

N° 4837²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant approbation du sixième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, de la Convention, du Règlement général et de l'Arrangement signés au Congrès postal universel de Beijing le 15 septembre 1999

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES MEDIA
ET DES COMMUNICATIONS**

(25.11.2002)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Jean-Marie HALSDORF, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Alex BODRY, Mme Mady DELVAUX-STEHRÉS, M. Robert GARCIA, M. Marcel GLESENER, M. Fernand GREISEN, M. Paul HELMINGER, M. Jean-Paul RIPPINGER et M. Patrick SANTER, Membres.

*

A. Antécédents

Le projet de loi soumis à l'examen de la Commission des Media et des Communications porte approbation du 6e Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, de la Convention, du Règlement général et de l'Arrangement signés au Congrès postal universel de Beijing le 15 septembre 1999. Il a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur en date du 30 août 2001. Le texte a été accompagné d'un exposé des motifs, d'une synthèse des articles modifiés par le 22e Congrès de l'Union postale universelle, et du texte de la stratégie postale de Beijing.

Le projet ainsi que l'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 19 mars 2002, ont été présentés à la Commission lors de la réunion du 4 novembre 2002, date à laquelle Monsieur Jean-Marie Halsdorf a également été désigné rapporteur.

Le rapport de la Commission des Media et des Communications a été adopté lors de la réunion du 25 novembre 2002.

**B. Quelques données illustrant le contexte du réseau
postal mondial à l'aube du 21e siècle**

- Plus de 1,1 milliard de lettres sont déposées chaque jour pour être distribuées à une destination nationale. Ainsi, la poste traite au total 413 milliards d'envois intérieurs par an.
- Chaque jour, près de 24 millions de lettres sont envoyées au-delà des frontières nationales. Cela représente un trafic annuel d'environ 8,6 milliards d'envois postaux internationaux.
- Chaque personne dans le monde envoie en moyenne 71 lettres par an. Dans les pays développés, cette moyenne dépasse 400 envois, tandis que dans les pays en développement, elle varie entre 5 et 33 envois.
- Au total, 3,4 milliards de colis sont expédiés par an. Cela représente une moyenne de près de 10 millions de colis par jour.

- Les services postaux emploient quelque 5,9 millions de personnes et représentent ainsi le plus gros employeur du monde. Cela signifie qu'en moyenne un employé postal dessert près d'un millier de clients potentiels.
- La poste compte 770.000 bureaux de poste sédentaires, ce qui représente le réseau le plus étendu du monde.
- Le nombre de véhicules motorisés servant à la distribution postale est estimé à plus d'un demi-million, ce qui représente le plus grand parc de véhicules civils du monde.
- Les clients de la poste peuvent déposer leur courrier dans près de trois millions de boîtes aux lettres à travers le monde.

C. Les travaux du Congrès

Le Débat général du Congrès qui avait eu lieu les 26 et 27 août 1999 avait eu comme sujet phare „*le droit universel à la communication – défis et opportunités pour la poste*“. Ce fut à l'issue du Débat général du Congrès que l'UPU a adopté la Stratégie postale de Beijing, qui constitue le document de caractère stratégique de l'Union pour les années 2000 à 2004. Elle dresse un programme d'action ambitieux et cohérent, destiné à répondre aux besoins sans cesse changeants et nécessairement exigeants des clients postaux à travers le monde. Les objectifs définis par le Congrès s'adressent aussi bien aux gouvernements, aux administrations postales et aux unions restreintes qu'aux organes permanents de l'UPU.

Le Congrès s'est également fixé 26 stratégies¹ en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie postale de Beijing, qui sont au nombre de six:

- a) **Le Service postal universel.** Il s'agit d'assurer la prestation d'un service postal universel permettant aux clients d'envoyer et de recevoir des marchandises et des messages où qu'ils soient dans le monde.

Au vu des différences importantes pouvant exister entre les infrastructures postales d'un pays à l'autre, il est indiqué de détecter les facteurs à l'origine de ces différences, qui peuvent être chroniques, voire structurels, alors que d'autres ne sont que temporaires. Dans le contexte d'un service postal universel, il devient donc de plus en plus important de définir la portée et les caractéristiques du service postal universel, en tenant compte non seulement des pays où l'accès au service postal est plus limité, mais aussi des pays qui ont une infrastructure postale bien établie. Voilà pourquoi, les organes de l'UPU doivent s'efforcer d'intégrer les divers éléments du service postal universel fournis par les pays membres afin de renforcer la prestation du service postal universel à l'échelle internationale.

- b) **La qualité de service du réseau postal international.** Il s'agit de rehausser la qualité du réseau postal international afin que les clients disposent de services postaux sûrs, fiables et efficaces.

