

SEMINAIRE DE FACILITATION ET DE DEVELOPPEMENT DES AFFAIRES POSTALES

THEME : LES DEFIS DE LA REGULATION POSTALE AU BENIN

RAPPORT GENERAL

INFOSEC LES 28 ET 29 AOUT 2013

INTRODUCTION

Les 28 et 29 août 2013, s'est tenu à l'INFOSEC de Cotonou, le séminaire de facilitation et de développement des affaires au profit des opérateurs postaux.

Ce séminaire organisé par l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications a pour thème « Les défis de la régulation postale au Bénin ».

Ont pris part audit séminaire, outre les cadres de l'ATRPT, les représentants des ministères ci-après :

- le Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication (MCTIC) ;
- le Ministère du Développement de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)
- le Ministère de L'Evaluation Publique et des Programmes de Dénationalisation (MEPPD).

Ont également participé au présent séminaire, les représentants des prestataires de services postaux ouverts à la concurrence et les associations de consommateurs.

I. DE LA CEREMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture, présidée par Monsieur Moudjibou EMMANUEL, représentant du Président de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications empêché, a été marquée par deux allocutions :

- le mot de bienvenue du Secrétaire Exécutif de l'ATRPT;
- l'allocution du représentant du Président de l'ATRPT.

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, Monsieur Moudjibou EMMANUEL, a dans son allocution, rappelé l'importance du secteur postal dans l'économie nationale et la nécessité de le réguler sans faire obstacle à son développement. Il a également fait un bref historique des efforts consentis par l'Autorité de Régulation dans le cadre de la dynamisation du secteur postal et la mise en œuvre de la réglementation en la matière. Il a enfin invité les participants à ne ménager aucun effort pour apporter leurs contributions aux différentes propositions que l'ATRPT soumet à leurs observations.

Le Secrétaire Exécutif a également souhaité la bienvenue aux participants et a notamment rappelé d'une part les objectifs visés par la tenue du séminaire de facilitation et de développement des affaires au profit des opérateurs postaux exerçant au Bénin et d'autre part les résultats attendus des échanges qui auront lieu au cours des deux jours de travaux.

II. DU CONTENU DES TRAVAUX

Après la cérémonie d'ouverture, le séminaire de facilitation et de développement des affaires postales a été placé sous la présidence de Monsieur Marcellin ILOUGBADE

Le programme est articulé autour des quatre (4) centres d'intérêt ci-après :

- l'étude du marché du postal du Bénin ;
- le mécanisme d'une régulation postale au Bénin ;
- le cadre législatif et réglementaire de l'activité postale au Bénin ;
- l'asymétrie d'information en matière de régulation postale.

2.1 - PREMIER JOUR DES TRAVAUX

Au cours de cette journée, les participants ont eu droit à diverses communications.

Présentation N°1 « Restitution de l'Etude de Marché du Secteur Postal béninois »

Par Monsieur Parfait AGBLONON, Expert Postal à l'ATRPT

Modérateur : Monsieur René BEWA : représentant de ASCAV-BENIN

Dans son intervention, le communicateur a rappelé dans un premier temps les préalables à une bonne compréhension des services postaux avant de mettre l'accent sur les résultats de l'étude du marché postal. Il a en effet mis l'accent sur :

- le potentiel du marché postal béninois ;
- les principaux opérateurs du marché postal béninois ;
- les opinions des utilisateurs des services postaux au Bénin ;
- les caractéristiques économiques du marché postal au Bénin ;

Le potentiel du marché postal béninois a été analysé à travers la forte demande postale et la tendance à l'accroissement du marché postal au Bénin pour les années à venir. Les hypothèses qui fondent une telle évolution sont le taux croissant d'alphabétisme, l'augmentation du nombre d'abonnés aux réseaux d'énergie et d'eau, l'accroissement du taux de bancarisation estimé à 3% annuellement, le développement de la connectivité internet, permettent d'affirmer que la demande postale va doubler d'ici à 2015.

Abordant les principaux acteurs du marché postal, il a présenté la situation de la Poste du Bénin, en tant qu'opérateur désigné intervenant sur les services postaux réservés et en charge du service postal universel et exposé la situation des autres opérateurs qui interviennent sur le marché concurrentiel.

