

FRAIS TERMINAUX

NOUVELLES FRONTIÈRES POUR UN MONDE EN MUTATION

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



UPU

UNION
POSTALE
UNIVERSELLE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



Adopté par le Congrès de Tokyo 1969, le système de frais terminaux est entré en vigueur en juillet 1971; dorénavant, le pays d'origine rémunérerait le pays de destination pour le traitement et la distribution du surplus de courrier international de surface. Cette décision a fait date, marquant l'entrée du système postal mondial dans une nouvelle ère. Dans cette étude, nous examinons les conséquences et les complexités de ce changement.

Le Congrès de Tokyo n'était pas le premier à examiner la question de la compensation; toutefois, les propositions dans ce domaine avaient toujours été rejetées auparavant par respect pour l'un des principes de base de l'Union: le non-partage des frais. Dès sa création en 1874, l'UPU a appliqué le principe selon lequel le pays d'origine ne devait pas payer le pays de destination pour la distribution du courrier, car une lettre génère une réponse et les quantités de lettres envoyées et reçues tendent à s'annuler. Mais au cours des quatre-vingt-quinze premières années d'existence de l'Union, plusieurs pays ont demandé que l'application de ce principe soit modifiée, car ils recevaient beaucoup plus de courrier international qu'ils n'en expédiaient et ils ont fait valoir qu'ils devaient être indemnisés pour l'augmentation des coûts de traitement. À la fin des années 60, le principe du non-partage des frais, qui avait été appliqué depuis la fondation de l'Union, ne correspondait plus aux réalités du monde moderne.

Depuis l'entrée en vigueur des premiers taux de frais terminaux en 1971, le marché postal et le contexte socioéconomique mondial ont considérablement évolué. La présente étude porte sur l'évolution du système de frais terminaux depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui et analyse les principaux facteurs politiques et commerciaux qui ont façonné le système de rémunération de l'UPU. Cette étude revient sur les modifications du système de frais terminaux adoptées lors de chaque Congrès et qui reflètent un équilibre entre des intérêts politiques et économiques concurrents. Le système de frais terminaux évolue constamment dans un contexte socioéconomique et politique changeant et s'adapte à la dynamique et aux changements du marché. Dans cette étude, nous examinons et analysons au moins huit grandes questions de politique générale ainsi que les facteurs déterminants liés à l'évolution du système de frais terminaux.

Le **réseau postal mondial** est le premier facteur analysé. L'UPU est fondée sur le principe d'un territoire postal unique au sein duquel l'échange réciproque des envois de la poste aux lettres est sous-tendu par la notion d'universalité, les Pays-membres étant tenus d'accepter, de traiter et de distribuer les envois postaux. Les frais terminaux servent à indemniser l'opérateur désigné dans le pays de destination pour l'exécution de cette obligation, qui prévoit le traitement, le transport et la distribution des envois de la poste aux lettres qu'il reçoit. Il est important de garder à l'esprit qu'aucun opérateur désigné ni aucun Pays-membre ne contrôle exclusivement le système de frais terminaux. La force du système réside dans le fait qu'aucun pays ne peut concevoir unilatéralement son propre système de rémunération. Toutefois, les tendances allant dans le sens d'une plus grande flexibilité et de taux fixés en fonction du marché ont été au cœur des débats lors des derniers Congrès. Bien entendu, la réalité mondiale exige une coopération entre les nombreux Pays-membres de l'UPU et chaque pays peut, en fin de compte, juger nécessaire d'accepter certains compromis raisonnables afin de poursuivre les objectifs concernant le territoire postal unique prévu dans les Actes de l'Union.

