



Agence de Régulation des Postes
et des Communications Électroniques

RAPPORT SYNTHÈSE

SUR L'ORGANISATION ET LE
DEROULEMENT DU SEMINAIRE DE
FORMATION SUR LA REGULATION
POSTALE DU 09 AU 11 MAI 2011 A
BRAZZAVILLE

Mai 2011

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action de la Direction de la régulation postale, un séminaire de formation sur la régulation postale a été organisé par l'Agence de régulation de postes et des communications électroniques, en collaboration avec l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, dans la salle de conférence de l'hôtel Marina, du 09 au 11 mai 2011.

Ce séminaire, dont les cérémonies d'ouverture et de clôture ont été présidées par Monsieur Yves CASTANOU, Directeur Général de l'Agence de régulation des postes et des communications électroniques, a été animé par le Professeur Matthias FINGER, spécialiste en management des Industries de réseaux et conseiller du Gouvernement Helvétique.

Ledit séminaire a connu la participation de près d'une soixantaine (60) de délégués, dont ceux des opérateurs postaux privés, de l'opérateur public, du ministère de tutelle, de la Direction générale des postes et télécommunications et de l'Agence de régulation.

Ce séminaire de formation avait pour objectif principal, d'une part, d'édifier les différentes parties prenantes du secteur postal sur les enjeux et les défis de la régulation postale et, d'autre part, de renforcer les capacités, de favoriser le changement de culture et des mentalités de principaux acteurs du secteur [postal]. Il était axé sur trois thèmes principaux, à savoir :

- L'analyse de l'industrie postale ;
- La Régulation postale
- Le service universel.

Le présent rapport fait un bilan sommaire sur les préparatifs, le déroulement des travaux, les résultats obtenus, les enseignements ou leçons tirés de ce séminaire et les propositions.

I. ORGANISATION DU SEMINAIRE

1.1. Préparatifs

Des dispositions idoines ont été prises, aussi bien pour l'invitation de l'animateur et des participants, que pour la mise en place de la logistique nécessaire (location et sonorisation de la salle, confection des badges, mise en route des délégués des antennes, accueil, hébergement et déplacement de l'animateur, déplacement des séminaristes de l'agence, restauration, etc.

Toutefois, quelques faiblesses ont été notées, notamment le retard observé dans la production du programme de la cérémonie d'ouverture et dans la distribution des invitations adressées aux opérateurs privés.

1.2. Organisation proprement dite du séminaire

1.2.1. Déroulement des travaux

Les travaux du séminaire de formation sur la régulation postale se sont déroulés, selon le programme établi, dans un climat serein, convivial et responsable et dans de bonnes conditions matérielles et techniques requises.

Toutefois, il importe de signaler, également ici, certains aspects négatifs comme les retards observés lors de la cérémonie d'ouverture des travaux et lors du démarrage des travaux la deuxième journée, l'inadaptabilité de la configuration du site ayant réduit la mobilité des séminaristes, le non enregistrement,

par le secrétariat, des commentaires de l'animateur et des exposés, fort riches, des résultats des ateliers de travail, etc.

1.2.2. Appréciation générale des enseignements reçus et de l'animateur

Les enseignements dispensés ont été de bonne qualité et à la hauteur des attentes des participants. Ils ont permis à ceux-ci d'acquérir de nouvelles connaissances et d'appréhender la double problématique de la régulation postale et du service postal universel.

Les participants ont été, également, édifiés sur la nécessité de la mise en place d'une autorité de régulation indépendante et impartiale, en vue, entre autres, de faire respecter le jeu de la concurrence.

S'agissant de l'animateur du séminaire, celui-ci a été excellent, très courtois et a fait preuve, d'une part, d'une maîtrise parfaite de l'ensemble des thèmes abordés pendant les trois jours de travaux ; et d'autre part, d'une disponibilité à toute épreuve, en répondant à toutes les questions posées par les participants.

De même, la méthodologie pédagogique qu'il a utilisée a facilité la compréhension des sujets traités.

1.2.3. Appréciation générale des contributions des participants aux débats

Les délégués au séminaire, quant à eux, ont participé, de manière active, aux débats qui ont eu lieu pendant les trois jours de travaux. En effet, ils ont soulevé des questions liées aux thèmes abordés et participé aux travaux en atelier, organisés à la fin de l'exposé de chaque thème.