Selon le communicateur, la Poste du Bénin est l'opérateur le plus présent sur le territoire national avec 104 points de contacts mais le plus confronté à des difficultés opérationnelles et financières induisant une mauvaise qualité de service.

En ce qui concerne les opérateurs intervenant sur le secteur concurrentiel, il distingué deux catégories d'acteurs. Il s'agit :

- des sociétés nationales de messagerie expresse telles que TOP CHRONO BENIN, dont la présence paraît plus significative, et qui est très active dans le domaine du routage postal et Express Mail Services (EMS-Bénin), filiale de la Poste du Bénin ;
- des intégrateurs internationaux de messagerie expresse que sont les sociétés DHL BENIN, UPS, TNT et SDV.

Par ailleurs, s'agissant des opinions des utilisateurs des services postaux, le communicateur a fait observer que la plupart des consommateurs reconnaissent la proximité de la Poste du Bénin qui a le plus large taux de couverture nationale contrairement aux autres opérateurs postaux principalement concentrés dans le littoral. Cependant, la qualité du service fourni par la Poste du Bénin n'est pas satisfaisante en termes de délai de livraison, de sécurité, d'intégrité des envois confiés et de traitement des réclamations et des plaintes. Les consommateurs sont néanmoins satisfaits de la qualité de service fourni par les autres opérateurs privés sur les mêmes paramètres évoqués précédemment. Les opinions sont restées mitigées sur la tarification proposée par les opérateurs postaux.

La présentation a été suivie par un débat général qui a tourné autour de l'amélioration de la qualité de service surtout au niveau de la Poste du Bénin, la mise en œuvre effective du service postal universel, la régularisation des prestataires de services postaux opérant dans le secteur informel, la mise en œuvre de projets relatifs à l'adressage.

Présentation N°2 « Mécanisme d'une Régulation postale efficace et équitable au Bénin ».

Par Monsieur Parfait AGBLONON, Expert Postal à l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications du Bénin

Modérateur : Sabi ZIBRIL : Conseiller Technique aux Affaires Postales du MCTIC.

L'Expert Postal s'est appesanti à ce niveau sur les lignes d'actions de mise en œuvre de la régulation postale ci-après :

- ligne d'action N°1 : promotion d'un service postal universel de qualité et le maintien d'un secteur réservé ;
- ligne d'action N°2 : promotion d'une concurrence équitable entre les opérateurs postaux ;
- ligne d'action N°3 : protection des utilisateurs des services postaux.

Concernant la ligne d'action 1, il est proposé l'activation du fonds de compensation du Service Postal Universel (SPU) et l'élaboration de directives gouvernementales notamment sur les normes d'accessibilité et les standards de qualité.

Quant à la ligne d'action 2, il a été suggéré que l'ATRPT:

- assainisse le marché postal;
- veille à une tarification plus orientée vers les coûts des services postaux non réservés;
- réexamine les contributions financières imposées aux opérateurs privés par le cahier des charges.
- appuie les opérateurs privés à tirer profit des externalités positives résultant du monopole naturel détenu par la Poste du Bénin en matière de distribution

S'agissant de la ligne d'action 3, le communicateur a invité l'Autorité de Régulation à œuvrer afin que les opérateurs postaux garantissent aux utilisateurs un certain nombre de droits essentiels parmi lesquels :

- la protection de la dignité et des droits de la personne humaine ;
- l'égalité de traitement, dans les conditions comparables, de tous les clients postaux ;
- le respect des exigences de sécurisation du réseau postal, telles que stipulées par les règlements postaux relatifs au transport des matières dangereuses et à la prévention du trafic de drogue, des actes de terrorisme et d'autres fléaux semblables.

Enfin, il a proposé un schéma de régulation qui met en évidence le rôle d'équilibre que doit jouer l'Autorité de régulation entre l'opérateur du service universel et les autres opérateurs du marché concurrentiels.

Les discussions à l'issue de la présentation ont porté sur la problématique de la suppression des redevances relatives à l'aménagement du territoire imposées aux opérateurs postaux, le rôle de l'ATRPT dans la protection des utilisateurs de services postaux, les questions des plaintes et la normalisation des services postaux.