Dans le cadre du **service postal universel**, chaque Pays-membre s'engage à assurer un service postal universel de base, accessible à la population et fourni à des prix raisonnables. Le mode de prestation du service tient compte de questions telles que l'accessibilité, le caractère abordable et un niveau de qualité acceptable. L'un des principaux objectifs de l'UPU est de fournir un service universel, à un prix abordable, pour l'expédition et la réception d'envois de la poste aux lettres à destination et en provenance de tous les citoyens de tous les pays, y compris les pays en développement et les lieux où le service n'est pas rentable et qui sont difficiles à desservir. En raison de cet engagement envers chaque citoyen, l'UPU a élaboré des politiques en matière de distribution, des accords de compensation et des mécanismes correcteurs pour renforcer la capacité des opérateurs désignés à fournir un service universel à des prix abordables.

Les questions de politique générale en matière de service universel concernent les frais terminaux de deux manières spécifiques. Premièrement, le service postal universel mondial constitue l'un des fondements de l'UPU et les frais terminaux sont un moyen par lequel les pays s'indemnisent mutuellement pour la prestation de ce service mondial. Ainsi, les dispositions relatives aux frais terminaux concernant l'application de taux minimaux et maximaux ont une incidence directe sur l'universalité, la couverture des coûts et le caractère abordable du service postal universel mondial. Deuxièmement, la mise en œuvre du service postal universel au niveau national a un impact direct sur la mise en œuvre du système de frais terminaux puisque les tarifs nationaux, réglementés par l'autorité nationale compétente, sont utilisés comme références pour calculer la rémunération au titre des frais terminaux. Dans l'ensemble, tant du point de vue du courrier arrivant que du courrier partant, il est important d'équilibrer les différents objectifs – en particulier ceux qui concernent les taux de rémunération, compétitifs et abordables, couvrant les coûts – car ils sont d'une importance capitale pour la durabilité et le développement du service universel.

Le **développement du marché**, défini par la concurrence, la demande du marché et l'évolution du comportement de la clientèle, a été un facteur clé de l'évolution du système de frais terminaux. L'essor du commerce électronique, auquel s'ajoute la libéralisation généralisée des marchés postaux, a facilité l'émergence de nouveaux opérateurs désignés qui fournissent des solutions autres que celles du réseau postal mondial à la clientèle des services postaux internationaux. En raison du développement technique et de l'évolution du comportement des consommateurs, les moteurs traditionnels de la croissance du commerce international et des investissements transfrontaliers se sont affaiblis, tandis que le commerce électronique transfrontalier, notamment le commerce B2C, a maintenu une forte croissance et est devenu un nouveau moteur de la croissance économique mondiale. Le réseau postal mondial et les opérateurs désignés sont des acteurs, des promoteurs et des bénéficiaires importants du commerce électronique transfrontalier.

Le courrier transfrontalier présente une sensibilité au prix relativement importante en raison de l'existence d'autres canaux d'expédition physiques et électroniques et de l'évolution de la composition des flux de la poste aux lettres internationale, marquée par une diminution des envois contenant de la correspondance et par une augmentation des petits paquets contenant des marchandises, qui sont susceptibles d'être soumis à des augmentations de tarifs, notamment lorsque des prestataires de services concurrents s'efforcent de gagner des parts de marché. Dans ce contexte, les préoccupations relatives à la pression concurrentielle ont toujours constitué un aspect important des négociations sur le système de frais terminaux. Des taux de frais terminaux plus élevés pourraient se traduire par une hausse des prix pour les utilisateurs du système postal et, par conséquent, affaiblir la position concurrentielle des services postaux par rapport aux transporteurs privés. Le système de frais terminaux s'est adapté aux nouvelles conditions du marché depuis sa mise en place en 1971, mais le rythme de changement requis n'a jamais été aussi rapide qu'aujourd'hui.

Dans le nouvel ordre économique qui émerge des accords commerciaux multilatéraux, tels que les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'idée d'un monde sans frontières devient de plus en plus une réalité. Compte tenu du rôle de plus en plus important du secteur postal dans la facilitation du commerce international, en particulier le commerce électronique, tous les aspects du lien entre les systèmes de rémunération de l'UPU (et les principes de politique générale qui les sous-tendent) et les flux commerciaux internationaux font l'objet d'un examen approfondi. Les tensions et les synergies résultant de l'application des principes de politique générale régissant les systèmes de rémunération de l'UPU ont une incidence sur le développement durable du commerce ainsi que sur la pertinence des cadres existants et futurs de **politique commerciale** – tels que ceux instaurés par l'OMC et divers accords de libre-échange.

La multiplication des accords commerciaux multilatéraux dans les années 90 a entraîné une incompatibilité croissante entre les obligations découlant de ces accords et les traitements préférentiels dont bénéficiaient les pays en développement dans le cadre du système de frais terminaux. Associé au principe du taux fixe appliqué pendant les premières décennies du système de frais terminaux, cet arrangement a constitué un terrain fertile pour la croissance du repostage, c'est-à-dire le réacheminement d'envois postaux par des réseaux commerciaux ou postaux permettant de profiter financièrement des failles du système de frais terminaux. Il est important de noter que ce traitement préférentiel des pays du système transitoire a été progressivement réduit depuis que le Congrès de Washington 1989 a introduit un système de taux à deux niveaux, qui a été suivi par une réduction progressive des écarts entre les différents taux appliqués entre les pays industrialisés et les pays en développement. En fait, même les pays les moins avancés satisferont à toutes les principales exigences du système cible d'ici à 2022, notamment en ce qui concerne l'application de taux spécifiques à chaque pays pour tous les formats de la poste aux lettres.

Les décideurs doivent prendre en considération de nombreux facteurs, parfois contradictoires, lorsqu'ils définissent les relations économiques avec les autres pays du monde. Les frais terminaux sont un instrument parmi d'autres dans l'élaboration des relations commerciales multilatérales, mais ils peuvent parfois constituer l'élément central du dialogue sur le commercial international. En fait, compte tenu du rôle de plus en plus important du secteur postal dans la facilitation du commerce international, notamment le commerce électronique, des questions ont été soulevées au sujet de la manière dont les Pays-membres de l'UPU remplissent leur obligation d'assurer l'accès universel à des services postaux internationaux abordables dans le cadre d'un marché de la distribution du courrier transfrontalier de plus en plus concurrentiel. Dans ce contexte, l'évolution du système de frais terminaux est de plus en plus déterminée par les relations économiques générales entre les pays ainsi que par les efforts visant à concilier les accords de rémunération avec les différents programmes commerciaux.

La concurrence entre les opérateurs désignés et les transporteurs privés a soulevé des questions de politique générale qui n'auraient pas pu être anticipées en 1969, lorsque le système de frais terminaux a été adopté. À la fin des années 80 et au cours des années 90, l'environnement des services postaux internationaux et nationaux dans le monde a connu des changements rapides et spectaculaires en termes de politique réglementaire, de statut juridique et de concurrence. L'objectif fondamental de la **politique de concurrence** est de prévenir toute distorsion de la concurrence. Ce n'est pas un but en soi, mais plutôt une condition pour parvenir à un marché concurrentiel dans lequel les consommateurs et les expéditeurs commerciaux ont le choix. Ainsi, les règles de concurrence font partie des instruments de promotion du bien-être économique général.

Dans les années 80 et 90, les appels se sont multipliés en faveur d'un système de frais terminaux répondant aux exigences du cadre européen de la politique de concurrence en cours d'élaboration. La principale demande visait à ce que les frais terminaux soient plus étroitement liés aux coûts de traitement et de distribution supportés par l'opérateur de destination. Dans ce contexte, un accord de la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications à la fin des années 80 et les accords REIMS dans les années 90, ainsi que d'autres processus, ont apporté une plus grande discipline commerciale dans le cadre des négociations sur les frais terminaux, avec une reconnaissance croissante de la nécessité de réformer le système en l'orientant vers un système de rémunération de plus en plus spécifique à chaque pays et axé sur les coûts et le marché et qui favorise l'amélioration de la qualité du service du courrier international. Ces accords ont été à l'origine des changements importants apportés au système de frais terminaux, tels que l'utilisation de taux spécifiques à chaque pays, qui tiennent compte du poids, du nombre d'envois et des tarifs du régime intérieur afin de se rapprocher des principes axés sur les coûts et le marché.