Il convient de noter, ici, que les débats engagés, au cours de ce séminaire, ont été d'un bon niveau, comme le témoigne l'animateur qui, dans son appréciation datée du 13 mai 2011, a estimé que ce séminaire a été de « haute qualité »

II. RESULTATS OBTENUS

Dans ce chapitre ont été résumés les enseignements essentiels qui ont été donnés par l'animateur dans les trois domaines ciblés, à savoir : l'analyse de l'industrie postale, la régulation postale et le service universel.

2.1. Sur l'analyse de l'industrie postale

Au niveau de ce thème, l'animateur a d'abord abordé la question de la libéralisation des industries de réseaux en général, avant de procéder à l'analyse de l'industrie postale au niveau mondial. De cette analyse, il est ressorti que la poste n'est pas une industrie au sens propre du terme, en ce qu'elle n'est pas une chaîne de valeurs données où tous les concurrents se partagent cette valeur.

Malgré tout, la poste est une industrie avec :

- des économies d'échelles, notamment au niveau du coût de distribution ;
- des économies de densité (villes plus intéressantes que les campagnes) ;
- une intensivité en travail ; les postes, dans le monde, constituant des entités à forte mains d'œuvre.

L'analyse de l'industrie postale est, ainsi, indispensable pour mesurer le potentiel de profit généré par les différentes activités afin de définir les types de business modèles qui conviennent d'implémenter tout en tenant compte de la perspective (nationale ou commerciale) qui doit guider la démarche.

2.2. Sur la régulation postale

Il existe trois dimensions de la régulation :

1. Dimension économique :
 - barrières à l'entrée ;
 - abus de position dominante
2. Dimension politique :
 - équité ;
 - continuité du service ;
 - accessibilité
 - prix abordables
3. Dimension technique :
 - interopérabilité ;
 - interconnexion ;
 - gestion des ressources rares ;
 - management du système.

Les caractéristiques d'un bon régulateur est d'être indépendant, impartial et respectueux de la loi.

En ce qui concerne particulièrement son caractère indépendant, un régulateur en jouit lorsqu'il :

- est effectivement indépendant vis-à-vis des entreprises qu'il régule ;
- est effectivement indépendant vis-à-vis des autorités politiques ;
- dispose d'une autonomie organisationnelle (moyens financiers et personnel compétent propres).

Cette indépendance est nécessaire dans la mesure où elle ne permet pas aux entreprises de faire du lobbying et, au gouvernement, de favoriser l'opérateur public et fausser ainsi le jeu de la concurrence.

Les missions du régulateur peuvent se résumer comme suit :

- octroyer les licences et les autorisations ;
- surveiller le marché ;
- surveiller le service universel ;
- surveiller les opérateurs et les tarifs ;
- protéger les consommateurs ;
- résoudre les conflits ;
- réguler la concurrence ;
- conseiller l'autorité politique ;
- élaborer la réglementation du secteur (mission sur laquelle l'animateur a émis des réserves).

Les bénéfices d'une bonne régulation s'entreviennent sur trois niveaux :

- au niveau des opérateurs, en ce qu'elle induit :
 - une stabilité du secteur ;
 - une sécurité juridique notamment pour les privés ;

- la protection contre l'interférence politique en ce qui concerne l'opérateur public ;
- au niveau de l'économie nationale, en ce qu'elle prend en compte :
 - la satisfaction des consommateurs prise en compte
 - une amélioration des infrastructures pour l'économie nationale
- au niveau des autorités politiques, en ce qu'elle implique :
 - une meilleure surveillance du secteur
 - un service universel instauré et adapté
 - une meilleure qualité de service pour les citoyens

Les limites de la régulation sont :

- le régulateur ne peut pas aller à l'encontre de ce qui a été décidé politiquement, de même, qu'elle ne peut pas se substituer à la politique ;
- le régulateur ne peut pas créer un marché là où il n'y a pas de potentiel de marché ;
- le régulateur ne peut pas générer des investissements. Il peut, toutefois, en garantir la sécurité à travers une réglementation claire et adaptée.

2.3. Sur le service universel

Différence entre service public et service universel :

- le service public est une politique publique ayant trait au développement territorial, à l'équité sociale, à l'emploi, à la protection de l'environnement et à la sécurité. Ce service est fourni par une administration ou une entreprise publique.
- Le service universel, quant à lui, est une protection des consommateurs dans un marché libéralisé et ce en termes de qualité de service, d'accessibilité et de prix abordable. Ce service est fourni par un opérateur agréé, par l'Etat, et surveillé par un régulateur.

Conception du service postal universel :

- Le service postal universel est conçu comme un droit d'accès des consommateurs postaux comprenant un minimum de services de qualité définie, qui doivent être fournis dans l'ensemble du pays, à des prix abordables, au bénéfice des utilisateurs, peu importe leur localisation géographique.

La libéralisation consiste à réduire la protection du monopole, tout en préservant le service universel

Rôle de régulateur :

- Garantir le respect du service universel ;
- Veiller à ce que les recettes du monopole ne soient pas utilisées pour financer les services libres, mais pour compenser les pertes du service universel ;
- Faire l'état des statistiques ;
- Réguler l'accès aux goulets d'étranglement postaux ;
- Dans certains pays, garantir l'accès aux réseaux de distribution de l'opérateur public.
- Assurer la surveillance du marché

Coût du service universel :

- Pour calculer le coût du service universel, il faut tenir compte de la distribution et des offices de poste.
- Le surcoût du service universel est obtenu en faisant la différence entre les résultats d'un opérateur sans service universel et ceux d'un opérateur avec service universel.

Financement du service universel :

- Par le secteur :
 - ✓ Le monopole ;
 - ✓ Le fonds du service universel auquel tous les opérateurs du secteur participent (jamais appliqué, irréaliste) ;
 - ✓ Par une taxe rajoutée sur les services aux consommateurs (pas encore appliqué) ;
- Par les autorités publiques : en terme de subvention
 - ✓ En principe interdit, mais toléré par la Commission européenne ;
 - ✓ Les autorités locales ou régionales ;
 - ✓ Protéger l'opérateur public pour lui permettre de financer, lui seul, le service universel
 - ✓ Autoriser l'opérateur public à redéfinir le service universel et surtout le réseau en vue de réduire les coûts de ce service
 - ✓ Revoir le service universel à la baisse afin de réduire son coût.
 - ✓ Adapter le fonds du service universel du secteur des postes en le fusionnant à celui des télécommunications.

III. ENSEIGNEMENTS OU LECONS TIRES(ES) ET PROPOSITIONS

3.1. Enseignements ou leçons tirés (es)

3.1.1 En matière d'industrie postale.

- la poste est un marché en déclin notamment dans son segment poste aux lettres ;
- La limitation dans le temps de sa chaîne de valeur est un obstacle à son adaptation au nouvel environnement ;
- Toutefois une évolution positive est notée dans l'ensemble du fait de l'association avec les nouvelles technologies.

3.1.2. En matière de régulation postale

- Le régulateur doit se soucier de l'impartialité de ses décisions, afin qu'elles ne soient pas attaquées par les tribunaux
- il n'y a pas un modèle type de régulation postale à transposer. Cependant, il existe des pistes à explorer et à adapter, en fonction des réalités propres à chaque pays.
- Il existe une nécessité indéniable de créer des partenariats entre l'opérateur public et les opérateurs privés, en vue de satisfaire les besoins toujours croissants des consommateurs.
- La régulation postale repose sur deux composantes essentielles, à savoir : la régulation de l'accès au marché et la régulation du service universel.
- Pour garantir l'efficacité de ses actions, le régulateur doit être indépendant vis-à-vis des autorités politiques et des entreprises qu'il régule.

- Il existe deux types de régulateur : le régulateur sectoriel lequel traite les questions d'accès au marché et le régulateur de la concurrence qui traite les questions d'abus de position dominante.
- La régulation a un coût pour les opérateurs du secteur régulé.
- La régulation ne peut pas aller à l'encontre de ce qui a été décidé politiquement, de même, qu'elle ne peut pas se substituer à la politique.
- Observation d'une certaine inappétence des investisseurs en dépit de l'action du régulateur
- La régulation postale est très sensible politiquement du fait que la Poste est une industrie à forte main-d'œuvre
- Un des buts de la régulation est d'optimiser le bien-être de la population
- En matière postale, la notion de ressources rares n'a pas de pertinence ;
- Nécessité de développer la culture du chiffre auprès des opérateurs privés.

