

Guide sur la réforme postale

2019



UPU

UNION
POSTALE
UNIVERSELLE



Guide sur la réforme postale

Mise à jour réalisée par
le consultant UPU-UPAEP Jorge Aldana Margain

Octobre 2019

Plan intégral de réforme et de développement postal (PIDEP) – Instrument de coopération pour la modernisation du secteur postal

Il revient aux autorités nationales de mettre en œuvre les actions recommandées dans le PIDEP afin de moderniser le secteur, conformément aux engagements pris. En tant que plan directeur, le PIDEP constitue également un élément important de mobilisation de ressources internes et externes dans le but de financer les activités recommandées.

Motifs visant à créer un plan intégré pour la modernisation du secteur postal

Réforme et modernisation du secteur postal basée sur l'évolution du marché, les tendances du secteur postal et le progrès rapide des technologies.

Des efforts concentrés et novateurs sur l'assistance technique et la coopération répondant aux besoins qui découlent de la nouvelle position du secteur postal.

Un plan directeur structuré, systématique et intégré est nécessaire pour développer le secteur postal.

Tirer le meilleur parti des travaux importants réalisés en coopération avec les institutions multilatérales de crédit et bénéficier de l'expertise mondiale en matière de formulation de plans de modernisation du secteur postal.

Nécessité évidente d'obtenir l'engagement des autorités nationales afin d'appuyer la réforme et de garantir la viabilité du développement du secteur postal.

L'un des objectifs de l'UPU est de soutenir la modernisation et le développement du secteur postal par la coopération, à travers laquelle elle mène diverses actions:

Coopérer avec les gouvernements et d'autres acteurs du secteur pour donner une orientation appropriée aux projets de modernisation et de développement postal.

Fournir un appui aux projets nationaux par le biais des plans de développement régional, au Fonds pour l'amélioration de la qualité de service et à d'autres initiatives similaires.

Mettre à profit les connaissances spécialisées et les contacts de l'UPU pour obtenir l'appui des organismes multilatéraux de développement.

Intégrer les efforts régionaux et nationaux dans une action commune cohérente.

Approche relative au plan intégral de réforme et de développement postal

L'engagement du gouvernement national est requis, par l'intermédiaire du ministère de tutelle des services postaux. La solution doit prendre en considération l'ensemble des opérateurs du marché afin de résoudre le principal problème du secteur postal.

Les travaux sont menés par une **équipe nationale pluridisciplinaire** qui s'appuie sur des experts en réforme postale.

Tous les membres de l'équipe nationale participent à une **formation** afin d'acquérir les compétences nécessaires aux activités postales.

Différents scénarios sont analysés et proposés pour la définition du service postal universel, y compris ses modes de financement qui lui permettraient d'être autosuffisant.

Les propositions relatives au service postal universel et aux politiques publiques du secteur postal sont présentées aux **autorités nationales** et aux autres acteurs concernés.

Composantes du plan intégral de réforme et de développement postal

Définition du service postal

universel: services postaux de base, abordables et garantis par l'État aux citoyens sur l'ensemble du territoire et soumis à des normes de qualité.

Politique publique dans le secteur postal:

définition de la vision et de la stratégie du gouvernement à court et à long terme pour remplir ses obligations et mener à bien la modernisation et le développement du secteur ainsi que sa contribution à la croissance et au développement économique et social du pays.

Cadre juridique: modernisation des instruments juridiques et administratifs qui facilitent les conditions nécessaires pour garantir la participation légale de tous les acteurs aux activités postales nationales, notamment ceux protégeant les droits des consommateurs de services postaux.

Modernisation des services et de l'opérateur désigné:

restructuration de l'opérateur désigné afin de fournir des services postaux plus efficaces et plus modernes.

Étapes du plan intégral de réforme de développement postal

PRÉPARATION: contacts à distance avec les autorités nationales pour s'assurer de leur engagement dans le processus; formation de l'équipe de travail nationale; compilation et analyse des données de base et élaboration d'un calendrier détaillé pour le processus.

DÉVELOPPEMENT DES CONNAISSANCES: il s'agit de la première étape des travaux effectués dans le pays, dont l'objectif principal consiste à ce que toutes les personnes impliquées dans la formulation du PIDEP à l'échelle nationale acquièrent les compétences postales requises et contribuent efficacement au PIDEP.

FORMULATION: à cette étape, un plan d'action est établi, couvrant l'ensemble du processus qui débouchera sur la mise en œuvre de la réforme du secteur postal. La situation qui nécessite une réforme est évaluée à ce stade. Les mesures définies dans le cadre du PIDEP tiendront compte du service universel, de la politique sectorielle, du cadre juridique et de la modernisation des services. L'étape de formulation comprend la production du document de présentation du PIDEP aux autorités nationales.

PRÉSENTATION: cette étape comprend la présentation formelle du plan de modernisation du secteur postal aux hautes autorités gouvernementales. Le plan est également présenté aux autres acteurs du secteur, notamment aux services des finances publiques et de planification qui participeront aux travaux de l'équipe nationale de formulation du PIDEP.

CARACTÉRISTIQUES DU PIDEP

Un **plan directeur** qui sert de feuille de route à la modernisation du secteur.

Il est **national** et tient compte de l'ensemble des acteurs du secteur postal du pays.

Il est **spécifique**, car adapté à la situation actuelle du secteur postal du pays, sur la base d'une analyse pluridisciplinaire réalisée par l'équipe nationale composée de différents services gouvernementaux.

Le plan est **intégré** et conçu pour veiller à ce que tous les aspects des activités postales soient pris en considération pour en garantir le développement durable à court, à moyen et à long terme.

Il est **flexible**, car sa méthode s'adapte à chaque situation spécifique; en plus d'avoir été conçu et coordonné conjointement avec tous les acteurs, chacun d'entre eux peut contribuer à la modernisation du secteur postal.



TABLE DES MATIÈRES

MODULE I – LES BASES DE LA RÉFORME POSTALE		11
	Avant-propos	13
1	Secteur postal et développement national	15
1.1	Organisations postales internationales.....	15
1.2	Environnement postal et nécessité d'évoluer	16
1.2.1	<i>Bref historique du secteur postal et récentes remises en question</i>	16
1.2.2	<i>Les grandes tendances du marché dans le secteur postal</i>	17
1.2.3	<i>Principales évolutions institutionnelles dans le secteur postal</i>	20
1.2.4	<i>Nécessité d'un changement dans le secteur postal</i>	23
1.3	Grands principes et concepts à la base des services postaux.....	25
1.3.1	<i>Industrie postale</i>	25
1.3.2	<i>Services postaux</i>	26
1.3.3	<i>Obligations du gouvernement</i>	27
1.3.4	<i>Service postal universel</i>	28
1.3.5	<i>Accès universel aux services postaux et concurrence</i>	28
1.4	Rôle du secteur postal dans le développement national.....	29
1.4.1	<i>Infrastructures de communication et échanges postaux</i>	29
1.4.2	<i>Contribution au développement économique et social</i>	30
2	Réforme du secteur postal	33
2.1	Caractéristiques de la réforme postale.....	33
2.1.1	<i>Parties prenantes au processus de réforme postale</i>	33
2.1.2	<i>Principaux objectifs de la réforme postale</i>	36
2.1.3	<i>Conditions politiques à réunir pour une réforme postale</i>	38
2.1.4	<i>Conditions techniques à réunir pour une réforme postale</i>	39
2.1.5	<i>Spécificités des processus de réforme dans les pays en développement</i>	40
2.2	Grands axes et portée des processus de réforme postale.....	41
2.2.1	<i>Cadre juridique pour le secteur postal</i>	41
2.2.2	<i>Mise en place d'une fonction de régulation</i>	44
2.2.3	<i>Évolution de l'opérateur désigné</i>	45
3	Processus de réforme postale	47
3.1	Facteurs déterminants dans le processus de réforme.....	47
3.1.1	<i>Modèle conceptuel</i>	47
3.1.2	<i>Sensibilisation des responsables gouvernementaux et mobilisation d'une volonté politique</i>	49
3.1.3	<i>Implication de tous les acteurs</i>	51
3.1.4	<i>Rôle de l'opérateur désigné</i>	53
3.2	Conception et mise en œuvre du processus de réforme.....	54
3.2.1	<i>Enjeux de la réforme postale</i>	54
3.2.2	<i>Organisation du processus de réforme</i>	55
3.2.3	<i>Enseignements tirés de l'expérience</i>	56
3.3	Évaluation.....	57
3.3.1	<i>Évaluation du processus de réforme</i>	58
3.3.2	<i>Établissement d'indicateurs de performance</i>	58
3.3.3	<i>Interventions sur la base des données d'évaluation</i>	59
MODULE II – DÉTERMINATION DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL		61
	Avant-propos	63
	Section I - Principes fondateurs du service postal universel	67
I 1	Principes à la base du service postal universel	69
I 1.1	Définition.....	69
I 1.2	Préceptes juridiques	70
I 2	Société	71
I 2.1	Services publics	71
I 2.2	Obligations du gouvernement	72
I 2.3	Progrès national.....	72
I 3	Convention postale universelle	75
I 3.1	Réseau universel de services postaux.....	75
I 3.2	Règles communes aux pays.....	75
I 3.2.1	<i>Obligations des pays</i>	75

I 3.2.2	Service universel et UPU	76
I 3.2.3	Obligations de service postal universel en vertu de la Convention de l'UPU.....	76
I 3.2.4	Services de base	78
I 3.3	Décisions gouvernementales a finalité pratique	79

Section II - Détermination du service postal universel 81

II 1	Mise en place du service postal universel	83
II 1.1	Nécessité de déterminer le service postal universel	83
II 1.2	Bases de détermination.....	83
II 1.3	Processus décisionnel	83
II 1.3.1	<i>Bilan de la situation des services postaux nationaux</i>	84
II 1.3.2	<i>Décisions du gouvernement national</i>	84
II 1.3.3	<i>Décisions du congrès national</i>	84
II 1.3.4	<i>Mise en oeuvre du service postal universel et du cadre juridique institué</i>	84
II 2	Situation des services postaux nationaux.....	85
II 2.1	Contexte géopolitique et socioéconomique du pays	85
II 2.2	État des services postaux	87
II 2.2.1	<i>Instruments juridiques</i>	87
II 2.2.2	<i>Marché postal</i>	88
II 2.2.3	<i>Prestation des services</i>	91
II 2.3	Besoins locaux et réforme postale	93
II 3	Détermination du service postal universel	95
II 3.1	Cadre juridique approprié pour le service postal universel	95
II 3.2	Services	97
II 3.3	Conditions de prestation des services	98
II 3.3.1	<i>Accès</i>	99
II 3.3.2	<i>Rapidité et fiabilité</i>	100
II 3.3.3	<i>Sécurité</i>	101
II 3.3.4	<i>Responsabilité du traitement des demandes de renseignements, réclamations et plaintes</i>	101
II 3.3.5	<i>Satisfaction de la clientèle</i>	101
II 3.3.6	<i>Prix</i>	101
II 4	Développement des services postaux	103
II 4.1	Mandats légaux	103
II 4.2	Conditions de prestation des services	103
II 4.2.1	<i>Réglementation des conditions de prestation des services</i>	104
II 4.2.2	<i>Plans de développement</i>	104
II 4.2.3	<i>Suivi et évaluation des résultats</i>	104
II 4.3	Développement opérationnel	105

Section III - Financement du service postal universel 117

III 1	Coûts du service postal universel	119
III 1.1	Importance du financement du service postal universel	119
III 1.2	Critères d'évaluation des coûts	119
III 1.3	Calculs des coûts	121
III 1.4	Défis à venir.....	121
III 2	Modes de financement	123
III 2.1	Facteurs conditionnant les choix de financement	123
III 2.2	Mécanismes de financement	124
III 2.3	Décisions relatives au financement du service postal universel	127

MODULE III – CADRE JURIDIQUE DE LA RÉFORME POSTALE 131

Introduction 133

1	Considérations générales sur le secteur postal	135
1.1	Service public et droit fondamental.....	135
1.2	Bénéfices économiques et sociaux	136
1.3	Engagement international.....	138
1.4	Environnement réglementaire	138
2	Réglementation dans le processus de réforme postale	141
2.1	Service public et droit fondamental.....	141
2.2	Réforme du cadre réglementaire	143

3	Orientations pour l'élaboration d'un cadre réglementaire postal.....	145
3.1	Considérations générales.....	145
3.1.1	<i>Principe de l'intervention réglementaire minimale.....</i>	<i>145</i>
3.1.2	<i>Principe de l'asymétrie réglementaire.....</i>	<i>145</i>
3.2	Structure de la loi postale services postaux.....	146
3.3	Dispositions générales de la loi postale.....	146
3.4	Régime général des services postaux.....	147
3.4.1	<i>Droits des utilisateurs des services postaux.....</i>	<i>147</i>
3.4.2	<i>Accession au statut d'opérateur postal.....</i>	<i>148</i>
3.4.3	<i>Régulation des prix.....</i>	<i>148</i>
3.5	Régime du service postal universel.....	150
3.5.1	<i>Concept et portée du service postal universel.....</i>	<i>150</i>
3.5.2	<i>Services à inclure dans le service postal universel.....</i>	<i>151</i>
3.5.3	<i>Conditions de prestation du service postal universel.....</i>	<i>151</i>
3.5.4	<i>Conditions de financement du service postal universel.....</i>	<i>153</i>
3.5.5	<i>Opérateur désigné pour la prestation du service postal universel.....</i>	<i>155</i>
3.6	Dispositions finales.....	156
3.7	Règlements connexes à la loi postale.....	156
4	Nouvelles fonctions de réglementation postale – comptabilité analytique.....	157
4.1	Objectif de la réglementation des obligations comptables.....	157
4.2	Prérequis pour la mise en place d'un système de comptabilité analytique.....	157
4.3	Aspects à réglementer en matière de comptabilité analytique.....	158
5	Statut juridique du régulateur postal.....	161
5.1	Distinguer les fonctions de réglementation des fonctions opérationnelles.....	161
5.2	Choisir un modèle juridique.....	162
5.2.1	<i>Unité intégrée dans un service ministériel.....</i>	<i>162</i>
5.2.2	<i>Régulateur indépendant.....</i>	<i>162</i>
5.3	Recommandations en matière d'indépendance du régulateur postal.....	163
5.4	Régime de fonctionnement d'un régulateur postal.....	163
5.4.1	<i>Rattachement ministériel.....</i>	<i>163</i>
5.4.2	<i>Personnalité juridique et patrimoine propre.....</i>	<i>164</i>
5.4.3	<i>Structure organisationnelle.....</i>	<i>164</i>
5.4.4	<i>Ressources humaines.....</i>	<i>164</i>
5.4.5	<i>Sources de financement.....</i>	<i>165</i>
6	Statut juridique de l'opérateur postal public.....	167
6.1	Modèle juridique.....	167
6.2	Régime de fonctionnement.....	167
Annexe 1	Guide des éléments que doit contenir la loi postale.....	170
Annexe 2	Guide des éléments que doit Guide des éléments que doit du régulateur postal.....	171
Annexe 3	Recommandations en matière d'indépendance fonctionnelle du régulateur postal.....	172

MODULE IV – L'OPÉRATEUR DÉSIGNÉ ET LE SPU

173

Avant-propos..... 175

1 Bases nécessaires au développement de l'opérateur désigné..... 177

1.1	Contexte.....	177
1.1.1	<i>Société et modèle économique.....</i>	<i>177</i>
1.1.2	<i>Le secteur postal et son environnement.....</i>	<i>178</i>
1.1.3	<i>Défis à relever par l'opérateur désigné.....</i>	<i>179</i>
1.2	Facteurs de croissance.....	180
1.2.1	<i>Concept de la transformation en société.....</i>	<i>180</i>
1.2.2	<i>Différents types d'activités postales.....</i>	<i>181</i>
1.2.3	<i>Besoins de la clientèle.....</i>	<i>181</i>
1.2.4	<i>Différents types d'activités postales.....</i>	<i>183</i>
1.2.5	<i>Moyens à mettre en place pour obtenir des résultats.....</i>	<i>184</i>
1.2.6	<i>Approche commerciale.....</i>	<i>184</i>
1.3	Exploitation des services.....	185
1.3.1	<i>Buts de l'opérateur postal.....</i>	<i>185</i>
1.3.2	<i>Performance de l'opérateur désigné sur le marché postal.....</i>	<i>185</i>
1.3.3	<i>Environnement propice à l'exécution des fonctions de l'opérateur désigné.....</i>	<i>186</i>

2	Réforme de l'opérateur désigné afin de garantir son développement	187
2.1	Évaluation.....	187
2.1.1	Analyse du marché postal, des besoins et des tendances	187
2.1.2	Réglementation de l'exploitation des services sur le marché postal	195
2.1.3	Atouts concurrentiels de l'opérateur désigné	196
2.1.4	Performance économique.....	199
2.1.4.1	Résultats économiques et financiers	200
2.1.5	Expériences des autres opérateurs désignés.....	202
2.2	Analyse prospective (tendances futures et projections)	202
2.2.1	Tendances du marché.....	202
2.2.2	Projections des résultats	203
2.2.3	Variantes de scénarios	204
2.2.3.1	Cadre juridique.....	204
2.2.3.2	Gestion du marché par l'opérateur désigné	205
2.2.3.3	Développement opérationnel et technologique de l'opérateur désigné	206
2.2.3.4	Performance de l'opérateur désigné	208
2.3	Catalyseurs d'une réforme de l'opérateur désigné.....	208
2.3.1	Environnement juridique.....	211
2.3.2	Appui du gouvernement à l'opérateur désigné.....	211
2.3.3	Mobilisation et implication du personnel postal	211
2.3.3.1	Conduite du changement.....	211
2.3.3.2	Culture organisationnelle	212
2.3.4	Positionnement stratégique	213
3	Plans et programmes de développement.....	215
3.1	Élaboration des plans de développement.....	215
3.1.1	Plans de développement de l'opérateur désigné	215
3.1.2	Parties prenantes aux processus de planification des activités	216
3.2	Éléments constitutifs d'un plan stratégique	216
3.2.1	Fondamentaux	216
3.2.2	Mise au point d'un plan stratégique	217
3.2.3	Objectifs, stratégies et actions.....	218
3.2.3.1	Investissements et performance	219
3.2.4	Objectifs, stratégies et actions.....	220
3.2.4.1	Vision.....	220
3.2.4.2	Mission	221
3.2.4.3	Objectifs.....	222
3.2.4.4	Programmes.....	222
3.2.4.5	Projets.....	222
3.2.4.6	Sous-projets	223
3.2.4.7	Actions.....	223
3.2.5	Approbation.....	223
3.2.6	Analyse approfondie.....	224
3.2.7	Mise en oeuvre.....	226
3.3	Suivi et évaluation du processus de planification stratégique.....	226
3.3.1	Informations requises à l'appui du suivi et de l'évaluation	226
3.3.2	Phases du processus de suivi et d'évaluation	227
3.4	Orientations générales.....	228
3.4.1	Recommandations à l'intention des gestionnaires de projet	228
3.4.2	Facteurs déterminants de réussite d'un projet.....	228
3.4.3	Concepts généralement admis et terminologie	229

MODULE V – LA RÉGULATION POSTALE

231

Avant-propos

233

1 **Gouvernement et régulation.....**

235

1.1	Services publics et régulation	235
1.1.1	Exercice des pouvoirs constitutionnels de l'État.....	235
1.1.2	Évolutions dans les services publics.....	236
1.1.3	Responsabilité du maintien du service universel.....	237
1.2	Intégration de la régulation dans le processus de réforme postale	238
1.2.1	Rôle du régulateur dans la politique de développement national	238
1.2.2	Facteurs exogènes.....	238
1.2.3	Séparation des fonctions d'exploitation et de régulation des services.....	239

1.3	Exécution des obligations gouvernementales.....	239
1.3.1	<i>Mise en application des mandats légaux en vertu de la loi postale</i>	239
1.3.2	<i>Développement du secteur postal national</i>	240
2	Mise en place de la structure de régulation.....	241
2.1	Décisions relatives à la régulation postale et procédures d'application.....	241
2.2	Aspects pratiques – Modalités.....	242
2.2.1	<i>Affiliation</i>	242
2.2.2	<i>Statut juridique</i>	242
2.2.3	<i>Financement</i>	242
2.3	Fonctions régulatrices.....	242
2.3.1	<i>Fonctions axées sur le marché</i>	242
2.3.2	<i>Fonctions axées sur le service postal universel</i>	243
2.3.3	<i>Fonctions destinées à garantir l'intégrité du système</i>	246
2.3.4	<i>Fonctions axées sur la conduite des relations internationales</i>	246
2.3.5	<i>Synthèse des fonctions générales de l'organisme de régulation</i>	247
2.4	Structure organisationnelle de l'organisme de régulation.....	248
3	Instruments réglementaires.....	251
3.1	Réglementation des services postaux.....	251
3.1.1	<i>Régulation de l'industrie postale</i>	251
3.1.2	<i>Services devant être régis par les règlements postaux émis en vertu de la loi postale</i>	251
3.1.3	<i>Droits et obligations des clients et consommateurs de services postaux</i>	251
3.2	Plans et programmes à l'appui du service postal universel et formalisation des accords avec l'opérateur désigné.....	253
3.3	Exploitation du secteur des services réservés.....	253
3.4	Système de fixation des prix.....	254
3.5	Politique en matière de dédouanement.....	255
3.6	Habilitations.....	255
3.6.1	<i>Nécessité de délivrer des habilitations pour l'exploitation des services</i>	255
3.6.2	<i>Conditions d'obtention d'une habilitation</i>	256
3.7	Ratification de la Convention postale universelle et des autres Actes de l'Union.....	257
Annexe 1	Sanctions administratives et pénales en application des règlements postaux «Modèle».....	259

MODULE VI – FINANCEMENT DE LA RÉFORME POSTALE

265

Avant-propos.....	267
1 Raisons justifiant le financement d'investissements dans le secteur postal.....	269
1.1 Besoin de développement du secteur postal.....	269
1.1.1 <i>Vocation de service public</i>	269
1.1.2 <i>Développement du secteur postal</i>	269
1.2 Volonté politique nationale – intégration du secteur postal dans les plans de développement national.....	270
1.2.1 <i>Plans de développement national</i>	270
1.2.2 <i>Plans intégraux de réforme et de développement postal</i>	270
1.2.3 <i>Plan d'affaires de l'opérateur désigné</i>	270
1.3 Le secteur postal dans le contexte de la coopération internationale.....	271
1.3.1 <i>Stratégie de développement de l'ONU – Le réseau postal au service des Objectifs du millénaire pour le développement</i>	271
1.3.2 <i>Plan intégral de réforme et de développement postal comme point de départ pour offrir une nouvelle vision du secteur postal – Diversification des produits et services</i>	276
1.3.2.1 Banque.....	276
1.3.2.2 Paiements.....	276
1.3.2.3 Mandats.....	277
1.3.2.4 Administration en ligne.....	277
1.3.2.5 Information.....	277
1.3.2.6 Adresses.....	278
1.3.2.7 Courrier urgent.....	278
1.3.2.8 Logistique.....	278
1.3.2.9 Services électroniques.....	279
1.3.2.10 Autres services.....	279

2	Financement de la réforme.....	281
2.1	Introduction – préparatifs d’une demande de financement.....	281
2.2	Organismes de financement du développement.....	282
2.2.1	<i>Organismes multilatéraux de financement.....</i>	<i>282</i>
2.2.1.1	Banques multilatérales.....	282
2.2.1.1.1	Groupe de la Banque mondiale.....	283
2.2.1.1.2	Banque centraméricaine d’intégration économique.....	289
2.2.1.2	Informations essentielles sur d’autres banques multilatérales.....	291
2.2.2	<i>Banques commerciales.....</i>	<i>301</i>
2.2.3	<i>Autres organismes internationaux de financement.....</i>	<i>301</i>
2.2.3.1	Institutions bilatérales.....	303
2.3	Rôle de l’Union postale universelle.....	306
2.3.1	<i>Relation entre l’Union postale universelle et la Banque Mondiale.....</i>	<i>306</i>
2.3.2	<i>Rôle de l’Union postale universelle dans le développement postal national.....</i>	<i>306</i>
2.3.3	<i>Relation entre l’Union postale universelle et les organisations pour le développement.....</i>	<i>307</i>
2.3.4	<i>Assistance de l’Union postale universelle et des Unions restreintes.....</i>	<i>307</i>
3	Procédures.....	309
3.1	Récapitulatif des étapes à suivre pour bénéficier d’un financement extérieur.....	309
Annexe 1-A	Étude de préévaluation.....	312
Annexe 1-B	Données socioéconomiques.....	313
Annexe 1-C	Informations relatives aux plans de développement ou d’adaptation.....	314
Annexe 2-A	Situation de l’entreprise postale.....	315
Annexe 2-B	Opérations pour le compte d’autres organismes.....	316
Annexe 2-C	Informations complémentaires sur le projet de restructuration.....	317
Annexe 3-A	Organigramme des services postaux.....	318
Annexe 3-B	Évolutions des effectifs.....	319
Annexe 3-C	Système de gestion.....	321
Annexe 3-D	Contrôle de gestion.....	322
Annexe 4-A	Tarifification.....	323
Annexe 4-B	Concurrence.....	324
Annexe 4-C	Système de marketing.....	325
Annexe 5-A	Organisation de l’exploitation des services postaux.....	326
Annexe 5-B	Évolutions des volumes de courrier.....	327
Annexe 6-A	Évolutions des services financiers postaux.....	328
Annexe 6-B	Service de caisse d’épargne.....	330
Annexe 7-A	Situation financière des services postaux.....	332
Annexe 7-B	Tableau des emplois et ressources des fonds.....	333
Annexe 7-C	Balance.....	334
Annexe 7-D	Balance.....	335

Guide sur la réforme postale



Module I

Les bases de la réforme postale

Avant-propos

Ce module a principalement pour objet d'expliquer l'importance des services postaux à l'appui du développement national et la logique sous-tendant les efforts de réforme postale.

Le chapitre 1 décrit les principales caractéristiques du secteur postal, les obligations des gouvernements en tant que garants du service postal universel et le contexte régional et mondial actuel dans lequel s'inscrit l'exploitation des services postaux.

Le chapitre 2 examine les éléments fondamentaux de la réforme postale, passe en revue les grands acteurs impliqués dans cette démarche et les préalables essentiels à sa mise en place et analyse les différents aspects et domaines d'intervention en jeu dans tout processus de réforme.

Le chapitre 3 présente le processus de réforme postale à travers une description des grandes étapes de préparation du projet, des principaux facteurs de réussite d'une telle démarche et des mécanismes de contrôle des résultats obtenus au fur et à mesure de son déroulement.

La réforme postale et le développement durable ont été qualifiés d'objectifs prioritaires pour l'Union postale universelle depuis le Congrès de Bucarest 2004. Dans cet esprit, la Stratégie postale mondiale d'Istanbul (SPMI) considère la réforme postale comme une activité fondamentale pour atteindre le but 3 (Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur). La SPMI part du principe que, en s'appuyant sur un réseau physique solide et des produits et services modernes, diversifiés et intégrés, le réseau postal devrait théoriquement fonctionner efficacement. Le but 3 de la SPMI vise à mener des activités permettant de surmonter les obstacles en matière de régulation, l'absence de connaissance du marché et les grandes préoccupations sociales, économiques et environnementales pouvant entraver la croissance du secteur.

Aussi, l'importance d'une réforme et d'une modernisation concerne-t-elle les différents acteurs de l'univers postal. Les gouvernements, garants du service postal universel, devront définir des politiques de réforme prévoyant la mise en place des moyens nécessaires à l'appui de la transformation des structures postales. Pour leur part, les opérateurs désignés devront appliquer des stratégies de gestion modernes leur permettant de s'intégrer de manière appropriée sur un marché de plus en plus concurrentiel. Les Unions restreintes, fortes de leurs programmes d'action, pourront prendre une part active aux initiatives de réforme et de développement de la poste, et les différents organes de l'UPU devront entreprendre des actions communes visant à faciliter la progression vers cet objectif majeur de la SPMI.

Ainsi, au fil de ses chapitres, ce module fournit un aperçu général des différents aspects abordés dans le guide, qui constituera un outil précieux pour tous ceux qui sont chargés de concevoir une stratégie de réforme, tant en ce qui concerne les opérateurs désignés en tant que tels que le secteur postal dans son ensemble.



Secteur postal et développement national

1.1

Organisations postales internationales

Sur le plan historique, l'Union postale universelle (UPU) est la plus ancienne organisation internationale après l'Union internationale des télécommunications.

Avec 192 Pays-membres, elle est le principal forum international de coopération entre les opérateurs désignés et les régulateurs postaux et a pour mandat d'assurer la pérennisation d'un réseau mondial de services postaux cohérent. À cet effet, elle remplit une mission de conseil et de médiation, tout en jouant le rôle d'un groupe de contact et de prestataire de services d'assistance technique. Elle fixe les règles des échanges de courrier international et formule des recommandations visant à stimuler la croissance du trafic de courrier, à accroître la sécurité des services postaux et à améliorer la qualité du service offert aux clients de la poste.

L'UPU est une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies et n'intervient pas directement dans les affaires internes de ses Pays-membres. Toutefois, depuis sa création, elle s'efforce de faire valoir le principe de l'«unicité du territoire postal» et d'assurer ainsi le bon fonctionnement du réseau de distribution du courrier le plus vaste au monde au moyen de l'engagement pris par tous les Pays-membres d'offrir un ensemble de services postaux obligatoires de base.

Les pays choisissent librement d'adhérer à l'UPU, dont le mode opératoire est régi par les Actes, au premier chef desquels la Constitution, dont dépendent le Règlement général, la Convention postale universelle et l'Arrangement concernant les services de paiement de la poste ainsi que leurs règlements respectifs.

Les points énumérés ci-après reprennent certains des grands principes de fond qui régissent le fonctionnement et les prises de décisions de l'UPU.

- **Accès aux services postaux et, en particulier, au service postal universel:** l'UPU et ses Pays-membres ont pour mission de promouvoir l'universalité et l'absence de discrimination dans l'accès aux services postaux ainsi que, en ce qui concerne le service universel, la couverture de l'ensemble du territoire.
- **Territoire postal unique:** ensemble, les Pays-membres de l'UPU constituent un réseau mondial permettant la libre circulation du courrier, conformément au droit international et à leur législation nationale.
- **Prise de décisions partagée:** les décisions de l'Union sont prises par ses Pays-membres dans le cadre du Congrès postal universel et des Conseils de l'UPU.
- **Respect des décisions de l'Union:** tous les Pays-membres sont tenus de respecter et de faire respecter les décisions prises par l'UPU et, le cas échéant, d'inclure dans leur législation nationale les textes de loi internationaux régissant les services postaux.
- **Coopération internationale:** tous les Pays-membres sont disposés à travailler ensemble au perfectionnement et au développement des services postaux.
- **Qualité de service:** l'amélioration continue de la qualité de service, à travers des initiatives conjuguées, constitue l'une des grandes priorités de l'Union.

À l'échelle régionale, les Unions restreintes poursuivent des buts et objectifs très proches de ceux de l'UPU, mais centrés sur une région géographique ou linguistique spécifique. La collaboration entre l'UPU et les Unions restreintes revêt une importance capitale pour le développement des services postaux dans chaque partie du monde.

Parmi les Unions restreintes en fonctionnement, citons l'Association internationale des communications d'expression portugaise, la Commission arabe permanente des postes, l'Union postale de l'Asie et du Pacifique, l'Union postale africaine, l'Union postale balte, la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications, la Conférence des postes et des télécommunications de l'Afrique centrale, l'Union postale des Caraïbes, l'Association des régulateurs des communications d'Afrique australe, l'Union postale pour la Méditerranée, l'Union postale des pays du Nord, l'Union panafricaine des postes, l'Association des opérateurs postaux publics européens, l'Union postale des Amériques, de l'Espagne et du Portugal, la Communauté régionale des postes et télécommunications, l'Association des opérateurs postaux d'Afrique australe et la Conférence des postes des États de l'Afrique de l'Ouest.

1.2

Environnement postal et nécessité d'évoluer

L'histoire du secteur postal est étroitement liée à celle de chacun des différents pays. Les services postaux ont toujours joué un rôle social important, dès le stade de la création des gouvernements nationaux. Les postes ont connu toute une série de réformes structurelles dans le sillage de diverses évolutions culturelles, économiques, politiques et technologiques, en particulier au cours des dernières années, du fait de l'accélération du changement. En raison des liens étroits qu'il entretient avec les structures sociales, le secteur postal est sensible à la pression du changement. Les sections qui suivent analysent les différents facteurs intervenant dans le remaniement du cadre institutionnel pour le secteur postal.

La section 1.2.1 présente une brève étude rétrospective du secteur postal, de ses origines jusqu'à nos jours, en soulignant les défis les plus récents auxquels il a été confronté. La section 1.2.2 examine ensuite les grandes tendances qui se dessinent sur le marché postal et s'y affirment un peu plus chaque jour. Quant à la section 1.2.3, elle s'intéresse plus particulièrement aux évolutions institutionnelles les plus marquantes dans ce secteur, tandis que la section 1.2.4 s'attache à démontrer combien le changement est nécessaire et opportun.

1.2.1

Bref historique du secteur postal et récentes remises en question

Traditionnellement, dans la plupart des pays, l'exploitation de la poste a été assurée directement par l'État, fournissant des services au public dans le cadre d'un monopole relativement étendu. Ce monopole générait des recettes pour l'État et avait souvent pour objectif de contrôler les communications. En l'absence de toute concurrence, les postes n'ont pendant longtemps prêté que peu d'attention aux besoins des clients, alors considérés comme des utilisateurs ou de simples bénéficiaires des services.

Les mécanismes en place à l'appui des modèles de qualité de service font partie des exemples révélateurs d'un tel état d'esprit, en ce sens qu'ils sont davantage conditionnés par les capacités techniques et opérationnelles du prestataire de services que par les véritables attentes de la clientèle.

Les facteurs de coûts n'ont pas été suffisamment pris en considération dans les processus décisionnels des gouvernements, ce qui a entraîné d'importants déficits financiers au sein de nombreuses administrations postales dans le monde.

Les processus de production étaient essentiellement manuels, en raison des limites de la technologie spécifiquement applicable aux modes opératoires postaux et de l'absence des moyens d'automatisation nécessaires pour le traitement du courrier de la poste aux lettres et des autres types d'envoi.

Pendant de nombreuses années, la situation n'a pas évolué. Les services postaux avaient alors toutes les raisons de penser que leur façon de fonctionner n'était pas et ne pouvait pas être remise en cause par une forme quelconque de concurrence dans un environnement postal parfaitement stable.

Il convient néanmoins de relever que, dans la plupart des pays, le monopole ne concernait pas la totalité du secteur postal. En effet, les postes ne détenaient pas l'exclusivité pour certains envois, par exemple les colis, dont le transport et la livraison pouvaient être effectués par des entreprises privées.

Au siècle dernier, à la fin des années 60, des entreprises privées sont arrivées sur le marché en proposant des prestations de distribution des envois de documents et de marchandises d'un niveau de qualité bien supérieur à celui fourni par les administrations postales officielles et instaurant ainsi une concurrence dans le secteur, limitée toutefois aux services les plus sophistiqués.

Dans de nombreux pays en développement, les opérateurs publics ont alors cessé de se développer au même rythme que la société, et la qualité de service s'est profondément dégradée, aussi bien au niveau de la rapidité que de la couverture. Dans le même temps, l'apparition des envois massifs a créé une demande de services postaux prise en charge le plus souvent par des structures privées, parfois au mépris de la loi. En proposant leurs services uniquement aux grands expéditeurs, ces structures n'assumaient pas les coûts liés au service universel et pouvaient proposer des tarifs plus avantageux que l'opérateur public. Cette situation a compliqué davantage la situation économique des postes officielles.

La sphère des services internationaux a constitué un point d'accès privilégié pour ces structures privées. En effet, la qualité très inégale des prestations fournies par les divers services postaux officiels dans ce domaine a permis aux nouveaux venus, misant sur la fiabilité et la qualité de leurs services, d'asseoir leur présence à travers des réseaux d'exploitation privés. Étendant progressivement leur influence internationale, ces entreprises ont

fini par pouvoir se positionner sur les différents marchés nationaux, menaçant ainsi directement les monopoles postaux en place.

Dans certains pays, les services postaux publics ont réagi positivement à l'intervention de ces prestataires privés, adoptant dès lors une stratégie d'exploitation davantage axée sur la clientèle et le marché et s'efforçant de rationaliser et de dynamiser leur structure organisationnelle. Toutefois, malgré la modification de leur forme légale, nombre des organisations postales sont restées sous la coupe de l'État et il leur était donc difficile de disposer du degré de souplesse et d'autonomie administratives nécessaire pour pouvoir surmonter les difficultés entraînées par la demande croissante en matière de services postaux dans un contexte de concurrence accrue.

Le modèle d'exploitation postale s'appuyait alors totalement sur le concept d'un territoire national, avec ses frontières géographiques comme délimitations de la zone de marché. La mondialisation croissante et l'intégration des économies ont donné naissance à une conception foncièrement nouvelle du service postal, conférant aux postes un rôle central de fournisseurs d'infrastructures permettant la conduite des affaires à travers le monde grâce au franchissement des distances physiques, souvent considérables, entre vendeurs et consommateurs.

La réforme postale au sein de l'Union européenne (UE), qui a créé un marché postal unique sur l'ensemble de son territoire, a transformé les anciennes postes officielles en entreprises postales autonomes tournées exclusivement sur le marché. Les limites géographiques ont donc disparu pour ces entreprises et elles se sont installées sur le territoire d'autres pays où existait une demande de services postaux internationaux, faisant concurrence à l'opérateur désigné du pays pour tirer profit de ces marchés. Les postes d'autres régions ont suivi le même exemple et se sont installées sur les principaux marchés postaux du monde.

Le développement rapide des nouvelles technologies de l'information a influé de différentes façons sur le secteur postal. D'un côté, ces technologies ont pris la place du courrier, qualifié aujourd'hui de «physique». D'abord les télécopies, puis le courrier électronique et d'autres formes de messagerie électronique instantanée, ainsi que la réduction du prix des communications téléphoniques, ont entraîné la quasi-disparition des communications épistolaires et ont rongé progressivement le volume du courrier transactionnel.

D'un autre côté, ces nouvelles technologies ont fourni au secteur postal de nouvelles possibilités d'amélioration de la qualité, de service à la clientèle et de rationalisation des coûts. Le fonctionnement postal actuel utilise en grande partie ces technologies.

La mondialisation croissante et le développement du commerce électronique ont transformé le secteur postal à l'échelle internationale. Avec

la quasi-disparition de la correspondance épistolaire, le volume de la poste aux lettres a considérablement diminué. À l'inverse, la demande en matière de transport de marchandises a pris de l'ampleur. La transformation a donc porté sur le type des envois internationaux. La plupart des envois sont des colis d'origine commerciale, ce qui a donné plus d'importance à la relation entre les postes et les douanes ainsi qu'à la livraison à domicile.

Le commerce électronique est un secteur dynamique qui évolue très vite. Par exemple, les nouvelles technologies permettent de télécharger de la musique, des vidéos et des livres, qui constituaient dans un premier temps une grande partie des envois.

À l'échelle nationale, les comportements sont similaires, même s'il faut reconnaître que les pays en développement n'ont pas rattrapé leur retard en la matière.

Outre les problèmes suscités par la complexité croissante de l'univers postal, certains segments de son marché sont pris d'assaut par les opérateurs privés, attirés par le potentiel économique de certains débouchés commerciaux et stimulés par des modèles de plus en plus avantageux pour l'entreprise privée. Cela est tout particulièrement vrai pour les segments de marché les plus lucratifs, dans lesquels l'opérateur public disposait traditionnellement d'une trésorerie positive pour financer la prestation du service postal universel.

Le secteur postal n'est pas prêt de disparaître. En revanche, sa transformation ne fait aucun doute. Les colis constituent une grande partie des envois, ce qui nécessite à l'échelle internationale davantage d'efficacité et une plus grande collaboration avec les douanes et les autres autorités prenant part au processus. À l'échelle nationale, des investissements supplémentaires sont nécessaires et les façons de travailler doivent évoluer afin de garantir la livraison des envois en temps opportun, ce qui est une exigence incontournable du commerce électronique.

1.2.2

Les grandes tendances du marché dans le secteur postal

D'après les données recueillies dans le cadre de l'étude «Poste 2005», conduite au titre d'un projet monté conjointement par l'UPU et la Banque mondiale en 1995, les opérateurs désignés ont traité environ 496 milliards d'envois de la poste aux lettres et 5 milliards de colis en 1997 et généré ainsi quelque 200 milliards d'USD de recettes. En 2015, ce sont 320 milliards d'envois de la poste aux lettres qui ont été traités ainsi que presque 8 milliards de colis, générant des recettes de 344 milliards d'USD. L'étude estimait les taux de croissance annuels du nombre d'envois de la poste aux lettres et de colis à 2,4% et 5%, respectivement. Il apparaît que

l'étude n'avait pas envisagé l'effet des nouvelles technologies sur le secteur postal.

D'après les statistiques de ces dernières années, les envois de la poste aux lettres ont chuté. Néanmoins, la tendance à la baisse s'est ralentie, alors que le volume des colis reste en hausse. Malgré la place prise par les nouvelles technologies de communication, le volume d'envois de la poste aux lettres peut encore être considéré comme intéressant, tout en gardant à l'esprit que la plupart de ces envois sont des petits paquets.

L'effet inverse qui se produit pour l'activité des colis postaux s'explique par le fait que celle-ci est dynamisée par le commerce électronique, tant au niveau du trafic national qu'international.

Dans le cadre d'une autre étude UPU/Banque mondiale (Réforme du secteur postal – Réorientation pour la poste, 1996), les formes de trafic recensées dans le monde par catégorie d'expéditeurs pour la poste aux lettres nationale montrent qu'une part importante de ce type de courrier émanait des organisations et était destinée aux ménages, comme l'illustrent les chiffres ci-dessous.

Origine Destination	Particuliers	Entreprises/ Institutions	Total
Particuliers	10%	60%	70%
Entreprises/ institutions	5%	25%	30%
Total	15%	85%	100%

On peut affirmer que les envois générés par les organisations ont cru depuis cette étude, au détriment des envois générés par les particuliers.

Avec l'arrivée des nouvelles technologies, qui ont modifié les habitudes de consommation de la population, l'industrie postale mondiale est donc en pleine mutation structurelle. Malgré la diminution vraisemblable de la part détenue par les services postaux sur le marché des communications, la part détenue par le secteur postal sur le marché du transport de marchandises est en hausse, mettant les produits à la portée des consommateurs. En outre, l'utilisation des nouvelles technologies n'a pas purement et simplement supplanté les activités postales mais a généré une coexistence, voire des complémentarités.

Les statistiques de l'UPU révèlent que le marché de la poste aux lettres a freiné sa tendance à la baisse. S'il est vrai que, année après année, le nombre de lettres traité est moins important, ces envois sont plus lourds qu'auparavant. Si, à la fin du siècle dernier, la moyenne mondiale était de 40 envois par kilogramme, l'estimation pour 2017 est de sept envois par kilogramme.

L'impact d'Internet et ses différentes applications constituent la dernière «secousse» en date vécue par le secteur postal. Ni son existence ni ses répercussions sur le marché postal ne sont plus mises en cause. La seule véritable divergence d'opinions concerne l'ampleur de son impact. En bref, il existe des points de vue différents sur le sujet, qui ont chacun trait au rôle de l'opérateur désigné dans le nouveau contexte actuel, caractérisé par une intensification des activités commerciales, l'existence d'une rivalité directe, la concurrence technologique et la mondialisation croissante de l'exploitation des services postaux.

Selon le premier point de vue, l'activité postale est nécessaire à l'échelle mondiale et, en dépit d'une baisse, les volumes de courrier se stabiliseront à un moment ou à un autre malgré l'expansion des services de télécommunication en général et des différentes applications électroniques en particulier. Il est admis que la part du marché des communications détenue par le secteur postal ne peut que régresser face à la profusion des nouvelles technologies émergentes, mais il est avancé que ces dernières ne sont pas accessibles à tous et ne constituent donc pas une menace réelle pour les services postaux qui, grâce à leur très vaste réseau de points de vente et de distribution, jouissent d'un avantage certain par rapport aux autres moyens de communication. Sur ce point, le service postal universel revêt davantage d'importance.

D'après le second point de vue, les services postaux peuvent s'attendre à une chute du volume d'activités, pas seulement en raison du coût de plus en plus bas des autres moyens de communication mais aussi de la plus grande réactivité des opérateurs privés aux besoins du marché. Par ailleurs, du fait de la faiblesse des investissements consentis par les postes, elles n'ont pas pu absorber le volume croissant de trafic de courrier et les opérateurs désignés ne peuvent tout simplement pas assurer leur viabilité économique une fois supprimés leurs droits d'exclusivité.

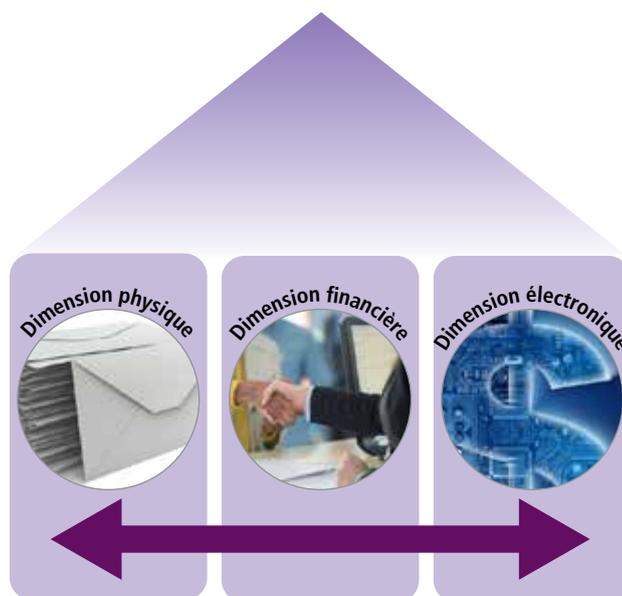
Un autre point de vue considère que les postes et les nouvelles technologies sont complémentaires, ce qui permet de créer de nouveaux services postaux et de leur donner davantage d'importance. C'est le cas du commerce électronique, dans le cadre duquel les services postaux, qui se chargent de la livraison finale de l'envoi, sont fondamentaux pour aller au bout du processus.

Cette opportunité est également source de défis importants. Les moyens de livraison traditionnels ne sont plus suffisants pour couvrir les besoins de la société actuelle. Les postes doivent se réinventer afin de faire évoluer leurs réseaux, conçus à ce jour pour la poste aux lettres, ainsi que leurs méthodes de travail et de commercialisation.

De même qu'autrefois, lors de l'invention du télégraphe, du téléphone et de la télécopie, nombreux furent ceux qui parièrent sur le déclin du service postal, ce type de prévisions alimente à nouveau les discussions depuis un certain nombre d'années. Pourtant, à l'image de la capacité qu'ont alors eue les services postaux non seulement de faire face à une menace émergente, mais surtout d'intégrer ces innovations dans leur propre palette d'intervention et de proposer de nouveaux services au public et l'utilisation de ces technologies dans leurs opérations, le défi majeur que représente aujourd'hui l'essor des nouvelles technologies s'est transformé en une opportunité de développement pour les opérateurs désignés.

Le secteur postal est aujourd'hui confronté à une situation semblable, faisant à nouveau l'objet de prévisions de déclin accéléré, voire de disparition. Or, dans les faits, un certain nombre d'opérateurs désignés sont déjà en train de réagir en lançant une nouvelle plate-forme de services postaux électroniques.

En outre, il convient de mettre en avant le fait que le service postal actuel a trois dimensions: physique, financière et électronique.



À l'heure actuelle, les services postaux ont trois dimensions

Ces trois dimensions permettent aux opérateurs désignés de proposer des services répondant aux besoins actuels de la population.

La dimension physique, qui se transforme au quotidien pour la livraison d'envois plus lourds que des lettres, reste un pilier fondamental.

La dimension financière permet aux opérateurs désignés de fournir des services complémentaires en sus des services physiques ainsi que de tirer profit de leur grand réseau et de contribuer à la bancarisation de la population. Elle permet plus particulièrement de réaliser des avancées importantes dans des domaines comme l'inclusion financière de la population.

La dimension électronique prend de l'ampleur jour après jour, améliorant la qualité de service des opérateurs désignés et leur permettant de proposer des services modernes à la société contemporaine.

Cette transformation ne se veut pas une négation du service de courrier traditionnel mais s'inscrit plutôt dans une optique de croissance du secteur postal en capitalisant sur ses acquis. Tandis que le service postal traditionnel se fonde principalement sur l'interconnexion d'un certain nombre de processus et d'opérations au sein d'un vaste réseau physique implanté dans le monde réel, les nouveaux services postaux permettent la mise en place d'une nouvelle infrastructure numérique s'appuyant sur un recours intensif aux ressources informatiques et venant relayer cette infrastructure physique.

Tout comme l'infrastructure physique constitue une immense plate-forme d'exploitation de services postaux de toutes sortes, le nouveau système numérique fournit aujourd'hui la base nécessaire pour assurer toute une série de prestations, déjà existantes ou entièrement nouvelles.

Les services financiers permettront de mettre en place ou de développer une gamme complète de services, tels que les transferts électroniques de fonds, le règlement des factures, le paiement des mandats de poste et le versement des retraites, etc.

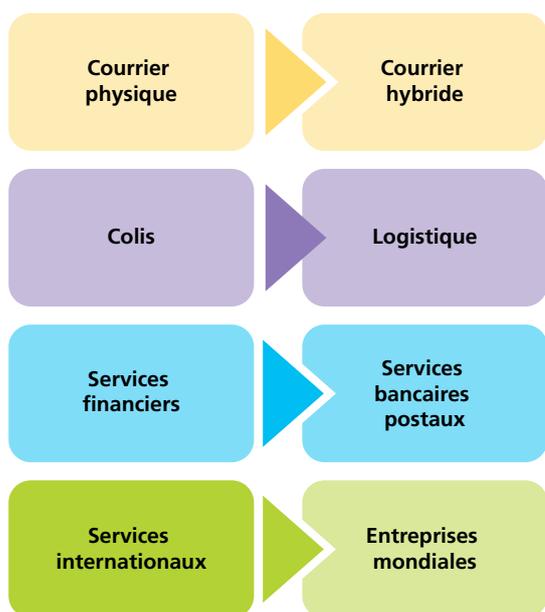
Sans présenter dans le détail l'ensemble des possibilités offertes par cette nouvelle forme d'infrastructure, les rubriques qui suivent illustrent certains des grands rayons d'action potentiels des nouveaux services:

- a. **Services logistiques** – solution proposée aux gros clients exigeant un meilleur service de livraison des envois (produits et pièces) d'un établissement à un autre ou à destination de tierces parties (représentants, intermédiaires, consommateurs) en utilisant l'infrastructure et les ressources physiques des services postaux.
- b. **Services de certification** – faisant de la crédibilité du service postal une réalité virtuelle, il s'agit de l'authentification des messages et des transactions sensibles, dans les cas le nécessitant, à des fins légales.
- c. **Services de messagerie** – développement d'une palette totalement novatrice de services de communication, y compris, entre autres, le courrier hybride, grâce auquel les opérateurs désignés peuvent développer des interfaces numériques pour leur clientèle et proposer ainsi des prestations à valeur ajoutée (services personnalisés d'impression, de mise sous pli, de confirmation de distribution) en complément à la distribution physique du courrier.

Cette infrastructure physique et numérique n'est pas configurée en trois systèmes distincts (physique, financier et électronique) mais est au contraire totalement interconnectée; il est ainsi possible de tirer parti de tous les avantages d'un tel réseau global. Si ces trois systèmes fonctionnaient de façon distincte, il serait impossible d'obtenir une bonne synergie et il s'agirait d'une simple somme de ressources conventionnelles ne conférant aucun avantage concurrentiel décisif sur le marché.

N'oublions pas qu'à lui seul un réseau électronique n'apporterait pas aux postes un plus commercial déterminant si l'on exclut l'aspect de la couverture géographique pour le service du courrier. Un tel modèle d'exploitation cantonnerait les services postaux à un segment du marché sur lequel d'autres prestataires (p. ex. hébergeurs Internet) sont déjà présents.

Toutefois, de nouveaux développements viennent chaque jour nourrir les débats sur l'avenir de la poste face à la menace des nouvelles technologies. Les signes d'un consensus de plus en plus vaste sont déjà tangibles, au sein du secteur postal, quant à la nécessité d'opérer un changement radical dans les pratiques de gestion du marché. À cet égard, l'encadré ci-dessous présente certains des changements pressentis, qu'il convient toutefois de ne pas appréhender comme se limitant aux seuls segments de marché en question.



Pris dans leur ensemble ou séparément, les segments de marché désignés ci-dessus reflètent les effets du changement au niveau de trois aspects fondamentaux des services postaux:

- a. Intégration:** les services postaux sont de moins en moins confinés à un territoire national et interviennent de plus en plus sur une place de marché mondialisée.
- b. Diversification:** un usage plus intensif des technologies, associé à l'exploitation de l'infrastructure postale en place, ouvre de nouveaux champs d'action pour les prestations de services, améliorant l'utilisation faite de la capacité opérationnelle existante et permettant l'acquisition de parts de marché.

c. Positionnement: une nouvelle approche en matière de services postaux – ils ne sont plus perçus comme une simple suite d'opérations mais comme les maillons d'une chaîne de valeur entre les producteurs et les consommateurs, les gouvernements et le grand public.

La diversification des services est un sujet important pour les opérateurs désignés ayant obtenu de bons résultats financiers. À mesure que de nouveaux services sont proposés, le pourcentage des recettes tirées des services de la poste aux lettres se réduit, comme le montre le tableau ci-après, établi à partir des rapports annuels (2016) remis par les opérateurs désignés de ces pays.

Pays	Part des recettes totales
Allemagne	17%
Finlande	34%
France	47%
Italie	12%
Pays-Bas	55%
Royaume-Uni	44%

Il est à noter dans ces exemples que, même dans les pays où les services postaux se caractérisent par une stratégie plutôt agressive d'expansion géographique et de diversification, les envois de la poste aux lettres représentent une part importante des recettes totales, à l'exception des cas où l'opérateur désigné est devenu une entreprise de transport ou une entreprise financière.

La diversification est une solution pour engranger de nouvelles recettes. Il n'en reste pas moins que les nouveaux services ne seront viables que si l'opérateur désigné est auréolé d'un certain prestige et est gage de qualité dans ses services de base.

1.2.3 Principales évolutions institutionnelles dans le secteur postal

Le modèle institutionnel traditionnel, fondé sur des principes qui ne sont plus nécessairement adaptés aux réalités actuelles, tels que la présence d'un opérateur unique sur le marché, l'absence de concurrence et le faible besoin d'innover, est incompatible avec les différentes orientations examinées plus haut.

Les progrès réalisés par l'UE dans la définition d'un nouveau modèle méritent d'être cités. Elle a déjà pris une décision formelle quant à la constitution d'un marché postal unique sur le territoire de l'Union, assimilant ainsi le trafic de courrier auparavant international à un service national et instituant la libre concurrence entre les opérateurs désignés. Les grands principes sous-tendant le modèle actuel sont décrits dans

les Directives UE 96/97/CE, 2000/39/CE et 2008/6/CE, en vertu desquelles a été établi un marché intérieur de services postaux et qui concernent pour l'essentiel l'ouverture des services postaux à la concurrence et les échéances à respecter pour la mise en application de ces nouvelles dispositions, notamment de la séparation entre les fonctions d'exploitation et de régulation, cette dernière relevant d'une entité indépendante. Il convient de souligner la prudence avec laquelle le marché européen s'est ouvert à la concurrence. La première démarche entreprise dans ce sens remonte à 1992, avec la publication du *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux*, le processus étant arrivé à son terme le 31 décembre 2012.

L'UE a pris des mesures tangibles en vue de l'ouverture du marché postal européen à une concurrence plus soutenue sur une durée de vingt ans à partir de la publication du livre vert.

Les aspects les plus notables de la législation postale européenne sont les suivants:

Service universel

Les pays de l'UE doivent veiller à ce que les citoyens jouissent en permanence d'un service postal d'une qualité déterminée partout dans leur pays et à un prix abordable et, pour ce faire, veiller à ce que les points de contact et d'accès soient en mesure de satisfaire les besoins de leurs utilisateurs et qu'un service universel soit garanti au moins cinq jours ouvrables par semaine (comprenant une levée et une distribution par jour).

Chaque pays de l'UE doit veiller à ce que la prestation du service universel réponde aux exigences suivantes:

- Offrir un service garantissant le respect des exigences essentielles.
- Offrir aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables un service identique.
- Être disponible sans discrimination, sous quelque forme que ce soit.
- Ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf circonstances exceptionnelles.
- Évoluer en fonction du développement technique, économique et social ainsi que des besoins des utilisateurs.

Concurrence

La directive interdit aux gouvernements nationaux d'accorder ou de maintenir des droits exclusifs ou spéciaux pour la mise en place et la prestation de services postaux.

Licence

Les pays de l'UE peuvent mettre en place des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, pour garantir le respect des exigences essentielles (notamment la confidentialité de la correspondance et la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses) et la prestation du service universel.

Tarifification

Les tarifs pour chacun des services faisant partie du service universel doivent être:

- abordables et mis à disposition de façon que tous les utilisateurs, quel que soit le lieu géographique et compte tenu des conditions nationales spécifiques, aient accès aux services offerts;
- orientés sur les coûts et fournir des incitations à une prestation efficace du service universel.

Qualité de service

Les normes en matière de service applicables au service universel doivent être fixées et publiées afin de garantir un service postal de bonne qualité. Les normes sont axées sur les délais de distribution, la régularité et la fiabilité des services.

S'agissant de la prestation de services entre pays de l'UE, la présente directive impose que:

- 85% des envois de la catégorie standard la plus rapide soient distribués dans les trois jours suivant la date d'envoi;
- 97% dans les cinq jours suivant la date d'envoi.

Les pays de l'UE sont tenus de prendre certaines mesures, notamment de:

- fixer des normes de qualité pour le courrier national et s'assurer que celles-ci sont compatibles avec les normes fixées pour les services entre pays de l'UE;
- notifier leurs normes de qualité relatives aux services nationaux à la Commission européenne, qui les publie de la même manière que celles relatives aux services entre pays de l'UE;
- veiller à la mise en place de procédures de réclamation transparentes, simples et peu coûteuses par tous les prestataires de services postaux.

Autorités nationales de régulation

Chaque pays de l'UE doit désigner une ou plusieurs autorités nationales de régulation juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs désignés. Lorsque les pays conservent la propriété ou le contrôle des prestataires de services postaux, la fonction de régulation doit être structurellement séparée des activités associées à la propriété ou à la direction de ces entreprises.

L'une des caractéristiques du marché postal européen est la suppression de tous les services réservés.

Il est important de comprendre l'expérience européenne, car c'est un cas de transition de marchés nationaux avec situation de monopole et des niveaux de réglementation distincts vers une libéralisation du marché avec une réglementation semblable.

Le cas de l'UE constitue un bon exemple en ce qui concerne la prudence adoptée dans le processus de libéralisation du marché postal.

Certains pays ont durement souffert de l'onde de choc générée par une libéralisation inconséquente du marché, n'ayant fait l'objet d'aucune planification ni pris en considération les besoins des opérateurs désignés chargés d'assurer la prestation du service postal universel auprès de tous les segments de la population. La conséquence la plus évidente des nouvelles tendances qui se sont conjuguées dans l'environnement postal actuel a pu être observée dans les acquisitions et les alliances réalisées par les opérateurs désignés du monde entier. En particulier dans les pays européens, les entreprises publiques ou privatisées ont procédé à des rachats ou mis sur pied des partenariats avec des opérateurs du secteur privé dans le but d'être plus performantes sur certains segments de marché, tels que le service de courrier express international.

Certains opérateurs désignés ont cherché à constituer des alliances avec d'autres opérateurs, jugées indispensables à l'instauration de partenariats mondiaux dans certaines catégories de services.

Pour les opérateurs jusque-là confinés aux marchés nationaux, le but poursuivi à travers ces nouvelles orientations consiste à poser les bases d'une exploitation à l'échelle internationale, comme cela est déjà le cas, entre autres, dans les secteurs bancaires, des télécommunications et de l'énergie.

Bien qu'aucune tendance au développement d'un modèle unique et universel ne se dégage nettement pour le secteur postal, ce qui serait d'ailleurs inopportun compte tenu des disparités entre les différents contextes nationaux et régionaux, les Pays-membres de l'UPU ont déjà adopté une position commune sur un certain nombre de principes, présentés ci-après.

a. Séparation des fonctions de régulation et d'exploitation: un marché postal où exercent plusieurs opérateurs postaux impose la mise en place de fonctions de pénalisation, de régulation, de surveillance et d'arbitrage

ayant autorité sur eux tous. Traditionnellement, les gouvernements ont ignoré l'existence des opérateurs privés ne relevant pas des services postaux publics et axé leurs activités de réglementation exclusivement sur le service postal officiel plutôt que sur le marché postal dans son ensemble. La complexité croissante de ce marché implique que les gouvernements assurent la régulation de tous les opérateurs qui y sont présents, ne serait-ce que, avant tout, pour protéger les droits et les intérêts des utilisateurs/clients.

b. Accès universel aux services postaux: il s'agit d'un aspect fondamental qui touche à la nécessité pour le gouvernement de garantir une accessibilité physique et des prix abordables pour tout un ensemble de services de base. À l'heure actuelle, les indicateurs du taux de couverture assurée par les services postaux sont satisfaisants mais, avec l'ouverture à la concurrence du secteur ainsi que la réduction des volumes en raison de la place prise par la technologie, il n'est pas impossible qu'ils fléchissent si les gouvernements ne prennent pas les mesures nécessaires pour préserver leur bonne tenue et assurer leur progression.

c. Coexistence des intérêts publics et privés: de plus en plus, les entreprises sous contrôle de l'État et les sociétés privées mènent leurs activités côte à côte au sein de l'univers postal. Dans certains cas, elles sont en concurrence mais, dans d'autres, elles concluent des accords et des alliances. Toutefois, il leur faudra continuer de s'acquitter de différentes obligations et responsabilités et de jouer des rôles distincts dans un cadre défini par des instruments juridiques et sous la surveillance d'un organisme de régulation du marché.

d. Concurrence: la concurrence entre en scène et les monopoles disparaissent. Comme vu précédemment, il doit s'agir d'un processus méthodique afin de permettre à l'opérateur désigné, en particulier, de se préparer à intervenir sur un marché libéralisé. La prudence est de mise non pas pour préserver les intérêts propres de l'opérateur désigné, mais pour assurer le maintien de l'accès aux services universels dont il assure la prestation. Les caractéristiques bien spécifiques du service postal universel nécessitent la mise en place d'une période de transition permettant à l'opérateur désigné de prendre les mesures de restructuration qui s'imposent avant de devenir un prestataire de services moderne, doté d'une structure rationalisée et technologiquement au point, et de pouvoir réaliser des bénéfices sur un marché lucratif, concurrentiel, pour financer la prestation du service postal universel ou alors de déterminer d'autres mécanismes de financement.

e. Modernisation des opérateurs postaux publics: ce volet concerne la nécessité de restructuration et de commercialisation des services postaux publics traditionnels pour faire en sorte qu'ils soient bien en

prise avec le marché. À ce stade, même s'il existe des expériences réussies en la matière, aucune évolution vers la privatisation des entreprises postales publiques n'est observée à l'échelle mondiale. De manière générale, les gouvernements font plutôt le choix d'accroître leur autonomie administrative et leurs capacités de gestion pour les aider à adopter une approche plus axée sur les résultats.

f. Technologie: outre l'inclusion de nouvelles technologies pour faciliter l'exploitation, d'importants investissements dans la modernisation des infrastructures postales d'exploitation s'avèrent nécessaires non seulement pour renforcer la productivité et la qualité de service, mais aussi pour mieux asseoir et développer certains nouveaux services à la clientèle et pour améliorer les conditions de travail du personnel.

g. Intégration régionale et mondialisation: dans le cadre de ces processus, les opérateurs postaux officiels et privés peuvent étendre leurs sphères d'activités au-delà des frontières nationales pour se positionner sur les marchés régionaux et mondiaux. Si, d'un côté, cette évolution ouvre de nouveaux marchés aux opérateurs postaux d'un pays, de l'autre, elle donne également la possibilité aux opérateurs étrangers de faire leur entrée sur le marché national dans les segments du marché les plus lucratifs.

Cette nouvelle dimension conférée à leurs activités implique des opérateurs postaux qu'ils se détachent des modèles variables (p. ex. la constitution d'alliances avec des opérateurs particuliers pour la prestation du service postal universel et la rivalité avec ce même opérateur pour d'autres services pour lesquels ils sont concurrents) et développent de nouvelles compétences de gestion (p. ex. pour la définition d'une stratégie commerciale et la mise au point de nouveaux services).

h. Responsabilité écologique: les services postaux laissent une empreinte carbone non négligeable. Il faut que les opérateurs désignés progressent dans ce domaine et appliquent des méthodes de travail et des technologies respectueuses de l'environnement.

choses entre les causes et les effets (privatisation, concessions, etc.).

Il n'est pas facile de bien cerner où s'amorce ce cercle vicieux, car il est constitué d'une chaîne d'événements qui s'en nourrissent en continu. Toutefois, le point de départ pour aborder le problème se situe au niveau de la qualité médiocre des services postaux nationaux assurés par l'État soit à travers une administration centrale, soit par l'intermédiaire d'une organisation distincte mais qui se trouve toujours sous la coupe, et donc sous la surveillance et la supervision, du gouvernement.

Cette mauvaise qualité des services postaux dissuade les clients de passer par l'opérateur désigné pour traiter leurs besoins en services de communication et autres prestations de nature commerciale et financière. Pour éviter d'être confrontés à une qualité de service médiocre, les clients peuvent alors rechercher d'autres possibilités qui s'offrent à eux dans le secteur postal et se tourner vers d'autres prestataires, concurrents directs de l'opérateur désigné.

Dans certains cas, les clients trouveront une alternative en dehors du secteur postal, se substituant aux services de la poste avec d'autres prestations comparables, d'un niveau de qualité et de prix parfois plus avantageux.

Le segment de marché le plus exposé à la substitution est celui de la transmission des messages, qui est en train de chanceler sous l'effet de la concurrence directe des nouvelles technologies de communication.

Un service de piètre qualité induit forcément une chute des volumes de trafic de courrier, en particulier des envois traités par l'opérateur désigné. L'importance de ce déclin variera en fonction du segment de marché, du profil des clients, de l'existence ou non d'autres opérateurs et de l'étendue de l'informatisation. Compte tenu de l'accès relativement répandu aux ordinateurs et aux téléphones intelligents, d'un coût d'acquisition et d'exploitation abordable les mettant à la portée d'un grand nombre de particuliers et d'entreprises, le processus de substitution des services de transmission de messages, faciles à capter par ce moyen de communication, pourrait se révéler rapide et avoir des répercussions tangibles à court et à moyen terme.

Une diminution aussi marquée du trafic de courrier risque d'ébranler la situation économique et financière de l'opérateur désigné, dont la baisse des recettes destinées à financer ses coûts d'exploitation entraînera des déficits de plus en plus importants. La gestion financière de l'opérateur désigné chargé d'assurer un accès universel aux services postaux est extrêmement différente de celle qui s'applique aux autres opérateurs. Si la naissance des opérateurs désignés découle d'une politique publique (prestation du service universel), les opérateurs privés sont uniquement à but lucratif. Par conséquent, confrontés à une conjoncture de marché difficile affectant leurs recettes, ces derniers disposent de suffisamment de souplesse et de réactivité pour réviser leur base de

1.2.4

Nécessité d'un changement dans le secteur postal

Dans de nombreux pays, les opérateurs désignés ne sont tout simplement pas en mesure de faire face à la complexité croissante de ce secteur. De fait, beaucoup d'entre eux se trouvent pris dans un cercle vicieux.

De toute évidence, il existe de nombreuses circonstances et raisons à l'origine de la situation dans laquelle ces opérateurs désignés se trouvent actuellement et dont il leur est difficile de s'extraire sans entreprendre une démarche planifiée, structurée, pour saisir le problème par ses véritables racines structurelles en veillant à ne pas se fourvoyer dans des solutions «de dépannage» qui ne leur permettraient pas de s'attaquer à ses origines profondes et de faire la part des

coûts en effectuant les calculs et choix appropriés. En l'absence d'une obligation de service postal universel à remplir, ils peuvent ainsi opter pour l'abandon des marchés non rentables ou encore pour la fermeture des points de vente, l'exclusion des particuliers et la cessation des services qui ne leur procurent pas les résultats économiques escomptés.

Pour sa part, l'opérateur désigné auquel il incombe d'assurer le service postal universel ne peut tout simplement pas arrêter de desservir les zones où il intervient à perte, ni fermer des points de vente qui ne lui rapportent rien, ni encore cesser d'assurer des prestations non rentables. De plus, l'opérateur désigné doit puiser dans ses recettes pour entretenir ou développer son réseau de distribution, ce qui se répercute sur divers éléments de sa structure de coûts.

La faiblesse des investissements consentis en faveur de l'opérateur désigné constitue le maillon suivant dans la chaîne des effets produits. Le gouvernement, en qualité de propriétaire/gestionnaire, assure dans de nombreux pays le financement nécessaire à l'équilibrage du budget et au maintien de la viabilité économique et financière de l'opérateur chargé du service postal universel, bien que la hauteur de ces investissements ait été progressivement revue à la baisse.

Dans ce cas, le gouvernement représente également la principale source d'apport pour les investissements nécessaires à la prestation des services postaux.

Si les registres comptables de l'opérateur désigné affichent un déficit chronique, l'État sera réticent à lui accorder des fonds supplémentaires pour les investissements nécessaires, dans la mesure où il subventionne déjà son fonctionnement courant sans avoir l'assurance qu'ils permettront effectivement de colmater les brèches dans le budget.

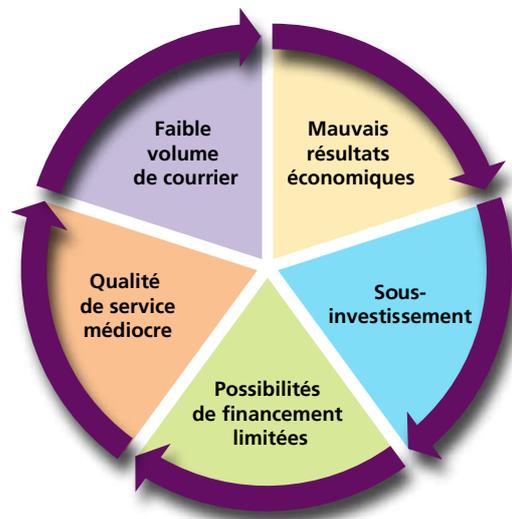
Il est un fait notoire que les attributions aléatoires de fonds d'investissement n'ont qu'un effet sur les évolutions des coûts sans contrepartie automatique en matière de revenus. Au lieu de résoudre le problème, les investissements irréfléchis risquent de creuser l'écart recettes/dépenses chez l'opérateur désigné et appeler des subventions toujours plus lourdes de l'État, qui s'efforce généralement de faire face à des recettes fiscales en baisse et à des demandes plus pressantes dans d'autres domaines comme la santé, la sécurité, l'éducation, etc. Par conséquent, il est peu réaliste de penser que ce modèle pourrait être pérennisé.

Une autre perspective se place du côté des opérateurs du marché financier en tant qu'apporteurs de fonds pour les projets de développement. Les financeurs de projets examinent généralement l'usage auquel sont destinés les fonds sollicités, recherchant soit des garanties et un retour sur investissement sur le plan privé, soit une finalité sociale et un retour sur investissement sur le plan public.

Le secteur postal répond à ces deux types de préoccupation en raison du potentiel commercial de ses activités et de la portée sociale de sa mission. Toutefois, un opérateur désigné se trouvant dans une situation financière précaire aura du mal à obtenir un financement. Il sera soumis à des contraintes plus sévères et tenu de fournir des garanties plus étendues, d'où des difficultés accrues pour obtenir les fonds nécessaires au financement de ses projets d'amélioration et de développement de l'infrastructure postale.

Il apparaît donc que le sous-investissement exclut toute possibilité de rénovation, de modernisation et d'expansion de l'infrastructure existante, mais aussi de rationalisation des modes et méthodes d'exploitation, constituant ainsi un facteur supplémentaire de détérioration de la qualité de service.

La figure qui suit illustre, sous forme schématique, le cercle vicieux qui peut compromettre la qualité du service postal.



Un tel cercle vicieux peut se poursuivre à l'infini sous la forme d'une spirale à la baisse jusqu'à provoquer une crise dans le secteur postal national et attirer, au bout du compte, l'attention des hauts responsables gouvernementaux chargés de veiller à la prestation du service postal universel auprès du public.

Ce type de crise peut offrir l'occasion de résoudre les problèmes historiques et/ou structurels mais, en même temps, elle peut inciter à l'intervention impulsive et risquer ainsi d'aggraver la situation.

C'est pourquoi il vaut mieux l'anticiper, tant qu'il est encore possible de prendre des mesures moins radicales que celles qui peuvent être envisagées quand le problème a atteint des proportions dramatiques.

La réforme postale consiste à mettre sur pied un programme d'action bien structuré, à travers lequel la société dans son ensemble, sous la conduite du gouvernement et avec la participation active de l'opérateur désigné, s'efforce de développer un nouveau modèle de prestation du service postal national à même de répondre aux besoins de chacun et de soutenir les efforts de développement du pays à court, moyen et long termes.

1.3

Grands principes et concepts à la base des services postaux

Bien que le secteur postal soit très présent dans la vie quotidienne de chacun, sa véritable étendue et la diversité de ses services sont souvent méconnues.

Ses symboles les plus évidents, à savoir les bureaux de poste et les facteurs, se trouvent aux extrémités opposées d'un processus long et compliqué, assurant un service fiable entre expéditeurs et destinataires. Aussi ne faut-il pas perdre de vue la vraie nature de cette industrie, dont l'échelle à elle seule témoigne de l'étendue et de la complexité du secteur postal.

Pour permettre de mieux l'appréhender, la section 1.3.1 va présenter les principaux modules qui composent cette industrie dans sa globalité; la section 1.3.2 examinera les principales composantes des services qu'elle assure et la section 1.3.3 s'intéressera spécifiquement au service postal universel. Enfin, la section 1.3.4 abordera la question du rôle de l'État en tant que garant de l'existence de services postaux adaptés aux véritables besoins de la population.

1.3.1

Industrie postale

D'après des statistiques concernant l'année 2015 diffusées par l'UPU, le segment de la poste aux lettres sur le marché postal mondial représente 320 milliards d'envois de courrier par an, dont 317 milliards d'envois nationaux et 3 milliards d'envois internationaux. Quant au segment des colis, sur ce même marché, il totalise environ 8 milliards d'envois.

Pour assurer le bon déroulement de ces acheminements, les administrations postales du monde entier ont constitué un réseau en interconnexion qui regroupe plus de 690 000 bureaux de poste permanents. Ces établissements, confortés par d'autres unités administratives et opérationnelles, emploient quelque 5,3 millions de personnes.

Ce réseau d'infrastructures génère un montant annuel de recettes qui avoisine 340 milliards d'USD, dont 41% proviennent du service de la poste aux lettres, 21% des envois de colis et des services logistiques, 16% des services financiers et 22% des autres types de prestations.

Outre les opérateurs désignés, plusieurs milliers de prestataires privés sont également présents sur les différents segments du marché postal. Bien que le nombre d'opérateurs privés dépasse de loin celui des opérateurs officiels, ils peuvent

revêtir de multiples formes, de la petite structure familiale intervenant localement sur un mode essentiellement manuel aux grandes entreprises internationales implantées dans le monde entier.

À ce stade, la démarcation entre le secteur public et privé dans l'industrie postale est relativement floue, pas seulement du fait des différents types d'entreprises et de liens opérationnels entre les opérateurs désignés et privés mais aussi en raison des relations plus formelles qui s'y nouent, par exemple sous la forme de coentreprises et la privatisation de certains opérateurs désignés.

De tels arrangements existent dans un certain nombre de pays en développement, notamment dans le cadre d'accords commerciaux et de conventions d'exploitation.

Autour de ce noyau central d'opérateurs gravite une foule de fournisseurs de produits et services qui font également partie de la chaîne de valeur des services postaux. Parmi ces derniers, il convient de citer les prestataires de services de transport, de technologies et d'autres fournitures et articles que le secteur postal consomme dans le cadre de ses activités de production.

La durabilité de cette industrie est principalement assurée par l'interconnexion des réseaux d'infrastructures postales nationales, ménageant la souveraineté des droits des différents pays quant à la gestion technique et opérationnelle de leur propre réseau tout en les réunissant, sous l'égide de l'UPU, en un seul territoire postal mondial afin de garantir le bon acheminement des lettres, colis ou instruments financiers entre les différents points d'origine et de destination du globe.

À quelques exceptions près, tous les opérateurs désignés chargés de garantir le service postal universel dans le monde sont sous le contrôle de leurs gouvernements respectifs. En général, leurs processus d'exploitation se caractérisent par l'existence de fortes corrélations en amont et en aval et reposent sur de vastes réseaux d'infrastructures pour pouvoir remplir leur mission: garantir l'accès universel aux services postaux. Comme amplement évoqué par ailleurs dans le guide, pour permettre à ces opérateurs de financer les coûts élevés d'entretien des infrastructures, un secteur dit «réservé» (ou monopole) leur est généralement accordé en tant que contrepartie économique des déficits entraînés par leurs activités inhérentes au service postal universel dans certaines régions géographiques non rentables, et ce même dans des pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie.

Globalement, l'industrie postale se trouve actuellement en pleine phase d'ajustement structurel, marquée par deux grandes tendances discutables, à savoir la libéralisation du marché et la constitution de partenariats entre les opérateurs désignés et privés.

Comme mentionné précédemment, les différents pays du monde se situent à des stades de libéralisation plus ou moins avancés de leur marché postal. Certains ont déjà totalement supprimé le monopole postal, alors que d'autres n'ont pas suivi

cette voie. D'autres encore, suivant l'exemple de l'UE, progressent vers une libéralisation graduelle, mais il est difficile de dire si le but qu'ils poursuivent réside véritablement dans la libéralisation totale du marché et, si tel est le cas, si cet objectif pourra vraiment être atteint.

En ce qui concerne la privatisation, si on recense quelques tentatives réussies, il apparaît que le maintien du service postal officiel sous la propriété de l'État constitue le cas de figure le plus répandu, même s'il recouvre des systèmes de gestion qui peuvent différer.

Le secteur postal est directement lié à l'économie mondiale et domestique. La croissance économique entraîne une hausse des envois, alors qu'une contraction de l'économie réduit le volume traité par les postes.

1.3.2

Services postaux

L'accès aux moyens de communication n'a pas toujours été considéré comme un droit universel. Au début du XXe siècle, seul un petit pourcentage de la population était censé pouvoir faire usage d'un tel droit et donc utiliser les services proposés à cette époque. Au fil du temps, avec les transformations successives des structures sociales et économiques, un consensus croissant s'est établi sur la nécessité de faire bénéficier toutes les catégories de la population du droit aux services de communication. L'accès aux moyens de communication en tant que vecteurs d'intégration sociale et d'exercice des droits civils a en particulier revêtu une importance cruciale.

L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1948, a marqué le point culminant de cette évolution. À l'article 19 de ce document, il est énoncé:

«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées, par quelque moyen d'expression que ce soit.»

Pendant la seconde moitié du siècle dernier, de plus en plus de pays ont progressivement reconnu la nécessité de garantir à leurs citoyens le droit à la communication. La législation de base de la plupart des pays inclut aujourd'hui des dispositions spécifiquement destinées à instituer, garantir et protéger ce droit. Certes, le droit à la communication a de vastes ramifications et renvoie à un large éventail de variantes, qui se multiplient grâce à l'essor des nouvelles technologies. Il n'en reste pas moins que, les communications postales peuvent être qualifiées de tout particulièrement importantes pour des raisons liées aux coûts de l'accès, à la densité du réseau correspondant de distribution et de points de vente et à

l'interconnexion des différents systèmes nationaux au sein d'un grand réseau mondial de services.

Par ailleurs, pendant toute leur histoire, les services postaux ont su intégrer les découvertes technologiques dans leurs modes d'exploitation et leurs offres de services, ce qui a permis aux opérateurs postaux de saisir de nouvelles opportunités pour améliorer leur efficacité, étendre l'accès à leurs services et proposer de nouvelles prestations, au lieu de les condamner à l'obsolescence. Ainsi, les services postaux peuvent être perçus comme un gigantesque réseau d'infrastructures permettant de jouir du droit à la communication non seulement de par la nature même de ces services, mais aussi parce qu'ils ouvrent tous les nouveaux services de communication aux catégories de la population qui n'ont pas accès à des outils comme Internet.

Les services postaux ne constituent pas un bloc monolithique. Au contraire, ils se décomposent en différentes sections auxquelles correspondent différents clients, marchés, produits et services. Ils ont pour dénominateur commun une infrastructure partagée formant un vaste réseau national interconnecté avec un réseau mondial bien plus vaste encore. Pour illustrer ce concept, les points qui suivent donnent un aperçu des principales gammes de services figurant dans le vaste éventail des prestations postales.

- **Service du courrier traditionnel:** il s'agit des services courants de distribution des envois tels que les lettres et les imprimés. Le contenu de tels envois pouvant être converti, ces services sont déjà en train de ressentir les effets de la concurrence des moyens existants (téléphone, télécopie, courrier électronique, échange de données informatisé, etc.), sachant que d'autres moyens feront leur apparition.
- **Service des colis postaux:** ce service de distribution concerne des envois de biens ou de marchandises pour lesquels la technologie est difficilement en mesure de remplacer les services conventionnels de transport. Avec l'augmentation des échanges internationaux en général et du commerce électronique en particulier, ce segment du marché est en plein essor et attire les investissements des grands opérateurs privés internationaux ainsi que des entreprises dites «de messagerie», sans oublier les compagnies aériennes et les entreprises de transport routier.
- **Service des envois express:** il s'agit du service postal physique le plus rapide de bout en bout destiné à livrer des documents et des marchandises en urgence de bout en bout; c'est un service à forte valeur ajoutée.
- **Services de logistique intégrée:** c'est un service qui répond entièrement aux besoins des clients en matière de logistique et comprend les étapes antérieures et postérieures à la transmission physique des marchandises et des documents.

- **Service de courrier hybride:** ce service recouvre un ensemble d'opérations associant la distribution du courrier physique et la messagerie électronique. Il repose essentiellement sur la production numérisée du courrier, sa transmission à des opérateurs postaux via des réseaux d'échange de données et la conversion des données électroniques en envois par courrier physique imprimés à distance. Pratique, cette solution offre également un bon rapport coût/avantages, tant pour les clients que pour les opérateurs.
- **Services de vente au détail:** considérés jusqu'à il y a peu comme une simple étape du flux postal, la vente au détail représente maintenant une caractéristique importante du service. Longtemps perçus comme les simples composantes d'un réseau de services captant les envois destinés à rejoindre le flux de courrier, les points de services fonctionnent aujourd'hui comme des chaînes de magasin et proposent des services parfois sans lien avec l'acheminement du courrier en tant que tel.
- **Services financiers:** s'appuyant sur l'important réseau d'infrastructures postales, ces services sont très diversifiés. Parmi les plus sophistiqués, il convient de citer les services bancaires postaux, qui confèrent aux postes un rôle important en tant que prestataires de services bancaires à faible coût et constituent un outil important pour l'inclusion financière de l'ensemble de la population. Il s'agit non seulement des services élémentaires de recueil de dépôts, de gestion de l'épargne et des comptes de chèques, mais aussi des facilités de crédit pour les emprunteurs particuliers et de la prise en charge du paiement des factures des services publics (eau, gaz, électricité et téléphone), des transferts de fonds, des versements des retraites et annuités, etc.
- **Services électroniques:** il s'agit des services électroniques postaux comme le courrier électronique postal, le courrier électronique postal recommandé, le cachet postal de certification électronique et la boîte aux lettres postale électronique, entre autres.

lieu de résidence pour atteindre le point de services le plus proche.

Cet état de fait, sous le rapport de l'exercice de droits civils élémentaires, met en avant une situation qui, pour beaucoup, semblait résolue concernant le rôle du gouvernement dans la redéfinition des règles de base pour le secteur postal.

En résumé, si une réécriture de ce rôle s'impose, c'est parce que les évolutions et la complexité croissante de l'environnement postal ont engendré de nouvelles situations radicalement différentes de tout ce que le secteur postal a pu connaître dans son histoire et brièvement recensées dans le tableau ci-après.

Facteur	Passé	Présent
Monopole	Total (pour la poste aux lettres)	De plus en plus restreint et mal vu
Opérateurs	Un seul (pour la poste aux lettres)	Plusieurs
Concurrence	Presque inexistante	Importante
Clientèle	Dépourvue de droits	Exigeante
Innovation	Quasi nulle	Accélérée
Gestion	Empirique	Spécialisée
Technologies	Peu importantes	Nécessaires et déterminantes
Défis	Opérationnels	Stratégiques
Qualité de service	Peu importante	Fondamentale

Cette nouvelle perception des questions postales nécessite la mise en place d'un cadre réglementaire permettant de concilier leurs différentes facettes en tant que service public, d'utilité sociale et à vocation commerciale. Malgré les mutations que l'environnement postal a connues, le cadre réglementaire dans lequel un grand nombre d'opérateurs désignés évoluent aujourd'hui dans le monde sont des reliques du passé, totalement anachroniques, sans aucune prise sur les réalités actuelles.

La première et principale résultante de cet écart entre le statut en droit et la situation de fait des postes est l'arrivée incessante sur le marché de nouveaux opérateurs qui exercent leurs activités à leur guise du fait de l'absence des réglementations les plus élémentaires établissant ne serait-ce que les droits et obligations du gouvernement, du grand public, de la clientèle, de l'opérateur désigné et des opérateurs privés.

Ce phénomène a ébranlé la stabilité économique et financière des opérateurs désignés (prestataires du service universel), les opérateurs privés ciblant les segments du marché les plus lucratifs, soit ceux qui procurent justement à l'opérateur désigné les recettes nécessaires pour compenser le coût des services fournis dans les zones du pays où il lui faut assurer l'accès universel aux services postaux quels que soient les problèmes de déficit structurel.

1.3.3

Obligations du gouvernement

L'une des principales responsabilités de l'État consiste à appliquer et à faire appliquer la loi régissant la société qu'il gouverne. À cet effet, il existe dans la plupart des pays des statuts établissant, garantissant et protégeant le droit à la communication en tant que l'un des droits civils élémentaires. La plupart des États reconnaissent ainsi l'existence d'un service postal permanent et régulier, faisant partie de leur cadre réglementaire. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, malgré l'existence de ces services, d'importantes franges de la population n'en bénéficient toujours pas ou, plus concrètement, n'ont pas accès au réseau de points de services ou à un service de livraison à domicile. Une autre partie non négligeable de la population est encore obligée de parcourir un long chemin depuis son

En second lieu, cette évolution a affecté les utilisateurs/clients, qui commencent à pâtir d'une qualité de service médiocre liée à l'affaiblissement de la position de l'opérateur désigné.

Enfin, le dernier de cette série d'effets touche le gouvernement lui-même, qui doit faire face à bien des problèmes, parmi lesquels figurent l'insatisfaction de la clientèle, les demandes constantes de subventions de la part de l'opérateur désigné ou encore les différends entre ce dernier et les opérateurs du secteur privé.

Ainsi, in fine, l'incapacité du gouvernement à remplir sa mission de prescripteur et de garant de l'application de certaines réglementations fondamentales donne lieu à un amas de problèmes qui s'accumulent à l'infini, jusqu'à en revenir au stade où c'est à lui qu'il incombe de maîtriser l'activité et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Le module V de ce guide est consacré à la question de la réglementation et fournit des orientations pour l'instauration d'un certain nombre de principes et de critères de base destinés à faciliter la tâche du gouvernement dans sa démarche de régulation du secteur postal.

1.3.4

Service postal universel

Comme il en sera plus amplement question dans le module II du guide, en garantissant le droit à la communication, le service postal universel constitue un véritable pilier de la société et figure parmi les obligations de l'État. Bien que le service postal universel soit un principe reconnu depuis la création de l'UPU, justifiant l'existence même des postes officielles, qu'on appelle aujourd'hui «opérateurs désignés», ce n'est que dans la dernière décennie du XXe siècle que la situation essentiellement engendrée par la mondialisation et la profonde mutation de l'environnement postal, en particulier en Europe, a rendu les gouvernements conscients du besoin de clairement définir les modalités, conditions et attributs du service postal universel.

Le Congrès de Beijing 1999 ne s'est pas seulement borné à intégrer le principe du service postal universel dans les Actes de l'Union mais l'a également mis en avant en tant qu'objectif premier et fondamental de sa stratégie mondiale.

Le Congrès de Beijing a reconnu la nécessité d'établir des normes et conditions claires régissant la prestation du service postal universel, appelant les gouvernements, opérateurs désignés, Unions restreintes et autres acteurs du secteur postal à déployer des efforts particuliers en vue d'instaurer un cadre de référence permettant de garantir l'accès de tous les segments de la population au service postal universel. Les discussions sur la portée des obligations du service postal universel sont allées et vont toujours bon train, alimentées par le clivage historique entre les politiques prônant la responsabilité sociale des gouvernements et celles privilégiant la libéralisation de l'économie.

Les stratégies postales mondiales adoptées par les Congrès de Bucarest 2004, Genève 2008 et Doha 2012 ont confirmé l'importance cruciale du service postal universel et ont tablé notamment sur sa formalisation dans la législation d'un nombre croissant de pays, à travers l'établissement de règles et de critères concernant l'accès, le contenu et la qualité du service postal universel en vue de suivre cette nouvelle ligne de conduite universelle et de réduire ainsi le nombre des exclus du service postal. De même, le Congrès d'Istanbul 2016 a fixé comme but, entre autres, de promouvoir le bon fonctionnement du marché et du secteur par la définition et le développement de l'obligation de service universel.

La nécessité de renforcer le service postal universel dans les pays en développement reste une réalité. De nombreux pays n'offrent toujours pas un accès à des services postaux de qualité. Dans le même temps, dans les pays industrialisés, les opérateurs privés et certains opérateurs désignés lancent des débats acharnés pour chercher à limiter la portée du service postal universel.

À cet égard, en observant le débat international actuel, il est intéressant de noter que les gouvernements n'ont à aucun moment remis en question le devoir qu'ils ont d'assurer le service postal universel puisque, comme exposé dans le module II, les pays signataires des Actes de l'Union s'engagent à fournir tout un ensemble de services de base définis dans la Convention postale universelle. En fait, ces discussions tournent principalement autour des sources de financement dont doit disposer l'opérateur désigné afin de pouvoir couvrir les coûts encourus pour garantir ce droit civil inaliénable.

L'une des principales missions du gouvernement consiste donc à définir la portée et les caractéristiques du service postal universel en termes d'accessibilité, de couverture géographique et démographique, de qualité et de prix. À cette fin, la Convention postale universelle détermine que les besoins de la population et les conditions prévalant dans chaque pays doivent être prises en considération.

1.3.5

Accès universel aux services postaux et concurrence

Quand s'amorcent les discussions au niveau national sur la nécessité d'assurer une régulation ou un encadrement de la prestation du service postal universel, il se trouve malheureusement que de nombreux pays perdent beaucoup de temps à débattre sur les concepts d'accès universel et de libre concurrence. En effet, certains groupes les considèrent comme une tentative de freiner la libéralisation du marché et réagissent donc de façon négative en cherchant à bloquer les initiatives en la matière.

C'est pourquoi il est indispensable de ne pas oublier pendant le débat sur le thème de l'élargissement de l'accès universel aux services postaux que l'État a l'obligation absolue de garantir la prestation du service postal universel. Cela n'exclut pas nécessairement l'ouverture à la concurrence du marché postal, qui est une réalité dans presque tous les pays.

La manière dont cette question est abordée dépend en grande partie des facteurs géographiques, économiques et sociaux propres à chaque pays, comme l'illustrent les trois scénarios hypothétiques esquissés ci-dessous.

Concept	Pays A	Pays B	Pays C
Géographie	Compliquée	Mitigée	Favorable
Population	Hétérogène	Intermédiaire	Homogène
Revenu par habitant	Faible	Moyen	Élevé
Concentration des revenus	Élevé	Moyen	Faible
Climat politique	Instable	Intermédiaire	Stable
Modèle juridique	Instable	Intermédiaire	Stable
Taux de scolarisation	Faible	Moyen	Élevé
Besoins sociaux	Primaires	Secondaires	Tertiaires
Priorité à traiter	Accès universel	Équilibre	Concurrence

Ce tableau a pour but de montrer comment les principales composantes de l'équation accès universel-concurrence sont extérieures au secteur postal et pourquoi, pour bien l'appréhender, il faudra privilégier:

- a. **la spécificité:** le bon dosage est celui qui intègre les particularités d'un pays ou d'une région en tenant compte des similarités entre ces facteurs;
- b. **l'adaptabilité:** il s'agit de rééquilibrer l'équation accès universel-concurrence en l'inscrivant dans le contexte de la progression des efforts de développement économique et social du pays;
- c. **l'objectivité:** des données issues d'analyses quantitatives doivent servir de base à la prise de décisions au niveau des politiques gouvernementales.

Les scénarios décrits dans le tableau ci-dessus ne sont que trois exemples au sein d'un vaste éventail de situations possibles et ont uniquement vocation à fournir un cadre de référence pour la réflexion. Il incombera à chaque gouvernement, dans chaque pays, de guider la communauté postale et le public dans son ensemble vers l'instauration d'un débat élargi pour trouver le bon équilibre entre l'accès universel et la libre concurrence au sein du secteur postal, en fonction de la conjoncture nationale, pour permettre aux postes de réaliser leur double objectif social et commercial.

Le module II examine de plus près les bases pour l'élaboration d'un processus de réforme postale tenant compte de la nécessité fondamentale d'assurer le service postal universel.

1.4

Rôle du secteur postal dans le développement national

Parmi les thèmes récurrents qui alimentent les débats sur la réforme et le développement postal, figure le degré insuffisant d'attention accordé à ce secteur face aux défis socioéconomiques auxquels les gouvernements ont été confrontés dans certaines régions du monde. Ce problème est sous-tendu par une certaine idée qui veut que privilégier le secteur postal et y investir auront pour effet d'empêcher tout progrès dans d'autres domaines, tels que la santé, l'éducation, la sécurité, le logement ou encore les transports.

Les pages ci-après s'efforcent de démontrer que, toute rivalité mise à part en termes de priorités d'attention et de moyens, le secteur postal présente un immense potentiel inexploité qui pourrait favoriser l'essor d'autres pans de l'économie.

La section 1.4.1 dépeint le secteur postal en tant que partie intégrante de l'infrastructure d'un pays, dont l'expansion et la modernisation jouent un rôle capital dans le processus de développement national.

Ensuite, la section 1.4.2 s'intéresse à sa capacité à fortement contribuer au progrès national non seulement à travers ses gains propres, mais aussi et surtout grâce à son potentiel de dynamisation d'autres domaines du développement économique et social.