Malgré les progrès importants réalisés dans les années 90 et 2000 dans la mise en place de conditions plus équitables entre les opérateurs désignés et les transporteurs privés, dans les années 2010, certaines parties prenantes et certains décideurs ont soutenu que le système de frais terminaux était toujours inéquitable et entraînait des distorsions du marché. Dans un environnement de marché en évolution rapide, sous l'effet d'une croissance accélérée des volumes de petits paquets issus du commerce électronique transfrontalier, les consommateurs et les entreprises exportatrices ont bénéficié du système, car les taux de frais terminaux, avant la mise en œuvre des réformes du Congrès d'Istanbul 2016 et du Congrès extraordinaire de Genève 2019, ont facilité le commerce international ainsi que l'accès aux marchés internationaux et favorisé la baisse des tarifs d'expédition des marchandises achetées en ligne, en particulier les marchandises en provenance d'Asie. L'importante révision du système de frais terminaux, avec l'introduction des taux autodéclarés pour les petits paquets en 2020, a considérablement réduit les distorsions du marché qui existaient auparavant. Toutefois, comme le prévoit la résolution C 13/2021 du Congrès d'Abidjan, sur le plan de rémunération intégrée, l'impact du système de frais terminaux sur les différentes parties prenantes et les acteurs du marché devra être réévalué au cours du cycle d'Abidjan (2022–2025) dans le cadre du développement continu du système de frais terminaux et des autres systèmes de rémunération.

Par le biais du système de frais terminaux, le secteur postal joue un rôle important dans la promotion du **développement socioéconomique**, car des services postaux abordables, efficaces et universels réduisent considérablement les coûts de transaction entre les opérateurs désignés, permettant aux citoyens de chaque pays d'accéder à un vaste réseau de communication et d'infrastructures avec des services de distribution dans le réseau postal de tout autre pays du monde. Dans de nombreux pays, et en particulier dans les pays en développement à faible revenu et les pays les moins avancés, la rémunération au titre des frais terminaux représente une importante source de revenus pour le financement des opérations postales. En outre, grâce au Fonds pour l'amélioration de la qualité de service, issu de la rémunération au titre des frais terminaux, les pays en développement ont accès à des ressources financières qui ont soutenu les efforts louables des Pays-membres de l'UPU pour renforcer la qualité, la fiabilité et la durabilité du réseau postal mondial et améliorer le service de la poste aux lettres.

Différents Congrès ont appuyé l'adoption d'un système de frais terminaux plus équitable entre les pays ayant des niveaux différents de développement économique postal, tout en tenant compte des intérêts des pays en développement, qui ont besoin d'aide et de temps pour mettre en place des systèmes appropriés de comptabilité analytique et optimiser leurs opérations et la tarification postale afin d'atteindre l'objectif consistant à disposer de tarifs nationaux fondés sur les coûts.

Les réunions au cours desquelles les frais terminaux sont discutés, négociés et fixés suscitent beaucoup d'intérêt ainsi que la participation active des différents acteurs du réseau postal mondial. Bien que les parties prenantes agissent toutes en fonction de leurs propres objectifs et intérêts, le but est d'équilibrer les différents intérêts et de rechercher, dans un esprit de compromis, de convergence et de consensus, un système de frais terminaux adapté au prochain cycle quadriennal entre deux Congrès. Ces négociations tiennent compte d'un large éventail d'**intérêts différents des parties prenantes**, tels que les intérêts sociaux, économiques et culturels des utilisateurs du réseau postal, la nécessité d'une rémunération adéquate couvrant les coûts pour les opérateurs désignés importateurs et exportateurs, les intérêts économiques des transporteurs privés ou d'autres acteurs du secteur postal élargi, les besoins des pays en développement à faible revenu en ce qui concerne l'accès abordable au réseau postal mondial et la dépendance financière à l'égard des frais terminaux pour l'entretien et le développement de leur infrastructure nationale ainsi que les autorités nationales et internationales de régulation qui représentent des intérêts et des objectifs politiques différents.

