovénie, de la Suède et de la République tchèque, les délégations des pays membres de l'Union européenne déclarent que leurs pays appliqueront les Actes adoptés par le présent Congrès conformément à leurs obligations découlant du traité instituant la Communauté européenne et de l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce ».