

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1009174L/Bleue

PROJET DE LOI

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

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD OU CONVENTION

L'Union postale universelle est une organisation intergouvernementale du système des Nations unies qui réunit 191 pays membres. La France, pays membre fondateur, fait partie des cinq contributeurs les plus importants au budget de l'Union.

Cette organisation créée en 1874 a notamment 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. L'UPU s'est adaptée aux évolutions du secteur postal et de son environnement. Ainsi, elle s'est ouverte aux différents acteurs du secteur et a élargi son action et ses objectifs pour adapter et moderniser à la fois les règles relatives aux envois postaux internationaux et les relations entre opérateurs et clients et entre opérateurs.

Tous les quatre ans, les plénipotentiaires des pays se réunissent en Congrès pour adopter des normes et les principales décisions de stratégie et de politique générale. Le dernier Congrès s'est tenu à Genève en 2008 et la France a été élue membre du Conseil d'administration et du Conseil d'exploitation postale.

Lors de ce Congrès, les plénipotentiaires ont 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. En 2004, la France a signé le nouvel Arrangement qui est entré en vigueur le 1er janvier 2006 jusqu'à la mise en exécution des Actes du Congrès de 2008, soit le 1^{er} janvier 2010.

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. Ce nouveau projet d'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 veillé à ce que cet Arrangement :

- 1- énumère les services postaux de paiement afin qu'ils recouvrent les services offerts traditionnellement par les postes ;

- 2- respecte les principes relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;

- 3- laisse aux pays membres le choix des services à mettre en œuvre ;

- 4- fixe un cadre souple mais renforçant la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité des services ;

- 5- préserve un certain nombre de principes essentiels comme l'interopérabilité et la neutralité technologique ;

- 6- prenne en compte la diversité des réseaux et permette des partenariats avec d'autres réseaux (banques) ;

- 7- distingue les responsabilités respectives des Etats et des opérateurs.

Ces objectifs ont été atteints.

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD OU CONVENTION

- *Conséquences économiques*

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 1er. 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 au dernier trimestre 2011 un bilan au ministère chargé des postes ainsi qu'au ministre chargé des finances.

- Conséquences financières

La Banque postale fixe librement ses tarifs. Pour le mandat international, les tarifs appliqués aux clients dépendent du montant du mandat et s'il s'agit d'un mandat international ordinaire ou d'un mandat express. Les mandats internationaux ordinaires ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les mandats express (tarifs moins élevés, délais de mise à disposition des fonds plus longs...). Les coûts induits par la gestion électronique des services postaux de paiement ne devraient pas être pris en compte car la substitution du mandat papier par le mandat électronique devrait s'effectuer de manière progressive comme indiqué ci-dessus et les charges potentielles supplémentaires devraient être couvertes par les économies notamment de papier.

- Conséquences sociales

Le développement de l'électronique dans la gestion des services postaux de paiement devrait en alléger le coût de gestion pour La Banque postale mais il n'entraîne pas de conséquences sociales car les mandats internationaux ne sont qu'une partie mineure de l'activité de La Banque postale qui développe d'autres services bancaires, produits financiers, d'épargne et de prévoyance.

- Conséquences environnementales

L'objectif de développer l'électronique dans les services postaux et les services postaux de paiement affiché par l'UPU a été concrétisé dans l'Arrangement et dans son règlement. La généralisation du système électronique permettra d'économiser l'équivalent d'environ 500 000 feuilles de papier A4 ainsi que, en plus, pour le back office, environ 10 % de cette quantité de papier. La Banque postale a procédé à cette estimation en fonction des transferts avec le Maghreb et l'Afrique.

- Conséquences juridiques

La désignation de La Poste comme l'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 Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/67/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE : cette directive fixe les règles communes aux services de paiement fournis au sein de l'Union européenne. Elle 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.

¹ Article 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... »

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 août 2008 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.

La Banque centrale européenne, en vertu 2 des missions qui lui sont confiées notamment dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a émis un avis en date du 30 novembre sur la ratification de l'Arrangement. Dans cet avis publié sur son site, la BCE a relevé des incompatibilités entre l'Arrangement et la directive précitée 2007/64/CE. Il s'agit des articles 2-27(révocabilité de l'ordre), 6 (appartenance des fonds), 19-1(réclamations) et article 20 (responsabilité) de l'Arrangement.

Dans ses conclusions, la BCE demande aux Etats signataires de cet Arrangement de veiller à ce que « la ratification de l'Arrangement ne compromette pas l'application des dispositions nationales pertinentes transposant la directive 2007/64 et (de prendre) les mesures appropriées à cet égard ».

Dans le prolongement de la déclaration du Congrès de 2008 jointe au projet de loi et pour que l'offre de services postaux de paiement faite dans le cadre de l'Arrangement respecte les dispositions du code monétaire et financier transposant la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, les modalités de mise en œuvre de l'Arrangement seront précisées à La Poste. A l'issue de la procédure de ratification, un courrier sera adressé au président du Conseil d'administration de La Poste 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 informés.

Par ailleurs, la publication de l'Arrangement concernant les services postaux de paiement au Journal officiel, sera accompagnée de celle de la Déclaration signée par les Etats membres.

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

² Articles 127 paragraphe 4 et 282 paragraphe 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cet Arrangement fixe les principales règles relatives à la gestion des services postaux de paiement internationaux afin d'assurer un socle commun et ad minima aux services postaux de paiement. Ainsi l'Arrangement :

- donne une définition des concepts utilisés dans le cadre de l'Arrangement ;
- fixe les garanties données aux expéditeurs concernant l'appartenance des fonds, la confidentialité, les réclamations, la responsabilité des opérateurs, le remboursement des fonds, les informations qui doivent leur être données ;
- précise les obligations des opérateurs entre eux (responsabilité, rémunération, la séparation des fonds, les modalités de traitement des échanges entre eux..) et les relations financières.

L'Arrangement fixe également les principes liés aux échanges informatisés et tenant à l'interopérabilité, à la sécurisation au suivi du traitement de l'ordre postal de paiement.

L'Arrangement fait obligation aux opérateurs de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour remplir les obligations découlant de la législation nationale et internationale notamment pour ce qui concerne le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la criminalité financière.

Pour ces dernières, le Règlement d'application de cet Arrangement précise ainsi que les opérateurs sont tenus :

- d'établir et d'appliquer un programme de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement d'activités du terrorisme et la criminalité financière conforme à leur législation nationale,
- de vérifier l'identité des expéditeurs, conformément à leur devoir de vigilance relatif aux utilisateurs en fonction de données fixées,
- à une obligation de détection, surveillance et de signalement des transactions.
- Conséquences administratives

Aucune charge notable 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.

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS

Les négociations découlent de la mise en œuvre de la résolution C 47/ Bucarest 2004 sur le développement des services financiers postaux qui a 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.

Dans le cadre de ces conseils, des travaux ont été menés sur ce sujet par les pays membres dont la France, en concertation avec les opérateurs et avec l'appui du Bureau international de l'UPU. La proposition du conseil d'administration concernant ce projet d'Arrangement a été adoptée par le Congrès de Genève de 2008. La France a signé cet Arrangement concernant les services postaux de paiement le 12 août 2008.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

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.