Dans la seconde moitié des années 80, le système de frais terminaux a été mis à l'épreuve par l'accroissement de la concurrence et des exigences de la clientèle en termes d'**amélioration de la qualité de service**. Depuis lors, plusieurs Congrès ont introduit des éléments importants axés sur la qualité dans le système de frais terminaux, les augmentations de taux étant subordonnées à l'amélioration de la qualité de service et aux échanges de données électroniques (facultatifs) qui améliorent la visibilité des envois postaux circulant dans le réseau pour la clientèle et les services d'exploitation.

Il est important de comprendre que la plupart des changements apportés au système de frais terminaux sont le résultat de l'interaction entre différents facteurs et objectifs stratégiques. Bon nombre des défis, des possibilités et des objectifs stratégiques décrits dans la présente étude serviront à orienter les discussions et les travaux sur les futurs systèmes de frais terminaux. En fait, le travail sur le futur système de frais terminaux a déjà commencé avec l'adoption par le Congrès d'Abidjan 2021 du plan de rémunération intégrée. Ce plan crée le cadre dans lequel le système de frais terminaux sera transformé en un système de rémunération reflétant la nouvelle réalité dans laquelle les opérateurs désignés traitent et livrent de plus en plus de petits paquets générés par le commerce électronique.

Le futur système de rémunération devra tenir compte du fait que le courrier – tant national qu'international – est un secteur de plus en plus commercial, et toutes les prédictions vont dans le sens d'un avenir où le commerce électronique et les services postaux à vocation commerciale prendront encore plus d'importance. Étant donné que la distribution internationale des petits paquets et des envois contenant des marchandises fait partie d'un segment de marché plus concurrentiel que celui des lettres et documents traditionnels, elle présente de nouveaux enjeux pour les gouvernements et les régulateurs nationaux.

Sur un marché en évolution rapide, la compétitivité du réseau postal mondial en termes de prix et de performance, mais aussi de qualité de service, de fiabilité et de fourniture de services axés sur le marché, devrait devenir plus importante que jamais. Cette étude montre comment, au cours des cinquante dernières années, le système de frais terminaux a progressivement évolué vers un système de rémunération spécifique à chaque pays qui est axé sur les coûts et le marché et favorise l'amélioration de la qualité de service du courrier international. Dans un avenir proche, le système de frais terminaux devrait faire l'objet de nouvelles améliorations dans le cadre du plan de rémunération intégrée, ce qui devrait permettre de poursuivre le développement, l'intégration et la modernisation des futurs systèmes de rémunération.

Depuis sa création il y a un demi-siècle, le système de frais terminaux s'est heurté à de nombreux problèmes et obstacles. Dès le début, au Congrès de Tokyo, les délégués ont eu la difficile tâche de décider de rompre avec le principe fondamental de réciprocité qui régissait le système postal mondial depuis près de cent ans. Depuis lors, l'évolution du marché et les progrès technologiques, ainsi que les objectifs de politique générale et les intérêts nouveaux et concurrents des parties prenantes, ont façonné le réseau postal mondial et le système de frais terminaux que nous connaissons aujourd'hui. Il ne fait aucun doute que le système de frais terminaux actuel est très différent de celui que la communauté postale internationale connaissait lorsqu'il a été instauré en 1971. Et le système de demain sera encore différent de celui qui existe aujourd'hui. À mesure que le système de frais terminaux évolue, la communauté postale internationale devrait comprendre que les leçons du passé fournissent des orientations importantes pour relever les futurs défis.

UNION POSTALE UNIVERSELLE

Bureau international
Weltpoststrasse 4
3015 BERNE
SUISSE

Tél: +41 31 350 31 11
Courrier électronique: info@upu.int



UPU | UNION
POSTALE
UNIVERSELLE