Les organes de l'Union sont appelés à augmenter la qualité du service postal. Dans ce contexte, les organes de l'Union peuvent faire des évaluations, des comparaisons, des analyses, des mesures et des rapports et peuvent communiquer des informations. Ils promeuvent les coopérations techniques, et ce particulièrement dans des pays en voie de développement. Les organes de l'Union peuvent aussi fournir des services centralisés ou multilatéraux au nom des pays membres, par exemple en ce qui concerne la mise au point d'applications pour la gestion du courrier ou la fourniture de services de réseau au nom des pays membres.

- c) **La viabilité économique du réseau postal international.** Il s'agit d'améliorer le coût/efficacité du réseau postal international de manière à permettre aux clients de disposer de services postaux à des conditions abordables.

Bien que les décisions concernant les prix des produits et services postaux soient prises par chaque administration en particulier, l'UPU peut contribuer à cette prise de décision en mettant au point des méthodes normalisées d'estimation des coûts, en établissant des critères pour la prise de décision en matière de dépenses d'équipement et en expliquant quels éléments il convient de prendre en compte pour déterminer les tarifs postaux. Malgré la diversité des méthodes d'estimation des coûts ou de fixation des prix, les administrations et les gouvernements veulent savoir s'ils utilisent les systèmes

¹ Il est renvoyé à l'exposé des motifs pour les diverses stratégies en appui des objectifs fixés par l'UPU.

financiers et comptables appropriés. Les organes de l'UPU peuvent également apporter une contribution appréciable en entreprenant des études et en effectuant une analyse sur des questions concernant la fixation des prix des produits et des services postaux, le coût de la fourniture des services postaux ou l'accès à la chaîne d'exploitation postale. Ils peuvent rendre compte des résultats de ces études et élaborer et recommander, le cas échéant, des directives à ce sujet.

Le Congrès a également chargé les organes de l'Union de trouver un consensus au sujet des systèmes de règlement et de compensation des services postaux internationaux.

- d) **Marchés et produits postaux.** Il s'agit de répondre, grâce à une meilleure connaissance du marché et à la création de produits, aux besoins et aux attentes des clients des services postaux.

Les organes de l'UPU disposent de nombreux moyens pour atteindre l'objectif de répondre de la manière la plus efficace aux besoins et aux attentes des clients de la poste dans le domaine des marchés postaux. A titre illustratif, les pays en voie de développement ont besoin d'offrir une vaste gamme de produits et de services, qui assurent la viabilité économique de leurs services postaux. Certains de ces produits et services sont porteurs de revenus supplémentaires qui peuvent aider les administrations à investir et à renforcer de cette manière le réseau postal de tous les services. Les organes de l'Union postale peuvent ainsi prêter assistance à ces administrations membres pour les aider à offrir de tels services. Les clients de la poste du monde entier en profitent également, car c'est le réseau postal international tout entier qui s'en trouve renforcé.

- e) **Réforme et développement de la poste.** Il s'agit de permettre aux clients des services postaux, grâce à une réforme et au développement de la poste, de profiter au maximum des changements technologiques, économiques et réglementaires de l'environnement postal.

Bon nombre de pays ont d'ores et déjà entamé de grands programmes de réforme, et les organes de l'Union postale universelle se sont également efforcés de démontrer que l'amélioration du service postal au profit de tous les usagers du monde passe par une réforme structurelle. Les diverses stratégies visent à transformer, sous la tutelle d'un ministère public, les administrations postales en des entreprises commerciales centrées davantage sur la clientèle et dotées d'une autonomie de gestion et d'une autonomie financière suffisantes. Ces stratégies englobent entre autres les actions menées en collaboration avec des organisations telles que la Banque mondiale et d'autres banques de développement, ainsi qu'avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le succès des efforts de développement de la poste implique également la fourniture d'une assistance technique aux pays membres. Du fait qu'il existe un lien étroit entre la réussite du développement et la réforme du secteur postal, d'une part, et l'application de techniques modernes de gestion de ressources humaines, d'autre part, les pays membres ne sauraient garantir un service postal de qualité à leurs clients sans avoir un personnel postal motivé, qualifié et attentif à la demande des clients. Les organes de l'UPU peuvent jouer un rôle important en aidant les pays membres à améliorer les aptitudes et le niveau d'exécution des tâches de leurs employés postaux, par exemple par l'élaboration de programmes de formation, la fixation de critères de référence et la communication d'informations.