Présentation N°3 « Le Cadre Législatif et Règlementaire de l'activité postale au Bénin »

Par Monsieur Serge KOUDJO, Chef Division des Affaires Juridiques et des Relations avec les Consommateurs (DAJRC), à l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications du Bénin

Modérateur : Damase-Eric SOSSOU en service au MPPPD

Monsieur Serge KOUDJO a présenté, après un bref historique de la régulation postale au Bénin, le contenu du cadre législatif et règlementaire de l'activité postale, évoqué les faiblesses relevées dans les textes juridiques et suggéré des approches de solutions.

En effet, le communicateur a mis en exergue la léthargie dans laquelle se trouvait la régulation postale avant la mise en place de l'Autorité de Régulation et les efforts qu'elle a consentis en vue de dynamiser le secteur postal.

Parlant du contenu du cadre législatif et règlementaire de l'activité postale, le communicateur a fait un aperçu du corpus juridique avant de déboucher sur ses aspects fondamentaux.

Des dispositions générales ont été évoquées et concernent les principes applicables à :

- la fourniture de services postaux,
- le régime des postes avec une distinction entre les services réservés et les services ouverts à la concurrence,
- l'exploitant public, la Poste du Bénin,
- le rôle des organes chargés de la mise en œuvre de la réglementation et, les sanctions liées aux violations éventuelles des dispositions légales dans le secteur postal ;
- le règlement des litiges.

Concernant les faiblesses du cadre législatif, il faut retenir la désuétude qui caractérise la loi 2001-31 du 02 avril 2004 portant principes fondamentaux du régime des postes en République du Bénin et l'inexistence de textes juridiques consacrant les principes d'une régulation efficace des services postaux dans l'environnement concurrentiel au sein du quel évolue le secteur postal.

Les approches de solution qu'il a abordées concernent le vote du projet de loi portant code des communications électroniques et de la poste en instance d'adoption au parlement, la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur le marché postal et la signature du projet d'arrêté qui fixe les principes et les modalités de régulation des services postaux.

Consécutivement à ladite présentation, il a été procédé à la lecture et à la validation article par article du projet d'arrêté susmentionné.

Les débats qui ont suivi cette présentation ont porté sur les questions ci-après :

- le secret des correspondances et la prestation de serment en la matière ;
- la protection des consommateurs dans les textes juridiques régissant les services postaux ;
- le sort réservé au projet d'arrêté soumis à commentaires après le vote du projet de code des communications électroniques et de la Poste.

2.2 - DEUXIEME JOUR DES TRAVAUX

Présentation 1 : Réduction de l'asymétrie d'information en matière de Régulation Postale

Présentée par monsieur Luc BOKO, Chef Division des Affaires Economiques et de la Prospective à l'ATRPT

Modérateur : Aurel AGBO en service au MPPPD

Le communicateur a abordé le thème en quatre (4) points essentiels à savoir :

- la définition de l'asymétrie d'information ;
- les différentes formes d'asymétrie d'information ;
- les effets pervers que pourraient avoir l'asymétrie d'information sur un marché en général et sur le marché postal en particulier ;

- les mesures de correction de l'asymétrie d'information en matière de régulation postale.

De sa présentation on retient qu'en économie, on parle d'asymétrie d'information lors d'un échange quand certains des participants disposent d'information pertinentes que d'autres n'ont pas. Il a indiqué que le modèle de Concurrence Pure et Parfaite (CPP) qui suppose que soient réunies diverses conditions ne reflète pas de manière satisfaisante la réalité du marché. Les asymétries d'informations sont présentes autour des éléments tels que : le prix, la qualité, etc...

On distingue deux (2) situations d'information asymétrique :

- d'une part, l'antisélection appelé aussi sélection adverse, où le marché est perturbé par le fait qu'une partie connaît mieux les caractéristiques du bien échangé au moment de la signature du contrat ;
- d'autre part, l'aléa moral qui est une situation dans laquelle une des parties (encore appelé principal) ne peut contrôler l'action de l'autre (appelé agent) ou bien n'a pas les moyens d'en évaluer l'opportunité.