1.4.1

Infrastructures de communication et échanges postaux

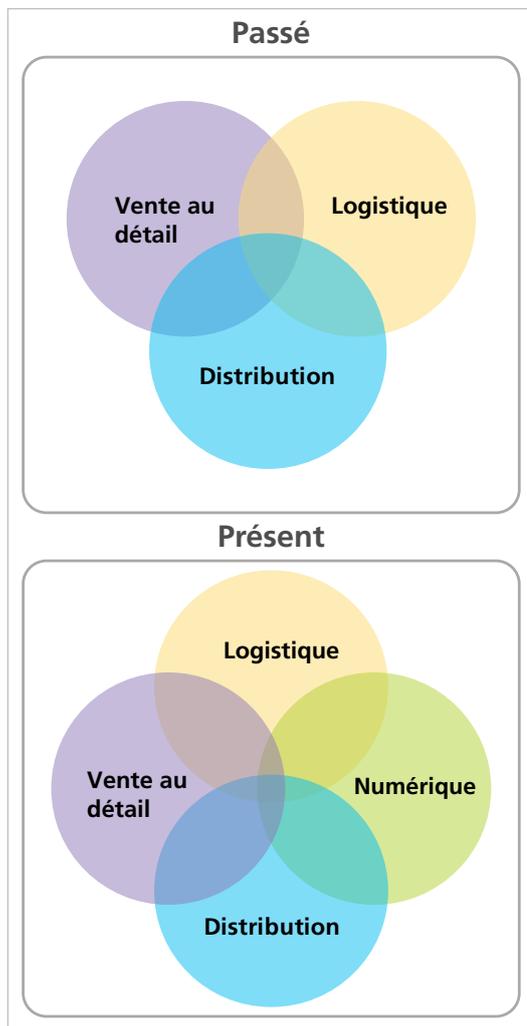
Les relations sociales n'ont cessé de se complexifier au fil des évolutions qu'elles ont traversées mais aussi des découvertes réalisées dans les technologies, qui ont supprimé les barrières du temps et de l'espace dans les interactions entre les différents «agents sociaux» au sens large du terme.

À l'heure actuelle, en tant que systèmes centraux des organisations sociales modernes, les moyens de communication sont au cœur de toutes les relations nationales, culturelles, politiques, économiques et sociales.

Internet, centre névralgique d'une foule d'activités commerciales et autres, en constitue un parfait exemple. Il n'est pas exagéré de dire que, sans les technologies de communication modernes, ces activités ne pourraient être déployées.

Les entreprises, principales émettrices de courriers, adoptent sans cesse de nouvelles façons de satisfaire leurs besoins d'échanges.

Ce phénomène est en train de modifier les composantes de l'infrastructure postale en place, comme illustré dans la figure qui suit.



En bref, l'essor des technologies informatiques a contribué à la reconfiguration de l'infrastructure de production du secteur postal, qui a profité des nouvelles possibilités ainsi offertes pour :

- accroître la productivité;
- proposer de nouveaux services;
- améliorer les services existants;
- introduire des modèles de gestion en temps réel;
- offrir de meilleures conditions de travail au personnel des postes;
- perfectionner les procédures de gestion;
- améliorer les relations avec la clientèle;
- réduire les coûts d'exploitation.

1.4.2

Contribution au développement économique et social

Comme déjà évoqué, les dynamiques socioéconomiques actuelles ont besoin d'une infrastructure appropriée à l'appui des efforts de développement d'un pays. Une infrastructure de communication inadaptée peut freiner la progression du pays dans sa démarche de développement. Bien sûr, l'essor du secteur des communications ne suffit pas à lui seul à nourrir la démarche de progrès globale d'un pays; il faut également s'occuper d'autres domaines, tout aussi importants, tels que l'éducation, la santé, la sécurité, le transport, le logement, l'urbanisme, etc. Néanmoins, il est tout aussi certain qu'une stagnation et des dysfonctionnements dans le secteur des communications peuvent considérablement ralentir la progression dans d'autres domaines.

Ceux qui connaissent mal le secteur postal pourraient facilement sous-estimer l'importance des services postaux sur le plan national, ce qui n'est pas étonnant car, dans bien des cas, le public n'a pas conscience que, derrière chaque boîte aux lettres ou bureau de poste, se trouve tout un arsenal de moyens (points de vente, centres d'exploitation, véhicules, etc.) raccordés en un réseau complexe et se relayant les uns les autres pour que soit assurée la prestation des différents services.

En bref, les services postaux actuels jouent un rôle beaucoup plus actif que par le passé. De plus, les postes du monde entier ont développé une multitude de produits et services à valeur ajoutée et sont devenues un moteur essentiel de l'essor national à travers le soutien actif qu'elles apportent à différentes initiatives de développement publiques et privées. Les cas concrets brièvement examinés ci-après illustrent bien le potentiel de progrès qu'offrent les services postaux.

- a. Les décideurs politiques d'un certain pays avaient adopté une politique publique visant à accroître l'épargne nationale. L'un des principaux obstacles était que la majeure partie de la population n'avait pas accès aux services bancaires. À la suite d'une décision gouvernementale permettant de modifier les fondements réglementaires nécessaires à cet effet, l'opérateur désigné a introduit une nouvelle gamme de services bancaires à faible coût. Cela a permis d'améliorer l'inclusion financière de la population, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs du gouvernement tout en renforçant sa structure d'exploitation interne à travers la mise au point de nouveaux produits financiers postaux.

- b. Dans une certaine région d'un autre pays, les mauvaises conditions d'hygiène associées à un manque d'information du public entraînaient une mortalité infantile d'un niveau très élevé. La population locale ne percevant que de faibles revenus et consacrant de ce fait tout son temps libre à des activités lucratives, tout projet éducatif officiel se révélait inenvisageable. Dans le cadre d'un partenariat avec l'opérateur désigné, le gouvernement a pu faire appel à des facteurs sur place pour mener une campagne d'information et de sensibilisation s'adressant spécifiquement à la population de cette région, ce qui a permis de sensiblement réduire la gravité des problèmes susmentionnés.
- c. La plupart du temps, les procédures à l'export des pays en développement sont extrêmement compliquées, bureaucratiques et coûteuses, ce qui les rend inaccessibles à beaucoup de microentreprises et de petites et moyennes entreprises (MPME). Par conséquent, les exportations sont fortement concentrées sur un petit nombre de produits, de fabricants et de régions particuliers, ce qui fait que ces pays sont plus exposés aux aléas de la conjoncture économique internationale. Le gouvernement de l'un d'entre eux a décidé de faciliter les exportations à travers la mise en place d'un programme d'incitation à l'export destiné aux microentreprises et aux MPME.
À cet effet, il a simplifié les procédures d'exportation pour cette catégorie d'entreprises et en a confié la prise en charge à l'opérateur désigné, assurant dès lors l'expédition des marchandises mais aussi l'ensemble des formalités douanières. Grâce à cette initiative, les artisans locaux et les petites entreprises situées dans des régions isolées n'ayant pas pu jusque-là accéder au marché international ont bientôt pu exporter leurs produits.
- d. Dans un autre pays encore, les élèves des écoles publiques étaient systématiquement contraints d'attendre leurs manuels scolaires fournis par l'État en raison de retards de livraison. Pour résoudre ce problème, l'opérateur désigné a pris en main tous les services logistiques requis pour assurer une livraison ponctuelle des manuels. À partir de ce moment, les élèves ont reçu leurs livres scolaires avant la date de la rentrée.
- e. Dans les pays en développement, le périmètre de couverture des services Internet est encore limité du fait d'un concours de circonstances: faible densité des réseaux téléphoniques, prix élevé des communications, compétences limitées des fournisseurs d'accès à Internet, coût important des ordinateurs et bas niveaux de revenus. Dans l'un de ces pays, pour remédier à ces graves problèmes structurels, le gouvernement a approuvé un projet conçu par son opérateur désigné prévoyant l'installation de cabines Internet publiques dans les bureaux de poste pour donner au public libre accès aux services de courrier électronique et du Web.

Bien sûr, ce ne sont là que quelques exemples de démarches menées à bonne fin ou en cours de déploiement, n'explorant que quelques-unes des possibilités offertes par le secteur postal à l'appui de la mise en œuvre de programmes gouvernementaux et d'initiatives privées.

Il apparaît donc que les efforts de réforme postale destinés à favoriser la croissance et le développement au sein du secteur postal apportent non seulement une solution aux problèmes de ce secteur, mais sont aussi porteurs de progrès socioéconomique pour le pays tout entier.

Le module IV de ce guide s'intéresse aux principales conditions à réunir pour faire de l'opérateur désigné un prestataire de services performant en mesure d'appliquer une stratégie globale de développement lui permettant de résister aux chocs de plus en plus déstabilisants que subit actuellement l'environnement postal mondial.



Réforme du secteur postal

2.1

Caractéristiques de la réforme postale

Dans de nombreux pays, le thème de la réforme du secteur postal n'est en rien nouveau. Au contraire, au cours des dernières années, beaucoup de gouvernements ont déployé des efforts considérables et accompli de gros progrès dans les secteurs économique et social. Les secteurs de l'énergie, de l'assainissement, des transports et des télécommunications, qui ont fait l'objet de différents types de réformes, plus ou moins poussées et plus ou moins étendues selon les domaines et les pays concernés, illustrent bien cette tendance. En ce qui concerne le secteur postal, les caractéristiques qui lui sont propres excluent le plus souvent toute reproduction pure et simple des solutions, même les mieux abouties, adoptées dans d'autres pays.

La section 2.1.1 va passer en revue la longue liste des acteurs de ce secteur et la section 2.1.2 examinera pourquoi il est indispensable de bien cerner les objectifs d'une réforme postale et d'établir ainsi un référentiel à l'usage du grand public. La section 2.1.3 examinera les conditions politiques indispensables à la mise en œuvre d'une réforme postale et la section 2.1.4 se penchera sur les conditions techniques tout aussi nécessaires à l'appui de cette démarche. La section 2.1.5 conclura ces développements en abordant les différentes problématiques à prendre en considération dans le cadre des démarches de réforme postale des pays en développement.

2.1.1

Parties prenantes au processus de réforme postale

Les services postaux sont, par nature, en prise avec toutes les couches et tous les segments de la société, qui seront forcément affectés par les actions de réforme. En conséquence, l'une des conditions essentielles de réussite du programme de réforme de ce secteur réside dans une mobilisation aussi vaste que possible de l'ensemble des parties prenantes. Dans ce contexte, la notion de mobilisation ne renvoie pas à un concept abstrait mais à une démarche structurée d'incitation à une participation active de tous les intéressés en fonction des responsabilités qui sont les leurs à l'égard du secteur postal.

Gouvernement national

Le gouvernement central joue un rôle de premier plan puisque c'est à lui qu'incombe le devoir suprême de veiller à l'existence d'un service postal bien organisé et de qualité, répondant aux besoins de l'ensemble de la nation.

Compte tenu de cette responsabilité, le gouvernement est chargé de conduire le processus de réforme postale, ne serait-ce que parce que la composante «service public» du secteur postal en général et du service postal universel en particulier impose qu'une tâche de cette importance soit assumée par ceux-là mêmes qui sont chargés de traiter et de concilier tous les aspects complexes qui caractérisent ce secteur.

Cependant, le gouvernement compte plusieurs pôles de responsabilité directe en matière d'affaires postales, tant au niveau exécutif que législatif.

Au niveau de l'exécutif, le but consiste à engager le chef de l'État, qui est généralement investi du pouvoir de dicter les actions prioritaires à conduire au service des objectifs de développement national. Outre le chef de l'État, il existe dans le corps exécutif d'autres sphères décisionnaires censées jouer un rôle actif dans le processus de réforme postale et, en premier lieu, le ministère de tutelle pour le secteur postal.

Ministère de tutelle et autres ministères

Dans la plupart des pays, il existe un ministère des postes, des télécommunications et de la radiodiffusion. Dans d'autres pays, ces secteurs sont sous la tutelle d'un autre ministère assumant la responsabilité générale des infrastructures ou autres services publics tels que les grands travaux, les transports ou l'énergie. Quel que soit le système en place, il est important que le ministère de tutelle (ou département ministériel correspondant) soit l'un des rouages essentiels de toute démarche de réforme postale car il est de sa responsabilité de proposer des politiques publiques en matière postale et, s'il n'est pas acquis à la cause, toute tentative d'évolution dans ce domaine sera littéralement vouée à l'échec.

En collaboration avec le ministère de tutelle, d'autres ministères interviennent à ce même niveau d'autorité et ont une influence considérable sur la vie et le devenir du secteur postal, à commencer par le ministère de la planification qui, bien souvent, a pour mission de formuler les grands plans nationaux de développement, notamment les politiques publiques en matière de communications, mais aussi d'établir le budget national et de veiller à sa mise en application.

Le ministère des finances a, lui aussi, son importance puisqu'il est le gestionnaire des fonds publics. Certains opérateurs désignés ont la latitude de gérer leurs propres revenus et dépenses. À l'inverse, le ministère des finances gère ou surveille de près la gestion financière d'autres opérateurs désignés dont les résultats d'exploitation sont déficitaires.

Certains pays sont dotés d'entités au sein du pouvoir exécutif chargées de moderniser l'État. Celles-ci interviennent souvent au niveau ministériel ou à un niveau extrêmement proche des grands centres de décision de l'État.

L'importance du gouvernement se situe bien au-delà de la simple nécessité d'assurer le financement des travaux de réforme. La sensibilisation et l'implication de toutes les composantes du gouvernement ont un poids certain lorsqu'il s'agit d'instaurer, au sein de l'exécutif, la vision commune d'un secteur postal indissociable de l'infrastructure du pays, méritant à ce titre d'être intégré dans les programmes de développement national.

Il est essentiel que le gouvernement ait une bonne compréhension de l'univers postal non seulement aux fins de sa réforme, mais aussi pour ce qui touche à ses affaires courantes afin de mieux appréhender les enjeux économiques et financiers qui lui sont propres dans le cadre:

- de la formulation de la politique gouvernementale et sectorielle;
- des budgets annuel et pluriannuel;
- des négociations de prix et de tarifs;
- de l'approbation des projets;
- de la mise en place de mécanismes de financement du secteur.

Ainsi, l'implication du gouvernement dans le processus de réforme postale est capitale. Une bonne appréhension des problématiques propres à ce secteur et des axes privilégiés de développement facilitera grandement le dialogue au sein du corps exécutif, mais aussi la synchronisation des actions menées par les postes avec les programmes gouvernementaux.

Opérateur désigné

En toute logique, dans la démarche de réforme postale, le premier rôle revient à l'opérateur désigné, chargé de la prestation du service postal universel ainsi que du respect des engagements pris par l'État en vertu de traités internationaux en matière postale. L'opérateur désigné, qui est généralement placé sous l'autorité de l'exécutif, en tant qu'administration exerçant ses activités sous la tutelle directe d'un ministère ou en tant qu'entreprise publique, l'État étant propriétaire de la majorité de son capital, ou encore en tant qu'autre personne morale. Pour plus de clarté, quel que soit le véritable statut juridique de cet opérateur postal, il sera désigné dans tout le guide par l'expression «opérateur désigné», l'adjectif «désigné» renvoyant ici à son obligation envers le gouvernement de respecter en son nom l'engagement concernant la prestation du service postal universel.

Du fait d'une telle obligation, l'opérateur désigné ne saurait être traité sur un pied d'égalité par rapport aux autres opérateurs privés présents sur le marché postal. À l'inverse, cet attribut spécifique appelle une approche différente. Il ne s'agit pas de lui accorder un traitement de faveur mais plutôt de reconnaître que sa situation est relativement plus compliquée que celle des opérateurs privés qui interviennent sur le marché postal sans avoir à assumer l'obligation du service postal universel.

Personnel des postes

Les employés postaux qui, dans de nombreux pays, sont organisés en syndicats ou en associations professionnelles, doivent absolument être impliqués dans toute démarche réformatrice. Chez certains opérateurs désignés, le personnel est un véritable moteur de changement, tandis que, chez d'autres, il s'efforce de bloquer toute tentative de remaniement sectoriel, bien souvent par crainte de la perte d'emplois ou d'avantages sociaux qui pourraient s'ensuivre. Si la participation du personnel des opérateurs privés serait positive, il faut reconnaître qu'il est plus difficile d'impliquer ces agents en raison de l'absence de collectifs de ce type au niveau du secteur.

Dans tous les cas, le personnel peut soit jouer le rôle d'un catalyseur, soit s'opposer à tout processus de réforme postale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des entreprises postales. C'est pourquoi, quel que soit l'angle d'approche (éthique, transparence, communication, partenariat, etc.), le personnel postal doit être mobilisé et impliqué dans le processus de réforme du secteur.

Corps législatif

Les efforts de réforme et de modernisation de la poste prennent appui sur la structure organisationnelle du secteur postal et sur les dispositions légales, votées sur le plan national, qui énoncent précisément les obligations de l'État en matière de service postal et instituent les principes fondamentaux d'exploitation des services sur le marché sans affecter les obligations de service universel. La mobilisation et la participation du corps législatif sont donc un critère essentiel de réussite de la démarche de réforme postale. Une bonne proposition sera vaine dès lors qu'elle ne recevra pas l'adhésion et le plein soutien de ceux qui sont chargés de formuler et d'adopter les lois, ce qui ne correspond pas seulement à un moyen de légaliser une telle proposition, mais est aussi le symbole important d'une volonté de réforme. Dans de nombreux pays, le corps législatif est composé de deux chambres (un sénat et une chambre des députés ou assemblée), avec des commissions spéciales au sein de chacune d'entre elles chargées de conduire des études techniques sur les propositions de textes de loi avant leur présentation en session plénière. Il peut, par exemple, s'agir de la commission des communications, dont l'implication est également déterminante, puisqu'elle est à même d'influer sur l'opinion de tout le pouvoir législatif.

Régulateur postal

Dans certains pays, il existe déjà une entité gouvernementale chargée de réguler la prestation des services postaux dans le pays. Ces entités ont souvent été créées sans l'appui d'instruments juridiques englobant l'ensemble du secteur, ce qui fait qu'elles n'ont autorité que sur l'opérateur désigné. Elles peuvent dépendre du ministère de tutelle ou d'un organe sans lien administratif avec lui. Lorsqu'une telle entité existe, il est important qu'elle soit active, car il s'agit de l'organe chargé de garantir que les services postaux soient rendus conformément au cadre légal en vigueur ainsi que de protéger les droits des utilisateurs/clients du secteur postal.

Groupes d'intérêt particuliers

Tandis que le corps législatif est la principale institution en ce qui concerne la représentation de l'intérêt général, la société moderne, dans toute sa complexité, a donné naissance à une multiplicité de groupes d'intérêt, eux-mêmes représentés par des organisations œuvrant pour le compte de collectifs, regroupements, minorités, etc., spécifiques.

Ainsi, le public fait également entendre sa voix par le biais d'organisations qui se consacrent à la défense des intérêts particuliers de divers groupes, dont il faut également tenir compte et écouter les revendications. En d'autres termes, il existe un vaste éventail de groupes particuliers représentant les intérêts des utilisateurs/clients du secteur, de consommateurs, de l'industrie et du commerce.

Ce type de représentation sociale occupe une place de plus en plus importante dans la vie démocratique des pays, ce qui signifie que ses protagonistes doivent aussi participer au processus de réforme postale.

Opérateurs privés

Même s'ils sont inclus dans la catégorie antérieure, la place importante qu'ils occupent nécessite de les envisager séparément. Dans certains pays, une grande part du marché postal est aux mains d'opérateurs privés et, ailleurs, ils prennent de plus en plus d'importance, notamment avec la disparition de l'ancien monopole postal (secteurs de services réservés à l'opérateur désigné). Dans les services de messagerie, ils prennent une grande place et ont une forte capacité de plaidoyer. Ainsi, s'ils n'appuient pas le processus de réforme postale, cela peut bloquer toute proposition législative qui leur serait défavorable. Il est important d'écouter les associations d'opérateurs privés pendant le processus de réforme afin de tenir compte de leurs inquiétudes en la matière.

Cependant, face à toute tentative de mobilisation pour une réforme postale, il faut sans doute compter sur une extrême apathie de tous les intéressés qui traduit sur le fond deux types d'attitude, à savoir une sincère indifférence pour les uns et une forme de résistance pour les autres. La question se pose donc de savoir comment susciter l'intérêt pour cette réforme. L'une des réponses possibles consistera à mettre en avant ses avantages pour chacun des groupes d'acteurs concernés.

La réforme postale n'est techniquement et politiquement réalisable que dans la mesure où toutes les parties prenantes (gouvernement, opérateurs désignés, personnel et utilisateurs des postes, etc.) ont le sentiment qu'elles en sortiront grandies ou gagnantes. Dans ce contexte, le terme «gagnant» renvoie à une notion beaucoup plus vaste que le seul gain financier. Ainsi, en bénéficiant d'une meilleure qualité de service, la clientèle des postes sera gagnante. Cependant, dans la plupart des cas, les parties prenantes ne sont pas toutes en position d'être gagnantes, d'où l'importance d'analyser de manière rigoureuse et exhaustive le point de vue de chacune d'entre elles en s'efforçant d'identifier leurs intérêts et leurs buts, communs et contradictoires. Même en l'absence d'un consensus global, un énoncé clair des principaux objectifs visés par le processus de réforme aura quand même l'avantage et le mérite de mobiliser tous les intéressés autour de ses finalités.

2.1.2

Principaux objectifs de la réforme postale

La définition des objectifs constitue l'un des facteurs essentiels et déterminants de réussite de la démarche de réforme postale et doit, à ce titre, figurer à la toute première place des actions à entreprendre.

Il n'est pas rare que des opérations menées dans le cadre de programmes de réforme lancés sans objectif clair et précis s'éloignent progressivement des buts initialement fixés. Souvent aussi, ces efforts tendent à s'enliser dans d'interminables discussions et les grands objectifs visés par la réforme finissent par être relégués au second plan, l'essentiel des débats ne portant plus alors que sur les moyens à déployer pour les atteindre.

Avant de mettre au point un quelconque modèle, il faut prévoir une étape initiale consacrée à la discussion, au sens large du terme, afin de trouver les réponses aux questions cruciales suivantes:

- a. **Pourquoi lancer un programme de réforme postale?**
- b. **Quels sont les problèmes existants à aborder?**
- c. **Quels sont les problèmes potentiels qui risquent de déstabiliser le secteur postal?**

Cette liste de questions relatives aux enjeux de la réforme postale est loin d'être exhaustive. Elle donne toutefois une certaine idée des principales sources d'inquiétude sur lesquelles il faut se pencher avant d'enclencher le processus. Bien que simples en apparence, certaines de ces questions ne trouveront pas de réponse facile ou rapide du fait de la grande diversité des acteurs impliqués dans le processus de réforme postale.

Le modèle idéal est celui qui permettra aux parties concernées d'exprimer leur point de vue sur ces différentes interrogations.

Même s'il est vrai que ces questions ouvertes peuvent appeler les réponses les plus variées, ne serait-ce qu'en raison de la disparité des situations dans lesquelles se trouve le secteur postal dans les différents pays et du fait que le problème ne concerne pas des contextes isolés mais différentes parties d'un seul et même réseau interactif, elles permettront de dégager une série de thèmes communs qui seront centraux pour la mise en œuvre de cette réforme. Selon leur niveau de développement, les pays peuvent se trouver à divers stades d'approche de ces problématiques. Néanmoins, globalement, elles constituent une base solide pour le lancement du processus de réforme postale et un bon point de départ pour la formulation d'objectifs et de grandes orientations en vue de la restructuration du secteur.

Délimitation

En quoi consiste le secteur postal et quelles sont ses interfaces avec les autres secteurs d'infrastructures du pays?

Engagement

Il doit exister un engagement clair en faveur de la modernisation et du développement du secteur postal. Dans certains cas, les initiatives de réforme de la poste ne visent pas le secteur en tant que tel mais des cibles et objectifs qui lui sont extérieurs, d'où le risque de graves préjudices et revers pour les services postaux.

Adaptation

Il faut aider le secteur postal à s'adapter aux évolutions sociales, politiques et économiques pour lui permettre de proposer des produits et services perçus par le public comme étant en adéquation avec ses besoins et donc comme des leviers concrets d'évolution socioéconomique pour le pays.

Développement

Le secteur postal (en tout premier lieu l'opérateur désigné) doit être doté de nouveaux moyens pour pouvoir intégrer les innovations technologiques et améliorer son efficacité et sa qualité de service mais aussi développer son offre de produits et services postaux.

Élargissement de l'accès universel

Bien que comparativement beaucoup plus accessibles que d'autres secteurs d'infrastructures sur le plan national, les services postaux doivent poursuivre leurs efforts pour être en position de relever le défi d'un accès véritablement universel. En fait, grâce aux nouvelles technologies, de grands pas en avant ont été réalisés en ce qui concerne l'accès du public à d'autres moyens de communication qui, dans certains domaines, sont déjà disponibles à beaucoup plus grande échelle que ne le sont les services postaux.

Organisation

Outre la question de la généralisation de l'accès universel, il faut également considérer la dimension économique du secteur postal, qui présente un intérêt commercial suffisamment important pour attirer et pérenniser les activités de très nombreux opérateurs de services privés. Pour garantir l'harmonie des relations entre les différents acteurs du secteur postal dans un contexte aussi propice que possible, il est indispensable de mettre au point un modèle économique donnant à chacun une idée claire de l'étendue et des limites de son champ d'exploitation.

Financement

Par définition, le service universel recouvre généralement des activités déficitaires et doit donc s'appuyer sur une source de financement bien définie. Cet aspect est en train de revêtir une importance d'autant plus grande que de gros efforts sont entrepris pour étendre la portée du service universel.

Planification

Il est difficile de lancer et de conduire le processus de réforme postale dans le cadre d'un programme à court terme, compte tenu de la complexité et de la multiplicité des différentes démarches nécessaires, qui appellent au contraire une vision à long terme, avec des jalons, des buts et des objectifs intermédiaires bien définis, permettant de contrôler l'avancement des travaux et, le cas échéant, en fonction du degré de consensus auquel arrivent les différents intéressés, une approche par étapes modulée en fonction des perspectives de réforme qui se font jour.

Opérateur désigné

Il s'agit de réhabiliter, de renforcer et de moderniser l'opérateur désigné, que les obligations de service postal universel distinguent des autres opérateurs de services.

Dans les pays en développement, l'opérateur désigné rencontre souvent de grandes difficultés économiques dues à des déficits d'exploitation toujours plus importants. Par conséquent, les nouveaux gouvernements ou nouvelles administrations se posent habituellement une question erronée à leur arrivée au pouvoir: que faut-il faire pour renforcer l'opérateur désigné?

La bonne question à se poser devrait plutôt être celle de savoir comment garantir des services postaux de qualité à toute la population? L'opérateur désigné est incontournable étant donné qu'il constitue le principal outil du gouvernement pour améliorer les services postaux et qu'il représente, en association avec les opérateurs privés, l'offre de services postaux dans le pays.

La réforme doit avoir des objectifs allant au-delà de la simple modification de l'opérateur désigné.

Ainsi, un programme gouvernemental de réforme postale pourrait poser les principaux objectifs de cette initiative en ces termes:

1. **Assurer l'accès universel aux services postaux:** admettre l'étendue de couverture des services postaux et la nécessité de la maintenir, mais surtout de la développer en élargissant et en renforçant l'accès aux différents services dans des régions où ils ne sont actuellement pas disponibles.
2. **Trouver le bon équilibre entre desserte universelle et concurrence:** favoriser l'accès universel aux services postaux tout en permettant au public de bénéficier d'un environnement dans lequel les opérateurs privés sont en concurrence pour accroître leur part de marché respective et proposent des services d'un niveau de qualité de plus en plus élevé à des prix inférieurs.
3. **Promouvoir le développement de nouveaux services:** les innovations technologiques et la croissance rapide d'autres secteurs de l'économie appellent aujourd'hui de nouveaux types de services postaux s'inscrivant à l'appui du développement d'autres activités économiques et apportant des solutions novatrices mieux adaptées aux besoins de la société.
4. **Renforcer le rôle du secteur postal en tant que moteur de développement économique et social:** reconnaître l'importance de ce secteur en tant que partie intégrante de l'infrastructure nationale, et de son réseau physique en tant que l'un des piliers des activités commerciales dans tout le pays, notamment dans le cadre des plates-formes de développement national. Il constitue également un excellent vecteur d'intégration sociale et financière, ne serait-ce qu'en ouvrant l'accès aux sphères de l'information, à des initiatives éducatives et culturelles ainsi que, le cas échéant, à des services financiers.
5. **Fournir au service postal universel les moyens de son autonomie:** le processus de réforme postale doit absolument pouvoir à la capacité d'autofinancement du système, ce qui exclut tout modèle de pratique mettant à mal la stabilité financière de l'opérateur désigné ou nécessitant de puiser dans les recettes fiscales supplémentaires pour assurer le maintien des services essentiels à l'échelle nationale.
6. **Consolider la place qu'occupe le secteur postal en tant que canal de communication entre le gouvernement et la société:** dans le secteur postal et plus particulièrement dans le vaste réseau de points de vente et de distribution de l'opérateur du service universel, voir un moyen idéal d'élargissement de la sphère d'intervention du gouvernement et d'exécution des politiques publiques, notamment dans les zones qui ne bénéficient pas d'autres services, programmes et dispositifs d'initiative publique.
7. **Restructurer l'opérateur désigné:** admettre la nécessité de profondes transformations structurelles chez l'opérateur désigné en vue de lui conférer les principaux attributs requis pour l'amélioration de ses performances sur le marché postal, dans le sillage de la démarche de réforme.
8. **Préparer le secteur postal au processus d'intégration internationale:** analyser les évolutions structurelles de fond que connaît

la communauté postale internationale et mobiliser toutes les énergies pour préparer le pays à son intégration active et consentie dans un nouvel environnement postal mondialisé.

9. **Affermir le rôle de régulateur du gouvernement:** endossant clairement ses responsabilités, le gouvernement doit administrer et organiser le secteur postal en instaurant tout d'abord un cadre réglementaire approprié, puis en exerçant les fonctions de régulation qui sont les siennes.
10. **Promouvoir la création d'emplois:** comprendre l'importance de l'emploi aux yeux de la collectivité dans son ensemble, sachant que les actions entreprises pour le développement du secteur postal doivent s'accompagner de mesures spécifiques en faveur de la création d'emplois non précaires.

2.1.3

Conditions politiques à réunir pour une réforme postale

Avant de concrètement lancer tout processus de réforme, il est important de valider l'existence d'un certain nombre de préalables nécessaires à sa réussite.

Comme abordé plus haut, la volonté politique affirmée du gouvernement et des autres parties prenantes d'entreprendre une réforme postale constitue la condition première, et essentielle, à cet effet. À défaut, il sera impossible de mettre en œuvre un programme d'une telle envergure amené à avoir des répercussions sur l'ensemble d'entre elles. Le consensus politique autour du besoin de changement trouve souvent son fondement dans l'existence de problèmes communs ou dans l'insatisfaction générale qui prévaut face à une situation donnée, appelant des efforts de restructuration de tout le secteur. Pour autant, il ne faut pas confondre le consensus sur le besoin de changement et le consensus sur une proposition de changement.

Le premier énoncé renvoie à une perception générale de la nécessité de mener des actions pour changer le statu quo, tandis que le second se réfère spécifiquement à la nature des actions à entreprendre. De toute évidence, le second type de consensus est plus difficile à obtenir, ce qui ne signifie pas qu'on arrive toujours plus facilement ou rapidement au premier. Celui-ci se fait souvent dans les temps de crise, face à un état d'urgence. Cependant, dans d'autres cas de figure, il peut falloir déployer d'importants efforts pour arriver à un accord sur le besoin de changement, car certains des acteurs concernés peuvent avoir intérêt à maintenir la situation en l'état en dépit des problèmes.

La mission du gouvernement consiste alors à soulever la question de la nécessité d'une réforme postale dans le cadre de débats nationaux. Si une telle perspective ne suscite que peu d'intérêt, voire même se heurte à des réticences chez les autres parties prenantes, une décision politique énergique de la part du gouvernement pourra stimuler et motiver certaines d'entre elles, autrement enclines à ne pas prendre part aux débats et parfois même

à aller jusqu'à mobiliser ceux qui sont opposés au programme de réforme postale.

S'il est fermement résolu à engager une réforme postale, le gouvernement, plus spécifiquement à travers le corps exécutif, fera connaître ses intentions précises par différents moyens, et notamment les suivants:

- a. **Plans nationaux de développement:** les questions postales devront être abordées dans les plans et politiques de développement national, soulignant ainsi l'importance conférée au secteur postal à l'appui du progrès du pays, le fait que ce secteur fait partie intégrante de l'infrastructure nationale et la contribution qu'il peut apporter dans ce cadre.
- b. **Financement:** il faudra financer les travaux de réforme postale (études, recherches, séminaires, interventions techniques, etc.).
- c. **Moyens techniques:** il s'agira de constituer un groupe de spécialistes de haut niveau chargés de réaliser des études techniques, des analyses et un travail de planification et de conception des programmes de réforme postale et de conclure des accords avec des administrations et organisations nationales et internationales à même de fournir les services de coopération technique requis par ces programmes.
- d. **Accompagnement juridique:** des décrets, arrêtés, etc., devront être émis pour mettre en place un cadre juridique global à l'appui du processus de réforme.

Il est un fait avéré que la plupart des gouvernements traitent en tout premier lieu les questions sociales prioritaires comme la santé, l'éducation, la sécurité, etc., et ont de ce fait tendance à remettre à plus tard l'examen des problèmes relatifs au secteur postal.

Il est donc impératif de convaincre les hauts responsables concernés du potentiel considérable qu'offre le secteur postal en tant que réseau de soutien aux programmes d'action sociale du gouvernement. On ne compte plus les pays, à travers le monde, dans lesquels les services postaux constituent un maillon essentiel de la chaîne de prestations sociales et services d'assistance de l'État.

Beaucoup de gouvernements l'ont déjà compris, d'autres non. Dans ce cas, les législateurs peuvent avoir un rôle important de sensibilisation à jouer auprès du gouvernement en s'efforçant de faire comprendre à l'exécutif que le secteur postal doit figurer sur la liste des toutes premières priorités. Le corps législatif peut donc se positionner en tant que véritable allié dans la démarche de réforme postale. Du fait de sa sensibilité politique et sociale façonnée par l'intérêt général, il occupe une position privilégiée pour susciter puis mesurer l'écoute du gouvernement et sa motivation à engager une réforme dans le secteur postal.

L'opérateur désigné est un autre acteur dont la volonté politique est indispensable à tout processus de réforme. Dans la majorité des cas, il représente l'élément moteur d'une telle initiative, étant

donné qu'il est le plus directement affecté par les évolutions de ce secteur: concurrence accrue, clientèle toujours plus exigeante, nouveaux défis engendrés par les technologies modernes et mondialisation croissante des activités postales. Il est souvent celui qui demandera aux corps exécutif et législatif d'opérer des remaniements structurels dans le secteur postal, dont il appréhende bien la situation, sur les plans national et international, ce qui lui confère le poids nécessaire pour tenter de sensibiliser les représentants de l'État à la nécessité de réformer l'ensemble du secteur.

L'opérateur désigné participe également à des rencontres, des réunions et des colloques parrainés par les organisations postales internationales et connaît bien les différents enjeux de la réforme qui font l'objet de discussions continues et approfondies au sein de la communauté postale mondiale.

Par conséquent, l'implication directe de l'opérateur désigné dans le processus de réforme est une absolue nécessité. Si tel ne devait pas être le cas, les propositions émises risqueraient d'être complètement déconnectées des réalités du secteur postal national. La mise en place pure et simple des modèles pris dans d'autres pays ou secteurs s'est révélée être un échec en tant que stratégie de réforme postale. En fait, plusieurs expériences infructueuses ont mis en évidence l'inadéquation de ce type d'approche du fait de la nécessité d'un travail de suivi non seulement pour bien traiter la problématique de départ, mais aussi pour rectifier toute éventuelle évolution divergente.

2.1.4

Conditions techniques à réunir pour une réforme postale

Une fois les conditions politiques réunies, il convient de se concentrer sur les travaux techniques préparatoires requis dans le but d'assurer le plus haut niveau possible d'analyse et de professionnalisme dans tous les aspects techniques du processus de réforme du secteur.

La première étape consiste à élaborer un calendrier très général des principales phases de travail à prévoir sur l'ensemble du processus. Il n'est pas facile d'établir, dès le départ, un programme détaillé des travaux recensant toutes les informations utiles pour la description précise de chaque tâche concernée. Néanmoins, il est possible de définir un échancier de base intégrant les principales phases du travail à effectuer sur la période envisagée ainsi qu'un projet sommaire d'analyse du chemin critique.

Outre les phases techniques, le calendrier de travail doit également inclure les activités de soutien, qui sont souvent à l'origine de la plupart des principales entorses aux plans initiaux. Ces activités comprennent par exemple la mobilisation de ressources techniques et financières, la formalisation de conventions et la sous-traitance de certains services spécialisés. L'organisation de forums et de séminaires nécessite généralement des délais suffisamment longs pour être menée à bien. Elle peut demander plusieurs mois de préparatifs, en particulier si les manifestations concernées visent une participation internationale.

Bien entendu, comme dans tout processus de programmation, le plan d'action élaboré doit être suffisamment dynamique pour permettre la synchronisation de toutes les opérations conduites pendant toute la période de mise en œuvre prévue et fixer des buts et objectifs intermédiaires jalonnant le parcours vers le résultat visé au final.

Une fois le programme de travail établi, il s'agit d'examiner certaines informations cruciales pour monter un dossier technique cohérent et en parfaite adéquation avec le contexte spécifique au pays. Une telle étude doit commencer par un bilan objectif de la situation dans laquelle se trouvent les services postaux nationaux. De toute évidence, la composante «services» peut être évaluée sous bien des angles de vue et d'analyse différents. Toutefois, dans la perspective d'un processus de réforme structurelle, l'approche la mieux adaptée consiste à porter **un regard d'ensemble sur le marché** en recensant toutes ses parties constitutives et en décrivant leurs différentes fonctions et dimensions. En bref, il s'agit de fournir des informations sur:

- les types de services assurés;
- les modalités de fourniture des services;
- l'étendue de couverture des services, sur les plans géographique et démographique;
- le niveau d'accès universel aux services postaux;
- les caractéristiques du marché;
- l'opérateur désigné.

En l'absence de ces éléments de référence, il est impossible de concevoir une démarche qui puisse véritablement atteindre les objectifs visés par une réforme postale. Plus ces éléments seront en prise avec la réalité, plus ils permettront d'élaborer une proposition reflétant fidèlement les besoins du secteur postal en matière de développement. La section 3.1.4 du chapitre 3 de ce module présente des exemples de questions pertinentes pour évaluer l'état des services postaux proposés par un opérateur désigné en particulier et ainsi mieux appréhender les problématiques relatives au marché.

Après ce bilan de la situation des services postaux et du marché postal, un second travail d'étude s'impose, à savoir **une analyse approfondie de l'environnement juridique national** dans lequel s'inscrit le secteur postal, pour bien cerner les possibilités et les limites juridiques qui doivent être prises en considération dans l'élaboration d'un nouveau modèle sectoriel. Il ne s'agit toutefois pas de dire que le contexte juridique actuel n'est rien de plus qu'un point de départ pour le travail de réforme du secteur, dont l'orientation doit être définie sur la base d'un scénario existant.

L'analyse de l'environnement juridique va beaucoup plus loin, en ce sens qu'elle passe en revue les modifications à apporter aux instruments juridiques existants pour une mise en œuvre effective de la réforme postale. Sur ce point, il est important que l'examen critique des différentes options se fonde sur le bon sens car, s'il est vrai que des amendements à la législation régissant le secteur postal relèvent du possible, toute proposition de modification de textes de loi dont la portée dépasse ce seul secteur sera vraisemblablement plus problématique.

Il s'agit là d'un problème technique, dans la mesure où les changements proposés risquent fort de se répercuter sur d'autres secteurs de l'économie nationale, en allant bien au-delà de l'objectif visé par la réforme postale. Mais le problème est aussi politique en cela que l'implication d'intervenants extérieurs au secteur postal rendra beaucoup plus difficile l'adoption des propositions en question par les autorités décisionnaires compétentes.

Il se peut qu'une telle analyse mette en évidence la nécessité de modifier d'importantes dispositions statutaires, telles que les textes constitutifs nationaux, pour poser les bases d'une réforme postale. Bien que la réussite d'une telle initiative ne soit pas totalement hors de portée, elle nécessitera pour surmonter les difficultés une forte volonté politique et l'affectation de ressources techniques de haut niveau.

La troisième catégorie d'informations requises est celle qui fournira **une vue d'ensemble sur l'environnement postal mondial**, plus précisément des contextes propres aux différents pays et des démarches de réforme du secteur postal qui y sont en cours. Dans ce cas, l'objectif consiste à tenter d'identifier les problèmes communs rencontrés par les opérateurs désignés et d'examiner les différents types de solutions retenues pour les résoudre. Il est clair que chaque pays est unique et qu'une transposition pure et simple des modèles appliqués ici ou là ne saurait pas garantir la réussite de la démarche de réforme postale. Toutefois, en comprenant ce qui se passe ailleurs, on arrive plus facilement à clarifier la situation sur le plan national grâce à des études de données comparatives et donc à formuler des propositions plus authentiquement adaptées aux besoins nationaux.

2.1.5

Spécificités des processus de réforme dans les pays en développement

Dans de nombreux pays en développement, le secteur postal connaît de graves problèmes structurels qui sont bien souvent le fait des difficultés économiques, sociales, politiques et culturelles auxquelles se heurtent les efforts entrepris pour aller de l'avant. D'après une étude conjointe UPU/Banque mondiale intitulée «Réorientation pour la poste», le secteur postal dans la plupart des pays en développement est inefficace et, comme déjà évoqué à la section 1.1.4 du guide, ce manque d'efficacité induit un cercle vicieux dont il est difficile de sortir sans se lancer dans une restructuration aussi profonde que durable. Ainsi, une étude approfondie du

secteur postal fait apparaître que des problèmes se posent dans beaucoup de pays en développement. Nombreux sont les opérateurs désignés qui ne sont pas en mesure de générer suffisamment de recettes pour couvrir leurs coûts d'exploitation et qui, au fil des ans, sont devenus de plus en plus tributaires d'apports de fonds prélevés sur le budget national.

Dans les cas où l'opérateur désigné peut bénéficier de ces fonds, il n'en est souvent que moins prompt à entreprendre des efforts pour améliorer ses performances. Parallèlement, face au taux d'augmentation alarmant des montants annuels de ces subventions, les gouvernements sont de moins en moins enclins à faire perdurer cette situation et remettent de plus en plus souvent en question le niveau de financement de l'exploitation des services postaux.

Les gouvernements se montrant chaque année plus réticents à subventionner les coûts d'exploitation, les possibilités d'affectation de fonds supplémentaires au développement et à la modernisation des infrastructures existantes sont réduites à zéro. En conséquence, un important segment de la population ne bénéficie toujours pas d'un accès acceptable aux services postaux et doit parcourir de longues distances pour poster ou recevoir des envois. L'opérateur désigné ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer un service de distribution à domicile auprès des habitants de ces régions ou des grandes métropoles dépourvues d'infrastructures urbaines de base, où il n'existe pas de nomenclature des rues et où les maisons ne sont pas numérotées. La distribution du courrier dans les boîtes postales constitue un moyen communément utilisé pour résoudre ce problème.

Dans beaucoup de pays où le cadre juridique est inadapté, l'incapacité de l'opérateur désigné à s'acquitter de son obligation a favorisé l'émergence et le développement d'une multitude de prestataires privés, de diverses dimensions et configurations, qui viennent combler les lacunes à des prix extrêmement élevés. Confronté à une absence d'alternatives, le public est pénalisé en n'ayant pas d'autre choix que de payer des montants exorbitants, ce qui l'amène à trouver ses propres solutions au problème et à se tourner vers le secteur informel, qui ne lui offre pas la moindre garantie, que ce soit en termes de qualité, de sécurité ou de confidentialité. Les grandes entreprises (sociétés de cartes de crédit, banques, etc.) préfèrent créer leur propre service de courrier interne et il n'est pas rare qu'elles finissent par évoluer elles-mêmes vers des fonctions d'opérateur postal proposant leurs services à d'autres entreprises.

Ces facteurs cumulés affectent négativement les recettes de l'opérateur désigné, qui ne parvient pas à couvrir ses coûts fixes d'infrastructure. De plus, son personnel perçoit des salaires inférieurs à ceux pratiqués sur le marché et n'a pas accès à des programmes de formation et d'évolution professionnelle, ce qui réduit fortement son attrait en tant qu'employeur aux yeux des professionnels d'un bon niveau de qualification technique et

tend à niveler à la baisse les compétences de sa main-d'œuvre.

Les taux de renouvellement sont généralement élevés et l'absence fréquente de politique en matière de ressources humaines fait obstacle à toute démarche de professionnalisation du personnel d'encadrement. Pour ne rien arranger, de nombreux responsables sont nommés à leurs fonctions pour des raisons politiques et ne possèdent pas les aptitudes requises à cet effet ni, visiblement, la motivation personnelle d'adhérer aux plans et objectifs de l'opérateur désigné.

Sa capacité d'innovation interne s'en trouve donc considérablement amoindrie. Certaines activités critiques, telles que le perfectionnement et le développement de nouveaux services, ne sont menées que ponctuellement et de manière incohérente, accentuant ainsi la tendance à la désuétude et à l'obsolescence de sa gamme de services, pendant que ses concurrents s'affairent à exploiter les nouveaux débouchés commerciaux qui leur sont offerts par les technologies modernes.

Face à cette conjonction de circonstances négatives, un certain nombre de gouvernements ont été tentés d'avoir recours à des solutions de dépannage et de prendre des mesures radicales telles qu'une privatisation hâtive de l'opérateur désigné ou encore l'ouverture précipitée du marché postal à une concurrence effrénée. Bien qu'il ne faille pas systématiquement les condamner, force est de constater que le recours à ces solutions, en l'absence d'une démarche de réforme postale structurée et de longue haleine, ne fait qu'aggraver les problèmes auxquels le secteur est en butte.

Plusieurs expériences internationales de ce type ont été tentées; en l'absence d'avantages tangibles pour la société ou le gouvernement, il est arrivé que des privatisations ou des concessions soient annulées. On a pu constater que ce type de mesures ne profitait ni aux services postaux, ni à l'opérateur désigné, ni au grand public. Dans d'autres cas, les actions réformatrices sont interrompues par les alternances politiques, qui perturbent le déroulement des projets et programmes à long terme indispensables à la pérennisation des réformes structurelles dans le secteur postal.

Il est donc évident que de nombreux pays en développement ont besoin d'aborder le processus de réforme postale d'une manière plus structurée, en ayant conscience de la complexité de la situation à laquelle il faut remédier et en se donnant les moyens de contrecarrer les tendances négatives observables dans nombre d'entre eux. Les avantages à tirer d'une organisation rigoureuse du processus de réforme ne sont pas cantonnés au seul secteur postal. Comme examiné à la section 1.3, le renforcement et le développement de l'un des principaux secteurs d'infrastructures de services du pays peut profiter à d'autres pans de l'économie nationale, en particulier s'ils sont porteurs d'évolutions sociales pour la population dans son ensemble.

2.2

Grands axes et portée des processus de réforme postale

Pour mener à bien une réforme postale, il faut synchroniser une multitude d'éléments. En d'autres termes, les hauts responsables chargés de conduire la démarche de réforme devront se pencher sur un grand nombre de facteurs inhérents au secteur postal car, pour garantir sa réussite à court, à moyen et à long terme, il est important de la coordonner avec soin dans ses moindres aspects.

Certains pays en développement ont expérimenté des programmes de réforme postale axés sur un ou plusieurs éléments isolés, qui n'ont malheureusement pas donné les résultats escomptés en raison de leur angle d'approche, caractérisé par des actions éparées ou ponctuelles, ignorant les maillons reliant les différentes parties de l'ensemble.

La section 2.2.1 s'attache à démontrer l'importance d'un cadre juridique au contenu bien structuré pour le secteur postal. Ce thème est examiné en détail dans le module III de ce guide. À ce stade, il s'agit uniquement de fournir un certain nombre d'orientations générales pour les remaniements juridiques en question. La section 2.2.2 se penche de plus près sur la fonction de régulation du marché, qui sera développée ensuite dans le module V. Pour finir, la section 2.2.3 s'intéresse à la question essentielle de l'évolution de l'opérateur désigné, approfondie dans le module IV.

2.2.1

Cadre juridique pour le secteur postal

En général, au niveau d'un pays, le secteur postal est organisé en fonction d'un cadre juridique, qui contribue à sa structuration. L'ossature, l'étendue d'application et les particularités de ce cadre juridique varient d'un pays à un autre. Par ailleurs, dans certains pays, il n'existe pas seulement un mais plusieurs instruments établissant les fondements juridiques sur lesquels repose l'exploitation des services postaux.

Comme évoqué plus haut dans ce module, en tant que processus de remaniement structurel, les programmes de réforme postale nécessitent presque invariablement des modifications des textes de loi, d'où la nécessité d'impliquer le corps législatif national dans la démarche.

Il ne faut pas perdre de vue que les changements dans la législation n'ont pas seulement pour but d'apporter une solution à court terme. Au contraire, dans toute la mesure possible, il convient de construire une vision à long terme pour ne pas avoir sans cesse besoin d'introduire de nouveaux amendements qui viennent ralentir le développement du secteur.

Même si chaque pays est doté d'un système juridique qui lui est propre, chacun de ces systèmes est composé d'instruments juridiques, par exemple la constitution du pays et ses lois, ainsi que d'instruments administratifs comme des décrets et des règlements. Il convient de compter parmi les instruments juridiques toutes les dispositions légales majeures en laissant de côté les dispositions mineures de nature plus opérationnelle portant sur la prestation du service qui font l'objet de modifications plus fréquentes.

Cette approche présente deux grands avantages. Le premier réside dans la longévité de la législation dite «supérieure», dont la principale finalité consiste à établir des objectifs et à mettre en place des règles et principes de fond. Le second se rapporte aux instruments «subordonnés» qui, tout en étant évolutifs par nature, suivent les orientations fixées par les instruments «supérieurs».

Dans tous les cas, pour remplir sa fonction d'encadrement, cette ossature juridique doit avant tout poser les fondements institutionnels requis pour le développement durable du secteur postal au service de la dynamique de progrès économique et social du pays.

Ces efforts de développement du secteur doivent aller au-delà de la simple rhétorique et être convertis en indicateurs objectifs. Parmi les plus pertinents, il convient de citer les indicateurs suivants:

- Volume du trafic de courrier par type d'envoi.
- Nombre moyen d'envois de courrier par personne et par an.
- Pourcentage de la population ayant accès au service postal universel aussi bien en tant que destinataire qu'en tant qu'expéditeur.
- Qualité de service.
- Productivité de l'opérateur désigné.
- Prix et tarifs des services.
- Performance économique et financière de l'opérateur désigné.

Au final, c'est le développement du secteur postal, au bénéfice des habitants du pays, qui est le véritable enjeu de tout processus de réforme. Dans cette logique, il faut nécessairement répondre à un certain nombre de questions fondamentales, énumérées ci-dessous.

Service postal universel

- Quel est son objectif?
- Quelles sont les normes de qualité minimales acceptables?
- Comment est-il progressivement rendu plus accessible à de plus vastes segments de la population?
- Comment le niveau de prestation de service est-il contrôlé?
- Qui est chargé d'assurer le service?
- Comment est-il financé?
- Quelles sont les évolutions futures prévisibles du service postal universel?
- Quelles sont les caractéristiques de la prestation de ce service?

Gouvernement

- Quel est son rôle à l'égard du secteur postal?
- Quels sont les mécanismes de régulation du secteur postal?
- Comment les politiques publiques pour le secteur postal seront-elles fixées et évaluées?

Opérateur désigné

- Quelles sont les conditions à réunir pour lui permettre de remplir son obligation?
- Quels sont les mécanismes et le statut juridique nécessaires à son développement?
- Comment peut-on favoriser la modernisation de l'opérateur du service postal universel du point de vue commercial, opérationnel, technologique et administratif?
- Peut-il assurer d'autres services en plus du service postal universel?
- Quelles sont les restrictions imposées à son exploitation?

Autres opérateurs

- Qui sont les autres opérateurs postaux?
- Quelles sont leurs obligations concernant le service postal universel?
- Sont-ils soumis à un contrôle? De quelle nature? Comment?

Clients/consommateurs

- Quels sont leurs droits et obligations?
- Comment leurs droits sont-ils garantis, vérifiés et contrôlés?
- Quels sont les mécanismes en place pour systématiquement évaluer leurs besoins et qui sera chargé de cette évaluation?
- Comment sont-ils impliqués dans la définition des principes et directives applicables au secteur?

Régulateur postal

- Qui sera chargé de la régulation du secteur postal? Quelle sera la structure juridique de cette entité et quelle sera sa place au sein de l'administration publique?
- Quelle forme prend la régulation et quelle est sa portée?
- Quelle est sa participation dans le contrôle des coûts liés au service postal universel et dans le mécanisme de financement du service postal universel?

Les réponses à ces questions doivent servir de base à l'élaboration d'une proposition de restructuration du secteur postal, revêtant la forme de lignes d'orientation claires, compréhensibles et réalistes et recevant l'adhésion de toutes les parties prenantes, et notamment les suivantes:

Clients/consommateurs

- Connaître les services auxquels ils ont droit.
- Connaître les niveaux de qualité de service attendus.
- Avoir accès aux mécanismes conçus en vue de protéger leurs intérêts.
- Prendre part à la définition des principes et directives applicables.

Gouvernement

- Établir sa responsabilité en ce qui concerne le secteur postal.
- Garantir la prestation du service postal universel.
- Mettre en place et développer la protection des utilisateurs.
- Apporter un soutien à la fonction de régulation et au régulateur postal.

Opérateur désigné

- Savoir quels sont les services à assurer et où, les niveaux de qualité de service attendus et les moyens qui lui permettront de progressivement l'étendre.
- Avoir des certitudes concernant les sources de financement du service postal universel.
- S'engager dans une démarche de modernisation et de transformation en société.
- Définir clairement son objectif de performance.

Autres opérateurs

- Définir clairement leur sphère d'intervention.
- Définir avec précision les règles du marché pour réaliser des plans et des investissements.
- Jouir de la liberté d'entreprendre au sein de leur sphère d'intervention prédéfinie.
- Définir leur participation au sein du mécanisme de financement du service postal universel.
- Jouir d'une certaine sécurité juridique.

Régulateur postal

- Définir clairement sa sphère d'intervention.
- Disposer d'un code disciplinaire pour pouvoir mener à bien sa mission.
- Définir sa participation au sein du mécanisme de financement du service postal universel.

Dans le cadre du processus de réforme du secteur postal, une réflexion sur ces thèmes, atteignant un niveau de précision tel qu'illustré par les questions ci-dessus, établira clairement les principes de base cruciaux pour tous les acteurs concernés et d'assurer la stabilité institutionnelle requise pour un développement durable de ce secteur.

Il est extrêmement important de ne pas confondre stabilité institutionnelle et cadre juridique immuable. L'évocation du concept de stabilité institutionnelle entend simplement souligner l'intérêt que présente un cadre juridique clair pour tous les intéressés.

Compte tenu du rythme de plus en plus soutenu des mutations économiques, sociales et, surtout, technologiques ainsi qu'en raison de l'évolution du marché lui-même, il n'est pas raisonnable de vouloir tabler sur un dispositif réglementaire immuable. Au contraire, un système juridique

évolutif est un atout, en ce sens qu'il permet de rester en prise avec les besoins sociaux en constante évolution. Toutefois, ce type de changement doit se faire selon une progression naturelle en conservant les acquis antérieurs, en se donnant les moyens de faire encore mieux et plus à l'avenir ainsi qu'en apportant les modifications demandées par la société et par le marché.

2.2.2

Mise en place d'une fonction de régulation

Après avoir établi un cadre réglementaire pour le secteur postal, il faut aborder l'étape de la mise en place d'une fonction de régulation. Dans le cadre d'un programme de réforme postale, cette fonction a pour but de mettre en œuvre et de conforter les remaniements en question, ce qui est un travail de longue haleine nécessitant des évaluations régulières des différents développements observables par rapport aux objectifs initiaux.

Tous les pays ne sont toujours pas dotés d'une fonction de régulation et celle-ci est parfois intégrée à l'exploitation elle-même. Néanmoins, la majorité des pays disposent maintenant d'une fonction de régulation à part entière, et il existe une distinction entre la fonction opérationnelle et la fonction de régulation même si, il faut bien l'admettre, certains ne garantissent pas la base légale ou l'indépendance nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

La régulation peut être appréhendée comme une intervention de la part du gouvernement visant à établir un modèle de développement du marché qui cadre avec les objectifs économiques et sociaux du pays et à surveiller et contrôler la mise en application effective de ce modèle. Les questions opérationnelles concernent, pour leur part, la fourniture des services postaux aux particuliers et aux institutionnels par les différents opérateurs postaux, aussi bien l'opérateur désigné que les opérateurs privés.

La nécessité de séparer les fonctions de régulation paraît évidente dans le contexte actuel où intervient la réforme du secteur postal, sans oublier d'autres facteurs de poids, tels qu'une tendance croissante, au niveau des pays, à adhérer à un système de marché libéralisé, l'arrivée et l'intensification de la concurrence au sein du secteur ou encore la présence d'un nombre croissant d'opérateurs.

Deux concepts importants entrent donc en ligne de compte: le type de marché et la régulation.

Au fur et à mesure de la croissance et du développement du secteur postal, les relations internes qui y sont en jeu ne pourront que se complexifier davantage. À cet égard, les nouvelles technologies, les nouveaux services et les nouveaux opérateurs sont un facteur de complication certain, tant sur le plan opérationnel que commercial. L'émergence d'une foule d'opérateurs de services et donc de situations jamais expérimentées jusque-là, telles que la concurrence, la constitution d'alliances, etc., appellent la prise en considération de problématiques totalement nouvelles, en particulier dans un environnement d'exploitation des services monopolisé par un seul opérateur.

La complexité croissante du secteur postal nécessite la mise en place de modèles, de procédures et de protocoles destinés à assurer son intégration et sa mise en cohérence. Il ne faut pas oublier que le secteur postal a besoin de modèles pour concilier ses diverses composantes (clients, opérateurs, fournisseurs, technologies, etc.).

De plus, étant donné que l'exploitation de ce secteur fait intervenir différents acteurs – opérateurs privés, régulateurs du secteur, régulateurs de la concurrence et autorités gouvernementales, notamment judiciaires – il est indispensable que les activités de régulation postale les prennent tous en considération, ainsi que leurs branches opérationnelles, et considèrent toutes les décisions et réglementations susceptibles de directement ou indirectement affecter l'industrie postale.

Évidemment, une réforme du secteur facilitant l'entrée en jeu de nouveaux opérateurs postaux ne peut pas se passer de certaines réglementations de base pour garantir l'intégrité du système et protéger les intérêts des clients et des utilisateurs. Libéraliser ne signifie pas faire fi des règles et des prescriptions, mais plutôt les moduler de sorte à les adapter à la nouvelle configuration et dimension du secteur postal.

Toutefois, cette régulation n'a pas forcément besoin d'être interventionniste sur le fond. Elle doit se fixer un triple objectif:

- a. Protéger et défendre les intérêts des clients/consommateurs.**
- b. Harmoniser les relations entre les opérateurs postaux.**
- c. Veiller à ce que le gouvernement assume ses obligations et encourager le développement du secteur.**

À cet effet, le travail de mise en forme de la fonction de régulation devra s'efforcer d'intégrer un certain nombre de caractéristiques fondamentales lui permettant de mener à bien sa mission, selon les grandes lignes présentées dans le tableau suivant:

Elemento	Característica
Autorité	Fondée en droit, dotée des pouvoirs lui permettant de remplir sa mission
Légalité	Vocation de régulation reconnue par toutes les parties prenantes
Indépendance	Pas de liens avec des intérêts particuliers afin que l'action soit menée dans l'intérêt de tous
Autonomie	Pleine autorité décisionnaire
Capacité	Moyens physiques et techniques lui permettant d'assumer ses responsabilités
Dynamisme	Décisions et interventions rapides
Transparence	Connaissance étendue de ses actions et décisions
Financement	Économiquement et financièrement autonome

Le module V fournit toutes les informations nécessaires à la définition, à la conception et à la mise en place d'un organisme de régulation.

2.2.3

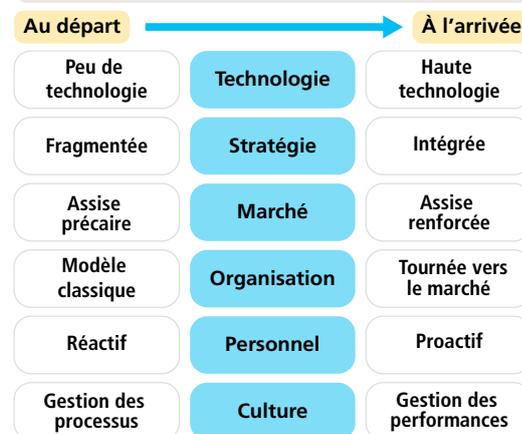
Évolution de l'opérateur désigné

Comme déjà évoqué, l'une des principales finalités de la réforme postale est de garantir la prestation du service postal universel, qui doit devenir accessible à de plus vastes segments de la population et, dans la mesure du possible, se diversifier et s'améliorer.

Sur le plan international, presque tous les pays ont opté pour un modèle confiant à un seul et même opérateur désigné la charge d'assurer la prestation du service postal universel. Il s'agit là, en quelque sorte, de la «marque de fabrique» de l'univers postal, qui le distingue d'autres secteurs (p. ex. les télécommunications), dans lesquels certains modèles prônent l'existence de différents opérateurs du service universel, auxquels sont affectées différentes zones géographiques d'exploitation cibles. Même dans les rares cas de pays ayant privatisé l'opérateur désigné, celui-ci reste le seul moyen pour l'État d'accomplir sa mission de prestation du service postal universel.

L'illustration qui suit récapitule les principaux axes de développement de l'opérateur désigné en tant qu'élément pivot du processus de généralisation de l'accès universel aux services postaux.

Développement de l'opérateur officiel



Cette représentation schématique n'esquisse que quelques grandes orientations. Elle ne rentre pas dans le détail des enjeux sous-tendant le développement de l'opérateur du service postal universel, qui seront examinés en profondeur dans le module IV de ce guide.



Processus de réforme postale

3.1

Facteurs déterminants dans le processus de réforme

Pour obtenir les résultats escomptés, le programme de réforme postale devra tenir compte de certains facteurs clés. Comme précédemment expliqué, compte tenu du grand nombre d'acteurs impliqués dans ce processus, de la complexité des questions qu'il soulève et de la dimension socioéconomique du secteur auquel il s'adresse, ceux qui sont chargés de le piloter doivent être pleinement conscients de l'existence de ces facteurs clés, car ils conditionneront la réussite de la démarche.

La section 3.1.1 s'intéresse à la nécessité d'établir un modèle conceptuel à l'appui du déroulement de la réforme postale, en fonction de l'état des lieux dans les différents pays. La section 3.1.2 aborde la question de la sensibilisation des responsables gouvernementaux et de la nécessaire existence d'une volonté politique à la base de toute réforme postale. La section 3.1.3 est consacrée à l'engagement de toutes les parties prenantes, directes et indirectes, dans la réforme postale et la section 3.1.4 met en évidence l'importance de disposer d'un ensemble de données fiables pour permettre une bonne compréhension générale de la situation effective des services postaux nationaux. Pour finir, la section 3.1.5 examine le rôle joué par l'opérateur désigné dans ce processus de réforme.

3.1.1

Modèle conceptuel

La réforme postale passe par une démarche complexe, au long cours, qui nécessite de toutes les parties prenantes qu'elles fassent preuve d'une forte détermination et partagent la même vision des facteurs clés sur lesquels elle s'appuie.

Les points présentés dans les encadrés ci-dessous reflètent les composantes les plus structurantes de cette vision partagée du processus de réforme. Une réflexion commune sur les réponses à apporter aux différentes questions posées permettra d'identifier les divergences de points de vue qu'il sera nécessaire d'aplanir, dès le départ, pour mettre en place les fondements d'une démarche concertée.

1. **Qui sommes-nous?**
Conceptualisation et définition des finalités et des limites du secteur postal.

2. **Où en sommes-nous?**
Bilan clair, objectif et concluant de la situation du secteur postal.

3. **Où allons-nous?**
Nouvelle situation cible pour le secteur postal

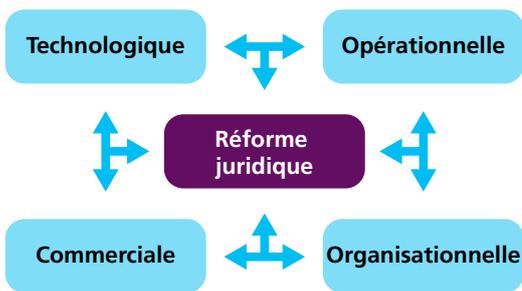
4. **Comment atteindre cet objectif?**
Que faut-il faire pour faire évoluer les choses vers cette situation cible?

5. **Quand pourrons-nous l'atteindre?**
Calendrier intégrant toutes les étapes à franchir pour arriver à cette situation cible

Cet exercice a pour principal intérêt de déboucher sur:

- une définition claire des objectifs visés;
- l'établissement des grandes lignes d'orientation;
- la formulation de points de repère spécifiques;
- la synchronisation de toutes les démarches correspondantes;
- l'élaboration d'une vision à long terme;
- une concertation fructueuse entre toutes les parties prenantes.

En plus de ce modèle conceptuel, il est également important de prévoir un modèle d'action à la base d'une bonne appréhension globale des différents axes d'intervention concernés, comme illustré ci-dessous.



- **Réforme juridique:** implication dans le travail de mise en place d'un nouveau cadre juridique couvrant l'ensemble du marché et chacune de ses composantes (services, clients, opérateur désigné, opérateurs privés et organisme de régulation).
- **Réforme organisationnelle:** restructuration de l'opérateur désigné tenant compte de paramètres tels que sa structure organisationnelle, son statut juridique, son mode de propriété, son degré d'autonomie, ses pouvoirs, ses obligations, etc.
- **Réforme commerciale:** commercialisation des activités de l'opérateur désigné dans différents domaines, intégrant des concepts tels que qualité de service, orientation sur le marché et service à la clientèle, informatisation, et développement et prestation de services innovants, etc.
- **Réforme opérationnelle:** réalisation de projets visant à moderniser les processus et procédures d'exploitation afin d'améliorer la qualité de service, d'accroître la productivité et de diminuer les coûts.
- **Réforme technologique:** recours intensif aux technologies, au niveau de la production et des services fournis, pour accroître l'efficacité et améliorer les pratiques de gestion et renforcer la présence sur le marché.

La stratégie de réforme postale doit donc viser un vaste champ d'application et englober toutes les composantes du secteur postal qui sont, par nature, étroitement imbriquées. Le postulat de départ est que, pour se doter d'une assise solide, la démarche réformatrice doit agir sur tous les rouages du secteur postal. En ne s'intéressant qu'à certaines de ses composantes ou en n'abordant pas systématiquement toutes les parties qui le constituent, la réforme est vouée à n'apporter que des bribes de solutions et à manquer de cohérence.

Par conséquent, il faut que les responsables et spécialistes nationaux des affaires postales jouent un rôle clé, clairement énoncé à l'avance, dans le processus de réforme pour lui permettre de porter ses fruits.

Ces intervenants possèdent une très bonne connaissance du secteur postal qui se fonde non seulement sur les données plus complètes dont ils disposent, mais aussi, et surtout, sur une expérience concrète de cet univers dans lequel ils exercent leurs fonctions. Forts de cet acquis fondamental, ils ne peuvent que jouer un rôle moteur dans le processus de réforme.

La nécessité de prendre appui sur un tel acquis tient au fait que les démarches de réforme postale visent à apporter des solutions concrètes aux problèmes structurels auxquels est confronté tout le secteur, en répondant à certaines questions, telles qu'énoncées ci-dessous.

a. Promotion de l'accès universel aux services postaux:

- › Quelle proportion de la population dispose d'un bureau de poste à proximité de son domicile?
- › Quelle proportion de la population bénéficie d'un service de livraison à domicile?

b. Objectif des services postaux: quels sont les services assurés?

c. Objectif du service postal universel: quel est l'ensemble de services qui relève de l'obligation de service postal universel du gouvernement?

d. Qualité de service: quelles sont les normes de qualité et quel est le niveau de conformité de l'opérateur à ces normes de qualité?

e. Financement de l'opérateur désigné: quelles sont les sources d'octroi des fonds nécessaires pour assurer l'opération de modernisation et de financement de l'opérateur désigné?

f. Modernisation des services postaux: quel est le niveau d'évolution des services postaux et quelle est l'ampleur des innovations réalisées dans ce domaine?

g. Innovation technologique: quel est le niveau d'évolution des technologies utilisées par l'opérateur désigné et comment s'est-il doté de ces technologies?

h. Concurrence entre les opérateurs postaux: combien d'opérateurs sont actuellement recensés, sur quels services sont-ils en concurrence et comment peut-on décrire cette concurrence?

i. Protection des intérêts des consommateurs: les droits des clients/consommateurs ont-ils été établis et comment sont-ils protégés?

Le survol rapide des types de questions à aborder dans le cadre d'un processus de réforme révèle combien les problématiques en jeu sont complexes et pourquoi il est littéralement impossible de miser sur des solutions expéditives.

La mise en avant de solutions par trop simplistes, incapables d'embrasser toute l'étendue des problèmes à résoudre, est un cas de figure fréquent. Le raisonnement en forme d'énigme, quelque peu biaisée, opposant un statu quo à une privatisation, est emblématique de cette tendance. Il ne s'agit pas de dire que ce problème n'existe pas car, au contraire, il est très important et doit être abordé avec beaucoup de rigueur. Néanmoins, ce serait une erreur de considérer qu'il s'agit d'un enjeu central de la réforme postale et de reléguer ainsi toutes les autres questions au second plan en faussant forcément la nature des objectifs poursuivis et en confondant la fin et les moyens.

Pourquoi en est-il ainsi? Pourquoi ce thème est-il récurrent et se trouve-t-il au cœur des débats conduits sur les plans national et international?

Cela tient au fait qu'il n'existe pas de modèle global permettant d'aborder ces discussions avec plus d'ouverture. L'absence d'un tel modèle fait que la vue d'ensemble est morcelée en une multitude de centres de préoccupation totalement décalés, ce qui ne peut que conduire à la formulation de solutions ponctuelles et incohérentes.

Cette vision fragmentaire est propice à susciter des réactions émotionnelles, défendant des intérêts particuliers et des conceptions personnelles qui, par nature, sont presque toujours inconciliables. Si tel n'était pas le cas, un programme de réforme spécifique au secteur postal s'avérerait inutile et toutes les évolutions qu'il serait amené à connaître relèveraient d'un consensus naturel et spontané.

Une telle conception de la réforme postale est sans issue, littéralement vouée à l'échec dès le stade de son lancement. Mais quelle est la perspective plus ouverte qui pourrait servir de base à une structuration plus objective des axes de cette réforme, notamment au regard de certains conflits d'intérêts? Les avis sont unanimes quant à la nécessité de donner la préséance aux intérêts de la nation par rapport à ceux revendiqués par tel ou tel groupe. De ce fait, il faut pouvoir compter sur un engagement et une prise en main effective de la part du gouvernement, qui a la légitimité et l'autorité requises pour faire passer l'intérêt national avant celui de certains groupes et individus.

Sur la base des conclusions tirées des expériences passées et compte tenu de son importance au regard de l'intérêt général et de son impact sur le développement du pays, il ne fait pas de doute que la réforme postale doit recevoir un appui sans faille des hauts responsables du gouvernement national.

Toute la question consiste alors à savoir comment les rallier à la cause. Les efforts de sensibilisation du gouvernement doivent se fonder sur des faits, des arguments et des analyses aussi pointus et informatifs que possible. À cet effet, un travail d'études et de recherches préliminaires doit être mené pour pouvoir lui fournir des données

objectives présentant un état des lieux exhaustif des services postaux nationaux.

Toutefois, il s'est avéré que, loin d'être totalement inutile, la présentation aux responsables gouvernementaux de recherches et d'analyses regorgeant de détails et de précisions allait souvent à l'encontre du but recherché. Il est donc recommandé d'élaborer un document plus concis, exposant une piste de réflexion claire et précise, sous la forme d'un bref tour d'horizon du secteur postal, suivi d'un aperçu des situations à problèmes justifiant le programme de réforme préconisé.

En général, ce type de dossier comporte deux volets:

- a. **Études techniques préliminaires:** analyses, travaux de recherche, évaluations et autres études hautement techniques, rendant compte des problèmes du secteur et démontrant la nécessité d'une réforme. Ces données doivent être recensées dans un souci d'objectivité, de précision et de fiabilité.
- b. **Documents d'information:** rapports, synthèses, bilans et autres éléments fournissant aux non-initiés toutes les données utiles pour une bonne compréhension du secteur postal et des problèmes qu'il rencontre, qu'il faudra présenter de manière claire, simple et impartiale.

L'absence de l'un de ces deux types de documents pourrait compromettre l'aboutissement des efforts de mobilisation politique et de sensibilisation du gouvernement. En effet, l'omission du dossier d'information (**documents de type «b»**) risquera d'entraîner des difficultés dans les échanges entre experts postaux et responsables gouvernementaux et de susciter des malentendus puisque, dans la plupart des pays, le gouvernement est perçu comme étant en phase de distanciation par rapport à l'opérateur désigné. De plus, dans bien des cas, il n'existe pas encore de séparation entre les fonctions d'exploitation et de régulation, et les prestataires de services postaux ne peuvent pas toujours compter sur la présence d'un représentant pour gérer les relations avec le gouvernement.

Bien souvent, le gouvernement n'a qu'une vision fragmentaire de l'univers postal, du fait que ses différentes branches assument différentes fonctions (budget, finances, approvisionnements, ressources humaines) et ne perçoivent que la partie de l'ensemble qui relève de leur sphère d'intervention sans pleinement appréhender ce que recouvre ce secteur dans sa globalité. Tous les éléments d'information donnant un solide aperçu général du secteur postal constituent donc des outils précieux pour renseigner et éclairer les différents responsables gouvernementaux concernés.

Ces documents ne sont pas à vocation publicitaire mais constituent de véritables supports d'information véhiculant des messages techniques bien précis pour transmettre à tous les intéressés une bonne perception d'ensemble du secteur postal.

3.1.2

Sensibilisation des responsables gouvernementaux et mobilisation d'une volonté politique

Quant aux **documents de type «a»**, (études techniques préliminaires), ils sont de toute évidence indispensables à la sensibilisation des hauts responsables gouvernementaux qu'il s'agit de convaincre, données concrètes à l'appui, du bien-fondé d'une réforme postale. Ces études ont généralement pour but d'inclure les problématiques les plus cruciales et notamment:

- c. l'étendue de couverture en matière de service postal universel;
- d. la solidité économique et financière de l'opérateur désigné;
- e. la productivité de l'opérateur désigné;
- f. la qualité de service;
- g. le niveau de concurrence;
- h. l'évaluation des forces, faiblesses, possibilités et menaces relatives au secteur postal et à l'opérateur désigné;
- i. les bases et données de mesures comparatives sur le plan international.

Il est très intéressant de dresser un bilan comparatif entre les services postaux nationaux et ceux en place dans d'autres pays, en tenant compte des contextes spécifiques à chacun d'entre eux afin de ne pas biaiser l'analyse des différents indicateurs. À cet effet, la communauté postale a mis en place un ensemble d'indicateurs types, ce qui n'interdit aucunement le recours à d'autres critères similaires.

Le tableau ci-dessous présente les différents indicateurs types utilisés à l'appui de telles comparaisons.

Variable	Pays	Pays 1	Pays 2	Pays n
Évolution des volumes de trafic global					
Évolution des volumes de trafic par personne, par an					
Évolution des volumes de trafic par agent postal, par an					
Nombre d'agents postaux par habitant					
Nombre d'habitants par bureau de poste					
Pourcentage de population desservie par un bureau de poste					
Pourcentage de population bénéficiant d'un service de distribution à domicile					
Tarif de base ajusté pour les lettres					
Normes de qualité					
Performance économique de l'opérateur désigné					

Pour tous ceux qui ont besoin d'une aide à la conduite de telles études et démarches concrètes de sensibilisation, il existe un excellent dispositif de coopération internationale, géré par l'UPU et diverses organisations nationales et internationales sans oublier, bien sûr, les Unions restreintes, qui ont joué un rôle majeur d'assistance aux pays désireux de promouvoir la réforme du secteur.

Cette coopération peut revêtir différentes formes, parmi lesquelles:

- a. des débats sur les enjeux de la réforme postale dans le cadre d'ateliers et de séminaires techniques;
- b. l'organisation et l'animation de séminaires techniques dans les pays hôtes;
- c. une aide technique à la réalisation d'études;
- d. une assistance à l'organisation de visites auprès d'autres opérateurs désignés pour des échanges d'informations;
- e. un accès à des bases de données pour des études comparatives;
- f. la mise à disposition d'informations sur l'expérience acquise dans le cadre de travaux, projets et études similaires.

Une fois que tout a été dit et fait, comment vérifier que les efforts de sensibilisation du gouvernement ont porté leurs fruits? Quels indicateurs permettent de mesurer le niveau de mobilisation obtenu auprès des responsables gouvernementaux quant à la nécessité d'entreprendre une réforme postale? Les actions de sensibilisation visent essentiellement à impliquer le gouvernement dans les initiatives de développement du secteur postal, mais il faut aussi pouvoir évaluer son véritable degré d'adhésion. De toute évidence, il n'existe pas d'indicateurs objectifs à cet effet, mais certains types, plus ou moins formels, de réactions suscitées peuvent donner une bonne idée du niveau d'engagement des autorités nationales. Une liste des actions auxquelles peut conduire une opération de sensibilisation est fournie plus bas à titre indicatif. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité et s'apparente plus à un cadre conceptuel qu'à un recensement exhaustif des conditions sine qua non. Par ailleurs, ces initiatives ne sont pas toujours prises simultanément mais plutôt sous la forme de diverses combinaisons. En voici un certain nombre d'exemples:

- a. Intégration des questions postales dans les plans de développement national.
- b. Élaboration de projets/programmes de réforme postale en application d'une décision administrative.
- c. Affectation de ressources budgétaires et financières à l'exécution de recherches, d'études et d'analyses.
- d. Nomination d'experts qualifiés pour conduire des études sur les questions postales.
- e. Animation de tables rondes, forums et séminaires pour débattre des questions postales et en améliorer la compréhension.
- f. Participation des responsables gouvernementaux à des rencontres internationales consacrées aux affaires postales.
- g. Désignation d'un organisme, comité ou autre organe similaire pour assurer la direction exécutive du processus de réforme postale.

La réussite de la démarche d'implication du gouvernement (l'exécutif) ne doit pas se faire aux dépens des efforts à mener pour mobiliser les autres parties prenantes car, à court ou à moyen terme, elles pourront aussi être concernées par les propositions soumises à discussion.

Tandis que certains groupes souhaiteront peut-être spontanément prendre part aux affaires postales, d'autres pourront résolument refuser toute participation soit pour des motifs idéologiques, soit en raison d'intérêts particuliers.

Malgré d'éventuelles difficultés liées à des résistances et à des divergences d'opinions, il est essentiel d'établir et de maintenir la communication et le dialogue avec les différentes parties prenantes en vue d'un échange constant d'informations, de critiques, de suggestions et d'observations. La participation au processus de réforme postale ne se résume pas à une série d'actions fortuites et aléatoires. Elle doit prendre la forme d'une démarche rigoureuse et structurée, dotée d'objectifs et de mécanismes spécifiques, et de responsables attitrés.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les acteurs d'un processus de réforme postale sont issus de divers horizons et représentent des intérêts très différents, voire parfois contradictoires. Aussi, pour assurer une bonne maîtrise de leur participation, il convient de bien cerner – et équilibrer – leurs centres d'intérêts respectifs.

Cette implication des différents acteurs dans le processus de réforme postale ne saurait se transformer en une démarche de gestion participative. La responsabilité de la conduite du programme de réforme incombe très clairement au gouvernement, qui a pour mission de susciter l'engagement des autres parties intéressées dans le but d'affiner les propositions, d'obtenir des consensus, de mener les actions de réforme et de dissiper toutes les craintes et incertitudes injustifiées.

Cette participation collective à la démarche de réforme postale doit être planifiée avec soin et s'appuyer sur des objectifs, des stratégies et des modes de travail définis pour permettre des échanges constructifs, aux moments opportuns, avec toutes les parties prenantes, dans le cadre:

- de tours de table;
- de forums;
- de séminaires;
- de discussions de groupe;
- de réunions publiques;
- de séances publiques;
- de conférences;
- de débats;
- de mécanismes de concertation sur des critiques, suggestions, etc.;
- d'autres initiatives participatives programmées.

Sans chercher à identifier toutes les parties prenantes au processus de réforme postale, en raisonnant en termes de représentativité et de capacité à influencer sur l'orientation de la démarche, on recense trois grands groupes d'acteurs:

- a. En général, les membres du Congrès, qui, jouant le rôle d'«antennes» ou de «récepteurs» des préoccupations publiques, sont notamment sensibles à tout ce qui concerne:
 - › la fermeture de bureaux de poste;
 - › des licenciements;
 - › des hausses de prix et de tarifs;
 - › la privatisation de services postaux;
 - › des prises de participation privées dans l'opérateur désigné;
 - › la qualité de service;
 - › l'accès aux services.
- b. Les employés de l'opérateur désigné (et syndicats), pour ce qui concerne:
 - › les licenciements;
 - › les baisses de salaires;
 - › la suspension des avantages sociaux;
 - › la privatisation;
 - › la restructuration de l'opérateur désigné;
 - › la sécurité de l'emploi.
- c. Les opérateurs privés:
 - › la nationalisation des services postaux;
 - › les obligations de service universel et le paiement des contributions financières;
 - › la concurrence de la part de l'opérateur désigné;
 - › les subventions croisées;
 - › l'extension des secteurs de services réservés;
 - › les prix et tarifs pratiqués par l'opérateur désigné;
 - › l'accès au réseau de distribution du courrier de l'opérateur désigné.

Enfin, en faisant intervenir les différents acteurs dans la démarche, on est en droit de s'attendre à un retour régulier d'informations sur l'avancement des travaux, en particulier de la part du personnel d'encadrement de l'opérateur désigné. Par conséquent, il est tout aussi efficace que judicieux d'élaborer un programme de communication à l'appui du programme de réforme postale.

La présente section n'a pas vocation à entrer dans le détail des caractéristiques techniques de ce programme de communication et se borne à évoquer quelques-unes de ses composantes clés, qui sont recensées dans le tableau ci-dessous.

Thème	Groupe cible			
	Employés	Grand public	Congrès	Autres
Quels sont les centres d'intérêt?				
Quel est le message?				
À quel moment communiquer?				
Comment communiquer?				
Quel est l'outil approprié?				
À quelle fréquence?				
Sur quel canal spécifique?				
Quels indicateurs inclure?				

En fonction des groupes cibles, le programme de communication pourra faire appel à différents types d'outils, mais cet aspect n'est pas abordé dans le guide. Le point important ici est la nécessité de bien communiquer avec le public interne à la structure de l'opérateur désigné (employés et syndicats) non seulement au regard du déroulement effectif de la réforme, mais aussi de l'exploitation quotidienne des services postaux. En effet, compte tenu du nombre de personnes concernées, cette cible appelle une attention toute particulière, d'autant qu'elle est extrêmement sensible à des questions telles que la sécurité de l'emploi, le maintien des avantages et les perspectives d'évolution professionnelle.

«On ne peut pas savoir où l'on va tant que l'on n'a pas atteint son but»

Cette maxime résume bien l'un des principaux facteurs de réussite du processus de réforme postale. En tout premier lieu, pour se construire sur une idée aussi précise que possible de la situation dans laquelle se trouve le secteur postal dans le pays, toute démarche réformatrice doit se fonder sur une évaluation objective (en termes qualitatifs et quantitatifs) des services postaux nationaux. Il sera ainsi plus facile d'établir un référentiel à l'appui du programme de réforme, de fixer des jalons intermédiaires et d'évaluer la progression effective des travaux de réforme. Cette évaluation devra permettre de répondre à un certain nombre de questions cruciales, dont une liste non exhaustive est fournie ci-après:

Questions relatives au marché

- Quel est le volume total national de trafic de courrier (en nombre d'envois)?
- Quel est le volume de trafic de courrier par personne et par an?
- Quelle est la répartition du volume de courrier en fonction des types d'envois?
- Quelle est la part du volume total détenue par chaque opérateur?
- Quelles ont été les tendances pour ces quatre variables au cours des dernières années?
- Quelles sont les estimations concernant l'évolution de ces mêmes variables?
- Existe-t-il un secteur de services réservés à l'opérateur désigné ou une autre forme d'exclusivité?
- Dans quelle mesure les secteurs de services réservés à l'opérateur désigné sont-ils respectés?

Questions relatives au service postal universel

- Quelle proportion de la population a accès à des bureaux de poste?
- Quelle proportion de la population bénéficie d'un service de distribution à domicile?
- Quel est le coût encouru pour assurer le service postal universel?
- Comment le service postal universel est-il financé?

Questions relatives à l'opérateur désigné

- Quelle est son efficacité opérationnelle en termes de nombres d'envois par agent et par an?
- Quel est son niveau de performance économique et financière?
- Sur quels segments de marché est-il présent?
- Quelle est la part qu'il détient sur les différents segments de marché?
- Quelle est la répartition des coûts et revenus par type de service?
- Comment ces tendances ont-elles évolué ces dernières années?
- Quelles sont les estimations pour ces variables au cours des prochaines années?
- Quel est son statut juridique?
- Quel est son degré d'autonomie et avec quelles éventuelles restrictions?

Ces exemples sont révélateurs du nombre et des types de questions auxquelles il faut répondre pour pouvoir disposer de données de référence précises et objectives, qui sont le point de départ de tout processus de réforme et autour desquelles ceux qui sont chargés de conduire la démarche et tous les intéressés devront s'efforcer d'arriver à un consensus quant à la situation effective du secteur

postal national. Ensuite, il leur faudra trouver un accord sur les buts et objectifs poursuivis dans le cadre du remaniement du secteur dans tout le pays.

La section 3.3 s'intéresse à la façon dont ces données de base sont également utilisables en tant que points de repère lors des évaluations ultérieures du degré d'avancement des travaux de réforme pour une appréciation objective des résultats obtenus.

En général, la disponibilité des différentes catégories de données est extrêmement variable. Certaines d'entre elles sont considérées comme des indicateurs classiques et, à ce titre, il est facile de se les procurer.

D'autres peuvent ne pas exister et seront donc à développer en mettant à contribution, si nécessaire, des ressources techniques spécifiques.

De toute évidence, de nombreux gouvernements n'ont pas vraiment la capacité de fournir les ressources requises pour obtenir de telles données, en particulier lorsque d'autres besoins sont considérés comme plus urgents. Lors de toute décision d'affectation de ressources aux activités liées à la réforme postale, il faut tenir compte d'un rapport coût/avantages évident. Plus de moyens signifie une plus grande précision technique et donc plus de chances d'obtenir de bons résultats.

3.1.4

Rôle de l'opérateur désigné

Dans le cadre de la réforme postale et de l'élaboration d'une proposition de restructuration du secteur, l'un des points les plus cruciaux qu'il faut aborder a trait au rôle de l'opérateur désigné. Déjà en soi, le qualificatif «désigné» lui confère un statut distinct de celui des autres opérateurs postaux. Par ailleurs, le terme «désigné» renvoie à deux notions différentes: cet opérateur est chargé de la prestation du service postal universel et il doit permettre à l'État de respecter les engagements pris en vertu des traités internationaux relatifs aux questions postales.

En ce qui concerne son mode de propriété, l'opérateur appartient à l'État, qui détient, si ce n'est la totalité, du moins une part suffisante de son capital pour en avoir le contrôle. Jusqu'à récemment, on utilisait le terme «public» pour qualifier les opérateurs appartenant à l'État. En revanche, il existe actuellement des opérateurs désignés ayant ouvert leur capital au grand public en étant cotés en bourse et qu'on appelle «entreprises publiques» sur le marché des capitaux; voilà pourquoi il ne faut pas confondre ces termes. La plupart des opérateurs des pays en développement appartiennent à l'État bien que, d'un point de vue organisationnel, leur statut puisse être celui d'un service au sein d'un ministère, d'un secrétariat d'État ou d'une entreprise dotée d'un statut juridique propre.

À l'heure actuelle, il existe quelques opérateurs désignés totalement ou partiellement privés; ce sont des entreprises au sein desquelles le gouvernement ne détient plus aucune participation. Dans ces cas-là, les gouvernements ont signé

un contrat de gestion ou de concession avec ces entreprises, qui sont dans l'obligation d'assurer les services postaux, notamment le service universel. Dans certains cas, les entreprises reçoivent en contrepartie un remboursement des frais liés à la prestation du service universel. Cette concession est limitée dans le temps et l'État conserve le droit de choisir un autre opérateur désigné.

Quant à la nature des services qu'il fournit, l'opérateur désigné est chargé d'assurer le service postal universel, alors que les opérateurs de services privés sont tenus au seul respect des lois du marché, aucune des obligations n'étant imposée à l'opérateur désigné. Dans les pays en développement et à travers le monde, l'opérateur désigné assure non seulement les prestations qui relèvent du service postal universel, mais propose également des services supplémentaires ouverts à la concurrence, qui constituent pour lui une source de financement.

Aux fins du présent guide, le terme «opérateur désigné» fait référence à l'opérateur chargé d'assurer le service postal universel et, à ce titre, de garantir l'accès aux services postaux même dans les régions les plus reculées par la mise en place d'un réseau de points de service régulièrement connectés. De ce fait, sa structure de coûts est extrêmement différente de celle des autres opérateurs, qui peuvent, quant à eux, limiter la desserte de leurs services aux régions plus lucratives.

Il convient de souligner le fait que, dans d'autres secteurs de l'économie, ceux des télécommunications et de l'énergie par exemple, également soumis à une obligation de service universel, celle-ci n'est pas imposée à un seul opérateur de services. Dans bien des cas, la desserte du service universel est, dans ces secteurs, assurée par différents opérateurs affectés à différentes régions. Bien qu'il ne faille pas écarter cette solution avant de l'avoir étudiée de plus près et qu'elle soit déjà à l'œuvre dans certains pays en raison de contraintes politiques ou géographiques, cette formule reste marginale, même dans les pays où le marché postal est plus développé ou qui ont déjà progressé sur la voie de la réforme postale. En effet, le secteur postal présente certaines caractéristiques uniques, à savoir un système de gestion du réseau physique (national et international) intégré, la nécessité de traiter d'importants volumes ou encore une structure de coûts à part, qui le distinguent des autres secteurs de l'économie et excluent toute possibilité de transposition directe de leurs modèles.

Il est indispensable de parfaitement comprendre les facteurs structurels propres au secteur postal avant de se lancer dans sa réforme.

À cet égard, l'opérateur désigné est un élément pivot. Parmi les facteurs internes qui méritent une attention toute particulière, il convient notamment de citer sa stabilité économique et financière et sa productivité, le financement du service universel, la modernisation des infrastructures, l'accroissement de l'étendue de couverture des services, le renouvellement des gammes de prestations, le

développement des ressources humaines et le perfectionnement des modes de gestion.

Ce rappel de la place spéciale qu'occupe l'opérateur désigné a pour but de souligner l'importance du service postal universel, qui fait de lui un opérateur différent de tout autre. En abordant cet aspect dans le cadre de discussions sur la réforme postale, il ne faudra pas oublier que le travail d'analyse quasi microscopique ne porte pas seulement sur les attributs internes spécifiques à un service ou à une entreprise en particulier, mais avant tout sur le modèle permettant d'étendre la portée de l'accès universel aux services postaux nationaux.

3.2

Conception et mise en œuvre du processus de réforme

La réforme postale passe par des initiatives qui vont bien au-delà de la seule adoption de nouveaux textes de loi. Des expériences antérieures conduites dans ce secteur sur la base de démarches réformatrices dépourvues de toute approche globale et évolutive ont été incapables de produire des résultats concrets et durables. L'importance socioéconomique et la complexité du secteur postal font qu'il ne peut pas se satisfaire de bribes de solutions et de modèles archétypaux, qui ne pourront que créer de nouvelles difficultés au lieu de résoudre les problèmes existants.

La section 3.2.1 examine les principaux sujets de discussion relatifs à la restructuration du secteur postal. La section 3.2.2 présente le cadre nécessaire au processus de réforme. Enfin, la section 3.2.3 souligne l'importance des enseignements à tirer d'autres expériences de réforme et des dispositifs de coopération internationale.

3.2.1

Enjeux de la réforme postale

La recherche de modèles instantanés, «prêts à l'emploi», est une pratique courante. Toutefois, ces «solutions» n'ont pas leur place dans le secteur postal, car il lui faut des projets bien adaptés aux pays concernés et choisis après analyse et prise en considération de leurs particularités, ce qui empêche d'emblée l'application de tout modèle figé, normalisé. Il est toutefois possible, et recommandé, de s'inspirer d'autres expériences non pas pour les reproduire à l'identique, mais pour faire en sorte de ne pas commettre les mêmes erreurs ou pour analyser leurs points forts et les décliner en fonction du contexte national en développant un modèle sur mesure pour le pays.

Les points importants à étudier sont les suivants:

- **Étendue de couverture du service universel:** importance à accorder à l'élargissement de l'accès universel aux services postaux.
- **Coût du service universel:** possibilités de fournir le service à un prix inférieur ou bien supérieur.
- **Financement du service universel:** apports inexistant, limités ou importants du gouvernement pour le financement de la prestation du service postal universel.
- **Niveau de concurrence:** ampleur de la concurrence pressentie dans le secteur postal.
- **Mode de propriété de l'opérateur désigné:** opérateur détenu par l'État ou de statut mixte ou privé.
- **Séparation des fonctions de régulation et d'exploitation:** degré de cloisonnement entre ces deux fonctions.
- **Autonomie de l'organisme de régulation:** niveau de pouvoir dont doit être investie l'autorité de régulation du secteur postal.
- **Autonomie de l'opérateur désigné:** degré d'autonomie administrative dont bénéficiera l'opérateur désigné.
- **Modernisation de l'opérateur désigné:** importance à accorder à la modernisation du prestataire du service postal universel.
- **Régulation du secteur postal:** degré de régulation envisagé dans le secteur postal.
- **Intégration régionale/internationale:** importance à accorder à une plus grande intégration du marché national sur les marchés régional et international.

Ces concepts sont récapitulés dans l'encadré suivant:

-	Étendue de couverture du service postal universel	+
-	Coût du service universel	+
-	Financement du service universel par le gouvernement	+
-	Niveau de concurrence	+
-	Mode de propriété de l'opérateur désigné	+
-	Autonomie de l'organisme de régulation	+
-	Autonomie de l'opérateur désigné	+
-	Modernisation de l'opérateur désigné	+
-	Régulation du secteur postal	+
-	Séparation des fonctions de régulation/d'exploitation	+
-	Intégration régionale/internationale	+

Ces différents aspects sont interdépendants. En effet, l'option retenue dans chaque cas aura un impact direct sur les autres facteurs. Par exemple, un élargissement significatif de l'étendue de couverture du service postal universel entraînera des coûts de prestation de service plus élevés et, par conséquent, pourra nécessiter une aide du gouvernement pour leur financement.

De même, le niveau de la séparation opérée entre les fonctions de régulation et d'exploitation se répercutera sur la marge d'autonomie de l'organisme de régulation.

Il convient de concevoir le processus de réforme à partir d'une étude exhaustive de la situation effective du secteur postal comprenant des données historiques, des comparaisons, des exemples internationaux de référence et des textes de proposition à soumettre à la discussion en vue de leur approbation.

Dans ce cadre, il est vivement souhaitable de réaliser des études approfondies sur les aspects suivants:

1. Environnement postal international:

études destinées à cerner et à décrire l'environnement international conditionnant l'exploitation des services postaux à travers le monde, examinant les formes traditionnelles des changements survenus jusque-là ainsi que les évolutions recensées dans certains pays, et comprenant notamment:

- a. une analyse des formes traditionnelles d'évolution du marché postal mondial, couvrant les principaux produits et services postaux, et des tendances dans le trafic de courrier;
- b. une évaluation de l'impact du développement des nouvelles technologies de communication sur le marché postal;
- c. une étude délimitant et décrivant l'ampleur du recours aux technologies;
- d. une évaluation de la performance des paramètres de gestion opérationnels, économiques et commerciaux;
- e. une étude des remaniements du cadre réglementaire/institutionnel propre au secteur postal dans différents pays, dégagant les éventuelles tendances et présentant les différents modèles utilisés à cet effet;
- f. un aperçu général des principales offres de produits et services postaux, leurs tendances à se développer et/ou à disparaître ainsi que des normes de qualité applicables;
- g. une étude de la part de marché détenue par les opérateurs, à savoir l'opérateur désigné et les opérateurs privés, décomposée par types de services;
- h. une analyse de la définition admise de la notion de service universel et de la façon dont elle a évolué dans le temps;
- i. une étude des mécanismes de compensation économiques et financiers prévus pour la prestation du service postal universel;
- j. une description des activités d'intervention directes conduites par les opérateurs au titre de programmes de l'État, indiquant la nature des mécanismes de paiement ou de compensation correspondants;
- k. une description de l'opérateur désigné, notamment des éléments qui garantissent sa stabilité économique et financière en tant que prestataire de services;
- l. une description de l'organisme de régulation, y compris ses attributs, ses pouvoirs, sa structure, sa représentativité et son mode de financement

ainsi que des mécanismes de régulation existants et en cours de mise en place;

- m. une description des principaux opérateurs privés sur le marché postal faisant état de leur segment de marché cible et de leur répartition géographique, des types de services fournis et de leurs relations avec l'organisme de régulation et l'opérateur désigné;
- n. une description de l'opérateur désigné précisant au minimum son marché cible, sa structure d'exploitation commerciale, son mode de propriété, ses indicateurs économicofinanciers et opérationnels, son statut juridique, sa marge d'autonomie, ses pouvoirs, ses obligations et ses relations avec l'organisme de régulation et les opérateurs privés.

2. Environnement postal national:

études destinées à cerner et à décrire le niveau de couverture des besoins du marché postal national, examinant l'offre et la demande des produits et services existants sur la base d'une décomposition aussi fine que possible, et comprenant notamment:

- a. une description des produits et services existants proposés par l'opérateur désigné et par les opérateurs de services privés, intégrant un examen des données correspondantes en termes d'offre et de demande et de leurs parts de marché respectives;
- b. une étude des tendances historiques observées pour les produits et services, avec décomposition aussi fine que possible, et un examen des prévisions qualitatives et quantitatives annuelles concernant la demande de services postaux par type de service et de client et par zone géographique;
- c. une description des produits et services complémentaires concurrents ou se démarquant de ceux proposés par les opérateurs présents sur ce marché;
- d. une étude des tendances observées sur toute la durée de vie des différents produits et services, face aux évolutions économiques et technologiques et aux changements affectant d'autres variables susceptibles d'avoir un impact sur le lancement de tels produits et services sur le marché;
- e. une étude des profils des utilisateurs/clients des services postaux, avec décomposition par produit et service, tranche de revenu, lieu d'implantation, statut juridique, fréquence de recours aux services et produits postaux, etc.;
- f. une présentation et analyse des opérateurs, à savoir l'opérateur désigné et les opérateurs privés, proposant des produits et services postaux, précisant leurs segments de marché cibles, leurs parts de marché respectives, les mouvements d'expansion/de restriction du marché, etc.;
- g. une définition du concept du service postal universel faisant au moins état des types de services de base qu'il intègre, de leur étendue

géographique et démographique, de la périodicité du service de ramassage et de distribution du courrier à domicile, des horaires d'ouverture des points de vente, des normes de qualité relatives aux délais de distribution, à la sécurité et à la fiabilité ainsi que des mécanismes correspondants de contrôle de leur mise en application effective;

- h. une étude de la faisabilité économique de la mise en place d'un service postal universel financièrement autonome;
- i. une analyse des différentes options, testées et éprouvées, de financement du service postal universel, comprenant des données précises sur leur impact économique et financier, leur étendue d'application, leur efficacité dans le temps et leurs mécanismes de mise en œuvre;
- j. un aperçu général des services postaux à ouvrir à la concurrence de différents opérateurs postaux, recensant l'ensemble des normes et réglementations applicables à l'exploitation, au suivi et à la surveillance des services.

3. **Aspects juridiques:** réalisation d'études visant à cerner et à décrire le cadre juridique en vigueur et formulation des modifications à lui apporter en vue d'institutionnaliser le processus de réforme structurelle au sein du secteur postal national. À cet effet, il s'agira d'effectuer un travail en plusieurs étapes, comprenant notamment:

- a. le recensement et l'analyse des instruments juridiques et administratifs régissant actuellement le secteur postal;
- b. l'étude du contenu de ces instruments et la mise en évidence d'éventuelles incohérences;
- c. la conception d'un mécanisme de régulation adapté au secteur postal, couvrant l'organisme de régulation, ses attributs, ses pouvoirs, sa structure, sa représentativité et son mode de financement et les mécanismes de régulation en tant que tels;
- d. la description des normes et réglementations requises pour l'exploitation des services postaux;
- e. une indication des modifications à apporter sur le plan législatif afin d'assurer un fonctionnement optimal et efficace du marché postal dans l'ensemble du pays;
- f. l'élaboration des instruments juridiques requis pour la mise en œuvre des réformes envisagées.

3.2.3

Enseignements tirés de l'expérience

Chaque pays comporte des caractéristiques et conditions qui lui sont propres et le distinguent des autres pays, auxquelles s'ajoute un ensemble bien précis d'autres facteurs historiques, culturels, sociaux, politiques, économiques, etc.

C'est pourquoi il est conseillé d'éviter toute comparaison trop simpliste du type «ce qui est bon pour le pays A le sera aussi pour le pays B». Comme évoqué plus haut, les programmes de modernisation d'un pays se bornant à reproduire des modèles et expériences, même des plus aboutis, ne conduisent le plus souvent qu'à l'échec et à la déconvenue. En observant le secteur postal mondial, on constate qu'un certain nombre de cas concrets viennent corroborer cette assertion, même aux stades les plus en amont de démarches de réforme à grande échelle.

Tout comme il est hasardeux de comparer un pays à un autre, on ne peut pas assimiler le secteur postal à d'autres secteurs d'activités à l'intérieur de chaque pays. Pourtant, les remaniements des secteurs de l'énergie, de l'alimentation en eau, du transport et des télécommunications, entre autres, sont souvent cités comme des modèles à suivre (ou à appliquer) dans le cadre d'une réforme des postes.

On peut tirer des enseignements et acquérir une certaine expérience en examinant les opérations menées dans ces différents domaines, mais la transposition pure et simple des concepts et modèles les sous-tendant s'est avérée inopérante en raison des spécificités de chaque secteur, appelant une approche sur mesure, notamment en ce qui concerne:

- les obstacles à l'entrée;
- l'échelle d'intervention;
- la structure financière;
- le cycle d'obsolescence technologique;
- le niveau de concurrence;
- l'équilibre entre l'offre et la demande;
- l'ampleur, la visée et la complexité de la régulation du secteur;
- les contraintes structurelles ou naturelles;
- les types et les montants des investissements nécessaires.

Ainsi donc, sans nier la pertinence et l'intérêt d'une prise en considération des expériences réalisées dans d'autres secteurs d'activités et dans d'autres pays, il est important de tenir compte de la haute spécificité technique du secteur postal et de son profond ancrage dans l'environnement socioéconomique du pays, qui justifient un traitement particulier. Pour autant, il ne s'agit pas de dire qu'aucune leçon ne peut être tirée des autres exemples de réforme. L'objectif, ici, consiste non pas à analyser des expériences au cas par cas, mais plutôt à identifier les facteurs communs

qui ont pu conditionner la réussite ou l'échec des démarches en question.

Très peu de pays ont véritablement mené à terme un programme de réforme postale. La plupart de ceux qui ont pris cette initiative en sont encore au stade de la mise en œuvre. Il n'existe donc aucun exemple avéré dans ce domaine qui puisse être considéré comme un cas de réussite durable. Plusieurs de ces démarches évoluent dans le bon sens et peuvent constituer une source d'inspiration précieuse pour ceux qui se trouvent à un stade moins avancé du processus. Dans d'autres cas, les expériences tentées n'ont pas abouti, mais peuvent également être riches en enseignements pour aider à démarrer une démarche de réforme postale.

Le chemin parcouru par les différents pays qui se sont lancés dans un programme de réforme est la résultante de dispositions d'esprit bien particulières quant au déroulement ou à l'orientation de leurs travaux et, évalué à l'aune d'un scénario de référence, du degré d'aboutissement ou d'inaboutissement de leurs visées initiales.

Ces dispositions d'esprit sont présentées sommairement dans le tableau ci-après.

FACTEUR	RÉUSSITE	ÉCHEC
Action	Proactive	Réactive
Centre d'intérêt	Structure du secteur	Situation dans tout le secteur
Vision	Long terme	Court terme
Approche	Intégrée, systématique	Fragmentaire
Objectifs	Ciblant le secteur	Au-delà du secteur
Climat politique	Stable	Instable
Responsables de l'initiative	Très engagés	Peu engagés
Personnel de l'opérateur désigné	Très mobilisé	Peu mobilisé
Transparence	Forte	Réduite
Savoir-faire technique	Élevé	Faible
Financement de la réforme	Certain	Incertain
Institutionnalisation	Dans le cadre du modèle juridique	Hors du cadre du modèle juridique
Service universel	Objectif principal	Objectif secondaire
Opérateur désigné	Conforté	Affaibli
Financement du service universel	Assuré	Non abordé
Qualité	Objectif central	Non abordée
Gestion de l'opérateur désigné	Modernisée	Inchangée
Implication du public	Forte	Réduite

L'UPU et certaines des Unions restreintes disposent de mécanismes de coopération offrant un accès des plus utiles à une vaste base de données sur la réforme postale.

En se familiarisant avec les expériences d'autres pays qui ont entrepris une démarche de réforme postale, les responsables et experts techniques concernés pourront non seulement économiser du temps, des efforts et des ressources, mais aussi s'enrichir de multiples acquis concrets pour mieux analyser les solutions retenues et évaluer les réussites et les échecs.

3.3

Évaluation

La réussite de la démarche de réforme postale devra être évaluée sur la base d'indicateurs objectifs rendant fidèlement compte des évolutions par rapport à un scénario préétabli.

L'étendue de couverture du service postal universel, la stabilité économique et financière de l'opérateur désigné et l'amélioration de la qualité de service sont autant de variables de base qui témoignent des changements concrètement intervenus dans le secteur postal du pays.

Il serait difficile de considérer qu'un programme de réforme a le moins du monde abouti si des améliorations n'ont pas été apportées à ce noyau central de variables, d'où l'importance d'une planification anticipée des mesures d'évaluation des actions de réforme, de sorte que ceux qui en assurent la conduite aient un moyen de contrôler leur avancement et que, le cas échéant, le public juge par lui-même du progrès accompli.

À cet égard, la section 3.3.1 s'intéresse précisément au processus d'évaluation et la section 3.3.2 aux indicateurs de performance qu'il convient d'établir. Pour finir, la section 3.3.3 explique pourquoi il est important de prévoir un cycle d'évaluation et de «correction de trajectoire» – ou de réajustement – dans le cadre d'une démarche de réforme postale.

3.3.1

Évaluation du processus de réforme

Lors de la programmation d'une démarche de réforme, il est essentiel de prendre le temps d'établir un dispositif d'évaluation systématique des résultats par rapport aux buts et objectifs initialement poursuivis.

À cet effet, les objectifs du programme de réforme doivent être déclinés en une série de références concrètes, qui permettront de mesurer son impact réel.

Exemple:

Objectif 1 – Élargir l'accès universel aux services postaux

Référenciation	Année 1	Année 2	Année 3	Année n
Pourcentage de la population desservie par un bureau de poste					
Pourcentage de la population bénéficiant d'un service de distribution à domicile					

Objectif 2 – Contribuer à rendre l'opérateur désigné économiquement et financièrement autonome

Référenciation	Année 1	Année 2	Année 3	Année n
Performance économique et financière de l'opérateur désigné					
Dépenses de modernisation et de développement					
Montant de la subvention perçue par l'opérateur désigné					

Avec cette méthode d'évaluation, les énoncés d'objectifs sont convertis en *références* d'évaluation de la performance claires et mesurables, qui donnent aux responsables de la réforme postale une image relativement précise du niveau de réalisation de leurs buts initiaux.

3.3.2

Établissement d'indicateurs de performance

Le tableau qui figure sur la page suivante présente un ensemble d'indicateurs types permettant d'évaluer la progression de la démarche de réforme postale dans le temps. Cet ensemble de variables possibles ne constitue en aucun cas une liste exhaustive de tous les indicateurs susceptibles d'être utilisés dans ce cadre. Elle intègre toutefois différents types de données d'analyse qui fournissent un bon aperçu de l'état d'avancement du processus de réforme postale en termes quantitatifs. En fonction des objectifs initialement

visés, certaines variables pourront être supprimées et d'autres ajoutées et déclinées, de sorte à permettre une évaluation systématique et objective de la progression des travaux de réforme postale.

Les précisions fournies ci-dessus doivent être gardées à l'esprit lors de l'examen de cette liste de références de mesure des résultats.

Référenciation	Année 1	Année 2	Année 3	Année n
Volume total					
Volume par habitant					
Volume par employé					
Nombre d'employés postaux par habitant					
Temps moyen (en heures) de formation par employé					
Nombre de jours de fermeture de l'opérateur désigné pour cause de grève					
Nombre d'habitants par bureau de poste					
Pourcentage de population desservi par un bureau de poste					
Pourcentage de population bénéficiant d'un service de distribution à domicile					
Pourcentage du marché représenté par les services réservés					
Part de marché de l'opérateur désigné					
Tarif de base pour les lettres					
Qualité de service					
Pourcentage d'envois postaux perdus					
Pourcentage moyen d'envois triés à la main					
Performance économique et financière de l'opérateur désigné					
Dépenses de modernisation et de développement					
Montant de la subvention perçue par l'opérateur désigné					

En définissant de nouveaux indicateurs, il ne faut pas oublier que leur utilité est proportionnelle à leur capacité à remplir certaines conditions:

- **Simplicité:** bonne compréhension de ce qu'ils recouvrent.

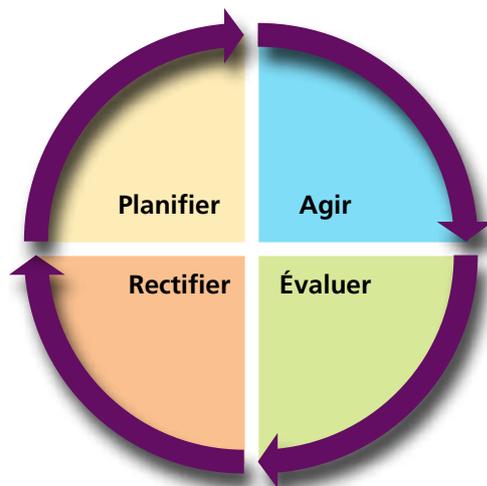
- **Objectivité:** permet une évaluation non subjective.
- **Crédibilité:** sources fiables et moyens de vérification.
- **Exécution:** sources viables et moyens de vérification.
- **Rapidité:** validation rapide à l'appui des prises de décisions.
- **Comparaison:** bonne base d'étalonnage comparatif.

3.3.3

Interventions sur la base des données d'évaluation

La réforme postale consiste essentiellement en un processus de planification. Il s'agit d'évaluer une situation et de mettre en œuvre les changements proposés en vue d'arriver à une situation nouvelle, plus satisfaisante. Pour ce faire, il convient d'utiliser des outils de planification permettant de gérer plus efficacement le processus de réforme en réduisant le nombre de variables non maîtrisées.

Toutefois, un plan est l'énoncé du déroulement d'une série d'actions, dont ne peuvent pas être exclus certains écarts par rapport aux prévisions initiales. Par conséquent, tout écart constaté dans le cadre d'une évaluation appellera une rectification de l'état de «dérive» par rapport au modèle préétabli. Dans la pratique, il s'agit d'un processus interactif, cyclique, tel qu'illustré par le schéma ci-dessous.



Ces précisions visent à souligner que la démarche réformatrice ne s'achève pas avec l'adoption de la législation correspondante. On peut dire qu'elle commence véritablement lorsque toutes les propositions qui ont été discutées, convenues puis formellement adoptées commencent à prendre forme dans la vie réelle et quotidienne du secteur postal. Selon l'envergure des mesures de réforme entreprises, cette concrétisation peut prendre plusieurs années, comme cela est le cas pour les opérateurs postaux qui souhaitent apporter de profonds changements aux composantes de base du secteur postal.

Pour prévenir l'effondrement du consensus obtenu au moment de l'adoption de la législation appropriée, il est indispensable d'inscrire la dynamique de réforme dans un cadre de référence bien précis. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, il pourra s'avérer nécessaire d'entreprendre de nouvelles études, d'effectuer un travail supplémentaire de conception, de lancer d'autres projets de suivi, en bref, de faire face à d'innombrables situations appelant une intervention en termes de décision, de contrôle ou de gestion.

Le fait de ne pas agir en temps utile pourrait compromettre le respect des délais et la réalisation des objectifs visés, sans compter le risque de ne pas obtenir les avantages escomptés pour le secteur postal, mais surtout pour le grand public.

Les points essentiels énoncés ci-après devront être clairement cernés pour assurer la continuité des travaux de réforme du secteur dans la droite ligne des orientations initialement établies:

- **Voie hiérarchique:** identification précise des responsables du suivi de l'ensemble de la démarche.
- **Modèle de prise de décisions:** recensement des différents types de situation nécessitant une prise de décisions et des divers niveaux décisionnels concernés.
- **Plan d'action:** mise en place de procédures permettant d'assurer la poursuite des travaux dans des conditions normales et en situation d'urgence.
- **Rapports d'évaluation:** détermination du contenu, de la périodicité de diffusion et des destinataires des données relatives à l'avancement des travaux.
- **Autres dispositifs:** capacités et modes opératoires requis à l'appui des études, analyses et projets à conduire pour le bon déroulement de la démarche de réforme postale d'un point de vue technique et politique.

Module II
Le Service postal universel



Avant-propos

Tenant compte des évolutions observées en matière de régulation postale et de service postal universel, le Congrès de Beijing 1999 a contribué à sensibiliser un certain nombre de gouvernements des Pays-membres à la nécessité d'agir pour assurer l'avenir du service postal universel et des services postaux en général.

L'adoption de la Stratégie postale de Beijing et le rôle central attribué au service postal universel dans le cadre de la politique globale de l'Union ont élargi les problématiques préalablement mises en évidence par le Congrès de Séoul 1994 pour y intégrer de nouveaux éléments conditionnant le devenir des services postaux dans l'environnement actuel, en pleine mutation.

Les stratégies postales mondiales adoptées par les Congrès postaux universels ultérieurs ont fait du service postal universel l'une des clés de voûte de leur plan d'action en accordant une place plus importante à des thèmes tels que la qualité, l'accessibilité et la sécurité des services.

La Stratégie postale mondiale d'Istanbul (SPMI) a été adoptée lors du récent Congrès postal universel. Le but 3 (Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur) vise à traiter ces questions dans le cadre de ses différentes activités, notamment celles qui ont trait à l'obligation de service universel. Le programme 1 (Obligation de service universel) fixe les activités que doivent mener les opérateurs désignés, les gouvernements et les régulateurs ainsi que les organes de l'UPU dans ce domaine.

Dans le même temps, l'énoncé de mission de l'UPU en vigueur actuellement envisage le service postal universel comme l'un des fondements du service postal lui-même:

Mission de l'UPU: «Stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, pour faciliter la communication entre les habitants de la planète en:

- garantissant la libre circulation des envois postaux sur un territoire postal unique composé de réseaux interconnectés;
- encourageant l'adoption de normes communes équitables et l'utilisation de la technologie;
- assurant la coopération et l'interaction entre les parties intéressées;
- favorisant une coopération technique efficace;
- veillant à la satisfaction des besoins évolutifs des clients.»

Le principal but visé par les fondateurs de l'UPU en définissant la notion d'unicité du territoire postal et d'obligation gouvernementale d'assurer certains services de base demeure indissociable de ce droit inaliénable qu'a chaque être humain d'envoyer et de recevoir du courrier.

Ces principes sous-tendant le service postal universel sont destinés à aider les gouvernements à fournir l'assise nécessaire au développement des services postaux dans leurs pays respectifs afin d'assurer le maintien d'un réseau postal mondial accessible à tous les segments de la population.

Toutefois, la durabilité et la viabilité économique du service postal universel ne seront garanties que dans la mesure où les critères d'accès, de qualité, de sécurité et de régularité auront été précisément définis. La volonté politique des gouvernements s'est clairement manifestée au travers des instruments évoqués plus haut, et il faut maintenant fixer des règles de fond spécifiques, en prise avec le monde d'aujourd'hui et adaptées au nouvel environnement régional et international.

Dans bon nombre de pays, l'un des principaux problèmes rencontrés réside dans la difficulté qu'ont les gouvernements à appréhender la distinction à opérer entre les services publics nationaux et les services publics qui doivent être obligatoirement rendus en vertu des engagements pris dans le cadre de traités internationaux.

La différence entre les services postaux et les services publics de type électricité, éducation et santé, par exemple, a trait au fait que la fourniture de ces derniers n'obéit pas à des exigences extérieures et est, de ce fait, plus étroitement en phase avec la politique de développement national.

Au contraire, dans le cas des services postaux, les gouvernements sont tenus d'assurer le maintien d'un réseau national de desserte du service postal universel. Malheureusement, les plans de développement national et les programmes sectoriels ne prévoient bien souvent pas l'entretien et la modernisation de ce réseau.

Il est donc important de sensibiliser les gouvernements à la nécessité de fixer des règles claires pour assurer la continuité d'exploitation du service postal universel, mais aussi d'élaborer des plans spécifiques leur permettant de mesurer le respect de cette obligation.

Pour des raisons évidentes, l'opérateur traditionnel du service postal universel, dont la véritable «raison d'être» est d'en assurer la prestation, s'est tout naturellement trouvé investi de cette mission de sensibilisation des responsables gouvernementaux.

Dans beaucoup de pays, l'opérateur historique du service postal universel a longtemps pu remplir sa mission grâce à l'intervention de l'État, finançant le réseau postal sur tout le territoire, subventionnant tout ou partie de son exploitation et/ou maintenant un monopole pour protéger les services postaux de base. En outre, les exigences de la société concernant la qualité et la rapidité lui permettaient de maintenir les coûts à un niveau inférieur.

Or un changement radical de situation s'est amorcé à la fin des années 80 du siècle dernier, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs, à savoir la concurrence du secteur privé, les effets de la mondialisation, une réorientation systématique des politiques gouvernementales vers la transformation des administrations publiques en sociétés, le développement urbain, qui a vu les villes devenir de plus en plus grandes, et la crise économique internationale.

Dans l'univers postal, ces évolutions se sont en premier lieu traduites par un affaiblissement de l'opérateur traditionnel, dont les capacités d'investissement ont fortement pâti des crises économiques traversées par nombre de pays et des restrictions budgétaires d'usage qui s'en sont suivies pour les administrations publiques.

En second lieu, elles ont entraîné une vague de libéralisation de fait, si ce n'est de droit, du marché postal dans de nombreux pays. Le problème n'a pas résidé dans la mise en place de principes de libre concurrence en soi, mais dans le fait que ceux-ci n'ont profité qu'aux entreprises privées, libres d'intervenir à leur guise sur le marché alors même que l'opérateur traditionnel du service postal universel se voyait privé de fonds publics tout en étant tenu de continuer à assurer le maintien du réseau postal national.

Ainsi, les opérateurs privés (sociétés de messagerie, en particulier) ont progressivement gagné en importance, ciblant les zones de desserte les plus lucratives et les marchés de niche, tandis que l'opérateur postal traditionnel suivait la tendance inverse, faute de réglementations claires et d'un plan d'action visant à assurer la continuité de fonctionnement du réseau national.

Sous l'effet des évolutions internationales en matière de régulation postale et de service postal universel, mais aussi des multiples initiatives de sensibilisation menées auprès des hauts responsables gouvernementaux, de nombreux États ont pris conscience de la nécessité d'établir un cadre juridique pour le secteur postal.

Cependant, dans certains pays, pour pouvoir prendre des mesures profondes et durables de redressement de la situation, les acteurs directement concernés ont besoin d'un outil simple et précis d'aide à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre du service postal universel s'inscrivant dans un processus de réforme plus global.

Ce module, comprenant trois sections et plusieurs annexes, est destiné à faciliter la tâche de structuration d'un plan de mise en œuvre du service postal universel et donc à servir de base de travail aux planificateurs qui en seront chargés.

La section I examine les principes fondateurs du service postal universel et s'intéresse à un certain nombre de problématiques qui montrent bien l'importance de la notion de service postal universel et du devoir qu'ont les gouvernements de garantir sa durabilité.

Ainsi, ce module fournit des orientations pratiques pour permettre de bien appréhender l'étendue du travail de délimitation du service postal universel, d'intégration de ce concept dans la législation nationale et de formulation de plans d'action spécifiques visant à développer l'exploitation des services.

La section II aborde la question de la délimitation du service postal universel et de l'organisation des actions de développement dans différents domaines pour permettre la mise en place du service postal universel sur le territoire national.

Elle fait valoir combien le processus décisionnel est important pour la délimitation du service postal universel et l'organisation du marché en conséquence et pour le développement futur des services postaux et du secteur dans son ensemble, mais aussi pour la mobilisation des moyens dont le secteur postal a besoin afin de contribuer à la croissance économique et à l'essor du pays.

Elle passe notamment en revue certaines décisions relatives au service postal universel, aux conditions de prestation des services et aux instruments juridiques appropriés.

Enfin, la section III est consacrée au thème du financement du service postal universel et s'attache à souligner combien cet aspect est important pour garantir la pérennité et la viabilité des services que le gouvernement a l'obligation d'assurer.

Ce module a donc été conçu pour servir de référentiel et fournir une aide à la mise en place d'un cadre propice à l'exploitation des services postaux, qui est une tâche complexe et devra tenir compte des différences de contextes au niveau des pays et du monde, mais aussi des différences de concepts à l'appui du développement du service postal universel.

En conséquence, les hauts responsables investis de cette mission devront examiner les questions de politique et de planification du développement sur leur territoire national pour définir une stratégie cohérente visant à l'approbation d'un cadre réglementaire à même de garantir l'avenir du service postal universel..



Section I
Principes fondateurs
du service postal universel





Principes à la base du service postal universel

I 1.1

Définition

Tout d'abord, il faut bien cerner ce que signifie et recouvre précisément la notion de «service postal universel», thème central de ce module, qui sera analysé en profondeur dans les pages qui suivent afin d'en clarifier le sens et d'en faciliter la mise en œuvre effective.

D'après la définition générale de ce concept:

«Le service postal universel englobe les services postaux de base que le gouvernement s'est engagé à garantir à tous les segments de la population, de manière permanente, selon des normes de qualité spécifiques et à des prix abordables.»

La nécessité de bien comprendre cette définition justifie un examen scrupuleux des principaux éléments qui la constituent.

En premier lieu, le service postal universel est, sur le fond, une obligation du gouvernement, auquel il incombe de protéger le droit à la communication, qui compte parmi les droits de l'homme fondamentaux. Au fil des évolutions de la société, les gouvernements ont dû endosser la responsabilité de garantir l'exercice d'un certain nombre de droits de l'homme, y compris celui de bénéficier des services essentiels ou ayant une dimension d'intérêt public.

Ensuite, et là encore sur le fond, le principal attribut de ce service est l'universalité, puisqu'il est garanti à tous les membres de la nation, sans distinction de lieu, de race, de religion, de statut social, etc. De plus, l'obligation du gouvernement revêt un caractère permanent ne tolérant aucune défaillance, compte tenu de la nature des droits protégés dans ce cadre. Les droits de l'homme fondamentaux ne sont pas à géométrie variable, ils sont inaliénables.

Enfin, selon cette définition, le service universel qui doit être garanti par le gouvernement intègre des prestations de base à fournir dans certaines conditions, selon des normes de qualité précises et à des prix abordables, à tous les segments de la population.

Il faut bien spécifier, dès le départ, que la notion de service universel renvoie à la mise à disposition de prestations essentielles à l'appui d'un certain niveau de communications postales, porteuses de cohésion sociale et de rapprochement entre les êtres et les communautés, et faisant partie intégrante de la qualité de vie des sociétés modernes.

Les tentatives de définition et de différenciation du concept de service universel ou d'universalité ont souvent tendance à le confondre, à tort, avec des notions de rentabilité et de couverture géographique. Ainsi, le service universel est souvent assimilé à un service «non rentable» ou «destiné aux zones rurales ou isolées».

Le concept de service universel renvoie à des prestations aussi bien rentables que non rentables et à une desserte urbaine, dans des agglomérations densément peuplées, aussi bien que rurale, dans des régions enclavées et comptant peu d'habitants. Le service postal universel s'adresse aux particuliers et aux entreprises. Les particuliers qui en bénéficient peuvent ainsi faire usage du droit d'envoyer et de recevoir des communications postales. L'envoi et la réception du courrier relèvent des modes de communication sociaux, professionnels et d'affaires.

L'application de la définition du service postal universel à tous les pays, industrialisés et en développement, traduit dans les faits la notion de l'universalité des services postaux de base, conformes à des normes de qualité bien précises. Elle établit également les fondements requis en vue de réduire les inégalités et les disparités dans les conditions de prestation des services et de protéger le droit à la communication, partout et en toutes circonstances.

Ainsi, cette définition sert de fil conducteur à la réflexion globale sur le service postal universel que ce module entend présenter et qui vise à favoriser une meilleure compréhension, diffusion et mise en œuvre du concept.

I 1.2

Préceptes juridiques

Pour examiner les principes à la base du service postal universel, il convient tout d'abord de se pencher sur le rapport qu'il entretient avec les droits de l'homme fondamentaux et les lois constitutionnelles et internationales. L'organisation de la société en États souverains, régis par le principe de légalité, est à l'origine de l'élaboration de constitutions politiques nationales établissant des droits et des obligations pour les citoyens, mais aussi des droits et des responsabilités pour les gouvernements légalement institués.

Ces derniers ont donc été amenés à endosser la responsabilité de protéger les droits de l'homme fondamentaux, dont le droit à la communication, sous ses différentes formes, au nombre desquelles figurent les services postaux.

Que la Constitution fasse explicitement ou tacitement référence aux services postaux et qu'elle garantisse ou non l'inviolabilité du courrier ou l'interdiction de divulguer des informations concernant les usagers/clients postaux, les gouvernements se sont en général réservé le droit exclusif d'intervenir dans certaines activités stratégiques ou d'exploiter certains services publics pour mieux contrôler et superviser leur exécution et leur évolution.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par les Nations Unies en décembre 1948, énonce des principes qui renvoient directement aux services postaux dans plusieurs de ses articles.

L'article 12 de cette Déclaration porte sur la protection des droits de la personnalité et fait clairement état du droit de toute personne à la protection de son courrier, comme l'illustre l'extrait ci-dessous:

«Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa **correspondance**, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.»

Plus loin, le texte de l'article 19, qui traite de la liberté d'opinion et d'expression, s'applique également aux services postaux en établissant le droit des personnes à recevoir et à communiquer des informations et opinions. Voici l'énoncé complet de cet article:

«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de **recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées, par quelque moyen d'expression que ce soit.**»

Enfin, l'article 25, qui stipule le droit à un niveau de vie suffisant, fait lui aussi référence aux services postaux en établissant le droit de chacun à bénéficier des services sociaux nécessaires.

Les passages pertinents de cet article sont repris ci-dessous:

«Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille (...), **ainsi que pour les services sociaux nécessaires**; elle a droit à (...).»

À l'échelle des Amériques, la Convention américaine des droits de l'homme, plus connue sous le nom du «Pacte de San José de Costa Rica», signée par les gouvernements de cette région en novembre 1969, a réaffirmé la reconnaissance des droits de l'homme fondamentaux aux niveaux mondial et régional en instituant le même type de principes.

Par ailleurs, il y a plus de cent ans, en 1874, des États du monde entier ont décidé de se rallier sous la bannière de l'UPU pour créer un territoire unique et concrétiser la notion d'universalité des services postaux afin de se donner les moyens d'assumer leurs responsabilités et de garantir une communication universelle par le biais de la prestation de services postaux efficaces.

En ratifiant la Constitution de l'UPU, les Pays-membres ont accepté de constituer un territoire postal unique pour l'exploitation de services universels régis par un certain nombre de principes et de réglementations et assurer ainsi la mise en cohérence de ces prestations à l'échelle de tous les Pays-membres de l'UPU. La Constitution, la Convention postale universelle et les traités internationaux signés par les Pays-membres revêtent un caractère obligatoire pour toutes les parties, matérialisant l'engagement spécifique de l'ensemble des signataires, sans lequel le réseau universel nécessaire au fonctionnement des services postaux nationaux et internationaux au sein de chaque pays n'aurait pu voir le jour.

Ainsi, l'unicité du territoire postal est indissociable du concept du service postal universel, comme il en sera question plus loin dans ce module.

Société

1.2.1

Services publics

En règle générale, la constitution politique et le cadre institutionnel des pays permettent expressément aux gouvernements de mener des politiques publiques de surveillance du marché national des biens et services.

Les gouvernements pourront se réserver des droits de propriété ou d'exclusivité sur certains domaines d'activité ou services publics stratégiques, que ce soit pour des raisons de souveraineté nationale ou d'intérêt public, sans pour autant porter atteinte aux libertés économiques.

Un service est considéré comme public lorsqu'il a pour objectif de répondre à un besoin de la société dans son ensemble. La prestation du service public est habituellement assurée par l'État en tant qu'entité distribuant les ressources de la communauté. Si, pour des raisons budgétaires ou autres, la prestation du service public est assurée par une entreprise privée, les conditions de ce service sont sujettes au contrôle et à la régulation des autorités de l'État.

Les services publics ont évolué avec la modernisation et la mondialisation des marchés. Le progrès social nécessite de puiser de plus en plus dans les caisses de l'État pour assurer les services publics, ce qui devient de plus en plus difficile en raison des contraintes financières. Les prestations relevant de la santé, de l'éducation et de la sécurité sont toujours prioritaires.

Dans un contexte de mondialisation de l'économie et des marchés, on assiste à la libéralisation progressive des secteurs des services et à leur ouverture à la concurrence privée, amenant les fonctions de réglementation et de régulation des gouvernements à jouer un rôle de plus en plus important. Les secteurs des services d'infrastructures (ports, aéroports, énergie, télécommunications, etc.), en fonction des spécificités de leurs activités respectives, ont privilégié la modernisation et l'amélioration des prestations offertes en élargissant l'accès aux services et leur étendue de couverture et en fournissant une qualité supérieure à des prix inférieurs, grâce à des programmes et dispositifs de développement sectoriel destinés à améliorer les conditions du marché et à favoriser la croissance et les investissements. En tant que services publics, les services postaux sont aussi sensibles, bien que plus lentement, aux transformations de l'environnement économique.

Sur le marché postal ouvert à la concurrence, on recense de nombreuses entreprises privées sur le créneau, très lucratif, du courrier express, leurs réseaux de desserte se cantonnant aux zones géographiques les plus rentables. En revanche, dans les pays en développement, ces entreprises participent également à la prestation de services de base.

En ce qui concerne les services de base, le secteur de services réservés, qui comprend certaines prestations et l'obligation de service universel dans toutes les régions géographiques, même les régions reculées ou difficiles d'accès, impose de pratiquer des contrôles plus rigoureux sur ce segment de marché afin de prévenir un écrémage dans les zones de desserte plus lucratives, comme les zones urbaines densément peuplées et comptant un nombre important d'entreprises commerciales et industrielles.

Une anticipation des conditions du marché dans un futur proche fait apparaître la nécessité d'établir une politique nationale claire de développement du secteur, assortie d'une réglementation plus transparente pour donner au secteur postal les moyens de continuer à assurer un accès universel à ses services de base.

Pour croître, l'économie nationale a besoin de la contribution permanente de tous les secteurs des infrastructures du pays, y compris le secteur postal, dont les services de base doivent être développés au rythme imposé par le pays.

L'équilibre entre l'offre et la demande appelle un effort maximal de la part du gouvernement en termes d'orientation politique, de planification et d'investissement pour faire en sorte que le niveau de service réponde aux attentes du marché. À cet égard, une section complète du module IV est consacrée à l'opérateur du service postal universel.

I 2.2

Obligations du gouvernement

Dans le chapitre précédent, la section traitant des préceptes juridiques sous-tendant le concept du service postal universel a abordé la question des obligations du gouvernement en ce qui concerne les services publics en général, et postaux en particulier. Or ce point mérite d'être développé plus avant. Les obligations du gouvernement à l'égard des services publics tout comme à l'égard des services postaux ont deux grands fondements. En tout premier lieu, ces services sont ancrés dans la notion des droits de l'homme fondamentaux, ce qui signifie que le gouvernement a le devoir de faire en sorte que chacun ait la possibilité d'en faire usage en veillant à la permanence des services essentiels.

En second lieu, pour des raisons historiques, la quasi-totalité des gouvernements considèrent que les activités postales s'inscrivent dans une stratégie économique, tout en étant d'intérêt public, et qu'ils ont donc une obligation de contrôle et de surveillance du marché postal. Pour bien s'acquitter de ses obligations, l'État doit impérativement comprendre le rôle du secteur et des services postaux ainsi que leur impact sur la société et la vie de la nation, en tant que composante clé des infrastructures et facteur de développement et de croissance économique pour le pays.

Il incombe donc au gouvernement de définir une politique de développement pour le secteur postal, d'instaurer le cadre juridique fixant les règles du jeu pour le marché postal et de statuer sur la façon dont les services postaux doivent être exploités et les fonctions de régulation postale exercées. Le module V s'intéresse spécifiquement à la question de la régulation.

Les pays qui ont su méthodiquement remplir de telles obligations ont mis au point un pôle d'infrastructures porteur de progrès socio-économique, offrant des services de haute-technologie, efficaces et de qualité, dans lesquels le pays investit régulièrement pour maintenir un niveau de prestation de qualité auprès de tous les segments de la population, sans pour autant mettre à mal les finances publiques.

I 2.3

Progrès national

En règle générale, les postes jouent toujours un rôle central dans les transactions entre entreprises et particuliers, tant au travers des échanges postaux en soi, avec l'acheminement du courrier, que des mouvements de marchandises, via les services de colis postaux, des transferts de fonds par mandats de poste et des autres modes de paiement et règlement. Dans de nombreuses localités, les services postaux constituent un véritable moteur d'intégration sociale et un tremplin pour les actions du gouvernement visant à favoriser l'accès à l'information et les échanges.

En fait, selon un récent rapport de la Banque mondiale, les services postaux représentent le moyen de communication de base le plus usuel dans la plupart des pays. Dans certaines régions, le service postal officiel est le seul service dont dispose la population locale, mais aussi le principal canal de communication dans les échanges économiques et commerciaux.

Dans les pays industrialisés, les services postaux ont représenté une force de progrès économique et social, jouant un rôle majeur dans le développement des services bancaires, de transport et de vente au détail, mais aussi dans l'essor des secteurs de l'édition, du marketing direct et bien d'autres encore.

Dans ces pays, les services postaux sont la pierre angulaire de tout un système de facturation commerciale des transactions entre les entreprises, ou entre les entreprises et les particuliers, assurant l'acheminement de sommes considérables en règlement de factures. Ils contribuent ainsi activement au dynamisme économique de la nation. Dans la mesure où les services postaux gagnent en efficacité, ils permettent à l'économie d'être plus efficace à moindre coût et renforcent donc la compétitivité des pays.

Dans nombre de pays en développement, les postes sont prises dans un cercle vicieux: en raison d'une qualité médiocre, les volumes de courrier déclinent, donc les recettes diminuent, les déficits se creusent et les investissements nécessaires ne peuvent pas être effectués.

Dans ce cas, un effort tout particulier du gouvernement en vue de satisfaire à l'obligation de service postal universel et de procéder aux réformes qui s'imposent pourra transformer ce cercle vicieux en un cercle «vertueux». La qualité des services fournis suscitera un trafic accru de courrier générant des revenus plus importants pour pouvoir investir et faire du secteur postal, au final, un véritable pilier du progrès national. Le potentiel de croissance des services postaux est énorme. Les économies les plus avancées, dont le produit intérieur brut (PIB) est élevé, affichent également des recettes postales plus importantes.

Les pays où les services postaux ne sont pas assez fiables pour être utilisés par la majorité des citoyens et des entreprises manquent non seulement à leur devoir de service public, mais font également peser un lourd fardeau financier sur l'ensemble de la population en l'obligeant à recourir à des solutions plus coûteuses comme les services de messagerie pour pourvoir à ses besoins de communication sociale. Ces services ne sont pas à la portée de toutes les bourses en raison de leurs tarifs plus élevés et, bien souvent, ils ne peuvent être employés qu'en cas d'extrême nécessité.

Les services privés de distribution et de messagerie internationales restreignent leurs activités aux principaux quartiers des plus grandes villes d'un pays, appliquant des tarifs plus élevés en rapport avec le niveau de service demandé. Leur contribution au développement local est faible, tous les gains et autres avantages économiques étant exportés vers leur siège à l'étranger.

Un service postal de mauvaise qualité peut amener la clientèle de particuliers et d'entreprises à organiser son propre service de messagerie, ou à se rendre à la banque en personne pour obtenir un simple état financier, d'où une perte de temps et d'argent. Ainsi, un service postal universel efficace, qui arrive à tirer profit des économies d'échelle bien documentées que permettent le ramassage, le traitement et la distribution du courrier, offrirait aux particuliers et aux entreprises la possibilité de satisfaire leurs besoins les plus cruciaux d'échanges de base et de distribution de petits paquets de la manière la plus efficace et la plus économique qui soit. Il est donc clair que les services postaux favorisent aussi l'essor d'un secteur d'activité clé, à savoir le secteur commercial national.



Convention postale universelle

I 3.1

Réseau universel de services postaux

Les besoins de communication nationaux peuvent être couverts par les services postaux mis en place dans le pays grâce à son infrastructure et à ses ressources. L'accessibilité des services, leur étendue de couverture et les normes générales de qualité sont subordonnées à des facteurs qui peuvent être maîtrisés au niveau national.

Ainsi, la disponibilité de services à même de répondre à ces besoins s'appuie sur un ensemble de conditions associant des décisions de politique nationale appropriées, une législation régissant l'organisation du marché et l'existence des ressources humaines, matérielles et économiques permettant d'assurer l'exploitation des services sur tout le territoire.

En revanche, répondre aux besoins de communication avec le reste du monde nécessite de faire intervenir les services postaux internationaux. Il existe un certain nombre de facteurs et de circonstances intervenant à l'échelle internationale, qu'un pays à lui seul ne peut maîtriser. Il s'agit d'opérations qui nécessitent la participation de plusieurs pays à la fois.

Sur ce point, l'UPU joue un rôle crucial en réglementant les échanges de courrier et en garantissant l'accès universel aux services postaux.

Ensemble, les opérateurs désignés de tous les Pays-membres de l'UPU constituent un réseau d'échanges de courrier véritablement universel, grâce à l'interconnexion des diverses infrastructures nationales qui permet d'en assurer le flux continu. Ainsi, l'UPU a donné naissance à une superstructure mondiale de services postaux revêtant la forme d'un réseau totalement interconnecté.

Ce maillage international de réseaux nationaux permet la circulation d'un flux de plus de 328 milliards d'envois de courrier physique par an, intègre plus de 690 000 bureaux de poste ouverts au public et s'appuie sur des effectifs supérieurs à 5,2 millions d'employés. Ce réseau mondial de services postaux universels met en œuvre tout un ensemble de ressources et de moyens humains, matériels, économiques et technologiques pour garantir le bon acheminement des lettres, messages, imprimés, etc., grâce au service de la poste aux lettres, l'expédition des marchandises et par le service de colis postaux, et les transferts de fonds, grâce aux services financiers ou de paiement des postes.

Du fait des besoins de la clientèle et des conditions du marché, il devient de plus en plus nécessaire de normaliser la qualité de service. Différents organes au sein de l'UPU examinent cette question en s'efforçant d'équilibrer et de concilier les différences qui existent pour répondre aux besoins mutuels des pays et satisfaire la demande. Ainsi, en concertation avec les décisionnaires au niveau des pays, l'UPU a travaillé à la mise en place de spécifications élémentaires et de normes régissant les principales composantes de la qualité de service, à appliquer dans le monde entier par les opérateurs désignés, responsables de la prestation du service postale universel.

I 3.2

Règles communes aux pays

I 3.2.1

Obligations des pays

La Convention postale universelle est un traité international qui fait partie des Actes de l'Union et porte sur la régulation du service postal international.

Les obligations de base, énoncées dans la Convention postale universelle, sont fixées par les Pays-membres de l'UPU lors du Congrès postal universel, auquel prennent part les plénipotentiaires. Le Congrès est l'organe suprême de l'UPU et il se réunit normalement tous les quatre ans.

Les Pays-membres de l'UPU assistant à ce Congrès mondial débattent de toutes les règles et questions réglementaires relatives au service postal en vue de les valider. Leurs plénipotentiaires signent ensuite la Convention postale et d'autres accords particuliers.

Tous les signataires des Actes du Congrès sont obligatoirement des délégués officiels investis du pouvoir d'engager la responsabilité de leur gouvernement. Ils doivent donc être accrédités

par le Congrès de l'UPU comme détenant les pouvoirs correspondants.

La Constitution est l'Acte fondamental de l'UPU, contenant ses règles organiques, tandis que la Convention postale universelle fixe les règles communes applicables aux services postaux. La Constitution de l'UPU, le Règlement général de l'UPU, la Convention postale universelle et l'Arrangement concernant les services postaux de paiement sont des traités internationaux.

Les détails des aspects opérationnels sont définis dans le Règlement de la Convention postale universelle, adopté par le Conseil d'exploitation postale (CEP). Cet organe de l'UPU se réunit chaque année et est composé de 40 pays choisis par le Congrès postal universel sur la base d'une représentation équitable des zones géographiques et des niveaux de développement.

I 3.2.2

Service universel et UPU

La Constitution de l'UPU a concrétisé la volonté des Pays-membres de l'UPU de donner corps au principe d'unicité du territoire postal afin de faciliter les échanges de courrier et de remplir leur obligation de fourniture de certains services de base, englobés dans la notion de service postal universel. Cette décision de la part des Pays-membres de l'UPU est la clé de voûte de l'édifice qu'est le service postal universel. L'article premier de la Convention postale universelle énonce ce qui suit:

«Article premier Étendue et buts de l'Union

1. Les pays qui adoptent la présente Constitution forment, sous la dénomination d'Union postale universelle, un seul territoire postal pour l'échange réciproque des envois postaux. La liberté de transit est garantie dans le territoire entier de l'Union, sous réserve des conditions prévues dans les Actes de l'Union.
2. L'Union a pour but d'assurer l'organisation et le perfectionnement des services postaux et de favoriser, dans ce domaine, le développement de la collaboration internationale. (...)»

Ainsi, la création d'un territoire postal unique dans lequel chaque pays accepte d'intégrer son territoire souverain et son réseau existant de services postaux, ainsi que de traiter les envois internationaux au même titre que les envois nationaux, a établi les fondements nécessaires à la fourniture du service postal universel à tous les segments de la société.

À la suite de ce premier grand pas en avant, les règles fondamentales instaurées en vertu de la Convention postale universelle et de son Règlement d'exécution, selon les accords intervenus aux Congrès et au sein des organes

de l'UPU, ont été régulièrement développées et affinées.

Les règles générales prescrites par les dispositions de la Convention postale universelle et son Règlement d'exécution, qui régissent ce fameux territoire postal unique de l'UPU, sont des instruments juridiques internationaux permettant la mise en place d'un service postal universel équilibré dans les différents Pays-membres. Ces instruments ont également contribué à faire du service de courrier le moyen de communication le plus répandu et le plus facilement accessible aux particuliers, aux entreprises et aux communautés.

Les services postaux tirent parti des découvertes technologiques, notamment dans les domaines de l'information et des communications, pour poursuivre leur tâche d'élargissement et d'amélioration de l'accès aux services, renforçant la desserte universelle sur l'ensemble du vaste territoire unique à travers le réseau postal mondial.

I 3.2.3

Obligations de service postal universel en vertu de la Convention de l'UPU

En raison de nouvelles données dans l'environnement mondial, de la transformation des services publics, mais aussi des tendances à la mondialisation, à la libéralisation des marchés et à la libre concurrence, il a fallu rendre certaines dispositions de la Convention postale universelle plus explicites, notamment en ce qui concerne l'universalité des services postaux instituée par l'UPU.

Sous l'effet conjugué de l'arrivée d'un nombre croissant d'entreprises privées sur le marché postal et de la réduction des secteurs de services réservés à l'opérateur désigné, la capacité d'assurer la fourniture des services à tous les segments de la population, en toutes régions, a pu parfois être compromise.

L'intensification de la concurrence, la mondialisation et la déréglementation des services postaux ont engendré de nouvelles pratiques sur le marché postal. Il y a donc urgence à ce que les postes intègrent la dimension « commerciale » dans leur mode d'exploitation.

Dans beaucoup de pays, cette mutation de l'environnement postal et le besoin de modernisation ont eu des répercussions positives en permettant aux opérateurs désignés de se transformer en entreprises commerciales capables de générer suffisamment de recettes et de retours sur investissement pour assurer leur autonomie financière et leur croissance et évolution à venir. Ces réformes les ont aidés à préserver et, souvent, à conforter leur position sur le marché.

Cette tendance à la modernisation et à la «commercialisation» des services postaux ne devrait pas nuire à leur vocation sociale et culturelle à l'égard des populations et communautés. La modernisation permet d'engranger des recettes supplémentaires et, donc, d'accroître les performances et d'améliorer les services dans toutes les zones, même dans celles qui ne semblent pas rentables. En la matière, il ne faut pas oublier que le service postal est un réseau de points de service et qu'il doit être évalué comme tel. On ne peut pas évaluer la rentabilité d'un seul point du réseau, il faut considérer l'ensemble. Les points qui ne semblent pas rentables renforcent le réseau.

C'est pourquoi les gouvernements des Pays-membres de l'UPU ont décidé de faire figurer des obligations de service postal universel plus spécifiques dans la version amendée de la Convention postale universelle adoptée par le Congrès de Beijing, en complément aux orientations portant sur le changement, la réforme, le recours aux technologies et la qualité de service adoptées lors des différents Congrès postaux universels depuis les années 70, de sorte à bien rappeler leur engagement fondamental à maintenir un service national permanent de communications, fourni à tous les segments de la population, à des prix abordables et selon certaines normes minimales de qualité.

Les pays ont décidé de définir ces obligations dans la Convention postale universelle en vertu du principe fondamental du service postal universel, auquel un article est consacré, avec des règles communes au respect desquelles sont tenus tous les Pays-membres:

«Article 3 – Service postal universel

1. Pour renforcer le concept d'unicité du territoire postal de l'Union, les Pays-membres veillent à ce que tous les utilisateurs/clients jouissent du droit à un service postal universel qui correspond à une offre de services postaux de base de qualité, fournis de manière permanente en tout point de leur territoire, à des prix abordables.
2. À cette fin, les Pays-membres établissent, dans le cadre de leur législation postale nationale ou par d'autres moyens habituels, la portée des services postaux concernés ainsi que les conditions de qualité et de prix abordables en tenant compte à la fois des besoins de la population et de leurs conditions nationales.
3. Les Pays membres veillent à ce que les offres de services postaux et les normes de qualité soient respectées par les opérateurs chargés d'assurer le service postal universel.
4. Les Pays-membres veillent à ce que la prestation du service postal universel soit assurée de manière viable, garantissant ainsi sa pérennité.»

Ces nouvelles dispositions traduisent explicitement l'engagement des gouvernements des Pays-membres à faire en sorte que tous les segments de la population puissent faire usage de leur droit au service postal universel, en insistant sur leur obligation de garantir, par le biais de l'accès aux services postaux, le droit fondamental à la communication. Elles exigent également un niveau spécifique de prestation du service postal universel en précisant qu'il correspond à la fourniture des services postaux de base.

L'article prescrit les services de base qui doivent être rendus dans tous les Pays-membres, c'est-à-dire ceux que recouvre la notion de service postal universel, visés à l'article 17 de la Convention. Il fixe des conditions particulières d'exécution du service postal universel en stipulant que les services assurés dans ce cadre doivent être permanents, de bonne qualité et fournis à des prix abordables à tous les segments de la population. Ces dispositions viennent compléter des engagements antérieurs et investissent clairement les gouvernements de la responsabilité d'instituer le service postal universel dans le cadre de leur législation nationale, en tenant compte des prescriptions de la Convention postale universelle et des nécessités et conditions locales.

Il est précisé que les Pays-membres sont tenus d'inscrire cet engagement dans leur législation nationale en vertu des principes généraux énoncés dans la Convention postale universelle, notamment les articles 3 et 17 en ce qui concerne le service postal universel.

En outre, les dispositions de l'article premier vont encore plus loin en ce sens qu'elles exigent des Pays-membres que leur opérateur désigné assure, de fait, les services du service postal universel dans le respect de certaines conditions de prestation.

I 3.2.4

Services de base

Même si les descriptions qui y figurent ont été modifiées au fil des ans, la Convention postale universelle a toujours fait état des services postaux de base à fournir par les Pays-membres de l'UPU, suivant les usages et pratiques en vigueur.

L'article 17 (Services de base) de la Convention postale universelle adoptée par le Congrès d'Istanbul 2016 établit ce qui suit:

«Article 17 – Services de base

1. Les Pays-membres doivent veiller à ce que leurs opérateurs désignés assurent l'admission, le traitement, le transport et la distribution des envois de la poste aux lettres.
2. Les envois de la poste aux lettres contenant uniquement des documents comprennent:
 - 2.1 les envois prioritaires et non prioritaires jusqu'à 2 kilogrammes;
 - 2.2 les lettres, cartes postales et imprimés jusqu'à 2 kilogrammes;
 - 2.3 les envois pour les aveugles jusqu'à 7 kilogrammes;
 - 2.4 les sacs spéciaux contenant des journaux, des écrits périodiques, des livres et des documents imprimés semblables, à l'adresse du même destinataire et de la même destination, dénommés «sacs M», jusqu'à 30 kilogrammes.
3. Les envois de la poste aux lettres contenant des marchandises comprennent:
 - 3.1 les petits paquets prioritaires et non prioritaires jusqu'à 2 kilogrammes.
4. Les envois de la poste aux lettres sont classifiés à la fois selon la rapidité de leur traitement et selon leur contenu, conformément au Règlement.
5. Dans les systèmes de classification dont il est fait référence sous 4, les envois de la poste aux lettres peuvent également être classifiés selon leur format, à savoir les lettres de petit format (P), les lettres de grand format (G), les lettres de format encombrant (E) ou les petits paquets (E). Les limites de taille et de poids sont spécifiées dans le Règlement.
6. Des limites de poids supérieures à celles indiquées sous chiffre 2 s'appliquent facultativement à certaines catégories d'envois de la poste aux lettres, selon les conditions précisées dans le Règlement.
7. Les Pays-membres doivent également veiller à ce que leurs opérateurs désignés assurent l'admission, le traitement, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes.
8. Des limites de poids supérieures à 20 kilogrammes s'appliquent facultativement à certains colis postaux, selon les conditions précisées dans le Règlement.

Décisions gouvernementales à finalité pratique

Les dispositions de la Convention postale universelle relatives aux services de base ont été adaptées, étendues et affinées pour tenir compte des évolutions de l'environnement postal et des besoins du marché. Le texte de l'article 17, reproduit dans l'encadré qui précède, se fonde sur les décisions prises par les Pays-membres de l'UPU lors du Congrès d'Istanbul.

Au Congrès de Beijing, les Pays-membres de l'Union s'étaient résolus à apporter un changement majeur au concept des services de base tels que définis dans la Convention en incluant dans ces services les colis postaux pour les envois pesant jusqu'à 20 kilogrammes.

Cette extension de la définition des services de base, historiquement limités aux envois de la poste aux lettres, reflète la nouvelle perception des besoins du marché postal d'aujourd'hui et de demain, dont l'évolution est conditionnée par les nouvelles technologies, la mondialisation, l'intensification des échanges et la nécessité d'offrir des services à valeur ajoutée. Dans le nouvel environnement postal, dont les contours se sont encore plus nettement dessinés ces dernières années, le service des colis postaux occupe une place de plus en plus prépondérante dans la satisfaction des besoins et attentes du marché postal.

De nombreux pays en développement devront prendre des mesures particulières en vue d'adapter leur mode de fonctionnement postal à la nouvelle obligation d'inclure le service des colis dans les services de base, en offrant les mêmes conditions de prestation que pour les envois de la poste aux lettres.

En bref, les services de base auxquels renvoie l'article 17 de la Convention postale universelle sont les services essentiels et obligatoires que les Pays-membres sont convenus d'inclure dans leur définition légale du service postal universel au niveau national.

Lors des Congrès postaux universels, outre les décisions de modification de la Convention postale universelle, les Pays-membres adoptent la stratégie postale mondiale, qui est le document stratégique de l'Union pour les quatre années qui suivent et qui précise les activités que doivent mener les Pays-membres par l'intermédiaire de leurs gouvernements, les opérateurs, le Bureau international et les autres organes de l'UPU.

La SPMI définit les orientations stratégiques pour 2018–2021 et fixe trois buts prioritaires:

- Améliorer l'interopérabilité de l'infrastructure du réseau.
- Offrir des produits durables et modernes.
- Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur.

À partir du Congrès de Beijing, chaque Congrès a fixé des objectifs en matière de service postal universel. Le Congrès d'Istanbul a adopté, dans le cadre de la SPMI, le but 3 (Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur), qui établit ce qui suit:

«S'appuyant sur un réseau physique solide et des produits et services modernes, diversifiés et intégrés, le réseau postal devrait théoriquement fonctionner efficacement. Or des entraves en matière de régulation, l'absence de connaissance du marché et de grandes préoccupations sociales, économiques et environnementales peuvent entraver la croissance du secteur. Le but 3 de la SPMI vise donc à traiter ces questions dans le cadre de ses activités sur l'obligation de service universel, la politique et la régulation, les informations sur le marché et le secteur, le développement durable et le développement des capacités.»

Les actions concrètes préconisées par la SPMI sont clairement énoncées, comme suit:

But 3 – Favoriser le bon fonctionnement du marché et du secteur

S'appuyant sur un réseau physique solide et des produits et services modernes, diversifiés et intégrés, le réseau postal devrait théoriquement fonctionner efficacement. Or des entraves en matière de régulation, l'absence de connaissance du marché et de grandes préoccupations sociales, économiques et environnementales peuvent entraver la croissance du secteur. Le but 3 de la SPMI vise donc à traiter ces questions dans le cadre de ses activités sur l'obligation de service universel, la politique et la régulation, les informations sur le marché et le secteur, le développement durable et le développement des capacités.

Programme 1 – Obligation de service universel

- Activités associées: Actes de l'Union.
- Rôles recommandés:
 - › Opérateurs: remplir les obligations de service universel et mettre en place des opérations conformes aux Actes de l'Union et à la législation nationale.
 - › Gouvernements/régulateurs: définir des obligations de service universel adaptées aux réalités actuelles; contrôler et évaluer le respect des obligations actuelles de service universel.
 - › Organes de l'UPU: contribuer au débat en y apportant expertise et expérience; proposer des modifications aux Actes pour les adapter aux nouvelles réalités de l'exploitation.

Programme 2 – Politique, régulation et stratégie

- Activités associées: stratégie, Actes de l'Union, gouvernance, réforme.
- Rôles recommandés:
 - › Opérateurs: promouvoir le rôle du secteur postal élargi dans les relations entre la société et le gouvernement; contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies, des réformes, des politiques et des réglementations.
 - › Gouvernements/régulateurs: diriger l'élaboration des politiques, de la régulation et des stratégies pour réformer et transformer le secteur et gagner la confiance des investisseurs.
 - › Organes de l'UPU: élaborer, faire connaître, mettre en œuvre et suivre les stratégies; adopter des structures améliorées et des processus de prise de décisions conformes à l'évolution des besoins environnementaux et du marché; accélérer le changement des politiques et des réglementations pour répondre à l'évolution de ces besoins.

Programme 3 – Informations sur le marché et le secteur

- Activités associées: statistiques, études économiques et de marché, gestion des connaissances et de l'information.
- Rôles recommandés:
 - › Opérateurs: faciliter l'échange et la fourniture de données pour contribuer à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et mieux réagir aux besoins et au développement du marché.
 - › Gouvernements/régulateurs: encourager et soutenir l'échange et la fourniture de données avec l'UPU; fournir et rendre publiques les données appropriées conformément aux besoins des clients.
 - › Organes de l'UPU: compiler et analyser les données et présenter des thèmes pertinents pour aider à une prise de décisions plus avisée et conforme à l'évolution des besoins et des exigences du marché.

Programme 4 – Développement durable

- Activités associées: développement durable (social, économique et environnemental), inclusion financière, réduction des risques liés aux catastrophes naturelles.
- Rôles recommandés:
 - › Opérateurs: contribuer à faire du développement durable une réalité.
 - › Gouvernements/régulateurs: financer et appuyer les initiatives visant à promouvoir le développement durable et l'inclusion; reconnaître le rôle du secteur postal en faveur de la réalisation à l'horizon 2030 du programme de développement durable de l'ONU.
 - › Organes de l'UPU: participer à des activités de suivi, de sensibilisation et de mobilisation des ressources dans le domaine du développement durable.

Programme 5 – Développement des capacités

- Activités associées: formation, séminaires et ateliers, renforcement des capacités.
- Rôles recommandés:
 - › Opérateurs: participer au recensement des pratiques exemplaires et les mettre en œuvre.
 - › Gouvernements/régulateurs: financer et appuyer les initiatives visant à promouvoir le développement des capacités.
 - › Organes de l'UPU: élaborer, faire connaître et mettre en œuvre des initiatives de développement des capacités conformes aux besoins des parties intéressées.

SECTION II
Détermination du service postal universel





Mise en place du service postal universel

II 1.1

Nécessité de déterminer le service postal universel

La définition du service postal universel, présentée à la section I, fait sommairement état des prestations qui en relèvent.

Toutefois, à elle seule, la définition du service postal universel ne permet pas de parfaitement bien appréhender ce que recouvre vraiment cette notion, compte tenu de sa vaste portée et des divers facteurs qu'elle fait implicitement entrer en jeu. La mise en place effective de services aux particuliers et communautés, garantis par le gouvernement et qui revêtent un caractère obligatoire, appelle une délimitation et une caractérisation claires des prestations concernées.

La portée du service postal universel nécessite donc d'être explicitée pour mieux cerner l'étendue de l'obligation du gouvernement et permettre au grand public et à chacun de précisément connaître la portée du droit universel qui lui est garanti par l'État.

II 1.2

Bases de détermination

Pour bien comprendre ce que recouvre le droit de tous les membres de la nation à certains services postaux, il faut clarifier trois grands points:

- a. **Services concernés:** nature ou classe spécifique des services relevant de l'obligation de service postal universel du gouvernement.
- b. **Conditions de prestation des services:** forme précise sous laquelle les services concernés sont à proposer à l'ensemble de la population.
- c. **Financement et exploitation des services:** responsabilité du gouvernement d'assurer la prestation des services dans des conditions économiques permettant un financement viable des opérations en question.

A minima, le point de départ pour la définition de ces trois éléments se situe au niveau des obligations internationales qui incombent au pays en vertu de la Convention postale universelle et de son Règlement d'exécution. Sur cette base, il devra ensuite statuer sur la nature et les conditions de prestation des services couverts par ces obligations.

Pour prendre ses décisions concernant les classes de services à englober dans la notion de service postal universel, le pays utilisera comme point de départ la poste aux lettres et les colis pesant jusqu'à 20 kilogrammes. Quant aux considérations de base dont il faut tenir compte pour définir les conditions de prestation des services en garantissant un niveau de qualité acceptable, il s'agit de l'accessibilité, de la rapidité, de la fiabilité, de la sécurité et de la responsabilité de traitement des réclamations. Les décisions relatives au financement des services doivent tenir compte de la nécessité, pour l'opérateur du service, de disposer de revenus suffisants et durables pour couvrir les coûts de prestation du service et investir régulièrement dans sa modernisation et son développement.

I 1.3

Processus décisionnel

Il incombe aux responsables postaux de faire tout leur possible pour que les décisions requises à l'échelle du pays soient prises, dans le cadre d'un processus qui est enclenché au niveau du gouvernement (exécutif) à l'instigation de l'opérateur désigné et du Ministère de tutelle pour les postes, passe ensuite par les législateurs, et le congrès, qui adoptera la loi postale instituant le service postal universel et un cadre juridique approprié, puis retournera aux mains du gouvernement pour une mise en application effective de ces décisions au niveau des services postaux, sur le marché postal, par le truchement de l'opérateur concerné et de l'autorité de régulation.

Ce processus décisionnel visant à déterminer et à établir le service postal universel national se décompose en une série d'étapes et d'activités successives qui conduiront progressivement au résultat visé. Il nécessite la contribution active de diverses entités du secteur postal ainsi que d'autres sphères gouvernementales, par exemple des ministères du plan et des finances. Il appelle également des interventions en temps utile de la part des autres parties prenantes – usagers, syndicats et représentants des opérateurs de services privés – afin de dégager un consensus.

La démarche de délimitation du service postal universel doit permettre de réunir toutes les informations et données de recherche nécessaires à la conduite des études requises à l'appui de décisions prises en toute connaissance de cause. Pour obtenir de bons résultats, le processus de définition du service postal universel doit au minimum comporter quatre étapes, telles que décrites ci-après.

II 1.3.1

Bilan de la situation des services postaux nationaux

Il s'agit de l'étape préparatoire, consacrée à la collecte des types ci-après d'informations pertinentes et précises:

- Données relatives au pays.
- Textes juridiques applicables au secteur postal.
- Études du marché postal, données de marché quantitatives et qualitatives et projections.
- Données concernant les conditions économiques et modalités d'exploitation relatives à la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné.
- Politique gouvernementale nationale pour le secteur postal.
- Plans de développement pour le secteur postal et l'opérateur désigné.

II 1.3.2

Décisions du gouvernement national

Lors de cette étape, à partir des études conduites par les entités postales (opérateur désigné et/ou régulateur), le Ministère de tutelle du secteur postal statue sur les points suivants:

- Plan d'action proposé pour le service postal universel à l'échelle nationale: nature et conditions de prestation des services, mode de financement et d'exploitation des services.
- Rédaction d'un projet de loi postale instituant le service postal universel et un cadre juridique approprié à l'appui de sa mise en œuvre.
- Élaboration d'un plan de développement pour le service postal universel et l'opérateur désigné.

II 1.3.3

Décisions du congrès national

À ce stade, le gouvernement introduit et défend devant le congrès le projet de loi postale instituant le service postal universel et le cadre juridique approprié pour permettre l'exécution en bonne et due forme des obligations du service postal universel. Cette étape intègre des débats sur le texte de loi, puis l'adoption de sa version définitive, établissant et définissant le service postal universel à l'échelle nationale ainsi que le cadre juridique correspondant.

II 1.3.4

Mise en œuvre du service postal universel et du cadre juridique institué

C'est là le point de départ du processus d'exécution des mandats établis par la loi postale et de mise en œuvre des plans d'investissement requis pour la modernisation des services postaux, comprenant notamment:

- la parution officielle des règlements d'exécution en vertu de la loi postale, de la réglementation relative au service postal universel et de la réglementation relative au marché et aux services;
- la mise en œuvre des plans de développement pour l'opérateur désigné et le service postal universel.

La rapidité avec laquelle les décisions seront prises par le gouvernement et le congrès du pays dépendra de la disponibilité des informations requises et de la diligence avec laquelle les études nécessaires seront conduites.

Situation des services postaux nationaux

II 2.1

Contexte géopolitique et socio-économique du pays

La définition de stratégies nationales pour les services publics requiert forcément une bonne connaissance des caractéristiques propres à chaque pays. La diversité des facteurs géographiques et culturels en jeu, mais aussi des groupes de population, des formes d'organisation sociale et politique et des contextes économiques de chaque pays, justifie des études au cas par cas.

Toute analyse de l'environnement d'exploitation des services postaux dans un pays donné doit prendre en considération l'ensemble de ces facteurs, tant en ce qui concerne le grand public que les différentes communautés qui y vivent.

En général, à des fins d'organisation et d'administration par l'État, un territoire national est découpé en zones géographiques, habituellement dénommées «circonscriptions politiques» ou «subdivisions administratives» ou encore «districts». En fonction du type de circonscriptions politiques et selon que le pays est doté d'un gouvernement central ou fédéral, chaque palier d'autorité est, d'une manière ou d'une autre, en prise avec la prestation des services sur le périmètre qui relève de sa compétence.

Outre les informations et données géographiques, il faut également recueillir des renseignements sur la population. Il est indispensable de disposer de données de recensement indiquant la taille de la population dans les métropoles, villes, villages et hameaux du pays ainsi que sa répartition dans les zones rurales et urbaines et donnant des précisions en termes de genre, d'âge, de niveau d'éducation, de tranche de revenu, etc.

Les données de développement socioéconomique constituent une mine d'informations sur la santé, l'éducation, le logement, la nutrition, les taux de naissance et de mortalité et le niveau de pauvreté, entre autres. Dans certains cas, ces éléments de mesure du développement social varient d'une région à l'autre du pays, renvoyant alors aux priorités des stratégies gouvernementales de réduction des disparités et inégalités sociales.

Il est également important de considérer les composantes infrastructurelles de l'économie, telles que les réseaux de transport routier, aérien, maritime, ferroviaire et fluvial. Des informations et données générales sur d'autres services publics locaux (eau, gaz, électricité, réseaux d'évacuation, collecte des ordures ménagères, services de téléphonie fixe et mobile, etc.) seront tout aussi nécessaires.

Il est très utile de savoir combien de foyers, dans le pays, disposent de l'électricité et de l'eau courante et du nombre de lignes téléphoniques installées sur tout le territoire.

L'état des lieux concernant ces services publics peut également s'exprimer sous la forme d'indicateurs de développement, tels que le pourcentage d'habitants ayant l'électricité ou encore une alimentation en eau salubre, le nombre de lignes de téléphone fixe pour 100 habitants, etc.

Le niveau de développement des activités commerciales et industrielles et les principales catégories qu'elles recouvrent à l'échelle nationale sont des renseignements particulièrement utiles en ce qui concerne les services postaux. Enfin, les chiffres relatifs au PIB, au revenu par habitant et aux autres indicateurs du développement économique national seront autant d'éléments d'étude pertinents.

Le tableau n°1 ci-dessous présente un échantillonnage des données nationales significatives sur le plan géopolitique et socioéconomique.

TABLEAU N° 1 – Données générales concernant le pays

Données géopolitiques		Infrastructures		Données socioéconomiques	
Superficie	Km ²	Eau potable	Nombre de clients	Taux d'alphabétisation	(%)
Organisation géopolitique	Capitale Provinces, départements Communes Villages, hameaux	Électricité	Nombre de clients	Espérance de vie	Années
Population Données du recensement (le plus récent)	Nombre d'habitants	Téléphone	Nombre de lignes terrestres Nombre de lignes cellulaires	Taux de pauvreté	(%)
Répartition par:	Genre Âge Tranche de revenu Profession	Connectivité	Service Internet	Revenu par habitant	(USD/an)
Densité de population	Habitants/km ²	Aéroports		PIB	(PIB-USD)
Population	Urbaine (%) Rurale (%)	Ports		Taux de croissance du PIB	(%) cinq dernières années
Population active	Nombre et/ou %	Voies ferrées	Km	Taux de croissance du PIB	(%)
Principales villes	(5 à 8) avec population	Raffineries	(Pétrole)	principales productions et exportations	
Nombre de ménages dans le pays		Réseau routier	Km	Exportations/an	(USD)
Taille moyenne des ménages				Importations/an	(USD)
				Investissements directs étrangers	(USD)
				Taux d'inflation	(%) cinq dernières années
				Taux de dévaluation	(%) cinq dernières années
				Taux de chômage	(%) cinq dernières années
				Salaire minimal légal	Mensuel (USD)
				Taux de change	Monnaie locale/1 USD

II 2.2

État des services postaux

II 2.2.1

Instruments juridiques

Normalement, il existe dans chaque pays des textes de loi instituant un cadre juridique où vient s'inscrire le développement des activités commerciales et industrielles.

Que la législation ait ou non été révisée en réponse aux besoins socioéconomiques du pays, une bonne connaissance des instruments juridiques régissant les services postaux s'impose, car la façon dont les services sont assurés et le marché organisé dépend de la nature des règles édictées par ces derniers. Il faut aussi être familiarisé avec les textes administratifs, les règlements, les décrets, etc., applicables au secteur postal ainsi que les autres textes de loi qui affectent les services postaux, tels que les dispositions constitutionnelles et réglementaires relatives à la protection des consommateurs, les réglementations relatives à la concurrence, aux douanes, aux services de transport, etc.

Les dispositions légales relatives aux services postaux auxquelles il faut s'intéresser de plus près pour pouvoir conduire les études et discussions requises sont celles qui établissent la nature légale des services postaux, les types d'activités et de services considérés comme des opérations et prestations postales en vertu de la loi, la classification des services postaux, les obligations du gouvernement et la nature des services confiés à l'opérateur désigné, les dispositions relatives aux obligations et prescriptions internationales s'appliquant aux systèmes d'exploitation et de régulation des services et la structure organisationnelle de l'opérateur désigné.

- **Nature légale des services postaux:** en général, la législation régissant les services publics fait explicitement mention de leur «vocation publique» pour justifier leur assujettissement par l'État aux dispositions constitutionnelles. Elle peut faire état de cette caractéristique en utilisant diverses formulations, telles que «services essentiels» ou «services d'intérêt public», etc., et souligne donc généralement cette spécificité, même si le vocable employé varie d'un pays à l'autre pour la désigner. Ainsi, certains pays parleront des «services de courrier» et d'autres des «services postaux».
- **Activités et prestations postales:** les services postaux couvrent un vaste éventail d'activités tout au long du processus, depuis la réception et le tri du courrier jusqu'à son transport, sa distribution, etc. À cet égard, le texte de loi ou du règlement d'exécution correspondant intègre souvent des clauses spécifiques qui énoncent les types d'opérations relevant des activités postales et la nature des services

qu'elles sont légalement tenues d'inclure et qui sont soumises, à ce titre, à des conditions d'exploitation bien précises.

- **Classification des services postaux.** La législation applicable aux services postaux/ de courrier fait habituellement la distinction entre les différentes classes de service et peut implicitement ou explicitement instaurer un système de classification fondé sur le contenu des envois postaux, les délais de distribution, les lieux de destination ou, dans certains cas, les catégories d'usagers. Le plus souvent, ce sont le contenu des envois postaux et leur délai de distribution (ou classe de priorité) qui servent de critère de classification pour les services postaux. En général, l'utilisation qui est faite de ces services est différenciée en termes de contenu, de rapidité, de poids, de mode de distribution et de destination. Leur classification doit donc être opérée en conséquence.
- **Obligations du gouvernement.** La loi peut directement et nommément, ou indirectement et tacitement, établir les obligations du gouvernement en ce qui concerne la prestation des services postaux. Dans le cas d'un monopole total ou partiel, elle confie généralement à l'opérateur désigné la mission de remplir les obligations du gouvernement en spécifiant les services qu'il lui faut assurer dans ce cadre, comprenant les services nationaux et internationaux obligatoires. Dans le même temps, l'opérateur désigné est choisi pour assurer la prestation du service universel et des autres engagements pris par l'État.

Dans les lois fondamentales de l'État, il convient de définir l'entité gouvernementale chargée de fixer les politiques publiques en matière postale. En général, cette fonction relève du Ministère de tutelle du service postal.
- **Respect des obligations internationales.** La législation de tous les Pays-membres de l'UPU comprend des dispositions prescrivant l'exécution de leurs obligations en vertu des traités internationaux relatifs aux questions postales et déléguant cette responsabilité à l'opérateur désigné. Les pays membres des Nations Unies sont soumis à des obligations de service postal en tant que membres de l'UPU et, le cas échéant, d'organismes postaux régionaux (Unions restreintes).
- **Système d'exploitation des services.** En général, une législation postale de longue date instituait un monopole total pour les envois de la poste aux lettres, ce qui fait qu'il n'existait qu'un seul opérateur postal public ou d'État dans chaque pays. Toutefois, au cours des dernières décennies, les services postaux ont évolué, tout comme les pratiques en matière de prestation de services, en raison de l'évolution du marché, qui cherche toujours à répondre aux besoins de la société. Ainsi, la législation postale a été révisée pour permettre l'ouverture du secteur postal aux opérateurs privés, que ce soit par une déréglementation

totale ou par la réduction des secteurs de services réservés à l'opérateur désigné.

Dans le cadre d'un tel système, l'opérateur désigné est chargé d'assurer un certain nombre de services et, dans certains cas, il obtient une compensation et des droits d'exclusivité sur des segments donnés du marché. Les opérateurs privés sont en droit d'exercer leurs activités en vertu de licences spéciales délivrées par le gouvernement, l'organisme de régulation du secteur postal et, éventuellement, l'opérateur désigné lui-même.

- **Système de régulation.** La conjoncture actuelle de libéralisation du marché et de libre concurrence implique une séparation entre les fonctions gouvernementales de régulation et les aspects qui relèvent de l'exploitation. Ces fonctions régulatrices sont confiées à un organisme gouvernemental, que ce soit au sein du Ministère de tutelle ou en dehors. Il se peut que cet organisme se consacre uniquement au secteur postal ou qu'il soit chargé de superviser différentes activités (régulateur multisectoriel).

Ces fonctions de régulation intègrent normalement le pouvoir d'émettre des règlements d'exécution, suivant la législation en vigueur, et de veiller à la mise en application des politiques et programmes sectoriels. L'organisme de régulation est également chargé de s'assurer que les obligations de l'État sont à tout moment remplies et de contrôler les services fournis et les prix pratiqués par l'opérateur désigné pour la prestation des services relevant du service postal universel ou pour l'ensemble des services.

Sur le marché, le régulateur a pour mission de superviser et de surveiller le dû respect de la réglementation applicable aux conditions de prestation des services, de protéger les droits des utilisateurs/clients et de s'assurer de la loyauté de la concurrence. Il sera nécessaire d'affiner les études de la législation en place en intégrant des informations sur les modalités de mise en œuvre effective, sur le marché postal, des dispositions qu'elle prévoit.

Les difficultés économiques auxquelles sont confrontés les opérateurs désignés sont principalement dues au non-respect des normes et au manque de compétence de l'autorité de régulation pour les faire respecter.

Enfin, il est important que l'examen des textes de loi existants s'attache aussi à cerner dans quelle mesure le cadre juridique en place permet aux services postaux d'apporter une contribution active aux initiatives de développement national.

Pour dynamiser la croissance économique et le progrès national, les services postaux doivent être axés sur les besoins de l'ensemble du pays et bénéficier du même traitement que les autres secteurs des infrastructures, (télécommunications, énergie, etc.) en termes de développement, d'investissements et de modernisation.

II 2.2.2

Marché postal

Depuis un certain temps déjà, le secteur postal accorde une grande importance à la connaissance du marché. Néanmoins, il faut procéder à une étude encore plus méthodique des informations et des données quantitatives et qualitatives concernant l'offre et la demande en matière de services postaux.

Dans certains cas, les informations sur l'ampleur de la demande réelle de services postaux sont, au mieux, limitées. On peut connaître la proportion du marché desservi par l'opérateur désigné, mais ne disposer que de très peu d'éléments sur la demande relative aux services postaux de base et sur le volume des envois traités.

Tous les pays ne sont pas en possession de données sur leur marché postal et fort peu d'entre eux utilisent de tels éléments dans leurs activités courantes, tant au niveau du secteur postal que de l'opérateur désigné. Ceux qui sont chargés de recueillir les données sur les volumes de courrier et les indicateurs de développement du secteur à l'échelle nationale, tels que le nombre d'envois de courrier par personne, par an, le nombre de bureaux de poste par habitant, etc., doivent être conscients du fait que ces éléments excluent d'importants segments de marché, desservis par des opérateurs autres que l'opérateur désigné.

Pour mieux appréhender le marché postal, il est bon de commencer par examiner le rôle des services postaux dans l'économie nationale. Le secteur postal apporte une réponse aux besoins de l'économie en matière de services de communication, de paiement et autres et intègre de fortes corrélations en amont et en aval, essentielles pour les activités des entreprises, des entités publiques, des usagers et des particuliers.³

La figure n° 2 illustre schématiquement la place occupée par les services postaux dans les économies de marché modernes et le lien crucial qu'elle assure entre vendeurs et acheteurs en «véhiculant» les transactions commerciales et commandes d'achat. Au plus haut niveau, en permettant les échanges et la communication, le service de courrier représente un trait d'union entre les entreprises et les consommateurs.⁴

TABLEAU N° 2 – Les services postaux et l'économie



Actuellement, les activités postales sont le produit de l'interaction entre différents paramètres de marché et l'offre et la demande de services postaux, comme illustré à la figure n°3 ci-dessous. D'un côté, il y a les clients – entreprises et particuliers – qui génèrent la demande, avec des besoins et des attentes spécifiques. De l'autre, il y a les prestataires de services – les opérateurs postaux – qui disposent de certains moyens et réseaux.

Les données relatives au marché postal doivent être suffisamment désagrégées pour mettre en évidence les configurations et tendances observables en termes de types, classes ou catégories de services. En général, sur ce marché, la décomposition des services se fait sur la base de leurs attributs et conditions d'exploitation spécifiques, comme le montre l'encadré qui suit.

TABLEAU N° 3 – Interactions entre les diverses forces du marché

Services: Locaux Nationaux Internat.	De	Lettres Imprimés Colis Virements	Par l'intermé- diaire de	Ordinaire Recommandé Express Electronique
Flux de la demande de la part des entreprises et des individus	Niveau de services Niveau de prix Valeur ajoutée			Flux de l'offre des opérateurs (réseaux)
	EàE		EàI	
	IàE		IàI	
	Mesure Indicateurs			
Politique et réglementation sectorielle Cadre juridique et réglementaire				

Les besoins, côté demande, et les prestations, côté offre, donnent lieu à des activités qui recouvrent des produits ou services locaux, nationaux ou internationaux, ordinaires, express ou électroniques, sous la forme de lettres, imprimés, paquets, virements, etc.

Le dernier des paramètres en question a trait au contexte juridique au niveau du pays, d'une part, et du secteur postal, d'autre part, qui régit l'interaction de tous ces flux d'activités du marché. Cette dynamique de marché engendre des niveaux spécifiques de services, à différents degrés de développement, qui peuvent être quantifiés par des évaluations appropriées. Aux flux représentés à la figure n°3 correspondent des interfaces de services d'entreprise à entreprise (B2B), d'entreprise à particulier (B2I), de particulier à entreprise (I2B) et de particulier à particulier (I2I), qui représentent des parts précises du volume de courrier total. La majorité du courrier est générée par les entreprises (plus de 90% de son volume total) et est destinée à des particuliers (plus de 70% de son volume total).

Les données quantitatives sur le volume annuel et la valeur des activités, exprimées en nombres d'envois et en montants en devise locale, sont tout particulièrement utiles à l'appui de l'évaluation du marché postal national. Il convient également de chiffrer la valeur des activités en dollars des États-Unis pour permettre des comparaisons entre les pays.

Secteur d'activité postale	Services de courrier ordinaire ou traditionnel et de courrier express particulier ou de messagerie
Destination des envois de courrier	Locale Nationale Internationale
Type de clientèle (principaux segments de marché)	Entreprises, y compris collectivités territoriales Particuliers

Le segment du marché postal représenté par les entreprises peut être subdivisé en plusieurs grands secteurs économiques, à savoir:

Services publics	Services d'alimentation en eau, d'assainissement, de gaz, de collecte des déchets, de téléphone, etc.
Secteur financier	Banques (services de comptes de chèques, d'épargne et de crédit), sociétés de cartes de crédit, de financement commercial (véhicules, appareillage, etc.), de fonds de retraite et d'assurance
Secteur de l'édition	Industrie de l'édition. Journaux, magazines, livres, etc.
Commerce et industrie	Entreprises en général
Gouvernement	Organismes et administrations relevant du gouvernement central ou régional/local.

En l'absence de données d'étude du marché, il faut alors procéder à une estimation globale de la dimension du marché des services de courrier ordinaire, le niveau de précision acceptable devant avoisiner les 80%.

Cette estimation se fondera sur les données nationales obtenues sur le plan géopolitique, socioéconomique et infrastructurel. Elle intégrera des points de repère généraux d'étalonnage des services postaux ainsi que les données disponibles sur l'opérateur désigné et sa part de marché.

- **Points de repère généraux d'étalonnage.**

On estime qu'environ 90% du trafic de courrier sont générés par les entreprises (courriers commerciaux) et 10% par les particuliers.

- **Estimations des principaux flux de courrier.**

Les secteurs économiques qui produisent les quantités les plus importantes de courrier sur le marché postal de nombreux pays en développement sont ceux des services publics aux particuliers (eau, énergie, téléphone, etc.) et des finances (banques, cartes de crédit, fonds de retraite, etc.).

En ce qui concerne les services publics, le recensement du nombre de raccordements au réseau d'électricité ou d'eau, ou d'utilisateurs correspondants, et du nombre de lignes de téléphone fixe ou cellulaire, rendra compte de manière suffisamment précise du volume mensuel et annuel de factures. Quant au marché financier, les autorités chargées de sa surveillance pourront fournir des précisions sur le nombre de comptes de chèques actifs dans le réseau bancaire, de cartes de crédit délivrées, de comptes de fonds de retraite, etc., pour le calcul du volume de courrier en fonction de la périodicité d'expédition des relevés bancaires et autres types de documents.

- **Estimations des autres flux de courrier.**

Les chiffres relatifs aux autres types de trafic de courrier en provenance d'entreprises, d'industriels et du gouvernement se fonderont sur des estimations globales des volumes en question, partant du principe qu'ils peuvent représenter 25 à 35% des principaux flux de courrier.

Enfin, les calculs du trafic de courrier national et international généré par les particuliers pourront se baser sur les estimations ou statistiques de l'opérateur désigné concernant son volume d'activités dans ces secteurs.

Pour estimer la valeur des activités sur le marché postal, il faut disposer des données relatives aux prix et à la part du volume total du marché détenue par l'opérateur désigné et les opérateurs privés.

Ces estimations devront également intégrer des données concernant le volume et le prix le plus élevé du courrier partant international, généralement traité, pour une grande part, par l'opérateur désigné et dont il est possible de calculer la quantité et la valeur de manière suffisamment fiable à partir du nombre annuel de kilogrammes de courrier expédié vers des destinations hors frontières nationales.

Il existe moins d'informations permettant d'évaluer le volume et la valeur des activités de courrier express ou de messagerie et aucun point de repère d'étalonnage pour orienter les estimations dans ces domaines. La petite part de ce segment d'activité détenue par l'opérateur désigné explique également le peu de données disponibles.

L'importance du service de courrier express ou de messagerie dans le marché postal doit être soulignée, car, compte tenu du prix élevé de ces services, ils représentent le segment à plus forte valeur du marché postal malgré le relativement faible volume d'envois concernés.

Tandis que le prix élevé des services nationaux et internationaux de courrier express et de messagerie n'est un secret pour personne, il n'est pas toujours facile de disposer de chiffres précis sur la part de valeur du marché qu'ils représentent.

Les chiffres nationaux approximatifs présentés dans le tableau n°4 sont révélateurs de l'importance, en termes de valeur, des services de courrier express et de messagerie.

TABLEAU N° 4

	VOLUME annuel (en millions d'envois)	VALEUR annuelle (en millions d'USD)
Courrier ordinaire	400	70
Service de courrier express – Messagerie	40	130
National	33	30
International	7	100
TOTAL	440	200

Il est à noter que le service de courrier ordinaire ou traditionnel, avec 400 millions d'envois par an, représente 90% du volume de courrier, mais seulement 35% de la valeur du marché. À l'inverse, les services de courrier express ou de messagerie, ne justifiant que de 40 millions d'envois par an, correspondent à 10% du volume de courrier, mais à 65% de la valeur du marché. Quant au service de courrier express international, avec sept millions d'envois annuels, il représente seulement 1,6% du volume de courrier, mais génère 100 millions d'USD de recettes, soit 50 % de la valeur des activités.

L'annexe 1 fournit des orientations sur l'estimation et la désagrégation des données relatives au marché postal. Les informations figurant dans les tableaux ne sont ni réelles ni représentatives d'un pays en particulier.

Pour arriver à cerner l'offre en matière de services postaux, il faut disposer de données émanant des opérateurs de services ventilées sur les différents secteurs d'activités (courrier ordinaire, d'une part, et courrier express/messagerie, d'autre part). À l'intérieur de chacun de ces secteurs d'activité, le périmètre de desserte des entreprises postales peut être subdivisé en zones locale, nationale et internationale. Les prestataires de services peuvent également entrer dans différentes catégories en tant qu'opérateurs à petite, moyenne ou grande échelle, en fonction de leur volume d'activités et de leurs recettes.

II 2.2.3

Prestation des services

En général, l'absence de réglementations et de procédures de contrôle de l'industrie postale ainsi que l'opacité du secteur ne facilitent pas l'obtention d'informations sur les opérateurs de services privés, même dans le cadre d'études de marché méthodiques.

En conclusion, pour pouvoir formuler des propositions sensées et viables sur le cadre juridique requis pour le secteur postal, sa réforme et le service postal universel, il faut réaliser des études méthodiques et des calculs fiables sur le marché postal, sa composition et les principaux facteurs conditionnant l'offre et la demande. Ce serait une grave erreur de ne pas prendre en considération l'échelle et les spécificités de ce marché.

Pour être en mesure de mener une analyse de la situation des services postaux dans un pays, il faut absolument connaître la façon dont les consommateurs (clients/utilisateurs/destinataires) de services postaux se procurent et reçoivent les services des différents opérateurs postaux, notamment de l'opérateur désigné. À cet effet, il faut disposer de connaissances et d'informations de fond sur les conditions d'exploitation effectivement en place dans le secteur postal, surtout en ce qui concerne les produits postaux proposés aux utilisateurs, particuliers et entreprises, dans le cadre des services de base.

Au cours des vingt à vingt-cinq dernières années, la présence d'entreprises commerciales privées, formelles ou informelles, assurant des services de courrier de toutes sortes, avec ou sans autorisation valide, s'est fait sentir un peu partout dans le monde et a eu une influence marquée sur la situation du secteur postal. Dans la majorité des pays, la part de marché de ces opérateurs de services privés a progressivement gagné en importance, et toujours aux dépens et aux détriments de l'opérateur désigné, dont la propre part de marché a diminué d'autant, souvent sous l'effet de pratiques relevant de la concurrence déloyale.

Dans de tels cas, tout en ayant à s'accommoder de ces contraintes, l'opérateur désigné a continué à remplir ses obligations pour le compte de l'État et à assurer des services déficitaires dans des conditions où une baisse des recettes associée à la réduction des investissements et des fonds de roulement ont fragilisé sa compétitivité, entamé sa part de marché, diminué sa capacité de desserte géographique et démographique et porté préjudice à la qualité de service.

En outre, les grandes multinationales ont fait leur entrée sur le marché local. Ces entreprises opèrent dans les secteurs les plus rentables – les services de courrier express ou de messagerie – en particulier pour les opérations internationales. Les envois par messagerie de niveau local sont tombés aux mains d'un grand nombre d'entreprises locales qui, avec un réseau peu étendu, ont obtenu de très bons résultats sur le plan économique.

Bien que les opérations du service de messagerie répondent à des besoins ne concernant pas les services postaux de base, puisqu'elles concernent l'acheminement d'envois nécessitant une distribution extrêmement rapide, avec des gains particulièrement importants à la clé du fait des prix élevés imputés et de la faible étendue des réseaux de desserte, confinés aux zones urbaines densément peuplées et commercialement très actives, elles ont tout de même eu d'importantes répercussions sur les recettes, la part de marché et l'image de marque de l'opérateur désigné.

En général, la réputation des sociétés de messagerie, perçues comme des entreprises privées assurant la prestation de services rapides, modernes, coûteux, mais de qualité, a été bâtie par les usagers des services postaux, ne faisant pas la différence entre les sociétés locales ou internationales ni entre les grandes et les petites structures. À l'opposé, l'opérateur désigné est associé à l'inefficacité, aux lourdeurs administratives, à la lenteur d'intervention et au manque de performance, et considéré au bout du compte comme une institution anachronique et obsolète. Néanmoins, dans les pays en développement, il arrive souvent que l'opérateur désigné soit principalement concurrencé par les opérateurs privés assurant le service intérieur de courrier ordinaire, d'autant qu'ils sont étonnamment nombreux sur le marché, où ils exercent de manière formelle ou informelle.

On recense aussi un grand nombre d'opérateurs de services intermittents ou temporaires qui vont et viennent sur le marché au gré des débouchés commerciaux qui y sont exploitables.

Les problèmes auxquels sont confrontés les opérateurs désignés ne cessent de s'amplifier et de s'aggraver. En effet, les opérateurs de services privés limitent leur sphère d'intervention aux grandes agglomérations où, forts de quelques gros clients et allégés de toute contrainte en termes d'organisation, de points de vente, de réseaux de service ou d'impératifs technologiques, ils peuvent exercer leurs activités en n'encourant que de très faibles coûts d'exploitation, impossibles à égaler, même par un opérateur désigné affichant un niveau record de productivité et d'efficacité, et instaurent ainsi des pratiques de prix abusifs et de concurrence déloyale.

Un tel contexte n'a pu que favoriser la mise en place, par les entreprises, de leurs propres services de courrier et ce pour diverses raisons. Un certain nombre d'entre elles, les plus importantes notamment, qui génèrent d'importants volumes de courrier ont créé une unité de courrier interne. Cette pratique a, depuis peu, évolué vers un recours à des sous-traitants assurant la distribution du courrier, ou vers la création de filiales chargées de livrer le courrier interentreprise, d'une part, et celui des clients externes, d'autre part.

En l'absence de toute forme de régulation, cette prolifération des opérateurs de services a engendré une situation qui n'est en rien porteuse des améliorations auxquelles un contexte de libre concurrence devrait permettre de s'attendre.

D'un pays à l'autre, il est clairement apparu que ce type de concurrence n'avait aucun effet positif sur la capacité d'exploitation, les moyens infrastructurels, la qualité de service ou encore le niveau de développement technologique. Quel que soit l'angle d'approche, le secteur postal est incontestablement sous-développé et souffre visiblement de l'absence d'investissements publics ou privés.

- **Opérateur désigné.** Cet aperçu des prestations assurées par les opérateurs postaux privés est un bon point de départ pour aborder le mode d'exploitation et la situation commerciale et financière de l'opérateur désigné.
- **Part de marché détenue par l'opérateur désigné.** La position de l'opérateur désigné sur le marché repose essentiellement sur la part de la demande qu'il satisfait en termes de volume de courrier et sur la hauteur du montant de facturation qui lui revient au titre du service de courrier ordinaire et express pour les lettres, les imprimés et les colis. Les données obtenues de l'opérateur désigné, décomposées par segments de marché et services, devraient fournir des indications sur son chiffre et son volume d'activités annuels (en nombre d'envois) et sa part de marché pour:

Envois de la poste aux lettres	Lettres, imprimés et colis: a) sur le plan national b) sur le plan international
Service de courrier express	Lettres (documents), imprimés et paquets (colis): a) sur le plan national b) sur le plan international

L'annexe 1 présente un modèle de décomposition des données relatives à la part de marché de l'opérateur désigné d'un pays imaginaire. Ce modèle reflète et reprend le mode de décomposition des données de marché, figurant sous 2.2.2 ci-dessus. D'autres facteurs cruciaux, tels que l'image de marque et la crédibilité, doivent être pris en considération, bien qu'il soit difficile de trouver un moyen de mesurer ces variables. L'étendue et la situation des services postaux dans les zones rurales ou isolées, où ils peuvent faire figure de symbole de la présence du gouvernement, méritent également d'être attentivement considérées dans l'évaluation des besoins des populations locales.

- **Exploitation des services par l'opérateur désigné.** L'opérateur désigné est toujours, sans exception, chargé d'assurer les services postaux obligatoires et de remplir les obligations du pays en vertu de la Convention postale universelle.

L'efficacité de la prestation de ces services dépend du niveau de développement de l'opérateur de services en question, qui se traduira par les ressources infrastructurelles, technologiques, humaines, matérielles et financières dont il dispose pour maintenir un réseau offrant une garantie adéquate en termes de desserte et de qualité. Ce niveau de développement de l'opérateur désigné conditionnera également sa capacité et son efficacité à répondre à la demande et à soutenir la concurrence.

Les informations sur l'infrastructure existante, les attributs du réseau postal et les caractéristiques des ressources humaines, matérielles et technologiques disponibles seront d'autant plus utiles qu'elles seront étayées par des données complémentaires de mesure et de comparaison, tant à l'échelle du pays que de l'environnement postal régional et mondial.

Les précisions ainsi obtenues seront plus consistantes et pertinentes et permettront de déterminer son niveau de productivité et d'efficacité à partir des indicateurs suivants:

- › Nombre d'envois traités annuellement par employé postal.
- › Nombre journalier d'envois distribués par un facteur dans les agglomérations, les zones rurales et sur l'ensemble du territoire.
- › Nombre de logements bénéficiant de la distribution à domicile.
- › Recettes, coûts et bénéfices annuels par employé postal.
- › Délais de distribution du courrier dans les agglomérations, les zones rurales et à l'échelle nationale.
- › Volume (en pourcentage) de courrier distribué dans les délais.
- › Taux de vol, perte et violation du courrier par rapport au volume annuel total de courrier traité.
- › Taux de réclamations et de plaintes transmises et temps moyen de réponse à ces dernières.

Des données géopolitiques et socioéconomiques sur le pays devront également être utilisées pour établir d'autres indicateurs concernant le service assuré à travers le réseau de l'opérateur désigné, et notamment:

- › le pourcentage de population desservie;
- › le pourcentage de population bénéficiant d'un service journalier de distribution à domicile;
- › le nombre et le pourcentage de lieux (métropoles, villes, villages, hameaux, localités, etc.) desservis dans le pays;
- › le nombre et le pourcentage de ménages (logements) desservis chaque jour par les facteurs;
- › le nombre d'habitants par bureau de poste;
- › la zone de desserte, en kilomètres carrés, par bureau de poste.

L'annexe 2 contient des exemples de certains indicateurs pouvant servir à établir des comparaisons avec des pays industrialisés aux niveaux sous-régional, régional et mondial.

- **Situation financière et administrative de l'opérateur désigné.** Pour évaluer la performance économique de l'organisation et du système de prestation de services de l'opérateur public, il faut en tout premier lieu examiner les grandes tendances qu'affichent ses recettes et ses dépenses pour les dix, au minimum cinq, dernières années. Son déficit, ou la mesure dans laquelle ses frais et investissements sont couverts par les recettes qu'il engrange, et les évolutions observables dans ces chiffres constituent d'importants indicateurs de sa situation économique et des éventuels problèmes qu'il connaît.

La solidité et la viabilité de ses états financiers, son niveau d'endettement, en particulier en matière de charges sociales (allocations de retraite comprises, le cas échéant), la hauteur de ses investissements annuels et la nature de ses plans de développement en cours ou prévus constituent autant de facteurs tout aussi déterminants.

Sur le plan administratif, il convient de considérer des éléments tels que les caractéristiques de ses ressources humaines et la façon dont elles sont gérées au sein de l'organisation postale, le climat social, les niveaux d'investissement annuel en termes de nombre d'heures de formation par profil d'employé et de fonctionnaire (niveau moyen d'enseignement, âge, ancienneté et rémunération).

II 2.3

Besoins locaux et réforme postale

Un certain nombre de secteurs des infrastructures nationaux ont été réformés et modernisés et sont aujourd'hui de plus en plus axés sur les technologies, suivant en cela les schémas typiques de croissance et de développement économiques. Cela est tout particulièrement vrai pour les télécommunications, l'énergie et les autres services publics du secteur résidentiel, mais aussi du système bancaire et financier en général.

À l'image du commerce et de l'industrie, ces deux derniers domaines, qui représentent les principaux clients des services postaux nationaux, intègrent des opérations tendant à exploiter toutes les technologies disponibles et souhaitent, à ce titre, obtenir des prestations auxiliaires de pointe de la part du secteur postal pour l'envoi de messages, d'informations, de marchandises et de fonds. Il faut que les services postaux soient suffisamment rapides et fiables et porteurs de suffisamment de valeur ajoutée pour demeurer une option valable à l'appui de leurs activités.

Faisant partie intégrante de la société moderne de l'information et des communications, les particuliers et les ménages sont également demandeurs d'offres de services postaux résolument en phase avec l'environnement dans lequel ils évoluent. Même les parties du monde qui n'ont pas encore accès à Internet et aux TIC en général vont disposer des connexions requises plus vite qu'on ne pourrait le croire et auront bientôt accès à ces médias numériques. Dans ses efforts entrepris pour éradiquer la pauvreté, la communauté internationale, qui voit en l'éducation le tout premier bastion du développement, fonde sa démarche sur la connectivité aux TIC (Internet, technologies, etc.) tant à l'échelle des individus que des collectivités.

Les activités commerciales, qui contribuent fortement au rendement national et favorisent la croissance et le progrès nécessaires à la compétitivité dans une économie de marché mondialisée, ont besoin d'infrastructures de communication postales modernes et efficaces et de services exploitant les technologies postales et le numérique.

L'évolution technologique des services postaux nécessite du temps, des investissements et des efforts de formation du personnel. Elle est également tributaire des décisions prises quant aux démarches et programmes d'actions à entreprendre pour le développement du secteur postal et de l'opérateur public. Fort heureusement, il existe des modèles et des procédures permettant d'accélérer l'assimilation des technologies postales et de réaliser des progrès rapides dans ce domaine.

Le besoin qu'ont les pays de disposer des services postaux essentiels, qu'ils soient dénommés «services de base» ou «service postal universel», est en train d'évoluer vers un besoin en prestations à forte dominante technologique répondant aux impératifs dictés par les activités des entreprises et des particuliers. Les communautés démunies, isolées, ont besoin que les services postaux leur offrent des solutions légitimes pour surmonter les obstacles actuels à la fourniture des services de base et que la technologie leur ouvre les portes qui leur sont jusque-là restées fermées.

Dans bien des régions, la faiblesse du service des colis postaux correspond à un autre besoin qu'il est extrêmement important de combler. Malgré l'essor impressionnant qu'a connu ce service, stimulé par l'arrivée du commerce électronique et d'autres types de techniques de vente, les postes de nombreux pays ont négligé ce segment de marché, dont d'autres opérateurs de services ou transporteurs se sont par conséquent emparés pour y conforter leur présence au détriment de l'opérateur désigné.

Le commerce électronique et les ventes sur Internet revêtent à l'heure actuelle une importance fondamentale. Les envois postaux se sont transformés, c'est un fait. D'une part, les envois de lettres et d'imprimés sont en baisse, alors que les envois de marchandises, qu'il s'agisse de petits paquets ou de colis, sont en hausse. Ainsi, le trafic de colis ne cesse de croître, et la tendance va certainement s'accroître. D'autre part, depuis le Congrès de Beijing, les Pays-membres ont décidé d'inclure le service des colis dans les services postaux de base; ce service fait donc obligatoirement partie de l'offre minimale relevant du service postal universel.

Les études des données relatives aux conditions de prestation des services devront inclure une étape d'identification des principales faiblesses au niveau des infrastructures physiques, des ressources technologiques pour les opérations d'admission, de tri et de distribution du courrier, de l'utilisation des codes postaux pour le tri, des pratiques d'adressage-client des gros expéditeurs, des moyens de transport, du nombre de facteurs et du service de distribution journalier à domicile. La correction des faiblesses des services existants correspond à un besoin généralisé, au même titre que la rapide mise à niveau technologique des processus et modes opératoires postaux et que l'organisation méthodique du marché postal, selon des règles du jeu bien précises, permettant d'assurer la viabilité du service postal universel. Il est prévisible que tout cela nécessitera, à son tour, une réforme postale de fond visant à établir le cadre juridique requis pour le développement du secteur postal et à garantir la pérennité du service postal universel, fourni à l'ensemble du pays par un opérateur désigné viable et capable d'assurer la haute qualité de service qui est aujourd'hui attendue.

Détermination du service postal universel

Les précédents chapitres ont traité des principes fondateurs du service postal universel et des besoins en services en fonction des différents contextes locaux au sein du secteur postal. Le présent chapitre va examiner les problématiques spécifiques à la définition et à la mise en place du service postal universel sur le territoire national.

La conception du service postal universel sur le plan national implique certaines prises de décisions concernant les services postaux à inclure dans les obligations de service universel du gouvernement, les normes de qualité régissant la prestation des services et les dispositions relatives à l'exploitation et au financement du service postal universel. Le processus décisionnel du gouvernement visant à la détermination du service postal universel comporte deux étapes. Dans un premier temps, le gouvernement prend des décisions en s'appuyant sur des études opérationnelles et économiques et sur une analyse des différentes approches possibles et de leurs impacts et ramifications concrètes. Dans un second temps, il lui faut mettre en œuvre ces décisions en faisant voter les textes de loi correspondants par le corps législatif en vue de la modernisation du cadre juridique applicable au secteur postal national.

La première étape de ce processus se fonde obligatoirement sur des études de faisabilité opérationnelle, technique et économique, des analyses des coûts, des évaluations de la performance et des études des tendances du marché. Le but consiste à concilier les attentes en termes de besoins et la nécessité d'une viabilité opérationnelle, technique et économique à l'appui d'un mode d'exploitation financièrement autonome.

La seconde étape est destinée à justifier les propositions allant dans ce sens, dans la perspective d'une révision du cadre juridique de sorte à permettre l'exécution des obligations de service postal universel du gouvernement par le biais de l'adoption d'une loi postale définissant leur teneur et instituant un système viable de prestation des services et de financement de ces derniers. La nouvelle loi postale est également censée établir des mécanismes appropriés d'instauration et de mise en application de la législation en question dans le cadre de la mission dont est légalement investi le gouvernement d'édicter des réglementations et d'exercer ses fonctions de régulation.

11 3.1

Cadre juridique approprié pour le service postal universel

Comme expliqué à la section I, au sujet des principes fondateurs du service postal universel, les obligations du gouvernement d'assurer un tel service ne sauraient être définies de manière vague ou floue en laissant le champ libre à l'interprétation, ou irréaliste en ne prévoyant pas les mécanismes nécessaires à l'appui.

Les obligations de service postal universel du gouvernement découlent de l'existence de besoins concrets sur l'ensemble du territoire national. Tous les segments de la société, entreprises comme particuliers, ont besoin des services d'échanges postaux pour conduire leurs activités professionnelles et sociales. Les Pays-membres de l'UPU se sont mis d'accord pour remplir ces obligations en signant la Convention postale universelle, qui institue les bases requises pour assurer l'accès universel aux services postaux.

En instaurant le service postal universel, le gouvernement doit prendre des décisions cruciales et lourdes de conséquences en ce qui concerne la qualité de vie de ses citoyens et l'organisation du marché postal national, qui auront, à leur tour, un impact sur le développement et la croissance économiques du pays. Les dispositions législatives portant institution du service postal universel doivent donc refléter l'importance de ces décisions, déterminantes pour la vie de chacun dans le pays.

Établir les obligations de service postal universel du gouvernement revient à énoncer les types de services obligatoires à fournir et les dispositions prises pour en garantir la prestation dans des conditions bien précises et selon une réglementation du marché visant à en assurer la continuité.

Dans plusieurs régions du monde, un certain nombre de pays n'ont toujours pas introduit formellement le principe du service postal universel dans leur législation postale nationale. En effet, ils n'ont pas tous été en mesure de mener les études

requis en préalable à l'adoption de nouveaux textes de loi, en écho à la nécessité d'une réforme postale, et l'approbation d'un nouveau cadre juridique adapté à l'environnement actuel dans lequel évolue le secteur postal.

Ce nouveau cadre juridique doit traiter le service postal universel comme un domaine spécifique, avec le niveau de détail et de précision qui s'impose. L'importance et les implications du service postal universel sont telles qu'elles appellent un maximum de clarté et de précision dans la formulation juridique afin d'exclure tout risque d'interprétation erronée contraire à l'esprit de la loi.

Plus la législation relative aux diverses caractéristiques du service postal universel sera claire et mieux elle sera à même de fournir les orientations indispensables à l'élaboration en bonne et due forme des règlements d'exécution des mandats légaux correspondants.

Le tableau no 5 présente une liste des composantes clés du service postal universel qui doivent être explicitement abordées dans le texte de la loi postale.

TABLEAU N° 5

Composantes clés du service postal universel à aborder dans la loi postale

- Définition du service postal universel
- Détermination des services correspondants
- Conditions et modalités de prestation des services
- Orientations pour l'établissement des conditions de prestation des services
- Autorité de régulation
- Financement des obligations de service postal universel et secteur des services réserves
- Système de fixation des prix
- Publication des normes de prestation de services
- Exploitation des services
- Procédures comptables
- Énoncé des obligations de l'opérateur désigné

Pour que le processus décisionnel du pays concernant le service postal universel puisse déboucher sur des résultats satisfaisants, les autres éléments du cadre juridique visant à assurer une mise en application effective des décisions politiques devront s'inscrire pleinement à l'appui de la réalisation des conditions de prestation des services et de l'exécution des obligations du gouvernement.

Le cadre juridique mis en place devra fournir toutes les garanties d'une mise en application cohérente et effective des principes fondateurs du service postal universel en établissant la vocation d'intérêt public des services postaux, le mode de fonctionnement du marché, l'organisation de l'opérateur désigné et le dispositif de régulation.

Les principaux aspects que le cadre juridique destiné au secteur postal se doit de rigoureusement prendre en considération sont résumés dans le tableau 3.1, en annexe 3. Cette annexe, intitulée «Cadre juridique approprié pour le service postal universel», constitue un modèle, ou référentiel, pour la mise en phase et l'harmonisation des dispositions constitutives du service postal universel national avec les autres composantes de la loi postale.

Selon ce modèle, la loi fait tout d'abord état de la mission d'intérêt général dont sont investis les services postaux et clarifie ce qu'ils recouvrent ainsi que les activités et les classes de services concernées. Elle énonce ensuite les obligations du gouvernement en matière de service postal et fournit une définition du service postal universel, des services qui en font partie en vertu de telles obligations, des conditions régissant leur prestation et du mécanisme de financement du service postal universel.

Pour finir, elle institue un schéma général d'exploitation des services, tant pour le service postal universel que pour les autres prestations postales spécifiées, en couvrant des aspects tels que le cadre juridique applicable à l'exploitation des différentes classes de services, les modes opératoires de l'opérateur désigné, le cadre réglementaire de référence et un système de sanctions approprié.

Il convient de tenir compte du fait que les textes de loi qui définissent et délimitent le service postal universel ne sont pas de nature à pouvoir être promulgués dans le vide. La mise en place effective d'un service postal universel sur le territoire national doit absolument tenir compte du contexte de politique générale dans lequel s'inscrit le secteur postal, de sorte que les décisions prises aient un impact direct sur l'organisation économique du marché postal et du secteur dans son ensemble. Le service postal universel étant au cœur même de l'industrie postale du pays, les règles de fonctionnement du marché doivent avant tout garantir le dû respect de l'obligation gouvernementale d'en assurer la prestation.

L'intégration du service postal universel dans les dispositions de la législation postale nationale passe par l'instauration d'un cadre juridique approprié, tant au regard du contexte spécifique au pays que de l'environnement mondial au sein duquel les services postaux évoluent, et donc par l'adoption de textes qui ne laissent rien au hasard et abordent point par point les différents aspects évoqués ci-dessus. Le module III est consacré au cadre juridique requis pour une réforme postale et fournit de plus amples informations à ce sujet.

Les services qui relèvent du service postal universel ont été maintes fois évoqués dans les sections qui précèdent, mais il convient de s'intéresser de manière précise et approfondie aux services qui entrent dans le cadre du service postal universel et doivent donc être garantis et assurés en permanence par le gouvernement.

Conformément à l'engagement souscrit par les Pays-membres de l'UPU en vertu de la Convention postale universelle, les services de base institués par cette dernière, c'est-à-dire les services de la poste aux lettres et des colis, sont censés constituer le point de départ – ou niveau minimal de service, partant duquel les décisionnaires peuvent choisir d'inclure d'autres types de prestations dans les services postaux obligatoires, assurés et garantis par le gouvernement.

Des pays industrialisés et en développement du monde entier intègrent également dans ce concept des services tels que les services financiers postaux, essentiellement composés des services de paiement élémentaires (paiements en faveur de tiers, perception de paiements émis par des tiers, virements, versements, mandats de poste, etc.), mais aussi, dans certains cas, des services d'épargne.

En fonction des spécificités locales et des besoins exprimés par les particuliers et les collectivités, les services financiers postaux constituent, pour certains pays, un complément intéressant aux services de la poste aux lettres et des colis facilement cumulable avec les prestations normalement assurées par le réseau postal, puisque ne nécessitant pas de travaux d'aménagements ni d'investissements supplémentaires.

En tant que complément d'activité, les services financiers sont pourvoyeurs de recettes nettes supplémentaires, mais permettent aussi aux services postaux d'optimiser l'exploitation des infrastructures matérielles et technologiques requises à l'appui de leur réseau de bureaux de poste et de points d'accès publics, dont ils renforcent ainsi la capacité de rendement.

L'intérêt des services de paiement ou financiers postaux devient beaucoup plus évident lorsqu'ils sont appréhendés sous l'angle des besoins des populations rurales ou semi-rurales résidant dans des villages de taille réduite ou moyenne et ne disposant pas des services financiers ou bancaires courants proposés dans les grandes villes. Les services de paiement aux tiers (envoi et réception de paiements) ne sont pas seulement nécessaires aux particuliers, dans leur vie privée, mais aussi au gouvernement, qui en est tributaire pour toutes sortes d'activités, d'opérations, de transactions et de relations avec le public.

Le tableau n°6 passe en revue les classes de service pressenties pour figurer parmi les obligations de service postal universel du gouvernement. Il ne faut pas oublier que les Pays-membres de l'UPU sont tenus d'assurer un niveau minimal obligatoire de service postal universel qui recouvre les services de base de la poste aux lettres et des colis postaux, tels que définis dans la Convention postale universelle. La poste aux lettres est composée de toutes sortes d'envois de communications personnelles courantes, y compris les récépissés, les bordereaux et les écrits et documents professionnels ou commerciaux, insérés dans des enveloppes scellées et normalement pris en charge par l'opérateur du service postal universel et son réseau.

Les autres services postaux concernent toutes les classes de services postaux spéciaux en dehors des services de base, tels que le service de courrier recommandé (avec accusé de réception), les envois contre remboursement, les envois avec valeur déclarée, etc.

Conditions de prestation des services

Service postal universel minimal requis

Services postaux de base (art. 17 de la Convention de l'UPU)

- *Envois de la poste aux lettres*

Envois prioritaires et non prioritaires jusqu'à 2 kilogrammes

Lettres, cartes postales, imprimés et petits paquets jusqu'à 2 kilogrammes

Cécogrammes, jusqu'à 7 kilogrammes

Sacs spéciaux (sacs «M»), jusqu'à 20 kilogrammes

- Colis: colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes

Services supplémentaires obligatoires

- Service de recommandation pour les envois-avion et les envois prioritaires partants de la poste aux lettres

- Service de recommandation pour tous les envois arrivants de la poste aux lettres

Services supplémentaires comprenant à la fois des aspects obligatoires et des aspects facultatifs

- Service de correspondance commerciale-réponse internationale (CCRI): tous les Pays-membres sont tenus d'assurer le service de retour des envois de CCRI

- Service de coupons-réponse internationaux: ces coupons peuvent être échangés dans tous les Pays-membres, mais leur vente est facultative

- Avis de réception pour les envois de la poste aux lettres recommandés, les colis et les envois avec valeur déclarée. Tous les Pays-membres doivent accepter les avis de réception pour les envois arrivants. La prestation d'un service d'avis de réception pour les envois sortants est en revanche facultative

Offre supplémentaire de services facultatifs

- Autres services postaux
- Services financiers postaux
- Paiements à des tiers
- Virements, versements, chèques postaux, etc.
- Épargne, etc.

La détermination du service postal universel à l'échelle nationale va bien au-delà d'une simple prise de décisions sur les catégories de services qui en relèvent. En effet, il s'agira ensuite de déterminer la façon dont les services concernés doivent être fournis.

La Convention postale universelle oblige les Pays-membres à assurer un ensemble de services de base définis comme étant des services essentiels obligatoires. Au titre de cette obligation, ils s'engagent par ailleurs à veiller à ce que ces offres de services essentiels ou prestations postales de base soient d'un bon niveau de qualité, fournies de manière permanente et à des prix abordables sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, quelle que soit la façon dont ils conçoivent leur obligation quant aux modalités de fourniture de ces services essentiels, les Pays-membres de l'UPU ont communément opté pour la mise en place de certaines normes de qualité élémentaires en vue de réduire les disparités à l'échelle du réseau international de services postaux. À cet effet, ils ont décidé de considérer l'accès, la rapidité et la fiabilité, la sécurité, la responsabilité du traitement des réclamations et plaintes et la satisfaction de la clientèle comme les principaux critères de qualité de service.

Les conditions de prestation des services se fondent donc sur d'importantes considérations d'ordre opérationnel et économique. Les considérations d'ordre opérationnel recouvrent notamment les moyens permettant d'assurer l'accès aux infrastructures physiques et au réseau postal, mais aussi les normes de qualité applicables aux modes opératoires en termes de rapidité et de fiabilité du service de distribution, de sécurité du courrier, de responsabilité dans les cas de réclamations et de satisfaction de la clientèle.

Quant aux considérations économiques, elles ont trait au facteur prix, c'est-à-dire aux montants que les clients devraient avoir à payer en contrepartie du service et dont le principe voudrait qu'ils soient d'une hauteur telle que permettant de couvrir les coûts. Les coûts sont déterminés par le niveau d'efficacité et par les normes de service applicables et auront, à leur tour, un impact considérable sur la viabilité du financement du service postal universel et sur la structuration du cadre juridique régissant l'exploitation des services sur le marché postal.

Comme cela est le cas dans le cadre de toute décision portant sur la configuration du service postal universel, les choix de conditions de prestation des services qui seront retenus par le pays devront prendre appui sur des études et des données relatives à la situation du secteur postal, mais aussi tenir compte des besoins et attentes du grand public et de l'environnement dans son ensemble.

En ce qui concerne la dynamique de marché, certains opérateurs désignés ont eu beaucoup de mal à proposer les produits et/ou services demandés par leur clientèle. Les services publics, les institutions financières et les entreprises commerciales et industrielles sont toujours en attente de services postaux s'appuyant sur des processus modernes, à valeur ajoutée, dotés de toutes les commodités offertes par les technologies modernes et exploitant des systèmes de traitement numériques tels que le courrier hybride, le commerce électronique, etc.

Les décisions à prendre sur les différentes caractéristiques des conditions de prestation des services doivent se fonder sur des évaluations de performance des différentes options ou variantes et de leurs implications en termes de coût, de prix et de financement du service postal universel. Au niveau du gouvernement, les décideurs seront confrontés à la difficulté d'avoir à trouver le bon équilibre entre les besoins auxquels il faut répondre et la faisabilité technique, opérationnelle et économique de la mise en place des conditions de prestation des services constitutifs du service postal universel.

La récente intégration du service des colis postaux (paquets) dans le champ d'application du service postal universel, prévoyant les mêmes critères de performance que pour la poste aux lettres (courrier, imprimés, etc.), vient s'ajouter à la liste déjà longue des défis majeurs auxquels doivent faire face les opérateurs désignés d'un certain nombre de pays. Cette nouvelle exigence, prescrite par la Convention postale universelle et acceptée par les gouvernements des Pays-membres de l'UPU, impose aux opérateurs désignés un effort particulier supplémentaire en matière d'exploitation.

Dans certains pays en développement, le service des colis postaux est fort peu développé, n'ayant jusque-là fait l'objet que d'une attention minime de la part des opérateurs désignés. Dans ce domaine, les activités des services postaux se sont principalement concentrées sur le trafic de colis arrivants en provenance d'autres pays, soumis à des réglementations, formalités et procédures d'exploitation extrêmement longues, obsolètes et dépassées. Ceux des pays en développement dans lesquels l'opérateur désigné offre un service intérieur de colis font état d'un volume d'affaires insignifiant. De ce fait, les moyens de traitement et le niveau d'information et d'expérience pour ce produit et ce marché sont extrêmement limités.

Outre la nécessité de faire en sorte que les conditions de prestation des services soient viables sur les plans opérationnel et économique au regard du contexte spécifique à chaque pays, il est indispensable qu'elles soient formulées en des termes précis, chiffrés et mesurables pour permettre de suivre et de contrôler la progression du pays vers les objectifs de qualité et d'efficacité qu'il s'est proposé d'atteindre. Les sections qui suivent examinent au cas par cas différentes conditions de prestation des services, dont est toutefois exclue la caractéristique de permanence du service postal universel.

En effet, la permanence est un attribut indissociable du service postal universel, de par sa nature même. Le service postal universel est un droit et, en tant que tel, ne saurait être supprimé ou interrompu pour quelque raison que ce soit, sauf en cas de force majeure dûment justifiée. Sa nature intrinsèquement continue étant évidente, elle n'appelle aucun développement particulier.

II 3.3.1

Accès

Par «accès», on entend la mise à disposition des moyens permettant aux clients de faire usage et de bénéficier des services fournis par le réseau postal et son infrastructure physique.

L'infrastructure physique et le réseau d'exploitation postal assurant le service postal universel, par le biais de la mise en œuvre d'un certain nombre de ressources, comprennent notamment:

- les bureaux de poste ou points de vente, directement exploités par les services postaux ou par des sous-traitants;
- les boîtes aux lettres;
- les centres de traitement (centres d'exploitation et de tri du courrier);
- les moyens de transport (terrestre, aérien, etc.), directement exploités par les services postaux ou par des sous-traitants;
- le réseau de distribution des envois (facteurs, liste de diffusion, casiers destinés aux colis et boîtes postales).

L'accessibilité du service postal universel au grand public peut être exprimée en termes de couverture géographique et démographique, mais aussi de régularité des services de vente au détail, d'acheminement du courrier et de distribution. Ce sont là autant d'aspects cruciaux sur lesquels le gouvernement devra prendre des décisions qui affecteront tout particulièrement les conditions de prestation des services.

Couverture géographique et démographique.

Cette notion renvoie aux lieux physiques du territoire national où l'État garantit la présence du service postal universel et au nombre d'habitants cibles qui ont ainsi la possibilité d'exercer leur droit à en disposer.

II 3.3.2

Rapidité et fiabilité

Le gouvernement devra recenser les types de circonscriptions géopolitiques et administratives ou les localités et niveaux de population qu'il sera en mesure de desservir. Par exemple, il pourra décider d'étendre le réseau national du service postal universel uniquement aux communes de plus de 5000 habitants, ou aux villages comptant plus de 2000 résidents ou aux hameaux de plus de 200 habitants, mais ce, dans tous les cas, en fonction des capacités du pays et de l'opérateur désigné à répondre aux exigences de desserte qui auront été établies.

De même, il pourra estimer qu'un pourcentage donné de la population doit avoir accès au service postal universel à une échéance donnée, par exemple que 98% des concitoyens doivent pouvoir en bénéficier dans les cinq années qui suivent.

Régularité du service. Cet aspect de l'accès aux services renvoie principalement à la périodicité de mise à la disposition du grand public des services postaux de dépôt ou de réception des envois postaux.

- *Régularité du service de vente au détail*
Elle correspond aux plages horaires pendant lesquelles les envois postaux peuvent être déposés et le service postal universel utilisé, en termes de nombre de jours par semaine et d'heures par jour d'ouverture des services de guichet au public.
- *Régularité du service de distribution à domicile*
Il s'agit de l'accès au service de distribution à domicile, c'est-à-dire du nombre de jours par semaine pendant lesquels ce service est assuré, mais aussi de la fréquence de distribution dans les boîtes postales.
- *Régularité du service de transport du courrier*
Cette caractéristique recouvre la fréquence du transport du courrier en provenance et à destination d'un lieu donné. Dans le cas de villages et de zones rurales, si les services postaux doivent constituer une option valable pour les habitants, il est indispensable que les horaires du service d'acheminement du courrier coïncident avec ceux des transports de passagers et de marchandises.

Quelle que soit la situation du pays, les décisions relatives à l'accessibilité du service postal universel revêtent une importance cruciale du fait de leur incidence directe sur la viabilité opérationnelle et économique du réseau postal. Les choix arrêtés en matière de couverture géographique et démographique du service postal universel conditionneront l'étendue du réseau postal; quant aux décisions relatives aux horaires d'exploitation et à la régularité des services, elles détermineront la complexité et le coût des opérations en question.

Les délais de distribution des envois ont toujours constitué un important critère de qualité des services postaux. Aujourd'hui plus que jamais, les clients veulent des services rapides de distribution des lettres, messages, colis, fonds, etc., qui relèvent tous du service postal universel et doivent, à ce titre, être conformes à des normes de qualité répondant précisément aux attentes des usagers.

Une norme de distribution correspond à un délai assigné à la distribution des envois de courrier à compter de l'instant où l'envoi est déposé auprès de l'opérateur désigné ou lui est remis.

La fiabilité concerne le degré de confiance dans la capacité de respecter les obligations de service et normes de distribution. Avec la rapidité, la fiabilité de l'organisation des services et des modes opératoires qui la sous-tendent représente le critère de qualité du service auquel les clients accordent le plus d'importance. Les taux de respect des délais peuvent être exprimés en tant que pourcentage minimal du volume de courrier devant être conforme aux normes de distribution fixées.

En établissant des normes de qualité de service relatives aux délais de distribution et au respect de ces derniers par les opérateurs désignés, les décisions relatives à la rapidité et à la fiabilité du service postal universel devront fixer des cibles à atteindre, par paliers, sur une période de temps définie, comme illustré ci-dessous pour la poste aux lettres du service intérieur.

TABLEAU N° 7

Année	Norme de distribution	Taux de respect des délais (en pour cent)
2018	Trois jours	90% du volume de courrier
2019	Deux jours	95% du volume de courrier
2020	Un jour	85% du volume de courrier
2021	Un jour	95% du volume de courrier
2022	Un jour	98% du volume de courrier

Aux différentes classes de service et zones géographiques correspondront différentes normes de distribution.

II 3.3.3

Sécurité

La sécurité se rapporte à la protection de l'intégrité physique des envois confiés aux services postaux par les usagers pour être remis au destinataire. Garantir à 100% la sécurité de traitement et de transport du courrier est une condition sine qua non pour les services postaux. Aux côtés des critères invariables de rapidité et de fiabilité, la sécurité est systématiquement citée par les clients comme une composante essentielle du concept de qualité de service attendue.

Les irrégularités telles que les vols, spoliations et autres atteintes, mais aussi les cas d'envois perdus, endommagés ou manquants survenant dans le cadre de la prestation des services exigent un suivi et un contrôle des plus rigoureux pour les éviter.

Sur ce point, les décisions relatives aux conditions de prestation des services devront fixer des limites maximales attendues en proportion du volume de courrier, sous la forme d'indices ou de taux plafonds exprimés en pourcentages ou en unités par millier d'envois par jour, mois ou année.

II 3.3.4

Responsabilité du traitement des demandes de renseignements, réclamations et plaintes

Il s'agit de l'obligation faite à l'opérateur postal de traiter les demandes d'informations, les plaintes ou les réclamations présentées par les clients à la suite de l'utilisation du service postal universel, quelle que soit l'étape du processus postal mise en cause. Ce paramètre est mesuré et exprimé en nombre de cas survenus et en pourcentage du volume de courrier total.

Il conviendra de statuer sur les niveaux maximaux attendus de plaintes et de réclamations ainsi que sur les délais de traitement de ces dernières et les cibles de réduction progressive de leur fréquence dans le cadre d'une démarche d'amélioration de la qualité du service et de satisfaction de la clientèle.

Les délais de traitement des réclamations et des plaintes seront tributaires de l'existence de moyens infrastructurels et technologiques permettant de les prendre en considération, en tout point du réseau de services, puis de leur apporter une réponse et un règlement.

II 3.3.5

Satisfaction de la clientèle

La satisfaction des clients est la résultante d'un niveau acceptable d'accès aux services et du respect effectif des normes de qualité de service relatives à la rapidité, la fiabilité, la sécurité et la responsabilité.

Dans la mesure où le service postal universel englobe différentes classes de service, il convient de mesurer la satisfaction de la clientèle pour chaque service et tous paramètres confondus.

Le niveau de satisfaction est généralement évalué au moyen d'enquêtes et de sondages d'opinion périodiques auprès des clients/utilisateurs.

II 3.3.6

Prix

Le coût ou le prix d'un produit relevant du service postal universel doit être abordable pour l'ensemble de la population.

Le coût du service postal variera forcément en fonction de facteurs tels que le poids, la distance, la quantité et le délai de distribution. Toutefois, il serait fort compliqué et irréaliste de fixer différents prix pour le service postal universel en fonction des différences dans ces facteurs.

Il est généralement d'usage de pratiquer des prix uniformes ou d'utiliser des systèmes de péréquation dans les services de base. Avec cette formule, le service assuré dans les régions les plus lucratives (à moindres frais) permet de compenser le coût de desserte des zones les moins rentables, d'où la possibilité d'uniformiser les prix. À cette justification économique s'ajoute une justification politique en traitant de la même façon tous les habitants d'un pays, qu'ils habitent en ville, en milieu rural ou dans des zones reculées.

Les décisions relatives aux niveaux et systèmes d'établissement des prix du service postal universel sont liées aux choix arrêtés en matière d'étendue de couverture, d'exploitation et de financement des services. Il existe trois variantes de base possibles pour la fixation des prix, à savoir la libre détermination des prix par le marché, la libre détermination des prix sous surveillance et le contrôle des prix.



Développement des services postaux

II 4.1

Mandats légaux

La loi postale officialise les décisions prises par le gouvernement sur tous les aspects de l'organisation de l'exploitation des services postaux, publics et privés, sur l'ensemble du territoire national. À ce titre, le service postal universel figure parmi les points les plus importants que cette loi doit aborder afin que puissent être résolus tous les problèmes rencontrés par le gouvernement dans le cadre de l'exécution de ses obligations de service postal.

Comme abordé plus haut dans ce module, le service postal universel cristallise des enjeux d'une telle importance dans la prise de décisions pour le secteur postal qu'il constitue le thème central de la loi postale et le point de départ pour traiter toutes les autres questions. En l'absence de dispositions claires fixant l'étendue du service postal universel ainsi qu'un mode d'exploitation et un système de financement viable des services qu'il recouvre, aucune décision ne pourra être prise au sujet des autres prestations postales. La loi doit donc tout d'abord s'attacher à garantir la viabilité du service postal universel avant de statuer sur tout autre aspect.

La section 2.1 du chapitre 2, consacrée au cadre juridique dont il faut doter le secteur postal, évoque la façon dont la législation doit aborder l'ensemble des grandes problématiques pour configurer le service postal universel à l'échelle nationale.

On ne soulignera jamais assez combien il est important que ce cadre juridique définisse clairement et précisément les classes de service qui relèvent de l'obligation de service postal universel, les conditions de prestation des services à mettre en place et les modalités d'exploitation et de financement de ces services.

Cependant, la loi postale ne saurait couvrir un domaine aussi vaste que celui des spécifications techniques détaillées à établir pour les multiples paramètres et variables qui interviennent dans la prestation des services. À cet égard, elle doit introduire un cadre conceptuel pour les facteurs clés, tels que l'accès et la qualité, et poser ainsi les bases nécessaires à la formulation d'une réglementation plus précise permettant d'interpréter et de développer plus avant ces notions.

II 4.2

Conditions de prestation des services

Si les dispositions de la législation ne sont pas étayées par un règlement d'exécution, il risque d'être très difficile de la faire appliquer, en particulier dans le contexte actuel, où le secteur postal est en proie à la concurrence du secteur privé et aux intérêts commerciaux. Ce serait une grave erreur de sous-estimer cet aspect des choses, car il pourrait compromettre la réalisation des objectifs visés et infléchir la volonté politique de renforcement des services postaux qu'incarne la loi postale.

L'élaboration de règlements d'exécution de la loi postale représente un enjeu stratégique d'une bien trop grande portée pour être traité ici, en particulier au regard de la diversité des contextes nationaux à couvrir.

Aussi, s'agira-t-il simplement d'évoquer certains des aspects les plus importants, absolument incontournables, de la réglementation à instaurer pour le service postal universel. Le processus de conception d'une réglementation du service postal universel se fonde sur le même type d'informations, d'études et d'analyses que celles utilisées à l'appui des décisions formulées dans la loi postale. En fait, la meilleure approche consiste à en rédiger les textes avant d'introduire la loi postale en question, car, dans certains cas, ils pourront apporter un éclairage aux bureaucrates et législateurs du gouvernement sur certains détails et aspects techniques de ses dispositions et permettre d'appuyer et de justifier leur contenu.

Pour en permettre la mise en application effective, les décisions formulées dans les dispositions de la loi postale concernant le service postal universel devront être déclinées en règles de procédures claires et spécifications concrètes sur trois grands niveaux d'intervention, à savoir un cahier des charges relatif aux paramètres déterminants des conditions de prestation des services, des programmes indicatifs de modernisation et de développement du service postal universel et des prescriptions de suivi, de mesure et d'évaluation des performances.

II 4.2.1

Réglementation des conditions de prestation des services

La réglementation émise en application de la loi postale doit contenir des dispositions précises sur les conditions de prestation des services requises et spécifier certaines exigences techniques auxquelles l'opérateur désigné devra se conformer. De plus, la formulation des spécifications et prescriptions techniques fait intervenir toute une série d'autres activités liées à la mise au point des dispositions réglementaires, notamment la définition de programmes de travail, de consignes d'exploitation et de manuels d'instructions et de procédures.

La réglementation fixant les conditions de prestation des services relevant du service postal universel doit approfondir tous les aspects concernés en établissant des spécifications techniques bien précises. Par exemple, sur la question de l'accès, elle devra spécifier les critères techniques de détermination des types de point de service et de la périodicité des services de dépôt, de distribution et de transport du courrier requis en fonction des différentes catégories de localités. La mise en œuvre de cette réglementation exigera une grande quantité de travail technique de la part de l'opérateur postal.

Le tableau no 8 fournit un exemple de schéma directeur pour une réglementation hypothétique, spécifiant certaines normes d'accès aux services.

temps et des ressources disponibles, mais aussi des résultats visés.

Dans ces plans de développement, il faudra faire figurer des éléments tels que les objectifs à atteindre et les stratégies, projets et études économiques à mener à l'appui. Les études économiques devront inclure des estimations des bénéfices attendus et du montant des investissements et du financement correspondants. Le plan de développement, à examiner et valider avec l'opérateur désigné, devra couvrir une période de trois à cinq ans et être évalué et révisé chaque année. Il est censé servir de «guide pratique» d'aide à la mise en œuvre de la politique gouvernementale de développement du service postal universel, qui sera déployée par l'opérateur désigné concerné et contrôlée par l'organisme de régulation, ou le régulateur, quant à sa conformité.

En instituant ce plan de développement, le gouvernement s'engage à poursuivre des objectifs précis et à produire certains résultats tangibles, par l'intermédiaire de l'opérateur désigné et du régulateur, dont il devra évaluer la capacité opérationnelle, technique et économique à mener à bien leurs tâches respectives en vertu de ce plan.

TABLEAU N° 8 – Normes hypothétiques de distribution des envois de la poste aux lettres et des colis

Population locale	Type de service de distribution		Fréquence hebdomadaire	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural
<= 500	À la poste	À la poste	x 3	x 3
De 500 à 3.000	À la poste	Batteries de boîtes aux lettres	x 4	x 3
De 3.000 à 10.000	À domicile	Batteries de boîtes aux lettres	x 5	x 4
De 10.000 à 50.000	À domicile	Batteries de boîtes aux lettres	x 5	x 5
Plus de 50.000	À domicile	Batteries de boîtes aux lettres	x 5	x 5

II 4.2.2

Plans de développement

Dans le cadre de la mise en application des dispositions de la loi postale, de la ligne d'action gouvernementale pour le secteur postal et de la politique de développement national, le régulateur du secteur postal désigné par le gouvernement aura pour mission de fixer des orientations stratégiques visant à moderniser et faire évoluer les services fournis par l'opérateur désigné.

Ces orientations stratégiques pour le développement du service postal universel devront être définies conjointement avec l'opérateur désigné, qui sera chargé de les mettre en œuvre. Pour plus de commodité, elles devront être formulées dans des plans indicatifs de développement des services, lesquels constitueront le meilleur moyen de programmer l'introduction et les évolutions futures des spécifications de niveau de performance des services, en fonction du

II 4.2.3

Suivi et évaluation des résultats

La nécessité d'introduire des mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance de l'opérateur désigné et de ses services constitue un autre point capital à aborder lors de la réflexion sur la mise en forme de la réglementation et sur l'exercice des fonctions de régulation.

La fonction de régulation est, pour partie, destinée à assurer un contrôle rigoureux de la conformité de l'opérateur désigné aux dispositions réglementaires, qui fixent certaines normes et spécifications pour l'exploitation des services en fonction de chaque classe établie. Un contrôle efficace suppose la détection rapide de toute non-conformité, omission ou infraction à ces dispositions et permet d'obtenir, en temps utile, des informations sur la réalisation des objectifs de performance intermédiaires convenus en vue de l'expansion, de l'amélioration et de la modernisation des services postaux.

Toutefois, l'exécution de ce suivi de contrôle ne saurait être contraignante pour l'opérateur désigné ni imposer de trop lourdes charges économiques et opérationnelles au régulateur. Pour qu'elle puisse porter ses fruits, cette démarche doit s'appuyer sur des mécanismes simples et concrets de supervision et d'évaluation effectives, sans entraîner de surcoûts ni d'interférences avec les activités de l'opérateur postal ou les initiatives du régulateur dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Le processus de régulation doit aussi intégrer des dispositifs de surveillance efficaces permettant de

décèler toute situation ou intervention de la part d'opérateurs de services autres que le prestataire du service postal universel qui mettrait en cause, enfreindrait ou serait susceptible d'enfreindre les normes et réglementations en place pour le service postal universel. En prenant rapidement des mesures à l'égard de tout comportement ou événement induisant un risque de contravention aux dispositions légales et réglementaires régissant le service postal universel, on peut éviter d'avoir à résoudre des problèmes plus graves, notamment dans le cas d'empiètements sur le secteur des services réservés, destiné à financer le service postal universel. Les prix fixés pour les services réservés méritent une attention toute particulière. En effet, la protection des prix des produits proposés par l'opérateur désigné n'empêchera pas forcément qu'ils soient mis à mal par certaines pratiques déloyales, pas toujours faciles à déceler. C'est pourquoi les prix pratiqués sur le marché doivent être contrôlés et surveillés selon des règles claires et avec la plus grande vigilance.

Par ailleurs, pour garantir la fiabilité et la viabilité des activités de contrôle et d'évaluation nécessaires à la régulation, des efforts particuliers devront être entrepris pour mettre en place des moyens de mesure efficaces. Les dispositions de la réglementation postale devront prévoir des systèmes concrets d'évaluation des conditions de prestation des services par rapport à chaque critère de performance et à ses différentes caractéristiques, ainsi qu'une fréquence d'évaluation appropriée qui pourra être journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle.

Le régulateur ne sera pas forcément investi personnellement de cette mission d'évaluation. De préférence, elle sera confiée à des entreprises privées qui seront chargées de mesurer les différents aspects de la performance opérationnelle, financière ou commerciale de l'opérateur désigné. La réglementation postale peut instituer divers types de moyens de mesure de la performance et opérer une distinction entre ceux que le régulateur appliquera directement et à ses frais, et ceux dont les coûts seront assumés par l'opérateur désigné.

Les mesures de performance font intervenir les principaux critères de qualité de service suivants:

- **Délais de distribution du courrier:** Nombre de jours
- **Fiabilité:** Pourcentage du volume de courrier conforme aux normes de distribution établies
- **Sécurité:** Taux de vols, de pertes, de courrier, etc.
- **Responsabilité:** Taux de réclamations communiquées. Délais de réponse. Taux de respect des délais de réponse
- **Satisfaction de la clientèle:** Enquêtes et sondages d'opinion visant à déterminer les indices de satisfaction

Il sera également nécessaire de procéder à des évaluations périodiques de la conformité aux spécifications en ce qui concerne les points d'accès, l'infrastructure physique, les bureaux de poste, boîtes aux lettres, etc., y compris des vérifications de la régularité des services de dépôt, de distribution et de transport du courrier.

II 4.3

Développement opérationnel

Le gouvernement est considéré comme ayant rempli ses obligations de service postal dès lors que le service postal universel est en place et que les prestations qu'il intègre répondent aux besoins du public, en termes d'étendue de couverture, d'accessibilité et de prix abordables pour tous, sans oublier un niveau de qualité de service satisfaisant à tous égards.

À ce stade, le service postal universel est censé avoir résolu son problème de viabilité, mais la question de sa pérennité n'est pas pour autant réglée.

La viabilité et la durabilité du service postal universel nécessitent un niveau suffisant de développement des services fournis par l'opérateur désigné et d'importantes améliorations de son mode d'exploitation, de sa technologie et de son organisation, qui seront le fruit d'une réforme postale de fond, maintes fois abordée dans les précédentes sections, indispensable à la satisfaction des besoins du public. Les décisions politiques de mise en place du service postal universel national ainsi que l'adoption de la loi postale et la parution officielle du règlement d'exécution en découlant devraient créer un environnement propice au développement des services postaux. Partant de là, il incombera à l'opérateur désigné de prendre le relais pour obtenir les résultats escomptés.

Le développement opérationnel du service postal universel passe par la restructuration de l'opérateur désigné et la modernisation de ses services, deux conditions indispensables à l'exécution des obligations qu'il assume pour le compte du gouvernement. Comme déjà évoqué, la société actuelle de l'information et des communications appelle un changement sous la forme d'une réforme d'entreprise, tout à la fois structurelle, organisationnelle, opérationnelle, technologique et stratégique.

Les exigences relatives au service postal universel instituées par les dispositions de la loi postale et son règlement d'exécution obligent l'opérateur désigné à répondre à une demande particulière du marché en respectant certaines normes de qualité auxquelles il n'a habituellement pas eu à se conformer de quelque manière que ce soit auparavant. Par ailleurs, le cadre juridique régissant le secteur postal confère parfois à l'opérateur désigné des droits exclusifs sur certains

services réservés, assortis d'une protection des prix, afin de lui permettre de générer une grande partie des recettes nécessaires au financement de l'ensemble des coûts du service postal universel.

Dans certains pays en développement, l'opérateur désigné intervenant sur ce secteur des services réservés ne pourvoit qu'à une petite partie de la demande globale du marché et il serait regrettable qu'il ne soit pas en mesure de se doter de la capacité opérationnelle requise pour remplir ses obligations. Pour ces pays, il est urgent d'agir en adoptant un programme de développement par étapes destiné à transformer l'opérateur désigné en un prestataire de services à la hauteur des attentes de la société. L'opérateur désigné ne peut pas se permettre d'attendre que cette évolution ait lieu d'elle-même et découle automatiquement de la législation, mais doit, au contraire, entreprendre des efforts de développement opérationnel avant même que la loi postale soit promulguée.

La réussite de cette démarche de développement opérationnel est très largement tributaire de l'implication du personnel des services postaux et de sa volonté d'être partie prenante du changement à opérer en interne. Sans un tel soutien, le gouvernement ne pourra pas, unilatéralement, arriver à un résultat positif.

Le gouvernement et l'autorité de régulation doivent dans le même temps contribuer à mobiliser les énergies par le biais d'orientations sectorielles de soutien à l'opérateur désigné et à ses plans de développement, conformément aux dispositions de la loi postale et de son règlement d'exécution.

Dans la plupart des cas, le développement du service postal universel sur le plan opérationnel exigera un abondant travail de planification. Il est difficile de lancer des initiatives de réforme organisationnelle et technologique complexe «au pied levé» sans avoir recours à des outils de planification de gestion permettant de structurer les tâches et de contrôler les résultats.

Ces projets de développement à réaliser par l'opérateur désigné comportent un certain nombre de composantes invariables qu'il convient de traiter en priorité, et qui comprennent notamment:

- les principaux investissements à réaliser, dans la technologie postale et la formation du personnel en tout premier lieu;
- la programmation technique des modes opératoires pour le service de courrier traditionnel (la poste aux lettres et imprimés) et le renforcement des capacités à l'appui de la distribution journalière à domicile, du tri du courrier, du transport et des autres services;
- l'organisation du service des colis national et international;
- la mise en place de procédures administratives modernes, l'informatisation et le développement de l'organisation.

Le plus souvent, ces quatre points ne refléteront cependant qu'une partie des besoins cruciaux à prendre en considération dans le cadre de la démarche de développement. La priorité des priorités consiste à pourvoir au financement des investissements et à résoudre les problèmes relatifs aux modes opératoires sous-tendant les services de la poste aux lettres et du courrier commercial pour la clientèle d'affaires en général et les grandes entreprises en particulier.

Outre la nécessité d'axer les projets de développement sur les types de services auxquels aspire la société d'aujourd'hui, l'opérateur désigné devra développer sa capacité d'exploitation journalière au-delà de ses limites actuelles et intégrer les technologies élémentaires de traitement du courrier pour organiser le processus de distribution des envois (tri automatique, codification, etc.).

Dans tous les cas, le plan de développement opérationnel des services de l'opérateur désigné devra comprendre au moins trois des types de projets de suivants:

- Modernisation des procédures de traitement de la poste aux lettres. Lettres et imprimés:
 - › Organisation des opérations de tri et de distribution du courrier. Automatisation du tri et de la codification des envois déposés par les gros expéditeurs.
 - › Réaménagement et expansion du réseau postal.
 - › Restructuration du réseau de transport.
- Mise en place d'un service moderne de colis (paquets).
- Instauration de services financiers postaux modernes.
- Modernisation des procédures administratives en place à l'appui de la prestation des services postaux: procédures financières, commerciales et de gestion s'appuyant fortement sur les TIC.

Le financement des investissements ne constitue que l'une des composantes de ces programmes de grande envergure, hautement techniques, qui nécessiteront la mobilisation d'autres ressources stratégiques, notamment un bon savoir-faire technique, une expérience spécifique et une technologie postale appropriée. Du fait de la nécessité de conduire ces programmes dans des délais relativement brefs, les opérateurs désignés devront exploiter tous les moyens qui s'offrent à eux pour se procurer les ressources requises, en ayant par exemple recours à des partenariats d'échange d'informations et d'expériences, des services de conseils, des conventions de gestion et d'exploitation et des alliances stratégiques.

ANNEXE 1

Tableau 1.1. Données relatives au marché postal – Exemple Pays N

	VOLUME Millions d'envois/an	VALEUR Millions d'USD/an
Service de courrier traditionnel	45,0	11,0
Courrier national	41,0	8,1
Entreprises (1)	38,0	7,3
Particuliers	3,0	0,8
Courrier international (2)	4,0	2,9
Entreprises	3,0	2,2
Particuliers	1,0	0,7
Service de courrier express – De messagerie	3,0	13,0
Service de messagerie national	2,2	3,0
Entreprises	1,7	2,2
Particuliers	0,5	0,8
Service de messagerie international	0,8	10,0
Entreprises	0,7	8,5
Particuliers	0,1	1,5
MARCHÉ TOTAL	48,0	24,0

(1) Les chiffres relatifs au service national de courrier d'entreprises (tous types de structures commerciales et d'entités administratives) sont ventilés par secteur d'activité dans le tableau 1.2, figurant à la page suivante.

(2) Concerne le service de courrier traditionnel international partant à destination d'autres pays.

ANNEXE 1

Tableau 1.2. Données relatives au service de courrier national pour le segment du marché postal constitué par les entreprises – Exemple Pays N

	VOLUME Millions d'envois/an	VALEUR Millions d'USD/an
SERVICE NATIONAL DE COURRIER DES ENTREPRISES	38,0	7,3
SERVICES PUBLICS	23,0	3,5
Téléphone – Fixe et mobile	9,0	1,4
Électricité	8,0	1,2
Eau	6,0	0,9
SECTEUR FINANCIER	9,0	2,0
Banques – Comptes de chèques	4,0	0,9
Banques – Cartes de crédit	3,5	0,8
Prêts – Prêts au logement, etc.	0,5	0,1
Fonds de retraite, assurances, etc.	1,0	0,2
SECTEUR DE L'ÉDITION	0,5	0,2
COMMERCE ET INDUSTRIE	2,5	0,6
SERVICES D'ETAT	3,0	1,0

Tableau 1.3. Part de marché de l'opérateur désigné – Exemple Pays N

	VOLUME Milliards d'envois/an	%	VALEUR Millions d'USD/an	%
COURRIER TRADITIONNEL	9,9			
COURRIER NATIONAL	9,8			
Entreprises				
· Services publics (1.0)				
· Secteur financier (1.5)				
· Autres secteurs (2.0)				
Particuliers				
COURRIER INTERNATIONAL	0,035			
Entreprises				
Particuliers				
COLIS				
COLIS NATIONAUX	0,09	-		-
COLIS INTERNATIONAUX	0,001			
TOTAL OPÉRATEUR DÉSIGNÉ	9,9			
FACTEUR MOYEN POUR LE TOTAL DU MARCHÉ	6,5			
TOTAL DU MARCHÉ	64,4			
PART DE MARCHÉ MOYENNE	15,4%			

ANNEXE 2

Tableau 2.1. Cadre juridique approprié pour le service postal universel – Exemple Pays N

Nature légale	Les services postaux sont des services publics essentiels
Services postaux	Activités de réception, tri, transport et distribution du courrier pour la fourniture des services postaux de base ou du service de courrier traditionnel ainsi que des services de courrier express et de messagerie Spécification des caractéristiques particulières du service de courrier express
Service postal universel	Inclut la poste aux lettres de base (lettres, imprimés, publipostage, etc.) et les colis postaux ainsi que les services financiers postaux
Conditions de prestation du service postal universel	Indication des normes de qualité, conditions d'accessibilité et critères généraux en matière d'étendue de couverture géographique et démographique des services. Attribution au régulateur de la capacité d'émettre des règlements d'application de la loi postale
Financement du service postal universel	Secteur des services réservés pour le courrier ordinaire en ce qui concerne les lettres et les imprimés pesant jusqu'à 500 grammes. Les prix imputés par les opérateurs de service autres que l'opérateur du service postal universel pour les envois de la poste aux lettres et les imprimés doivent être au moins cinq fois supérieurs au tarif pratiqué par l'opérateur du service postal universel pour le premier échelon de poids de la poste aux lettres nationale
Règles du marché pour l'exploitation des services postaux	Exploitation directe et en exclusivité des services de base du secteur réservé par l'opérateur désigné Exploitation des services de base non réservés dans le cadre d'un système de licences soumises à redevances ou compensations financières Exploitation du service de courrier express ou de messagerie dans le cadre d'un système de licences soumises à redevances ou compensations financières
Traitement de l'opérateur désigné	Statut juridique d'une entreprise publique de droit privé jouissant des mêmes prérogatives que ses concurrents du secteur privé. Aide de l'État à la constitution de partenariats, aux transferts de technologie et aux investissements nécessaires
Système de régulation	Création d'une entité de régulation autonome ou d'une unité spécifique au sein de l'organisme de régulation d'un secteur connexe ayant capacité à émettre des règlements d'exécution de la loi postale et de surveiller et superviser les intervenants sur le marché postal
Sanctions	Étude et caractérisation des infractions et délits commis en rapport avec la fourniture et l'utilisation des services postaux et instauration de pénalités administratives et de sanctions relevant du droit civil et pénal

ANNEXE 3

Guide de collecte de données pour une évaluation du service postal universel sur le territoire national

PARTIE 1. Caractéristiques générales du pays

- 1.1 Superficie de _____ km²
- 1.2 Population de _____ habitants
Population active _____ %
- 1.3 Répartition de la population
Urbaine _____ %
Rurale _____ %
- 1.4. Densité de population de _____ habitants/km²
Urbaine _____ habitants/km²
Rurale _____ habitants/km²
- 1.5 Taux d'alphabétisation _____ %
- 1.6 Espérance de vie _____ ans
- 1.7 Taux de pauvreté de _____ %
Taux de pauvreté absolue (indigence) _____ %
- 1.8 Découpage géopolitique (subdivisions) du pays _____
Nombre de chaque type de subdivision _____
Nombre total de villes et villages ou zones de peuplement humain _____
Nombre de foyers _____
- 1.9 Principales villes (les 10 plus grandes).
Population dans chaque ville.

Nom	Population	Nom	Population
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

- 1.10 Service téléphonique
Nombre de lignes de téléphone fixe et mobile _____
- 1.11 Alimentation en courant électrique
Nombre de clients raccordés à l'échelle nationale _____
- 1.12 Pourcentage de foyers ayant l'électricité _____ %.
- 1.13 Alimentation en eau
Nombre de clients raccordés à l'échelle nationale _____
- 1.14 Pourcentage de foyers ayant l'eau courante _____ %.
- 1.15 Routes _____
- 1.16 Ports et aéroports _____
- 1.17 Revenu par habitant (en USD) _____
- 1.18 Produit intérieur brut (en millions de USD) _____
- 1.19 Taux de croissance économique (en pour cent) pour les cinq dernières années _____
Prévisions pour l'année à venir _____
- 1.20 Importations annuelles (en millions de USD) _____
- 1.21 Exportations annuelles (en millions de USD) _____
- 1.22 Principales exportations _____
- 1.23 Taux de l'inflation pour les cinq dernières années _____
Prévisions pour l'année à venir _____
- 1.24 Taux de dévaluation pour les trois dernières années _____
Prévisions pour l'année à venir _____
- 1.25 Taux de chômage pour les trois dernières années _____
Prévisions pour l'année à venir _____
- 1.26 Salaire minimal légal (en USD /mois) _____
- 1.27 Taux de change pour 1 USD _____

ANNEXE 3

PARTIE 2.**Cadre juridique pour le secteur postal****2.1. LÉGISLATION ACTUELLE**

- 2.1.1. Loi(s) postale(s) ou sur les services postaux
- Date(s) d'adoption.
- 2.1.2. Contenu essentiel de la législation
- Liste d'au maximum cinq grands préceptes juridiques instaurés par chaque texte de loi actuel.

2.2. DÉFINITION DES SERVICES POSTAUX DANS LA LÉGISLATION EXISTANTE

- 2.2.1. D'après la constitution du pays, quel rôle joue le gouvernement dans la fourniture des services publics en général et des services postaux en particulier?
- 2.2.2. Comment le service postal ou du courrier est-il défini d'après la législation actuelle?
- Quelle est la nature légale des services postaux?
 - Quelles classes de service intègrent-ils?
- 2.2.3. Existe-t-il des classifications particulières des services?
- 2.2.4. Comment les engagements souscrits en vertu de la Convention postale universelle sont-ils formulés dans la législation nationale?
- 2.2.5. Quelle est la dernière Convention postale universelle qui a été ratifiée en vertu de la législation du pays?

2.3. SERVICE POSTAL UNIVERSEL

- Comment le service postal universel est-il envisagé dans la législation actuelle?
- Quels services inclut-il en vertu de la législation actuelle?
- Système de financement du service postal universel prévu par la législation actuelle:
 - Efficacité du mécanisme de financement
 - Viabilité à long terme
- Réglementation couvrant les conditions de prestation des services et les normes de qualité du service postal universel

2.4. SYSTÈME D'EXPLOITATION DES SERVICES**2.4.1. Étendue du monopole**

- Monopole total ou partiel avec exclusivité d'exploitation des services
- Mode d'établissement des droits exclusifs ou services réservés
- Services déréglementés ou ouverts à la concurrence

2.4.2. Modalités en place pour l'exploitation des services

- Licences, avec concessions exclusives
- Licences, avec libre concurrence
- Conditions et exigences pour l'octroi de licences

2.4.3. Traitement de l'opérateur désigné

- Étendue de ses obligations en matière de service postal
- Types d'autorisations détenues par l'opérateur désigné et modalités de délivrance
- Modes de compensation de ses obligations de service
- Respect des règles du marché par les opérateurs postaux privés pour l'exploitation des services
- Dispositions relatives au contrôle de la conformité et aux sanctions prévues à l'appui
- Statut juridique de l'opérateur désigné en vertu de la législation actuelle

2.4.4. Système de contrôle de l'exécution des services

- Habilitation à exercer des pouvoirs de régulation
- Degré de séparation entre les fonctions de régulation et la sphère opérationnelle
- État de développement de la réglementation relative à l'opérateur désigné et aux opérateurs privés
- Procédures de contrôle des activités de l'opérateur désigné
- Dispositions relatives au contrôle des prix
- Dispositions relatives aux sanctions

ANNEXE 3

PARTIE 3.
Marché postal**3.1. DÉCOMPOSITION DE LA DEMANDE ANNUELLE EN MATIÈRE DE SERVICES POSTAUX**

- a. *Service du courrier ordinaire traditionnel (Inscrire le volume d'envois dans une colonne et la valeur correspondante, en dollars des États-Unis, dans une autre colonne.)*
- a.1. Secteur des services publics (segment des entreprises – courrier national)
 - a.1.1. Électricité
 - a.1.2. Eau
 - a.1.3. Téléphone (fixe et mobile)
 - a.1.4. Gaz
 - a.1.5. Collecte des ordures
 - a.1.6. Autres
 - a.2. Secteur financier (segment des entreprises – courrier national)
 - a.2.1. Banques. Comptes de chèques
 - a.2.2. Banques. Cartes de crédit
 - a.2.3. Banques. Épargne
 - a.2.4. Prêts hypothécaires
 - a.2.5. Crédit commercial (véhicules, etc.)
 - a.2.6. Fonds de retraite (relevés)
 - a.2.7. Compagnies d'assurance
 - a.3. Secteur de l'édition (entreprises)
 - a.4. Industrie (segment des entreprises – courrier national)
 - a.5. Commerce (segment des entreprises – courrier national)
 - a.6. Gouvernement (segment des entreprises – courrier national)
 - a.6.1. Central
 - a.6.2. Provinces
 - a.6.3. Municipalités
 - a.7. Trafic de courrier traditionnel des particuliers (segment des particuliers – courrier national)
 - a.8. Service du courrier traditionnel international (entreprises et particuliers – courrier international)
 - a.8.1. Partant
 - a.8.2. Arrivant (hors valeur de ces envois)

- b. *Service de courrier express ou de messagerie (Comprend le service de courrier express pour les envois de la poste aux lettres et les colis postaux. Inscrire, dans deux colonnes séparées, le volume annuel des envois et leur valeur en dollars des États-Unis.)*

- b.1. Service du courrier express national
 - b.1.1. Entreprises
 - b.1.2. Particuliers
- b.2. Service du courrier express international (envois partants)
 - b.2.1. Entreprises
 - b.2.2. Particuliers

En l'absence de chiffres officiels ou d'études de marché, ces données devront faire l'objet d'une estimation. En ce qui concerne les services publics, les données relatives au nombre d'utilisateurs raccordés au réseau d'alimentation en eau, électrique et téléphonique dans le pays fourniront une idée relativement précise du volume annuel de trafic de courrier. De même, l'organisme de surveillance du secteur financier dispose d'informations générales sur le nombre de comptes de chèques actifs, de cartes de crédit délivrées, etc., qui peuvent servir de base d'estimation de la quantité d'envois de courrier contenant des relevés de compte, des factures de cartes de crédit, des états de prêts, etc., effectués chaque mois ou selon toute autre fréquence.

Les estimations concernant le commerce, l'industrie et le gouvernement devront se fonder sur des critères fiables d'appréciation du volume de trafic de courrier correspondant. Les secteurs du commerce et de l'industrie génèrent une grande quantité d'envois de factures, mais aussi de communications écrites périodiques et de documents publicitaires et promotionnels.

3.2. PART DE MARCHÉ DE L'OPÉRATEUR DÉSIGNÉ

Fournir des données sur le volume annuel et la valeur des activités de l'opérateur désigné qui seront exprimées en quantités d'envois de courrier traitées et en montants correspondants en dollars des États-Unis, en utilisant le même mode de présentation que pour la décomposition de la demande du marché figurant sous 3.1.

Calculer sa part du volume du marché et la valeur correspondante.

ANNEXE 3

3.3. OFFRE DE SERVICES

3.1.1. Service du courrier traditionnel (assuré autrement que par l'intermédiaire de l'opérateur désigné)

- Service national
 - Nombre d'opérateurs de service dans les villes et sur le territoire national
 - Décomposition de la part du marché national détenue par les principales entreprises
 - Volume d'exploitation journalier et annuel (capacité) des principaux opérateurs de service (nombre d'envois)
 - Montant de facturation mensuel (en dollars des États-Unis)
 - Niveau de développement technologique des principaux opérateurs de service
 - Prix des produits. Niveau de concurrence en matière de prix
 - Qualité de service. Norme de qualité. Normes de distribution
 - Pratiques commerciales et concurrentielles. Confirmer s'il existe ou non des cas de pratiques de prix abusifs ou de concurrence déloyale qui affectent l'opérateur désigné en particulier
- Service du courrier traditionnel international

Fournir les mêmes données que pour le service national. Il convient de décomposer le service de courrier international en trafic partant et arrivant et de mentionner, s'il y a lieu, les opérations de repostage et de groupage.

3.1.2. Service de courrier express ou de messagerie

Réaliser la même décomposition que celle figurant sous 3.3.1, sachant que les opérateurs du service national peuvent intervenir à la fois dans l'activité du courrier traditionnel et sur le créneau du courrier express ou de la messagerie. Il faut également penser au cas particulier des sociétés multinationales qui assurent un service de distribution international et fournir des données sur leurs offres de service et leur part du marché postal national. Examiner le degré de développement technologique des entreprises de messagerie intervenant à l'échelle nationale et internationale et les investissements réalisés par les sociétés multinationales de messagerie dans le pays.

PARTIE 4.

Opérateur désigné

4.1. TYPE D'ORGANISATION

- Statut juridique et droit applicable
- Degré d'autonomie administrative et financière
- Procédures d'achat en place pour les biens et les services
- Droit du travail applicable

4.2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

- Gestion centralisée. Sièges régionaux
- Nombre de salariés. Importance des effectifs administratifs et opérationnels. Importance des effectifs opérationnels en pourcentage des effectifs totaux. Nombre de facteurs. Niveau de formation des employés postaux. Âge moyen des employés postaux. Nombre moyen d'années de service (ancienneté)

4.3. ACTIVITÉS

- Domaines d'activité. Part de chacun d'entre eux dans son volume d'activité total, ses revenus et ses pertes et profits
- Principales lignes de produits dans chaque domaine d'activité.

4.4. MODES D'EXPLOITATION DES SERVICES

- Service du courrier traditionnel
 - Types de modes opératoires. Recours aux technologies, etc., dans les principales villes
 - Capacité d'exploitation journalière théorique pour les opérations de tri et de distribution du courrier. Pourcentage de la capacité théorique actuellement exploitée
 - Volume journalier et annuel d'activités
 - Productivité. Nombre d'envois traités par employé par année
- Service du courrier express
- Autres domaines d'activité

ANNEXE 3

4.5. PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

- Volume d'activités – (cinq dernières années)

	Millions d'envois par an				
	2013	2014	2015	2016	2017
Courrier – Lettres et imprimés					
Courrier – Colis					
TOTAL COURRIER					
Service de messagerie – Documents et colis					
TOTAL					

	Millions de dollars des États-Unis				
	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes					
Dépenses					
PROFITS/PERTES					

4.6. INFRASTRUCTURE

- Nombre d'établissements exploités directement par les services postaux
- Nombre d'établissements exploités par des sous-traitants
- Nombres d'établissements d'un autre type, le cas échéant
- Nombre de boîtes postales
- Nombre de boîtes de relevage (sur le trottoir, à l'intérieur de bâtiments)
- Nombre de centres de tri principaux
- Nombre de centres de tri annexes
- Nombre de véhicules lui appartenant en propre et/ou appartenant à des sous-traitants
- Nombre de motocyclettes
- Nombre de bicyclettes
- Capacité informatique
 - Au niveau des modes opératoires utilisant une technologie postale spécifique
 - Au niveau des modes opératoires utilisant l'informatique
 - Au niveau des processus administratifs

4.7. CONDITIONS DE PRESTATION DES SERVICES

4.7.1. Étendue de couverture du réseau postal – Service de dépôt

- Nombre total de bureaux du réseau postal national
- Nombre total de localités desservies par le réseau postal

- Population totale représentée par les localités desservies
- Pourcentage de la population nationale disposant du service de dépôt de courrier

4.7.2. Étendue de couverture du réseau postal – Service de distribution

- Nombre total de bureaux du réseau postal national assurant un service de distribution à domicile, y compris sous certaines formes particulières (batteries de boîtes aux lettres sur place)
- Nombre total de localités où la distribution à domicile est assurée
- Population totale représentée par les localités desservies
- Pourcentage de la population nationale disposant du service de distribution à domicile

4.7.3. Régularité du service

- Normes régissant la régularité du service de transport du courrier en dehors des grandes villes. Régularité du service de ramassage et de transport du courrier dans les localités de petite à moyenne dimension
- Normes formelles ou informelles régissant les horaires de fonctionnement des bureaux de poste dans les villes de grande et moyenne importance et les petites villes et villages. Nombre de jours par semaine et d'heures par jour. Bureaux de poste sédentaires et mobiles. Bureaux exploités directement par les services postaux et par des sous-traitants
- Normes formelles ou informelles de ramassage du courrier dans les boîtes de relevage en bordure de trottoir ou les boîtes aux lettres installées à l'intérieur de bâtiments
- Le cas échéant, normes relatives aux distances maximales entre les logements et le bureau de poste ou le point d'accès aux services le plus proche. Zone de desserte maximale en kilomètres carrés par bureau de poste de plein exercice. Nombre maximal d'habitants par bureau de poste de plein exercice.

4.7.4. Rapidité

- Normes de distribution du courrier de l'opérateur désigné pour les différentes classes de service et zones de desserte. Indiquer les normes de distribution en heures ou jours ainsi que le pourcentage du courrier distribué dans les délais. Indiquer, le cas échéant, les directives et critères applicables ainsi que les objectifs fixés par l'opérateur désigné ou l'organisme de régulation
- Mode d'information des usagers sur les obligations de l'opérateur désigné en ce qui concerne les délais de distribution du courrier
- Taux de respect des obligations en question. Fiabilité

ANNEXE 3

- 4.7.5. Sécurité des modes opératoires
- Normes et indicateurs en place pour les vols, pertes et spoliations du courrier. Autres irrégularités
 - Système de sécurité postale. Moyens et recours disponibles en matière de sécurité
- 4.7.6. Système de communication des réclamations
- Dispositif de prise en considération des plaintes et réclamations
 - Délais de réponse établis
 - Contrôle et suivi des délais de réponse et de règlement
- 4.7.7. Prestación de servicio de encomiendas
- Volume d'activités à l'échelle nationale. Quantités de colis internationaux arrivants et partants
 - Trafic de colis nationaux et internationaux en part du volume de marché estimé
 - Modes opératoires. Moyens de traitement, de tri et de distribution du courrier
 - Norme de distribution des colis nationaux. Norme de distribution des colis internationaux arrivants
 - Simplification des formalités douanières pour les colis internationaux arrivants. Adéquation des ressources techniques et informatiques et des normes les concernant
 - Vision commerciale et perception des obligations de l'opérateur désigné pour le service des colis dans le cadre de sa mission de service postal universel.

PARTIE 5. Proposition globale préliminaire

- 5.1 Quels sont les services que vous jugez nécessaire d'inclure dans le service postal universel national en plus des services essentiels obligatoires prescrits par la Convention postale universelle?
- 5.2 Donc, à votre avis, quels sont les services qui devraient être assurés dans le cadre du service postal universel national?
- 5.3 Quel pourcentage minimal de la population devrait bénéficier d'un accès aux services relevant du service postal universel indiqués sous 2? Sous quel délai cet objectif de service universel devrait-il être atteint et selon quel rythme de progression?
- 5.4 En fonction de la réponse indiquée à la question précédente, avec quelle régularité le service de distribution à domicile prévu dans le cadre du service postal universel devrait-il être assuré dans les petits villages et les hameaux?
- 5.5 Quelles normes de distribution devraient être établies pour les villes, sur l'ensemble du territoire national et pour les zones rurales en ce qui concerne la prestation du service postal universel? Quel est le pourcentage du volume de courrier qui devrait se conformer à ces normes? Indiquer les évolutions envisagées concernant les normes de distribution et le pourcentage de distribution dans les délais.
- 5.6 Quelle serait votre proposition de formulation de la politique sectorielle pour faciliter, à l'échelle nationale, le développement du service postal universel et l'industrie postale? Présenter trois ou quatre propositions de prises de position relatives au cadre juridique et au marché postal, à l'opérateur désigné et aux investissements nécessaires à sa modernisation et à son développement, aux aspects essentiels de la réglementation postale, à la contribution du secteur postal au progrès national et à l'intervention des entreprises privées.
- 5.7 Quelle serait votre proposition de financement du service postal universel national en vue d'assurer la viabilité à long terme des investissements réalisés pour sa modernisation et son développement, sans l'apport de fonds extérieurs à l'exploitation des services, dans le cadre d'un modèle instituant des services réservés sur lesquels l'opérateur désigné détiendrait des droits d'exclusivité? Comment ce secteur de services réservés serait-il défini sur le plan juridique, par classe de service, poids des envois et prix garanti?
- 5.8 Quel type de cadre juridique votre proposition de mécanisme de financement induirait-elle pour l'exploitation des services sur le marché postal? Quels seraient les types de sanctions requis à l'appui de ce mécanisme de financement pour garantir la protection du secteur des services réservés?
- 5.9 Pourriez-vous élaborer une proposition de réforme postale s'articulant autour des besoins de financement du service postal universel? Comment cette proposition se présenterait-elle?



SECTION III
Financement du service postal universel





Coûts du service postal universel

III 1.1

Importance du financement du service postal universel

Il existe un vaste éventail de formules possibles pour le financement du service postal universel. Toutefois, pour choisir un mécanisme de financement, il convient de tenir compte de certains principes fondamentaux qui sont indissociables du contexte propre à chaque pays.

La prestation du service postal universel est une obligation dont l'exécution doit être garantie par le gouvernement, qui devra s'assurer de la disponibilité des fonds requis à cet effet et de l'existence des mécanismes de financement correspondants.

Ce module n'a pas pour objet d'examiner tous les mécanismes économiques permettant de financer le service postal universel, mais seulement de présenter quelques démarches simples et concrètes à entreprendre pour mener à bien cette tâche.

Par ailleurs, quelle que soit la formule de financement retenue et en préalable à tout travail d'élaboration d'une stratégie d'action, certaines décisions d'orientation doivent généralement être prises.

La question de savoir quelles sont les meilleures méthodes de financement du service postal universel constitue un inépuisable sujet de discussion dans le monde entier. Cependant, dans nombre de pays en développement, les solutions possibles sont plus limitées. En effet, les caractéristiques de leur marché postal et, avant tout, les problèmes rencontrés pour y faire appliquer les décisions et réglementations, soit du fait de l'absence d'organismes de réglementation, soit, bien souvent, en raison des faiblesses des entités de régulation existantes, excluent tout recours à un mode de financement économique soumis à des procédures de contrôle extérieur.

Dans les pays industrialisés, dotés de structures de régulation matures, le débat porte sur l'extension du service universel en partant du point de vue que les besoins sont déjà couverts. En outre, avec la transformation des opérateurs désignés en entreprises commerciales parfois totalement privatisées, la réduction des coûts liés au service postal universel est envisagée, surtout en ce qui concerne la couverture géographique.

Dans les pays en développement, la situation n'est pas du tout la même, et le service postal universel reste un concept inexistant pour une partie de la

population. Par conséquent, il est important de ne pas transposer les débats sur ce sujet à des régions et des réalités très différentes.

Il est surtout important de noter que, dans tous les pays, même les plus avancés, le gouvernement a absolument besoin de jouer un rôle prépondérant dans ce domaine et de prendre les décisions qui s'imposent en sa capacité de garant du service postal universel. Ces décisions constitueront le point d'ancrage requis pour assurer la continuité de fonctionnement du service postal universel, selon les critères établis pour la prestation des services.

La question du financement du service postal universel relève donc de considérations autant économiques que politiques et, dans les deux cas, les décisions qui en seront le fruit ne sauraient nécessairement faire le bonheur de tous. Néanmoins, il est tout aussi clair que l'essentiel réside dans l'instauration d'un système privilégiant la stabilité à long terme, mais aussi la simplicité d'application, afin qu'il puisse être effectivement mis en œuvre sans nécessiter de multiples contrôles.

Dans cette démarche, il ne faut jamais perdre de vue le fait que la meilleure formule de financement est celle qui, tout en garantissant la prestation du service postal universel, laisse à l'opérateur désigné suffisamment de marge de manœuvre pour assurer son propre développement en interne, dans l'intérêt de toutes les parties prenantes.

III 1.2

Critères d'évaluation des coûts

Le traitement des aspects économiques exige beaucoup de rigueur et une réflexion attentive sur le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

Plus précisément, en abordant les questions économiques qui touchent au service postal universel, il est important de ne jamais fixer des objectifs trop ou pas assez exigeants en termes de services, compte tenu de l'impact direct qu'aura chaque extrême sur le coût et la faisabilité économique de leur prestation. Il est tout aussi primordial de tenir compte de

l'environnement au sein duquel les services en question sont exploités. Dans le cas du service postal universel dans les pays en développement, les difficultés sont nombreuses en ce qui concerne l'organisation de l'opérateur désigné et les règles de fonctionnement du marché postal.

L'interrogation de base qui, lors des discussions relatives aux décisions à prendre pour le service postal universel, est couramment formulée par les responsables gouvernementaux et autres intéressés est la suivante: «Quel est le coût du service postal universel?» Pour apporter une réponse précise et pertinente à cette question, il faut pouvoir se fonder sur des critères valables d'appréciation des coûts acceptés comme tels par les autorités économiques, et sur une définition précise des coûts du service postal universel.

Dans ce cadre, les coûts du service postal universel sont à définir comme:

«L'ensemble des coûts encourus par l'opérateur désigné pour assurer les prestations qui relèvent de son obligation de service postal universel.»

Cette conception et formulation simple des coûts du service postal universel a aidé beaucoup de pays industrialisés et en développement à bien cerner les contraintes économiques et financières associées à la prestation du service postal universel. Toutes les charges qui s'y rapportent doivent être prises en considération, c'est-à-dire les coûts fixes et variables, directs et indirects, de tous les services que recouvre l'obligation de service postal universel du gouvernement, sans oublier les frais engagés pour conduire les démarches opérationnelles, commerciales et administratives sur l'ensemble du territoire.

Certains aspects et attributs du service postal universel peuvent, le cas échéant, prêter à confusion. Le service postal universel est souvent assimilé, à tort, aux services postaux fournis dans les régions où ils coûtent cher, c'est-à-dire les zones rurales à faible trafic ou les lieux où réside une population pauvre ou à faible revenu. La même erreur est commise au sujet de ses coûts et vient fausser les propositions. En effet, les calculs relatifs aux contraintes économiques du service postal universel ne considèrent alors que le coût de l'exploitation des services dans certaines zones isolées ou localités à faible revenu, à l'exclusion de tout autre facteur, ce qui conduit à une sous-évaluation des besoins en recettes et en investissements et limite le potentiel d'expansion du réseau de services.

Dans certains pays, au vu de la part de marché détenue par l'opérateur désigné et des carences affectant les conditions de prestation des services, on constate que les coûts totaux actuels de l'opérateur désigné ne reflètent en rien la charge financière induite par la fourniture d'un niveau acceptable de service postal universel répondant aux besoins de toute la nation. Il est donc important de systématiquement tenir compte à la fois des coûts actuels de l'opérateur désigné et des coûts estimés d'un certain niveau visé de service postal universel.

En s'attaquant à l'analyse des coûts du service postal universel, il ne faut jamais oublier que les coûts constituent un facteur de production contrôlable et qu'il est donc non seulement nécessaire, mais absolument indispensable, de les gérer et de les maîtriser pour pouvoir assurer la prestation du service postal universel. Les coûts de ce dernier sont fonction des conditions de prestation de service voulues, mais aussi des objectifs de productivité et de performance fixés pour l'opérateur postal.

Au fil des ans, les taux de frais terminaux se sont peu à peu rapprochés des coûts et des tarifs propres aux pays, d'où la nécessité de rigoureusement gérer et contrôler les coûts. Pour cette raison, les Pays-membres de l'UPU ont décidé d'utiliser des systèmes de comptabilité analytique.

III 1.3

Calculs des coûts

Les calculs requis à l'appui de la détermination des coûts du service postal universel sont censés considérer les facteurs de coûts suivants:

- **Coût total actualisé des services de base** Il s'agit du coût actuel d'exploitation du réseau de service existant, tenant lieu de scénario de référence, en fonction de l'étendue de couverture géographique actuelle du réseau postal et de la régularité des services concernés.
- **Coût total du niveau prévu de service postal universel (recommandé)** Il s'agit des coûts encourus en l'état actuel auxquels sont ajoutées les dépenses estimées à engager pour introduire de nouveaux services, développer le réseau postal, augmenter la fréquence du service et offrir un certain niveau de qualité associé à une capacité d'exploitation donnée, normalement beaucoup plus importante.
- **Montant estimé des investissements et des coûts d'amortissement** Calculé sur la base de programmes indicatifs de développement du service postal universel sur cinq à dix ans.
- **Calculs des prix et de la valeur du marché** Il s'agit de la détermination des prix, de la valeur du marché et de la part projetée de l'opérateur du service postal universel dans les différents domaines des services postaux visant à apprécier la valeur des revenus futurs qui serviront au financement de l'exploitation et du développement du service postal universel.

La méthode dite du coût total constitue une approche simple et judicieuse pour une prise de décisions éclairée. Il existe d'autres approches tout aussi valables, mais relativement plus complexes et contraignantes, parmi lesquelles la méthode des coûts standard répartis ou des coûts nets évités ou encore de la fixation des prix d'entrée. Cependant, ces approches supposent l'existence d'un certain nombre de conditions qui ne sont tout simplement pas réunies dans la plupart des pays en développement. Il serait donc vain d'entreprendre d'expliquer par le menu des méthodes et procédures qui risquent fort de s'avérer inadaptées.

III 1.4

Défis à venir

À l'avenir, les coûts, et la disponibilité de données pertinentes et précises les concernant, constitueront un outil crucial de gestion du service postal universel tant à l'usage de l'opérateur désigné que de l'autorité de réglementation.

D'une part, il faudra que l'opérateur désigné remplisse toutes les conditions de prestation des services qui sont exigées de lui en vertu de la loi postale et de son règlement d'exécution, et dont le régulateur, mais aussi les clients, veillera à la mise en application. D'autre part, il devra s'adapter à l'environnement postal global et aux évolutions actuelles, allant dans le sens d'une libéralisation du marché, d'une intensification de la concurrence, d'un recours accru aux technologies et d'une tendance croissante à la substitution des produits. Pour ce faire, il lui faudra adopter des pratiques de gestion extrêmement pointues et professionnelles et être capable de hauts niveaux de productivité et de performance.

Les exigences dictées par la législation postale constituent un défi permanent pour l'opérateur désigné, qui doit réussir à concilier des facteurs contradictoires avec, d'un côté, le nécessaire développement du réseau postal pour rester en phase avec la croissance de la population nationale, des normes de qualité plus exigeantes, des augmentations de salaires et une hausse généralisée des coûts et, de l'autre, une diminution prévisible des revenus liée au déclin des volumes de courrier, du fait de sa substitution par les moyens de communication numériques (affectant en tout premier lieu les modes de facturation), et une baisse des prix sous l'effet d'une pression concurrentielle accrue.

Tous ces éléments réunis appellent une gestion efficace des démarches visant à promouvoir le progrès technologique et accroître la productivité, l'efficacité et la valeur ajoutée des services postaux, car si elles ne sont pas conduites avec la rigueur technique et stratégique nécessaire, elles pourraient mettre à mal toutes les prévisions établies.



Modes de financement

III 2.1

Facteurs conditionnant les choix de financement

Si la question centrale à traiter lors de la mise en place du cadre juridique pour le secteur postal concerne la prestation du service postal universel à l'échelle nationale, la principale décision à prendre au sujet du service postal universel a trait aux sources de financement des obligations qu'il représente pour le gouvernement. Cette décision est cruciale, car elle constitue la base d'établissement des règles du marché pour l'exploitation des services postaux. Elle affectera les intérêts des entreprises privées et, dans certains cas, pourra devenir une décision politique à même d'ébranler la détermination à répondre aux besoins du pays. Elle déterminera les limites à fixer à l'intervention du secteur privé dans les segments des activités postales ouverts à la concurrence.

Dans les pays en développement, des opérateurs aux intérêts discordants sont en concurrence. Si l'opérateur désigné découle des politiques publiques et est tenu de garantir la prestation du service postal universel, les opérateurs privés sont à but lucratif uniquement, ce qui est tout à fait respectable.

Strictement parlant, les entreprises privées préféreraient exercer leurs activités sur le marché postal sans restriction aucune et ne pas être tenues de verser une contrepartie financière au droit d'exploiter un service public stratégique, essentiel pour le pays. Elles n'ont aucun intérêt à intervenir dans des zones géographiques non rentables où elles risquent d'encourir des pertes ou de dégager moins de bénéfices.

Aussi, sur un plan purement commercial, un système d'organisation du marché doté d'un cadre juridique imposant certaines restrictions destinées à garantir l'exécution des obligations de service postal universel de l'État aura pour effet de créer des pressions et de susciter des oppositions. Toutefois, comme évoqué plus haut, la mise en place de conditions autour du service postal universel passe aussi par l'examen des options envisageables d'un point de vue politique. Les décisions ne peuvent pas toutes se fonder sur des considérations économiques. Il y a toujours un choix politique à faire et, quel qu'il soit, il ne sera pas forcément placé sous le signe de la neutralité.

Le financement du service postal universel sur le territoire national peut être facilité ou complexifié par un certain nombre de facteurs qui, pour la plupart, peuvent être modulés de sorte à répondre aux besoins existants. Ce sont notamment les suivants:

- **Niveau de développement de l'opérateur désigné** – Lorsque des opérateurs désignés puissants, voire extrêmement puissants, sont en place, comme cela est le cas dans les pays industrialisés, il est plus facile de financer le service postal universel et les démarches de réforme postale. Certains opérateurs sont à l'inverse moins solides, voire très faibles, et ne sont pas en mesure de financer durablement le service postal universel; ils rentrent alors dans un cercle vicieux, car l'affaiblissement de l'opérateur désigné ne peut qu'entraîner celui du service postal universel. Voilà pourquoi il faut entreprendre des travaux de réforme, dans une perspective de renforcement à long terme de la position de l'opérateur désigné, pour faciliter l'instauration d'un mécanisme approprié de financement des services
- **Organisation du fonctionnement du marché postal** – Les pays industrialisés et en développement où le marché postal obéit à des règles modernes et où l'opérateur désigné bénéficie d'un secteur de services réservés ont réussi à assurer l'autonomie financière à long terme de ce dernier et à développer les services postaux.

L'absence d'un cadre légal et réglementaire à jour applicable au secteur postal ou encore l'inapplicabilité des règles et dispositions relatives aux conditions d'exercice sur le marché postal constituent une lourde entrave à la fourniture du service postal universel.

Outre ces facteurs, un certain nombre d'autres aspects doivent être pris en considération dans le cadre de toute prise de décisions relatives au financement du service postal universel.

• Autres facteurs d'influence

- *Investissement.* Manque d'investissement et capacité interne limitée à générer de la trésorerie au niveau du gouvernement national
- *Technologie.* Grave retard technologique en ce qui concerne l'utilisation des technologies postales, de l'information et/ou des communications
- *Fonction régulatrice.* Exercice limité, voire inexistant, par le gouvernement, des fonctions de régulation
- *Niveau de développement national.* Des niveaux supérieurs de développement sous-tendus par des composantes infrastructurelles telles que les services postaux favorisent une meilleure appréhension des besoins existants et une forte mobilisation en faveur de la création d'un environnement porteur

III 2.2

Mécanismes de financement

Au sein de l'environnement postal actuel et en devenir, conditionné par les impératifs du marché, la mondialisation et la libéralisation économique, la situation des administrations postales nationales des pays industrialisés et en développement est extrêmement différente de celle qui prévalait il y a quinze, trente ou quarante ans. Les modèles économiques qui étaient alors en place sont aujourd'hui devenus obsolètes et inopérants.

L'impossibilité de pourvoir au financement du service postal universel pour cause de manque de fonds est une situation extrêmement courante au niveau des gouvernements, qui allèguent le plus souvent du fait qu'ils ne disposent même pas des fonds requis pour répondre à des besoins plus urgents de développement social dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la sécurité, etc., alors que les activités postales sont de nature commerciale et devraient donc s'autofinancer.

Les gouvernements doivent se débarrasser de tous les fardeaux économiques évitables et donc couper court aussi rapidement que possible aux octrois de fonds publics destinés à combler les déficits d'exploitation des services postaux. Ils cherchent donc à mettre en place un mécanisme d'autofinancement viable et durable à l'appui de la prestation des services essentiels qu'ils ont l'obligation d'assurer.

En théorie, il existe une gamme étendue de formules de financement du service postal universel. Toutefois, dans la pratique et compte tenu des conditions observables à l'échelle des pays et du monde, il n'y a pas lieu de se lancer dans de longs développements sur des modèles de base qui ont fort peu de chances d'être concrètement appliqués et de donner des résultats satisfaisants. L'expérience a montré que, dans les pays industrialisés aussi bien qu'en développement, **le mode de financement du service postal universel qui donne les meilleurs résultats est celui qui s'appuie sur les fonds dégagés par l'exploitation de services réservés**, clairement spécifiés et légalement protégés par un dispositif juridique d'encadrement

du marché postal associé à des efforts soutenus de réforme de l'opérateur désigné, des services postaux et du secteur dans son ensemble.

Historiquement, le financement du service public des postes découlait de ce qu'on appelle le «monopole postal», composé d'un ensemble de services réservés à l'État qui assurait directement la prestation du service postal. En règle générale, le secteur de services réservés se limitait aux envois de la poste aux lettres. Le monopole s'est progressivement restreint dans de nombreux pays, avec la fixation de limites de poids ou d'un tarif public ainsi qu'avec l'exclusion de services, par exemple le courrier international sortant. Ce sont des pressions du secteur privé, désireux d'occuper une place sur le marché postal, qui ont conduit à la réduction progressive du monopole.

La libéralisation des services urgents (messagerie), qui sont des services à forte valeur ajoutée, a constitué la réforme la plus importante.

Certains pays industrialisés ont eu recours à des modes de financement fondés sur un secteur réservé constitué du service de courrier de première classe ou de la poste aux lettres, systématiquement assorti de dispositions de protection des prix destinées à prévenir les pratiques de tarification abusive de la part des concurrents du secteur privé. Ainsi, les opérateurs privés devaient appliquer un tarif minimal trois ou cinq fois supérieur au tarif correspondant appliqué par l'opérateur désigné.

Dans tous les pays industrialisés, l'opérateur désigné était particulièrement puissant, jouissant d'une position dominante sur le marché de la poste aux lettres (entre 90 et 100% de part de marché) et pouvant compter sur un programme d'investissements pérenne.

Dans les pays en développement, la situation n'était pas la même. En raison du manque d'investissement, la majorité des opérateurs désignés sont devenus obsolètes, ce qui a entraîné l'apparition d'opérateurs privés couvrant les besoins d'une société en constante évolution, notamment ceux des gros expéditeurs. Cette nouvelle concurrence est arrivée sans modification du cadre légal, qui ne prévoyait la plupart du temps aucun mécanisme souple de protection du monopole postal. Par conséquent, le secteur réservé s'est avéré complètement inutile. Encore aujourd'hui, le secteur de services réservés de l'opérateur désigné reste d'actualité dans de nombreux pays. Néanmoins, pour qu'il puisse continuer à fonctionner, il convient d'instaurer un environnement propice à son développement, notamment:

- une législation et une réglementation postales permettant d'assurer le strict respect des principes sous-tendant ce modèle;
- un développement rapide de l'opérateur désigné et de ses services par le biais de démarches réformatrices visant à poser les bases requises pour l'instauration de pratiques commerciales saines et la mise en place de programmes continus d'investissement et de modernisation technologique.

Le plus souvent, le modèle fondé sur un secteur réservé et une protection des prix peut provisoirement nécessiter un soutien financier du gouvernement jusqu'à ce que l'opérateur postal soit parvenu à équilibrer ses comptes et à dégager un excédent, en attendant que les projets d'investissements préliminaires aient été menés à terme.

Les paragraphes qui suivent présentent les principales caractéristiques des trois grands modes de financement possibles du service postal universel, à savoir un financement par l'État, un financement par l'industrie et un secteur de services réservés.

MODÈLE 1 Financement par l'État

Dans ce schéma, le gouvernement a la charge de couvrir tout éventuel déficit d'exploitation lié à la prestation du service postal universel. Il s'agit d'un mécanisme de financement difficile à mettre en œuvre dès lors que les fonds publics sont limités et que d'autres priorités sont à traiter. Il a été adopté par les opérateurs désignés de certains pays industrialisés et ne s'est pas avéré très concluant. La viabilité à long terme de cette formule est, en effet, loin d'être établie.

Toutefois, elle peut constituer une solution temporaire dans les phases de démarrage des processus de réforme et pendant les périodes de transition pour fournir un appui initial aux programmes et projets de développement et de modernisation. Elle peut aussi être adoptée en tant que forme de financement d'appoint dans les cas où l'opérateur désigné traverse des situations de crise inattendues. En tout état de cause, elle ne résoudra en rien les problèmes de productivité, de performance et de compétitivité et va à l'encontre de l'objectif recherché, à savoir transformer l'opérateur postal en une véritable entreprise, indépendante et autofinancée.

Bien que pouvant être perçu comme un système de rémunération des services obligatoires assurés par l'opérateur postal pour le compte de l'État, ce mode de financement a tendance à toujours plus puiser dans les fonds publics pour couvrir des coûts qui ne cessent de croître. En l'absence d'une législation adéquate à l'appui, il n'apporte aucune sécurité à long terme et est constamment en butte aux changements politiques.

Il ne reste pas moins qu'il ne faut pas ignorer l'expérience des pays industrialisés qui ont totalement éliminé le secteur de services réservés. Conscients du fait que la prestation du service universel peut créer des déficits, les gouvernements de certains de ces pays ont souscrit des «contrats de gestion» en vertu desquels ils donnent des moyens financiers à l'opérateur désigné en contrepartie du service universel ou pour la prestation d'un service donné à tarif réduit défini par les politiques publiques.

Quoi qu'il en soit, il est illusoire de penser que les opérateurs désignés recevront aveuglément des fonds de l'État. Des aides publiques peuvent être versées pour certains services, mais à condition de répondre à deux conditions:

- Une comptabilité analytique doit permettre de connaître réellement le coût du service postal universel.
- Un organe de régulation efficace doit vérifier la bonne prestation du service postal universel.

MODÈLE 2 Financement par l'industrie

Ce mode de financement repose sur le paiement de taxes ou de redevances par les opérateurs postaux privés en contrepartie du droit d'exploiter des services postaux. Ces prélèvements peuvent revêtir la forme de montants fixes ou variables versés, selon diverses modalités et conditions, à l'opérateur désigné, au régulateur du service postal universel, au fonds de développement du service postal universel, etc.

Ce système est utilisé dans le secteur des télécommunications; il s'agit généralement de créer un fonds pour le service universel. Il est à la fois compliqué et coûteux de contrôler sa mise en application, qui est donc d'autant plus facilement contournée. De plus, avoir à rétribuer un prestataire de services concurrent n'est pas un principe satisfaisant pour les autres opérateurs, ni pour les clients, qui voient là un impôt supplémentaire.

Quoi qu'il en soit, la mise en place de ce système implique l'existence d'un organe de régulation chargé de surveiller les recettes des opérateurs privés et le respect du service postal universel par l'opérateur désigné.

MODÈLE 3 Secteur de services réservés

Par «secteur de services réservés», on entend un segment donné du marché postal du pays pour lequel l'État, par l'intermédiaire de l'opérateur désigné, dispose d'une concession exclusive au moyen de la définition de services ou de types de services déterminés afin d'assurer le financement effectif et durable de la prestation de ce service public dont l'État est garant.