3.1.3. Service universel

- Le service universel peut être défini comme une protection du consommateur dans un marché libéralisé. C'est un droit qui lui est reconnu, peu importe son lieu d'habitation.
- Pour définir le contenu du service universel, il est nécessaire de consulter, au préalable, les consommateurs en vue de connaître leurs besoins.
- Le service universel doit être adapté aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- Le coût du service universel doit être calculé, non par l'opérateur public, mais par les économistes de l'autorité de régulation.
- Le financement du service universel, par le secteur, est un modèle qui n'a jamais été appliqué.
- La régulation de l'accès aux goulets d'étranglement postaux, un des rôles de l'autorité de régulation, concerne bien les boîtes postales et le changement des adresses.
S'agissant particulièrement de la gestion des adresses, celle-ci implique de mettre en place un "système d'adressage et de codes postaux" qui n'existe pas encore dans notre pays. Celui-ci vise, dans le cadre de l'initiative mondiale « Une adresse pour chacun – un message pour le monde » lancée en juin 2009 par l'Union Postale Universelle, que chacun ait une adresse, afin de favoriser la communication entre les personnes privées, les administrations publiques et les entreprises. Pour mémoire, l'UPU étudie les possibilités de relier l'adresse physique à l'adresse électronique pour favoriser, entre autres, le développement du commerce électronique.
- A ce jour, il n'existe aucun modèle de système de financement du service universel qui marche, de par le monde.
- Le régulateur a le devoir de créer des conditions de sécurité des investissements, en vue de favoriser l'entrée des investisseurs et dynamiser ainsi le secteur.
- La nécessité d'exiger des performances de la part de l'opérateur postal public pour toute subvention reçue ; cette subvention devant être donnée sur la base des objectifs définis et mesurables, dans un cadre déterminé, du genre contrat de plan.

3.2. Propositions

Eu égard aux enseignements reçus au cours du séminaire, il paraît nécessaire de :

- redéfinir le contenu actuel du service universel (Loi n°10-2009), en procédant, au préalable, à une consultation des consommateurs, en vue de connaître exactement leurs besoins.

- Donner une place importante aux projets liés aux NTIC dans cette redéfinition du contenu du service universel.
- Repenser à un autre système de financement du service universel qui n'handicape pas les opérateurs à y contribuer (prépondérance de l'Etat ou fonds virtuel).
- Bien circonscrire et prendre en compte, dans les textes à venir, la dimension de la régulation de la concurrence sur laquelle la loi n°10-2009 est muette.
- Organiser une formation spécifique sur le calcul des coûts de service universel dont la problématique a été abordée de manière superficielle.
- Organiser des voyages d'études dans au moins deux pays cités comme étant les modèles en matière de service universel (Corée du Sud, Rwanda, Suisse, Mozambique, etc).
- Inscire, parmi les projets prioritaires de l'agence de régulation, le projet « Mise en place d'un système d'adressage et de codes postaux». Pour la gouverne, l'adressage est maintenant considéré comme une question importante dans l'infrastructure socioéconomique des pays.

CONCLUSION

Le séminaire de formation sur la régulation postale a répondu, comme nous l'avions souhaité, aux attentes de l'agence de régulation, en ce qu'il a permis aux participants d'appréhender le rôle du régulateur et l'aspect bénéfique d'une bonne régulation, dans un marché libéralisé.

Beaucoup de connaissances ont été acquises sur la régulation et le service universel. A contrario, certaines préoccupations n'ont pas été abordées, sinon de manière superficielle, comme les méthodes de calcul des coûts de service universel qui nécessitent un approfondissement.

S'agissant de la participation des opérateurs postaux privés au séminaire, celle-ci a atteint, en terme de mobilisation, le taux de 82 % (18 participants sur 22 invités) et, en terme de présence, un taux d'environ 30 % (18 présents sur une moyenne de 60 participants).

En dépit de ces taux de participation intéressants, il a été déploré l'absence des délégués des opérateurs tels que DHL, UNIVERSAL EXPRESS et UPS.

Ainsi, au terme de cette activité, les cadres de la direction de la régulation postale se disent heureux et satisfaits d'avoir réussi à organiser ce séminaire de formation sur la régulation postale.

Fait à Brazzaville, le

Direction de la Régulation Postale.