Les asymétries d'information ont de nombreux effets pervers à savoir :

- elles peuvent déboucher sur des choix stratégiques ou des décisions de régulation non appropriées ;
- elles peuvent déboucher sur la baisse générale de la qualité de service ;
- elles peuvent entraîner la disparition du marché ;
- etc.

Le communicateur a également fait savoir que la correction de ces effets pervers suppose la production et la diffusion d'informations : d'où la définition claire et concise des informations nécessaires et pertinentes à fournir par les opérateurs au régulateur en vue d'une analyse exacte du marché. Il estime en outre qu'il serait nécessaire d'impliquer des personnes ressources, des experts ainsi que les associations de consommateurs dans la collecte d'informations.

Le communicateur a précisé que c'est la présence d'asymétrie d'information qui justifie la présence et confirme le rôle de l'autorité de régulation sur le secteur postal.

En effet, l'Autorité de Régulation dispose des moyens permettant de corriger et de réduire les asymétries d'information sur un marché donné.

Entre autres moyens, il a indiqué :

- la concurrence, qui permet d'affiner la qualité des informations, sauf dans les cas de collusion ;
- le benchmarking, qui permet de faire des analyses comparatives au niveau régional afin de remédier au problème d'asymétrie d'information.
- l'analyse des états financiers des opérateurs ;
- l'innovation.

Pour finir, le communicateur a exposé un diagramme présentant le système permanent de collecte des données du secteur postal. Ce diagramme présente les différents intervenants et les interrelations entre des différentes parties.

Cette présentation a été suivie d'échanges portant essentiellement sur des questions de clarification du concept de l'asymétrie d'information dans le secteur postal et les conséquences néfastes qu'elle engendre dans la mise en œuvre efficace de la régulation postale.

CEREMONIE DE CLOTURE

La cérémonie de clôture a été marquée par l'allocution du représentant du Président de l'ATRPT empêché. Il a remercié les participants pour la qualité des débats et des recommandations qui ressortent dudit séminaire espérant qu'elles pourront à coup sûr contribuer à relever les défis de la régulation postale au Bénin. Il a ensuite souhaité un bon retour aux délégués dans leurs structures respectives.

RECOMMANDATIONS

Au terme des travaux du séminaire, les recommandations ci-après ont été formulées :

N° d'ordre	Recommandations	Responsables	Délai de mise en œuvre	Observations
1	La finalisation et la prise de l'arrêté fixant les principes et modalités de régulation des services postaux en République du Bénin	- ATRPT - Cabinet du MCTIC	- 15 jours - 30 jours	Il s'agit de suggestion de délai
2	La transmission des résultats de l'étude du marché postal aux opérateurs postaux et aux différentes structures invitées à l'atelier	ATRPT	7 jours	
3	La définition et l'adoption par l'ATRPT d'un mécanisme de régulation du secteur postal	ATRPT	Premier semestre 2014	
4	La définition d'un plan d'action de mise en œuvre de la régulation postale	ATRPT	Premier semestre 2014	
5	La promotion des services postaux innovants et de qualité, tel que le courrier hybride, (encourager le partenariat entre les opérateurs - worksharing) comme éléments de solutions aux défis du secteur postal dans un environnement dominé par les TIC	- ATRPT - Opérateurs postaux	continu	
6	L'élaboration et l'adoption d'une fiche de collecte de données par l'ATRPT	- ATRPT - Opérateurs postaux	- 15 jours - 30 jours	

CONCLUSION

Le séminaire de facilitation et de développement des affaires postales tenue les 28 et 29 août 2013 a été l'occasion pour les acteurs présents notamment l'opérateur désigné, les prestataires de services postaux ouverts à la concurrence, les associations de consommateurs et l'Autorité de régulation de prendre connaissance de l'étude sur le marché postal, de l'arsenal juridique régissant le secteur postal et des questions sur l'asymétrie en matière de régulation.

Ces différentes thématiques développées ont permis de constater que beaucoup de défis restent à relever pour la dynamisation et l'opérationnalisation de la régulation postale au Bénin.

En conséquence, il urge que les recommandations formulées soient traduites en actions concrètes dans les meilleurs délais.

Fait à Cotonou, le 29 août 2013

Les rapporteurs

Gildas HOUEHOU

Wafak CHABI