Le secteur réservé doit être clairement et précisément défini sous les trois grands angles que sont la classe de service, le poids des envois et la protection des prix. Ces trois éléments fondamentaux d'introduction et de délimitation d'un secteur de services réservés doivent être énoncés conjointement et simultanément dans le cadre de la décision initiale de mise en place de ce modèle, car en l'absence de l'un quelconque d'entre eux son champ d'application ne sera pas précisément établi et cela posera des problèmes lors de sa mise en œuvre effective sur le marché postal.

a. Classe de service. En établissant un secteur de services réservés, le gouvernement devra décider des classes de services postaux qui entreront dans la sphère d'exclusivité du seul opérateur désigné.

Normalement, le secteur réservé inclut les services postaux de base pour les envois de la poste aux lettres, et ce en raison de leur importance et de leur volume, mais aussi de la disponibilité des données du marché national sur les tendances observables pour ce type de trafic. Les envois de la poste aux lettres concernent les lettres et les imprimés, la notion de lettres renvoyant ici à tous les messages, à caractère personnel ou professionnel, y compris les factures, les reçus et les écrits et documents commerciaux, et la notion d'imprimés à tous les types de supports imprimés.

En fait, le nombre de services affectés au secteur réservé dépendra des besoins du pays en ce qui concerne la hauteur des recettes à totaliser pour couvrir les coûts de prestation du service postal universel. Le volume et la valeur monétaire des services concernés sont chiffrés séparément et dans leur ensemble, en termes réels, à partir des données relatives au marché postal national pour permettre d'établir la portée à conférer au secteur réservé.

b. Poids des envois. La décision fixant le périmètre du secteur de services réservés doit être extrêmement précise afin d'éviter toute exagération ou minimisation, ce qui impose d'assigner des limites de poids aux envois concernés. Les données individuelles et agrégées résultant des spécifications des différentes classes de service couvertes et des limites de poids des envois correspondants permettront d'apprécier avec justesse la valeur du segment du marché postal à réserver à l'opérateur désigné, dans le cadre d'une concession exclusive qui lui donnera les moyens de dégager suffisamment de recettes pour assurer le financement durable du service postal universel sur le territoire national.

En examinant les modes d'exploitation des services postaux dans les pays où il existe un secteur de services réservés, on constate que la dimension de ce dernier varie en fonction de la maturité du marché postal et du niveau de développement de l'opérateur désigné, et ce, pour l'un comme pour l'autre critère,

d'une manière qui est toujours inversement proportionnelle, sans aucune exception: plus l'opérateur désigné est modernisé, à la pointe de la technologie et à un stade de développement avancé et plus le marché postal est mature, moins le secteur de services réservés est étendu, et réciproquement.

c. Protection des prix pour les services réservés. Les conditions d'exploitation des services sur le marché postal nécessitent une protection des prix des services réservés afin que l'opérateur du service postal universel puisse pleinement et effectivement exercer ses droits d'exclusivité sur le segment concerné et soit moins vulnérable face à l'éventualité de la concurrence déloyale et des prix abusifs que pourraient pratiquer d'autres opérateurs de services postaux.

À cet effet, la réglementation fixant l'étendue des services réservés devra prévoir un prix plancher spécifique à partir duquel les opérateurs privés peuvent fournir ces services.

Ce prix plancher devra être explicitement stipulé dans une clause visant à établir le prix minimal que devront appliquer les autres opérateurs postaux à leurs services, sur la base d'un certain facteur de multiplication (trois, cinq ou dix fois) du prix payé par un client pour effectuer ce même envoi auprès de l'opérateur désigné.

Un tel dispositif empêchera les autres opérateurs postaux d'empiéter sur le segment de marché réservé à l'opérateur désigné avec une offre de services similaires ou simulés.

En articulant la définition et la mise en place du secteur de services réservés autour de ces trois points essentiels, il sera possible d'assurer un mode de financement plus simple, plus efficace et plus durable du service postal universel. Le secteur de services réservés peut être instauré pour une période limitée ou bien indéterminée. Dans un cas comme dans l'autre, l'instrument juridique l'instituant devra être suffisamment souple pour permettre au gouvernement et à l'autorité de régulation d'adapter ses dispositions aux nouveaux besoins en matière de service postal universel et aux évolutions du marché postal.

L'établissement d'un secteur réservé temporaire, et reconfigurable pourra inciter l'opérateur du service postal universel à accélérer ses efforts d'amélioration et de développement des services, à réduire ses coûts et à renforcer sa productivité, son efficacité et la qualité de ses prestations. Toutefois, ces reconfigurations devront toujours être opérées dans le strict respect de la loi afin de ne pas mettre à mal ni compromettre la viabilité et la durabilité du système de financement du service postal universel. Ce mécanisme de financement nécessite également une mise en œuvre consciencieuse des plans et projets de modernisation et de développement des services constitutifs du service postal universel.

Il apparaît que ce système de financement est de plus en plus remis en cause. L'économie et

la société actuelles voient d'un mauvais œil les monopoles et, malgré l'emploi de l'euphémisme «secteur de services réservés», c'est bien d'un monopole qu'il s'agit. Cet état de fait est généralement considéré comme un moyen de garantir des ressources financières à une entité publique souvent inefficace.

Dans les pays industrialisés dans lesquels le marché postal a été libéralisé, l'opérateur désigné a conservé une position dominante grâce à sa solidité et à son image de marque. En revanche, dans les pays en développement, parler de monopoles est quasi impossible, en particulier à cause de l'inefficacité des opérateurs désignés. En outre, et c'est fondamental, il est vain de définir dans la loi un secteur de services réservés en l'absence de mécanismes pour le faire respecter. Lorsque les gouvernements font face à des problèmes graves de sécurité, de santé, etc., il n'est pas réaliste de supposer qu'ils feront la chasse aux opérateurs privés illégaux.

Quel que soit le système choisi, il convient de garder à l'esprit que les fonds doivent être exclusivement consacrés au financement du service universel et ne doivent pas être employés pour les autres activités de l'opérateur désigné.

En outre, certains pays ont eu des difficultés à bien appréhender la différence entre les concepts du service postal universel, d'une part, et du secteur de services réservés, d'autre part. Ce module s'est longuement attardé sur le concept du service postal universel, l'obligation qu'il représente pour le gouvernement et l'engagement souscrit par les signataires de la Convention postale universelle en vue de clairement définir et formuler le service postal universel dans le cadre des dispositions de leur législation nationale. Le service postal universel constitue donc une obligation spécifique du gouvernement envers le grand public en ce qui concerne la prestation des services postaux.

Quant à la notion de services réservés, elle recouvre tout autre chose, à savoir un mécanisme de financement qui, comme décrit plus haut dans cette section, prévoit de réserver un certain segment du marché postal à l'État par l'intermédiaire de l'opérateur désigné, disposant à cet effet d'une concession exclusive afin de pouvoir se procurer les fonds requis pour mener à bien sa mission. Il ne faut pas nécessairement assimiler les notions de «secteur réservé» et de «services postaux de base» à garantir par le gouvernement

Services réservés à l'opérateur désigné

Classe de service

Poids de l'envoi

Protection des prix

III 2.3

Décisions relatives au financement du service postal universel

L'objectif de la prise des décisions relatives à la mise en place d'un mécanisme de financement durable du service postal universel consiste à bien cerner la façon dont le gouvernement peut avoir l'absolue certitude que suffisamment de recettes seront générées pour couvrir les coûts du service postal universel et, par là même, lui permettre de remplir ses obligations.

Les points ci-après résumement les conditions sine qua non à réunir pour une prise de décisions éclairée sur cette question:

- Études et données relatives aux activités postales et à la législation et réglementation en vigueur sur le territoire national. Législation et réglementation prévues aux fins de la réforme juridique et de la restructuration du secteur postal pour l'instauration du service postal universel dans le pays.
- Données et études quantitatives et qualitatives concernant l'offre et la demande de services sur le marché postal national. Décomposition par classes de service, segments de clientèle, etc., des données relatives à la valeur et au volume du marché postal.
- Études et informations sur l'état de développement opérationnel et la situation financière de l'opérateur désigné et précisions sur le niveau de ses besoins de développement et de modernisation. Plans de développement et d'activités pour l'opérateur désigné.
- Études et données sur les coûts prévisionnels du service postal universel au niveau national. Modèle d'estimation des coûts.

À l'aide de ces données, le gouvernement pourra estimer la hauteur du financement requis pour un minimum de dix ans et élaborer ainsi une proposition de formule de financement pour discussion et, le cas échéant, approbation.

Dans la mesure où la conjoncture socioéconomique de nombre de pays en développement et la situation du secteur postal sont telles qu'il est difficile, mais pas impossible, de financer le service postal universel à partir du budget de l'État ou encore de contributions versées par les opérateurs privés, il semble opportun de formuler quelques observations sur le processus décisionnel visant à mettre en place un mécanisme de financement du service postal universel fondé sur le modèle dit du «secteur réservé».

Les études économiques sur le modèle de financement du service postal universel fondé sur un secteur réservé doivent principalement s'appuyer sur des données et études de marché, des informations relatives aux coûts totaux du service postal universel national et un modèle d'estimation de coût correspondant, d'une part, et sur des calculs des coûts du service postal universel envisagé pour la première et la dernière année du plan de développement sur dix ans et sur des données de marché indiquant la part représentée par le service de courrier de la poste aux lettres de base (lettres et imprimés) à même de générer un montant suffisant de recettes pour couvrir ces coûts, lesquels comprennent les frais d'exploitation et le coût d'amortissement des investissements prévus par le plan de développement, d'autre part. Partant de là, toute la tâche consistant à décider du mode de financement du service postal universel peut prendre la forme de la succession des travaux et démarches récapitulés ci-après:

- Collecte de données sur le secteur, le marché et l'opérateur désigné, le modèle d'estimation des coûts du service postal universel et les coûts actuels et prévus.
- Concertations sur les études requises avec le gouvernement, l'opérateur désigné et les responsables de l'organisme de régulation participant aux travaux d'étude économique pour la délimitation du secteur de services réservés.
- Conduite des études techniques visant à établir la portée nécessaire du secteur de services réservés.
- Recoupement et justification des résultats des études techniques susmentionnées.
- Rédaction de dispositions juridiques instituant et délimitant le secteur réservé et fournissant des définitions précises pour ses trois principales caractéristiques, à savoir a) classe de service, b) poids des envois et c) protection des prix.
- Présentation du modèle de financement à ceux qui sont chargés d'en approuver la teneur et de prendre les décisions officielles.

En statuant sur le mécanisme de financement du service postal universel, les responsables gouvernementaux et les législateurs devront prendre toute la mesure de la responsabilité qu'ils assument pour le compte de l'État eu égard à son obligation d'assurer la pérennité du service postal universel. Le financement relève du quantitatif et doit donc être exprimé en termes précis, ou en termes de revenus, de coûts, de valeur du marché, de volume, etc. Pour être saine et objective, la prise de décisions devra s'appuyer sur des simulations et des projections de scénarios spécifiques, développés à partir des informations et données recueillies.

Les décisionnaires devront aussi être conscients de la nécessité de rapidement dissiper les doutes et désamorcer les tensions extérieures que pourront susciter des délibérations portant sur un enjeu aussi important pour le cadre juridique du secteur postal et la prestation du service postal universel que le choix d'un mécanisme de financement durable des services. Parmi les principaux facteurs d'entrave à ce type de processus décisionnel, figurent notamment:

- des mouvements pour une déréglementation des services postaux;
- des pressions exercées par le secteur privé au motif que de telles décisions risquent d'asphyxier ses initiatives et ses investissements;
- la viabilité de l'opérateur désigné et son aptitude à surmonter les principales difficultés en intensifiant ses efforts de modernisation.

La déréglementation du secteur des services en général et des services postaux en particulier est un fait dans de nombreux pays. Pour autant, elle n'aurait pas dû s'accomplir autrement qu'au travers d'une démarche soigneusement planifiée et parfaitement organisée. Dans les pays en développement, il faut absolument veiller à ce qu'elle ne porte pas atteinte au système juridique en place et aux droits de l'homme fondamentaux.

Bien que les travaux de réforme aient progressé plus vite et porté plus de fruits dans les pays industrialisés, où ils ont participé d'un remaniement global par lequel des dispositions ont été prises pour une régulation et la restructuration et modernisation de l'opérateur désigné, avec une exploitation des services sur le marché postal bien structurée et supervisée, il ne faut pas en conclure pour autant que les efforts visant à amener les pays en développement à ce niveau d'accomplissement ne doivent pas envisager les conséquences futures d'une telle initiative.

Pour ces pays, la meilleure façon de garantir de bons résultats consiste à capitaliser sur les expériences d'autres pays et les pratiques exemplaires, qui sont des modèles à suivre dans ce domaine. Le financement viable et durable du service postal universel national est un enjeu trop important pour être laissé au hasard ou faire l'objet de tâtonnements et de fourvoiements. Les pays industrialisés offrent des exemples patents d'instauration réussie d'un secteur de services réservés avec une protection des prix et des règles et dispositions formelles visant à garantir le dû respect des droits d'exclusivité.

Pour évaluer correctement les expériences menées ailleurs, il convient de connaître le contexte qui a prévalu afin d'éviter d'appliquer les mêmes mesures dans une conjoncture totalement différente. Par exemple, dans l'Union européenne, le processus de déréglementation a été mené progressivement sur vingt ans et a permis de passer de monopoles stricts sans réglementation à un marché postal européen doté d'organes de régulation puissants. Dans les pays en développement, il existe des pays où le marché est totalement déréglementé, que ce soit dans les faits ou dans les textes, avec une régulation très faible, voire inexistante. Ainsi, si dans l'Union européenne l'objectif était de disposer de services postaux de meilleure qualité grâce à la concurrence, dans les pays en développement cette concurrence n'a pas été synonyme d'amélioration des services pour la population. Voilà pourquoi il ne faut pas utiliser les mêmes recettes partout.

Créer un secteur de services réservés dans un pays où les services postaux sont totalement déréglementés, dans les faits ou dans les textes, est pratiquement impossible. Dans l'Union européenne, le marché a été ouvert à la concurrence au moyen de mesures légales, mais l'inverse est impossible. En effet, un problème de marché ne peut pas être résolu par des solutions réglementaires; c'est dans cette situation que se trouvent les pays en développement. Il n'est pas réaliste de penser que les opérateurs privés se retireront des services appartenant au secteur réservé par la seule promulgation d'une loi. Cela aurait des conséquences graves sur le plan juridique et humain, et il n'est pas certain que les autorités aient la volonté nécessaire pour faire appliquer une loi de ce type.

Enfin, pour éliminer toute incertitude quant à la viabilité de l'opérateur désigné et à son aptitude, en interne, à se transformer en une organisation moderne dotée d'une capacité d'exploitation suffisante pour satisfaire aux exigences du service postal universel, il est nécessaire de procéder à une évaluation totalement objective de sa situation actuelle. L'opérateur désigné peut proposer des programmes concrets et réalistes de réforme et de modernisation étayés par des plans d'action et d'exploitation correspondants et suffisamment convaincants. Le gouvernement doit avoir connaissance de tous les projets de développement, plans d'activités et besoins en investissements à court et à long terme.

Ainsi, en fonction du contexte spécifique à leur pays, le gouvernement et l'opérateur désigné ont à leur disposition un certain nombre d'options valables et réalistes. Les démarches de réforme et de modernisation de l'opérateur désigné peuvent être confortées par l'établissement de contrats de prestations de conseil, d'orientation, de gestion et d'exploitation avec des opérateurs désignés d'autres pays. Il leur sera également possible de constituer ensemble des alliances et des coentreprises et de conclure d'autres types de partenariats commerciaux pour l'exploitation des services postaux. La question du développement de l'opérateur désigné fait l'objet d'un examen approfondi dans le module IV.



Module III
Cadre juridique de la réforme postale



Introduction

I

Les fonctions de base de réglementation de l'activité postale sont les suivantes:

- Veiller à la prestation adéquate du service postal de base ou du service universel, auquel ont droit tous les habitants du territoire.
- Garantir le respect des normes régissant l'activité postale dans le but de préserver une saine concurrence sur le marché.

II

Dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés du monde entier, les ressources sont limitées et il existe même des situations d'extrême pauvreté.

Dans ces cas-là, les services postaux ne sont pas considérés comme un droit fondamental et ne sont pas intégrés aux plans de développement national. Ils sont relégués au deuxième plan, derrière des besoins plus pressants en matière d'infrastructures de base comme l'électricité, l'assainissement et l'alimentation en eau, voire les services de télécommunication, qui contribuent rapidement à la croissance du produit intérieur brut (PIB) du pays.

En raison de ce désintérêt pour le secteur et du peu de visibilité dont il jouit auprès des autorités des pays de la région, les réglementations postales sont dépassées et floues, le secteur ne bénéficie d'aucun investissement et il n'existe pas de régulateurs efficaces, ce qui a permis le développement hors de tout contrôle d'opérateurs informels dans les secteurs rentables du marché et a rendu difficile, voire impossible, l'accès de la population à des services postaux de base.

Cette situation a généré un cercle vicieux qui a des conséquences négatives sur la prestation des services postaux: ces services sont de mauvaise qualité, ce qui pousse les utilisateurs à chercher d'autres solutions, si elles existent, ou à faire appel à des services à forte valeur ajoutée proposés par des entreprises privées à un prix élevé.

De même, cette situation génère pour l'opérateur désigné un ralentissement du trafic postal, une détérioration de la situation économique et financière, l'absence d'investissements, des coûts élevés et une qualité en baisse, ce qui entretient le cercle vicieux, qui ne bénéficie qu'aux opérateurs informels, qui échappent à toute obligation administrative, fiscale, professionnelle ou vis-à-vis de la sécurité sociale.

Dans ce contexte, la grande perdante est la

population, qui n'a pas accès aux services postaux de base ou alors à un prix exorbitant et/ou avec une qualité de service déplorable. Les entreprises du pays sont également victimes de la situation, qui leur empêche d'avoir accès à un service postal de base de qualité et, dans de nombreux pays de la région, elles choisissent d'assurer elles-mêmes leur service postal, ce qui crée une distorsion supplémentaire sur un marché déjà désorganisé et peu efficace. En outre, les contribuables financent souvent des opérateurs désignés inefficaces qui ne parviennent même pas à l'équilibre financier.

De même, l'opérateur désigné sort lui aussi perdant, car, enfermé dans le cercle vicieux précité, ses parts de marché concernant les envois postaux sont réduites tout comme ses recettes, il propose des services de mauvaise qualité et il ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour réaliser des investissements. Enfin, l'État paie également les pots cassés, car il est condamné à financer l'opérateur désigné par des montants souvent croissants d'année en année en ne recevant en contrepartie qu'un service coûteux, de mauvaise qualité, doté d'une mauvaise image de marque et ne bénéficiant d'aucun investissement. Dans cette situation, il est impossible de profiter des bénéfices potentiels que pourrait générer le réseau postal en sa qualité de réseau national d'infrastructure avec la plus grande capillarité du pays.

Cette désorganisation du secteur postal, ces marchés ouverts, informels et déréglementés et ces opérateurs désignés affaiblis empêchent l'État d'offrir à sa population les services de base auxquels elle a droit.

Face à cette situation, le gouvernement réagit habituellement par des réformes réglementaires partielles et unilatérales d'un ou de plusieurs services ministériels sans chercher le consensus au sein du gouvernement ni la participation des différents acteurs du secteur.

Cette façon de fonctionner, à laquelle s'ajoute la méconnaissance du secteur, le peu de visibilité dont il jouit auprès de l'État et le fait que les réformes sont partielles et techniquement instables et qu'elles ne tiennent pas compte de l'ensemble des facteurs intervenant dans un secteur aussi complexe que le secteur postal, a condamné la plupart des tentatives de réforme réglementaire à l'échec et à l'oubli.

Le présent module a pour objectif de servir d'outil aux pays ayant décidé de réformer leur cadre réglementaire afin de les aider à obtenir de meilleurs résultats.

Il est composé de six chapitres. Le premier vise à exposer au lecteur combien il est important pour les pays, aussi bien sur les plans économique que social, de disposer d'un service public postal constituant une infrastructure en réseau unique reliant l'ensemble de la région.

En outre, ce premier chapitre rappelle les engagements internationaux pris par les pays de la région par l'intermédiaire de leurs délégués plénipotentiaires, qui ont signé les Actes de l'Union postale universelle. Il se termine sur un examen de l'environnement du secteur postal.

Le deuxième chapitre traite de la situation du cadre réglementaire en tenant compte de l'expérience accumulée lors de la réalisation de différentes études portant sur la réforme. Il présente également les pistes à envisager pour lancer un processus de réforme du cadre réglementaire et pour l'inclure dans le processus de réforme intégrale si c'est l'option choisie par le pays.

Le troisième chapitre propose des recommandations normatives et décrit les éléments que doit contenir toute loi postale. Concrètement, un modèle de structure de loi postale est proposé, avec des contenus relatifs à la régulation du marché, au service postal universel ainsi qu'à d'autres dispositions générales qui complètent l'élaboration d'un texte juridique destiné à organiser le secteur et de recommandations portant sur d'éventuels règlements relevant de la loi postale.

Le quatrième chapitre inclut des recommandations pour les pays souhaitant réglementer les obligations de comptabilité analytique: quels objectifs, quels prérequis, quels aspects réglementer.

Enfin, les cinquième et sixième chapitres présentent des suggestions relatives au régime du régulateur postal en insistant sur des aspects comme les modèles juridiques, les recommandations normatives visant à garantir son indépendance et son modèle de fonctionnement. Il est également question de recommandations sur le régime de l'opérateur désigné.

Le module se conclut par différentes annexes qui donnent des détails sur certains aspects des chapitres antérieurs.

Considerations générales sur le secteur postal

1.1

Service public et droit fondamental

Historiquement, le secteur postal a toujours été considéré comme un service public ou un service de base dont l'État assurait la prestation à sa population. Ainsi, la réglementation des États se contentait d'énumérer les services postaux proposés par l'opérateur postal public.

En revanche, ce concept de service public s'est dissout en différents sous-concepts précisant la responsabilité de l'État.

Un des sous-concepts qui découle du concept traditionnel et général de service public est dans ce cas celui du service universel, qui est moins large et plus concret.

Le service universel pourrait être défini comme la part des services publics que l'État serait chargé de garantir. En poussant l'idée à l'extrême dans le domaine du secteur postal, cela pourrait aller jusqu'au principe qui voudrait que tout service postal devrait être **garanti par l'État**, ce qui inclurait même les services de messagerie et de courrier express, à forte valeur ajoutée.

En ce sens, le concept de service universel ne garantit que les services considérés par l'État comme étant fondamentaux pour sa population et dont le marché ne garantirait pas à lui seul la prestation. L'État envisage ces services de base comme la **norme minimale** de service à laquelle a droit l'ensemble de la population.

Le secteur postal a été l'un des derniers à adopter ce concept de service universel, appliquant ainsi un modèle réglementaire déjà présent dans d'autres domaines d'activité comme l'énergie ou les télécommunications.

Le concept de service universel oblige l'État à **déterminer, en termes concrets et quantifiables**, les services inclus, les conditions de prestation, le coût et les mécanismes de financement pérennes qui permettront de supporter cette charge financière.

Les services, les conditions de prestation et le financement doivent **évoluer dans le temps**, à l'inverse d'autres services publics non universels. À cette fin, le gouvernement doit s'engager à réviser régulièrement les obligations du service postal universel, relevant de l'État, en mettant sur pied des plans d'amélioration de la prestation de ces services.

Le concept de service postal universel est dynamique et doit être mis à jour en fonction de l'évolution des communications en général tout en accompagnant le développement socioéconomique des pays. Son objectif est de garantir une infrastructure postale moderne et adaptée pour répondre aux besoins des personnes et des entreprises et contribuer à l'inclusion sociale et à l'intégration nationale.

Un élément important du concept de service universel est la disparition de l'idée traditionnelle qui voulait que l'État soit globalement obligé de combler le déficit de l'opérateur, remplacée par l'idée nouvelle que seul le **déficit généré par les services qualifiés d'universels** serait comblé; cette nouvelle idée introduit également une limite temporelle, le financement prenant fin une fois le déficit comblé.

Les concepts de **service public** et de **service universel** ne sont pas équivalents, ils se complètent.

SERVICE POSTAL PUBLIC: Les services postaux sont des services publics d'intérêt général et, en tant que tels, les États sont chargés de les **RÉGULER** et de les **CONTRÔLER**.

SERVICE POSTAL UNIVERSEL: Il s'agit des services postaux publics qui sont des services de base pour la population et donc que l'État a l'obligation de **GARANTIR** en mettant en place les services, les conditions de prestation et les conditions de financement.

Par conséquent, le service postal n'est pas seulement un service public; c'est également un droit fondamental qui doit être garanti par les États et qui est inscrit dans la majorité des constitutions nationales.

Certes, les progrès technologiques au niveau des communications interpersonnelles ont un impact sur l'activité postale, mais celle-ci joue toujours un rôle fondamental, en particulier dans des contextes comme ceux des pays en développement, où certaines grandes régions ne sont reliées à aucun autre moyen de communication à l'exception des services postaux.

Ainsi, il convient de rappeler que la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, reconnaît, dans son article 25, que «toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer (...) notamment (...) les services sociaux nécessaires», dont font partie les communications postales.

De même, l'article 12 de cette Déclaration énonce que «nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans (...) sa correspondance» et l'article 19 détermine clairement le droit à la communication en disposant que «tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit».

1.2

Bénéfices économiques et sociaux

Dans la plupart des pays, les gouvernements s'intéressent aux services publics générant les recettes les plus importantes (énergie, télécommunications) ainsi qu'à ceux directement liés aux besoins essentiels de la population (réseau d'alimentation en eau, égouts, etc.). Ainsi, le secteur postal a été négligé, car il n'appartient à aucune de ces deux catégories. Cette situation crée un phénomène que l'on peut qualifier d'«**invisibilité du secteur postal**».

Il convient maintenant de souligner que l'avoir majeur que possède le réseau postal public est sa capillarité, qui n'existe dans aucune autre infrastructure, en particulier dans les pays en développement. En outre, il constitue potentiellement le réseau logistique le plus étendu dans tous les pays, desservant toutes les zones rurales et les régions les plus isolées ainsi que les populations les plus défavorisées (femmes et enfants) pour la distribution de matériels éducatifs et/ou de médicaments essentiels.

Dans le contexte actuel engendré par les nouvelles technologies, ce réseau physique et cette infrastructure ne disparaissent pas: ils deviennent des outils indispensables au développement de services logistiques, financiers, voire d'accès à ces nouvelles technologies.

Ainsi, disposer d'une infrastructure dotée d'une **capillarité unique** permet de transporter des messages, des marchandises et de l'argent dans tout le pays ou vers d'autres pays au bénéfice des habitants et des entreprises nationales.

Disposer d'une **INFRASTRUCTURE POSTALE DE QUALITÉ** qui permette de garantir les services de base de la population crée sans aucun doute des synergies pour pouvoir assurer la prestation d'autres services à valeur ajoutée sur le marché permettant à l'opérateur désigné de générer des recettes supplémentaires et d'être moins dépendant des subventions de l'État.

Un **RÉSEAU POSTAL PUBLIC** adapté sert de **PLATE-FORME** pour proposer de nouvelles activités financières, logistiques, de télécommunications, de diversification de l'offre de produits dans le réseau de guichets, de coopération avec l'administration publique et de collaboration public-privé avec d'autres opérateurs postaux; tout cela crée un nouveau tableau qui transforme les opérateurs publics traditionnels.

Le service postal est particulièrement important pour les agglomérations rurales. Il ne faut pas oublier que la pauvreté en milieu rural est un problème grave, ce qui crée un phénomène migratoire des zones rurales, qui se dépeuplent, vers les zones urbaines, où la pression sociale s'accroît.

Une infrastructure en réseau, comme celle proposée par le secteur postal, peut contribuer à résoudre ce problème en dynamisant les zones rurales. Pour cela, il faut développer les services de communication dans ces zones, ce qui augmente la quantité d'information, l'accès à l'information et les échanges de marchandises circulant au moyen des services postaux.

AVANTAGES POUR LA SOCIÉTÉ

Cohésion territoriale

Met à la disposition des entreprises des **RÉSEAUX DE DISTRIBUTION DE LEURS PRODUITS** de proximité, ce qui favorise leur pérennisation et évite le dépeuplement des territoires.

Inclusion sociale

Permet la prestation de **SERVICES GOUVERNEMENTAUX** à travers un réseau postal universel qui s'étend jusqu'aux zones rurales et aux lieux difficiles d'accès (pour la distribution de médicaments ou de livres pour les écoles ou les bibliothèques, la gestion des permis ou des assurances santé, le paiement des retraites, les licences, etc.). Permet l'envoi et la réception de documents officiels, le paiement des retraites, le versement des impôts, etc.

Accès aux droits fondamentaux

Contribution du réseau postal public aux Objectifs de développement durable:

- Éradiquer l'extrême pauvreté et la faim
- Permettre l'accès de tous à l'éducation primaire et secondaire
- Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que l'autonomisation de ces dernières
- Développer la couverture sanitaire universelle
- Disposer d'énergie propre dans les pays en développement
- Réduire la fracture numérique et promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise
- Garantir la durabilité de l'environnement

AVANTAGES ÉCONOMIQUES

Augmentation du produit intérieur brut

Il existe un lien entre l'augmentation de l'activité postale et l'augmentation du PIB d'un pays.

Investissement et emploi

Il s'agit d'encourager le commerce international, en particulier les exportations du pays. Ce nouveau moyen de commercialisation et de distribution des marchandises génère des possibilités d'investissement dans un environnement mondialisé, ce qui crée par conséquent des emplois.

Synergie avec d'autres activités

Générer des synergies avec d'autres secteurs d'activité économique (logistique, services financiers, secteur des transports et secteur des télécommunications).

Proposer des services non offerts par les acteurs privés, par exemple des services de télécommunication (points d'accès à Internet, services de téléphonie ou autres communications électroniques), réduisant ainsi la fracture technologique et contribuant à l'augmentation de la pénétration d'Internet dans le pays.

Fournir des services financiers postaux dans les régions rurales ou reculées, ce qui n'est pas rentable pour les établissements financiers; cela favorise la cohésion économique et territoriale du pays ainsi que la compétitivité tout en réduisant l'exclusion sociale.

L'expérience de certains pays en développement, qui ont mis en place un réseau de paiement électronique s'appuyant sur le réseau IFS de l'UPU, est tout à fait remarquable. Ce réseau a prouvé qu'il constitue un moyen important pour attirer des transferts d'argent vers les pays en développement d'où sont issus de nombreux émigrants.

1.3

Engagement international

Le service postal universel est un droit fondamental de tous les citoyens, mais également un engagement international pris par les Pays-membres des organisations internationales susmentionnées (UPU et Unions restreintes).

La signature des Actes des Congrès de l'Union postale universelle, organisés tous les quatre ans, par les délégués plénipotentiaires des Pays-membres engage ces pays appartenant au système des Nations Unies sur les questions postales.

Ces Actes deviennent, une fois signés, de véritables traités internationaux et obligent les Pays-membres signataires à les respecter dès leur entrée en vigueur, quelle que soit la procédure de ratification interne dans chaque pays.

En outre, il convient de préciser que, même si les Actes de l'Union ne sont pas ratifiés en raison de complications dues à la procédure législative d'un Pays-membre, les textes ont tout de même force obligatoire en vertu de la signature des délégués.

Il découle de tout ce qui a été exposé précédemment que les pays sont dans l'obligation de réformer leur cadre juridique pour l'adapter aux engagements qu'ils prennent au niveau international.

Ainsi, avant que les délégués plénipotentiaires ne prennent des engagements internationaux, il convient de vérifier qu'il n'existe aucune incompatibilité entre les normes nationales (en particulier la Constitution) et les ententes ou traités internationaux en cours de négociation en matière postale (p. ex. les Actes de l'Union ou l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce).

1.4

Environnement réglementaire

La réglementation ne doit pas se faire en marge de l'évolution de l'environnement; il convient donc de tenir compte de ces changements à l'heure de réglementer le secteur postal.

D'ailleurs, le secteur postal est en constante transformation, et le cadre réglementaire ne doit pas rester immobile face à ces changements. Il doit s'adapter.

Le cadre réglementaire doit rester attentif à l'évolution de l'environnement et doit changer pour s'y adapter.

Vous trouverez ci-dessous certaines caractéristiques qui font évoluer la façon de réglementer et de comprendre le secteur.

1. TRANSFORMATION DU MARCHÉ

- Diminution des volumes de courrier traditionnel (effet de substitution: téléphone portable, courrier électronique, réseaux sociaux, marketing numérique, facture électronique et notification électronique).
- Augmentation des volumes des services de messagerie et des services de courrier express.
- Augmentation des volumes de colis associée à la hausse du commerce électronique.
- Accroissement de la concurrence et réduction des marges sur le marché des colis et du courrier urgent.
- Accroissement de la concurrence de la part d'autres opérateurs, ce qui redistribue la demande entre un plus grand nombre d'agents.
- Alliances et coopération (accords de collaboration et coentreprises) entre opérateurs désignés ainsi qu'entre opérateurs désignés et opérateurs privés.
- Fusions et acquisitions entre opérateurs.
- Mondialisation de l'économie. Les besoins des grands clients, par exemple les multinationales, peuvent promouvoir l'expansion internationale des opérateurs postaux.
- Tendances des entreprises à la sous-traitance d'activités ne faisant pas partie des activités de base, qui favorise l'augmentation de la demande de services postaux (logistique directe et inverse, gestion de bases de données, publicité, etc.).

Publications connexes à disposition sur le site Web de l'UPU (www.upu.int):

- «*Étude de marché sur les services de lettres, d'envois express et de colis légers internationaux*» (2010).
- «*Évaluer le développement des services électroniques postaux*» (2013).

2. TRANSFORMATIONS OPÉRATIONNELLES

- Diversification de l'offre et des sources de revenus (services financiers, télécommunications, logistique, collaboration avec les pouvoirs publics et optimisation du portefeuille de services proposés dans le réseau de bureaux de poste).
- Adaptation des structures opérationnelles au commerce électronique (place de marché ou site Web pour la gestion des envois postaux à l'intention des petites et moyennes entreprises et points de collecte des colis en libre-service).
- Inclusion des nouvelles technologies dans l'activité postale.
- Internationalisation de l'activité (moyens propres ou en coopération avec d'autres opérateurs).
- Transformation en entreprise/privatisation: structure d'entreprise et passage en propriété privée.
- Réduction des coûts opérationnels grâce à:
 - › l'externalisation des bureaux de poste et des points d'admission vers des services traditionnels (points d'admission ou de service sous-traités dans des stations d'essence, des pharmacies, etc.);
 - › la restructuration du réseau de transports et du traitement du courrier, réduisant ainsi le nombre de centres de traitement et de tri; la génération de volume pour faciliter l'automatisation;
 - › l'optimisation des itinéraires de distribution;
 - › l'assouplissement du coût du travail (contrats temporaires, temps partiel, sous-traitance de services et rémunération à la tâche) et la mise en place de systèmes de contrôle de l'absentéisme;
 - › l'utilisation de technologies de l'information au moment de l'admission du courrier, du tri, des trajets et de la distribution;
 - › des systèmes informatiques de gestion et la comptabilité analytique.

Publications connexes à disposition sur le site Web de l'UPU (www.upu.int):

- «Panorama mondial de l'inclusion financière postale» (2016).
- «ICTs, new services and transformation of the Post» (2010). Cette étude présente sept études de cas d'opérateurs désignés adoptant les nouvelles technologies.

3. TRANSFORMATIONS RÉGLEMENTAIRES

- Déréglementation progressive du marché postal, à condition d'assurer la pérennité financière du service postal universel.
- Redéfinition des services appartenant aux secteurs réservés en établissant un calendrier et en conditionnant l'entrée en vigueur à l'obtention de résultats opérationnels et de qualité de service.
- Régimes stricts de contrôle des conditions de prestation des services postaux de base.
- Contrôle du prix des services de base.
- Assouplissement du cadre juridique de l'opérateur postal public et contrôle de la réalisation des objectifs.
- Création de régulateurs indépendants spécialisés.

Publications connexes à disposition auprès de l'UPU:

- *Guide pratique pour la réglementation du secteur postal (2014).*



Réglementation dans le processus de réforme postale

2.1

Service public et droit fondamental

En premier lieu, il convient de préciser qu'aucun État n'est doté d'une politique sectorielle déterminant les orientations à suivre par le secteur postal, ce qui fait que celui-ci reste invisible pour les gouvernements. Ainsi, la plupart du temps, cette politique ne fait pas partie des plans de développement national des pays.

La non-inclusion du secteur postal dans les plans de développement national l'empêche d'accéder à l'investissement et au financement nécessaires pour se moderniser sur tous les plans (opérationnel, technologique et réglementaire). L'absence de visibilité du secteur et les facteurs susmentionnés rendent la situation réglementaire assez inquiétante dans la mesure où il n'existe pas de normes juridiques actualisées réglementant l'activité du secteur postal dans le pays dans son ensemble, mais que les normes sont désorganisées et disséminées au sein de différentes réglementations (douanière, fiscale, postale et des transports), ce qui crée la confusion et une grande insécurité juridique.

En premier lieu, la grande majorité de la réglementation s'applique au secteur postal, mais traite exclusivement de l'activité de l'opérateur désigné. Ce type de réglementation est un héritage lorsque l'opérateur désigné était le seul opérateur intervenant sur le marché. Or cette situation a bien changé avec l'arrivée d'opérateurs privés, en particulier dans les segments les plus rentables du marché.

La réglementation de l'activité postale des opérateurs privés n'est que partielle et ne contemple souvent que le point de vue douanier.

De même, il convient de préciser que la réglementation est quasi inexistante en ce qui concerne l'activité des colis et qu'elle se limite à la régulation des envois de la poste aux lettres.

Cette situation est particulièrement grave alors que, d'après les différentes études réalisées dans la région, la majorité des opérateurs désignés ne représentent, en termes de volume d'envois, même pas 10% du marché postal total, voire moins si l'analyse porte sur les recettes du marché.

D'un autre côté, comme la réglementation postale est en grande majorité obsolète et insuffisante, elle s'occupe davantage de réglementer et de contrôler les méthodes de travail que de définir les obligations des opérateurs postaux en ce qui concerne l'accès aux services (admission et distribution à domicile), leur qualité et leur prix.

Cette situation empêche de connaître la qualité du secteur postal dans le pays et d'établir des objectifs progressifs d'amélioration au bénéfice des utilisateurs du service, d'une part, et elle représente une ingérence illégitime dans le mode de fonctionnement des opérateurs, d'autre part, dans la mesure où l'État devrait s'atteler à contrôler le niveau de réalisation des objectifs qui auraient été fixés, le cas échéant, en matière d'accès, de qualité et de prix.

Il découle de tout ce qui a été énoncé ci-dessus que, le plus souvent, les réglementations postales ne font pas mention du concept de service postal universel ni de l'obligation pour l'État de garantir ce service, ce qui est particulièrement inquiétant.

Cela implique que l'État ne connaît pas et n'a pas déterminé les services de base qui doivent être garantis à toute la population, les conditions minimales d'accès, de qualité et de prix qui doivent prévaloir, ni les conditions de financement stables que requiert la prestation adéquate de ces services de base.

Ainsi, la population et les entreprises de la région ne disposent pas d'un accès garanti et adéquat à des services de base d'envois de la poste aux lettres, ni de transport de colis et de marchandises.

Une grande partie de la population, parfois plus de la moitié d'après les études menées dans la région, n'a pas accès à ces services de base (admission et distribution) ou se voit offrir des services de très mauvaise qualité. Ces personnes doivent donc, par exemple pour envoyer des documents ou des marchandises, faire appel à des opérateurs privés qui pratiquent des tarifs très élevés. Ainsi, un pourcentage très important de la population et des entreprises de ces pays est exclu de l'accès à un droit fondamental.

L'analyse de la situation a révélé que régnaient le désordre, les normes obsolètes et caduques ainsi que la méconnaissance du marché postal, ce qui a fait réagir de nombreux pays dans le but de lancer des procédures de réforme du cadre juridique du secteur postal.

Afin de faciliter la prise de décisions en matière de cadre réglementaire, plusieurs outils mis à la disposition des pays par l'UPU et les Unions restreintes (manuels ou guides permettant de choisir des critères et des orientations) peuvent s'avérer utiles pour l'élaboration de nouveaux cadres de réglementation du secteur postal.

L'expérience tirée des processus de réforme du secteur postal entamés dans différents pays a mis en évidence l'importance du volet concernant la réglementation postale.

Le Guide pratique pour la réglementation postale de juin 2014 est un outil d'orientation et d'assistance technique et en particulier des autorités nationales chargées de la réglementation du secteur postal.

Certes, ce sont les pays ayant lancé une procédure de réforme intégrale et méthodique du secteur postal qui en tireront le plus grand profit, mais son utilisation est également recommandée à tous les pays souhaitant faire évoluer le cadre réglementaire de leur secteur postal, même s'ils n'envisagent pas de réformer intégralement ce secteur.

La réforme du cadre réglementaire doit avoir lieu au sein d'un processus de réforme intégrale, cette réforme ne doit pas être menée sans une base technique minimale justifiant le projet ainsi que sans le soutien politique et la participation des différents acteurs du secteur afin d'assurer sa défense.

DIAGNOSTIC GÉNÉRAL DU SECTEUR POSTAL

Cadre réglementaire

- Le secteur postal est exclu des plans de développement national.
- Il n'existe pas de politique propre au secteur postal.
- Les normes sont obsolètes, éparses et insuffisantes.
- C'est l'opérateur public et non le marché qui est réglementé.
- Seule l'activité de la poste aux lettres est réglementée, à l'exclusion des services de colis ou de messagerie.
- Ce sont les tâches opérationnelles qui sont réglementées et non les objectifs d'accès et de qualité.

Régulateur postal

- Seuls quelques rares régulateurs existent.
- Les opérateurs publics exercent des fonctions de régulation.
- Les fonctions de régulation sont réparties (douanes, ministère de tutelle et Ministère de la planification).
- Les régulateurs ne sont pas dotés des moyens suffisants.

Service postal universel

- Le concept de service postal universel n'est pas inclus.
- Ni les services postaux de base ni les conditions de prestation ne sont précisés.
- Aucune cible et aucun objectif d'amélioration ne sont fixés.
- Les conditions de financement durable du service postal universel ne sont pas définies.

Opérateur désigné

- Il n'est pas autonome dans sa gestion.
- Il exerce des fonctions de régulation.
- Ses possibilités d'exploiter le réseau au moyen de nouveaux services ou d'alliances avec d'autres opérateurs sont limitées.
- Les investissements sont inexistantes et la qualité est en baisse.
- L'activité et les recettes décroissent.

De même, il faut rappeler que les initiatives isolées ne bénéficiant pas d'un appui technique et politique ont échoué; les exemples sont nombreux. En raison de l'absence de régulateurs compétents, nombre de ces réformes ont été initiées par l'opérateur désigné lui-même, ce qui a généré des réticences et des doutes sur la neutralité de la réforme de la part des autres acteurs du secteur postal, condamnant ainsi ces réformes à l'échec.

2.2

Réforme du cadre réglementaire

En tenant compte du diagnostic établi ci-dessus concernant l'état du cadre réglementaire, la réforme est considérée par les différents pays comme une absolue nécessité.

Cette réforme, comme nous l'avons vu précédemment, peut être menée dans le cadre d'une réforme intégrale du secteur postal ou en dehors, conformément à la méthode définie par les organisations postales.

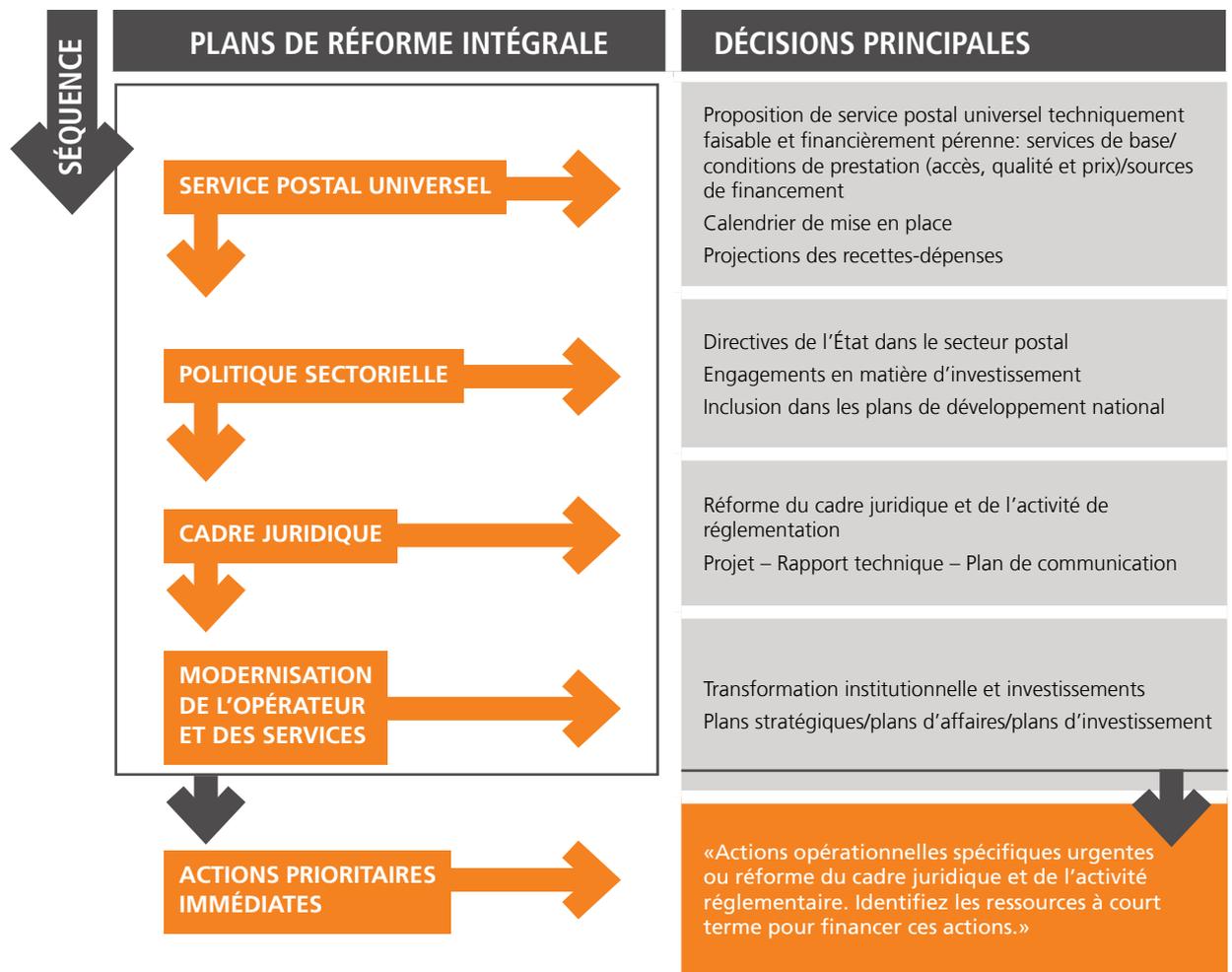
Si le choix se porte sur une réforme du cadre réglementaire au sein d'une procédure de réforme intégrale et méthodique du secteur postal, les différents aspects du secteur – opérationnel, financier, juridique et de marché – seront abordés.

Cette procédure de réforme intégrale doit être un projet national, car elle concerne tout un pan de l'économie du pays (le secteur postal), elle doit être menée de façon progressive et méthodique et faire intervenir tous les agents du secteur (équipe nationale interinstitutionnelle).

La réforme intégrale et méthodique du secteur postal aborde la réforme du cadre réglementaire au moment idéal.

La procédure de réforme intégrale dans laquelle s'inscrirait la réforme du cadre réglementaire serait fondée sur une méthodologie intitulée «plan intégral de réforme et de développement postal» qui consiste à réaliser un diagnostic et recommande de prendre des mesures sur quatre plans pour réformer le secteur postal: service postal universel, politique sectorielle, cadre réglementaire et réforme de l'opérateur et des services ainsi que, subsidiairement, les actions à mener de façon immédiate. Le diagnostic et les mesures sur chacun de ces plans doivent être menés de façon méthodique et intégrale pour que la réalisation des premiers serve d'appui ou d'apport aux suivants.

Ainsi, une fois que le service postal universel devant et pouvant être garanti par l'État aura été défini et précisé, le gouvernement sera en mesure d'établir la politique nationale pour le secteur et pourra proposer au pouvoir législatif le cadre juridique nécessaire pour disposer de l'environnement favorable dans lequel les activités du secteur postal contribueront réellement au développement du pays. C'est dans cet environnement juridique propice que pourra être envisagée la modernisation des services et des opérations grâce aux investissements et à l'utilisation de la technologie.



L'UPU a élaboré des manuels et des guides d'orientation à disposition des pays pour faire office d'outils méthodologiques afin de lancer et de développer un processus de réforme intégrale du secteur postal incluant la réforme du cadre réglementaire:

- Guide de formulation du plan intégral de réforme et de développement postal (mai 2007)
- Manuel pour l'élaboration de la proposition de service postal universel (décembre 2010)
- Guide pour l'élaboration de politiques sectorielles (mars 2011)
- Guide pratique pour la réglementation postale (juin 2014)

L'UPU n'a pas seulement élaboré une méthode de travail concernant la réforme intégrale du secteur postal, elle facilite également son adoption dans les pays qui en font la demande grâce à un groupe d'experts formés à la question de la réforme.

Pour lancer ce processus de réforme, il faut que le gouvernement s'engage formellement à aborder ce processus et que soient désignés un coordonnateur national et une équipe de projet chargés de faire des propositions de réforme avec l'appui des instructeurs spécialisés dans l'utilisation de la méthode à appliquer.

Orientations pour l'élaboration d'un cadre réglementaire postal

3.1

Considérations générales

La régulation du secteur postal est assez semblable à celle des autres industries de réseau que sont l'électricité, le gaz, l'eau ou les télécommunications.

Il ne doit pas s'agir d'un concept figé, mais d'un concept devant évoluer en fonction de la maturité du marché et du degré de concurrence. La régulation est un processus dynamique qui change avec le développement du marché et les transformations technologiques.

3.1.1

Principe de l'intervention réglementaire minimale

Pour faire face à la tendance interventionniste de l'État sur le marché postal, il est principalement recommandé de ne réglementer que ce qui doit absolument l'être; c'est ce qu'on appelle une politique de «déréglementation».

Cela ne signifie pas qu'il faut arrêter de réglementer, mais que seuls les aspects strictement nécessaires doivent l'être, sans intervenir sur le marché sauf pour réglementer les aspects qu'il est incapable de gérer lui-même. Pour appliquer le principe de l'intervention réglementaire minimale et en tenant compte des différents diagnostics réalisés concernant le cadre réglementaire de certains pays de la région, on recommande aux pays de rechercher dans leurs normes en vigueur les aspects réglementant les procédures opérationnelles de l'opérateur désigné et qui devraient être retirés du système juridique pour passer aux mains des opérateurs et être inclus dans les manuels d'opérations internes, dont la modification est plus aisée.

RÉFLEXIONS CONCERNANT LE PRINCIPE DE L'INTERVENTION RÉGLEMENTAIRE MINIMALE

- La réglementation est toujours nécessaire, mais elle doit se limiter aux aspects indispensables, auxiliaires et complémentaires au marché.
- La réglementation doit promouvoir et appuyer le marché sans s'y substituer.
- Il convient de transformer la réglementation excessive et qui se substitue au marché en une réglementation complémentaire au marché.
- Le régulateur doit éviter de tomber dans la tentation de devenir le «gestionnaire caché» des opérateurs qu'il régule.

3.1.2

Principe de l'asymétrie réglementaire

Les réglementations traditionnelles en matière postale régulent tous les sous-marchés postaux de la même façon.

Le régulateur doit au moins faire la distinction entre deux types de situations réglementaires ou de sous-marchés postaux:

- **Marché des services postaux de base:** ce marché, également connu sous le nom de «services postaux traditionnels», comprend les services postaux conventionnels, qui se caractérisent par l'utilisation d'un réseau de transport et de distribution stable ainsi que par la grande capillarité du réseau.
- **Marché des services de messagerie et de courrier express:** ce marché comprend les services postaux à forte valeur ajoutée, où les aspects les plus importants sont le délai, la qualité, la sécurité ou les particularités de l'envoi. En outre, ces services utilisent un réseau de transport et de distribution avec une certaine capillarité qui s'adapte aux besoins ponctuels de chaque cas.

Les services postaux de base sont des services que l'État doit garantir à toute la population. Cette responsabilité l'oblige à les contrôler davantage et à intervenir plus.

La réglementation doit donc être plus poussée afin de réguler l'ensemble des aspects garantissant l'accessibilité à ces services, leur qualité et des tarifs abordables. Des objectifs doivent être fixés et des indicateurs doivent être créés pour mesurer le degré de réalisation de ces objectifs.

3.2

Structure de la loi postale

En revanche, lorsqu'il est question de marchés que l'État n'est pas chargé de garantir – ce qui est le cas du segment de marché des services de messagerie ou de courrier express – ou d'autres marchés n'assurant pas la prestation de services de base, le niveau de réglementation doit être bien moindre.

Sur ces marchés, l'État devrait se contenter de garantir une concurrence loyale entre les opérateurs, de réguler leur accession au statut d'opérateur et le respect des droits de base relatifs à tout envoi postal (inviolabilité et secret des envois postaux, protection des données et envois non admis) ainsi que d'assurer l'application des réglementations générales (douanières, sanitaires et de protection des consommateurs). Il ne doit pas inclure d'obligations en matière d'accessibilité, de qualité ou de prix, car ce ne sont pas des services de base à disposition de la population.

La mise en place d'un cadre de réglementation commence par l'élaboration d'une loi de régulation du secteur postal.

Cette loi doit comprendre un rapport technique présentant un diagnostic de la situation du secteur postal, sur la base des études menées, les répercussions économiques et sociales pour le pays d'un statu quo réglementaire ainsi que les aspects techniques et financiers justifiant le projet.

Quoi qu'il en soit, la loi postale devrait être structurée de façon à inclure, outre un exposé des motifs ou un préambule précisant l'objectif de la loi, des explications par rapport à l'importance que celle-ci revêt pour réorganiser le secteur et une description de son contenu. Les paragraphes ci-après détailleront ces différents points.

3.3

Dispositions générales de la loi postale

Il est nécessaire qu'une loi contienne un article traitant des dispositions générales afin de cerner le projet. Ainsi, elle devrait au moins comprendre les aspects suivants:

Objet et finalité de la loi

L'objet et la finalité de la loi sont définis (p. ex. organiser l'activité des services postaux dans le pays et/ou garantir les services postaux de base).

Champ d'application

Il est recommandé, pour des raisons de sécurité juridique, de préciser les destinataires de la loi. Normalement, le champ d'application s'étend aux personnes physiques ou morales, publiques ou privées, nationales ou étrangères qui assurent la prestation de services considérés comme des services postaux sur le territoire national.

Nature juridique des services postaux

Il est important de définir la nature des services postaux en tant que services publics, services d'intérêt général ou tout statut équivalent utilisé dans d'autres secteurs économiques réglementés (énergie, télécommunications) dans chaque pays. Cette question peut avoir des conséquences majeures sur le plan juridique et doit donc être précisée dans la loi.

Classement des services postaux

Il est important de classer les services postaux afin de faciliter une meilleure compréhension des concepts inclus dans la loi.

Ce classement doit distinguer les services postaux universels des autres services non universels et, parmi les premiers, les services appartenant aux secteurs réservés et ceux qui en sont exclus.

Il convient de préciser que les services considérés comme express ou urgents sont inclus parmi les services postaux non universels (messagerie et courrier express).

Afin de délimiter les deux segments d'activité et d'éviter le pillage du marché des services de base (service postal universel) par le marché des services de messagerie ou de courrier express, le cadre réglementaire devrait préciser les critères ou les conditions minimales devant prévaloir sur ce marché. Par exemple, les opérateurs de messagerie ou de courrier express devront inclure dans leur offre de services un certain nombre de valeurs ajoutées (obligation de livrer, collecte et/ou remise en mains propres, suivi et localisation, confirmation de distribution) et appliquer un prix minimal pour la prestation de ces services (p. ex. cinq ou six fois le prix du service de base proposé par l'opérateur désigné).

3.4

Régime général des services postaux

3.4.1

Droits des utilisateurs des services postaux

Définitions générales

Il est important d'inclure les termes utilisés dans le projet de loi afin d'engendrer une meilleure sécurité juridique.

Envois non admis

Il convient de préciser les envois qui ne peuvent pas circuler sur le réseau postal. Si cette précision est incluse dans la loi, celle-ci doit prévoir l'évolution de la réglementation pour pouvoir modifier la liste plus facilement. Quoi qu'il en soit, les pays doivent tenir compte de l'article 18 de la Convention de l'UPU, qui dresse une liste d'envois non admis ne pouvant pas être expédiés à l'international entre les Pays-membres de l'UPU.

» *Propriété des envois postaux*

Le droit de propriété implique une reconnaissance expresse du fait que les envois sont la propriété de l'expéditeur jusqu'à ce qu'ils arrivent entre les mains du destinataire. L'expéditeur peut donc demander de modifier l'adresse de destination ou solliciter une réexpédition de ces envois tant qu'ils ne sont pas arrivés entre les mains du destinataire. Cela se répercute également sur les personnes ayant le droit de déposer une réclamation en cas d'incident concernant un envoi.

» *Information sur les services postaux*

Il convient d'inscrire sur la liste des droits de base incluse dans la loi le droit à l'information des utilisateurs.

Il doit s'agir du droit pour les utilisateurs à connaître les conditions de prestation des services proposés par les opérateurs postaux (p. ex. prix, délais de distribution, possibilités de réclamation et indemnisations).

» *Traitement adéquat des réclamations par les services postaux*

L'utilisateur doit avoir le droit de déposer des réclamations auprès des opérateurs et celles-ci doivent être traitées. Ces réclamations peuvent être en rapport avec la prestation de tout service postal, et il est recommandé de préciser les faits pouvant faire l'objet d'une réclamation, le délai maximal dont dispose l'opérateur pour répondre et une instance de recours au cas où l'utilisateur serait en désaccord avec la décision.

» *Droits généraux des consommateurs et des utilisateurs*

Il convient de mentionner dans la loi que la réglementation générale en matière de droits des consommateurs et des utilisateurs s'applique aux utilisateurs des services postaux.

1. Description des droits

Il est important que la loi postale comprenne un article traitant spécifiquement des droits de base de tout utilisateur postal. Ces droits deviennent des obligations des opérateurs, qui doivent les respecter.

» *Inviolabilité des envois postaux*

Le droit à l'inviolabilité consiste à interdire la détention et la rétention arbitraire ou illicite des envois postaux, le détournement intentionnel, l'ouverture, le vol, la destruction, la rétention ou la dissimulation et, d'une manière générale, tout abus de confiance dans le traitement du courrier.

» *Secret des envois postaux*

Le droit au secret consiste à garantir que ne sera divulguée aucune donnée sur le contenu, l'existence, le type, l'adresse ou toute autre particularité extérieure des envois postaux.

2. Limites

Il convient d'inclure dans la loi elle-même la réglementation des exceptions aux droits de base comme l'inviolabilité et le secret des envois postaux, par exemple le consentement express du destinataire ou l'autorisation judiciaire correspondante, ainsi que les procédures spécifiques d'intervention des autorités sanitaires ou douanières.

De même, il convient de réglementer les circonstances et la portée des interventions des inspecteurs du régulateur postal.

3.4.2

Accession au statut d'opérateur postal

Toute loi qui régit le secteur postal doit préciser les conditions d'accès au statut d'opérateur postal. Cette loi doit préciser au minimum les aspects suivants.

Conditions générales d'accès au statut d'opérateur

La loi postale doit préciser le type d'habilitation (autorisation, licence, etc.) nécessaire pour pouvoir proposer des services postaux ainsi que les conditions de son octroi (techniques, économiques, fiscales et administratives).

La loi devrait établir le délai de validité de ces autorisations, au terme duquel elles devront être renouvelées. Cela permettra un meilleur contrôle du marché.

Registre public des opérateurs postaux

Le marché est dynamique et il faut contrôler les opérateurs, les services qu'ils offrent, la zone géographique dans laquelle ils opèrent, leur infrastructure administrative et opérationnelle (admission, tri, transport et distribution), les volumes d'envois qu'ils traitent, les montants facturés et les recettes ainsi que certains aspects de la gestion des ressources humaines. Le registre est l'instrument idéal pour cela et pour connaître le marché.

Obligations des opérateurs postaux

La loi postale devrait inclure une liste des obligations des opérateurs postaux en matière de prestation de services.

À titre d'exemple, les obligations ci-après pourraient être incluses:

- Offrir les services dans le respect des conditions stipulées dans leur habilitation.
- Respecter les droits des utilisateurs des services postaux.
- Se soumettre aux exigences du régulateur et lui permettre de mener ses actions de contrôle.
- Transmettre au régulateur les informations demandées à des fins statistiques.

Cette dernière obligation est importante afin de permettre au régulateur de mieux connaître et de mieux contrôler le marché postal, et, en ce sens, il convient que la loi établisse expressément l'obligation pour chacun des opérateurs de fournir des renseignements opérationnels et financiers au régulateur (à des fins statistiques et de connaissance du marché).

Ces renseignements devraient être transmis au moment de l'octroi de l'autorisation, puis sur demande.

La loi doit préciser les taxes que doivent payer les opérateurs postaux pour pouvoir proposer leurs services postaux. Il est nécessaire de prévoir la mise à niveau de ces redevances ou taxes postales.

Les redevances et taxes les plus répandues sont les suivantes:

- Taxe de financement du service postal universel.
- Taxe de financement de l'activité du régulateur postal.
- Taxe de certification de la prestation de services postaux.

La loi doit établir les éléments jugés nécessaires par le système juridique de chaque pays afin de créer les taxes susmentionnées (opérations imposables, assujettis, base imposable, montant à régler, périodicité, exemptions et autres), laissant pour les règlements connexes les aspects de procédure (modèles de perception des taxes ou des redevances, forme et lieu des déclarations).

3.4.3

Régulation des prix

Les fonctions relatives au contrôle des prix des services postaux ne sont pas symétriques, mais devraient varier en fonction du type de service postal dont il s'agit:

1. Services postaux de base (service postal universel)

Il s'agit de services dont le prix exige un contrôle de la part de l'État, qui est chargé de garantir ces services de base à l'ensemble de la population à des prix abordables.

L'article 3.1 de la Convention postale universelle oblige les Pays-membres à fournir les services relevant du service postal universel (services postaux de base offerts par l'État) à des prix abordables.

Par conséquent, la loi postale devrait établir une procédure de contrôle des prix des services de base dans le but de vérifier que ceux-ci soient abordables.

La loi peut régir les aspects suivants:

- a. **Abordabilité:** critères que peut utiliser le régulateur pour fixer le prix abordable (évolution de l'indice des prix, comparaison avec le tarif des autres opérateurs de la région corrigé du pouvoir d'achat (parité du pouvoir d'achat), etc.).

Dans les pays dans lesquels les opérateurs désignés utilisent la comptabilité analytique (v. chapitre V), le rendement pourrait être amélioré en termes de coût en appliquant un coefficient de minoration au pourcentage prévu d'augmentation des prix – par exemple: taux d'inflation (IPC) – X (réductions de coût).

- b. **Périodicité du contrôle:** fréquence à laquelle ces prix doivent être déterminés (annuelle, pluriannuelle).
- c. **Type de contrôle:** en amont (proposition justifiée de prix de la part de l'opérateur et autorisation postérieure du régulateur) ou en aval (communication des prix et contrôle postérieur du régulateur).
- d. **Type de prix:**

Prix fixe: il s'agit du niveau maximal de contrôle par l'État, normalement utilisé pour les services de base appartenant aux secteurs réservés à l'opérateur désigné pour la prestation du service postal universel. Ces services sont ceux qui nécessitent le contrôle le plus poussé de la part du régulateur, dans la mesure où ce sont des services qui ne sont pas ouverts à la concurrence.

Habituellement, pour ces services, le régulateur établit périodiquement (tous les ans ou plusieurs fois par an) des prix fixes sur proposition motivée de l'opérateur désigné.

Prix maximal (Price cap): le prix maximal peut être utilisé pour tous les services de base (appartenant aux secteurs réservés ou soumis à la concurrence), ce qui permet une marge de manœuvre plus importante en matière de gestion commerciale pour l'opérateur postal.

Prix minimal et maximal (intervalle de prix): ce système de prix est exceptionnel et est habituellement utilisé par le régulateur pour établir un prix minimal pour éviter toute pratique de dumping.

2. **Services postaux ne faisant pas partie des services de base (services non universels)**

Il s'agit de services dont le prix n'exige pas un contrôle particulier de la part de l'État, dans la mesure où il s'agit de services à valeur ajoutée que l'État ne garantit pas à la population, mais qui sont couverts par le marché. Pour ces services, c'est donc la liberté de tarification qui prévaut habituellement.

Même si l'État ne contrôle pas directement les prix de ces services, cela n'empêche pas qu'il puisse exister dans le pays des contrôles généraux portant sur le respect du droit de la concurrence (prix d'éviction, accord sur les prix ou toute autre pratique anticoncurrentielle).

3. **Fonctions générales en matière de contrôle des prix pour tous les services**

Il convient de contrôler que tous les opérateurs garantissent la transparence de leurs tarifs en mettant à la disposition des utilisateurs les informations complètes et à jour sur les prix des services proposés (Web, bureaux et régulateur).

4. **Exonérations de paiement des services postaux**

En dernier lieu, la loi doit faire mention des exonérations de paiement des services postaux si le pays a pris des engagements en la matière dans le cadre de conventions internationales.

Dans ce cas, il convient d'inclure expressément les exonérations de paiement pour les expéditeurs auxquels la Convention de l'UPU aurait conféré un tel droit.

3.5

Régime du service postal universel

Le traitement du service postal universel se trouve au «cœur» ou dans le noyau principal de toute loi réglementant le secteur postal. Toute réforme du cadre réglementaire doit accorder une place centrale au service postal universel.

Il ne faut pas oublier que l'inclusion du service postal universel dans la réglementation nationale est une obligation pour tous les Pays-membres de l'UPU.

CONVENTION POSTALE UNIVERSELLE (ACTES DU CONGRÈS D'ISTANBUL – 2018–2021)

Article 3

Service postal universel

1. Pour renforcer le concept d'unicité du territoire postal de l'Union, les Pays-membres veillent à ce que tous les utilisateurs/clients jouissent du droit à un service postal universel qui correspond à une offre de services postaux de base de qualité, fournis de manière permanente en tout point de leur territoire, à des prix abordables.
2. À cette fin, les Pays-membres établissent, dans le cadre de leur législation postale nationale ou par d'autres moyens habituels, la portée des services postaux concernés ainsi que les conditions de qualité et de prix abordables en tenant compte à la fois des besoins de la population et de leurs conditions nationales.
3. Les Pays-membres veillent à ce que les offres de services postaux et les normes de qualité soient respectées par les opérateurs chargés d'assurer le service postal universel.
4. Les Pays-membres veillent à ce que la prestation du service postal universel soit assurée de manière viable, garantissant ainsi sa pérennité.

3.5.1

Concept et portée du service postal universel

Le service postal universel peut être défini comme le service qui doit, en raison de son importance pour les habitants ainsi que pour l'intégration et le développement national, être garanti à toute la population, sur l'ensemble du territoire, sans interruption, et dans des conditions d'accessibilité, de qualité et d'abordabilité prédéfinies.

Ces services doivent obligatoirement être assurés en permanence et jouir d'un financement pérenne.

Quelle que soit la définition choisie par le pays, les éléments ci-après devraient être mentionnés:

- Il s'agit de services postaux de base que l'État a l'obligation de garantir dans le cadre de conventions et d'accords internationaux qu'il a signés.
- L'État doit les garantir à toute sa population, sur l'ensemble de son territoire.
- Ces services doivent être garantis sans interruption, de façon accessible, à des prix abordables et dans des conditions de qualité et de financement pérennes.

Les services et les conditions de prestation devant être inclus dans le service postal universel ne sont pas immuables, mais doivent ÉVOLUER DANS LE TEMPS.

Pour ce faire, le cadre réglementaire doit prévoir la possibilité d'une révision périodique du cadre et des obligations de service postal universel relevant de la responsabilité de l'État, en établissant des plans d'amélioration de la prestation de ces services.

3.5.2

Services à inclure dans le service postal universel

Afin de déterminer les services qui seront désignés par la loi comme étant des services de base devant être garantis par l'État (service postal universel), le pays doit tenir compte des engagements internationaux qui l'obligent (Conventions internationales – en particulier la Convention de l'UPU – et modalités d'application), des politiques socioéconomiques et culturelles nationales, des besoins particuliers de la société, de la situation des services et, surtout, de la viabilité opérationnelle et économique-financière de la prestation de tels services. Rien n'est pire qu'une loi qui inclut dans les services de base des services impossibles à fournir dans de bonnes conditions d'accessibilité et de qualité..

SERVICES MINIMAUX À INCLURE DANS LES SERVICES POSTAUX UNIVERSELS

Au minimum, l'État doit garantir à l'ensemble de sa population les services de base suivants:

- Lettres, cartes postales, imprimés et petits paquets jusqu'à 2 kilogrammes (art. 17.22 de la Convention de l'UPU).
- Envois pour aveugles jusqu'à 7 kilogrammes (art. 17.23 de la Convention de l'UPU).
- Sacs M jusqu'à 30 kilogrammes (art. 17.24 de la Convention de l'UPU)
- Colis jusqu'à 20 kilogrammes (art. 17.7 de la Convention de l'UPU).

Les services qualifiés d'urgents ou à valeur ajoutée devraient être exclus de cette liste; le cadre réglementaire doit donc fixer des critères délimitant ces services.

Services modulables

Les pays peuvent ajouter aux services minimaux de base que sont la poste aux lettres et les paquets d'autres services que l'État considère comme nécessaires pour sa population.

Quoi qu'il arrive, l'État doit justifier le fait que la population a besoin de ces services supplémentaires et mener des études préalables permettant de garantir **leur pérennité financière et leur faisabilité technique** dans de bonnes conditions de qualité et d'accessibilité pour les habitants.

Les États qui ont choisi d'élargir la portée des services qu'ils souhaitent garantir à la population par le biais de l'opérateur désigné ont inclus certains services financiers (mandat de poste simple) ou certains services de télécommunication basiques que le marché n'est pas en mesure de garantir dans certaines régions isolées ou rurales.

Modification des services de base

Le texte de loi devrait laisser la possibilité au gouvernement d'inclure de nouveaux services par voie réglementaire.

3.5.3

Conditions de prestation du service postal universel

1. Considérations générales

La loi ne doit pas se contenter d'énumérer les services de base qui seront garantis à la population, mais elle doit préciser les conditions de prestation de ces services.

En premier lieu, la loi postale devrait déterminer ce qu'on doit comprendre par «conditions de prestation». L'encadré ci-dessous présente les éléments des conditions de prestation qui devraient être expressément traités dans la réglementation postale.

Les éléments ci-après doivent à tout le moins être précisés dans les conditions de prestation des services postaux de base:

- Accès à l'admission et à la distribution des envois postaux.
- Délai et fiabilité en matière de distribution des envois postaux.
- Traitement des réclamations concernant les utilisateurs.
- Sécurité du traitement des envois postaux.
- Informations sur les services.

Il serait bon que le texte de la loi postale précise les objectifs généraux de chacun de ces aspects.

Il est vivement recommandé que la loi renvoie à un règlement ultérieur le calendrier progressif de la réalisation de chacun de ces objectifs. Il faut tenir compte du fait que la réglementation des objectifs de chacune de ces conditions de prestation ne peut se faire dans des termes vagues et généraux, mais qu'il est nécessaire d'utiliser des termes concrets et quantifiables; par conséquent, ces conditions seront plus susceptibles de devoir être modifiées, ce qu'un règlement permettra plus facilement et plus rapidement.

Les conditions de prestation du service postal universel doivent être clairement établies et elles doivent évoluer progressivement à mesure que sont atteints des jalons intermédiaires. Il convient par conséquent d'éviter de les inscrire dans une

loi dont la modification nécessite de respecter des procédures plus longues et plus contraignantes qu'une réglementation.

Par ailleurs, les bases techniques et financières permettant de déterminer chacun des objectifs et d'établir le calendrier progressif d'application devraient être disponibles au moment de commencer l'élaboration du cadre réglementaire, en subordonnant l'approbation du calendrier à la signature entre l'État et l'opérateur désigné d'un plan d'investissement et de développement des services de base qui précise les investissements, les délais et le financement nécessaires pour sa mise en fonctionnement.

2. Accès à l'admission et à la distribution des envois postaux

La loi postale doit contenir, parmi les obligations de base, une mention expresse selon laquelle l'opérateur désigné doit disposer d'un réseau d'admission et de distribution des envois qui garantisse la couverture géographique et démographique des services de base sur tout le territoire national. Il s'agit d'une obligation de base de l'État à laquelle il ne peut pas se soustraire.

En plus de l'obligation fondamentale pour l'opérateur désigné de garantir la couverture intégrale des services de base sur tout le territoire (service postal universel), le cadre réglementaire doit préciser les aspects suivants concernant l'accès à l'admission et à la distribution des envois postaux:

- Procédure d'admission des envois postaux.
- Points d'admission (bureaux de poste, facteurs ruraux, boîtes aux lettres, etc.).
- Fréquence hebdomadaire (nombre de jours par semaine) d'ouverture des unités d'admission.
- Horaire d'ouverture des unités d'admission.
- Fréquence hebdomadaire de distribution des envois postaux de base et modalités de distribution des envois postaux (à domicile, dans des boîtes postales, dans d'autres installations).

Il pourrait être nécessaire de mentionner expressément la possibilité que l'opérateur désigné puisse utiliser pour la prestation du service postal universel des **unités externalisées**.

Cette possibilité est envisagée en particulier lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les points de service et que l'opérateur désigné ne dispose pas des ressources nécessaires pour réaliser les investissements dans les délais impartis. L'externalisation est également recommandée lorsque l'opérateur désigné est obligé d'installer des bureaux dans des emplacements où la demande de services postaux est limitée. Il est également préférable que la loi autorise et encourage, dans le cas de services potentiellement déficitaires, la participation d'autres entités publiques (p. ex. les préfectures ou d'autres entités municipales) susceptibles d'assurer la prestation des services au nom et pour le compte de l'opérateur désigné.

Comme cela a été précisé à maintes reprises, il convient de réfléchir au contenu de chacun des points susmentionnés qui seraient codifiés par la loi postale et à ceux qui relèveraient de règlements connexes en tenant compte de l'importance des contenus, d'une part, et des possibilités de modification de chacun de ces textes, d'autre part.

Il est important que le cadre réglementaire établisse un calendrier progressif de couverture géographique des services de base (accès à l'admission et à la distribution), ce calendrier devant de préférence être précisé dans les règlements connexes (en raison du besoin potentiel d'y apporter des modifications).

3. Délai et fiabilité en matière de distribution

La loi qui régit le secteur postal devrait établir, au titre des obligations de l'opérateur désigné, la distribution des envois postaux de base dans des délais de livraison précis. Dans la pratique, la plupart des pays fixent des objectifs en matière de distribution exclusivement pour les envois de base de la poste aux lettres.

Pour toutes ces raisons, il convient que les délais concrets de distribution soient précisés dans les règlements connexes.

Les objectifs de délais de distribution établis dans le cadre réglementaire pour les services postaux de base (service postal universel) doivent être définis en nombre de jours s'écoulant entre le dépôt ou l'admission de l'envoi et sa distribution à l'adresse du destinataire (J + nombre de jours écoulés), en fonction de l'origine et de la destination des envois.

De même, cet objectif doit être complété par un indicateur de fiabilité qui s'entend comme le pourcentage d'envois distribués dans ce délai.

4. Traitement des réclamations

La loi qui régit le secteur postal devrait établir, parmi les obligations de l'opérateur désigné, les principes généraux en matière de traitement des réclamations concernant les envois postaux de base (service postal universel).

Ces objectifs pourraient être fixés sous la forme du nombre de jours qui s'écoulent entre la présentation des réclamations et la notification de la réponse au plaignant.

5. Sécurité du traitement des envois postaux

La loi qui régit le secteur postal devrait établir, parmi les obligations de l'opérateur désigné, les principes généraux en matière de sécurité du traitement des envois postaux de base (service postal universel).

Les objectifs concrets, qui devraient être précisés dans les règlements connexes, pourraient prendre la forme du nombre d'incidents (pertes d'envois, vols ou détériorations) qui se produisent chaque année pour un nombre prédéfini d'envois. Il conviendrait de fixer un objectif pour les envois de la poste aux lettres et un autre pour les colis (ce dernier devant être plus strict).

6. Information sur les services postaux

La loi doit inclure les principes généraux de l'obligation pour l'opérateur désigné d'informer les utilisateurs au sujet des services postaux de base (service postal universel). Concrètement, l'opérateur désigné doit au moins être soumis à l'obligation d'afficher de façon visible dans l'ensemble du réseau de bureaux de poste des informations à jour sur les jours et les heures d'ouverture, ainsi que des informations sur les conditions de prestation des services.

Il faudrait que ces points concrets soient, pour les raisons déjà exposées, précisés dans les règlements connexes à la loi.

Les sources de financement du service postal universel les plus communément utilisées sont les suivantes:

- Octroi à l'opérateur désigné d'un secteur de services réservés.
- Contribution du secteur.
- Contribution de l'État.

Ces sources de financement sont les plus répandues pour financer les obligations de service postal universel, mais il existe également des pays qui ont imposé des surtaxes sur le prix perçu par les opérateurs postaux. Ainsi, ce sont les utilisateurs des services postaux qui financent en fin de compte le service postal universel.

Secteur de services réservés

Éléments qui définissent le secteur des services réservés

Si la loi prévoit un secteur de services réservés à l'opérateur désigné, elle doit en définir les aspects suivants:

- Services postaux réservés.
- Limite de poids.
- Système de protection du prix.
- Système de contrôle du respect du secteur de services réservés.

3.5.4

Conditions de financement du service postal universel

La prestation du service postal universel devant obligatoirement être garantie par l'État, ce dernier est également responsable d'assurer son financement de façon pérenne. Par conséquent, il faut aller dans le bon sens pour assurer la viabilité et la pérennisation du service.

Pour déterminer les besoins de financement, il faut connaître le coût total des obligations de service universel imposées par l'État à l'opérateur désigné.

Services

Les services réservés concernent généralement les services de base de la poste aux lettres (habituellement les lettres ordinaires).

Il convient de préciser si, outre les services nationaux, les services internationaux sont aussi concernés. Cette précision est particulièrement nécessaire en raison de l'importance des envois internationaux pour l'opérateur désigné.

Si ces services sont réservés, c'est parce que ce sont ceux générant le plus de volume et, par conséquent, les plus susceptibles de générer des revenus.

Limite de poids

La loi doit préciser la limite de poids des services considérés comme réservés.

Généralement, la limite de poids choisie inclut la majorité de ces services. Ce sont habituellement 90% des envois de la poste aux lettres qui pèsent moins de 50 grammes

Il est possible d'inclure une tranche de poids supérieure, puis de la diminuer progressivement.

Protection du prix

Il s'agit d'un élément de protection du secteur de services réservés à l'opérateur désigné.

Cette protection établit que les mêmes services ne pourront être proposés par d'autres opérateurs que si le prix appliqué est au moins un certain nombre de fois (p. ex. trois ou cinq fois) supérieur au prix appliqué par l'opérateur à qui ces services sont réservés.

Ce système s'est révélé très utile et facile à contrôler pour éviter que des concurrents ne cassent les prix.

Actuellement, les lois de la plupart des pays de la région sont floues et ambiguës en ce qui concerne les créneaux de services réservés et, selon les études spécialisées qui ont été menées, ces créneaux ne sont pas respectés par les opérateurs privés ni contrôlés par le régulateur.

Modification du secteur de services réservés

Il est recommandé que la loi confie au gouvernement le pouvoir de réglementer le secteur des services réservés afin d'effectuer les modifications et les ajustements nécessaires, par l'intermédiaire du ministère de tutelle, en accord avec les besoins de financement du service postal universel et l'évolution du marché.

L'autorité de régulation pourra restreindre les services réservés concédés à l'opérateur qui se voit confier la prestation du service postal universel dans la mesure où cela n'aura pas de répercussions sur cette prestation.

Régime transitoire d'application du secteur de services réservés

L'entrée en vigueur du secteur de services réservés pourrait être conditionnée au fait que l'opérateur désigné soit techniquement en mesure de l'assumer dans des conditions de qualité minimales.

Le législateur doit tenir compte du fait que le pire des scénarios est celui où des services sont réservés à un opérateur qui n'a pas les capacités techniques et financières d'en assurer la prestation dans des conditions d'accessibilité et de qualité acceptables.

Contribution du secteur

La contribution des opérateurs postaux privés au financement du service postal universel est l'une des options communément utilisées.

Si cette option est choisie, la loi postale doit déterminer:

- les opérateurs qui sont dans l'obligation de contribuer au financement du service postal universel;
- le pourcentage des revenus annuels bruts que doit représenter la contribution;
- la possibilité de réviser ce pourcentage;
- l'entité chargée de recueillir ces contributions et la procédure utilisée.

Le cadre réglementaire peut déterminer que les contributions soient destinées à un fonds géré par une entité indépendante. Ces contributions pourraient être proportionnelles au niveau de revenus d'exploitation générés par chaque opérateur pour la prestation des services postaux.

Cet aspect étant difficile à négocier avec les associations d'opérateurs postaux privés, il est très important de s'appuyer sur une justification technique et de l'impact économique.

Opérateur désigné pour la prestation du service postal universel

Il convient de souligner que ces contributions sont seulement une partie du système de financement et que, dans le cas où les opérateurs privés ne verseraient pas cette contribution, il faudrait augmenter d'autres sources de financement en élargissant le secteur de services réservés ou en augmentant les montants versés directement par l'État.

De même, cet instrument devrait être de nature transitoire et prévoir la baisse de la contribution des opérateurs en cas de réduction des besoins de financement.

La finalité de ces contributions devrait en outre être publique, et tous les opérateurs versant de l'argent au fonds susmentionné devraient avoir la possibilité de consulter cette information.

Contribution de l'État

Ce financement doit être prévu dans le texte de loi comme un complément des sources de financement exposées précédemment.

C'est-à-dire que l'État doit couvrir les frais découlant des obligations de service postal universel qui n'auraient pas été financés par les ressources propres de l'opérateur désigné et, le cas échéant, par les contributions des opérateurs privés.

Ce financement doit être temporaire jusqu'à ce que l'opérateur désigné atteigne l'autonomie financière.

Il convient de distinguer ce financement du service postal universel du financement destiné aux premiers projets d'investissement et affecté exclusivement à la mise en œuvre du plan d'investissement et de modernisation de l'opérateur désigné et de ses services.

Une autre possibilité de financement du service postal universel souvent évoquée est le financement par les utilisateurs des services eux-mêmes.

Les fonds seraient collectés par les opérateurs en tant qu'agents de l'État grâce à une surtaxe sur le prix final du service et seraient remis à l'État exclusivement aux fins de financement des obligations du service postal universel.

La loi doit inclure expressément les points suivants:

- Désigner l'opérateur postal à qui l'État confie la prestation du service postal universel.
- Les caractéristiques particulières de monopole naturel du service postal universel, en particulier dans sa phase de distribution, font que le coût et les prix appliqués au service postal universel soient plus concurrentiels si la prestation de ces services est assurée par un seul opérateur plutôt que par plusieurs. De fait, en tenant compte de ce qui précède, il n'est jamais arrivé à l'échelle mondiale que le service postal universel soit confié simultanément à plusieurs opérateurs.

Parmi les différentes possibilités qui s'offrent aux États pour choisir l'opérateur à qui ils confieront la prestation du service postal universel, la quasi-totalité des pays ont opté pour l'opérateur désigné.

- Confier à l'opérateur désigné la mise en œuvre des obligations de service postal universel spécifiées dans la loi ainsi que toute autre obligation issue de conventions ou d'accords internationaux signés par le pays en matière de prestations de services postaux.
- Préciser que la désignation implique légalement l'inscription d'office au registre public des opérateurs postaux pour la prestation des services relevant du service postal universel, ainsi que, si c'est l'option choisie par le pays, de tout autre service postal ne relevant pas du service universel.

De même, la loi doit préciser les droits spéciaux accordés à cet opérateur en raison de sa qualité d'opérateur désigné. En général, la loi postale attribue à cet opérateur les droits spéciaux suivants:

- La préférence au dédouanement pour les envois relevant du service postal universel.
- Les exemptions de taxes sur les activités relevant du service postal universel.
- Le droit à l'utilisation exclusive de la dénomination «Poste» ainsi que des signes distinctifs de l'opérateur désigné ou de la nature des services offerts.
- La distribution de timbres ou d'autres moyens d'affranchissement.
- Le droit d'installer des boîtes aux lettres sur la voie publique et dans les lieux publics.
- La mise à disposition par les entités gérant le réseau ferroviaire et les ports et aéroports nationaux d'espaces destinés aux activités d'acheminement des envois postaux relevant du service postal universel.
- Le droit de stationner les véhicules dans des locaux proches des unités opérationnelles et des points de collecte.

3.6

Dispositions finales

Dans les lois postales, le dernier article est habituellement réservé aux fins suivantes:

- Abroger les dispositions incompatibles avec la loi postale.
- Inclure les dispositions transitoires qui permettent le passage de l'ancien régime légal au régime que prétend instaurer la nouvelle loi.
- Établir la date d'entrée en vigueur de la norme.

De même, il convient de profiter de ces dispositions finales pour inclure dans la loi différents points, notamment la ratification des engagements internationaux pris par les pays en matière postale.

Dans certains pays de la région, il n'existe pas de système d'adresses postales ou ce dernier est défaillant. Ce problème a une influence sur la qualité de l'activité postale et sur l'automatisation des processus opérationnels. Il pourrait donc être utile d'inscrire dans la loi l'obligation d'établir une réglementation portant sur le système d'adressage du pays.

Cette réglementation devrait au moins fixer l'obligation de donner une désignation unique, uniforme et publiquement reconnue aux rues et aux bâtiments, les noms des rues devant être dûment indiqués sur des plaques.

- **Collaboration entre les autorités postales et les autorités douanières.**

Il convient que la loi prévoie l'obligation pour les autorités postales et douanières de coopérer et d'agir en coordination dans les limites de leurs compétences. En ce sens, il pourrait être utile d'inclure l'obligation pour les deux parties de signer un accord de collaboration dans les délais

indiqués. Afin de garantir la sauvegarde des intérêts nationaux, cet accord pourrait prévoir des réunions stratégiques annuelles de haut niveau et la création d'un comité de contact permanent poste-douanes; ce comité servirait de cadre à des réunions d'encadrement portant sur la coordination ainsi qu'à l'harmonisation opérationnelle continue entre institutions.

3.7

Desarrollos reglamentarios de la Ley Postal

Il convient qu'au moment de rédiger la loi postale soient établis des critères permettant de déterminer les éléments devant être contenus dans les règlements connexes.

Ce point est loin d'être négligeable, car il faut tenir compte du fait que plus le statut d'une norme est élevé dans la hiérarchie, plus il sera difficile de la modifier.

Chaque pays doit décider, en fonction des critères d'urgence et d'importance, le type de dispositions qui doivent être normalisées par la loi et celles qui devraient l'être par le règlement. Il existe dans tous les cas des critères indicatifs sur la distribution normative des points à réglementer:

- Éléments de détail (quantités, délais) susceptibles d'être fréquemment modifiés.
- Procédures administratives pouvant être régulièrement modifiées (autorisations, réclamations, etc.).

À titre d'exemple, voici quelques règlements connexes potentiels:

- Règlement relatif aux autorisations administratives et au registre des opérateurs publics postaux.
- Règlement relatif au régime de protection des utilisateurs, au traitement des réclamations et au règlement des différends entre opérateurs postaux.
- Règlement relatif aux conditions de prestation du service postal universel.
- Règlement relatif aux conditions en matière de comptabilité et de financement du service postal universel (v. chapitre V).
- Règlement relatif à l'émission de timbres.

Nouvelles fonctions de réglementation postale – comptabilité analytique

4.1

Objectif de la réglementation des obligations comptables

La réglementation des obligations comptables de l'opérateur désigné est un élément clé pour connaître le coût des services de base relatifs aux envois de la poste aux lettres ou de colis dont il assure la prestation.

Cette réglementation permettra également de connaître la part du coût qui correspond aux activités d'admission, de transport, de tri et de distribution de ces services postaux de base.

La comptabilité analytique est un excellent outil de gestion, aussi bien pour les opérateurs que pour les régulateurs.

OBJECTIFS DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

Du point de vue de la réglementation, la comptabilité analytique mise en œuvre doit fournir suffisamment d'informations pour connaître:

- le coût réel des services afin de fixer correctement les prix;
- le coût de la prestation du service postal universel.

Du point de vue opérationnel, mettre en place un système de comptabilité analytique permet à l'opérateur postal de disposer d'un outil précieux pour la prise de décisions en matière de gestion d'entreprise.

À partir du Congrès de Bucarest 2004, l'UPU a approuvé des décisions en lien avec l'objet et les objectifs de la comptabilité analytique ainsi que des décisions portant sur la stratégie pour sa mise en œuvre chez les opérateurs postaux des Pays-membres et sur le bilan des actions menées.

Parmi les avantages de la mise en œuvre d'un système de comptabilité analytique, l'UPU met en avant les suivants: «calculer le coût de revient unitaire des prestations et des services», «vérifier la couverture des coûts par les tarifs», «contribuer à définir une politique tarifaire optimale», «calculer la rentabilité des clients», «mesurer la performance des bureaux de poste», «rationaliser les coûts de structure», «déterminer le coût de la mission du service public», «mesurer le coût du service

universel», «déterminer le coût de revient des frais terminaux», «optimiser l'allocation des ressources budgétaires» ou «aider à la prise de décisions en matière de gestion stratégique».

4.2

Prérequis pour la mise en place d'un système de comptabilité analytique

Avant de prendre la décision de mettre en place un système de comptabilité analytique, il faut remplir les prérequis suivants.

1. L'opérateur désigné doit disposer d'un système fiable de gestion de l'information.

Pour mettre en place un système de comptabilité analytique avec certaines garanties, il faut que l'opérateur désigné soit doté **AU PRÉALABLE** de systèmes de gestion de l'information fiables en ce qui concerne les points essentiels suivants:

- Comptabilité générale audité et vérifiée.
- Système de facturation et de recouvrement (données détaillées sur les recettes). Définition détaillée des recettes générées par chaque produit ou service.
- Statistiques relatives aux volumes d'envois admis et distribués (statistiques). Il s'agit de l'un des incitatifs ou de l'un des éléments essentiels pour pouvoir procéder à la répartition des coûts et pour calculer les recettes et les coûts unitaires.
- Base de données sur le personnel. En tenant compte du fait que les frais de personnel représentent entre 70 et 80% du total des coûts dans notre secteur, l'information sur le nombre d'agents qui assurent la prestation du service chez l'opérateur, leur rémunération

ainsi que leur localisation dans les différents postes de dépenses est l'un des facteurs fondamentaux de la comptabilité analytique.

- Inventaire des actifs/investissements. Relevé des actifs (bâtiments, machines, véhicules, etc.), emplacement dans les différents postes de dépenses, estimation de la valeur et amortissement de chacun d'entre eux.
- Comptes internationaux (importation et exportation). Les frais terminaux jouent un grand rôle dans le coût des envois internationaux. Les envois internationaux représentent un pourcentage très élevé du volume total d'envois de l'opérateur désigné.

L'UPU, en se fondant sur les décisions du Congrès de Bucarest en matière de comptabilité analytique, a lancé un programme visant à faciliter l'implantation des opérateurs postaux. Cette initiative n'a pas donné de résultats probants en raison du manque de stabilité du personnel chargé d'alimenter ces systèmes et, surtout, en raison de l'absence de «statistiques fiables et à jour».

PRÉREQUIS ESSENTIEL POUR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

- L'opérateur doit disposer de systèmes de gestion de l'information sûrs incluant des données fiables et à jour; c'est un prérequis incontournable pour que les opérateurs mettent en place un système de comptabilité analytique.
- Il faut mener des audits sur la situation, l'état et les possibilités d'amélioration de ces systèmes de gestion de l'information ainsi que sur leur modification afin de les inclure dans le système de comptabilité analytique. Il devrait s'agir d'une mesure prioritaire devant être prise au préalable par l'opérateur postal et devant être encouragée par les Pays-membres.
- Toute action omettant ce prérequis pourrait être vouée à l'échec.

2. Le périmètre du service postal universel doit être déterminé.

Ce point n'est un prérequis que si l'un des objectifs de la mise en place d'un système de comptabilité analytique consiste à connaître le coût du service postal universel dans son ensemble ou le coût de revient unitaire de chacun des services de base (service postal universel). Ce point s'impose également pour l'entité ayant des responsabilités de régulation en matière de fixation des prix de ces services.

En ce qui concerne ces objectifs, il est indispensable qu'il existe également au préalable une délimitation claire et précise des services faisant partie du service postal universel.

Seuls les services postaux de base (service postal universel) sont susceptibles d'être financés par l'État, car celui-ci exige leur prestation dans des conditions qui ne sont pas celles du marché. Voilà pourquoi il est important de délimiter ces services et de connaître leur coût afin de le financer.

En tenant compte de ce qui précède et des recommandations de l'UPU, et en se fondant sur la situation des opérateurs désignés dans la région, il pourrait être préférable de ne pas développer des applications excessivement complexes et gourmandes en ressources, aussi bien en termes d'investissement initial que de dépenses récurrentes, et dont les délais de mise en œuvre seraient longs.

4.3

Aspects à régler en matière de comptabilité analytique

Si dans les sections ci-dessus nous avons décrit l'importance de disposer d'un système de comptabilité analytique, la finalité d'un tel système ainsi que les prérequis pour sa mise en œuvre, la présente section porte sur le cadre réglementaire nécessaire pour développer le système de comptabilité analytique.

RÉGLEMENTATION DU SYSTÈME DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

Le cadre normatif devrait réglementer l'application correcte des normes et des critères de la comptabilité analytique ainsi que de la séparation comptable, de même que les délais dont dispose l'opérateur pour appliquer la comptabilité analytique une fois la comptabilité générale clôturée.

Il est indispensable que la norme comptable exige une séparation comptable en deux grands blocs, au minimum: a) services universels et b) services non universels.

En outre, cette norme comptable devrait, dans le but de déterminer le coût et les recettes unitaires des services, préciser la méthode de calcul de ces éléments.

Dans le cas où le régulateur opterait pour le système de calcul le plus répandu (système ABC ou comptabilité par activités), la norme devrait préciser, au minimum, les aspects suivants:

- Système de comptabilité analytique que doit appliquer l'opérateur postal ainsi que description et objectifs de ce système.
- Principes comptables applicables (p. ex. causalité, objectivité, possibilité de ventilation ou conciliation de la comptabilité analytique avec la comptabilité générale).
- Postes de dépenses et services devant être ventilés de façon analytique.
- Il est recommandé que les postes de dépenses soient peu nombreux et que quatre grands groupes de services de ventilation obligatoire soient créés: 1o services universels, 2o services non universels, 3o services non postaux et 4o autres.
- Processus d'allocation des actifs, des recettes et des coûts:
 - › Détermination des dépenses et des recettes.
 - › Allocation des coûts à des «postes de dépenses».
 - › Allocation des coûts des «postes de dépenses» aux activités.
 - › Allocation des activités à des services.
 - › Allocation des dépenses et des recettes à la marge.

Dans le processus d'allocation des coûts, il est fondamental, comme nous l'avons évoqué précédemment, que l'opérateur postal dispose de statistiques et de systèmes de gestion de l'information fiables permettant d'utiliser des «déterminants» ou des critères de répartition des coûts entre différents postes, différentes activités et, au bout du compte, différents services.

Une entreprise spécialisée, reconnue et indépendante de l'opérateur désigné doit dûment vérifier que la comptabilité analytique est correctement tenue et que la séparation comptable est respectée.