- f) **Coopération et interaction entre les principales parties concernées.** Il s'agit de renforcer et d'élargir la coopération et l'interaction entre les parties ayant un intérêt dans le secteur postal. C'est une des missions essentielles de l'UPU. Les stratégies en vue de la réalisation de cet objectif visent à fournir un cadre d'action pragmatique pour les différents organes de l'Union postale universelle. Il est évident que les parties concernées ne sauraient collaborer et avoir une interaction mutuelle si elles ne se rencontrent pas, si elles n'échangent pas entre elles des idées et si elles ne font pas connaître leurs points de vue. C'est la raison pour laquelle l'un des moyens les plus importants pour les organes de l'Union consiste en un forum, de portée mondiale, où elles pourront débattre des questions qui les intéressent et trouver des solutions viables. A cela s'ajoute le recueil, le traitement et la diffusion de l'information. D'autres stratégies reflètent la nécessité de continuer d'améliorer la structure organique de l'UPU et d'améliorer les qualifications et les résultats de l'action des personnes engagées dans le travail de l'Union. Il faut qu'une culture et un mode d'organisation s'installent qui soient fondés sur l'efficacité, la transparence et l'ouverture.

A côté de ces travaux relatifs à la stratégie postale de Beijing, le Congrès a également procédé à l'élection des membres du Conseil d'administration et du Conseil d'exploitation postale. L'attribution de la présidence du Conseil d'exploitation postale pour la période qui s'étend entre deux Congrès fait l'objet d'un vote en Conseil. Lors de la séance constitutive du 10 septembre 1999 le Conseil a élu à la présidence le Portugal.

Les recommandations relatives aux futurs rôle et structure de l'UPU ont également été débattues au Congrès de Beijing, et un Groupe de haut niveau, composé de représentants de 25 pays, a été constitué pour proposer, au cours des deux prochaines années, les changements à apporter à la structure de l'UPU. Afin de stimuler la participation aux travaux de l'UPU des parties intéressées par la poste, un Groupe consultatif ouvert aux unions postales régionales, aux organisations non gouvernementales ainsi qu'aux opérateurs privés a été instauré. On a également approuvé la tenue d'un „Forum mondial de politique postale“ entre les Congrès, pour permettre aux pays membres d'examiner et d'affiner les orientations stratégiques de leurs services postaux.

D. Modifications adoptées par le 22e Congrès de l'Union postale universelle

Pour la vue détaillée des articles modifiés par le 22e Congrès de l'Union postale universelle, il est judicieux de se référer au projet de loi (pp. 6-11), étant donné qu'une grande partie des dispositions concernent le fonctionnement interne de l'organisation postale. Les modifications sont relatives au 6e Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle, au Règlement général de l'Union postale universelle, au Protocole final de la Convention postale universelle et à l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste.

En ce qui concerne le Protocole final de la Convention postale universelle, il est à noter que la nouvelle convention, qui a été soumise au Congrès de Beijing, se limite aux dispositions régissant les relations de nature intergouvernementale ou ayant un caractère si fondamental et nécessitant l'aval du Congrès. Elle contient par ailleurs des dispositions régissant le service des colis postaux. Les règlements qui découlent de la Convention renferment toutes les règles qui ne sont pas soumises au Congrès. Ils sont donc complémentaires à la Convention.

Parmi les modifications apportées aux textes originaux des Actes concernant les services financiers postaux, il est à souligner la fusion, le regroupement et l'harmonisation des textes originaux de tous les Actes en vigueur des services financiers postaux selon la nouvelle ordonnance des actes qui comportent actuellement l'ensemble des clauses relatives aux services des mandats de poste, des chèques postaux et des titres relatifs aux envois contre remboursement.

E. Travaux de la Commission des Media et des Communications et du Conseil d'Etat

Le projet de loi sous rubrique a été soumis à l'analyse de la Commission des Media et des Communications dans sa réunion du 4 novembre 2002. Le Conseil d'Etat a proposé un texte alternatif, qui n'a pas soulevé d'opposition de la part des membres de la Commission et qui est dès lors repris ci-dessous.

F. Texte proposé par la Commission des Media et des Communications

Au vu de ce qui précède, la Commission des Media et des Communications propose à la Chambre des Députés de voter le texte dans la teneur qui suit:

*

„PROJET DE LOI
portant approbation du sixième Protocole additionnel à la Constitu-
tion de l'Union postale universelle, de la Convention, du Protocole
final, du Règlement général et de l'Arrangement signés au Congrès
postal universel de Beijing, le 15 septembre 1999

Article unique.– Sont approuvés les Actes du XXIIe Congrès postal universel, signés à Beijing, le 15 septembre 1999, à savoir:

1. le Sixième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle;
2. la Convention postale universelle;
3. le Protocole final de la Convention postale universelle;
4. le Règlement général de l'Union postale universelle;
5. l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste.“

Luxembourg, le 25 novembre 2002

Le Rapporteur,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Laurent MOSAR