La réglementation de chaque pays doit trancher les points suivants:

- a. L'opérateur désigné doit-il réaliser l'audit indépendant pour que le régulateur procède ensuite à la validation?
- b. Le régulateur se charge-t-il directement de mener cet audit?

Habituellement, l'opérateur désigné est tenu de vérifier que la réglementation relative à la comptabilité analytique et à la séparation comptable est correctement mise en œuvre; il doit également estimer le coût du service postal universel. Dans ce cas-là, c'est le régulateur qui doit être chargé d'effectuer la validation.

La réglementation devrait préciser la procédure et les délais d'expédition au régulateur des informations ci-après aux fins de validation:

- Documentation comptable (description détaillée). La réglementation doit envisager la possibilité que l'opérateur précise la documentation qui doit, à son avis, être protégée par le secret commercial et industriel.
- Audits indépendants qui confirment le respect de la réglementation de la comptabilité analytique.
- Estimation du coût du service postal universel (ventilé entre les différents services).

Enfin, la réglementation devrait prévoir la procédure de validation par le régulateur, directement ou par l'intermédiaire d'une entreprise spécialisée, de la comptabilité analytique et du coût du service postal universel.

Sur ce point, il pourrait être opportun d'émettre une résolution administrative qui formalise la situation.

Enfin, précisons que, dans certains pays de l'Union européenne, outre la réglementation des obligations en matière de comptabilité analytique, une réglementation spécifique est mise en place. Celle-ci comprend une méthode de calcul qui ne porte pas sur le coût du service postal universel tel qu'il a été analysé ci-dessus, mais sur le coût net de ces services, c'est-à-dire sur la part du coût total du service postal universel qui doit être financée.



Statut juridique du régulateur postal

5.1

Distinguer les fonctions de réglementation des fonctions opérationnelles

La présente section est à l'intention des quelques pays au sein desquels un seul organe conserve encore les fonctions de régulation et d'exploitation des services postaux, ainsi qu'à l'intention des pays qui attribuent à l'opérateur désigné des fonctions de régulation du marché (émission d'autorisations à d'autres opérateurs pour qu'ils assurent la prestation de certains services, fixation des prix et gestion du registre des opérateurs postaux).

Ces pays doivent prendre conscience du fait qu'ils doivent modifier leur réglementation pour éliminer cette anomalie juridique, qui ne peut s'expliquer que par des raisons historiques exprimées avant.

Dans la conjoncture actuelle, de nombreux opérateurs interagissent, et il convient de leur garantir les mêmes règles du jeu. Il est donc indispensable de séparer dans des entités juridiquement distinctes les fonctions d'exploitation et de régulation des services postaux.

La quasi-totalité des interlocuteurs internationaux qui ont leur mot à dire en la matière, aussi bien au niveau mondial (UPU, Banque mondiale ou Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE) qu'à l'échelle régionale (Banque interaméricaine de développement, UPAEP, Union européenne), appuient cette séparation au sein d'entités distinctes des fonctions de régulation et d'exploitation des services postaux.

AVANTAGES POUR L'ÉTAT DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS

Régulateur postal

C'est le mieux placé pour assurer la mission de protection du client ou de l'utilisateur.

Il améliore son image de neutralité entre les différents opérateurs.

Il permet de faire respecter dans les faits des obligations de service universel et de service public.

Opérateur désigné

Il n'est plus obligé de consacrer des ressources humaines et matérielles aux fonctions de régulation.

Il a moins de difficultés pour changer de statut et devenir une entreprise, ce qui lui permet une gestion sans lourdeurs bureaucratiques, l'adoption d'une «culture de la concurrence» et l'orientation de ses services vers l'utilisateur-client.

Utilisateurs

Ils sont mieux protégés et traités de façon équitable.

Les services de base sont mieux défendus.

Marché

Il existe un meilleur équilibre entre les opérateurs désignés ou privés.

Les situations dans lesquelles le régulateur devient «juge et partie» sont évitées.

La saine concurrence est garantie, de même que l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques.

5.2

Choisir un modèle juridique

L'UPU ne recommande pas un modèle particulier de régulateur. Le modèle juridique appliqué au régulateur devrait être déterminé en fonction du coût de fonctionnement, de l'ampleur de la tâche à accomplir, des experts nécessaires et de la vitesse de prise de décisions requise. Étant donné que ces facteurs sont variables d'un pays à l'autre, il n'existe pas de formule unique à respecter.

En tenant compte des avantages et des inconvénients indiqués, chaque pays devra décider s'il souhaite confier la réglementation postale à une autorité responsable de plusieurs secteurs ou à une entité qui s'occupe exclusivement du secteur postal.

5.2.1

Unité intégrée dans un service ministériel

L'instauration pour la toute première fois d'un organe de régulation passe habituellement par la création d'unités administratives de régulation intégrées dans la structure d'un service ministériel (direction générale, sous-direction, etc.).

Ces unités peuvent être divisées en deux types:

- I Unité de régulation postale intégrée dans le service dont dépend l'opérateur public.**
- II Unité de régulation postale intégrée dans un autre service que celui dont dépend l'opérateur public.**

Le premier de ces modèles est remis en question dans la mesure où les décisions opérationnelles de l'opérateur postal public et les décisions de régulation du marché postal dépendent de la même autorité, ce qui pourrait compromettre l'image d'impartialité indispensable au régulateur de n'importe quel marché.

Ces modèles de régulateur postal sont les plus utilisés à l'heure actuelle en raison de l'importance et de la nature permanente et complexe des travaux qu'implique la régulation postale. Néanmoins, la tendance est à l'évolution vers des modèles éloignés de la structure et des exigences administratives d'un service ministériel, donc à l'adoption d'un modèle de régulateur indépendant.

Certains pays européens ont abandonné le modèle de régulateur ministériel et ont évolué vers des modèles d'agences ou d'autorités de régulation indépendantes.

Dans un premier temps, la France a opté pour la création en 1989 d'un régulateur postal sous la forme de la Direction générale des postes et des télécommunications avant de créer dans un deuxième temps un régulateur indépendant doté de davantage d'autonomie juridique et financière.

5.2.2

Régulateur indépendant

Conformément aux recommandations de plusieurs organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, Union européenne), de nombreux pays ont franchi le pas et ont transformé leurs régulateurs traditionnels intégrés dans l'appareil administratif hiérarchisé d'un ministère en organes de régulation indépendants.

En revanche, opter pour un modèle de régulateur indépendant implique également de choisir un modèle au détriment d'un autre, avec ses avantages et ses inconvénients. Les modèles existants de régulateur indépendant sont les suivants:

I Régulateur postal

Le modèle de régulateur postal exclusif est un modèle qui tend à disparaître en raison de son coût et de l'absence de synergies avec d'autres secteurs d'activité.

Dans l'Union européenne, l'Espagne et le Royaume-Uni ont été les derniers à abandonner en octobre 2011 le modèle de régulateur exclusivement postal en évoluant vers un modèle de régulateur plurisectoriel ou de régulateur des communications, respectivement.

II Régulateur des communications

Il s'agit du modèle généralisé de régulateur indépendant qui regroupe les fonctions de régulation des télécommunications ou des communications électroniques et du secteur postal.

III Régulateur plurisectoriel

Plusieurs pays de l'Union européenne se trouvent dans une situation dans laquelle les organes de régulation postale ont également autorité sur les secteurs de l'énergie et du gaz ou sur les transports routiers.

À titre d'exemple, l'agence fédérale des réseaux regroupe en Allemagne les fonctions de régulation de l'énergie, des télécommunications, du secteur postal et du secteur ferroviaire.

IV Régulateur plurisectoriel et de la concurrence

C'est un type de régulateur très exceptionnel (p. ex. en Espagne, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) dans la mesure où le régulateur de la concurrence et le régulateur sectoriel sont habituellement séparés en entités distinctes.

La plupart des pays en développement assument des fonctions de régulation partielle – principalement en matière de contrôle des prix – et axée sur le contrôle exclusif de l'opérateur désigné au moyen d'unités non spécialisées et intégrées dans la hiérarchie des structures ministérielles.

5.3

Recommandations en matière d'indépendance du régulateur postal

La création d'un régulateur postal indépendant en tant qu'organisme doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État n'est qu'un premier pas pour réussir à doter ce régulateur d'une indépendance fonctionnelle véritable et totale.

Lorsque le gouvernement décide de créer un régulateur indépendant pour le secteur postal, il doit se fixer pour objectif de le faire gagner en indépendance fonctionnelle. En ce sens, l'objectif est d'élaborer un cadre réglementaire pour ce régulateur qui le protège des interférences dans

l'exercice de ses fonctions et qui souligne sa neutralité face au marché postal.

Vous trouverez en annexe un encadré qui présente des indicateurs et des recommandations réglementaires à prendre en considération pour renforcer l'indépendance fonctionnelle du régulateur postal.

5.4

Régime de fonctionnement d'un régulateur postal

5.4.1

Rattachement ministériel

Même s'ils sont indépendants et autonomes dans la prise de décisions, les organes de régulation peuvent être obligés d'être rattachés à un ministère pour des raisons d'organisation administrative de l'État.

Cela ne signifie pas qu'ils reçoivent des instructions ni qu'ils doivent se soumettre à un contrôle quelconque ou encore au principe de hiérarchie administrative.

Pour éviter de mettre en péril l'image d'impartialité du régulateur, il convient d'éviter de le rattacher au ministère qui supervise les intérêts économiques de l'opérateur désigné dans le but d'éviter le phénomène connu sous le nom de «capture du régulateur».

Pour éviter de mettre en péril l'image d'impartialité du régulateur, il convient d'éviter de le rattacher au ministère qui supervise les intérêts économiques de l'opérateur désigné dans le but d'éviter le phénomène connu sous le nom de «capture du régulateur».

5.4.2

Personnalité juridique et patrimoine propre

Le cadre de réglementation doit reconnaître aux organes de régulation indépendants une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'État, la portée de cet aspect devant être précisée.

En ce sens, étant donné qu'ils sont dotés d'une personnalité juridique propre, ces organes de régulation doivent disposer d'un patrimoine et d'une trésorerie indépendante; il convient de préciser le transfert de moyens en personnel et en matériel de l'État pour mener à bien ces fonctions.

Ainsi, dans le but de déterminer leur structure organisationnelle, les régulateurs indépendants doivent avoir connaissance des points suivants:

- Ils peuvent acquérir des biens, en être propriétaires, les louer et les céder, car ils gèrent leur patrimoine en totale autonomie.
- Ils doivent disposer d'un service de comptabilité propre qui gère non seulement un budget de dépenses (comme quand ils faisaient partie de la structure ministérielle), mais également un budget de recettes.
- Ils peuvent obtenir leurs propres ressources, ils gèrent leurs recettes et ils disposent d'une information comptable plus large et plus précise.
- Ils doivent planifier leurs besoins en matière de trésorerie et gérer les excédents.

5.4.3

Structure organisationnelle

Le cadre réglementaire fixe habituellement la structure de direction, mais il doit laisser une certaine marge pour déterminer la structure de gestion.

Le statut du régulateur postal doit garantir son autonomie et son indépendance. Le degré d'indépendance dépendra, entre autres, de sa capacité d'autogestion (élection des membres des organes de direction) et d'auto-organisation (fixation des normes organisationnelles) ainsi que de sa capacité à exercer ses responsabilités en toute indépendance.

Structure de direction

La structure de direction (de type conseil de direction) pourrait être composée d'un président et de plusieurs conseillers. Lorsqu'un régulateur postal est intégré à un organisme plurisectoriel, chacun de ces conseillers représente habituellement un des secteurs régulés.

Quoi qu'il arrive, il convient de préciser que les membres de cette structure de direction devraient être choisis parmi les personnes ayant des compétences professionnelles reconnues dans le secteur postal et dans la régulation de marchés; elles devraient se présenter au préalable devant le Parlement ou l'assemblée législative et mettre

en avant leurs capacités et leurs connaissances techniques. C'est une façon de dépolitiser et de professionnaliser l'organe de régulation.

Afin de renforcer l'indépendance fonctionnelle du régulateur, le cadre réglementaire devrait prévoir que ces postes soient pourvus pour une période non renouvelable supérieure à un mandat législatif, dans le but de dissocier cette entité de tout contrôle politique, la fonction devant être assurée avec un engagement total et les personnes choisies devant être soumises au régime d'incompatibilités général de l'administration.

Structure de gestion

Le cadre réglementaire de la structure de gestion du régulateur postal dépendra du type de régulateur choisi: exclusivement postal, pour l'ensemble des communications ou plurisectoriel.

Ce cadre réglementaire va parfois jusqu'à préciser l'organisation interne du régulateur. Si tel est le cas, il est important que soient distingués les domaines économique, juridique et technique, et que la direction et la coordination du statut juridique du régulateur soient attribuées à un responsable général de l'unité de régulation postale de type gérant ou secrétaire général.

5.4.4

Ressources humaines

La régulation du secteur postal est une tâche complexe et exigeante pour des organes de régulation souvent récemment créés et dont l'expérience est, par conséquent, limitée.

Étant donné qu'ils avaient besoin de personnel spécialisé, les organes de régulation du secteur postal ont recruté des professionnels issus de l'opérateur postal public. En effet, les employés qui travaillent et ont travaillé auprès de l'opérateur public ont accumulé pendant leur longue trajectoire des connaissances et de l'expérience. Il s'agit là d'un facteur décisif pour réussir à mettre sur pied un organe de régulation du secteur postal.

En ce sens, il convient de souligner que, même s'il s'est vu attribuer les compétences lui permettant de réguler le marché postal, un régulateur postal auquel on n'alloue pas les ressources financières, humaines et matérielles suffisantes pour mener à bien sa mission est un régulateur faible et, par conséquent, qui n'est pas en mesure de garantir un exercice adéquat de ses fonctions.

Il est donc indispensable que le cadre réglementaire du régulateur précise que celui-ci est autonome pour recruter et sélectionner du personnel qualifié doté de connaissances spécifiques du secteur (dans les domaines juridique, économique, des études de marché ou du droit de la concurrence).

Sur ce point, il convient de faire particulièrement attention au phénomène de capture par les entreprises du secteur du personnel recruté pour mener à bien des fonctions de régulation du marché postal. Pour éviter ce phénomène, connu sous le nom de «pantouflage», il pourrait s'avérer souhaitable d'inclure des clauses contractuelles (pour le personnel sous contrat) ou des obligations normatives (pour les fonctionnaires) interdisant au moins pendant un temps au personnel de l'organe de régulation de travailler dans des secteurs en lien avec le secteur postal que ces personnels ont contribué à réguler et sur lesquels ils disposent d'informations privilégiées.

De même, outre le recrutement et la sélection du personnel, le régulateur devrait être doté de la capacité de gestion des ressources humaines (recrutement et licenciement du personnel, mobilité géographique et fonctionnelle, rémunérations, mesures disciplinaires, etc.).

5.4.5

Sources de financement

Le cadre réglementaire du régulateur postal doit prévoir des sources de financement qui lui permettent d'exercer ses compétences de façon adéquate.

Au moment de définir la stratégie de financement du régulateur et de la spécifier dans le cadre réglementaire, il convient de réaliser des simulations et des projections des recettes et des dépenses potentielles du régulateur en tenant compte des différentes sources de financement de façon à maintenir un équilibre.

Les sources de financement du régulateur postal sont habituellement les suivantes:

- Taxes, qui financent l'activité du régulateur postal.
- Transferts directs de fonds par l'État.
- Montant des sanctions et des amendes.
- Avoirs et titres qui constituent son patrimoine.

Taxes qui financent l'activité du régulateur postal

Le financement au moyen de fonds propres ou fournis par le marché assure une plus grande indépendance fonctionnelle, dans la mesure où ces fonds ne proviennent pas d'un opérateur unique dominant (public ou privé).

Il faut déterminer les entités assujetties à ces taxes (habituellement tous les opérateurs inscrits au registre des opérateurs postaux), les opérations imposables (inscription au registre susmentionné et renouvellement de l'autorisation postale), la cotisation (montant fixe ou variable en pourcentage des recettes) ainsi que la périodicité des paiements (habituellement annuelle).

En outre, même si cela n'a aucune importance pratique, le cadre réglementaire devrait prévoir une taxe pour l'octroi de certifications visant à compenser cet octroi à des opérateurs pour accréditer leur inscription au registre des opérateurs postaux.

Transferts directs de fonds par l'État

Il s'agit de la principale source de financement de l'activité de régulation, en association avec les taxes versées par l'industrie.

Il est bon que les deux sources de financement soient équilibrées.

Montant des sanctions et des astreintes

Il s'agit d'une source de financement qui donne lieu à des conflits dans la mesure où elle peut laisser penser que l'action d'inspection et de sanction est renforcée afin d'obtenir un bénéfice économique pour le régulateur.

Quoi qu'il en soit, il pourrait être bon d'inclure cette source de financement.

Avoirs et titres qui constituent son patrimoine

Ce point est habituellement envisagé comme source de financement parce que cette possibilité de financement au moyen du patrimoine propre existe, mais il s'agit en réalité d'une source de financement résiduelle.



Statut juridique de l'opérateur désigné

6.1

Modèle juridique

Les différentes formes que peut prendre l'opérateur postal public sont les suivantes:

Unité intégrée à un service ministériel

Si le pays choisit de maintenir l'opérateur postal public comme une unité intégrée dépendant d'un ministère, ce qui n'est pas recommandé, il est important que le cadre réglementaire envisage toutes les possibilités juridiques pour lui permettre une gestion plus souple:

- Délégation de compétences du Ministre en faveur du responsable de l'unité postale.
- Contrôle du Ministre sur le responsable de l'unité postale: si possible, le contrôle ne doit pas s'appliquer à toutes les décisions prises, mais aux résultats obtenus en comparaison avec les prévisions.

Entreprise publique

Il convient d'évaluer les risques associés au passage direct d'un statut d'unité intégrée à un ministère à celui de société commerciale; il peut être préférable de passer par un statut intermédiaire qui permette aux responsables de l'opérateur postal public d'acquérir progressivement des habitudes commerciales.

Le statut d'entreprise publique est une situation intermédiaire et provisoire. Certains pays ont fait ce choix avant de convertir leur opérateur désigné en société commerciale. Cela permet de gagner progressivement en maturité et, une fois la structure prête, de faire la transition vers une phase de plus grande flexibilité et autonomie.

Il convient de mesurer le degré de maturité de la culture organisationnelle ainsi que des capacités des ressources humaines pour relever les défis qu'implique le passage à un mode de fonctionnement plus autonome. Il n'existe pas un modèle unique, mais différents niveaux de flexibilité et d'indépendance en matière de gestion opérationnelle et financière en fonction des niveaux d'autonomie octroyés par chaque pays et du régime juridique particulier existant dans chaque pays pour ces types d'organismes (autonomie financière et organisationnelle, ainsi qu'en matière de gestion du personnel, de passation de marchés et de fixation des tarifs).

Société commerciale

Ce modèle juridique est le plus approprié et est progressivement adopté dans la plupart des pays. C'est le modèle qui permet d'entrer en concurrence avec les opérateurs privés dans des conditions semblables grâce à une personnalité juridique propre et indépendante de celle de l'État et à une autonomie plus importante qui permet l'accomplissement des objectifs.

6.2

Régime de fonctionnement

En fonction de la forme juridique choisie par le pays pour l'opérateur désigné, le cadre réglementaire doit être orienté, dans la mesure du possible, de façon à faciliter la prise de décisions de type commercial, opérationnel et financier lui permettant d'agir rapidement et efficacement afin d'assurer la prestation du service postal universel, qui lui est confié par l'État, ainsi que pour répondre aux demandes du marché et à l'évolution technologique de son environnement.

Il a déjà été évoqué ci-dessus que, dans tous les cas, il est recommandé que l'opérateur désigné jouisse du statut juridique propre d'une organisation commerciale et non d'une administration publique.

Dans le même ordre d'idées, l'UPU recommande depuis le Congrès de Washington 1989 de doter les postes officielles d'un statut juridique leur laissant une plus grande latitude sur le plan financier et de la gestion.

La flexibilité plus ou moins importante du modèle juridique choisi devra tourner autour du degré d'autonomie dont disposera l'opérateur pour déterminer sa politique en matière de ressources humaines, d'autonomie organisationnelle afin de définir sa structure d'entreprise, d'autonomie financière et d'autonomie de gestion afin de déterminer et de mener à bien sa stratégie en matière de prestation de services.

La réglementation doit s'efforcer, en particulier dans les marchés ouverts à la concurrence, de stimuler chez l'opérateur désigné sa capacité de gestion d'entreprise et d'améliorer le processus d'apprentissage que développe la concurrence avec d'autres opérateurs.

Le cadre réglementaire de l'opérateur désigné devrait permettre à ce dernier:

- de déterminer et de modifier sa structure organisationnelle;
- de fixer sa stratégie commerciale et de prestation de services;
- de déterminer sa politique en matière de ressources humaines (recrutement, rémunération, mobilité fonctionnelle ou géographique et formation du personnel);
- de décider de sa politique tarifaire et des réductions accordées dans le respect de la réglementation concernant les services postaux de base (service postal universel);
- de passer directement des marchés avec ses fournisseurs;
- de gérer son patrimoine (louer, vendre, céder, permuter, etc.);
- de conclure des accords et des alliances avec des opérateurs nationaux ou étrangers dans le but de partager des infrastructures, d'optimiser les ressources, d'assurer la prestation de services, etc.

Guide des éléments que doit contenir la loi postale

EXPOSÉ DES MOTIFS

- Brève description des raisons expliquant la nécessité d'approuver la loi (diagnostic de la situation du secteur postal dans le pays)
- Obligations internationales contractées par le pays
- Place du projet de loi au sein du processus de réforme du secteur postal du pays
- Brève description du contenu de la loi

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

- Objet et finalités de la loi
- Nature juridique des services postaux
- Classement des services postaux
- Définition des termes postaux utilisés dans la loi
- Envois dont la circulation sur le réseau postal n'est pas autorisée

DROITS FONDAMENTAUX DES UTILISATEURS DES SERVICES POSTAUX

- Secreto e inviolabilidad de los envíos postales. Límites
- Propiedad de los envíos postales
- Derecho de información
- Tratamiento de reclamaciones

RÉGIME DU MARCHÉ POSTAL ACCESSION AU STATUT D'OPÉRATEUR POSTAL

- Habilitations (autorisations, licences)
- Renouvellement
- Conditions d'octroi
- Taxes et révision
- Registre public des opérateurs postaux

TARIFS

- Service postal universel (services réservés et non réservés)
- Services non universels
- Exemptions de paiement

INFRACTIONS ET SANCTIONS

- Compétence et procédure
- Typologie des infractions administratives (très graves, graves, mineures)
- Typologie et montant des sanctions
- Prescription des infractions et sanctions administratives
- Mesures de précaution

RÉGIME DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL CONCEPT ET SERVICES

- Concept
- Services inclus

CONDITIONS DE PRESTATION

- Obligations concernant l'admission
- Obligations concernant la distribution
- Objectifs en matière de délais de distribution et de fiabilité
- Objectifs en matière de traitement des réclamations
- Objectifs en matière de sécurité des envois postaux
- Objectifs en matière d'information aux utilisateurs

CONDITIONS DE FINANCEMENT

- Secteur de services réservés (si le pays opte pour un créneau de services réservés)
- Contribution de l'État
- Fonds de financement du service postal universel
- Contribution des opérateurs

DÉSIGNATION DE L'OPÉRATEUR CHARGÉ DE LA PRESTATION DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL

- Désignation (délai et causes de résiliation)
- Obligations de l'opérateur désigné
- Droits spéciaux de l'opérateur désigné

DISPOSITIONS FINALES

- Dispositions dérogatoires
- Ratification des actes internationaux
- Validité

Guide des éléments que doit contenir le cadre réglementaire du régulateur postal

EXPOSÉ DES MOTIFS

- Diagnostic de la situation actuelle (inexistence du régulateur postal, fonctions de régulation dispersées ou incomplètes, etc.)
- Importance de la fonction de régulation pour relancer et organiser le secteur postal
- Brève description du contenu du cadre

CRÉATION ET NATURE JURIDIQUE

- Création et rattachement
- Indépendance et autonomie
- Nature juridique

STRUCTURE ET ORGANISATION

- Organigramme (structure de direction, de gestion)
- Distribution des fonctions
- Statut du personnel de l'organisme

FONCTIONS ET ATTRIBUTIONS

- Mission et fonctions
- Attributions (recrutement, gestion du personnel, etc.)
- Procédures de travail
- Recours face aux décisions du régulateur

FINANCEMENT

- Sources de financement propres
- Contribution de l'État

DISPOSITIONS FINALES

- Dispositions dérogatoires
- Validité

Recommandations en matière d'indépendance fonctionnelle du régulateur postal

DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE DU RÉGULATEUR

- Réglementation explicite ayant force de loi déclarant l'indépendance de l'organisme et de ses membres
- Capacité d'agir en toute autonomie organisationnelle et fonctionnelle ainsi qu'en toute indépendance par rapport aux administrations publiques et aux agents du marché pour atteindre ses fins
- Personnalité juridique propre et indépendante de celle de l'État
- Le régulateur peut être rattaché à un ministère, mais il ne peut pas être sous sa tutelle ou sous son contrôle

RATTACHEMENT MINISTÉRIEL

- L'organe de régulation ne devrait pas être rattaché au ministère responsable de la gestion, des nominations ou du dépôt des actions de l'opérateur postal public

NOMINATION ET RÉVOCATION DE SES MEMBRES

- Conditions de nomination précisées au préalable et acceptées par le parlement
- Nomination par le gouvernement et non par le ministre dont relève le régulateur
- Détermination d'une durée de mandat non renouvelable dans les organes de direction qui soit plus longue qu'un mandat parlementaire (aux fins de dissociation de tout contrôle politique)
- Motifs précis de destitution

INDÉPENDANCE DE SES MEMBRES

- Il convient de prouver l'impartialité des membres en justifiant l'absence d'intérêts financiers, politiques ou personnels dans le secteur
- Le président, les conseillers, les cadres et les employés conservant le droit de réserver ou de reprendre des relations professionnelles ou des avantages économiques avec des entités du marché régulé devraient en faire part à l'organe de direction du régulateur et devraient rendre cette information publique s'ils sont membres du conseil

- Les membres doivent être des personnes à la réputation bien établie et aux compétences professionnelles reconnues devant le parlement ou l'assemblée législative
- Il convient qu'un organe démocratiquement élu, par exemple le parlement, exerce un contrôle régulier de façon à renforcer l'impartialité et la crédibilité du régulateur

ENGAGEMENT ET INCOMPATIBILITÉ

- Les dirigeants exerceront leurs fonctions avec un engagement total et sous le régime de l'incompatibilité
- Les dirigeants n'exerçant aucune activité professionnelle privée en lien avec le secteur réglementé, ils reçoivent une compensation économique

RÉUNIONS DU CONSEIL

- Les membres du gouvernement et les hauts dirigeants des administrations publiques ne pourront pas assister aux réunions du conseil
- Le personnel et les membres des organes de direction ne pourront ni demander ni accepter des instructions de la part de tout organisme public

CONSEILLERS EN MATIÈRE DE RÉGULATION

- Il convient d'interdire la présence dans les conseils d'administration de l'opérateur postal public de conseillers ou d'administrateurs issus du ministère de tutelle ou du régulateur, chargés de la régulation du secteur postal.

PRISE DE DÉCISIONS

- Transparence des procédures de prise de décisions (règles objectives, prédéterminées et délimitant les responsabilités). Motivation claire et publique des décisions
- Instance collégiale chargée de la prise des décisions les plus importantes
- Décisions impossibles à réviser ou à suspendre au sein d'autres instances administratives. Seule la révision par le système judiciaire est envisageable.



Module IV
L'opérateur désigné
et le Service postal universel



Avant-propos

Au cours des dernières années, le secteur postal a connu de profondes mutations.

La mondialisation, la libéralisation du marché, la levée progressive des obstacles aux échanges et les nouveaux programmes d'évolution technologique et d'expansion lancés par les grands opérateurs postaux ne sont que quelques exemples des types de changements qui motivent les efforts de redéfinition du rôle des régulateurs et des opérateurs postaux, en particulier l'opérateur désigné.

Il conviendrait de rapidement procéder aux réformes nécessaires, mais, en même temps, il n'est pas possible d'effectuer des transformations sans avoir bien appréhendé leurs ramifications dans le contexte propre à chaque pays. Il est important qu'un processus d'étude et de discussion accompagne la définition des projets qui seront entrepris, car le degré d'intérêt que témoigneront le gouvernement et le public au secteur postal dépendra du sérieux avec lequel cette démarche aura été conduite.

À chaque pays correspond un environnement postal bien spécifique. Il faut savoir que ces bouleversements, aussi rapides que radicaux, que connaît actuellement le secteur postal ne se propagent pas de la même manière, avec la même intensité et à la même vitesse sur tous les marchés. Certains pays ont opté pour des mesures expéditives qui ont précipité toute l'industrie postale dans le chaos et porté visiblement atteinte à l'ensemble de la population. Ils ont choisi de renoncer à toute étude approfondie des conditions nationales et à toute réflexion et étude sur les moyens à se donner pour être à la hauteur des enjeux de demain. L'une des principales tâches qui incombe aux dirigeants nationaux chargés de mettre en place les démarches de réforme consiste à bien comprendre la force d'impact de ces changements sur l'environnement postal, à précisément identifier les éléments bloquants et moteurs existants et potentiels sur le marché local et à évaluer avec justesse le temps qu'il faudra attendre avant de ressentir les effets des réformes envisagées.

Ce module est destiné à fournir aux pays une aide à l'analyse du contexte existant pour faciliter la mise au point de solutions valables de restructuration du secteur postal et de l'opérateur du service postal universel.

Le chapitre 1 s'intéresse aux bases à mettre en place pour le développement de l'opérateur désigné, le but consistant à mesurer l'adéquation de l'opérateur désigné au regard des menaces et possibilités dont est porteur l'environnement actuel afin d'élaborer des stratégies à même d'optimiser ses forces et de réduire l'incidence de ses faiblesses.

Le chapitre 2 examine le processus de réforme de l'opérateur désigné dans le contexte de son environnement interne et externe (marché postal et secteur postal) au niveau du pays. Il a pour objectif de permettre une évaluation précise et pertinente de l'opérateur désigné et de son marché cible ainsi que la mise au point de différentes variantes de scénarios à l'appui de la démarche de planification, à laquelle est consacré le chapitre 3.



Bases nécessaires au développement de l'opérateur désigné

Une entreprise ne peut fonctionner comme une entité isolée. De nombreux paramètres peuvent avoir une influence considérable sur le comportement du marché, les résultats de gestion et la satisfaction des besoins du marché. Il est donc absolument indispensable pour les entreprises d'arriver à bien cerner différents scénarios et de se positionner en conséquence pour se donner toutes les chances de réussir dans leurs domaines d'activité.

Le présent chapitre va examiner ces facteurs et paramètres à prendre en considération par l'opérateur postal pour assurer l'expansion de son organisation et de sa capacité d'exploitation des services, en suivant des lignes d'action et des orientations solides, dans une optique d'autonomie et de développement durable.

Le besoin d'être toujours mieux informé, de communiquer de plus en plus rapidement et de se sentir plus proche engendre de nouveaux comportements et usages sociaux qui conditionnent fortement l'attitude des consommateurs.

La tendance générale est à la recherche de solutions pratiques qui font gagner du temps et permettent d'accéder à une meilleure qualité de vie.

Dans l'environnement postal, le rapprochement entre les populations et les nations fait qu'il est urgent de concilier les intérêts commerciaux, d'une part, et sociaux, d'autre part. Tout en ayant besoin de se lancer dans des activités commerciales qui lui permettront d'assurer son développement durable, l'opérateur désigné ne doit pas pour autant perdre de vue sa mission dite «d'intégration nationale», qui est un facteur et un moteur de cohésion et de liaison sociales dans l'ensemble du pays.

Le gouvernement est responsable de la définition et de la création des conditions nécessaires à la mise en place du service postal universel. Il devra en outre poser les fondements requis pour garantir sa pérennité dans le cadre d'un vaste programme social sur tout le territoire national. L'opérateur désigné doit, quant à lui, garantir la prestation du service universel dans les conditions prévues; enfin, l'organe de régulation doit veiller au respect de ces conditions. La demande du public en matière de biens et de services, associée à la nécessité de développer le commerce et les échanges, suscite une soif de connaissances eu égard au droit de tous les segments de la société d'avoir accès aux services dont la prestation est du ressort de l'État.

1.1

Contexte

Cette section s'intéresse aux influences qu'exerce la société sur les entreprises en général et sur les opérateurs postaux en particulier.

Dans le nouvel environnement commercial actuel, les clients ne sont pas toujours satisfaits de ce que les entreprises leur proposent. Ils sont généralement en quête de solutions économiques et précisément adaptées à leurs besoins, ce qui représente un défi majeur pour l'opérateur désigné compte tenu, entre autres, de la responsabilité sociale qu'il assume dans le cadre de son obligation de service postal universel.

1.1.1

Société et modèle économique

Toute forme d'évolution a des répercussions sur la société. Face au changement, la première réaction consiste à se montrer sceptique et à se «convaincre» qu'il sera éphémère, mais avec le temps le changement peut être amené à faire partie intégrante du quotidien. En général, les entreprises capables de s'adapter aux évolutions et de tirer parti des nouveaux débouchés qui s'offrent à elles, tout en éludant les menaces potentielles, se maintiennent et prospèrent. Pour ce faire, il leur faut souvent réajuster leurs visées commerciales, revoir leurs stratégies, assimiler les nouvelles technologies et remanier leur structure organisationnelle afin de mieux se positionner sur le marché.

Le secteur postal et son environnement

La situation dépeinte ci-dessus a donné lieu à des discussions sur le bien-fondé d'une révision des modèles sur lesquels s'appuie actuellement le secteur postal dans les différents pays du monde en matière de régulation, de gestion des activités, d'organisation et de technologie.

Les décideurs et responsables gouvernementaux de nombreux pays estiment qu'il est possible de remédier à la situation actuelle du secteur postal par des moyens identiques à ceux employés dans d'autres secteurs, tels que les télécommunications, les transports et l'énergie. Ce point de vue part du principe que la libéralisation du marché peut à elle seule permettre de satisfaire la demande du public, du fait de la promptitude des entreprises privées à se lancer dans les activités postales lucratives.

Or il se trouve que cette analyse ne tient pas compte de la nécessité de desservir aussi les localités les plus isolées, à des prix raisonnables et dans des conditions de prestation satisfaisantes. Il n'existe que trop d'exemples concrets démontrant que cette approche déroge au principe du service universel auquel ont souscrit les Pays-membres de l'UPU lors de ses Congrès.

En outre, du fait de la non-prise en considération du secteur postal dans le cadre des politiques de développement des gouvernements, le modèle actuellement appliqué aux services postaux est devenu prématurément obsolète, avec pour conséquences une détérioration de la qualité de service, un amenuisement de la gamme de prestations offertes et une démotivation générale du personnel des postes. Il y a donc urgence à introduire le changement.

Les opérateurs désignés étant rattachés à des ministères en charge de questions qui n'entretiennent bien souvent qu'un lien ténu avec les affaires postales (sécurité, police, justice, transports et travaux publics, etc.) et leur manque d'autonomie ou leur situation juridique entraînant des difficultés de prise de décisions, les gouvernements n'ont consacré que très peu de temps à débattre des questions postales, reléguant au second plan les priorités à traiter dans ce domaine.

Les efforts des gouvernements pour équilibrer le budget et les fonds d'investissement limités sont également critiquables. Le fait de maintenir des services postaux de plus en plus déficitaires fait peser une charge de plus en plus lourde sur la trésorerie publique et sur l'ensemble des contribuables.

La suppression du monopole postal, sans mécanismes compensatoires en contrepartie, a aggravé ce problème, une grande part des recettes générées par les activités postales les plus lucratives, censées aider à couvrir les frais de fourniture des services postaux de base dans les régions isolées, étant alors engrangée par les entreprises privées, déstabilisant le fragile mécanisme de financement instauré en application du modèle actuellement en place pour les services postaux.

Parallèlement, la récente révolution des technologies de l'information et des télécommunications, tout en menaçant le trafic de messages et de courriers physiques traditionnels, a aussi été porteuse, pour l'opérateur désigné, d'une multitude de nouveaux débouchés commerciaux, ne serait-ce qu'avec le courrier hybride, le commerce électronique et les services logistiques intégrés. Sous l'influence de ces nouvelles technologies, les consommateurs ont également évolué, devenant mieux informés, et donc plus perspicaces et exigeants.

Il est clair que le modèle actuellement en place pour l'opérateur désigné, tant en ce qui concerne la régulation que la gestion de ses activités, son organisation et sa technologie, a besoin d'être adapté à ces nouvelles données. Confrontés à cet environnement postal radicalement différent, des pays comme les membres de l'Union européenne, le Japon, la Malaisie et Singapour en Asie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en Océanie et l'Amérique (États-Unis), le Brésil et le Canada sur le continent américain ont passé des années à réfléchir à leurs modèles d'exploitation des services postaux et à les remanier en s'efforçant de concilier les exigences sociales de prestation du service postal universel et les contraintes de rentabilité commerciale imposées aux activités postales par l'environnement concurrentiel. Bien que ces modèles ne soient pas forcément identiques, ils ont en commun un certain nombre de composantes clés, parmi lesquelles:

- 1° **la suppression progressive du monopole postal jusqu'à sa disparition, remplacé par d'autres mécanismes compensatoires;**
- 2° **un financement garanti du service postal universel par des opérateurs désignés puissants;**
- 3° **la séparation des fonctions de régulation et d'exploitation qui étaient auparavant assumées par l'opérateur désigné;**
- 4° **l'élargissement du champ d'intervention de la fonction de régulation à l'ensemble du marché postal;**
- 5° **un énoncé clair des obligations de l'opérateur désigné en ce qui concerne la fourniture de l'accès universel aux services postaux de base;**
- 6° **l'adaptation du modèle d'entreprise de sorte à permettre de nouvelles formes de constitutions d'alliances avec des entreprises privées (diversification de l'accession au capital, coentreprises, concessions, actionnariat, etc.);**
- 7° **la mise en place de politiques tarifaires réalistes visant à couvrir les coûts du service postal universel et les besoins en investissements, y compris un réajustement des mécanismes de fixation des prix pour les services soumis à la concurrence;**
- 8° **l'instauration de principes de comptabilité analytique, avec une détermination**

distincte des coûts relatifs aux services de base, aux autres services constitutifs du service postal universel et aux services ouverts à la concurrence;

- 9° **la modernisation des technologies utilisées à l'appui des modes opératoires afin de renforcer la compétitivité de l'opérateur désigné (amélioration de sa vitesse d'exécution, de sa capacité d'exploitation, de son efficacité et de sa qualité de service et réduction de ses coûts);**
- 10° **l'élargissement des offres de services pour une meilleure utilisation des infrastructures existantes;**
- 11° **l'évolution des technologies utilisées à l'appui de tous les services, en particulier des services à valeur ajoutée (courrier hybride, commerce électronique, services logistiques intégrés, services financiers et autres déclinaisons en différentes combinaisons de ces services dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement);**
- 12° **la modernisation des infrastructures administratives et de production.**

Dans de nombreux pays, les opérateurs désignés n'ont pas encore accédé au statut d'entreprise indépendante. Ils continuent à fonctionner en tant qu'administration rattachée à un ministère, tributaire de la lenteur des rouages bureaucratiques, sur un mode qui est bien éloigné des principes économiques régissant la conduite des affaires et les pratiques commerciales dans une entreprise postale moderne.

l'opérateur désigné, dont la mission consiste à desservir tous les segments de la population par la prestation du service postal universel, mais aussi établir les fondements requis pour l'accession des opérateurs de services privés au marché postal, sous réserve de la mise en place d'une surveillance et d'une régulation appropriées.

La figure présentée à la page suivante résume les défis que doit relever l'opérateur désigné pour s'adapter au nouvel environnement postal et fait état des principales composantes du processus de réforme postale qui doivent être considérées dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau modèle de services postaux adapté au contexte national.

Il convient de déployer le processus de réforme par étapes en fixant des objectifs bien précis, mais ne suivant pas forcément un ordre chronologique, car certaines démarches seront menées simultanément.

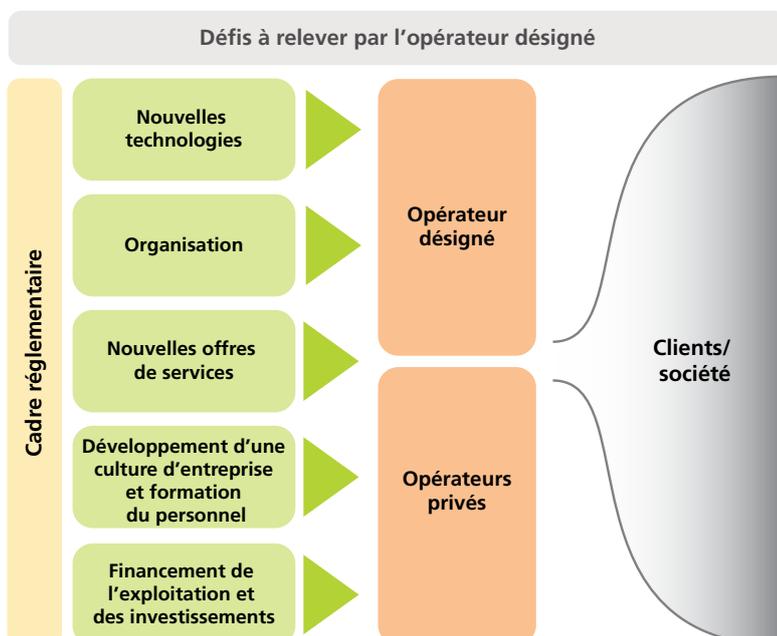
Dans ce cadre, il sera nécessaire:

- a. de sensibiliser le gouvernement à la nécessité d'instaurer un nouveau modèle pour les services postaux;
- b. d'établir un programme de discussion sur les questions juridiques liées aux affaires postales comprenant:
 - › la structuration et l'attribution des fonctions de régulation et d'exploitation;
 - › la définition du service postal universel;
 - › la caractérisation des services et des opérateurs visés par les activités de régulation;
 - › la mise au point des mécanismes de financement du service postal universel (secteurs réservés, affectations des fonds publics, exonérations fiscales, etc.);
 - › la définition du statut juridique et des fonctions de l'opérateur désigné;
 - › les autres points à traiter (dispenses d'affranchissement, droits des consommateurs, etc.);
- c. d'élaborer un programme de réflexion sur les modèles à appliquer à l'opérateur désigné en matière d'organisation, de marketing et d'exploitation, y compris:
 - › l'étude et la définition des concepts et objectifs de modernisation des gammes de services et de produits, notamment par une mise à profit des nouvelles technologies postales qui répondent aux besoins de la clientèle;
 - › l'étude et le recensement des nouvelles technologies à mettre en place au niveau des processus de production et de gestion postales;
 - › la conception d'un nouveau modèle organisationnel pour l'opérateur désigné;
 - › la mise au point de stratégies de développement, de formation et de motivation du personnel de l'opérateur désigné.

1.1.3

Le secteur postal et son environnement

Compte tenu de la situation actuelle dans l'environnement postal, il est important que chaque pays, dans l'intérêt du public, identifie des façons et moyens de promouvoir le développement durable de son secteur postal. Pour ce faire, il doit conforter la position de



1.2

Facteurs de croissance

Le développement de l'opérateur désigné est un processus en plusieurs étapes liées les unes aux autres. L'aboutissement de chacune d'entre elles constitue un pas en avant vers la croissance.

Ce chapitre s'intéresse au concept de la transformation en société, aux différents types d'activités postales, aux attentes de la clientèle, aux produits et services postaux et à leur processus de production, aux moyens de départ requis pour arriver à certains résultats et à l'approche commerciale à adopter par l'opérateur désigné.

1.2.1

Concept de la transformation en société

En raison de la permanence des services dont elle assure la prestation, la durée de vie d'une entreprise postale est sans fin, ce qui est un facteur d'acceptation sociale. En termes d'organisation, une entreprise est un ensemble structuré légalement constitué de moyens humains et physiques, d'équipements et de biens qui œuvrent en son sein, dont le but est de produire des marchandises et des services. La recherche du profit économique tient à sa nature même de société exerçant des activités à vocation commerciale.

Le concept de transformation en société s'applique à toutes les organisations postales, qu'elles soient ou non désignées en tant que «sociétés» au sens propre du terme. Historiquement, les organisations postales ont évolué du stade de l'administration publique à celui de l'entreprise et de la société commerciale, comme illustré ci-dessous:

Ministère ou département	Entreprise	Société
<ul style="list-style-type: none">• Rattaché au gouvernement• Peu, voire pas de pratiques commerciales• Qualité de service médiocre	<ul style="list-style-type: none">• Certain degré d'autonomie• Solides pratiques commerciales• Meilleure qualité de service	<ul style="list-style-type: none">• Autonomie totale• Régulation• Gestion axée sur les résultats

Les opérateurs désignés ont besoin de souplesse dans leur fonctionnement, ce qui nécessite une plus grande autonomie. Plusieurs approches peuvent permettre d'y parvenir, et chaque pays doit décider du type d'organisation le mieux adapté au contexte et aux besoins locaux, à son marché et aux objectifs de la politique gouvernementale.

On ne dira jamais assez combien il est important de mettre en place l'assise juridique, administrative et économique requise pour permettre à l'opérateur désigné de tenir bon face à une concurrence de plus en plus forte et parfois abusive, faute de quoi ce sont le gouvernement, les consommateurs et la population dans son ensemble qui en pâtiront.

La difficulté pour l'opérateur désigné réside dans la recherche du bon équilibre entre sa vocation commerciale d'entreprise postale moderne à la recherche de la réussite économique et de la rentabilité, d'une part, et, son statut d'entreprise de service public socialement responsable et investie d'une mission d'intérêt général, notamment en ce qui concerne l'obligation de service postal universel, sa véritablement raison d'être, d'autre part. Dans la sphère d'activités de l'opérateur désigné, ces deux dimensions ne sont pas contradictoires, mais plutôt complémentaires. Plus l'opérateur désigné est proche du public et plus ses perspectives commerciales sont intéressantes, en particulier à l'heure où Internet commence à générer des échanges pour lesquels il peut intervenir en tant que prestataire de services logistiques, dans les transactions entre acheteurs et vendeurs, pour la livraison physique des marchandises achetées en ligne.

Pour l'opérateur désigné, le défi consiste à desservir tous les segments de la société. À cet effet, il lui faut cibler certains domaines lui permettant d'améliorer son efficacité et sa productivité.

Afin de réaliser ses objectifs commerciaux, les dirigeants de l'opérateur désigné devront systématiquement se poser les questions suivantes:

- **Quel est le niveau d'évolution des technologies utilisées dans le processus de prestation des services?**
- **Quels sont les obstacles à l'intégration dans chaque phase des opérations?**
- **Quel est le niveau de formation du personnel par rapport à celui de la concurrence?**
- **Quels sont les risques du marché?**
- **Quels sont les problèmes administratifs posés par le processus de production actuel?**
- **L'entreprise est-elle en train de gagner ou de perdre de la valeur?**

1.2.2

Différents types d'activités postales

Les activités menées par l'opérateur désigné peuvent concerner diverses gammes de produits faisant partie de la palette des services proposés à la clientèle. Les produits postaux peuvent être classés en «familles» pour permettre de mieux cibler les démarches de vente et faciliter l'évaluation régulière des produits mis à la disposition de la clientèle.

À cet égard, le tableau ci-dessous fournit une grille de classification possible.

Famille	Gamme de produits et de services
Messages	Lettres, télégrammes et télécopies
Services express	EMS (documents et marchandises)
Colis	Courrier express et courrier ordinaire
Publipostage	Imprimés, publipostage, correspondance commerciale-réponse et service d'envoi contre remboursement
Services financiers	Mandats de poste, chèques, service de paiement de factures et épargne
Articles de consommation courante	Philatélie, enveloppes, produits de tiers, etc.
Services électroniques	Certification numérique, boîte aux lettres électronique, etc.

Ce type de segmentation du marché permet de visualiser les résultats obtenus pour chaque produit, de fixer les priorités des opérations de promotion à mener sur certains marchés et de mieux cibler les actions de marketing.

Les modes opératoires à l'appui des produits et services postaux ne nécessitent pas de flux séparés. Un mode opératoire partagé peut permettre de réduire les coûts et d'exploiter les ressources de manière optimale, tout en respectant les caractéristiques et exigences spécifiques à chaque produit et service.

On a pu observer des variations dans les volumes d'activité sur le segment du marché postal constitué par le service des messages. Sérieusement menacé par Internet et les différentes applications qui en découlent, ce segment a connu une baisse moyenne de 3,3% par année. En outre, dans certains pays, une diminution du volume de la poste aux lettres a été observée suite à l'arrivée d'un nombre croissant d'opérateurs privés sur le marché. Cela signifie que non seulement le marché se restreint, mais aussi que l'opérateur désigné est en train de céder du terrain face à la concurrence.

Du fait de leur importance pour le secteur postal, les produits dits de la «poste aux lettres» devraient être mis au premier plan des offres de services. Chaque pays aura besoin de décider s'il convient de réserver l'ensemble ou une partie de ces services, le cas échéant, à l'opérateur désigné, et de fixer les conditions, les limites et les particularités de ce domaine d'activité.

La nécessité de pratiquer des prix abordables pour garantir l'accessibilité du service postal universel implique de réaliser une étude approfondie des façons et moyens d'assurer la viabilité économique de la prestation des services. Pour ce faire, il faudra également procéder à une évaluation méthodique du système de financement actuel du service postal universel.

L'opérateur désigné devra aussi axer ses efforts sur le segment des colis pour renforcer la viabilité des services de dépôt, de transport et de distribution de ce type d'envois postaux. Une plus grande polyvalence et des possibilités d'expédition et de distribution plus variées ne pourront qu'améliorer sa compétitivité sur ce créneau spécifique. Capacité, poids, emballage, dispersion des flux et nombre de points de transfert ou de transbordement sont autant de paramètres à prendre en considération dans le cadre de l'analyse préliminaire des coûts de ces services.

L'environnement postal actuel, où il n'existe plus de barrières nationales pour les opérateurs de services, notamment en ce qui concerne les segments de la poste aux lettres et des colis, justifie de tels efforts. Les clients ont besoin d'un service plus rapide, plus sûr et de meilleure qualité, d'où l'émergence de mégaentreprises postales proposant généralement un service mondial pour certains types de produits dont le marché intérieur a été ouvert à la concurrence. La mondialisation est bel et bien une réalité, et les opérateurs postaux publics doivent être tout particulièrement préparés à relever ce défi.

1.2.3

Besoins de la clientèle

Les opérateurs désignés, notamment ceux dont les activités sont sous étroite surveillance de l'État, ont tendance à développer des services sans prêter la moindre écoute à leur marché. Ainsi, par pure spéculation, ils mettent au point tel ou tel service qu'ils lancent avec un minimum (voire pas du tout) de publicité et feignent ensuite de s'étonner que sa durée de vie ait été aussi courte.

Pour avoir toutes les chances de réussir avec un nouveau service, il faut réaliser une étude de marché, car il s'agit là d'un élément fondamental à l'appui du processus de prise de décisions.

Les analyses et évaluations réalisées dans le cadre des études de marché supposent la collecte préalable des types de données suivants:

- **Données quantitatives et qualitatives concernant le marché, basées sur des faits et leur interprétation.**
- **Données relatives au comportement du marché et à son impact sur les ventes et les bénéfiques.**
- **Opinions des clients concernant l'entreprise postale, ses produits, son personnel, ses orientations et ses compétences.**
- **Études des tendances du marché, tenant compte de sa dimension mondiale, des produits les plus «vendeurs» et des différences de qualité et de prix des produits.**
- **Commentaires sur le nouveau produit et le marché recueillis auprès des fournisseurs, des vendeurs et des consommateurs, dans le cadre d'une étude de marché, pour obtenir des données agrégées sur l'argumentaire de lancement du produit, les tendances du marché et la nécessité de développer la gamme de produits et de tirer parti de la capacité de production disponible.**
- **Précisions relatives aux facteurs saisonniers.**
- **Données relatives aux débouchés potentiels et aux prévisionnels de ventes par produit, région, secteur et période et potentiel d'achat correspondant.**

L'étude de marché réalisée par l'opérateur désigné sur un produit en voie d'être commercialisé doit apporter des éléments de réponse aux questions suivantes:

- a. **Concernant la commercialisation:**
 - › **Existe-t-il un marché pour le nouveau produit?**
 - › **Quelle est l'importance de ce marché?**
 - › **De quelles caractéristiques élémentaires, opérationnelles et commerciales le produit devrait-il être doté?**
 - › **Quel est le niveau de concurrence pour le produit?**
 - › **Quel est le segment de marché visé, qui peut être infiltré par le produit?**
 - › **À quel prix devrait-il être vendu?**
- b. **Concernant l'exploitation:**
 - › **L'opérateur postal a-t-il la capacité de fournir le produit tel qu'il est conçu?**
 - › **Quel est son coût de production?**
 - › **Peut-il répondre à une norme de qualité donnée?**

- c. **Concernant les aspects opérationnels et les ressources humaines: la main-d'œuvre est-elle dûment formée à ce processus de production?**
- d. **Concernant les aspects commerciaux et les ressources humaines: une force de vente dûment formée est-elle en place pour ce nouveau produit ou service?**
- e. **Concernant la commercialisation et les aspects financiers: quel est le volume de vente requis pour couvrir les investissements initiaux dans le produit?**
- f. **Concernant les aspects opérationnels et financiers au niveau de la direction: les bénéfiques attendus de la vente du produit justifient-ils les investissements nécessaires?**

Cette série de questions offre un bon exemple de la manière de procéder pour intégrer les différents secteurs et facteurs de l'entreprise dans le processus de lancement d'un nouveau produit sur le marché.

Il est important que la phase d'étude comprenne également un examen de la situation de l'ensemble des principaux concurrents.

Après avoir validé l'acceptation du produit, l'étape suivante consiste à concevoir une stratégie de marketing et à régler les aspects relatifs au prix du produit et aux remises applicables (pour le vrac, les délais de distribution plus longs, le tri préalable, etc.).

Le courrier hybride est une solution conçue pour répondre aux besoins en constante évolution des clients et montrent comment les opérateurs postaux adoptent les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). Outre le courrier hybride, les nouveaux services postaux électroniques sont proposés sur les différents segments du marché – «entreprise à entreprise» (B2B), «entreprise à consommateur» (B2C), etc. – qui peuvent être exploités par l'opérateur désigné. Les paramètres à prendre en considération dans le domaine technologique comprennent notamment:

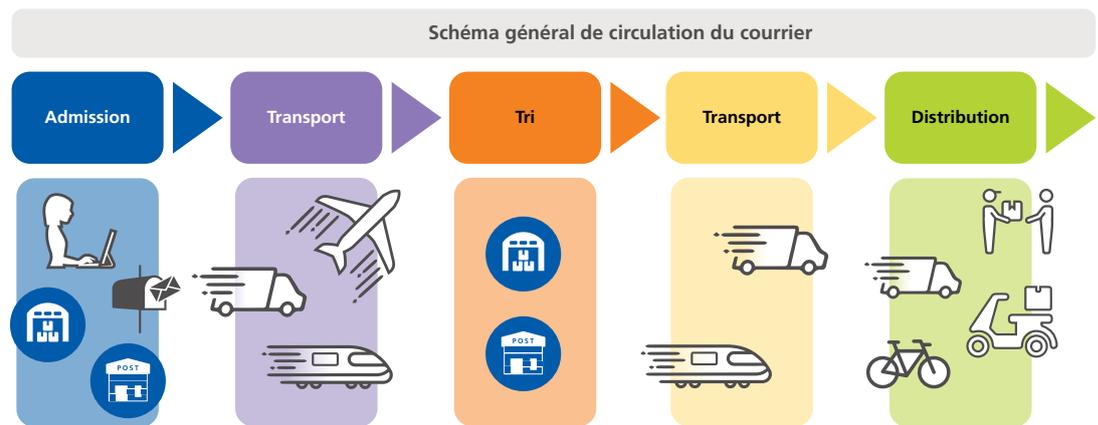
- les évolutions technologiques à disposition;
- les éventuels centres de recherche, instituts et établissements universitaires qui pourraient être impliqués;
- les programmes de recherche technologique existants;
- les économies d'échelle qui pourraient être exploitées;
- les besoins critiques en main-d'œuvre qualifiée;
- les coûts d'investissement pour la pénétration du marché.

En fait, pour répondre aux besoins des clients, il faut en premier lieu arriver à bien les comprendre, par le biais d'études et analyses du marché, et se donner ensuite les moyens de les satisfaire.

1.2.4

Différents types d'activités postales

Après avoir vérifié l'acceptabilité du produit à introduire sur le marché et passé en revue les autres produits existants, il s'agit de normaliser la ligne de production. Le mode opératoire de l'opérateur désigné est illustré, de manière schématique, dans le diagramme qui suit, montrant les différentes étapes du processus d'admission, de tri et de distribution du courrier de base.



Les facteurs ci-dessous devront être pris en considération pour évaluer plus précisément les conditions d'exploitation des services :

a. Site d'exploitation :

- › **Emplacement et avantages qu'il offre.**
- › **Superficie (capacité).**
- › **Protections en cas de grèves, sabotages, incendies, etc.**
- › **Agréments de l'environnement de travail.**
- › **Maintenance des bâtiments et machines.**

b. Moyens et équipements :

- › **Degré d'utilisation.**
- › **Sont-ils exploités correctement? Sont-ils modernes et technologiquement au point? Sont-ils en bon état?**
- › **Programme de maintenance préventive.**
- › **Maintenance corrective.**
- › **Niveau des dépenses de maintenance.**
- › **Mesures de sécurité et de sûreté professionnelles**

c. Processus de production :

- › **Indice de productivité.**
- › **Exploitation de la capacité théorique.**
- › **Organisation physique sur place.**

Après avoir étudié ces différents facteurs, il faut entreprendre une démarche d'adaptation d'enchaînement des opérations aux réalités modernes afin d'améliorer les conditions d'exploitation des services.

Le développement technologique doit faire partie intégrante d'un processus continu de planification et de réforme bien géré dans le temps. Il n'y a aucun intérêt à investir dans la technologie de traitement numérique ou dans des machines de tri automatique si le pays ne s'est pas encore doté d'un système de codification postale. De même, de tels investissements seront déraisonnables si le volume de courrier n'est pas suffisant pour justifier, économiquement parlant, ces dépenses.

La satisfaction des besoins du marché passe donc nécessairement par la réalisation d'investissements dans des technologies appropriées (suivi, services de paiement en ligne, courrier hybride, services postaux financiers et électroniques, etc.) en fonction du contexte propre à chaque pays.

Dans ce domaine, les activités de coopération technique menées dans le cadre de l'UPU bénéficient du soutien d'un certain nombre de pays, prêts à aider à la définition des priorités, à la conception des structures opérationnelles et au partage des informations et technologies. Les opérateurs désignés qui n'ont pas encore la maîtrise de ces technologies devraient éviter de mettre au point leurs propres solutions. Il existe de nombreuses options valables, déjà testées et éprouvées par les opérateurs désignés d'autres pays, tout à fait disposés à diffuser leur savoir-faire et leur expérience; il est important d'en prendre connaissance afin d'éviter le gaspillage de temps, d'argent et d'énergie.

1.2.5

Moyens à mettre en place pour obtenir des résultats

L'opérateur désigné doit disposer de certaines ressources pour l'exploitation des services et la conduite de ses activités commerciales.

La liste des équipements d'exploitation requis à l'appui de l'exécution de diverses tâches (sièges, tables d'ouverture des dépêches et de tri du courrier, fourgons, appareils de gerbage, etc.) est relativement longue. Les bâtiments doivent aussi être conformes à certaines exigences fonctionnelles pour offrir un environnement de travail productif.

Les ressources disponibles doivent être principalement affectées aux modes opératoires de l'opérateur postal pour la prestation des services.

Une erreur répandue consiste à disposer d'équipements modernes et dernier cri dans les secteurs administratifs, alors que le secteur de l'exploitation est mal équipé. Dans le cadre de l'affectation des ressources, il convient d'accorder une priorité absolue à tout ce qui touche à l'exploitation.

Le gouvernement doit s'assurer de la disponibilité des fonds requis pour les investissements qui permettront à l'opérateur désigné de se développer, d'acquérir des parts de marché et de devenir autonome. Il doit être bien conscient, tout comme l'opérateur désigné, de l'importance capitale des ressources humaines qui, en tant que facteur de production et moteur de développement, sont leur principal atout.

Par conséquent, les employés postaux devront être convenablement préparés et formés à l'exécution des tâches qui sont les leurs, afin de minimiser les risques de perte de capital d'investissement. Il conviendra d'évaluer le système de gestion des ressources humaines de l'opérateur postal en examinant avec soin les éléments suivants:

- **Perception et degré de considération par la direction du facteur humain dans l'organisation.**
- **Efficacité des programmes de recrutement, de sélection et d'embauche, mais aussi de formation et d'avancement.**
- **Statut juridique des employés du secteur postal: fonctionnaires ou non.**
- **Taux de fidélisation des employés.**
- **Taux d'absentéisme.**
- **Ampleur et nature des revendications salariales.**
- **Perspectives d'évolution, système d'avancement professionnel et échelle des salaires.**
- **Avantages sociaux.**
- **Système de suppléance approprié pour les postes clés.**
- **Climat social et santé du personnel.**
- **Connaissance des directives en place et attitude/comportement à cet égard.**
- **Formation et compétences des employés.**
- **Formation et compétences du personnel de ventes.**

En principe, le niveau des moyens mis en œuvre au départ devrait être proportionnel au niveau des résultats à l'arrivée. Un excès de moyens en général et de moyens humains en particulier entraînera des surcoûts d'exploitation et une moindre productivité, nuira à la sécurité des opérations, nécessitera un encadrement plus important et induira des répétitions de tâches.

L'idéal est de pouvoir compter sur un nombre juste suffisant d'employés, adéquatement préparés, productifs et bien rémunérés.

1.2.6

Approche commerciale

L'objectif consiste à motiver et préparer l'opérateur désigné à être à la hauteur du défi qu'il doit relever en intervenant dans un environnement concurrentiel et à lui donner les moyens d'être financièrement autonome tout en continuant à assurer la prestation du service postal universel.

La réussite de ses démarches d'amélioration de la qualité de service, d'acquisition de parts de marché, d'augmentation de ses recettes et de satisfaction des besoins de la clientèle, menées parallèlement à la fourniture constante du service postal universel, devrait renforcer sa confiance en ses propres capacités et sa valeur aux yeux du public.

Il s'agit là d'une approche «à sécurité intégrée» visant à conforter l'opérateur désigné à améliorer sa compétitivité et sa réactivité face au changement et à renforcer sa capacité d'adaptation au monde qui l'entoure. Il pourra ainsi remporter le pari qu'il lui faut engager, dans l'intérêt de tous.

1.3

Exploitation des services

1.3.1

Buts de l'opérateur postal

Dans chaque pays, il existe une organisation chargée de fournir les services postaux régie par un cadre juridique qui détermine ses devoirs et ses responsabilités.

Au sein de l'environnement postal, en pleine transformation, il est indispensable que la législation à laquelle obéit l'opérateur désigné lui confère un degré suffisant de souplesse opérationnelle ou de marge de manœuvre pour lui permettre de rivaliser sur un pied d'égalité avec les concurrents sur le marché postal. Cette législation doit également définir le service postal universel et, le cas échéant, le périmètre du secteur de services réservés permettant de financer le coût de la prestation des services qui le constituent.

Des textes de loi inopérants entravant le développement de l'opérateur désigné auront pour effet de générer des déficits d'exploitation et de faire peser de lourdes charges sur les finances publiques, tout en affaiblissant l'opérateur désigné, jusqu'à éventuellement l'empêcher de mener à bien sa mission de service postal universel. Pour mieux dominer le marché, la concurrence cherchera toujours à tirer parti de toute situation pénalisante pour l'opérateur désigné, parfois au détriment des clients postaux.

L'existence d'un organisme de régulation est essentielle, mais, même en son absence, l'opérateur désigné devra toujours s'attacher à viser des objectifs ambitieux, et néanmoins réalistes et accessibles, attestant de sa capacité à gérer ses affaires sur un mode autonome. Sa réussite dépendra pour une grande part de l'environnement juridique dans lequel il évolue.

Le gouvernement doit adopter une législation qui, sans déroger aux dispositions de la constitution nationale, donne à l'opérateur désigné les moyens de soutenir la concurrence des prestataires privés de services postaux. Ainsi, l'opérateur désigné devrait relever du droit privé plutôt que public afin de tomber sous le même régime que celui applicable à ses concurrents privés.

1.3.2

Performance de l'opérateur désigné sur le marché postal

L'opérateur désigné doit se fixer des buts évolutifs et ciblés dans le temps. Les objectifs en matière de conditions de prestation des services doivent être communiqués au public de manière qu'il contribue au suivi de leur réalisation effective et prenne conscience des aspirations et impératifs de l'opérateur postal.

Dans chaque pays, l'opérateur désigné fait partie d'un réseau mondial avec lequel il a besoin d'entretenir des liens opérationnels. Il dispose également d'un réseau de services intérieur que celui des autres opérateurs postaux ne saurait égaler. Ainsi, les opérateurs privés utilisent parfois le réseau d'infrastructures de l'opérateur désigné, qui détient de ce fait des avantages concurrentiels certains. Malgré l'intérêt social que représente le fait de rapprocher les êtres et de fournir au pays des services de communication fiables et efficaces, l'exploitation du service postal universel doit être fondée sur un système de compensation approprié afin de garantir la viabilité de sa prestation.

La question de la mobilisation des fonds nécessaires autrement que par une augmentation des prix à la consommation mérite une réflexion approfondie. Il n'existe pas de solution «toute prête» infaillible, simplement une liste succincte d'options possibles qui présentent toutes des avantages et des inconvénients, comme amplement développé dans le module II, consacré au service postal universel, et qui comprennent:

- **un subventionnement direct de l'État;**
- **des contributions versées par l'industrie des services postaux;**
- **des services réservés, exploités en exclusivité;**
- **les recettes générées par les activités lucratives dans les domaines des activités postales ouverts à la concurrence.**

Le gouvernement devra prêter une attention toute particulière aux services postaux internationaux. Les structures d'exploitation requises pour le traitement du courrier express doivent fournir un service de haute qualité. Les opérateurs désignés sont en train de perdre des clients au niveau de l'expédition à l'international en raison de la médiocrité des services assurés par les opérateurs désignés dans d'autres pays, ce qui pousse la clientèle à se tourner vers leurs concurrents, malgré des prix plus élevés.

Dans ce cas, il y a toujours trois perdants: l'opérateur désigné du pays d'émission (qui perd des clients), l'opérateur désigné du pays de destination (dont les revenus issus des frais terminaux ou des taxes et de la distribution diminuent, de même que sa crédibilité) et le client, qui est contraint de payer plus pour des services équivalents à ceux fournis par l'opérateur désigné. Les prix et les normes de qualité de l'opérateur désigné tenant lieu de points de repère pour les autres opérateurs de services, plus la qualité des services fournis par l'opérateur désigné sera élevée, plus le grand public en sera bénéficiaire.

1.3.3

Environnement propice à l'exécution des fonctions de l'opérateur désigné

Pour que l'opérateur désigné puisse convenablement remplir son rôle, il lui faut savoir où il se situe et ce vers quoi il doit tendre. À cet effet, une évaluation complète de la nature de ses services, des conditions de prestation des services, des normes de qualité, de l'étendue de desserte, de l'état actuel de l'accès universel aux services postaux, des acteurs présents sur le marché postal et du degré de connaissance qu'il a de lui-même lui apportera des éléments d'appréciation fondamentaux pour son développement.

Le programme de réforme destiné à l'opérateur désigné devra prendre appui sur des discussions de vaste portée faisant intervenir tous les niveaux de personnel afin de vaincre tout mouvement d'opposition naturel et de sensibiliser, mobiliser et rassurer l'ensemble des employés, pour mieux surmonter les éventuels obstacles. Dans ce cadre, la politique de la transparence est celle qui garantit les meilleurs résultats.

Le gouvernement, qui est le principal responsable de la mise en place des fondements nécessaires à l'intégration sociale et à la fédération de la nation, devra se mettre à l'ouvrage, par l'intermédiaire de ses différents ministères et organes gouvernementaux, pour aider à la restructuration de l'opérateur désigné afin qu'il puisse fonctionner dans un environnement concurrentiel, comme décrit dans ce guide. Cette tâche n'incombe pas seulement au ministère en charge du secteur postal, mais à tous les ministères, qui devront œuvrer de concert.

Un effort tout particulier devra être entrepris pour mettre en avant l'importance de l'adoption d'une législation habilitante pour le processus de réforme postale. En outre, l'existence d'un organisme de régulation permettra de garantir que la situation sur le marché postal répond bien aux exigences de cette législation.

Réforme de l'opérateur désigné afin de garantir son développement

2.1

Évaluation

Le développement durable de toute organisation s'appuie sur une bonne connaissance des évolutions qui l'affectent, de son environnement, des besoins des divers acteurs intervenant dans cet environnement, mais aussi, et c'est là un point important, de ses forces et de ses faiblesses pour répondre à ces besoins. C'est pourquoi, dans sa démarche de développement, l'opérateur désigné doit en tout premier lieu procéder à une évaluation de sa situation actuelle, notamment par le biais d'une analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces existantes (analyse SWOT).

À cet effet, il devra conduire plusieurs études lui permettant de «dresser un état des lieux» du marché postal et de déterminer son propre positionnement par rapport aux autres opérateurs qui y évoluent. En réalisant une évaluation plus complète, l'opérateur désigné s'engagera dans un processus de développement mieux canalisé et plus structuré.

Toute évaluation a pour but de permettre de faire le point sur un état passé et actuel, en l'occurrence celui du marché postal et de l'opérateur désigné. À ce stade, il ne s'agit donc pas de spéculer sur l'avenir, cette tâche entrant plutôt dans le cadre de l'analyse prospective, dont il est question sous 2.2, et du processus de planification. Cette phase n'intègre donc aucune forme de projection ni de prévision.

Une étude de marché s'inscrit dans un processus continu et permanent et, si elle est suffisamment aboutie, elle aidera l'opérateur désigné à renforcer ses pratiques de gestion du marché (veille concurrentielle) et, par conséquent, à élaborer des stratégies plus solides et à forger de meilleures relations avec toutes les parties dont est tributaire sa performance.

Les pages qui suivent fournissent un certain nombre d'orientations élémentaires concernant le recensement de données quantitatives (volumes concrets et valeurs) et qualitatives sur le marché postal national. Ces indications ne valent qu'à titre de références et devront, le cas échéant, être adaptées au contexte spécifique à chaque pays.

Étape 1 – Détermination des domaines d'activité

Les services actuellement proposés par l'opérateur désigné sont conçus en vue de répondre aux besoins des usagers et comprennent donc, pour l'essentiel:

- les communications;
- l'acheminement des biens et des marchandises;
- les transactions financières;
- ventes d'autres produits postaux.

En attribuant certaines caractéristiques et spécificités à ces besoins de base, on obtient les types de produits et de services mis au point par l'opérateur désigné. Ainsi, un besoin en communications pourra se traduire par une lettre, un imprimé, un envoi EMS ou même un colis. Bien que le besoin de départ soit le même, chacun de ces services, à travers ses attributs et spécificités, satisfait la demande de différents groupes de consommateurs, décomposés en divers segments ou sous-segments de marché. Cette décomposition en différents «domaines d'activité» permet de mieux cerner chaque marché.

2.1.1

Analyse du marché postal, des besoins et des tendances

Le marché postal de chaque pays comporte des caractéristiques spécifiques conditionnées par les activités de son opérateur désigné et par des facteurs économiques, sociaux, géographiques, technologiques, politiques et législatifs.

Une parfaite compréhension de ces facteurs est indispensable à l'appui de l'évaluation des besoins des consommateurs, du potentiel de marché, des conditions favorables et défavorables d'exploitation des services, des différences régionales et des divers domaines d'activité, mais aussi des évolutions qui auront un impact positif ou négatif sur ces différents aspects à l'avenir.

Les principaux domaines d'activité sur le marché postal sont les suivants:

Messages

Il s'agit des lettres (service national et international), des cartes postales, des lettres recommandées (avec accusé de réception), mais aussi des enveloppes, des aérogrammes et autres produits associés (communications).

Publipostage

Cette rubrique inclut tous les types d'imprimés, de correspondance commerciale-réponse et d'envois non prioritaires contenant d'autres formes de publicités professionnelles, politiques ou humanitaires et de supports promotionnels (communications).

Colis

Ce sont les colis non prioritaires pesant jusqu'à 30 kilogrammes, les articles d'emballage, le ruban adhésif et les autres produits associés (acheminement physique de biens et de marchandises).

Service du courrier express

Il s'agit du service de distribution urgente de première classe des plis et des colis, portant le nom de service intérieur ou international du courrier express, et d'autres produits (acheminement physique de biens et de marchandises/communications).

Services financiers

Ils comprennent les services de versement de fonds, tels que les mandats de poste, les services de traitement des règlements de tiers pour l'envoi et la réception de paiements et d'autres produits financiers postaux (transactions financières).

Philatélie et articles divers

Il s'agit des ventes de produits qui ne sont pas directement en rapport avec les principaux domaines d'activité propres à l'opérateur postal, tels que les articles philatéliques et les autres produits commercialisés par l'intermédiaire du réseau postal.

Ces domaines d'activité clés peuvent aller jusqu'à intégrer d'autres branches, telles que les services de vente au détail pour le gouvernement, la logistique intégrée, les services postaux électroniques, etc. De même, si nécessaire, ils peuvent être encore plus finement subdivisés pour permettre de mieux isoler des créneaux spécifiques aux caractéristiques semblables.

Toutefois, pour être opérant, le processus de fragmentation ou de segmentation des activités commerciales de l'opérateur désigné doit être réalisé par étapes successives en commençant par la collecte de données plus agrégées qui, une fois convenablement dépouillées, peuvent être décomposées dans le cadre d'un second volet d'études et d'analyses.

Cette phase de travail aboutit à la constitution d'un tableau où figurent les différents domaines d'activité dans le pays concerné, les produits et services qu'ils recouvrent et la définition de chacun d'entre eux, comme illustré dans l'exemple

présenté plus bas. Pour autant que possible, il convient d'employer une terminologie conforme à celle couramment utilisée sur le marché. Par exemple, un virement est un mandat de poste dans le domaine postal et un versement de fonds dans le domaine bancaire. Un tel niveau de précision facilitera la collecte et le traitement des données dans le cadre des étapes 8 et 9, concernant la veille concurrentielle.

Domaine d'activité	Produits et services	Définition
Messages	Lettres du régime intérieur	Correspondance privée courante, jusqu'à 2 kilogrammes
	Lettres internationales

Publipostage	Imprimés
	Correspondance commerciale-réponse

.....

Les produits et les services figurant dans ce tableau doivent, à eux tous, représenter un minimum de 80% de la valeur estimée du marché en question et justifier au total d'au moins 80% du revenu de l'opérateur désigné.

Étape 2 – Constitution des segments de clientèle

Le marché postal est composé de deux grands ensembles. Le premier est constitué par les particuliers demandeurs de produits et de services et s'adressant en premier lieu aux bureaux de poste. Sur le marché postal, ce groupe de consommateurs correspond au segment de la vente au détail, qui peut être décomposé par tranches de revenus. Ce type de décomposition ne devra être réalisé que si ce segment du marché affiche des signes d'élasticité des revenus. Par exemple, en ce qui concerne le marché des envois de messages, il peut s'avérer nécessaire de déterminer quelles sont les tranches de revenus qui ont plus fréquemment recours à un certain type de produit pour concevoir des stratégies de marketing mieux ciblées. Cette décomposition ne devra pas être réalisée sur la base de subdivisions arbitraires ou aléatoires.

Dans tous les cas le permettant, il conviendra d'utiliser les tranches de revenu établies par les institutions officielles de recensement pour faciliter la constitution de tableaux combinatoires des données statistiques et l'analyse des résultats obtenus. Il est recommandé de n'inclure dans la première analyse du marché qu'une catégorie générique «ventes au détail/ménages/particuliers»

et de détailler ces données dans les phases suivantes de l'étude.

Le deuxième grand ensemble constitutif du marché postal est celui des entreprises se procurant des produits et services auprès des bureaux de poste, mais aussi à travers des unités ou modalités spéciales de services à la clientèle. Il s'agit du segment de la vente en gros, qui peut être subdivisé en différents secteurs industriels ou types d'institutions. La décomposition de ce segment de marché dépendra des objectifs poursuivis dans le cadre du ciblage de certains créneaux. Ainsi, la fragmentation du segment de la poste aux lettres ne sera pas forcément opérée de la même manière que pour le segment des colis, dans la mesure où les sociétés du secteur de l'énergie, par exemple, sont de grosses consommatrices de services de messages, mais ne font que très peu usage du service des colis. De même, l'étude du segment des messages pourra nécessiter une décomposition de la catégorie des «institutions financières» en banques, sociétés de cartes de crédit, compagnies d'assurance, caisses de pension et agences de recouvrement. Si possible, il conviendra d'employer les systèmes de classification industrielle et professionnelle type établis par les instituts de recherche officiels ou les sociétés d'étude de marché bien implantées dans le pays concerné.

Il est recommandé de n'intégrer dans la première analyse du marché que les catégories de clientèle indiquées ci-dessous en tenant compte du contexte national et du domaine d'activité en question (messages, publipostage, colis, service du courrier express, services financiers, philatélie et articles de consommation courante), en décomposant ou regroupant les classifications, selon le cas.

Services publics	Sociétés d'électricité
	Sociétés d'alimentation en eau et d'assainissement
	Fournisseurs de gaz
	Sociétés de téléphonie traditionnel
	Sociétés de téléphonie mobile
Autres entreprises de service public	Téléphonie mobile, services de localisation électronique, etc.
Institutions financières	Banques
	Sociétés de cartes de crédit
	Compagnies d'assurance et caisses de pension
Autres institutions financières	Sociétés de courtage, agences de recouvrement, etc.
Administrations publiques et organismes assimilés (ne figurant pas dans les catégories ci-dessus)	Sécurité sociale
	Instances judiciaires et offices notariaux
	Organes législatifs et partis politiques
	Collectivités publiques (nationales et territoriales)
Autres	Entreprises de transports publics
	Services de police
	Autres entreprises et industries ne figurant pas dans les catégories ci-dessus

Étape 3 – Décomposition des zones de marché

Aux analyses des domaines d'activité (étape 1) et des segments de clientèle (étape 2) font suite une décomposition et une étude des zones de marché.

Ce type d'étude est important, par exemple pour l'évaluation de la performance des concurrents par rapport à celle de l'opérateur désigné, lorsqu'il s'agit de déterminer leurs atouts en matière de desserte de certaines régions et catégories de clients et de fourniture de services particuliers.

Le marché peut être fragmenté par provinces, départements ou villes en fonction de la concentration de la demande en matière de produits et de services postaux.

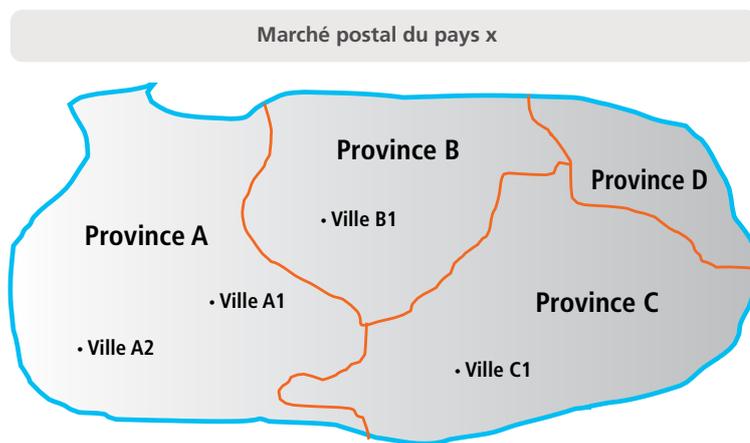
Les zones les plus représentatives devront être décomposées jusqu'au niveau des villes, tandis qu'il pourra falloir créer des regroupements de plusieurs provinces ou départements pour les moins représentatives. Il n'existe pas de règle spécifique pour déterminer le nombre de zones de marché.

Toutefois, en général, l'étude devra cibler celles des zones de marché qui, prises dans leur ensemble, représentent plus de 80% du montant total des recettes (tous segments confondus).

Le tableau figurant à la page suivante montre comment établir les zones de marché et dans quels cas il convient de découper une zone donnée.

Le marché international devra être traité en tant qu'entité distincte et, si nécessaire, pourra être scindé en groupes de pays.

Cette analyse précédant les études effectives sur le terrain, il faut partir du principe que les revenus de l'opérateur désigné qui proviennent des ventes de ses produits et services représentent le potentiel de chaque zone de marché. Néanmoins, si d'autres



Zone de marché	Province ou département	Ville	Recettes issues des services de courrier	Part des recettes pour le département ou la province	Part cumulée des recettes totales
1	A	A1	55 000	55,0%	16,2%
		A2	30 000	30,0%	25,0%
		A3	10 000	10,0%	27,9%
		Autres	5 000	5,0%	29,4%
Sous-total 1			100 000	100%	29,4%
2	B	B1	110 000	55,0%	61,8%
		B2	68 000	34,0%	81,8%
		B3	20 000	10,0%	87,6%
		Autres	2 000	1,0%	88,2%
Sous-total 2			200 000	100%	88,2%
3	C et D	C1	15 000	37,5%	92,6%
		C2	10 000	25,0%	95,6%
		D1	10 000	25,0%	98,5%
		Autres	5 000	12,5%	100,0%
Sous-total 3			40 000	100%	100,0%
Total général			340 000		

données peuvent être obtenues sur le potentiel de marché de chaque région (données relatives au PIB ou autre indice renseignant sur la taille relative de l'économie de chaque province), il convient de les utiliser plutôt que celles relatives aux revenus, qui reflètent davantage l'efficacité de l'opérateur désigné à exploiter un marché donné. Toutefois, compte tenu de la difficulté que peut représenter la tâche de compilation de données sur ces indicateurs externes, l'exemple présenté ci-dessus s'appuie sur les revenus des services de dépôt de courrier comme base de comparaison.

Dans cet exemple, le pays X compte quatre provinces. La province B présente la plus forte concentration de revenus. Ensemble, les provinces A et B représentent 88,2% du «marché» du pays X. Les villes B1, B2 et A1, dans cet ordre, méritent toutes d'être considérées comme des zones de marché à part entière, car les montants de revenus qui leur sont associés les distinguent du reste de leurs régions respectives.

Étape 4 – Structuration de l'offre (concurrence)

L'étape 4 consiste à se forger une vision structurée de l'offre du marché en répondant aux grandes questions suivantes:

- Quels sont les opérateurs privés implantés dans le pays?
- Quel est leur revenu annuel? Leur bilan est-il publié ou peut-il être obtenu autrement?
- Quels sont les types d'activités qu'ils exercent?
- Quels produits proposent-ils?
- Dans quelles régions sont-ils actifs?
- Qui sont leurs principaux clients?
- Quels sont les services utilisés par ces clients et dans quelles proportions?
- Quelle est la dimension et l'implantation de leur structure de services de détail?
- Quelle est l'infrastructure de transport et de distribution dont ils disposent (quelle est leur capacité de distribution journalière, combien de personnes emploient-ils, combien de véhicules possèdent-ils)?
- Quels sont leurs plans de développement et d'investissement sur le marché en question? Question?

Concernant leurs offres de produits et de services, il faudra également répondre aux questions suivantes:

- Quelle est leur structure de prix?
- Quels sont les avantages et désavantages comparatifs de leurs produits et services par rapport à ceux de nature semblable proposés par l'opérateur désigné?
- Quels sont les délais de distribution ou d'exécution qu'ils promettent à leurs clients pour les différents types de services?

Il sera nécessaire d'agrèger ces données par domaine d'activité, segment de clientèle et zone de marché pour en faciliter l'analyse. Il faut également avoir conscience de la concurrence indirecte que représentent les produits et services de substitution ainsi que les structures constituées en interne par certaines entreprises pour assurer des prestations comparables à celles proposées par l'opérateur désigné.

Étape 5 – Caractérisation des services postaux

L'analyse de l'offre (concurrence), effectuée à l'étape 4, aura besoin d'être complétée par un travail qui consistera à schématiser les principales caractéristiques des produits et services qui sont le plus appréciés par les clients sur le marché postal.

Une telle schématisation facilitera l'étude comparative découlant de la question b dans le second groupe de questions posées à l'étape 4 (concernant les avantages et désavantages comparatifs). La liste fournie ci-après recense une partie des caractéristiques à étudier, tant du point de vue de la clientèle que de la concurrence. Cet exercice a pour objet de mettre en évidence les points faibles des offres de services de l'opérateur désigné pour ce qui concerne les caractéristiques les plus prisées des clients, par comparaison avec les services proposés par la concurrence. Cette liste devra être adaptée aux spécificités et à la dynamique du marché national.

Domaines d'activité	Caractéristiques
Messages et publipostage	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Image, marque ou réputation du service ▸ Prix ▸ Rapidité (distribution plus rapide ou respect des délais de distribution garantis) ▸ Régularité (délais de distribution constants) ▸ Sécurité (par rapport aux pertes et autres atteintes) ▸ Couverture du service de dépôt du courrier ▸ Couverture du service de distribution à domicile ▸ Services supplémentaires (recommandés, suivi, etc.) ▸ Produits associés (enveloppes, cartes postales, etc.)
	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Image, marque ou réputation du service ▸ Prix ▸ Rapidité (courrier express: distribution plus rapide) ▸ Rapidité (colis: respect des délais de distribution garantis) ▸ Rapidité (des formalités de dédouanement) ▸ Régularité (délais de distribution constants) ▸ Sécurité (par rapport aux pertes, dommages et atteintes) ▸ Information (suivi) ▸ Moyens de paiement (crédit, contre remboursement, etc.) ▸ Assurance du contenu ▸ Services sur mesure pour les clients sous contrat ▸ Service de ramassage ▸ Couverture du service de dépôt du courrier ▸ Couverture du service de distribution à domicile
Colis/courrier express	
Services financiers	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Image, marque ou réputation du service ▸ Prix ▸ Rapidité (en matière de temps d'exécution) ▸ Étendue du service

Étape 6 – Programmation des activités de collecte de données

Les étapes 1 à 5 ont fourni des orientations pour l'organisation du travail de recensement des données et renseignements sur le marché. L'étape 6 concerne les moyens à mettre en œuvre pour conduire les études en interne et à l'extérieur.

Il s'agira avant tout de:

- constituer une équipe composée de membres du personnel qui aidera à la collecte de données;
- définir le mode d'exécution des activités de collecte de données (par une équipe interne ou un sous-traitant);
- recenser les sources d'information pour chaque sujet d'étude (internes, externes, sur le terrain ou secondaires);
- mettre au point un schéma directeur pour toutes les études envisagées en établissant des programmes de travail et des procédures (entretiens, questionnaires, comptages, etc.) et en identifiant les lieux de collecte des données, les responsables compétents, etc.;
- rédiger des guides et des questionnaires pour les entretiens, des formules de collecte de données, des manuels d'instruction pour la conduite des activités de recherche et divers autres types de supports;
- déterminer le logiciel qui sera utilisé pour le traitement des données;
- définir les types de rapports à produire à partir des données d'étude.

Étape 7 – Conduite des activités de collecte de données en interne

En tant que principal acteur sur le marché postal, l'opérateur désigné dispose, en interne, de divers types de données, qu'il s'agira de recueillir auprès des unités concernées et qui concerneront notamment:

- les évolutions du volume de trafic et des recettes générées par les offres de produits et services dans ses différents domaines d'activité (sur les cinq dernières années au minimum);
- les prix et tarifs pratiqués pour les produits et services couverts par les différents domaines d'activité recensés à l'étape 1;
- la décomposition du volume de trafic par poids et/ou valeur;
- la décomposition du volume de trafic (service de dépôt de courrier et de distribution) et du revenu dans chaque zone de marché identifiée à l'étape 3;
- la décomposition du volume de courrier échangé par les zones de marché identifiées à l'étape 3;
- la décomposition du volume de trafic et du revenu pour chaque segment de clientèle défini à l'étape 2, par domaine d'activité;
- la décomposition du réseau de vente au détail, par ville, dans chaque zone de marché;
- l'évaluation qualitative des caractéristiques établies à l'étape 5 pour chaque produit ou service.

Au fur et à mesure de l'avancement de l'étude de marché, il pourra s'avérer nécessaire de recenser d'autres types de données internes et d'effectuer d'autres analyses.

Étape 8 – Collecte et étude des données provenant de sources secondaires

Le but de l'étape 7 consistait à réunir les données internes dont dispose l'opérateur désigné. Or, pour obtenir une vision plus complète du marché postal, il faut aussi examiner les données qui existent sur les autres opérateurs postaux et qui, la plupart du temps, ne sont pas directement accessibles.

Il est donc nécessaire d'avoir recours à des sources dites «secondaires» telles que celles indiquées ci-après:

- Statistiques officielles sur la population de chaque ville/zone de marché, décomposition du revenu par habitant, nombre de ménages et d'entreprises, PIB par secteur économique, écoles, hôpitaux, banques, etc.
- Publications annuelles sur la performance et la dimension et l'échelle relatives des plus grandes entreprises du pays dans les différents secteurs d'activité économiques;
- Budgets des administrations et institutions publiques, en particulier le poste budgétaire concernant les services postaux et associés;
- Bilans publiés, qui permettront de connaître le montant des recettes de chaque opérateur désigné.
- Nombre d'abonnés aux services d'eau, d'assainissement et d'électricité. Nombre de clients/d'abonnés des services de téléphone fixe et cellulaire, télévision par câbles, etc.
- Nombre de comptes de chèques actifs, de cartes de crédit en cours de validité, de comptes de fonds de pension, etc.
- Supports de promotion et de publicité des sociétés spécialisées dans le marketing.
- Fiches de tarif, sites Internet et revues internes d'autres opérateurs de services du secteur postal.

Bien entendu, il s'agit là d'une liste incomplète des sources secondaires potentielles destinée à montrer comment des renseignements sur le marché peuvent être obtenus indirectement, au moyen de comparaisons et d'extrapolations.

D'autres sources et indicateurs peuvent être utilisés en complément aux analyses du marché et aux calculs de volumes et de la valeur des entreprises sur chaque marché. En affinant constamment les données d'étude et les enquêtes sur le terrain, on peut également obtenir des informations précieuses pour des résultats bien ciblés.

Étape 9 – Conduite des enquêtes sur le terrain

Le tout premier objectif, si ce n'est la seule finalité, de l'enquête sur le terrain est de recueillir des informations qualitatives sur le comportement des consommateurs et des concurrents et de connaître ainsi les nouvelles tendances dans leurs habitudes, leurs préférences, leurs stratégies et leurs attitudes.

Les enquêtes sur le terrain sont réalisées au moyen d'observations directes, d'entretiens individuels ou collectifs et d'enquêtes par téléphone, par courrier ou en ligne.

La méthode du sondage d'opinion vise à évaluer les différentes facettes des relations qu'entretiennent les opérateurs désignés avec leurs clients – particuliers et entreprises – afin d'appréhender l'importance des différents facteurs auxquels la clientèle attache de l'importance dans ses interactions avec l'organisation postale. Dans le cadre de ces enquêtes, il sera nécessaire de réexaminer les caractéristiques énumérées à l'étape 5 pour réajuster, à la baisse ou à la hausse, l'importance relative des carences identifiées dans les services assurés par l'opérateur désigné par rapport à d'autres opérateurs de services.

Bien qu'elles soient un peu moins fréquemment utilisées à ces fins, les enquêtes sur le terrain permettent aussi de se procurer des données et informations sur le volume et la valeur des transactions commerciales effectuées ou les montants investis par une organisation dans l'utilisation des différents produits et services compris dans chacun des domaines d'activité établis à l'étape 1. Dans ce cadre, l'échantillon devra être suffisamment représentatif et les personnes interrogées devront être ciblées sur la base de leur aptitude à fournir de telles informations. À partir des éléments obtenus à l'issue de cette enquête par sondage, il sera possible de réaliser une extrapolation pour le secteur économique représenté par les organisations sondées, en utilisant les indicateurs macroéconomiques recensés à l'étape 8.

Étape 10 – Compilation des données recueillies

Une fois exécutés les travaux des différentes étapes, il faudra structurer les données d'étude obtenues dans des tableaux et graphiques et contrôler la cohérence des chiffres et éléments quantitatifs correspondants en procédant à des recoupements et à des vérifications plus poussées des données en question.

Pour plus de précision, les modèles généraux de tableaux de données d'étude qui figurent ci-après ont été scindés en quatre unités indicatives: taille du marché, prix, couverture du service de détail et compétitivité.

Étape 10.1. Taille du marché

Tableau 1 – Taille du marché par domaine d'activité

Domaine d'activité	Volume annuel (Nombre)		Valeur annuelle (USD)		Part de la valeur du marché (%)	
		%		%		
Messages						
Publipostage						
Colis						
Courrier express						
Services financiers						
Philatélie et produits						
Total						

Ce tableau regroupe les données relatives à la taille du marché postal en termes de volume (nombre d'envois, de produits et de transactions) et de valeur des activités, et à la part de marché de l'opérateur désigné.

Les données présentées dans ce tableau ont été compilées à partir des différentes études réalisées sur tous les opérateurs désignés, dans l'ensemble des domaines d'activité et zones de marché. Pour une analyse plus approfondie, il faudra détailler les chiffres qui y sont indiqués par opérateur désigné, type de client, produit et service ou zone de marché.

Tableau 2 – Taille du marché par type de client

Type de client	Volume annuel (Nombre)		Valeur annuelle (USD)		Part de la valeur du marché (%)	
		%		%		
Vente au détail						
Particuliers						
Vente en gros						
Services publics						
Institutions financières						
Administrations publiques et ...						
Autres						
Total						

Pour affiner cette analyse, il sera nécessaire de ventiler les chiffres qui y sont indiqués par opérateur désigné, domaine d'activité, produit et service ou zone de marché. Comme mentionné plus haut, le segment de clientèle que constituent les particuliers peut être réparti en différentes tranches de revenu.

Tableau 3 – Taille du marché par zone

Zone de marché	Volume annuel (Nombre)		Valeur annuelle (USD)		Part du volume du marché (%)	Part de la valeur du marché (%)
		%		%		
Zone 1						
Zone 2						
Zone 3						
Zone 4						
.....						
Zone n						
Total						

Pour une analyse plus poussée, il faudra décomposer les chiffres qui figurent dans ce tableau par opérateur désigné, segment de clientèle, produit et service ou domaine d'activité. Les pays étrangers doivent être considérés comme constituant une ou plusieurs zones de marché.

Étape 10.2. Prix

Tableau 4 – Comparaison des prix par opérateur désigné

Domaines d'activité/ produits	Opérateurs – Prix moyens			
	A	B	C	D
Messages				
Poste aux lettres – Intérieur				
Poste aux lettres – International				
.....				
Publipostage				
Colis				
.....				
.....				
Courrier express				
.....				
Services financiers				
.....				
Philatélie et produits				
.....				

Il ne faut pas oublier que les comparaisons de prix, quelles qu'elles soient, doivent se fonder sur la valeur fournie au client, selon le tableau 6. Dit autrement, un prix plus bas ne constitue normalement pas un avantage concurrentiel, sauf si les caractéristiques et spécificités offertes aux clients sont comparables.

Étape 10.3. Couverture du service de détail

Tableau 5 – Couverture du service de détail

Zones de marché	Opérateurs – Nombre de points de vente			
	A	B	C	D
Zone 1				
Zone 2				
Zone 3				
Zone 4				
.....				
Zone n				
Total				

Étape 10.4. Compétitivité

Tableau 6 – Avantages et désavantages comparatifs

Opérateur	Domaine d'activité – Service de messages		
	Produit/service – Poste aux lettres – Intérieur		
	Service comparable	Avantage	Désavantage
A			
B			
C			
.....			

Les colonnes «Avantage/Désavantage» reflètent la position des opérateurs désignés par rapport aux caractéristiques énoncées à l'étape 5 et aux produits/services en question. À l'étape 11, cette comparaison est recoupée avec les préférences de la clientèle, telles que recensées dans le cadre de l'enquête sur le terrain de l'étape 9, pour déterminer l'importance réelle des avantages et désavantages comparatifs.

Étape 11 – Analyse des données

L'analyse dont il s'agit ici est destinée à apporter des jugements de valeur aux données d'étude compilées en effectuant des permutations, des références croisées et des évaluations appropriées pour tirer les premières conclusions des différentes études.

C'est à ce stade qu'il convient de cerner les forces, faiblesses, possibilités et menaces existantes pour faciliter l'élaboration de stratégies cohérentes de réforme de l'opérateur désigné.

Cette étape du processus d'étude a pour but d'attribuer une valeur plus ou moins élevée aux différents domaines d'activité, au positionnement des concurrents, à l'attractivité des zones de marché, au degré d'intérêt que suscitent les différentes caractéristiques et spécificités des produits et services chez les clients concernés et aux niveaux de consommation d'un service particulier par les différents types de clients, et d'identifier les obstacles commerciaux à l'accroissement de la part de marché de l'opérateur désigné.

2.1.2

Réglementation de l'exploitation des services sur le marché postal

Le second volet à examiner dans le cadre de l'évaluation stratégique visant à concevoir un programme de réforme pour l'opérateur désigné porte sur la législation à laquelle celui-ci obéit et, plus particulièrement, sur la réglementation de l'exploitation des services sur le marché postal.

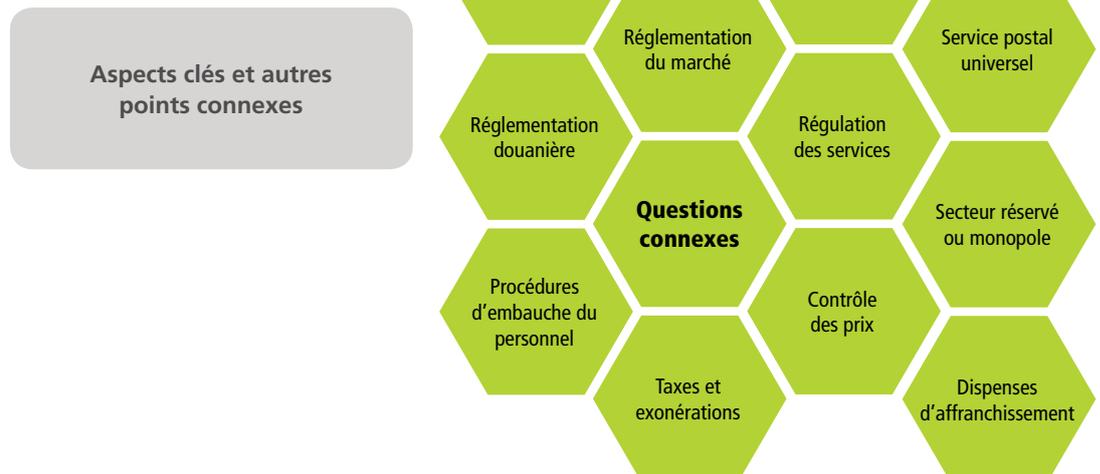
Ce travail doit s'appuyer sur une étude préliminaire permettant de dresser l'état des lieux de la législation existante, en distinguant entre les aspects clés et ceux qui ont trait au degré d'autonomie dont dispose l'opérateur désigné pour concrètement et efficacement gérer les ressources requises à l'appui de sa mission sociale.

Après avoir fait le point sur les textes de loi existants, il s'agit d'évaluer l'état de fait qui en découle pour l'opérateur désigné par rapport aux autres opérateurs sur le marché postal. L'objectif consiste à cerner les points positifs et les points négatifs du cadre législatif régissant le

marché postal pour pouvoir ensuite définir des stratégies appropriées dans le cadre de la phase de planification.

En examinant les aspects clés, il conviendra de se poser les questions ci-après concernant le marché postal:

- Quel est le champ d'application de la réglementation postale?
- Quels opérateurs sont/ne sont pas visés par le champ d'application de cette réglementation?
- L'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché est-elle soumise à une obligation de licence, de déclaration ou d'une autre nature?
- Existe-t-il une définition précise du service postal universel?
- Existe-t-il une séparation entre les fonctions d'exploitation du service postal universel et les fonctions de régulation postale?
- S'il existe un secteur de services réservés sur lequel l'opérateur désigné détient des droits d'exclusivité, est-il clairement délimité?
- Existe-t-il des restrictions légales aux activités de l'opérateur désigné dans de quelconques domaines d'activité ou zones de marché?
- Une autre forme de compensation des obligations de service postal universel imposées à l'opérateur désigné par le gouvernement est-elle prévue ?
- Existe-t-il une réglementation relative aux droits des consommateurs et aux responsabilités des opérateurs désignés à cet égard?
- Les dispositifs juridiques en place sont-ils effectivement utilisés et/ou mis en application?



En ce qui concerne l'organisation, le statut et les pouvoirs de l'opérateur désigné, il conviendra également de passer en revue les points suivants:

- L'opérateur désigné est-il une entreprise publique ou privée?
- En vertu de son statut juridique, est-il rattaché à un ministère ou s'agit-il d'une entreprise publique, d'une entreprise contrôlée par l'État ou d'une société sous contrôle privé?
- Quel est le ministère de tutelle des services postaux? Existe-t-il un lien particulier avec lui?
- Comment les prix des services fournis par l'opérateur désigné sont-ils fixés et par qui sont-ils approuvés?
- Quels sont les types d'organisations qui bénéficient de dispenses d'affranchissement?
- Comment et par qui les politiques et programmes d'investissement de l'opérateur désigné sont-ils approuvés?
- Les relations de travail entre l'opérateur désigné et son personnel sont-elles régies par les mêmes dispositions que celles qui s'appliquent au secteur privé?
- À quelles règles l'opérateur désigné est-il soumis en ce qui concerne les pratiques de rémunération, recrutement et licenciement du personnel et les mesures disciplinaires?
- L'opérateur désigné est-il budgétairement et financièrement autonome pour gérer ses recettes et ses dépenses?
- À quelles règles doit-il obéir en ce qui concerne la sous-traitance et l'achat de biens et de services?
- Le régime douanier applicable à l'opérateur désigné est-il le même que celui en place pour les autres opérateurs sur le marché postal?

Ces questions et d'autres encore devront être traitées en profondeur pour permettre de cerner les opportunités et d'identifier les contraintes réglementaires qui nuisent à la performance de l'opérateur désigné et freinent son développement commercial.

2.1.3

Atouts concurrentiels de l'opérateur désigné

La troisième phase de l'évaluation stratégique consiste en une analyse des atouts concurrentiels de l'opérateur désigné sur le marché postal au regard des besoins de la clientèle, des tendances prévues et de l'environnement juridique existant.

Dans ce cadre, il sera nécessaire de répondre à un certain nombre de questions, à savoir:

- Les offres de produits et services de l'opérateur désigné correspondent-elles aux attentes des clients et sont-elles en phase avec celles des autres opérateurs désignés?
- Quelle proportion de la population bénéficie d'un service de vente au détail et de distribution à domicile, en termes géographiques?

- Dans quel état se trouvent les infrastructures de fourniture des services postaux, y compris les installations, machines et technologies utilisées à l'appui? La capacité actuelle est-elle proportionnée à la demande?
- Quelles sont les normes de qualité et de productivité auxquelles l'opérateur désigné se conforme?
- Dans le cadre du système actuel de gestion des ressources humaines, les effectifs et le mode d'affectation du personnel de gestion et d'exploitation correspondent-ils à la demande? Les agents sont-ils suffisamment motivés, préparés et formés à être plus performants et plus productifs?

Les pages qui suivent décrivent la marche à suivre pour le positionnement de l'opérateur désigné sur le marché postal et dans l'environnement juridique existant. Les différentes étapes sont uniquement présentées à titre indicatif et devront être modulées en fonction de la situation propre à chaque pays.

Étape 1 – Performances affichées par les offres actuelles de produits et services

Cette étape a pour but de réunir des informations sur les aspects ci-après de chaque produit/service:

- Conception et fonctionnement, brièvement décrit (fourniture, exploitation et paiement du service).
- Assurances de la qualité.
- Norme actuelle de qualité respectée.
- Volume commercialisé et recettes perçues, pour les cinq dernières années au minimum.
- Part des recettes totales pour les cinq dernières périodes de déclaration.
- Taux de croissance annuel moyen sur la période précédente.
- Prix moyen et prix par type de produit/service (fourchette de prix standard).
- Contraintes particulières sur les plans commercial, opérationnel et technologique entravant les efforts de dynamisation des ventes du produit ou service en question, le cas échéant.
- Zones de marché à forte demande.
- Principaux clients.

Les offres actuelles de produits et services analysées à ce stade du processus d'étude devraient représenter un minimum de 80% des recettes de l'opérateur désigné.

L'évaluation devra permettre de précisément recenser les forces et les faiblesses à prendre en considération dans le cadre de la démarche de planification.

Étape 2 – Infrastructures d'exploitation des produits et services et de vente au détail

L'objectif consiste ici à recueillir des informations sur les infrastructures dont dispose l'opérateur désigné pour la vente au détail et pour le tri, le transport et la distribution du courrier, y compris des données relatives à leur état général, leur niveau d'évolution technologique, leur couverture géographique et leur degré d'adéquation à la demande actuelle.

Au minimum, l'évaluation des infrastructures des services de vente au détail devra permettre d'obtenir les types de données figurant dans le tableau 7 ci-dessous.

L'indicateur «Nombre d'habitants par point de vente», obtenu en divisant la colonne 3 par la colonne 2, servira à évaluer l'équilibre du réseau de points de vente au sein de la zone géographique desservie par l'opérateur désigné.

Parmi les autres sujets à couvrir dans l'étude, il convient de citer les horaires d'exploitation des points de vente, le flux de clientèle par équipe de roulement, le degré d'automatisation des établissements de service au détail et la quantité, l'état physique et le niveau technologique des équipements correspondants (machine à affranchir, balances, ordinateurs, guichets, caisses enregistreuses, etc.). L'évaluation des opérations de tri du courrier devra

s'intéresser aux installations de traitement du courrier, tant en matière de tri que de transport par voie terrestre et aérienne, et permettre de dégager des données sur:

- la superficie des installations (en mètres carrés);
- leur emplacement;
- les conditions ambiantes;
- la quantité, l'état physique et le niveau technologique des équipements correspondants (machines de tri pour les lettres, fourgons, sacs à courrier, conteneurs, plateaux, etc.);
- la capacité de production journalière, par équipe de roulement;
- les horaires d'exploitation;
- l'existence et l'utilisation de codes postaux dans les opérations de tri du courrier;
- l'organisation;
- les principaux problèmes rencontrés à ce stade du processus.

L'évaluation de l'infrastructure de distribution du courrier devra permettre d'obtenir, au minimum, les types de données figurant dans le tableau 8 ci-dessous.

En général, l'indicateur «Quantité par facteur», obtenu en divisant la colonne 3 par la colonne 2, fournit une bonne appréciation de l'équilibre de la répartition des foyers par facteur pour les différents groupes de population.

L'étude du service de distribution à domicile devra également prendre en considération:

- la fréquence de distribution du courrier à domicile (une, deux ou trois fois par semaine, etc.);
- la quantité, l'état physique et le niveau technologique des équipements correspondants (casiers de tri, bicyclettes, pochettes, uniformes, etc.);
- le parc de véhicules motorisés;
- la capacité de distribution totale journalière;
- l'existence et l'utilisation de codes postaux pour la distribution du courrier;
- l'emplacement des unités de distribution (existence d'unités distinctes);
- le pourcentage d'envois non distribuables et retournés;
- les types d'envois pour lesquels il n'existe pas de service de distribution à domicile;
- les principaux problèmes rencontrés à cette étape du processus.

Cette évaluation devra également déboucher sur des données relatives au pourcentage de courrier remis selon chaque mode de distribution (à domicile, en boîtes postales, en poste restante), au rendement journalier de chaque facteur et au nombre de boîtes postales, avec décomposition par zone de marché ou groupe de population (semblable à la décomposition du tableau 8).

Quant à l'étude du réseau de transport, elle devra considérer:

- les lieux desservis, les ressources employées, les modalités d'exploitation du service (facteurs internes ou sous-traitants) et la capacité des

Tableau 7 – Couverture géographique du réseau de points de vente

Groupes de population ⁽¹⁾ (nombre d'habitants)	Nombre de points de vente	Population existante ⁽¹⁾				
		Population desservie			Population non desservie	
		Hab.	%	Habitants par point de vente	Hab.	%
Jusqu'à 500						
501 à 1000						
1 001 à 2 000						
2 001 à 5 000						
5 001 à 10 000						
....						
Total						

(1) Il convient de se procurer les données relatives à la population actuelle à partir des derniers bulletins de recensement parus concernant la plus petite unité statistique pour laquelle de telles données sont disponibles (c'est-à-dire le district, secteur, quartier ou autre niveau de découpage) pour permettre le rattachement de chaque point de vente au groupe spécifique de population desservi.

Tableau 8 – Couverture géographique du service de distribution à domicile

Groupes de population ⁽²⁾ (nombre d'habitants)	Nombre de facteurs ou de districts de courrier	Foyers existants ⁽²⁾				
		Foyers desservis			Foyers non desservis	
		No.	%	Quantité par facteur	No.	%
Jusqu'à 500						
501 à 1000						
1 001 à 2 000						
2 001 à 5 000						
5 001 à 10 000						
....						
Total						

(2) Il convient de se procurer les données relatives au nombre total de foyers existants à partir des derniers bulletins de recensement parus concernant la plus petite unité statistique pour laquelle de telles données sont disponibles (c'est-à-dire le district, secteur, quartier ou autre niveau de découpage) pour permettre le rattachement du nombre de foyers au groupe particulier de population desservi.

- réseaux réguliers de transport intérieur par voie terrestre et maritime;
- la composition du parc de véhicules internes (nombre et types de véhicules), leurs dates de construction et leurs affectations (exploitation ou administration);
- les lieux desservis, les ressources employées, les modalités d'exploitation du service (facteurs internes ou sous-traitants) et la capacité du réseau régulier de transport terrestre urbain utilisé pour le ramassage du courrier, l'approvisionnement des bureaux et la distribution à domicile;
- les principaux problèmes rencontrés à cette étape du processus.

Étape 3 – Organisation et structure administratives

Cette étape a pour but d'évaluer l'organisation et la structure internes de l'opérateur désigné. Les questions auxquelles elle devra fournir des réponses concernent les structures administratives, aux niveaux central et régional, et, plus précisément, leurs fonctions et macroactivités, leurs circuits de communication, leurs processus décisionnels, leur organigramme et voie hiérarchique, les profils de compétences pour les postes clés et les moyens physiques et technologiques dont elles disposent. Cette étude devra permettre de déterminer les forces et les faiblesses perçues.

Étape 4 – Ressources humaines

Le travail consistera ici à réunir des informations permettant de dresser un bilan général des ressources humaines de l'opérateur désigné, plus particulièrement en ce qui concerne les sous-systèmes énumérés ci-dessous. Dans ce cadre, la première analyse à effectuer devra porter sur l'affectation et la rémunération moyenne des employés postaux. Les données d'étude correspondantes devront ensuite être structurées de la manière illustrée dans le tableau 9 ci-après.

Système de gestion des ressources humaines

Offre	Affectation	Éléments de motivation	Développement	Gestion
Recrutement Sélection	Planification et affectation des ressources humaines Évolution de carrière Évaluation des performances	Salaires Avantages	Formation technique et administrative Perfectionnement	

Tableau 9 – Postes de travail et salaires

Zones de marché	Service de vente au détail		Tri		Transport		Distribution		Administration	
	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$
1										
2										
3										
....										
TOTAL										

No - nombre de salariés. | \$ - salaire moyen

Il convient de procéder à un autre type de ventilation important qui a trait à l'ancienneté (nombre d'années de service) des agents postaux par type de fonction, comme illustré dans l'exemple suivant.

Tableau 10 – Nombre d'années de service par fonction

Fonction	Jusqu'à un an	De un à cinq ans	De cinq à dix ans	De dix à vingt ans	Plus de vingt ans
Facteur					
Agent					
....					
TOTAL					

Les données de ce tableau pourront être complétées par une ventilation du personnel par âge et par sexe pour chaque poste.

Il est également important de se pencher sur le niveau de formation des employés qui se trouvent à des postes clés de l'organisation en procédant à la décomposition illustrée dans le tableau 11 ci-dessous.

Tableau 11 – Niveau de formation par fonction

Fonction	Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Facteur			
Agent			
....			
TOTAL			

Les réponses aux questions énumérées ci-après fourniront également de précieux éléments d'information:

- Existe-t-il des échelons professionnels et grilles des salaires spécifiques pour le personnel de l'opérateur désigné ou les mêmes règles que celles en place pour les autres administrations publiques lui sont-elles appliquées?
- Comment le personnel est-il recruté et sélectionné par l'opérateur désigné?
- Cette démarche est-elle conduite en interne ou confiée à un organisme extérieur?
- Quels sont les types d'avantages sociaux dont bénéficie le personnel de l'opérateur désigné?
- Quelle est l'ancienneté requise pour le droit à la retraite en ce qui concerne les différentes catégories de personnel?
- Quelle est la durée du travail hebdomadaire?
- Un système de roulement par équipes est-il en place? Quel est-il et quels sont les postes concernés?

Programmes de formation:

- S'adressent-ils à l'ensemble du personnel?
- Quelle est leur fréquence de mise en œuvre?
- Font-ils l'objet d'affectations budgétaires annuelles spécifiques? De quel ordre de grandeur?
- Sont-ils pris en charge en interne ou sous-traités?
- Des sessions d'évaluation des performances individuelles sont-elles prévues?

D'autres analyses devront être effectuées pour mettre en évidence les forces et faiblesses dans l'exploitation des services en tenant compte du contexte propre à chaque pays.

2.1.4

Performance économique

Toute entreprise commerciale poursuit l'objectif de réaliser des bénéfices. Les entreprises privées doivent réaliser des bénéfices pour remplir leur mission vis-à-vis de leurs propriétaires ou actionnaires. Les entreprises dont l'État est propriétaire sont nées d'une politique publique et ne sont pas toujours ouvertement axées sur la recherche de bénéfices, bien que ceux-ci soient indispensables au financement des investissements nécessaires à la modernisation et au développement des services.

Dans le cas précis des organisations postales, dont beaucoup sont des départements au sein de structures du gouvernement central ou de ministères, l'objectif économique consiste, le plus souvent, à «veiller à ce que les dépenses ne dépassent pas le plafond du budget alloué», ce qui, ne serait-ce qu'implicitement, les amène à ne pas se soucier des gains et, pire encore, peut finir par entraîner une diminution des recettes.

Dans de telles circonstances, le gouvernement se voit contraint de pourvoir au financement des dépenses d'exploitation, de renforcer les contrôles budgétaires et de réduire, voire supprimer, les fonds destinés aux investissements, ce qui a des effets négatifs sur la capacité d'exploitation et la position commerciale de l'opérateur désigné.

Afin de précisément analyser la situation dans chaque pays, il sera indispensable d'examiner la relation qui existe entre l'opérateur désigné et les institutions publiques impliquées dans sa gestion économique et financière. Pour ce faire, il faudra répondre à un certain nombre de questions relatives au degré d'autonomie dont jouit l'opérateur désigné sur ce point, et notamment:

- L'opérateur désigné dispose-t-il d'un budget propre ou dépend-il du budget d'une autre administration publique?
- Les fonds générés en interne, ou le produit des ventes et comptes internationaux, sont-ils directement alloués à l'opérateur désigné ou portés au compte des recettes générales de l'État?

- Quelle est l'administration publique chargée d'approuver le budget attribué à l'opérateur désigné?
- Les dépenses des fonds du budget approuvé sont-elles autorisées annuellement, mensuellement ou au cas par cas, c'est-à-dire à chaque demande d'achat?
- Le gouvernement contribue-t-il d'une manière ou d'une autre au financement de ses coûts d'exploitation et d'investissement?
- L'opérateur désigné entre-t-il dans le cadre d'un quelconque programme de développement ou d'investissement de l'État?
- Les pratiques comptables de l'opérateur désigné sont-elles identiques à celles en place dans les entreprises privées?
- Le plan comptable a-t-il été conçu spécifiquement à l'usage de l'opérateur désigné ou est-il le même que celui utilisé par toutes les administrations publiques?
- Les immobilisations font-elles partie des éléments d'actif de l'opérateur désigné ou sont-elles portées au bilan d'une autre administration?

2.1.4.1

Résultats économiques et financiers

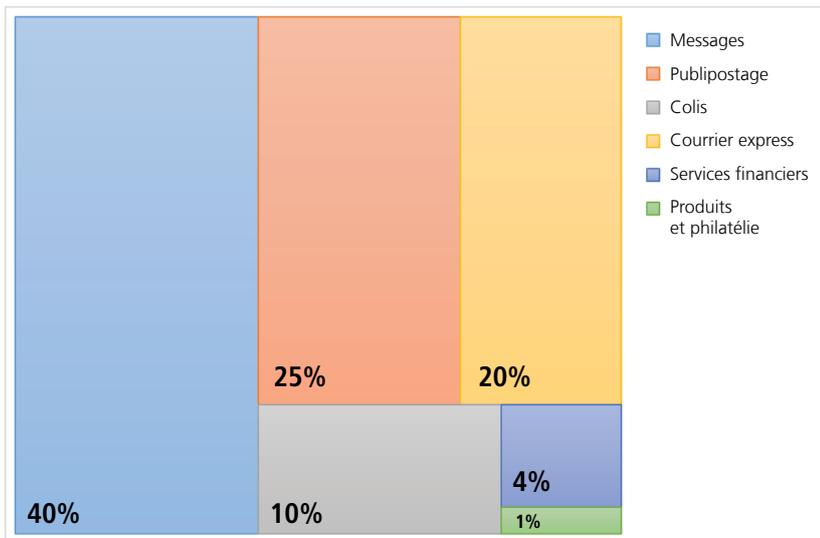
Après avoir répondu à ces questions, il convient de passer à l'étape de la compilation des données relatives aux résultats économiques des cinq dernières années.

Tableau 12 – Résultats économiques

Rubriques	Période				
	Année 5	Année 4	Année 3	Année 2	Année 1
Recettes					
Ventes de services					
• Messages					
• Publipostage					
• Colis					
• Courrier express					
• Services financiers					
• Produits et philatélie					
Comptes internationaux					
Autres					
Fonds publics					
Dépenses					
Coûts et charges de personnel					
• Salaires					
• Avantages sociaux					
Fournitures et marchandises					
• Carburant					
• Autres fournitures					
Transport					
• National					
• International					
Prestations					
Impôts et taxes					
Investissements					
• Biens					
• Équipements					
Profits/pertes					

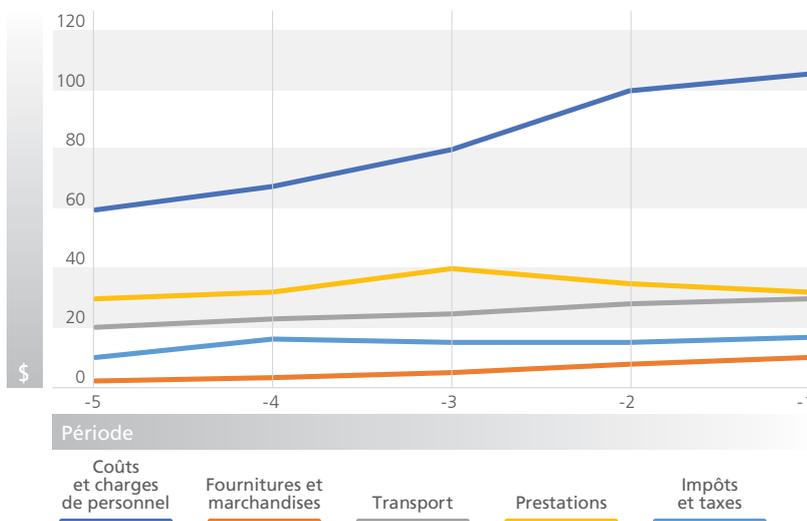
Outre la décomposition des recettes et dépenses, les tendances pour toute la période de référence pourront également être dégagées à partir des données recensées dans le tableau 12.

Répartition des ventes de services



Ce type de camembert peut être utilisé pour schématiser la ventilation des recettes et dépenses ou de n'importe lequel de leur sous-groupe. Cette ventilation permettra de déterminer la part relative de chaque catégorie de recettes et de dépenses dans le total des pertes et profits, par ordre d'importance, mais aussi de suivre l'évolution de ces chiffres sur les différentes périodes.

Évolutions des dépenses



Ce type de graphique convient le mieux à la représentation des tendances en matière de recettes ou dépenses sur une période donnée. Il rend clairement compte de leur augmentation, stabilisation ou diminution.

À partir de ces mêmes éléments de départ, il est possible de produire et de déduire beaucoup d'autres types de données, telles que le profil type et la répartition des investissements, des apports de fonds de l'État et des pertes et profits annuels.

Les rapports financiers (principalement les bilans et comptes de résultat) sont également riches en renseignements et permettent d'établir les fameuses «analyses de bilan», lesquelles ne sont réalisables que si l'opérateur désigné dispose de son propre compte d'actifs et gère ses ressources économiques de manière autonome.

Une analyse de bilan est un moyen extrêmement performant d'évaluation de la solidité économique et financière, passée et présente, de l'opérateur désigné, mais aussi de calcul prévisionnel. Elle permet d'apprécier en toute objectivité les performances du personnel de gestion et de mesurer les liquidités, ou le montant des avoirs liquides ou valeurs disponibles.

En fait, les informations obtenues à partir d'une analyse de bilan ont une portée limitée sur le plan temporel puisqu'elles sont strictement liées aux résultats financiers de l'entreprise au cours d'une période de référence donnée. Il est donc nécessaire d'examiner plusieurs exercices consécutifs, normalement sur trois à cinq ans, pour déterminer si la situation financière de l'entreprise suit une tendance uniforme et, si tel est le cas, établir le prévisionnel de ses résultats futurs.

Une analyse de bilan utilise trois grands types de ratios, à savoir:

- Liquidité**
 Ratios de liquidité (rapport entre actif liquide et passif exigible à court terme, l'actif liquide correspondant à l'encaisse et aux fonds en banque + actifs à court terme).
 Ratio du fonds de roulement (rapport entre actif réalisable et passif exigible).
 Ratio d'endettement (rapport entre actif à court et à long terme et passif à court et à long terme).
- Structure du capital**
 Ratio d'endettement (rapport entre passif total et actif liquide, le passif total étant égal à la somme des dettes à court et à long terme).
 Degré d'immobilisation (rapport entre immobilisations et total de l'actif).
- Profitabilité**
 Rentabilité (rapport entre résultat d'exploitation et actif d'exploitation).
 Revenu des ventes (rapport entre liquidités générées et résultat brut d'exploitation).

Ce type d'analyse peut aller jusqu'à inclure un nombre incalculable d'autres ratios en fonction du contexte propre à chaque pays et du niveau de détail analytique nécessaire. Une entreprise peut avoir une excellente santé économique et financière et assurer une grande partie de son financement, tout en étant susceptible de se trouver, à un moment ou à un autre, dépourvue des fonds nécessaires au règlement de ses dettes.

Ce dernier facteur, à savoir la disponibilité des fonds requis pour le paiement des dettes en souffrance, détermine la situation financière, ou le degré de solvabilité, de l'entreprise. Les ratios de liquidité évoqués ci-dessus peuvent être utilisés pour évaluer le degré de solvabilité de l'opérateur désigné.

2.1.5

Expériences des autres opérateurs désignés

Cette phase de l'évaluation comprend une autre étape importante, à savoir un travail de comparaison de l'opérateur désigné avec ses homologues d'autres pays présentant des caractéristiques semblables, en particulier sur les plans géographique, social et culturel.

Cette analyse comparative fournira un complément d'information sur des études antérieures, les réussites et les échecs, leurs causes et leurs effets et les forces et faiblesses de certaines stratégies tant en ce qui concerne leur conception que leur mise en œuvre.

Bien entendu, en fonction du thème traité, il pourra s'avérer nécessaire d'élargir le périmètre de l'étude pour y intégrer des opérateurs désignés relativement différents et se référer à des exemples d'excellence qui, dans bien des cas, ne se trouveront pas dans les pays voisins ou comparables. Les programmes de développement technologique, de réforme juridique et autres requièrent souvent une forme d'abstraction se fondant sur des modèles plus sophistiqués qui, de toute évidence, devront être adaptés au contexte local en ce qui concerne la taille du marché, les facteurs culturels, la conjoncture économique, etc.

Ce type de comparaison peut être résumé par l'interrogation suivante: quelles conditions font que le niveau de performance dans le pays x est bien supérieur à celui de l'opérateur désigné de ce pays:

- en termes de productivité?
- en termes de qualité?
- en termes de performance économique?

Dans le cadre de cette recherche d'exemples d'excellence, il conviendra également de s'inspirer des pratiques exemplaires.

Ainsi se clôturera la phase d'évaluation, visant à dresser un bilan précis de la situation actuelle de l'opérateur désigné au sein de son environnement, et que l'analyse des cas d'excellence aura permis de parfaire.

Il sera nécessaire de compléter l'éclairage apporté par cette évaluation en recueillant des informations sur les projets en cours chez l'opérateur désigné, en particulier ceux censés faire concrètement évoluer sa situation. Les projets ponctuels, de portée plus restreinte, pourront être considérés ultérieurement, dans un contexte différent.

Les études des projets retenus devront inclure un descriptif succinct de chacun d'entre eux, un aperçu général de leurs objectifs, des données de coûts et des éléments d'information sur les résultats visés.

2.2

Analyse prospective (tendances futures et projections)

Cette seconde phase consiste en une démarche d'exploration de l'avenir de l'organisation postale. Elle prend appui sur différentes variantes de scénarios, des tendances et des projections et porte le nom d'«analyse prospective».

2.2.1

Tendances du marché

La section 2.1.1 passait en revue les différentes étapes à exécuter pour évaluer l'état actuel de la demande sur le marché postal du pays, mais jusque-là la question de l'évolution future de chaque produit et service n'a pas encore été abordée.

Pour pouvoir anticiper le comportement du marché à l'avenir, il est bon de commencer par une analyse des divers facteurs du macroenvironnement et du microenvironnement. Les informations ainsi obtenues sont indispensables à l'élaboration des stratégies et démarches visant à aider l'opérateur désigné, dans le cadre de ses activités de planification, à capitaliser sur les prévisions de croissance ou de fléchissement des différents domaines d'activité ou produits/services, dans l'optique d'une stimulation de la demande. Les offres de produits et de services sur le marché postal subissent l'influence de multiples facteurs, qu'ils soient de nature économique, démographique, sociale ou technologique ou qu'ils relèvent de la qualité.

Comme évoqué au chapitre 1, l'augmentation du PIB, la croissance démographique, le revenu par habitant, le taux de change, la répartition de la population sur le territoire national, les tendances migratoires, le taux d'alphabétisation, le développement d'Internet et du commerce électronique, l'existence d'une réglementation postale, les privatisations, les activités des autres opérateurs de service, les habitudes culturelles etc., sont autant de facteurs extérieurs qui conditionnent le degré de recours aux services postaux.

Quant aux facteurs internes qui affectent le niveau de consommation des services, il s'agit notamment de l'image et de la réputation de l'opérateur désigné, de la qualité de ses services par rapport à ceux de la concurrence et de sa capacité à communiquer à destination du marché. Les études réalisées par l'UPU et certains organismes spécialisés fournissent des orientations générales

sur ce point, à adapter toutefois au marché postal de chaque pays, comme illustré ci-après :

Tendances du marché par domaine d'activité

Domaines d'activité	Tendances
Messages	Lettres
Publipostage	
Colis	
Courrier express	
Services financiers	

Compte tenu de la diversité des facteurs en jeu, il est important de se concentrer sur ceux qui ont le plus d'impact sur le marché postal afin d'établir des prévisions de croissance pour chaque domaine d'activité ou produit/service sur la période concernée.

Dans tous les cas, s'agissant d'une projection dans l'avenir, le calcul des taux de croissance annuels n'est en rien un processus déterministe. En d'autres termes, quel que soit le degré de sophistication de l'étude, le risque d'erreur ne peut être exclu. En réalisant chaque année un tel exercice, on peut certes réduire – mais en aucun cas éliminer – la marge d'erreur.

Pour limiter la portée de ce problème, il convient de travailler sur deux ou trois scénarios différents, faisant intervenir plusieurs hypothèses et variantes. Lorsque ces hypothèses se confirment, une certaine ligne de conduite peut alors être adoptée au fil du déroulement de la démarche de planification.

Le tableau ci-après est destiné à recenser des données sur les taux de croissance annuels du marché par domaine d'activité. Les chiffres qui y seront inscrits sont exprimés en pourcentages et pourront être négatifs ou positifs. Les données concernées pourront être ventilées par produit/service.

Tableau 13 – Prévisions du taux de croissance annuel en volume du marché

Marché postal – Taux de croissance annuels moyens (%) – Scénario A

Segments	Année 0	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
Messages					
Publipostage					
Colis					
Courrier express					
Services financiers					
Produits et articles de consommation courante					

Ces taux de croissance peuvent être appliqués aux données consolidées de volume du marché contenues dans le tableau 1 en vue de calculer le volume annuel du marché, par domaine d'activité, pour chaque année comprise dans la période de prévision. S'il existe des données contextuelles révélant une augmentation ou une diminution des prix moyens sur le marché postal au cours de la période de prévision, il convient de procéder à une décomposition similaire à celle réalisée dans le tableau 7 pour calculer les évolutions de cette variable.

Dans le cadre de cet exercice, l'inflation annuelle n'entre pas en ligne de compte. Les hausses et baisses de prix mentionnées plus haut renvoient uniquement aux tarifs en tant que tels. Ces projections de prix annuels et volume du marché moyens peuvent servir à constituer, pour chaque scénario envisagé, un tableau tel que celui-ci :

Tableau 14 – Prévisions de marché par domaine d'activité

		Domaines d'activité					
Année		Messages	Publipostage	Colis	Courrier express	Productos y conveniencia	Productos y artículos de consumo corriente
		1	N				
	\$						
2	N						
	\$						
3	N						
	\$						
4	N						
	\$						
5	N						
	\$						

2.2.2

Projections des résultats

La performance économique de l'opérateur désigné dont rendent compte les données agrégées du tableau 12 devra faire l'objet d'une projection sur la même période de cinq années que celle appliquée, dans la section précédente, aux prévisions sur la taille du marché.

L'hypothèse à la base de cette prévision initiale table sur un maintien de la situation actuelle pendant toute la période de prévision, sur laquelle vient se greffer l'impact d'un certain nombre de facteurs connus. Dans ce cas, on parle d'une projection des résultats en «conditions de base».

En effectuant ce type de projection, pour pouvoir estimer le montant des recettes futures, il convient de tenir compte des paramètres suivants:

- Ventes de services.
- Croissance annuelle prévue du PIB d'après les chiffres officiels.
- Hausse annuelle moyenne des tarifs au cours des cinq dernières années, corrigée en fonction du taux annuel moyen de l'inflation pendant cette même période.
- Comptes internationaux.
- Tarif annuel moyen calculé à partir des chiffres recensés pour les cinq dernières années, consignés dans le tableau 12.
- Autres;
- Taux de croissance annuel moyen prévu du PIB d'après les chiffres officiels.
- Financement de l'État.
- Déficit estimé, ou différence entre la somme totale prévue de toutes les autres catégories de recettes et le total des dépenses prévues pour l'année en question.

Quant aux prévisions de dépenses, elles devront intégrer les éléments suivants:

- Personnel et avantages sociaux.
- Hausses de prix annuelles prévues.
- Augmentation des effectifs (nouvelles embauches).
- Départs à la retraite.
- Fournitures et marchandises, transport, prestations et taxes.
- Taux de croissance annuel prévu du PIB d'après les chiffres officiels.
- Investissements.
- Tarif annuel moyen calculé à partir des chiffres recensés pour les cinq dernières années et consignés dans le tableau 12.

Il sera nécessaire d'affiner ces projections en tenant compte d'autres facteurs ou phénomènes affectant tout ou partie d'un poste particulier de coût ou de recette (p. ex. une modification de la dette fiscale à partir d'une année ultérieure). Dans la mesure où la projection en conditions de base doit être exprimée en termes constants ou, dit autrement, entièrement fondée sur les variations réelles, toutes les données en matière de prix devront être corrigées en fonction du taux annuel moyen de l'inflation communiqué officiellement dans chaque pays. Ainsi, les comparaisons trompeuses de valeurs nominales, souvent faussées par des hausses de prix illusives, pourront être évitées, et ce tant en ce qui concerne les recettes que les coûts.

L'agrégation des données obtenues dans le cadre des projections de résultats en conditions de base est réalisée sur le mode illustré dans le tableau 12.

2.2.3

Variantes de scénarios

Les projections de taille du marché et de résultats pour les cinq prochaines années peuvent aider à obtenir une vision précise des évolutions dans la part de marché de l'opérateur désigné et des modes types de financement de ses dépenses et investissements, dans le cadre d'un scénario initial de référence qui, pour l'essentiel, se fonde sur un maintien à l'identique de sa situation actuelle et sur certaines hypothèses de fonctionnement du marché postal national.

Ensuite, il s'agit de mettre au point autant de scénarios différents que nécessaire pour tester les théories relatives à la détérioration ou à l'amélioration des conditions d'exploitation, pour l'opérateur désigné, sur le marché postal. La démarche est simple et se fonde sur le regroupement des hypothèses et variables critiques en fonction d'une anticipation des évolutions futures du scénario de simulation.

Le choix puis l'évaluation du comportement de chaque variable et hypothèse ne sauraient être l'affaire d'un seul intervenant, mais doivent être confiés à des cadres et experts dans différents domaines réunissant des compétences variées.

Le modèle présenté ci-après constitue un exemple d'un tel ensemble d'hypothèses et de variables, avec indication de leur impact potentiel estimé. Là encore, il sera nécessaire d'adapter ces hypothèses et variables aux spécificités du pays concerné. Il est tout à fait déconseillé de les appliquer «en l'état», sans avoir préalablement apporté les aménagements requis.

2.2.3.1

Cadre juridique

Le tableau ci-après fournit la représentation d'une analyse par échantillonnage de différents scénarios possibles. Les facteurs considérés et la programmation des changements correspondants dans le temps seront fonction du contexte propre à chaque pays.

Chaque facteur intégré au scénario de référence aura besoin d'être précisément établi et défini dans le cadre de discussions avec les intéressés (organismes publics de réforme et de contrôle, cadres responsables, etc.).

Tableau 15 – Scénario 1 – Modifications du cadre juridique (données échantillon)

Hypothèses et variables	Scénario de référence 1				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Propriété	Détenu à 100% par l'État				
Séparation des fonctions de régulation	Non	Oui			
Statut juridique	Rattaché à un ministère		Entreprise publique		
Avoirs	Sous contrôle du ministère		Indépendants		
Service postal universel	Pas d'obligation de service postal universel			Obligation étendue de service postal universel	
Secteur de services réservés	Monopole		Compensation du gouvernement pour le service postal universel (secteur réservé)		
Dispenses d'affranchissement	Nombreuses	Supprimées			
Degré d'autonomie administrative	Faible		Modéré		Elevé
Relations du travail	Fonctionnariat		Idem entreprises privées		
Politique des prix	Contrôle des prix et subventions		Prix du marché, sans subventions		

2.2.3.2

Gestion du marché par l'opérateur désigné

Deux formes d'approches peuvent être adoptées pour élaborer différentes variantes de scénarios de gestion du marché par l'opérateur désigné.

La première approche consiste à calculer les recettes issues des différents segments de marché sur la base d'une évaluation de projets particuliers. Les résultats visés par le biais de ces projets et leur date prévue d'arrivée à maturation affecteront les revenus futurs. Le recensement de données sur l'impact de ces projets et sur les évolutions de la taille du marché pour la période de prévision fournira une bonne base d'appréciation de la progression de la part de marché. Cette approche présente l'inconvénient de précipiter certaines activités de planification dont le démarrage est alors quelque peu prématuré. En effet, le processus de planification, dont il est amplement question au chapitre 3, se fonde sur des informations plus complètes.

La seconde approche, qui est celle adoptée dans ce guide, prévoit une simulation des tendances suivies par les prix et la part de marché au cours de la période de prévision, dans le but de concevoir des variantes de scénario. Ces simulations doivent normalement se baser sur la position de l'opérateur désigné par rapport aux tendances du marché et sur celle de la concurrence, selon les résultats des études préalables, abordées plus haut dans ce chapitre. Les données à l'appui de chaque scénario particulier ou de référence devront être agrégées sur le mode illustré par le tableau 16.

Tableau 16 – Calcul des prévisions d'évolution des prix et de la part de marché de l'opérateur désigné (données échantillon)

Hypothèses et variables		Scénario de référence 1				
		Période				
		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Messages	Part de marché	40%	62%	65%	66%	67%
	Évolutions des prix	+ 13%	+15%	+9%	+5%	-
Publipostage	Part de marché	30%	38%	45%	58%	70%
	Évolutions des prix	+10%	+10%	+3%	+3%	+3%
Colis	Part de marché	2%	5%	15%	20%	28%
	Évolutions des prix	+5%	+5%	-	-	-
Courrier express	Part de marché	10%	16%	26%	30%	38%
	Évolutions des prix	15%	10%	5%	5%	5%
...	Part de marché	1%	1%	1%	3%	5%
	Évolutions des prix	-5%	-	-	-	15%

Ces projections de tendances en matière de prix et de part de marché représentent des cibles à atteindre dans le cadre de chaque scénario de référence et conditionnant les résultats de l'opérateur désigné. Il est clair que ces chiffres dépendent de l'existence de toute une série de conditions et d'un ensemble cohérent de projets et d'activités qu'il faudra soigneusement penser et étudier au stade de la planification, dès lors qu'un tel scénario aura été retenu à cet effet.

En général, cette phase de la démarche permet d'identifier de nouveaux débouchés commerciaux, mais aussi les changements à apporter en ce qui concerne les modalités de l'offre (un plus grand nombre de bureaux de poste, de nouveaux horaires de fonctionnement, etc.) et la forme des services existants, en fonction de chaque scénario de référence visant à apporter de la valeur (facturation, temps d'exécution, modes opératoires, etc.).

2.2.3.3

Développement opérationnel et technologique de l'opérateur désigné

Dans ce troisième volet de l'analyse prospective, il s'agit d'élaborer les scénarios de référence relatifs au futur environnement d'exploitation de l'opérateur désigné ou, en d'autres termes, d'aborder les conditions que doit réunir sa plate-forme d'exploitation pour la réalisation des scénarios de référence envisagés dans la précédente section sur la gestion du marché.

À cet effet, il est nécessaire de quantifier les modifications à apporter aux infrastructures, aux niveaux de service et aux moyens humains et matériels mis en œuvre pour atteindre chacune des «cibles» de gestion du marché préétablies.

Les questions énumérées ci-après reflètent toutes des points qu'il convient de traiter.

- Combien de bureaux de poste seront ouverts au cours de chaque année de la période de prévision?
- Quelle est la politique adoptée concernant l'expansion du réseau de points de vente (bureaux détenus en propre, concessions, partenariats, etc.)?
- Combien de bureaux de poste seront construits et/ou réaménagés au cours de la période de prévision?
- Quelles formes de nouvelles technologies (matériel et/ou systèmes) seront introduites dans les modes opératoires du service de vente au détail au cours de la période de prévision? À quel rythme et dans quelles proportions?
- À quel rythme le service de distribution à domicile va-t-il être développé? Quel est le pourcentage de population ou de trafic de courrier ciblé pour le service de distribution à domicile au cours de chaque année de la période de prévision?
- Quel est le niveau de productivité ciblé?
- Quelles sont les normes de qualité ciblées?
- Quel volume de courrier sera traité au cours de chaque année de la période de prévision?
- Quels sont les types de modifications à apporter aux installations de traitement du courrier?
- Quelles formes de nouvelles technologies (matériel et/ou systèmes) seront introduites dans les opérations de tri et de distribution du courrier au cours de la période de prévision? À quel rythme et dans quelles proportions?
- Quelle est la politique adoptée pour le service de transport longue distance (terrestre ou aérien) et urbain (parc de véhicules interne ou externalisation)? Combien de véhicules seront achetés?

Tableau 17 – Développement de l'opérateur désigné (données échantillon)

Corrélié avec le scénario de référence 1

Hypothèses et variables		Période				
		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Service de détail	Établissement de nouveaux bureaux exploités en propre (unités)	6	12	20	20	35
	Bureaux de poste réaménagés (total en mètres carrés)	750 m ²	1.000 m ²	750 m ²	750 m ²	750 m ²
	Villes de plus de 10 000 habitants desservies par des bureaux de poste exploités par l'opérateur désigné (en %)	60%	65%	71%	82%	85%
	Services de guichet automatisés (en %)	2%	6%	16%	35%	50%

Distribution	Population concernée par le service de distribution à domicile (en %)	8%	28%	40%	60%	65%
	Distribution dans les délais (en %)	6%	35%	58%	70%	80%

Tri	Productivité par agent, par an	12 000 obj.	18 000 obj.	25 000 obj.	35 000 obj.	40 000 obj.
	Suivi	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	Regroupement des installations de tri	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
	Agrandissement du centre de traitement (en mètres carrés)	-	-	-	2 000 m ²	-

Services auxiliaires	Réseau d'entreprise (points)	-	15	55	100	150
	Formation du personnel (heures/an)	25	40	60	80	80
	Retraite (Nombre d'employés)	76	39	27	-	-
	Augmentations de salaires (en %)	+5%	+10%	-	+5%	-

Bien qu'interdépendantes, les diverses configurations de scénarios vues dans les précédentes sections donnent lieu à différents niveaux de recettes, de dépenses et d'investissements. Il conviendra d'utiliser un tableau tel que le tableau 18 pour agréger les données relatives aux décisions et prévisions associées à chaque groupe de variantes de scénarios interdépendants.

Tableau 18 – Résultats économiques – Corrélés avec le scénario 1

Rubriques	Période				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Recettes					
Ventes de services					
▸ Messages					
▸ Publipostage					
▸ Colis					
▸ Courrier express					
▸ Services financiers					
▸ Produits et philatélie					
Comptes internationaux					
Autres					
Financement de l'État					
Dépenses					
Coûts et charges de personnel					
▸ Salaires					
▸ Avantages					
Fournitures et marchandises					
▸ Carburant					
▸ Autres fournitures					
Transport					
▸ National					
▸ International					
Prestations					
Impôts et taxes					
Investissements					
▸ Biens					
▸ Équipements					
Profit (perte)					

L'élaboration de ces scénarios ne fait pas encore véritablement partie du processus de planification en soi, du fait de l'absence d'analyses approfondies des stratégies proposées, mais aussi d'une position à partir de laquelle le scénario serait à développer par le gouvernement et la direction. Les exercices et études réalisés jusque-là se sont bornés à évaluer le comportement d'un ensemble de variables, pressenties par l'organisation comme constituant des choix souhaitables, possibles et probables. Ainsi se conclut l'analyse prospective, qui a pour seule finalité d'établir des prévisions pour l'avenir.

2.3

Catalyseurs d'une réforme de l'opérateur désigné

Les attentes de la clientèle en matière de qualité de service, mais aussi la libéralisation du marché, l'émergence (avec effet de substitution) des services électroniques et le recours accru aux technologies ont métamorphosé le marché postal mondial.

Face aux nouvelles données actuelles, les services postaux se voient contraints de revoir leurs stratégies d'exploitation du marché, notamment en ce qui concerne l'affectation des ressources et l'amélioration de la qualité de service. Avec l'arrivée de nouveaux concurrents et produits de substitution, une forte pression pèse sur les monopoles postaux établis de longue date et, pour arriver à conserver leur part de marché, tous les opérateurs désignés officiels doivent relever de multiples défis.

Lentement mais sûrement, la libéralisation du marché postal européen s'est déjà fait sentir sur bien des plans, notamment par une pression sur les prix et un renforcement de la concurrence dans le domaine des communications (courrier d'entreprise, courrier hybride, télécopie et courrier électronique/messages)

EDI), mais aussi de la distribution physique (service de distribution spécial pour le courrier-avion et de surface, EMS, colis, service de fret, services logistiques sous contrat et fret aérien), avec une nette distinction entre les services de télécommunication et postaux.

Les facteurs passés en revue ci-après devront être pris en considération pour tirer le meilleur parti des points forts des opérateurs désignés:

- **Capacité théorique**
À la différence de ses concurrents, l'opérateur désigné doit disposer d'une capacité d'exploitation suffisante pour traiter d'importants volumes de messages et colis, en tous points du pays, et absorber ainsi facilement les fluctuations de la demande entraînées par les nouvelles formes de besoins exprimées par le marché.
- **Intégration logistique**
L'opérateur désigné doit mettre sur pied un réseau intégrant l'ensemble des moyens (physiques et de transport) et ressources (humaines et matérielles) nécessaires à l'appui de l'exécution de sa mission, tant sur le marché national qu'international. Il s'agit là d'un point clé absolument capital s'il veut pouvoir attirer et fidéliser la clientèle.
- **Développement technologique**
D'une manière générale, l'opérateur désigné doit réaliser les investissements requis pour améliorer la qualité et le rendement de ses processus de production afin de se situer en bonne place par rapport aux opérateurs désignés des autres pays et dans une position nettement avantageuse vis-à-vis de ses concurrents sur le marché intérieur. Cet avantage concurrentiel est indispensable pour réduire les coûts et pour acquérir et conserver de nouveaux créneaux et clients.
- **Infrastructure d'exploitation ramifiée**
L'une des principales supériorités de l'opérateur désigné sur ses concurrents réside dans son maillage infrastructurel aux vastes ramifications. En contrôlant directement un réseau très étendu de points de vente et de distribution fonctionnant en interconnexion, il dispose d'une logistique intégrée, et donc d'un autre atout stratégique majeur.
- **Grand savoir-faire logistique**
Du fait de la nécessité de «gérer» les situations les plus diverses, depuis la conduite d'opérations de vaste étendue jusqu'au service à la clientèle de détail, l'opérateur désigné a pu développer une aptitude et des compétences uniques en matière de logistique. Il est ainsi en mesure de mobiliser l'ensemble des ressources et activités requises à l'appui de ses interventions les plus localisées, à petite échelle, dans des zones faiblement peuplées, aussi bien que fortement concentrées et à grande échelle, dans les grosses agglomérations urbaines. Ce point fort est capital et doit être exploité par l'opérateur désigné pour se démarquer de la concurrence, qui tend à se concentrer sur certains types de clients, d'expéditions ou de régions.
- **Main-d'œuvre qualifiée**
Le développement d'une culture organisationnelle fondée sur un engagement à servir la clientèle et sur l'excellence en matière de prestation a permis à l'opérateur désigné d'attirer et de garder au sein de sa structure des professionnels qualifiés, tant au niveau de l'exploitation que de la gestion, pour mener à bien sa mission.
- **Capacité d'investissement**
Les excédents annuels dégagés par l'opérateur désigné doivent être réinjectés dans la modernisation de son infrastructure et de ses services et renforcer ainsi ses avantages concurrentiels. Dans la pratique, il s'agit donc de réaménager les bureaux de poste, de moderniser le parc de véhicules, d'automatiser et d'informatiser davantage les modes opératoires et d'accroître ainsi la satisfaction de la clientèle.
- **Prix compétitifs**
L'opérateur désigné doit proposer des prix compétitifs, pas seulement au regard des normes en vigueur à l'échelle internationale, mais aussi des tarifs appliqués par ses concurrents sur le libre marché. En gérant cet aspect avec rigueur, l'opérateur désigné incitera les autres acteurs du marché à pratiquer des prix plus justes.
- **Image de marque**
Bien qu'il faille du temps pour construire une telle image, une réputation assise sur la fiabilité, la performance et la qualité apportera un plus incontestable par rapport à la concurrence.

L'opérateur désigné devra aussi se pencher sur ses points faibles, notamment les suivants:

- **Frais généraux**

Pour pouvoir être présent dans toutes les régions et assurer le maintien d'un réseau de transport régulier, mais aussi pour fournir un service de distribution à domicile journalier à la plupart des foyers dans le pays, l'opérateur désigné est soumis à un régime de dépenses relativement intense qui n'est soutenable que dans le cas d'importants volumes d'activités. Toute diminution soudaine du volume de trafic pourra gravement compromettre la viabilité de ce mode de fonctionnement. De même, la nécessité d'endosser de nouvelles obligations à long terme sans la contrepartie d'un financement ou de recettes compensatoires risquera de le rendre encore plus vulnérable. Ces frais généraux, difficilement maîtrisables, doivent être contrebalancés par une augmentation régulière du trafic de courrier qu'il s'agira de susciter grâce aux divers atouts évoqués plus haut.

- **Obligation de desserte de tous les marchés**

Contrairement à d'autres entreprises qui ont la possibilité de choisir les marchés où elles souhaitent intervenir et d'exclure ceux qui ne les intéressent pas, l'opérateur désigné, chargé d'assurer le service postal universel, est tenu de desservir l'ensemble de la population, sans distinction, et ce dans toutes les régions du pays, rentables ou non. De ce fait, l'opérateur désigné est désavantagé par rapport à ses concurrents, puisque ses prix doivent couvrir le coût de ces subventions croisées. Il est donc extrêmement important d'établir le bien-fondé d'un financement compensatoire à instaurer par le gouvernement.

Le train de réformes dont il est question dans le module I peut être subdivisé en quatre grands volets d'intervention.

Le premier volet d'intervention porte sur la mise au point d'un cadre réglementaire pour le secteur postal fixant l'étendue des prérogatives à accorder à l'opérateur désigné pour lui permettre de remplir ses obligations de service postal universel, les modes de pratique de la concurrence dans le secteur postal, obéissant à une réglementation plus souple ou plus sévère, et les mécanismes requis pour garantir le bon fonctionnement des services postaux de base (et du service postal universel) dont l'opérateur désigné a la charge.

Le second volet d'intervention est consacré à la réforme d'entreprise, qui passe par une familiarisation de l'opérateur désigné avec les lois du marché et par le renforcement de certains domaines cruciaux, tels que les finances, le marketing et la planification stratégique. En confortant ces fonctions clés, par le biais d'actions de formation, le recrutement de professionnels expérimentés, etc., l'opérateur désigné devrait pouvoir améliorer la qualité de service, devenir financièrement indépendant et être beaucoup mieux en prise avec le marché. Ce sont là des conditions indispensables à l'appui d'une gestion autonome.

Le troisième volet d'intervention a trait au choix d'un modèle institutionnel pour l'opérateur désigné et s'articule autour des points suivants:

- Éventuelle participation extérieure à sa gestion et à son capital, constitution de partenariats, etc.
- Statut juridique de l'opérateur désigné, à son tour directement subordonné à son autonomie et sa forme juridique correspondante.
- Financement de ses biens et de son exploitation (public et privé).
- Autorité en matière de tarification.

Le quatrième et dernier volet d'intervention concerne les réformes technologiques requises en vue de l'intégration des nouvelles avancées technologiques dans la plate-forme de production de l'opérateur désigné pour améliorer la qualité de service, réduire les coûts et renforcer la compétitivité.

Une réflexion sur ces facteurs étudiés aux divers stades du processus d'évaluation est indispensable pour faire en sorte que la conception du nouveau modèle de services postaux soit propice à la mise en place d'un environnement juridique approprié, avec le soutien du gouvernement et l'adhésion du personnel tout entier, comme exposé dans les sections qui suivent.

2.3.1

Environnement juridique

Comme déjà évoqué dans ce chapitre et plus amplement développé dans le module I, le développement durable du marché postal et de l'opérateur désigné est tributaire de l'existence d'une législation moderne faisant table rase de toutes les faveurs et conditions particulières nuisant à sa compétitivité et à la qualité du service fourni aux différents segments de clientèle. Dans cet esprit, la législation postale devra garantir:

- la séparation entre les pouvoirs et fonctions de régulation du marché et les pouvoirs et fonctions touchant à l'exploitation du service postal universel;
- un champ d'application des activités de régulation couvrant tout le marché;
- une définition, une structuration et une délimitation claires et objectives des services constitutifs du service postal universel;
- des dispositions précises régissant les obligations et l'autonomie de l'opérateur désigné et des autres opérateurs de services visés par la régulation;
- une compensation fournie en contrepartie des obligations de service postal universel assumées par l'opérateur désigné;
- une forme juridique appropriée pour la transformation en entreprise de l'opérateur désigné;
- l'élimination des obstacles juridiques empêchant l'opérateur désigné de rivaliser avec les autres opérateurs de services sur un pied d'égalité.

2.3.2

Appui du gouvernement à l'opérateur désigné

Aucun programme de réforme s'appuyant sur les seuls efforts de l'opérateur désigné ne saurait faire véritablement progresser les choses. Les décideurs au sein du gouvernement devront être associés à toutes les étapes du processus de discussion entrepris dans le but de concevoir un nouveau modèle pour le secteur postal national.

En sensibilisant les acteurs gouvernementaux à la nécessité d'une réforme, par le biais d'initiatives continues de communication, de sollicitation et d'échange d'informations, il sera possible de mobiliser la volonté politique requise pour garantir la réussite des efforts de consolidation du secteur postal en général et de l'opérateur désigné en particulier.

Dans le cadre des discussions qu'elle impliquera de conduire, cette démarche de sensibilisation devra s'articuler autour des grands axes de réflexion résumés ci-après.

- Un service postal universel régulier est facteur de cohésion nationale grâce à la communication et aux liens qu'il permet d'établir entre les petites localités et les grandes métropoles, mais aussi le reste du monde. Toutefois, l'exploitation des services postaux dans les lieux isolés ne présente aucun intérêt pour les opérateurs de services privés.

- L'opérateur désigné peut être amené à consommer de précieux fonds publics pour couvrir les déficits occasionnés par une structure organisationnelle inadéquate. Il peut soit continuer à fonctionner en puisant directement ou indirectement dans les finances de l'État, soit exploiter sa capacité pour dynamiser d'autres secteurs d'activité économiques connexes.
- Les nouvelles avancées technologiques n'ont pas précipité le secteur postal sur la voie du déclin, mais lui ont au contraire ouvert bien des horizons nouveaux pour accroître sa capacité d'attraction et renforcer son potentiel de croissance.

Le secteur postal doit donc officiellement figurer sur la liste des priorités du gouvernement et être partie intégrante des programmes de développement national.

2.3.3

Mobilisation et implication du personnel postal

Fort coefficient de travail/ressources humaines en tant que facteur stratégique/syndicats/nouvelles relations sociales.

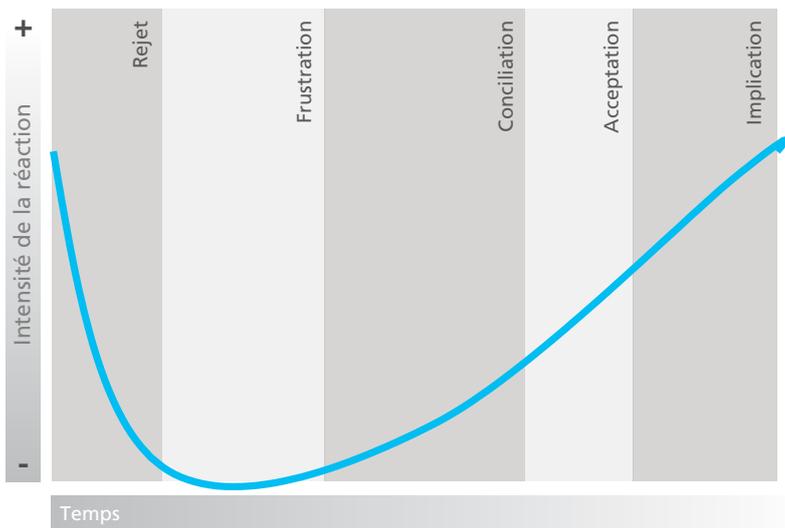
2.3.3.1

Conduite du changement

Un programme de réforme de grande ampleur ne manquera pas de susciter des incertitudes et inquiétudes de diverses natures de la part de toutes les parties prenantes, tant au niveau du gouvernement que du personnel postal. La réussite de l'ensemble de la démarche de réforme repose sur une conduite appropriée des changements envisagés pour faire en sorte qu'ils soient bien acceptés par les employés concernés.

La figure 5 fournit une illustration des phases que traverse normalement un individu dans le cadre d'un processus de réforme, en particulier lorsque celui-ci se déroule dans une entreprise.

Comportement individuel dans le cadre d'une réforme



L'organisation doit alors s'intéresser aux fameux «symptômes culturels», et notamment:

- les profils d'encadrement (valeurs personnelles, formation professionnelle et domaine d'expertise, charisme, etc.);
- les profils des employés (aspects socioculturels, professionnels et éducatifs, antécédents);
- les rites et symboles (attitudes entre collègues, lieu de travail, etc.);
- la communication (interne, externe, formelle, informelle, descendante et ascendante, etc.);
- les stratégies (forme, contenu, efficacité, etc.);
- la philosophie générale en matière de gestion.

Il est important de bien comprendre que la communication et le partage d'informations et d'expériences sont facilités par la présence d'un grand nombre de cultures différentes. Il n'existe pas une seule culture, mais plutôt une multiplicité de sous-cultures qui ne cessent d'éclorre au fur et à mesure que chaque membre de l'organisation accepte et acquiert les nouvelles valeurs et normes associées à chaque domaine dans lequel il est amené à exercer ses fonctions durant son parcours professionnel. La présence de ces différentes sous-cultures n'exclut pas l'instauration d'une culture organisationnelle. Il suffit d'imaginer un seul point focal (la culture d'entreprise) nourrissant et entretenant une multitude de différentes ramifications (les cultures spécifiques aux différents secteurs de l'organisation).

Dans la gestion du tout qu'est une organisation, il faut prendre en considération les caractéristiques propres à chacune des parties qui le constituent. L'opérateur désigné a une culture organisationnelle bien spécifique, modelée essentiellement par la culture nationale, sa place dans la structure gouvernementale, son image de marque et un nombre infini d'autres paramètres déterminés par ses employés, leurs idées et leurs valeurs, positives comme négatives.

Par exemple, les opérateurs désignés qui sont en déficit ou dont les revenus des ventes de services ne sont pas affectés à la couverture des dépenses sont généralement plus enclins à se distancier de leur clientèle, dans la mesure où la survie de leur organisation n'est pas directement liée à des considérations de qualité de service.

Grâce à une communication énergique et claire et à une participation plus soutenue aux discussions sur les changements envisagés chez l'opérateur désigné, l'intensité de la réaction des employés ainsi que la durée de chacune des phases comportementales peuvent être réduites. À l'inverse, le passage d'une phase à l'autre sera plus difficile dans le cas d'une moins forte implication et d'une communication plus timide et moins transparente. Les processus de réforme dont la conduite est mal assurée, qui n'ont pas su susciter l'adhésion de la main-d'œuvre et neutraliser sa crainte de l'inconnu ne parviennent souvent pas à donner corps aux bonnes idées initiales. Il est indispensable pour l'opérateur désigné, et plus encore pour les responsables chargés de mener les programmes de réforme, d'accorder une attention toute particulière à la communication et à la participation.

2.3.3.2

Conduite du changement

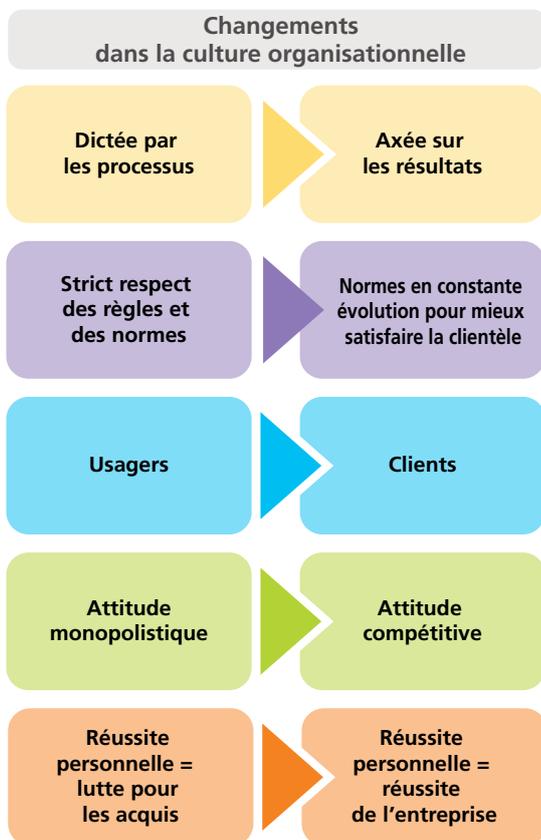
La culture organisationnelle correspond à l'ensemble des idées, des valeurs et des normes partagées par les employés de toute entreprise et qui conditionnent leurs attitudes et leur comportement. Elle constitue par ailleurs un facteur crucial de réussite pour l'organisation.

Tout programme ou projet ayant un impact sur la culture d'une organisation doit prendre en considération les moindres composantes de celle-ci, qu'il s'agisse des relations humaines ou encore du processus décisionnel, sans oublier la structure hiérarchique.

En règle générale, leurs employés partent du principe que, quelle que soit la qualité du service fourni, ils perçoivent toujours les mêmes bas salaires. C'est pourquoi les démarches de réforme devront s'attacher à induire un changement dans certaines idées et valeurs qui font obstacle au développement de l'opérateur désigné et à conforter les valeurs et façons de penser positives qui façonnent la culture organisationnelle.

La figure 6 présente certaines des notions et valeurs qu'il sera nécessaire de changer.

La liste qu'elle fournit est uniquement censée servir de référence et aura besoin d'être étayée ou abrégée en fonction du contexte national et du climat social régnant dans l'organisation de l'opérateur désigné. Il est important de se rappeler que la réussite du programme de réforme dépend de l'instauration des changements nécessaires dans la culture organisationnelle et que ce processus requiert du temps avant de produire des résultats.

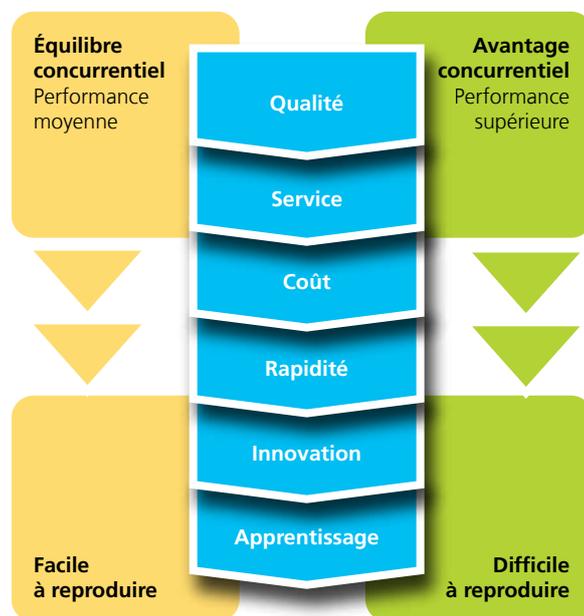


2.3.4

Positionnement stratégique

La décision de réforme de l'opérateur désigné nécessite la sélection et l'approbation, par ses organismes de tutelle, de l'un des scénarios de référence élaborés à la section 2.2 pour permettre de concevoir les stratégies, projets et activités qui conduiront à la vision proposée. Cette étape, qui précède la phase de planification effective, est celle du «positionnement stratégique» et consiste à mettre en corrélation les différentes études des scénarios futurs «probables» et «possibles» afin de formuler des plans réalistes tenant compte de la ligne de pensée dominante, en interne et en externe. Cette confrontation des différentes données d'étude permet de définir les grandes priorités des actions à entreprendre.

Ce choix amorce le processus de planification, qui va être examiné au chapitre 3.





Élaboration des plans de développement

3.1

Élaboration des plans de développement

Ce chapitre est consacré aux aspects relevant spécifiquement de la préparation, de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de développement de l'opérateur désigné.

Certains des points abordés visent à attirer l'attention des utilisateurs de ce guide sur les types d'obstacles qu'ils pourront avoir à surmonter et d'autres ont plutôt vocation à suggérer certaines approches permettant de garantir l'efficacité et l'aboutissement effectif des efforts de l'équipe de planification stratégique.

3.1.1

Plans de développement de l'opérateur désigné

Pour pouvoir relever les défis futurs, l'opérateur désigné devra entreprendre une démarche de planification stratégique bien structurée lui permettant de se représenter clairement la marche à suivre à cet effet et de surmonter tous les obstacles qui viennent souvent entraver de telles initiatives.

1. **Accélération du changement** – La modificación de las situaciones normales del negocio postal son percibidas a través de las acciones de la competencia y de las nuevas necesidades de los clientes. La aceleración del proceso es una consecuencia de la intensificación de las disputas y demandas de esos actores. En este contexto, no se puede prescindir de una acertada estrategia.
2. **Planification à long terme** – Pour une organisation, le concept du court et du long terme dépend de sa sphère d'intervention. La planification des sociétés pétrolières ou des aciéries, par exemple, porte sur le plus long terme que celle d'un prestataire de services tel que l'opérateur désigné.
3. **Anticipation** – Le changement en général et son accélération en particulier ne sont pas le fruit du hasard, mais des évolutions que connaît actuellement l'environnement mondial et qui se répercutent avec force sur la quasi-totalité des pays, selon une réaction en chaîne d'une ampleur considérable qui affecte progressivement tous les secteurs d'activité économiques. Les organisations qui sont le mieux à même de bien mesurer l'impact futur de ces bouleversements sur leurs propres activités et de prendre assez tôt les mesures requises pour tâcher de maîtriser leurs effets indésirables ont plus de chance de réussir.

4. **Entreprises lucratives/déficitaires** – Une perte ou un profit est la résultante d'un plan stratégique élaboré à un stade antérieur donné et des actions entreprises ensuite pour le mettre en œuvre. De la même manière que la réussite d'une entreprise a été planifiée dans le passé, le manque d'anticipation peut être l'une des causes des problèmes ou échecs qu'elle va connaître. Stratégiquement parlant, il est donc important de garantir le potentiel de rentabilité futur de l'opérateur désigné et d'assurer ainsi la viabilité du service postal universel, tant en ce qui concerne sa prestation que son financement.

Pour l'opérateur désigné, la planification stratégique consiste à établir les types de mesures à prendre pour faire en sorte que sa situation future soit différente de sa situation actuelle. L'absence d'une organisation moderne bien structurée et pratiquant une gestion axée sur les résultats se traduit par d'énormes pertes de temps et d'énergie.

L'élaboration d'un plan de développement décrivant et exposant la série d'actions envisagées est cruciale pour l'avenir de l'opérateur désigné. Dans ce plan, il conviendra d'aborder des facteurs tels que la qualité de service, les offres de services, les tarifs, la clientèle, les fournisseurs, les recettes, les technologies, les investissements, les coûts, le marché, les ressources humaines et tous les éléments qui constituent le système postal.

3.1.2

Parties prenantes aux processus de planification des activités

La planification stratégique n'est pas confinée à une unité, une division ou un intervenant de l'organisation de l'opérateur désigné. Elle est le produit d'un effort collectif de l'ensemble du personnel, sous la conduite directe du cadre supérieur ou du Directeur général de l'opérateur désigné, qui est chargé d'organiser, de coordonner et de synchroniser la démarche d'équipe, conformément aux principes énoncés ci-après.

a. Planification participative

Le principal intérêt de la planification réside non pas dans son aboutissement, mais dans la démarche qui la sous-tend. C'est pourquoi le rôle de la personne chargée de la conduire ne consiste pas seulement à élaborer des plans, mais aussi à faciliter le processus de planification en soi, c'est-à-dire à impliquer l'ensemble des membres de l'organisation, depuis la direction générale jusqu'aux toutes nouvelles recrues. Les représentants de tous les secteurs de l'organisation doivent apporter leur contribution au processus de planification stratégique.

b. Planification synchronisée

Tous les éléments concernés doivent être appréhendés comme des variables ou paramètres interdépendants, car, prise isolément, aucune partie ou section de l'organisation de l'opérateur désigné ne peut faire l'objet d'une planification efficace.

c. Planification intégrée

Tous les niveaux de la structure de gestion de l'opérateur désigné doivent être mobilisés en vue de préparer la démarche de planification stratégique, et leurs activités doivent s'inscrire dans cette même logique. Toutes les initiatives et activités correspondantes doivent être directement orientées sur les cibles définies.

d. Planification continue

La continuité joue un rôle crucial dans la réussite de la démarche de planification. En effet, le degré d'efficacité réelle des plans a tendance à diminuer dans le temps.

Un processus de planification participative bien conçu est doté d'une assise plus solide et permet de faire barrage aux comportements individualistes, qui se manifestent assez couramment lors des changements dans la conduite d'une organisation. Cela n'est pas seulement vrai pour l'opérateur désigné, mais concerne toutes les entreprises, y compris dans le secteur privé.

3.2

Éléments constitutifs d'un plan stratégique

Ce chapitre a pour but de fournir des orientations pour la structuration du processus de planification stratégique. Il donne un aperçu des différentes étapes de l'élaboration d'un plan exploitable et opérant qui permettra à l'opérateur désigné d'obtenir les résultats recherchés.

3.2.1

Fondamentaux

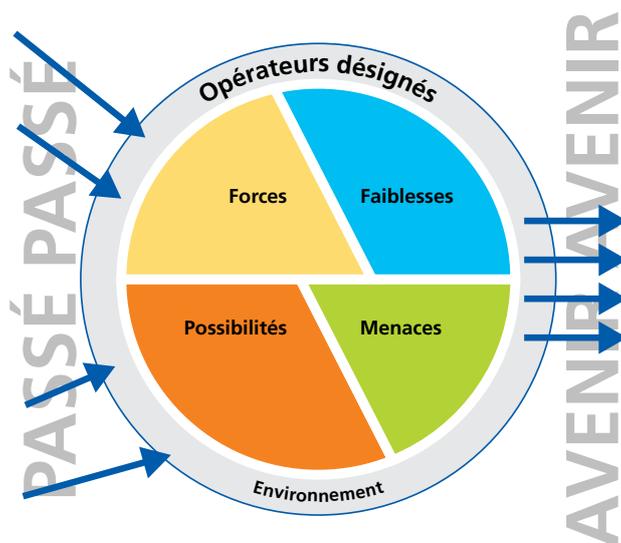
Dans le cas d'une entité publique et entreprise commerciale, la planification stratégique destinée à renforcer la compétitivité et à assurer la pérennité de l'opérateur désigné doit, pour porter ses fruits, se fonder sur une connaissance approfondie de sa structure organisationnelle, mais aussi des nombreuses forces d'influence extérieures entrant en jeu et qui sont le fruit des évolutions affectant son environnement politique, économique, social et technologique.

En principe, le gouvernement met en place des plans pluriannuels dans tous les domaines d'activité qui reprennent les grandes lignes d'action nationales et énoncent la marche à suivre, en tenant compte des principaux axes d'orientation politiques définis pour les infrastructures nationales et les dépenses publiques.

Plus précisément, la planification de l'État pour le secteur postal est censée préparer l'opérateur désigné à la prise en charge des obligations de service postal universel. Néanmoins, en l'absence d'un programme établi par le gouvernement, il demeure tout à fait possible de mettre au point un plan stratégique pour l'opérateur désigné.

L'opérateur désigné a accompli un certain parcours avant d'en arriver à la situation dans laquelle il se trouve, qui doit être soigneusement évaluée pour lui permettre d'établir sa future ligne de conduite. Cette évaluation doit s'intéresser à ses forces et à ses faiblesses, mais aussi aux possibilités et menaces dont est porteur l'environnement dans lequel il évolue (cf. chapitre 1).

La figure ci-dessous est une représentation schématique du processus d'évaluation de sa situation actuelle et de structuration de son plan d'action futur.

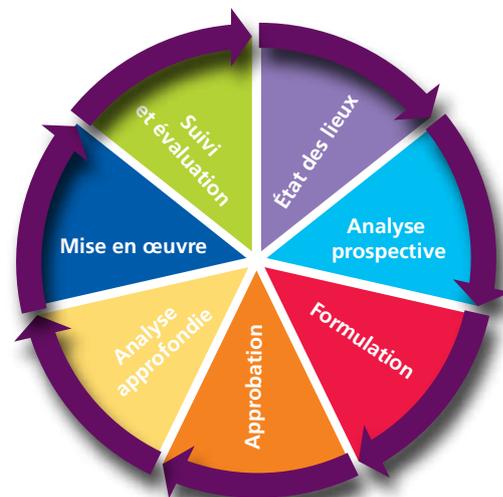


À partir de cette évaluation il pourra définir sa vision, sa mission, ses buts (objectifs), programmes, projets, sous-projets et activités et établir les procédures de suivi, de contrôle et d'évaluation correspondantes.

3.2.2

Mise au point d'un plan stratégique

Le synoptique qui suit fournit un aperçu des étapes de la mise au point d'un plan stratégique et de la détermination de ses objectifs.



État des lieux – il s'agit de la première phase technique du processus de planification stratégique dont il a été question aux chapitres 1 et 2, qui consiste à recueillir des données relatives à l'environnement, tant interne (forces et faiblesses) qu'externe (menaces au niveau du macroenvironnement et microenvironnement). À ce stade initial, l'avenir n'est pas encore au centre des préoccupations.

L'analyse prospective, qui constitue le second volet technique du processus de planification stratégique examiné au chapitre 2, porte sur l'élaboration et l'analyse de différentes variantes de scénarios futurs «probables» et «possibles». Ces scénarios doivent préfigurer la position stratégique de l'organisation sous deux angles différents, celui de l'institution, d'une part et de l'entreprise, d'autre part. C'est à ce stade que sont établies les mégatendances (dont les effets se feront sentir au cours des cinq années futures ou plus) et les variables contextuelles (dont les effets se feront sentir au cours des cinq années futures).

La phase de **formulation** a trait au développement des compétences clés et à la résolution des lacunes décelées dans le cadre des projets, programmes et activités, et aux «corrections de trajectoire» requises en conséquence. Elle intègre également un travail de budgétisation préliminaire avec simulation des recettes, dépenses et investissements découlant des stratégies, projets, programmes et activités mis en œuvre.

La phase **d'approbation** est consacrée à l'examen et à la validation, par la Direction générale et l'unité chargée de conduire la démarche de planification stratégique, des données et documentations issues du travail accompli par le personnel, à tous les niveaux de l'organisation. C'est à ce stade que la Direction générale avalisera ou modifiera l'approche proposée et approuvera officiellement le plan stratégique.

L'**analyse approfondie** correspond à la mise au point du plan de développement sur une période spécifique, cinq ans par exemple, qui prévoira certaines dispositions pour le démarrage des projets et activités programmés chaque année. Ce document fera précisément état du nom des responsables, des indicateurs, délais, étapes, valeurs et résultats escomptés pour toutes les initiatives relevant de la démarche d'«entreprise». Cette même approche sera appliquée à l'élaboration des plans tactiques et opérationnels établissant le «qui fait quoi», comment, où, dans quelle mesure, quand et à quelle échéance, pour toutes les démarches envisagées.

La phase de **mise en œuvre** à proprement parler a lieu après diffusion du plan et engagement formel de tous les secteurs et intervenants impliqués qui, régulièrement, fourniront des données et recevront des rapports sur les projets et activités qui sont de leur ressort.

La **phase de suivi et d'évaluation**, bien que programmée en fin de cycle de planification pour assurer un retour d'information à l'appui du cycle suivant, est censée se dérouler en continu pendant tout le processus de planification. Chaque type de contrôle de suivi doit être réalisé à intervalles réguliers et prédéfinis et chaque fois qu'il s'avère nécessaire de réévaluer, de ralentir ou d'accélérer la mise en œuvre d'une stratégie ou démarche particulière.

3.2.3

Objectifs, stratégies et actions

Un plan stratégique correspond à une suite logique d'actions, précisément définies, quantifiables et mesurables.

Pour faciliter l'élaboration d'un plan stratégique valable, il est possible d'utiliser certaines questions clés comme points de repère. En voici quelques exemples:

Finances

- Capacité de se procurer des capitaux à long terme, à faible coût
- Capacité de se procurer des capitaux à court terme
- Capacité de maximiser la valeur des investissements
- Capacité de prise de risques avec des retours mesurables

Direction générale

- Aptitude à assurer et maintenir une gestion de haut niveau
- Formation des futurs chefs et responsables
- Mise en place d'une structure organisationnelle solide
- Développement fondé sur une planification à long terme
- Mise au point de nouveaux outils techniques, quantitatifs de prise de décisions
- Assurance d'un meilleur jugement et du recours à plus de créativité et d'imagination dans les processus décisionnels
- Aptitude à exploiter la technologie informatique pour résoudre des problèmes
- Aptitude à percevoir les nouveaux besoins et débouchés pour les produits et services
- Aptitude à promouvoir des pratiques administratives porteuses de développement durable

Marketing

- Aptitude à assurer une veille du marché
- Développement d'un important volant de clients
- Mise en place d'un réseau efficace de canaux de commercialisation
- Développement de la capacité à capter de nouvelles activités lucratives
- Assurance de campagnes de publicité et de promotion créatives
- Pratiques efficaces en matière de prix (politiques d'escompte, crédit, cautions, ventes à tempérament et compensation)
- Encouragement d'une étroite collaboration entre les services d'exploitation, du marketing et des finances
- Redynamisation de la structure commerciale
- Amélioration du service à la clientèle
- Développement de nouveaux produits et services pour de nouveaux marchés
- Accroissement des ventes de produits existants, et sur de nouveaux marchés
- Diversification des produits par la constitution de partenariats
- Recours à la créativité pour la conception de nouveaux produits et services
- Aptitude à se tailler une part du marché

Exploitation

- Améliorer la prestation des services actuels
- Améliorer les procédures de contrôle de la qualité de service
- Mettre au point une politique efficace d'acquisition de nouvelles technologies et de remplacement des équipements d'exploitation
- Mettre au point un agencement opérant pour les centres de tri du courrier
- Établir une structure de service de distribution du courrier bien conçue
- Élaborer des procédures de stockage et d'inventaire mieux adaptées (pour les sacs de courrier, étiquettes, paniers, scellés, etc.)
- Informatiser les installations de production
- Renforcer le système de traitement des réclamations
- Accroître la performance du personnel d'exploitation
- Optimiser les moyens d'exploitation (ergonomie, éclairage, gestion efficace des flux, etc.)

Ressources humaines

- Promouvoir de meilleures relations entre les dirigeants, les cadres et les équipes de travail
- Développer des compétences de négociation avec les organisations syndicales
- Utiliser les compétences du personnel de manière optimale
- Encourager un comportement axé sur les résultats
- Développer la capacité à stimuler et à exploiter la créativité du personnel
- Favoriser la rotation des employés et des cadres
- Introduire une politique de développement du personnel prévoyant des cours et sessions de formations et un système d'incitation pédagogique
- Conduire des évaluations de performance individuelles pour tous les membres du personnel, quel que soit leur poste ou niveau dans l'organisation
- Mettre au point un ensemble d'avantages sociaux visant à retenir le personnel
- Élaborer un plan d'évolution de carrière intégrant des possibilités de promotion pour les employés

3.2.3.1

Investissements et performance

Quel que soit le plan mis en œuvre, il fera intervenir un certain nombre de facteurs techniques, administratifs et financiers. Les origines et emplois des fonds devront être clairement définis. Parmi les sources de financement possibles, figurent les fonds d'investissement générés en interne, les finances publiques et les apports de bailleurs de fonds nationaux ou internationaux.

Tous les investisseurs potentiels fondent leur décision de financement sur une évaluation du projet soumis et de son contenu. Bien que l'application des moyens de mesure conventionnels de la performance risque de ne pas toujours suffire à garantir la bonne santé de l'entreprise et la qualité de sa gestion, ce sont là les indicateurs utilisés dans les analyses macroéconomiques. Les techniques de gestion financière offrent un certain nombre d'outils d'évaluation de la performance dans ce domaine, notamment les suivants:

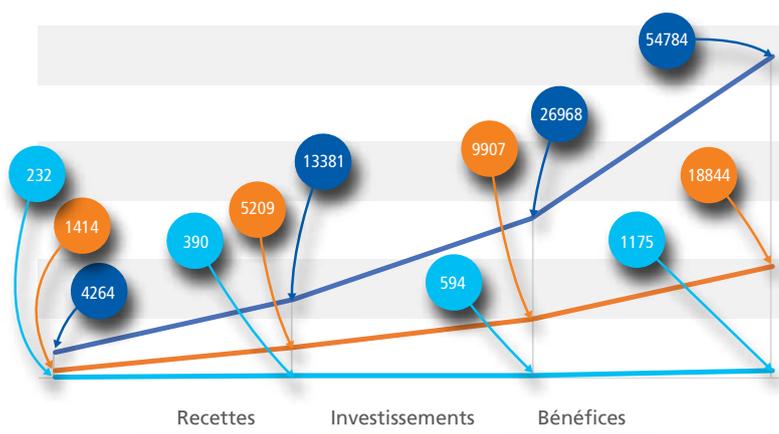
- **Le retour sur investissements**
Le rapport entre le résultat d'exploitation et le total des actifs de l'entreprise reflète la capacité de l'entreprise à générer des bénéfices à partir d'un montant d'investissement donné. Cet indicateur sert à évaluer à la fois les bénéfices (ou pertes) d'exploitation au global et le retour prévu sur les investissements prévus.
- **La marge brute d'autofinancement (cash flow)**
Une projection de la marge brute d'autofinancement pour une période donnée permet de chiffrer les changements que la société espère apporter aux comptes de ses principaux rapports financiers concernant l'origine et l'emploi des fonds et ce, en tout premier lieu, en termes de valeur actualisée.
- **La marge sur coûts variables**
Il s'agit de la différence entre les revenus de certaines unités de gestion, telles qu'une ligne de produit ou une filiale de vente, et les coûts variables, pour une période donnée. Elle permet de déterminer la contribution des différentes unités de l'organisation à la couverture des frais généraux et au dégagement de bénéfices.

Toutes les données de planification et projections correspondantes doivent entrer dans l'une des catégories suivantes:

- Données de performance opérationnelle.
- Données de performance économique.
- Image de marque.

Dans toute la mesure possible, il convient de quantifier tous les résultats et de les présenter sous forme de tableaux ou graphiques, comme illustré ci-dessous.

Comparaison des recettes/investissements/bénéfices



3.2.4

Objectifs, stratégies et actions

Toute planification doit se fonder sur une démarche créative et participative tenant compte des nécessités suivantes:

- Formulation d'objectifs et d'enjeux mutuellement compatibles.
- Adéquation avec la capacité de financement interne.
- Comptabilité avec l'environnement extérieur.
- Rapport coûts/bénéfices positif.
- Engagement de toute l'organisation au service de la qualité.
- Latitude de commettre quelques erreurs.
- Bonne appréhension de ce qui est réaliste et de ce qui ne l'est pas, mais avec une volonté constante de surpassement.

Dans le cadre de toute démarche de planification, il faut fixer des priorités et prendre progressivement les mesures envisagées en se concentrant sur le long terme, tout en assurant la mise en œuvre des actions à court et à moyen terme. Les plans correspondants doivent être conçus dès le départ de manière modulable de sorte à pouvoir être modifiés, réactualisés et adaptés.

Techniquement parlant, la planification à long terme porte sur cinq années ou plus, la planification à moyen terme sur un à cinq ans et la planification à court terme sur une année au maximum. En d'autres termes, la démarche de planification consiste à établir une politique d'entreprise globale visant à atteindre des objectifs prédéfinis en adoptant une approche systémique dans la conduite des programmes et projets qui ne seraient autrement que des actions isolées. La planification à long terme est le fondement de l'activité économique.

La phase de «formulation» du processus de planification stratégique est consacrée à l'élaboration d'une vision, assortie d'un énoncé de mission, d'objectifs, de programmes, de projets, de sous-projets et d'activités.

3.2.4.1

Vision

Pour une organisation, la vision correspond à ce qu'elle se propose de devenir et esquisse les grandes lignes du plan stratégique qu'il lui faut concevoir et mettre en œuvre.

La vision d'une organisation doit normalement se fonder sur le bon sens et sur un consensus général au niveau de ses dirigeants. La liste qui suit recense un certain nombre d'aspects qu'il est souhaitable de prendre en considération dans l'élaboration d'une vision pour l'organisation:

- Cette vision doit être précisément définie.
- Elle doit établir et respecter les droits de la personne.
- Elle doit s'articuler autour des grands pôles d'intérêt de l'organisation: les principaux clients/le public, les employés et les fournisseurs.
- L'organisation doit conforter sa part de marché et générer des bénéfices en améliorant la perception qu'a la clientèle de ses offres de produits et services.
- L'organisation doit développer une culture de la performance axée sur les résultats.

L'encadré ci-dessous fournit un exemple de la vision forgée par un opérateur désigné.

«Nous voyons le service postal»:

- a. intervenir à l'échelle mondiale;
- b. en tant qu'opérateur de service de premier plan sur le marché postal international;
- c. numéro 1 sur tous les segments du marché intérieur où il est présent;
- d. développant ses activités commerciales;
- e. en tant qu'entreprise performante et dynamique;
- f. innovant régulièrement dans les services qu'il propose;
- g. ajoutant constamment de la valeur technologique à ses produits et services;
- h. hautement compétitif dans chacun de ses domaines d'activité;
- i. socialement responsable et apportant une contribution importante dans ce sens;
- j. à l'écoute des attentes des actionnaires en termes de retours sur investissements;
- k. bénéficiant d'une solide image de marque;
- l. bénéficiant d'un contexte de travail propice répondant aux besoins de son personnel;
- m. soucieux de protéger l'environnement;
- n. évoluant comme une entreprise qui ne cesse d'apprendre.

Plusieurs aspects importants devront être pris en considération par l'équipe de planification stratégique chargée de formuler la mission de l'organisation, à savoir:

- L'énoncé de mission ne devra pas se réduire à la seule explication de ce qui est en train de se faire, car il ne saurait alors remplir son principal objectif: engendrer des décisions en faveur du changement.
- Il ne devra pas être directement lié aux offres de produits et de services, car sa portée s'en trouverait sérieusement limitée.
- L'équipe de planification devra éviter les définitions trop succinctes et objectives, qui pourraient être génératrices de confusion et d'incompréhension, tout comme les définitions trop développées, difficiles à assimiler.
- Elle ne devra pas introduire un slogan immuable de ralliement de l'organisation, car il pourra s'avérer nécessaire d'en changer au fil des évolutions de l'environnement interne et externe. Le but ne consiste pas seulement à définir la mission de l'organisation, mais à se préparer à la redéfinir si le besoin s'en fait sentir, dans le cadre d'une démarche suivie d'observation et de réflexion.

Les encadrés qui suivent présentent des exemples d'énoncés de mission d'opérateurs désignés de différents pays:

3.2.4.2

Mission

La mission de l'opérateur désigné correspond à sa raison d'être. Elle conditionne la nature des activités qu'il exerce, la légitimité de son existence et les types d'opérations vers lesquelles il devra tendre à l'avenir. L'énoncé de mission de l'opérateur désigné constitue le socle sur lequel seront établies ses macrostratégies et orientations. Il donne l'impulsion à sa démarche et fixe les limites pour l'établissement d'une position stratégique appropriée. En ce sens, l'énoncé de mission doit remplir un certain nombre de conditions raisonnables et rationnelles et être:

- suffisamment entreprenant sur le fond pour avoir un impact sur le comportement organisationnel;
- davantage axé sur la satisfaction des besoins de la clientèle que sur les caractéristiques des offres de services;
- parfaitement en prise avec les compétences clés de l'organisation;
- compréhensible;
- réaliste;
- évolutif;
- motivant.

«Notre mission consiste à acheminer le courrier, les marchandises et les imprimés dans tout le pays et dans le monde entier. Nous fournissons aussi d'autres produits et services dans un environnement répondant à une logique de marché. Nous sommes fermement résolu à satisfaire les besoins de la clientèle, offrir des opportunités de carrière stimulantes et assurer un bon retour sur investissements.»

«Nous avons pour objectif d'établir, de gérer et d'exploiter une infrastructure complète de services postaux publics, d'assurer toutes les activités de suivi, connexes ou auxiliaires à l'appui, mais aussi de fournir des services financiers.»

«Notre but est de rapprocher les êtres et les entreprises à l'échelle du pays et du monde entier en satisfaisant leurs besoins en matière de services postaux.»

Objectifs

Les objectifs sont des buts ou cibles de nature quantitative qui doivent être atteints à travers les efforts déployés par toute l'entreprise, dans des délais bien précis et sous la conduite de certains responsables désignés. Quelle que soit l'organisation concernée, ces objectifs doivent répondre aux exigences suivantes:

- Ils doivent être clairs en termes de formulation, de communication, de compréhension et d'acceptation.
- Ils doivent être précis, mesurables, réalistes et ambitieux.
- Leurs interdépendances et interactions doivent être brièvement décrites.
- Ils doivent être suffisamment en prise avec les facteurs internes et externes qui affectent l'organisation.
- Ils doivent être assortis d'un système adéquat de suivi et d'évaluation.
- Leur réalisation doit être programmée en termes de priorités.

Les objectifs doivent être:

- **Hiérarchisés** – faisant état des priorités essentielles par rapport aux buts secondaires, etc., et de la façon dont ces priorités sont fixées.
- **Chiffrés** – quantifiables et mesurables.
- **Réalistes** – la résultante des études menées sur les menaces et possibilités présentes dans l'environnement et des forces, faiblesses et ressources de l'organisation, plutôt que des idées ou préférences des différents intéressés.
- **Cohérents** – compatibles entre eux et interdépendants.
- **Clairs, intelligibles et consignés par écrit** – il est plus facile de mettre en œuvre des plans sur la base d'objectifs clairs, facilement appréhendables par tous les responsables concernés.
- **Clairement énoncés** – la finalité et la teneur des objectifs de l'organisation doivent être clairement communiquées à tous ceux qui sont directement ou indirectement impliqués dans leur réalisation.
- **Motivants** – les objectifs de l'organisation doivent permettre de créer un environnement incitant à obtenir un rendement optimal des stratégies à déployer par l'équipe de travail.
- **Pratiques** – les bénéficiaires pressentis doivent être identifiés.
- **Décisifs** – ils doivent mettre en lumière les décisions de base qui conditionnent leur accomplissement.
- **Opérationnels** – ils doivent indiquer les principales étapes à franchir en vue de leur réalisation.

Programmes

Par programmes, on entend des ensembles de projets et d'activités concomitantes visant des objectifs généraux homogènes. Ils reflètent ce que l'organisation souhaite accomplir dans le cadre de sa démarche d'entreprise et font converger ses efforts et ressources pendant toute la période sur laquelle ils portent.

Les programmes ont pour principale finalité de coordonner les projets poursuivant des buts et objectifs communs.

Projets

Les projets (et sous-projets) consistent en un ensemble de tâches assorties d'une date de démarrage et d'achèvement définie, d'un coordonnateur ou responsable général, d'un résultat final préétabli et d'un financement spécialement affecté à leur mise en œuvre.

La préparation de projets donne aux responsables un moyen d'établir et de mettre en œuvre des plans d'actions qui seront déployés par l'organisation en vue de parvenir aux résultats visés, tels qu'identifiés dans le cadre de la démarche de planification stratégique.

En général, un projet comporte deux grandes phases:

- **Phase 1** conception.
- **Phase 2** réalisation

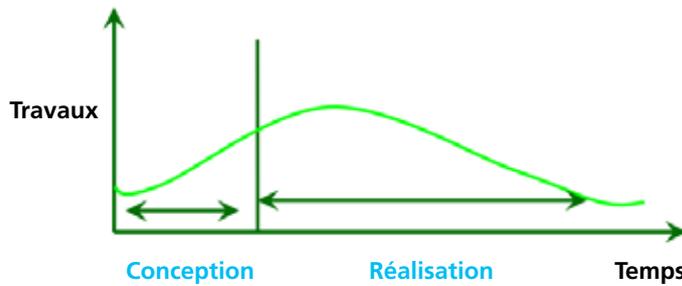
Les principales étapes de la phase de conception du projet sont les suivantes:

- Identification du problème cible.
- Étude de l'environnement dans lequel il s'inscrit.
- Formulation des objectifs du projet.
- Définition de critères et de paramètres d'évaluation du projet.
- Conduite des études de faisabilité requises (stratégiques, techniques, économique-financières et de marketing).
- Négociation et mobilisation des ressources nécessaires.
- Désignation de l'équipe de projet.
- Planification et affectation des ressources.

À l'issue de cette phase, une proposition de projet aura été élaborée ainsi qu'un plan de mise en œuvre. Les points à aborder lors de la phase de réalisation du projet sont principalement les suivants:

- Utilisation des ressources disponibles conformément au plan.
- Supervision des travaux par l'équipe de projet.
- Gestion et suivi des activités du projet.
- Évaluation finale des réalisations.

La figure ci-dessous schématise les étapes successives du projet.



3.2.5

Approbation

L'approbation est la phase du processus de planification stratégique qui fait suite à la phase de formulation (de la vision, de l'énoncé de mission, d'objectifs, de programmes, de projets, de sous-projets et d'actions).

La phase d'approbation nécessite d'intervenir sur deux grands fronts en menant:

- 1° une démarche d'institutionnalisation interne;
- 2° une démarche d'institutionnalisation externe du plan stratégique.

1° Processus d'institutionnalisation interne

La planification nécessite des préparatifs initiaux à virtuellement tous les niveaux de l'organisation de l'opérateur désigné.

Les actions de communication, de sensibilisation et d'information ainsi que les efforts de motivation, d'incitation et de mise en relation devront s'intensifier juste avant le lancement du processus de planification, sous la conduite de la Direction générale de l'opérateur désigné.

La résistance au changement a très peu à voir avec la taille de l'organisation en soi, mais tient bien plus à l'état d'esprit de ses membres. En général, deux facteurs en sont à l'origine: la réussite et la peur.

Une organisation qui «réussit» n'admet ni ne perçoit la nécessité d'une transformation qui risquerait de provoquer, à terme, son obsolescence. (Du fait de leurs bons résultats, ces organisations ne souhaitent pas modifier leurs plans pour l'avenir.)

3.2.4.6

Sous-projets

Les sous-projets correspondent à une série d'activités spécifiques, explicites, limitées et séquencées dans le temps, contribuant à la réalisation de la partie du projet dont elles relèvent.

3.2.4.7

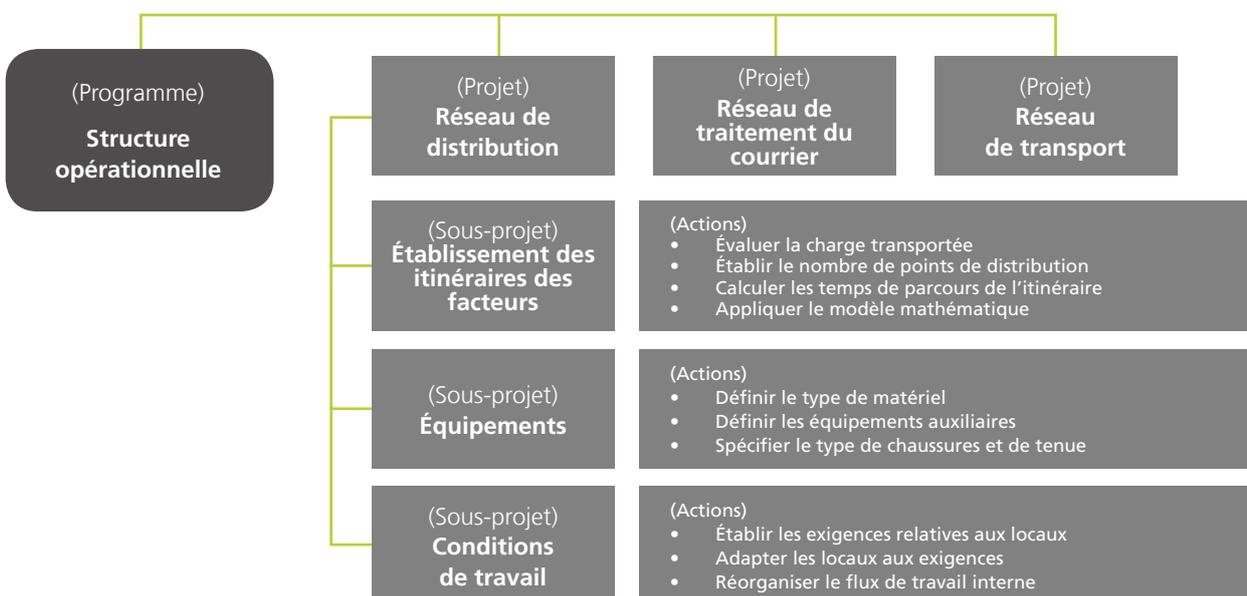
Actions

Les actions permettent de mettre en œuvre une décision en vue de l'obtention d'un résultat donné, préétabli. Elles sont indispensables à l'exécution des projets et sous-projets.

EXEMPLE:

Le schéma ci-dessous illustre la relation de base qui existe entre ces concepts.

PROGRAMME | PROJET | SOUS-PROJET



L'autre frein au changement réside dans la peur de perdre un pouvoir ou d'avoir à renoncer à sa «zone de confort». L'inconnu suscite indéniablement des craintes. Les raisons profondes de la résistance au changement sont liées au fait que les intérêts personnels prennent le pas sur ceux de l'organisation.

Pour venir à bout des poches de résistance, il faut agir énergiquement sur la culture organisationnelle.

En principe, les types de situations ci-dessous sont de nature à provoquer une certaine résistance au changement:

- Perception générale d'un rapport coût/avantages défavorable.
- Manque de confiance de la part du personnel dans l'organisation en tant que telle et dans son véritable intérêt à procéder à des changements.
- Manque de confiance dans la capacité de l'organisation à effectivement mettre en œuvre les actions et pratiques comportementales requises.

Certaines approches peuvent être adoptées pour faire régresser la résistance au changement, notamment les suivantes:

- Perfectionnement et formation continue aux activités conduites dans le cadre de la démarche de changement.
- Mise en place de circuits de communication appropriés pour souligner et expliquer la nécessité d'un changement et les raisons motivant l'ensemble du processus de réforme.
- Participation effective et généralisée du personnel postal à la démarche de planification et création d'un environnement propice au partage des idées.
- Instauration d'un système d'information clair à l'échelle de toute l'organisation.
- Organisation d'actions d'information sur les efforts déployés en matière de planification.

La meilleure façon de vaincre ou de réduire la résistance au changement consiste à s'assurer que le personnel appréhende bien la nature du processus de planification stratégique et à lui dispenser une solide formation aux procédures à suivre pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans stratégiques.

2° Institutionnalisation externe

Toutes les composantes de la démarche de planification stratégique doivent tenir compte des directives d'orientation gouvernementales, des conventions internationales en général et, plus particulièrement, des principes fondamentaux de la stratégie mondiale de l'UPU énoncés lors de chacun de ses Congrès, mais aussi des besoins, aspirations et priorités du public puisqu'il est celui qui, au final, devrait être le principal bénéficiaire du fruit de ces efforts.

L'ensemble des documents de planification ainsi que le plan d'action établi devront être officiellement présentés aux institutions gouvernementales (ministère de tutelle pour les affaires postales, ministère de la planification, ministère des finances, organisme de régulation et autres entités susceptibles d'intervenir à l'appui de la mise en œuvre du plan).

Il conviendra de rédiger un résumé analytique du plan démontrant clairement que les actions envisagées par l'organisation postale cadrent parfaitement avec les grandes orientations du gouvernement.

Au stade du parachèvement du processus de planification interne, la Direction générale devra expliquer aux responsables gouvernementaux concernés l'ensemble des procédures, objectifs, projets et sous-projets qui entrent dans le cadre de ses plans.

Il est indispensable de gagner l'adhésion et la confiance du gouvernement pour garantir une mise en œuvre concluante des plans dans toute l'organisation, et donc la réalisation des objectifs visés. Une fois obtenus un consensus puis l'accord du gouvernement quant aux grands axes du plan d'action, il s'agit de lancer sa mise en œuvre en s'efforçant de respecter les échéances fixées et de produire les résultats escomptés.

3.2.6

Analyse approfondie

Après la phase d'approbation du processus de planification stratégique, l'**analyse approfondie** peut être entreprise. Cette phase est consacrée à la mise au point des plans tactiques, opérationnels et de suivi annuels.

La démarche de planification stratégique doit tenir compte de l'ensemble, et non pas seulement d'une partie, de l'organisation. Il est donc techniquement erroné de parler de «**planification stratégique des opérations**» ou de «**planification stratégique des ressources humaines**».

Ces exemples relèvent de la planification tactique (pas stratégique), qui s'adresse à une partie bien définie de l'organisation et intègre bel et bien des aspects stratégiques, mais dans la mesure où elle ne concerne pas l'organisation toute entière, elle est qualifiée de «tactique».

La planification tactique des opérations postales, par exemple, porte sur les activités de distribution, de tri, de transport et d'acheminement du courrier.

Les plans tactiques de marketing ont trait aux marchés, aux ventes et au service à la clientèle.

La planification tactique des ressources humaines s'intéresse à la gestion du personnel, au développement des compétences et à la formation de la main-d'œuvre.

Quant à la planification tactique financière, elle concerne la gestion financière, les services financiers, la budgétisation et les coûts.

Il existe une multitude d'autres exemples de plans tactiques (concernant les technologies, la logistique, la gestion, la qualité, etc.), qui varient en fonction de la taille des organisations.

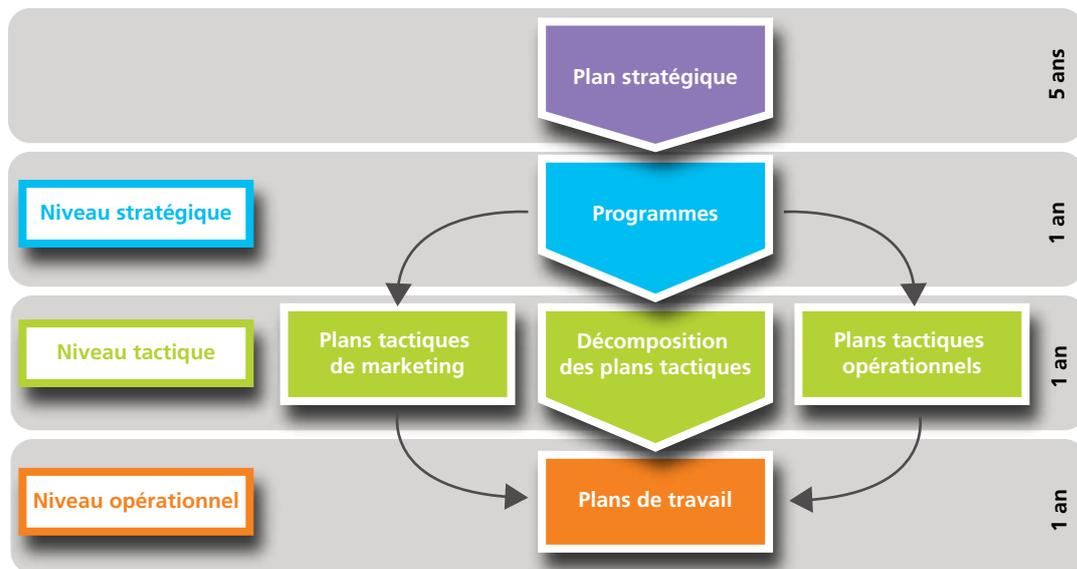
Les plans d'activités (ou «business plans») jouent un rôle particulièrement important dans le lancement d'un nouveau produit ou service.

Ils constituent un bon complément à l'appui du processus de planification stratégique et intègrent des rubriques extrêmement spécifiques, notamment les suivantes:

Analyse de valeur et de rentabilité:

- Caractéristiques des activités.
- Forces de progrès.
- Facteurs clés de réussite.
- Taille du marché.
- Conception des activités commerciales.
- Configuration opérationnelle et besoins en ressources.
- Étude de faisabilité:
- Calcul du volume de ventes mensuel.
- Calcul du montant des ventes.
- Frais généraux.
- Investissements.
- Seuil de rentabilité.
- Évaluation finale.

La figure ci-après illustre les différents niveaux de planification abordés ci-dessus (stratégique, tactique et opérationnel) et leurs corrélations. Elle précise également la durée de mise en œuvre de chaque type de plan.



3.2.7

Mise en œuvre

Une fois achevée la phase d'approbation des plans stratégiques et des programmes, projets et sous-projets correspondants, puis d'élaboration des plans tactiques et opérationnels appropriés, il est temps de passer à l'étape de la **mise en œuvre** en tant que telle, après diffusion en bonne et due forme de tous les documents produits et mobilisation de l'ensemble des secteurs et acteurs concernés qui fourniront et recevront chacun des informations régulières sur les projets et activités qui relèvent de leur sphère de responsabilité.

3.3

Suivi et évaluation du processus de planification stratégique

Pendant toute la durée du processus de planification, la fonction de suivi et d'évaluation s'attachera à examiner de près les accomplissements en comparant les réalisations concrètes aux résultats initialement visés, notamment en ce qui concerne les objectifs, les enjeux, les stratégies et les grands axes d'orientation de l'organisation.

Cette fonction de suivi et d'évaluation a pour objet de garantir la bonne adéquation entre les résultats concrets et les normes établies.

Le suivi est une tâche de gestion qui se fonde sur des comparaisons avec les normes établies pour apprécier et mesurer le progrès et les aboutissements de certaines actions et fournir un retour d'information aux décideurs, qui peuvent ainsi redresser ou conforter les résultats ou encore intervenir au niveau de certaines fonctions de gestion pour faire en sorte que leurs réalisations concrètes correspondent aux cibles, enjeux et objectifs définis.

Le schéma ci-dessous fournit un aperçu général de la fonction de suivi et d'évaluation.

3.3.1

Informations requises à l'appui du suivi et de l'évaluation

La phase du processus de suivi et d'évaluation consiste en partie à établir les types d'informations sur lesquelles cette démarche prend appui.

Nature des informations requises

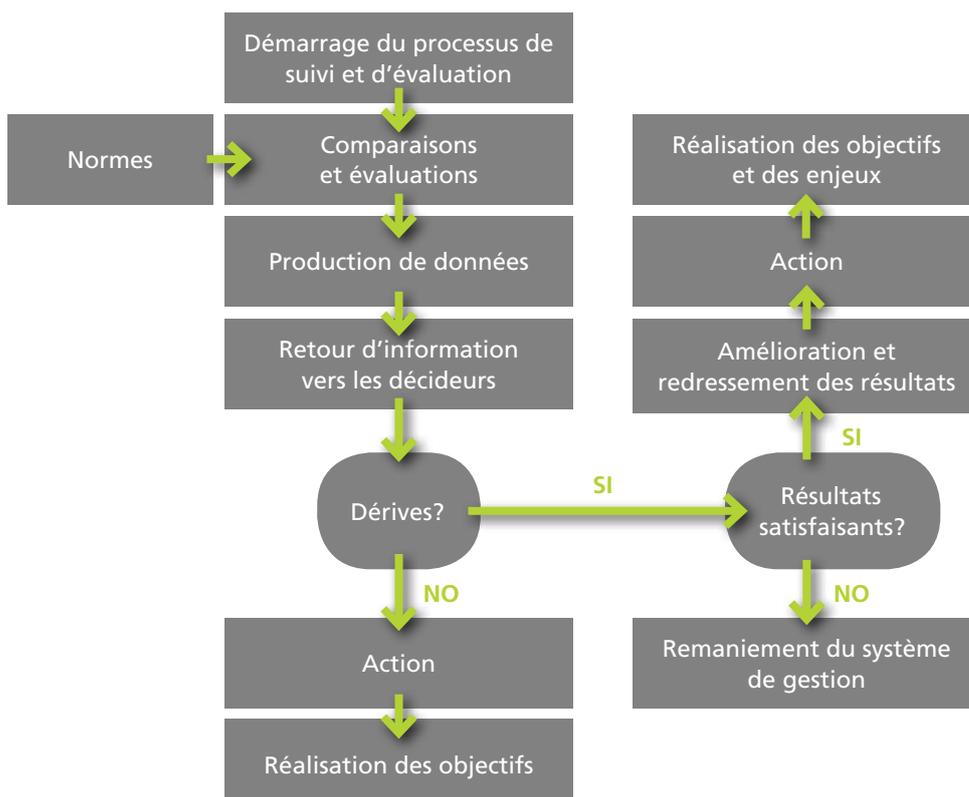
Les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation du processus de planification stratégique comprennent, sans toutefois s'y limiter, les types de données suivantes:

- Données quantitatives sur la programmation des activités.
- Précisions sur les dates des différents «événements» (informations, rapports, tableaux, activités, etc.).
- Données relatives aux valeurs promises et réelles.
- Indications sur l'application de ces valeurs.
- Données relatives aux effectifs.
- Mesures de la qualité du travail.

Périodicité de collecte et de communication des données

La fréquence de collecte, de traitement et de communication des données dépend essentiellement du type d'activité concerné. Dans le secteur postal:

- les données de suivi stratégique faisant intervenir les membres de la direction doivent



normalement être recensées et communiquées chaque mois;

- les données de suivi tactique (gestion) sont censées être recueillies et communiquées chaque semaine ou quinzaine;
- les données de suivi opérationnel doivent être recueillies et communiquées au jour le jour et mises en forme sur une base hebdomadaire.

Qualité des informations

La forme, le moyen de communication, la programmation dans le temps, la ponctualité, la précision et le contenu des données de suivi et d'évaluation sont autant de facteurs importants. Ces données doivent remplir les critères suivants:

- Les données de suivi stratégique (membres de la direction) appellent un faible niveau de désagrégation et un haut niveau d'agrégation.
- Les données de suivi tactique (gestion) requièrent un niveau moyen de désagrégation et un haut niveau d'agrégation.
- Les données de suivi opérationnel nécessitent un haut niveau de désagrégation.

Sources d'information

Il existe principalement deux grands types de sources d'information:

- Les sources internes – notamment les données fournies par les responsables des activités et les utilisateurs des systèmes de suivi et d'évaluation (clients internes).
- Les sources externes – notamment les données fournies par le public extérieur, les sociétés d'audits indépendantes, la presse et les organismes de contrôle extérieurs.

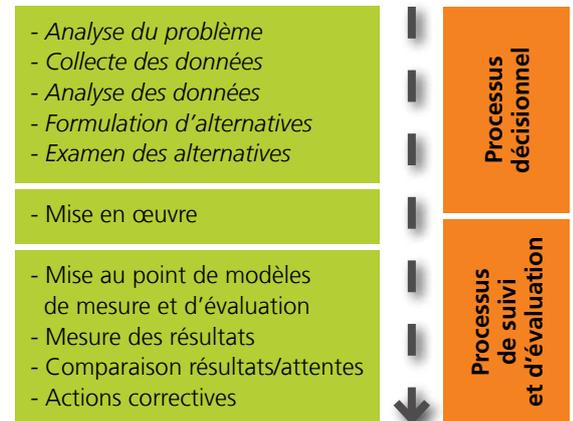
Gestionnaires de données

Chaque action envisagée dans le cadre d'un plan particulier doit être confiée à un coordonnateur chargé de sa mise en œuvre et de son suivi. Ce coordonnateur sera aussi une source d'information de premier choix concernant l'avancement de toutes les activités placées sous sa responsabilité. La personne chargée de coordonner chaque groupe d'activités assurera l'agrégation des données correspondantes, puis leur transmission à son supérieur, au plus tard à l'échéance prescrite. Il est donc clair que la démarche de planification nécessite d'établir une voie hiérarchique.

3.3.2

Phases du processus de suivi et d'évaluation

L'apport d'informations est indispensable aux activités de suivi et d'évaluation, mais aussi à l'appui de la prise de décisions, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Pour bien maîtriser le suivi et l'évaluation des activités de planification stratégique, les membres dirigeants auront tout intérêt à procéder comme suit:

a. Mise au point de modèles de mesure et d'évaluation

Ces modèles sont construits à partir des objectifs, enjeux, buts, stratégies, axes d'orientation, projets, normes et procédures qui auront été établis. Ils serviront de base de comparaison des résultats visés, qu'ils soient concrets ou théoriques, explicites ou implicites et quantitatifs, qualitatifs et/ou temporels.

b. Évaluation des résultats

Le processus de mesure et d'évaluation des résultats est destiné à définir et à choisir ce qui doit être mesuré, puis à l'évaluer sur la base de critères quantitatifs, qualitatifs et temporels, lesquels doivent être cohérents, homogènes et bien harmonisés afin de ne pas biaiser les opérations de suivi des activités de planification.

c. Mise en comparaison des résultats et des attentes

Un tableau indicatif présentant les différents résultats mesurés et les confrontant aux attentes permet de bien visualiser l'avancement des activités concernées, mais aussi de fournir des données concrètes aux membres dirigeants, aux autres échelons de gestion, aux coordonnateurs d'activités et à l'ensemble des intervenants.

En général, ce type de comparaison peut donner lieu à quatre cas de figure:

- Les résultats sont conformes, voire supérieurs, aux attentes.
- Les résultats sont presque conformes aux attentes, avec des dérives par rapport au plan initial.
- Les résultats sont supérieurs aux attentes, avec des dérives par rapport au plan initial.
- Les résultats se situent bien au-delà des attentes.

d. Actions correctives

Il est important de prendre des mesures particulières pour empêcher de trop grandes dérives par rapport aux plans initiaux ou, dans certains cas, pour conforter les réalisations positives.

Le système de suivi et d'évaluation doit:

- se concentrer sur les aspects les plus déterminants pour éviter de faire perdre du temps et de l'argent;
- être transparent pour faciliter sa compréhension et son acceptation par les membres de l'organisation;
- être rigoureux et précis, mais présenter en même temps une certaine souplesse pour pouvoir s'adapter à l'environnement postal, mouvant et évolutif par nature;
- être réaliste et exploitable afin de produire des données précises et objectives facilitant la prise de décisions et les initiatives de mise en œuvre d'une démarche de planification stratégique fructueuse;
- donner lieu à un rapport coût/avantages positif;
- être réactif et permettre de prendre des mesures correctives à effet rapide, ce qui implique qu'il soit sous-tendu par des modèles de suivi ciblés, clairs et bien définis;
- être objectif pour déclencher des mesures de rectification ou de consolidation appropriées.

3.4

Orientations générales

3.4.1

Recommandations à l'intention des gestionnaires de projet

Cette dernière section du module 4 est destinée à fournir des orientations utiles à l'appui de la conception et de la mise en œuvre de plans stratégiques. Dans un souci de mise en cohérence, elle comprend également un glossaire des principaux termes utilisés dans les discussions, avec leurs définitions courantes.

Les gestionnaires de projet ne doivent jamais oublier que, si le projet dont ils sont responsables n'est pas correctement préparé et conduit, la mise en œuvre du plan stratégique de l'organisation pourra en subir les conséquences.

À cet égard, pour optimiser leur rendement professionnel, il leur est recommandé:

- de se concentrer sur les résultats visés par le projet;
- de faire preuve de souplesse, sans excès;
- de mobiliser les cadres supérieurs afin de s'assurer tout le soutien nécessaire pour la

- préparation et la mise en œuvre du projet;
- de veiller au maintien d'un système d'information adéquat et réaliste;
- de garder un contact direct avec toutes les personnes impliquées dans le projet;
- d'assurer une répartition équilibrée des tâches au niveau des différents intervenants;
- de ne jamais dépasser des niveaux raisonnables de dépenses, en s'en tenant au strict nécessaire;
- de rester réalistes et d'éviter tout excès d'optimisme ou de pessimisme;
- de favoriser la formulation de critiques et de points de vue sur l'avancement du projet de la part de leurs collaborateurs;
- de rester cohérents par rapport aux prises de position ou décisions antérieures;
- de ne jamais oublier que le projet est un système et qu'il doit toujours être considéré comme tel;
- de résoudre les éventuels désaccords relatifs à la gestion du projet;
- de garder à l'esprit le fait que le projet porte sur les problèmes actuels aussi bien que futurs;
- de maintenir un système opérant de gestion et d'évaluation du projet fondé sur le suivi des activités qui en relèvent.

3.4.2

Facteurs déterminants de réussite d'un projet

La réussite de tout projet, et des activités qu'il intègre, est conditionnée par les facteurs suivants:

- Respect des échéances fixées.
- Maintien des dépenses dans les limites des estimations de coûts établies.
- Mise en conformité avec les normes techniques de qualité ciblées.
- Satisfaction aux exigences de faisabilité.
- Stabilisation financière, pendant la phase de mise en œuvre du projet et après son achèvement.
- Maintien de la stabilité opérationnelle des activités de l'entreprise.
- Maintien de la stabilité financière.
- Obtention d'une rentabilité supérieure ou, au minimum, stable.
- Exploitation plus ou, au moins, aussi performante des débouchés commerciaux.

Le glossaire ci-après présente les termes employés dans la planification et explicite les concepts auxquels ils renvoient.

a. Mégatendances

Les mégatendances fournissent une illustration des modes de changement affectant les variables déterminantes et critiques pour la pérennisation, la croissance et la rentabilité d'une entreprise, d'un produit ou d'un service. Elles fournissent des éléments d'analyse très utiles à l'appui des prises de décisions stratégiques, sur des échéances à cinq et dix ans.

b. Analyse contextuelle

L'analyse contextuelle a pour but de mettre en évidence les modes de changement affectant les variables déterminantes et critiques pour la pérennisation, la croissance et la rentabilité d'une entreprise, d'un produit ou d'un service. Elle présente un intérêt certain à l'appui des prises de décisions stratégiques, sur des échéances à cinq ans au maximum.

c. Mission

L'énoncé de mission décrit les différentes «raisons d'être» actuelles et potentielles de l'organisation, ou encore les finalités de son existence. Il formule clairement ce qu'incarne l'organisation ainsi que son champ d'intervention. Il doit être exprimé en termes de satisfaction des besoins et de demandes et attentes du marché, et non en termes de produits et services particuliers proposés par l'organisation.

d. Vision

La vision représente la somme des aspirations, des idées, des attentes, des ambitions et des «rêves» de ceux qui sont chargés de prendre des décisions sur les activités, produits ou services futurs de l'organisation. Elle intègre une notion de temps et permet de mieux gérer tout ce qui touche à la concurrence. Elle doit être claire et objective et décrire la façon dont les stratégies de l'organisation appréhendent son avenir en termes d'activités, de produits et de services.

e. Compétences clés

Savoir-faire et technologies permettant à l'organisation d'offrir à ses clients un avantage particulier.

f. Valeurs

Attitudes et comportements étayant les décisions stratégiques fondamentales.

g. Lignes d'action

Ce sont des paramètres ou principes directeurs utilisés dans la prise de décisions. Elles établissent des niveaux d'autorité, des ensembles de valeurs et/ou des seuils ou plafonds ainsi que le champ d'application des stratégies et activités conduites en vue d'atteindre les buts et objectifs qui ont été fixés.

h. Évaluation stratégique

Elle consiste à analyser l'environnement interne et externe dans le but d'élaborer des stratégies d'entreprise et de secteur.

i. Analyse prospective

Étude des variables et données recensées dans le cadre de l'évaluation stratégique pour l'élaboration de différentes variantes de scénarios et la mise en évidence des futures menaces et possibilités pendant toute la période de prévision, identifiant les compétences clés à développer ou renforcer et fixant les priorités des actions futures.

j. Positionnement stratégique

Évaluation de la position de l'entreprise, du produit ou du service en question par rapport à la concurrence dans le but d'établir des objectifs stratégiques, de formuler les stratégies (programmes, projets et actions) requises pour réaliser ces objectifs, de définir les grandes orientations à l'appui de ces stratégies et d'établir les principes de fonctionnement correspondants.

k. Objectifs stratégiques

Cibles totalement quantifiables et mesurables, assorties d'échéances, que l'organisation doit s'attacher à poursuivre en permanence et qui représentent un changement par rapport au statu quo.

l. Programmes

Ensembles de projets et d'activités synchronisés résumant les plans d'entreprise et les aspirations de l'organisation et portant sur une période spécifique.

m. Projets

Ensembles bien définis d'activités séquencées dans le temps et faisant appel aux ressources les plus diverses pour apporter des transformations radicales à l'état donné d'un processus ou d'une procédure de nature administrative au sein de l'organisation.

n. Sous-projets

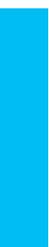
Conjunto de acciones finitas y articuladas en el tiempo que contribuyen para el desarrollo parcial de un proyecto.

o. Plan d'action

Ensemble d'éléments communs à différents projets et se rapportant à un domaine spécifique (ressources humaines, exploitation, marketing, etc.).

p. Actions

Différentes composantes d'une démarche continue ou d'un projet, faisant partie d'un plan d'action visant à améliorer la performance ou à produire un résultat donné, sans apporter de modifications majeures aux méthodes ou processus en place et sans systématiquement se référer au problème en question.



Module V
La régulation postale



Avant-propos

La prestation des services postaux sur tout le territoire national et le bon fonctionnement du marché postal intérieur impliquent que les gouvernements disposent de mécanismes appropriés pour garantir :

- l'établissement de politiques publiques en matière postale;
- la fourniture en bonne et due forme des services postaux de base, ou du service postal universel, dont tous les segments de la population sont en droit de bénéficier;
- le respect des dispositions de la législation régissant les activités postales, notamment en ce qui concerne le secteur des services réservés;
- l'existence d'une saine concurrence sur le marché postal.

Pendant des années, l'absence de réglementations sur le marché postal a freiné son développement et, dans certains pays, a même porté atteinte à la viabilité de l'opérateur désigné chargé de la prestation du service postal universel. L'opérateur désigné a obligation d'assurer le service universel sur l'ensemble du territoire national, tandis que les opérateurs privés se limitent aux seuls segments rentables du marché et aux marchés de niche, sans être soumis à des contraintes particulières en termes d'exploitation. De ce fait, l'opérateur désigné en est souvent réduit à exploiter ses services à perte.

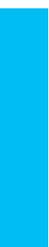
Dans de nombreux pays, l'opérateur désigné a déployé des efforts de sensibilisation du gouvernement à la nécessité de pratiquer une régulation, dont il a ainsi été le principal instigateur. Ces efforts ont surtout porté leurs fruits dans les pays où l'État avait déjà mis en place une régulation pour d'autres secteurs, tels que ceux des télécommunications, des transports et de l'énergie.

En tout état de cause, c'est dans le cadre de la transition amorcée par le commerce des services, au cours des deux dernières décennies du XXe surtout, que la question de la régulation s'est véritablement posée.

Ce module n'a pas pour objet d'expliquer ou de passer en revue les facteurs techniques, historiques et politiques à l'origine de la mise en place de règlements postaux aux niveaux local et international, car si, d'une part, le but de ce guide consiste avant tout à fournir aux lecteurs des outils de travail concrets, les circonstances qui ont engendré cette évolution sont, d'autre part, beaucoup trop diverses et variées, à l'image des différents contextes nationaux et régionaux.

Par conséquent, ce module va se concentrer sur un certain nombre de fondamentaux, dans l'optique de fournir aux pays l'aide dont ils peuvent avoir besoin pour structurer leur propre démarche de régulation. Malgré une tendance croissante à la séparation entre fonctions d'exploitation et fonctions de régulation, on ne dispose à ce jour que de peu de références théoriques sur la thématique de la régulation postale.

Il convient toutefois de signaler que l'UPU a, au cours de ces dernières années, organisé une série d'actions de formation à l'échelle internationale, publié un certain nombre de documents de référence et conduit plusieurs séminaires internationaux dans ce domaine, contribuant ainsi à la mise en place de bases communes de développement d'un cadre de référence approprié pour l'instauration de politiques claires et réalistes en matière de régulation postale.



Gouvernement et régulation

1.1

Services publics et régulation

1.1.1

Exercice des pouvoirs constitutionnels de l'État

Les «services publics» sont une composante clé de tout modèle sociétal national. Dans tous les pays, la population doit normalement avoir accès à des services publics de qualité, vecteurs de cohésion sociale et économique, porteurs d'une meilleure qualité de vie et garants de l'exercice plein et entier des droits fondamentaux censés être énoncés par les dispositions des constitutions nationales.

À cet égard, les branches exécutive et législative du gouvernement jouent l'une et l'autre un rôle capital puisqu'elles ont le pouvoir d'édicter de nouvelles lois et réglementations reflétant les évolutions marquantes survenues dans l'environnement de référence.

Les citoyens d'une nation ont droit aux services publics, et l'État est tenu de veiller au bon fonctionnement de ces services en assurant directement leur prestation par le biais de l'une de ses entités ou par la mise en place de prestataires appropriés et l'adoption d'une législation adaptée à l'environnement qu'elle a vocation à régir.

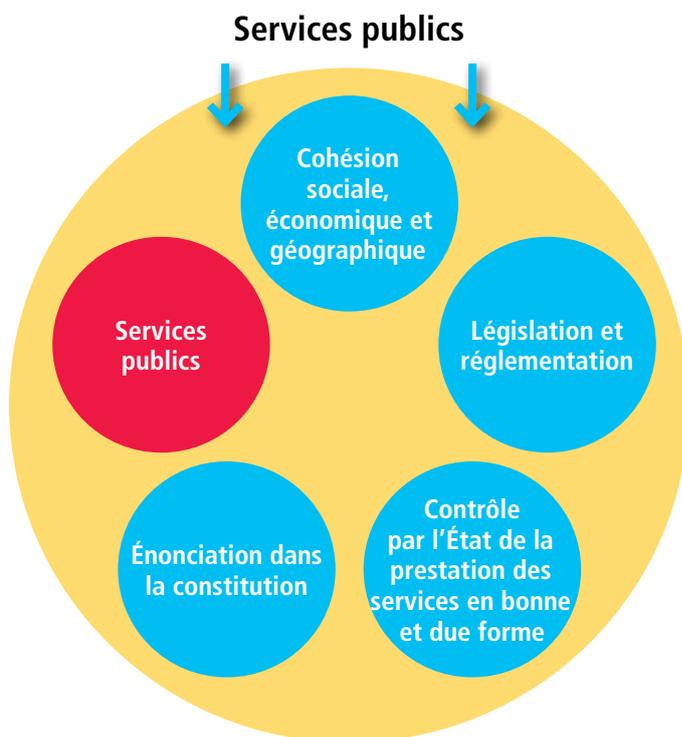
Les gouvernements de tous les pays sont tenus d'assurer les services publics. Pour s'acquitter d'une telle obligation, ils assurent directement la prestation de ces services par l'intermédiaire de l'une de leurs entités ou ils mettent en place certains mécanismes institutionnels et modes opératoires. Toutefois, au fil du temps et des évolutions constantes des demandes de la société, la plupart des instruments législatifs et réglementaires tendent à devenir obsolètes.

Dans la plupart des pays, le gouvernement est intervenu en priorité dans les secteurs des services publics les plus lucratifs et qui nécessitaient les investissements les plus lourds pour se développer, ces mêmes secteurs qui avaient éveillé les appétits du secteur privé. Ainsi, les télécommunications et l'énergie comptent parmi les exemples les plus anciens de secteurs soumis à la régulation gouvernementale.

En revanche, les secteurs de base de la sphère sociale, n'offrant pas de produits et services à valeur ajoutée, n'ont suscité que peu d'attention et d'investissements, d'où leur détérioration progressive.

Dans ces domaines, aucun effort de régulation particulier n'a par ailleurs été entrepris. Ainsi, le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de prendre de décisions à leur égard jusqu'à ce qu'ils soient déjà en état de crise. Beaucoup de pays ont uniquement considéré la dimension sociale des services postaux, sans tenir compte de leur potentiel en matière de développement économique.

Dans le monde entier, les pays ont pris conscience de l'ampleur de la dégradation du service postal universel et sont à la recherche de nouveaux moyens de conforter la position de l'opérateur désigné et de mettre en œuvre de vastes programmes de réforme s'attaquant à la question incontournable de la régulation postale.



Évolutions dans les services publics

Dans un contexte de concurrence accrue de la part du secteur privé, les changements et réajustements de la notion de service public, mais aussi des services que doit effectivement garantir le gouvernement, ont appelé une réflexion approfondie sur les façons et moyens d'assurer leur prestation.

Dans un contexte de concurrence accrue de la part du secteur privé, les changements et réajustements de la notion de service public, mais aussi des services que doit effectivement garantir le gouvernement, ont appelé une réflexion approfondie sur les façons et moyens d'assurer leur prestation.

Historiquement, la prestation des services publics était assurée directement par l'État par l'intermédiaire de l'une de ses entités (ministère, secrétariat, direction générale, etc.).

Au fil du temps, il est apparu que, pour plus d'adéquation, il fallait que les modalités de prestation des services changent. Ainsi, conformément aux politiques publiques, de nombreux pays ont créé des entités gouvernementales plus autonomes au niveau de la gestion, dans le but d'assurer la prestation du service postal public. Ces entités étaient des personnes morales dotées d'un patrimoine propre; elles n'appartenaient donc plus juridiquement à l'État et ne pouvaient par conséquent plus prendre de mesures réglementaires.

Voilà pourquoi les anciens ministères responsables des postes ont conservé des compétences afin de prendre les mesures réglementaires nécessaires dans le secteur postal tout en jouant un rôle de régulation du service postal. Cette situation est connue sous le nom de «séparation des fonctions de régulation et d'exploitation».

En outre, il ne faut pas oublier que l'ancien «monopole postal» ne concernait en général pas la totalité des services postaux (p. ex. il ne comprenait pas les paquets ou le service des colis). Cela signifie que le secteur privé a toujours eu une place dans le secteur postal.

À cet égard, il incombe à chaque pays de faire le point sur les services devant continuer à être assurés exclusivement par l'État, par l'intermédiaire de l'entité créée à cet effet, et ceux qu'il est possible d'ouvrir à la concurrence du secteur privé.

En outre, les gouvernements doivent se pencher sur le problème de leur désengagement de certains services, dès lors que ces derniers sont bel et bien d'intérêt public, et des moyens à mettre en place, dans le cas d'une externalisation de ces services, pour en assurer un contrôle adéquat et continuer ainsi à remplir leurs obligations de service universel.

Il est apparu que, face aux nouvelles données de la mondialisation, la seule façon d'instituer un système approprié pour l'exploitation des services publics consiste à promulguer une législation permettant de garantir l'exécution de leurs obligations et de définir les responsabilités des différents opérateurs sur le marché.

Ce sont les gouvernements et le grand public qui supporteront les conséquences négatives de l'absence d'une législation et d'une réglementation appropriées des opérations sur le marché, car tôt ou tard la population sera privée de toute forme de services publics et les gouvernements seront contraints de trouver d'autres solutions, et de les payer au prix fort, tant sur le plan politique que financier.

La mondialisation a un impact majeur sur la perception qu'ont les gouvernements des services publics. Sous la pression des entreprises privées accédant à un marché traditionnellement réservé au seul opérateur d'État, il leur est de plus en plus difficile de satisfaire à leur obligation d'assurer la continuité du service universel.

La présence de la concurrence sur un marché postal non réglementé n'est pas un fait nouveau en soi, surtout dans certains pays, où les entreprises privées nationales ou étrangères, profitant de la désuétude des cadres réglementaires, ont fait leur entrée sur le marché intérieur.

Dans beaucoup de pays, ce phénomène a été aggravé par l'existence de modèles de gestion des services publics extrêmement traditionnels, essentiellement actionnés par le levier politique, ce qui n'a laissé que peu de latitude pour prendre des mesures ciblées et énergiques de réforme et a contribué à l'affaiblissement graduel de l'opérateur désigné.

Quel que soit le pays concerné, l'adoption d'instruments juridiques et administratifs par le gouvernement national – dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de réglementation et en vertu de sa responsabilité suprême en matière de prestation du service postal universel – constitue le meilleur moyen pour aider à résoudre les problèmes que connaît le secteur postal.

La figure ci-dessous donne une illustration de l'ensemble du processus.

Les services publics, en tant que services d'intérêt général, confrontés aux nouvelles tendances de l'économie mondialisée

Le service public est considéré comme étant d'intérêt national

Le nouvel environnement affecte la prestation du service universel

L'opérateur du service universel a besoin du financement du gouvernement pour desservir les régions non rentables

Compensation financière directe ou indirecte accordée à l'opérateur du service universel

Le gouvernement doit notamment mettre en place une réglementation pour garantir la prestation du service universel

1.1.3

Responsabilité du maintien du service universel

Les principes du libre marché, dont le plus important est la réalisation de bénéfices, peuvent aller à l'encontre des objectifs poursuivis sur le plan social tels que l'assurance d'un accès à des services de base de qualité pour tous les segments de la population. Cela signifie qu'une intervention du gouvernement sera nécessaire pour garantir l'égalité d'accès au service postal universel.

Le sens et le concept du service postal universel sont définis dans les Actes de l'Union postale universelle, tenant compte de la nature fondamentale de cet aspect, amplement développé dans le module II de ce guide et à nouveau abordé plus loin dans le présent module. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'importance du rôle du gouvernement en ce qui concerne la garantie de prestation du service postal universel, qui relève des droits de l'homme fondamentaux, indépendamment de toute considération économique touchant à l'exploitation des services sur le marché postal.

Le principe selon lequel, face à la perspective d'un affaiblissement croissant de l'opérateur désigné, les consommateurs – grands expéditeurs et clients individuels confondus – acceptent simplement cette nouvelle réalité et se tourneront vers les services proposés par les opérateurs privés est clairement réfuté par les faits. Il existe en effet des cas de pays dans lesquels le gouvernement a dû revenir sur des décisions stratégiques et dépenser des sommes colossales pour restaurer les services postaux.

Tous les pays doivent absolument comprendre que la poursuite des opérations sur le marché postal sans une régulation appropriée risque fort de progressivement éreinter l'opérateur désigné jusqu'à en arriver au stade critique d'une interruption des services avec, à la clé, une perte énorme pour le Trésor public; l'État sera alors contraint de prendre durablement en charge les coûts du service universel, comme cela s'est déjà produit dans un certain nombre de cas.

Le gouvernement doit garantir le service postal universel, en tant que service public essentiel, dans l'intérêt de la nation

1 → Pour tous les segments de la population, en tous points du territoire national, à des prix abordables

2 → Par une régulation de tous les aspects de l'exploitation et de la prestation des services

3 → Tout en veillant à l'existence d'une saine concurrence sur le marché postal

Le gouvernement doit donc garantir la fourniture du service postal universel à l'ensemble de la population

Aussi, avant qu'il ne soit trop tard, il est indispensable de tisser la trame de fond nécessaire à l'exercice par le gouvernement de son autorité de régulation du secteur postal et ce dès maintenant, car la continuité du service postal universel, qui figure au nombre de ses obligations, en dépend.

Les autorités de régulation du pays doivent s'efforcer de protéger le droit à la communication en respectant le principe d'égalité d'accès aux services postaux, sans distinction de lieu, de situation économique ou de statut social.

Tous les segments de la société doivent mesurer combien une saine prise de décisions gouvernementale est importante dans l'optique de la mise en place d'une réglementation appropriée garantissant la prestation du service postal universel, qui, compte tenu des besoins à satisfaire dans ce cadre, nécessite des financements et investissements dont il leur faut avoir conscience.

Des programmes nationaux d'investissement sont en effet absolument indispensables pour la mise en phase du service postal universel avec les nouvelles avancées technologiques, la diversification des activités commerciales de l'opérateur désigné et la modernisation des processus logistiques, à travers un perfectionnement des moyens utilisés à l'appui.

Autorité de régulation nationale – Surveillance et développement du service postal universel, du marché postal et du secteur postal

CONTRÔLE de la fourniture effective du service postal universel par l'opérateur désigné

SURVEILLANCE de la conformité de la prestation du service postal universel à la législation et la réglementation concernant l'accessibilité, la qualité et les prix des services

SUIVI ET INSPECTION des pratiques d'exploitation des services postaux sur le marché postal

APPLICATION DE SANCTIONS en cas de non-respect de la législation et de la réglementation, portant atteinte à la prestation du service postal universel.

1.2

Intégration de la régulation dans le processus de réforme postale

1.2.1

Rôle du régulateur dans la politique de développement national

Normalement, le gouvernement accorde la priorité à la mise sur pied de programmes de modernisation du secteur public, appelant d'importants investissements en vue de contribuer à la création de richesses et de promouvoir toutes les formes de progrès économique, social et culturel sur le plan national.

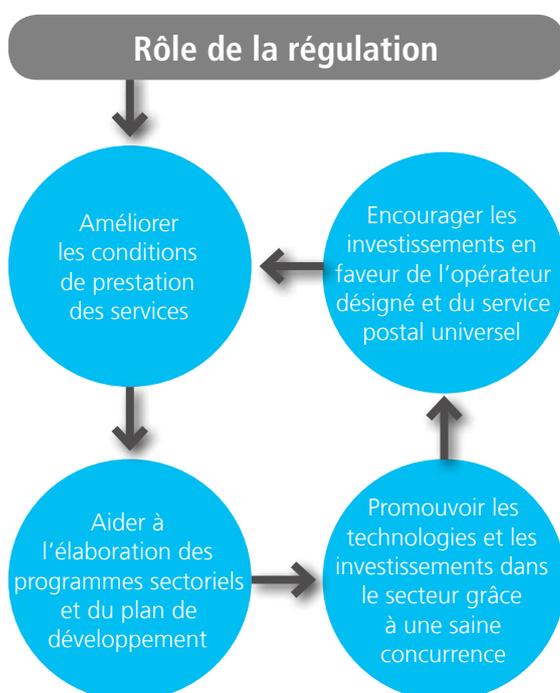
Les programmes de développement destinés au secteur postal doivent être conçus et planifiés de sorte à faire partie intégrante des plans de développement national, en particulier de l'infrastructure.

L'autorité de régulation doit travailler de concert avec le gouvernement pour l'aider à tenir ses engagements sur le plan socioéconomique, mais aussi avec le public d'entreprises et de particuliers, qui doit être assuré de l'existence de toutes les garanties requises pour son accès permanent au service postal universel.

À cet égard, la régulation, et donc l'autorité qui en est chargée, a pour mission:

- de protéger les intérêts des consommateurs et de répondre aux besoins de la clientèle;
- de protéger le droit du public à un service de qualité;
- de veiller à ce que des mesures soient prises pour la modernisation des services et l'amélioration de leur qualité.

Le rôle joué par la régulation à l'appui de la réalisation des objectifs du gouvernement peut être schématisé comme suit:



1.2.2

Facteurs exogènes

À l'image de bien d'autres secteurs de services essentiels, le secteur postal a connu une transformation radicale, en termes de configuration et d'étendue, au cours des dernières années.

Les progrès technologiques ont eu un impact particulièrement marqué sur les communications postales traditionnelles et, conjugués à d'autres facteurs d'influence, ils sont actuellement en train de révolutionner les services postaux. Les technologies modernes, qui ont initialement été perçues par certains comme une menace pour l'industrie postale, lui ont en fait ouvert un vaste horizon de possibilités nouvelles. De nombreux pays et opérateurs désignés en ont été conscients et ont su en tirer parti pour faire évoluer leurs services et les adapter aux besoins de la société actuelle de l'information et des communications.

Cette question a déjà été traitée dans le module I. Toutefois, il est intéressant de constater que l'environnement mondial des communications a subi des bouleversements si rapides et est devenu tellement complexe que les gouvernements ont été amenés à prendre des décisions sur des aspects techniques nécessitant des études bien plus poussées que de simples bilans d'orientation politiques.

En exerçant son autorité de régulation, le gouvernement s'acquitte de son devoir de protection des droits de tous les segments de la population nationale et honore ses engagements. La régulation du marché postal, par l'adoption d'une législation et d'une réglementation appropriées, permet au public d'exercer son droit au service universel dans des conditions raisonnables d'accessibilité, de régularité, de sécurité et de qualité.

Régulation postale – Facteurs exogènes

1 → Facteurs de changement

2 → Mondialisation

3 → Nouvelles technologies

Au sein de cet environnement, le gouvernement doit garantir le service postal universel, qui est un vecteur de cohésion sociale, économique et géographique

1.2.3

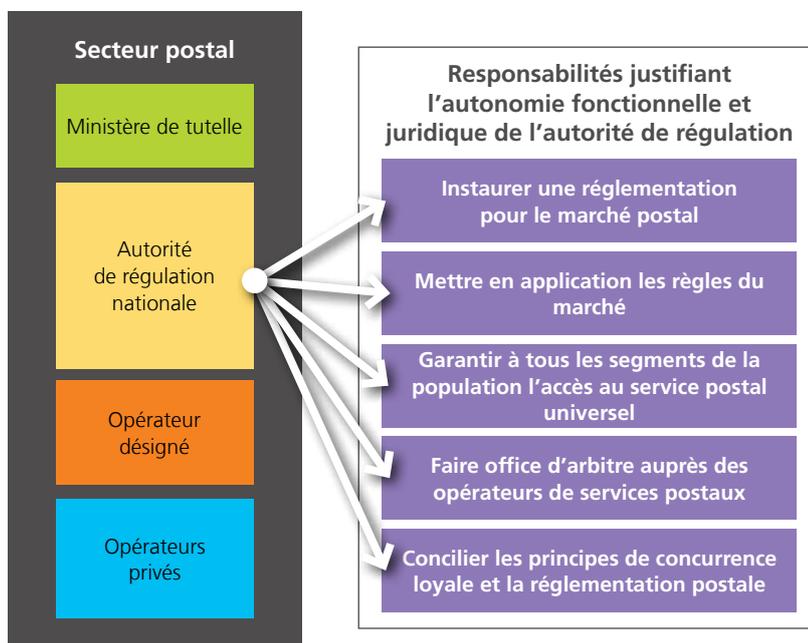
Séparation des fonctions d'exploitation et de régulation des services

Dans de nombreux pays, la tâche de régulation au sens strict du terme a traditionnellement été confiée à l'opérateur désigné et, dans ceux d'entre eux ne disposant pas d'un cadre réglementaire plus élaboré, l'opérateur désigné en question assumait à la fois les fonctions d'exploitation et de régulation.

Or ce système s'est avéré inopérant. En effet, il est non seulement gênant que l'opérateur désigné soit à la fois, pour ainsi dire, juge et partie, mais, de plus, celui-ci ne détient ni l'autorité ni les moyens nécessaires pour superviser l'ensemble du secteur postal.

Dans le contexte actuel d'ouverture du marché postal au secteur privé, les modèles de services postaux ont évolué vers une séparation des fonctions de régulation et d'exploitation assortie de dispositifs de régulation du marché, afin de garantir la sécurité juridique à tous les opérateurs et de faire respecter les règles de base applicables à l'exploitation des services postaux.

La régulation doit également permettre une interaction effective des forces du marché pour tendre vers un équilibre et garantir ainsi le bon fonctionnement du marché postal, un accès équitable à ce dernier et la mise en application des règles du jeu qui doivent y être observées, tout en favorisant la cohésion sociale et géographique par le biais de la prestation d'un service postal universel d'un haut niveau de qualité.



1.3

Exécution des obligations gouvernementales

1.3.1

Mise en application des mandats légaux en vertu de la loi postale

La régulation postale doit fournir une sécurité juridique aux différents intéressés en établissant clairement leurs droits et leurs obligations.

La régulation postale commence avec l'adoption d'une législation par le gouvernement national, exerçant en cela son autorité sur le terrain des affaires postales. La loi postale doit normalement inclure des dispositions traitant les problèmes sectoriels et posant les fondements requis pour le bon fonctionnement du marché postal et pour la protection des intérêts du public, en garantissant la prestation du service postal universel.

Quant aux instruments administratifs, à savoir les règlements, les décrets, les normes, etc., ils sont particulièrement importants. Ils sont destinés à assurer la mise en œuvre des dispositions de la législation postale et à clairement délimiter l'étendue des services postaux.

Parmi les autres aspects à régler en vertu des dispositions et dans le respect de l'esprit de la loi postale, il convient notamment de citer :

- le système d'octroi d'habilitations pour l'exploitation des services prévu par la loi postale;
- le système de tarification des services prévu par la loi postale;
- la convention formelle régissant la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné;
- la structure organisationnelle de l'organisme de régulation.

L'avantage que présente ce type de dispositif par lequel l'État émet des règlements réside dans la plus grande souplesse qu'il offre par rapport aux formalités nécessaires à l'adoption d'une nouvelle législation.

Toutefois, il est important de garder à l'esprit que les principales décisions en matière de gestion réglementaire du marché postal, d'exploitation des services et d'organisation du secteur postal doivent être fixées, ou tout du moins envisagées, par la législation afin de pouvoir être mises en œuvre au moyen d'instruments administratifs.

Mise en œuvre du modèle de régulation en vertu de la loi postale

La loi postale devra préciser:

LE STATUT JURIDIQUE de l'autorité nationale de régulation

LE TYPE DE RÉGULATION (spécifique, sectoriel, multisectoriel)

LE MODE DE FINANCEMENT

Objet de la loi déterminant la sphère de compétence de l'autorité de régulation nationale

- Cadre juridique pour l'exploitation des services sur le marché postal
- Système d'exploitation des services et procédures d'octroi d'habilitations
- Surveillance, contrôle et inspection des activités des opérateurs de service postaux
- Système de tarification des services postaux
- Portée du service postal universel sur le territoire national et spécification des conditions de prestation des services
- Convention régissant les conditions de prestation du service postal universel. Plan de développement des services
- Mise en cohérence et adaptation des législations nationale et internationale touchant les consommateurs et ayant des implications pour le système postal

1.3.2

Développement du secteur postal national

L'une des principales raisons de l'affaiblissement de l'opérateur désigné dans certains pays tient à sa faible incidence sur les efforts de développement national et à la méconnaissance générale du potentiel de stimulation de l'économie nationale véhiculé par les services postaux.

Le module I explique comment les services postaux peuvent contribuer au renforcement de l'économie, du commerce et de la compétitivité de la nation. Il incombe à l'opérateur désigné de convaincre les hauts responsables gouvernementaux du rôle essentiel des services postaux.

Une fois que le processus de réforme et de dynamisation du secteur postal, s'appuyant sur les plans de développement national, aura été entrepris, l'organisme de régulation aura alors toute latitude pour profiter de l'environnement favorable instauré par la loi postale et encourager une participation accrue de l'opérateur désigné aux efforts de développement économique du pays en l'aidant à étendre sa sphère de prestations et d'activités postales à d'autres domaines connexes.

Mise en place de la structure de régulation

2.1

Décisions relatives à la régulation postale et procédures d'application

Une fois que le gouvernement a concrétisé sa décision d'établir une structure appropriée de régulation des services postaux en adoptant une législation correspondante, le relais doit être pris par les hauts responsables désignés pour faire le nécessaire en vue de mettre sur pied une telle structure.

Les fonctions et autres caractéristiques de l'organisme de régulation peuvent être énoncées par les dispositions de la législation en question et assignées à certaines unités au sein de son organisation, conformément à son règlement. Quant aux aspects pratiques des fonctions de régulation postale, la meilleure solution consiste à les inventorier dans un instrument réglementaire qui offre en général plus de souplesse pour son éventuelle modification et est donc mieux adapté à l'environnement postal actuel, en constante évolution.

En choisissant de s'impliquer dans les affaires postales et en optant pour la constitution d'un organisme de régulation, le gouvernement devra, en toute logique, conduire un certain nombre d'études préliminaires afin de pouvoir évaluer plus objectivement la situation du secteur postal, tant sur les plans national qu'international.

Dans ce cadre, il lui faudra examiner les attributs intrinsèques et les caractéristiques externes des services postaux pour pouvoir élaborer une législation tenant compte des tendances à moyen et à long terme, mais aussi, naturellement, s'attacher à connaître le point de vue du public sur les différentes problématiques liées aux services postaux.

Ainsi, une sensibilisation accrue du gouvernement à la nécessité de réformer le secteur postal est d'autant plus importante qu'il lui faudra, bien en amont de cette démarche, consentir un certain nombre d'investissements mineurs pour financer les études susmentionnées.

Les grandes lignes du cadre juridique dans lequel s'inscrit la régulation postale sont présentées à la figure ci-après:

Mécanismes de régulation

- **CONSTITUTION** – Investit le gouvernement de l'autorité exclusive d'adopter les textes de loi régissant les droits de base et les services publics essentiels
- **LOI POSTALE** – Régit les aspects clés du secteur postal, institue une autorité nationale de régulation à laquelle elle attribue des pouvoirs et fonctions spécifiques
- **RÈGLEMENTS D'EXÉCUTION** – Développent les aspects clés abordés dans la loi postale. Peuvent revêtir la forme:
 - › de décrets du gouvernement
 - › d'arrêtés exécutifs (ministériels)
 - › de décisions officielles (d'autres organismes ou de l'autorité de régulation).

Organisme de régulation

- Institué par la loi postale ou un autre texte de loi
- Fonctionnellement et juridiquement distinct de l'opérateur des services postaux
- Des biens lui sont attribués et ses sources de financement sont spécifiées (dans le cas d'un organisme indépendant)
- Les organismes de régulation n'étant pas dotés d'un statut juridique indépendant doivent être financés à partir des fonds budgétaires alloués au niveau de la division ou de l'unité ministérielle dont ils relèvent

Après avoir établi la marche à suivre par le gouvernement pour la mise en place de l'autorité de régulation, il s'agit, dans un premier temps, de bien cerner un certain nombre de points clés, tels qu'énumérés ci-après.

Loi postale ou législation particulière



- Statut juridique
- Affiliation
- Système de financement
- Pouvoirs/fonctions



Création d'une autorité nationale de régulation

2.2

Aspects pratiques – Modalités

2.2.1

Affiliation

La décision à prendre quant à l'affiliation de l'organisme de régulation dépendra du contexte en place dans chaque pays. Quelle que soit l'option retenue, elle devra être réaliste et objective. Pour certains, le régulateur devrait être une institution gouvernementale autonome, et il est vrai que de bons arguments, ne serait-ce que celui de la transparence, prèchent en faveur de cette solution.

Néanmoins, concrètement parlant, ce modèle de régulation implique de trouver la bonne formule d'intervention du gouvernement, garant de la prestation du service postal universel, dans la surveillance du secteur postal.

Le débat autour de la problématique de l'affiliation de l'organisme de régulation consiste également à savoir s'il vaut mieux disposer d'un organisme de régulation s'occupant exclusivement du secteur postal ou s'il convient de l'intégrer au sein d'un organisme de régulation sectoriel (p. ex. pour l'ensemble des communications) ou encore au sein d'un organisme de régulation multisectoriel (p. ex. s'occupant de l'ensemble des services publics).

Chacune de ces variantes a été mise en œuvre dans un pays ou dans un autre, l'expérience montre qu'elles présentent toutes trois des avantages et des inconvénients. De toute évidence, plus l'autonomie du régulateur postal sera grande, mieux il pourra accomplir sa mission. En outre, un organisme de régulation s'occupant exclusivement du secteur postal peut s'avérer la meilleure option, mais il se peut que les coûts de fonctionnement rendent cette option inenvisageable. L'expérience révèle également qu'une autorité de régulation postale intégrée à une entité de régulation chargée d'un autre secteur, celui des télécommunications par exemple, a souvent tendance à appliquer la même approche aux deux secteurs, sans tenir compte des attributs et critères de service universel propres au secteur postal.

2.2.2

Statut juridique

Cette question est étroitement liée à celle de l'affiliation du régulateur postal et, à ce titre, est tributaire du schéma général dans lequel s'inscrit chaque pays. Les fonctions de régulation postale peuvent être assumées par un organisme indépendant doté de biens qui lui sont propres et revêtant une forme juridique particulière, ou par un organisme décentralisé, ou encore par une entité du gouvernement central telle qu'un ministère ou autre département d'État.

Dans tous les cas, l'autorité de régulation nationale doit être fonctionnellement et juridiquement indépendante de l'opérateur désigné dans la mesure où ce dernier sera soumis à cette autorité au même titre que les autres opérateurs de services postaux.

Enfin, il convient de ne pas confier les fonctions de régulation à l'entité gouvernementale chargée d'établir les politiques publiques relatives aux questions postales, car l'établissement des

politiques est considéré davantage comme une action de gouvernement que comme une activité de régulation.

2.2.3

Financement

Il est souhaitable que l'autorité de régulation nationale se donne tous les moyens d'être financièrement autonome. Quel que soit son statut juridique, son prévisionnel de dépenses et les sources des revenus destinés à les couvrir devront être précisément établis, dans le cadre d'un budget propre ou d'un budget consolidé (s'il s'agit d'un organisme qui n'est pas juridiquement indépendant et autonome). Idéalement, l'autorité de régulation nationale ne devrait pas avoir besoin du financement public ou, en d'autres termes, ne devrait pas être une charge pour le Trésor public.

Le processus de mise en place d'une autorité de régulation nationale, sous la forme d'un organisme indépendant ou d'une unité relevant du gouvernement central, devra prévoir une affectation de ressources et la spécification de toutes les sources de financement, dans l'optique de garantir son bon fonctionnement et rendement, notamment en ce qui concerne:

- le montant des honoraires des services de régulation;
- les recettes et revenus d'exploitation;
- les recettes et revenus des participations détenues dans d'autres sociétés (s'il s'agit d'un organisme indépendant);
- toutes les autres formes de fonds perçus.

2.3

Fonctions régulatrices

Les fonctions de l'autorité nationale de régulation recouvrent principalement cinq grands domaines d'intervention: le marché postal, le service postal universel, l'intégrité du système, la protection des droits des utilisateurs de services postaux et les relations internationales.

2.3.1

Fonctions axées sur le marché

Le régulateur est chargé de réguler le marché postal non pas pour en contraindre le fonctionnement, mais au contraire pour veiller au dû respect des règles du jeu établies en vue de donner accès aux opérateurs de service autorisés

à ce marché. Le cas échéant, il doit s'assurer que les concurrents n'empiètent pas sur le secteur des services réservés à l'opérateur désigné, s'il en existe un, tout en vérifiant qu'ils ont bel et bien la possibilité d'assurer la prestation de services dans les secteurs non réservés, dans un souci d'encouragement de la libre concurrence et de prévention des pratiques déloyales.

La mise à disposition d'informations exhaustives et à jour sur l'offre et la demande en matière de produits et de services postaux sur le marché en question, la publication d'un rapport annuel sur la situation du secteur et la communication de renseignements sur la législation et la réglementation applicables et sur les droits et obligations de tous les acteurs présents sur le marché postal aux différents intéressés (clients, opérateurs de services et entreprises en général) permettront de conforter le marché postal.

Pour qu'il puisse mener à bien sa mission de régulation postale, il sera indispensable que le régulateur sonde le marché et se procure des données sur les aspects ci-après, entre autres:

- Degré de développement de l'industrie postale du pays.
- Besoins en services postaux sur le territoire national.
- Caractérisation quantitative et qualitative de la demande en matière de services postaux.
- Données économiques et opérationnelles sur les opérateurs postaux et précisions sur leurs ressources humaines.
- Niveau de développement technologique des opérateurs de services.
- Analyse du cadre juridique en place pour le secteur postal national, y compris les dispositions relatives à la concurrence et aux consommateurs.
- Viabilité économique et technique des entreprises de service postal.
- Qualité des services postaux assurés par l'opérateur désigné.
- Normes applicables au service postal universel.
- Étendue du service postal universel assuré par l'opérateur désigné.
- Caractéristiques de l'offre et de la demande en ce qui concerne le service postal universel.
- Normes de qualité et prix en vigueur sur le marché postal.
- Niveau des investissements réalisés dans le secteur postal.
- Plans de développement et niveau des investissements de l'opérateur désigné.

En menant de telles études (à l'échelle nationale et internationale), l'autorité de régulation nationale pourra rester en prise avec les tendances du marché et constamment améliorer et élever son niveau de connaissances et de compétences.

En ce qui concerne le service postal universel, l'autorité de régulation nationale aura également besoin d'avoir connaissance des besoins actuels et futurs des consommateurs de services postaux pour pouvoir continuellement adapter sa ligne de conduite à leurs nouvelles aspirations.

Dans l'exercice de ses fonctions, le régulateur postal devra s'attacher à mesurer la qualité et l'efficacité de:

- la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné;
- l'exploitation des services postaux ouverts à la concurrence.

Le régulateur postal et, par ricochet, le grand public devront être informés de la qualité réelle des offres de services constitutifs du service postal universel, telle qu'évaluée à l'aune des normes de qualité établies par la réglementation correspondante. Le régulateur devra également rendre compte au public de la qualité des différentes classes de services proposées par les divers opérateurs présents sur le marché postal.

Cette question est approfondie dans le module II, spécifiquement consacré au service postal universel.

2.3.2

Fonctions axées sur le service postal universel

L'une des principales tâches du régulateur consiste à intervenir, au nom de l'État, pour s'assurer que les obligations de ce dernier vis-à-vis de la société, du grand public et des organisations internationales sont bien respectées.

Comme déjà vu, le service postal universel recouvre les services postaux de base que l'État a obligation de garantir à tous les segments de la population, en tous points du pays, sur une base permanente, à des prix raisonnables et selon des normes précises de qualité.

Les conditions de prestation des services devront être contrôlées par l'autorité de régulation nationale dans chaque pays. En ce qui concerne la prestation des services, l'opérateur désigné, investi par le gouvernement de la mission de fourniture du service postal universel, est tenu d'observer un certain nombre de règles de base, en vertu desquelles:

- tous les clients doivent recevoir le même traitement et disposer des mêmes services;
- les clients ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination en ce qui concerne la prestation du service postal universel;
- la prestation des services ne doit pas être interrompue ni suspendue, pour quelque raison que ce soit, sauf en cas de force majeure.

Le régulateur est chargé d'émettre des règlements spécifiant les conditions particulières de prestation des services pour le service postal universel, sauf si le ministère de tutelle a conservé cette fonction. Les spécifications relatives aux conditions de prestation des services sont censées traiter des aspects tels que:

- l'accessibilité;
- la rapidité et la fiabilité;
- la sécurité;
- la responsabilité du traitement des demandes et réclamations.

En plus des fonctions de surveillance et de contrôle de la conformité aux conditions de prestation des services, la mission de l'autorité de régulation postale intègre également des tâches d'administration des politiques tarifaires pour les différentes offres de services sur le marché postal, et notamment:

- les services entrant dans le cadre du service postal universel assuré par l'opérateur désigné;
- les services ouverts à la concurrence, fournis par tous les opérateurs postaux, y compris l'opérateur désigné.

Dans l'exercice de ses fonctions de régulation et de son autorité en vertu de la loi postale, le régulateur pourra mettre en place ce qu'il juge être le système de tarification le plus pertinent pour le marché postal du pays visé. En ce qui concerne la mise en œuvre de cette politique tarifaire, le régulateur pourra opter pour des grilles de tarification multiples ou composées tenant compte du cadre juridique en place pour l'exploitation des services, selon l'une des formules suivantes:

- Contrôle des prix: dans le cadre de ce mécanisme de tarification, l'autorité de régulation fixe le prix des offres de services. Cette formule est généralement appliquée aux services postaux réservés, exploités en exclusivité par l'opérateur désigné.
- Système de libre fixation des prix sous contrôle: ce système s'applique aux services ouverts à la concurrence, les prix étant toutefois soumis au contrôle de l'autorité de régulation, avec intervention de l'État sur le marché postal dans les cas de pratiques abusives ou déloyales. Un tel mécanisme de tarification peut être utilisé pour tous les services du service postal universel non réservés, ouverts à la concurrence, et concerne donc les services assurés par l'opérateur désigné et par les opérateurs privés. Si certaines conditions font que le régulateur postal est amené à intervenir, il peut décider d'imposer des mesures de contrôle des prix pour les services en question.
- Système de libre fixation des prix: il s'adresse à tous les services autres que ceux qui relèvent du service postal universel. Les prix sont alors fixés par le libre jeu du marché.

Ces mécanismes et formules de tarification des services postaux constituent la base de régulation des opérateurs par le régulateur, en fonction des types de services assurés. Les dispositions de la réglementation instituée imposeront aux opérateurs de services postaux une obligation de communication d'informations et prescriront des procédures à cet effet en précisant la fréquence, les destinataires et la forme des comptes rendus à soumettre.

Il ne faut pas assimiler la tarification des services relevant du service postal universel et du secteur des services réservés à une pratique de protection des prix du secteur des services réservés.

Avec la classe de service et le poids des envois, la protection des prix constitue l'un des trois principaux éléments de délimitation du secteur des services réservés dans certains pays. Elle prévoit un prix plancher obligatoire pour les services des opérateurs privés le plus souvent exprimé sous la forme d'un multiplicateur du tarif appliqué à une tranche de poids donnée pour tel ou tel service réservé. Ainsi, dans le cadre du service de courrier du régime intérieur et international, le prix plancher d'une lettre pesant 20 ou 50 grammes, et donc comprise dans les services réservés, voit son tarif multiplié par exemple par un facteur de trois, cinq ou plus par rapport au tarif correspondant pratiqué par l'opérateur désigné.

Dans les cas nécessitant une intervention du régulateur pour la fixation des prix des services réservés ou relevant du service postal universel, ceux-ci doivent être proportionnels aux coûts des services en question qui, à leur tour, doivent refléter la stricte application de critères économiques rationnels aux modes d'exploitation correspondants, garantissant ainsi la mise en place de processus d'une performance et d'une productivité optimales, sans déroger aux obligations de service postal universel dictées par la législation et la réglementation postales nationales.

Au regard de l'environnement postal actuel et futur, pour des raisons tant politiques que sociales, il va devenir de plus en plus difficile de continuer à défendre des pratiques tarifaires irréalistes pour la prestation du service postal universel. Il incombe au gouvernement et à l'autorité de régulation d'établir des systèmes de fixation des prix économiquement viables et de veiller ainsi à ce que les obligations gouvernementales ne finissent pas par devenir un véritable fardeau pour le Trésor national.

Le régulateur doit s'assurer que le secteur des services réservés à l'opérateur désigné, s'il en existe un, est effectivement protégé en s'appuyant sur des instruments juridiques prévoyant un mécanisme de financement des services qui le constituent. Tout empiètement sur ce secteur de la part d'autres opérateurs postaux portera directement atteinte au mode de financement du service postal universel et provoquera des dysfonctionnements dans le système établi, dont l'efficacité sera compromise.

Par conséquent, l'organisme de régulation devra avoir à cœur de bien administrer le système de concession de licences aux opérateurs postaux proposant des services postaux non réservés, ce qui l'amènera à prendre des mesures sévères, en application des dispositions de la loi correspondante prévues à cet effet, à l'encontre de tout opérateur de services contrevenant aux règlements d'exploitation établis.

Il lui faudra assurer un contrôle suivi de la prestation du service postal universel, en concentrant son attention sur les trois principaux critères que sont les prix, la qualité et l'accessibilité.

Au nombre des responsabilités de l'organisme de régulation, il conviendra également de faire figurer le contrôle de la conformité à la réglementation spécifiant les conditions de prestation des services relevant du service postal universel, en termes de moyens d'accès et de normes de qualité.

En s'appuyant sur le plan de développement du service postal universel qui aura été établi, le régulateur devra travailler de concert avec l'opérateur désigné pour fixer des cibles annuelles d'amélioration de la qualité de service, en termes de délais d'exécution et de fiabilité.

Dans cette optique, le gouvernement et l'opérateur désigné auront tout intérêt à conclure une convention formelle reprenant les conditions de prestation des services énoncées dans les textes de loi et règlements régissant l'exploitation du service postal universel.

Cet accord apportera des garanties aux deux parties.

D'un côté, le gouvernement peut avoir la certitude que les exigences minimales de prestation du service postal universel par l'opérateur désigné sont clairement et précisément définies et qu'elles peuvent donc être mises en application. De l'autre, il donne à l'opérateur désigné l'assurance que les règles du jeu instituées ne seront pas modifiées à mi-parcours par des décisions d'ordre politique, et lui garantit ainsi une stabilité financière.

En ce qui concerne les moyens d'accès au service postal universel, le régulateur devra s'assurer qu'ils répondent aux exigences spécifiées en vérifiant que les modes d'accès au réseau postal dont disposent les clients correspondent bien aux cibles et spécifications fixées à l'opérateur désigné.

Par le passé, la notion d'accès au service postal universel renvoyait spécifiquement à l'implantation d'un bureau de poste dans chaque localité, ignorant en cela l'existence des boîtes aux lettres, points de collecte du courrier, boîtes postales et autres aménagements semblables. Or la mondialisation de l'économie, les nouvelles avancées technologiques et la nécessité d'exploiter au mieux les ressources disponibles ont fait évoluer ce concept, beaucoup d'opérateurs désignés utilisant aujourd'hui divers moyens pour assurer l'accès du public au service postal universel.

L'organisme de régulation devra donc réaliser une étude des besoins en matière de service postal universel, qui comportera deux volets:

I Une étude d'évaluation du marché postal

Ce travail permettra au régulateur de mieux appréhender le service postal universel et son mode de prestation sur le territoire national, mais aussi les obligations de l'État concernant les différentes catégories d'offres de services, l'étendue de desserte, les moyens d'accès, les besoins non satisfaits, les normes de qualité attendues par les consommateurs, etc. Il intégrera également une évaluation du marché postal, des projections des tendances futures du marché et une étude d'impact sur l'environnement, ainsi que l'exige la législation actuelle.

Ainsi, le régulateur doit préparer chaque année un rapport sur la situation du secteur postal dans le pays.

II Une analyse de la solidité économique et technique de l'opérateur désigné

À partir de l'étude effectuée en phase I, le gouvernement devra analyser la solidité technique et financière de l'opérateur désigné via un examen de sa structure interne, de ses ressources et de sa culture organisationnelle, de ses contraintes financières, opérationnelles et technologiques et du niveau d'investissement requis pour lui permettre de mener à bien sa mission de service postal universel, en satisfaisant aux conditions et obligations énoncées par la législation et la réglementation en vigueur.

Une analyse objective des besoins en matière de service postal universel et des spécificités de l'opérateur désigné fournira une bonne base pour une prise de décisions éclairée en ce qui concerne les exigences applicables à la prestation du service postal universel, afin de garantir sa conformité aux normes spécifiques régissant son coût, sa qualité et son prix.

Conditions de prestation des services à remplir et obligations de l'opérateur désigné

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> › Fréquence › Permanence › Régularité et sécurité › Accessibilité, rapidité et fiabilité › Égalité de traitement – absence de discrimination | <ul style="list-style-type: none"> › Information › Réclamations › Fiabilité › Prix abordables › Connectivité › Couverture du réseau › Souplesse |
|--|---|

Autres obligations de service public dans des circonstances particulières

Le dû respect de ces exigences et obligations est contrôlé par l'organisme de régulation

2.3.3

Fonctions destinées à garantir l'intégrité du système

L'exploitation de services postaux sur tout le territoire national ne saurait être le fait d'une démarche isolée. Comme énoncé dans la Convention postale universelle, elle s'appuie sur un réseau international unissant les différents pays du monde, donnant ainsi corps au concept d'«unicité du territoire postal». Le régulateur postal doit donc veiller à ce que les infrastructures et conditions de prestation des services correspondantes soient conformes aux normes internationales, qui ont valeur d'obligation pour les signataires des Actes de l'Union et de certaines conventions de service.

Le régulateur doit aussi s'assurer que les normes de sécurité établies sont respectées par l'opérateur désigné. Ces normes de sécurité pour les services postaux ont été conçues en vue de protéger l'intégrité physique des envois confiés aux opérateurs de services et de prévenir les problèmes liés aux actes de terrorisme, au trafic de drogue et aux autres fléaux qui ne sont pas forcément en rapport direct avec la prestation des services en soi.

La réglementation applicable aux opérateurs postaux doit exiger la mise en place de procédures rigoureusement contrôlées visant à éliminer ou, pour le moins, réduire les risques courus par les envois postaux, les agents postaux, les clients et le grand public. Dans cette même logique, le régulateur doit garantir la permanence des services postaux de manière que l'opérateur désigné ne puisse pas, pour une raison ou pour une autre, supprimer des services qu'il est tenu de fournir au public en vertu de ses obligations envers le gouvernement.

À cet effet, le régulateur doit appliquer une démarche de surveillance des plus efficaces et protéger ainsi l'intégrité des services postaux.

Il est essentiel que les questions d'ordre typiquement opérationnel continuent à être traitées par l'opérateur désigné, la résolution de ces problèmes techniques étant cruciale pour la bonne marche des services postaux internationaux.

S'inspirant de l'expérience de certains pays dans lesquels un organisme de régulation a été mis en place, les points énumérés ci-après énoncent les différentes responsabilités du régulateur postal en matière de relations internationales. Toutes les initiatives prises à ce sujet doivent normalement faire l'objet d'une concertation avec l'opérateur désigné et le gouvernement. Dans le domaine des relations internationales, l'organisme de régulation a notamment pour mission:

- d'élaborer des stratégies et lignes d'orientation postales internationales de portée générale;
- de s'assurer que le budget du gouvernement national intègre un poste couvrant les cotisations d'adhésion aux organisations postales dont le pays est membre et de procéder aux versements réguliers des montants correspondants, en honorant tous les autres engagements souscrits envers ces organisations;
- de prendre les dispositions nécessaires auprès des responsables gouvernementaux compétents pour obtenir les habilitations requises en vue de la participation des organisations postales aux Congrès;
- d'établir les circuits et mécanismes appropriés pour assurer la mise en cohérence des positions adoptées par les délégués assistant aux réunions internationales;
- d'entretenir des relations avec le ministère des affaires étrangères en vue de la mise au point de stratégies d'action pour la participation de délégations nationales aux Congrès internationaux et la signature des Actes correspondants;
- de prendre des contacts au niveau de différentes institutions gouvernementales chargées de négociations internationales d'ordre économique pour faire en sorte que l'industrie postale ne pâtisse pas de décisions prises à d'autres niveaux de l'État, notamment en ce qui concerne les questions faisant intervenir l'Organisation mondiale du commerce et des accords commerciaux, dont les négociations débouchent souvent sur des conventions à même de directement affecter les services postaux. Ces aspects peuvent être du ressort direct du personnel juridique, technique et économique de l'organisme de régulation postale, ce qui supposera d'assurer une bonne coordination des différents intervenants en interne.

Tous ces points devront être couverts par la réglementation en place, tant à des fins de transparence que pour permettre l'exécution en bonne et due forme des fonctions de régulation en question.

2.3.4

Fonctions axées sur la conduite des relations internationales

Ce sont les gouvernements qui gèrent les relations interétatiques, dans le respect de la réglementation internationale et des politiques correspondantes dans chaque pays.

Dans le secteur postal, il existe différentes organisations internationales, dont certaines revêtent un caractère intergouvernemental. Les membres des organisations intergouvernementales sont les pays. Voilà pourquoi les organisations internationales exigent des délégués assistant à leurs réunions qu'ils soient dûment habilités à représenter leurs gouvernements respectifs.

Dans le cas particulier de l'Union postale universelle, seuls les délégués participant aux Congrès postaux universels sont tenus d'être investis de pouvoirs plénipotentiaires. Les régulateurs postaux, au même titre que les opérateurs désignés, prennent une part active aux travaux des organes permanents de l'Union et des différentes équipes de projet chargées de certaines activités, périodiques ou permanentes, au sein de l'Union.

2.3.5

Synthèse des fonctions générales de l'organisme de régulation

La liste ci-après énumère, sans prétendre à l'exhaustivité, les fonctions spécifiques dont peut être chargé l'organisme de régulation, sachant que, dans les faits, celles-ci dépendront essentiellement des pouvoirs et responsabilités que lui confèrera la législation postale en vigueur.

- Émettre des recommandations sur la politique de développement du service postal universel à l'intention du gouvernement.
- Établir, en coordination avec le gouvernement, les lignes d'orientation concernant la communication postale internationale à mettre en place dans le cadre des échanges avec les organisations postales internationales ainsi que les organismes et organisations d'autres pays.
- Intervenir en tant qu'instance légalement habilitée à préparer et conduire des entretiens et pourparlers commerciaux lorsque le secteur postal est en jeu.
- S'assurer que l'opérateur désigné remplit son obligation de prestation des services, conformément aux dispositions de la législation en vigueur et du règlement d'exécution correspondant.
- Établir le prix de la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné.
- Instaurer une politique de fixation des prix sur le marché, établir et, le cas échéant, contrôler les prix des services réservés exploités par l'opérateur désigné. Veiller à ce que les opérateurs postaux privés n'empiètent pas sur le secteur des services réservés.
- Surveiller les prix des autres services postaux (dans le cadre d'un système de libre fixation des prix sous contrôle).
- Régler les différends entre les opérateurs de services postaux et leurs clients.
- Régler les différends entre l'opérateur désigné et les autres opérateurs postaux concernant le non-respect du secteur des services réservés, l'adéquation ou inadéquation des garanties du service à la clientèle et l'accès au réseau postal public.
- Tenir à jour un registre de recensement des opérateurs postaux contenant des informations pertinentes sur les détenteurs d'habilitations générales ou spéciales concédées par le gouvernement et sur tous les changements les concernant.
- Délivrer des habilitations appropriées aux opérateurs privés souhaitant proposer des services postaux ouverts à la concurrence et assurer un suivi rigoureux de leur conformité aux dispositions réglementaires applicables.
- Prendre des décisions sur les éventuels préjudices subis par l'opérateur désigné par suite de certains agissements de la part d'autres opérateurs postaux.
- Conduire des inspections et engager des procédures en vue de l'imposition de sanctions

pour cause d'infraction à la législation et réglementation postales. Le personnel de l'organisme de régulation chargé d'assurer les inspections des opérateurs de services devra pouvoir se prévaloir d'un statut officiel lui permettant de solliciter une éventuelle assistance auprès d'autres cabinets ou départements du gouvernement afin de mener à bien sa mission.

- Imposer des sanctions dans les cas d'infraction à la législation et réglementation postales.
- Évaluer la qualité des services relevant du service postal universel dont est chargé l'opérateur désigné.
- Assurer un suivi des débats et des jugements rendus dans d'autres domaines susceptibles d'avoir des répercussions sur le secteur postal.

Mise en place de l'organisme de régulation

Études préliminaires en vue de l'adoption de la loi postale et de la création de l'organisme de régulation

- Être au fait de la situation actuelle dans l'industrie postale à l'échelle nationale et internationale
- recenser les causes des changements survenus dans l'environnement postal national et international (sur les plans juridique, économique, social, technologique, etc.)
- Anticiper les tendances futures qui affecteront l'industrie postale à l'échelle nationale et internationale
- Prévoir les tendances futures au niveau de certaines variables quantitatives se rapportant au secteur et marche postal
- Établir des normes de qualité à même d'être jugées acceptables par la clientèle des services postaux

Forme

- Il peut s'agir d'un organisme indépendant doté d'une forme juridique le dissociant du gouvernement, ou une personne morale distincte
- Dans les deux cas, il doit s'agir d'une entité fonctionnellement et juridiquement indépendante de l'opérateur désigné et de tous les autres opérateurs

Affiliation

- Ministère
- Organisme public indépendant entièrement consacré au secteur postal
- Organisme public indépendant sectoriel
- Organisme public indépendant multisectoriel

Système de financement

Quel que soit le statut juridique de l'organisme de régulation:

- budgétiser les coûts d'exploitation prévus
- établir le prévisionnel des revenus internes générés par l'exercice de ses fonctions
- définir d'autres modes de financement possibles

Objectif: l'autofinancement

Sources potentielles de financement

- Fonds publics
- Revenu issu des honoraires des services de régulation
- Recettes et revenus d'exploitation issus des activités de régulation
- Recettes et revenus des participations détenues dans d'autres sociétés (s'il s'agit d'une entité juridique indépendante)

Principales fonctions

- Émettre des recommandations sur la politique de régulation postale à l'intention du gouvernement
- Veiller à la prestation du service postal universel dans les conditions établies par les règlements postaux en ce qui concerne l'accessibilité, la qualité et le prix des services
- Fixer le prix de la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné
- S'assurer, le cas échéant, que le secteur des services réservés à l'opérateur désigné est respecté
- Contrôler ou, le cas échéant, fixer les prix des services assurés par l'opérateur désigné
- Coordonner avec le gouvernement la politique postale internationale du pays
- Régler les différends entre les opérateurs de services postaux et les clients
- Régler les différends entre opérateurs postaux
- Tenir à jour un registre de recensement des opérateurs postaux
- Délivrer des habilitations appropriées aux opérateurs privés souhaitant proposer des services postaux ouverts à la concurrence
- Conduire des inspections et imposer des sanctions.
- Assurer un suivi des nouveaux textes de loi susceptibles d'avoir un impact sur le secteur postal

2.4

Structure organisationnelle de l'organisme de régulation

Comme évoqué plus haut, la structure organisationnelle de l'organisme de régulation est tributaire d'un certain nombre de facteurs liés à la politique de chaque pays et doit être définie dans le projet de texte officiel soumis au corps législatif en vertu des dispositions de la loi postale. L'autorité en matière d'organisation de la structure de régulation postale est détenue par le gouvernement dans le cadre de ses fonctions régulatrices.

Théoriquement, la structure de régulation doit être configurée en fonction de la nature et des particularités techniques de ses diverses fonctions, d'où la nécessité de mettre en place des unités fonctionnelles spécialisées, selon les ressources disponibles. Les paragraphes qui suivent présentent les différents départements que peut intégrer un organisme de régulation et décrivent certaines de leurs attributions.

- **Département juridique:** cette unité pourra être chargée d'élaborer des propositions de réglementation, de réaliser des études des textes de loi et de formuler des avis juridiques. Elle pourra également traiter les réclamations et plaintes des clients, régler les différends entre les opérateurs postaux et résoudre d'autres problèmes de nature juridique, mais aussi s'occuper des cas d'infraction présumée à la législation et réglementation postales. Enfin, elle aura également pour tâche essentielle d'assurer le suivi régulier des textes de loi adoptés dans d'autres secteurs d'activité et susceptibles d'affecter les services postaux.

Principales attributions

- › Rédiger les textes législatifs et réglementaires à partir des directives établies par l'autorité de surveillance postale (projets de loi, ordonnances, décrets ministériels, règlements et autres instruments semblables).
- › Se charger des procédures administratives pour l'imposition de sanctions aux sociétés qui font l'objet d'allégations d'infraction à la législation et réglementation postales.
- › Procéder au règlement des réclamations de nature postale soumises par des clients/utilisateurs ou opérateurs postaux.
- › Sur demande, rendre des avis juridiques concernant des questions postales.
- › Examiner la législation et la réglementation relatives aux consommateurs, aux clients/utilisateurs et aux services et susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur le secteur postal et émettre des recommandations à ce sujet.

- **Département économique et financier:** cette unité est chargée des aspects relatifs aux coûts du service postal universel, aux tarifs postaux et au produit d'exploitation des services. Elle est aussi censée assurer la planification des coûts et la gestion des recettes pour l'organisme de régulation.

Principales attributions

- › Calculer les redevances à verser par les prestataires de services postaux pour pouvoir exploiter leurs services.
- › Administrer le fonds de compensation du service postal universel, le cas échéant.
- › Réaliser des études et rapports sur les prix des services réservés et du service postal universel.
- › Réaliser des études et rapports sur les coûts du service postal universel et le système de comptabilité analytique utilisé par l'opérateur désigné.
- › Se charger de toutes les questions touchant aux recettes et aux dépenses de l'organisme de régulation (estimation et mise en application des budgets).
- › Réaliser des études et rapports sur d'autres aspects économiques et financiers d'intérêt pour le secteur postal.

- **Département technique:** cette unité est chargée des plans et programmes de développement, des évaluations de la qualité de service et des études techniques sur l'exploitation des services postaux. Il est indispensable que son personnel soit constitué d'experts en affaires postales, car le bon fonctionnement des mécanismes de régulation mis en place s'appuie sur le contenu des études techniques qu'ils auront réalisées et les critères qu'ils auront établis.

Principales attributions

- › Assurer le suivi de la qualité des services postaux en général et du service postal universel assuré par l'opérateur désigné en particulier.
- › Réaliser des études du marché postal.
- › Mettre au point des programmes d'expansion, d'amélioration et de modernisation continue du réseau postal entretenu par l'opérateur désigné.
- › Observer les évolutions de l'environnement postal et des parts de marché des opérateurs postaux.
- › Tenir à jour un registre de recensement des entreprises postales.

- **Département chargé des inspections:** cette unité a pour mission d'assurer les inspections des opérateurs de services postaux afin de s'assurer qu'ils respectent la législation et réglementation postales. Le personnel chargé de ces fonctions doit disposer d'habilitations spéciales au niveau national et de suffisamment d'autorité pour pouvoir mener à bien les tâches qui sont les siennes. Ce point devra être clairement abordé dans la législation postale.

Principales attributions

- › Conduire des inspections et des audits des entreprises postales en exploitation sur le marché postal.
- › Assurer un contrôle et un suivi de la prestation du service postal universel par l'opérateur désigné.
- › Conduire des inspections de tous les opérateurs présents sur le marché postal et contrôler leur conformité à la législation et réglementation postales.

- **Département d'enregistrement des opérateurs de services:** cette unité a pour vocation de surveiller en continu les opérations effectuées dans le cadre du processus de délivrance d'habilitations et de régulièrement mettre à jour les données en conséquence afin de permettre aux autres départements d'effectuer des contrôles de conformité des conditions de prestation des services.

La tenue à jour du registre de recensement des opérateurs postaux peut par ailleurs être assurée par le département technique.

Principales attributions

- › Se charger des procédures de délivrance d'habilitations aux opérateurs postaux privés.
- › Mettre régulièrement à jour le registre de recensement des entreprises postales.
- › Délivrer des certificats relatifs à la situation des opérateurs postaux inscrits dans le registre susmentionné.
- › Étudier et analyser les données figurant dans le registre de recensement des entreprises postales et en tirer des conclusions (augmentation du nombre d'opérateurs postaux, accroissement du nombre d'opérateurs présents sur certains créneaux, etc.).

- **Département chargé des affaires internationales:** politique étrangère et relations internationales. Les fonctions assumées par cette unité revêtent une importance cruciale à l'appui des rapports entretenus avec les organisations internationales. Il ne faut pas confondre la conduite des affaires de l'État avec les questions spécifiquement techniques, qui sont du ressort de l'opérateur désigné. Il est donc essentiel que ce département établisse de bons circuits de communication avec l'opérateur désigné et travaille régulièrement avec ce dernier sur tous les aspects touchant aux relations avec les organisations internationales. Il pourra aussi se charger des relations avec les autres organismes gouvernementaux ou les entreprises privées, à l'échelle nationale.

Les principales attributions de cette unité concernant la conduite des relations internationales ont déjà été présentées à la section 2.3.4 de ce module.

Les travaux effectués par l'organisme de régulation pourront être étayés par des études sous-traitées à des entreprises spécialisées dans les affaires postales. Les études de marché effectuées par des experts extérieurs, mais aussi les évaluations de la qualité de service, sont tout particulièrement importantes.

Découpage possible des fonctions de l'organisme de régulation

Juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Régulation • Avis juridiques • Exécution des procédures administratives • Analyse du cadre juridique national et international
Économique	<ul style="list-style-type: none"> • Coût du service postal universel • Recettes/coûts du régulateur • Prix des services postaux • Procédures
Technique	<ul style="list-style-type: none"> • Études de marché • Évaluations de la qualité de service
Inspections	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi et contrôles
Enregistrement	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue à jour du registre des opérateurs postaux
International	<ul style="list-style-type: none"> • Relations internationales

Instrumentes réglementaires

3.1

Réglementation des services postaux

3.1.1

Régulation de l'industrie postale

L'adoption de la législation postale instituant un cadre de politique de fond pour le secteur postal doit apporter une sécurité juridique au système réglementaire régissant la prestation des services postaux. En fixant les règles du jeu à observer sur le marché postal, cette loi donne également toutes les assurances nécessaires aux différents acteurs qui y sont présents.

La mise en application de la législation postale passe par l'élaboration de règlements d'exécution de ses dispositions et par une description plus précise et plus concrète des mandats établis. Les règlements postaux doivent énoncer avec précision les conditions et exigences particulières auxquelles obéit la prestation des services ainsi que les obligations des opérateurs de services et les garanties en découlant pour la clientèle.

La mission de l'autorité de régulation nationale doit être conduite dans le respect des dispositions de la législation postale et de son règlement d'application, lequel doit être conçu comme un outil évolutif de sorte à pouvoir être régulièrement actualisé pour se faire l'écho et le reflet des changements entraînés par les nouvelles évolutions dans les services postaux.

3.1.2

Services devant être régis par les règlements postaux émis en vertu de la loi postale

La réglementation visant le secteur postal devra couvrir tous les services définis par le gouvernement comme étant de nature postale et régir l'exploitation des services réservés, le cas échéant, et des services ouverts à la concurrence, par divers moyens, à travers l'autorité de régulation, en l'occurrence, en distinguant les services universels de base, ou le service postal universel, des autres services postaux.

Elle devra décrire les services et types d'activités correspondants visés par ses dispositions et bien différencier les services postaux de toutes les autres formes d'activités économiques avec lesquelles il peut arriver que certaines infrastructures nationales et installations ou technologies d'exploitation soient partagées ou mises en commun. Au minimum, elle devra définir et décrire les types ci-après de services et d'activités:

- Le ramassage, la prise en charge, le tri, le traitement, l'expédition, le transport, l'acheminement et la distribution des envois postaux en précisant les garanties et conditions qui leur sont associées.

- Toutes les formes d'activités similaires exercées en vertu des accords internationaux dont est partie le pays en question et spécifiquement désignées par le gouvernement comme étant de nature postale.

Un envoi postal est un envoi dont les caractéristiques physiques et techniques font qu'il peut être acheminé par le réseau postal, suivant le système de classification établi en vertu de la réglementation des services postaux.

Définition des services postaux et classes de services

La réglementation des services postaux devra définir chacune des phases du processus postal, depuis le ramassage jusqu'à la distribution, en passant par la prise en charge, le tri, le traitement, le transport et l'acheminement des envois postaux.

La législation postale devra faire état des principales classes de services postaux prévues sur le territoire national et des types de services relevant du service postal universel ainsi que de tous les services autres que «de base», reconnus par la loi comme constituant des services postaux à définir dans le cadre des règlements correspondants, y compris les services spéciaux, tels que le courrier express ou les services de messagerie particuliers, les prestations postales à valeur ajoutée, les services postaux financiers et les services postaux électroniques, également désignés «e-services».

3.1.3

Droits et obligations des clients et consommateurs de services postaux

La réglementation des services postaux, établie en application de la loi postale, devra fournir une définition précise du concept de «clients et consommateurs de services postaux» et spécifier les garanties et les droits dont ils bénéficient en ce qui concerne les services postaux.

Il convient de mettre en avant le concept de client postal. Par le passé – et c'est encore le cas dans différents pays – le client des services postaux était

considéré comme un «usager». Le concept d'usager est hérité des temps anciens où le service postal était propriété de l'État, c'est-à-dire du gouvernement en place, qui avait l'obligance de permettre à la population du pays de faire usage du réseau postal. Ainsi, les droits des «usagers» se limitent à «utiliser» un réseau.

Le concept de client postal implique une relation commerciale dans le cadre de laquelle le client loue les services de l'opérateur postal, qu'il s'agisse de l'opérateur désigné ou d'un autre opérateur, et acquiert par conséquent des droits.

En revanche, un autre acteur participe au processus postal: le destinataire. Celui-ci ne souscrit pas le service, ce qui n'en fait pas un client postal, mais il utilise indirectement le réseau postal de façon passive. Le concept de «consommateur de services postaux» est la solution au problème, car, s'il n'a pas souscrit le service, le destinataire le consomme et a par conséquent des droits.

Droits des clients et consommateurs de services postaux

- Les opérateurs postaux doivent garantir la confidentialité et l'inviolabilité absolues des communications postales, la conformité aux obligations de non-divulgaration, le respect des exigences de sécurisation du réseau d'exploitation 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, du blanchiment d'argent et autres fléaux semblables, ainsi que la conformité à la politique de protection de l'environnement.
- Les opérateurs assurant la prestation de services postaux doivent garantir un certain nombre de principes fondamentaux, parmi lesquels:
 - a. le secret postal et l'inviolabilité des communications postales;
 - b. la protection de la dignité et des droits de la personne et de la famille de leurs clients ainsi que le plein exercice de ces droits;
 - c. la neutralité et la confidentialité des services postaux;
 - d. la protection des données personnelles de toutes les parties prenant part au processus postal;
 - e. l'égalité de traitement, dans des conditions comparables, de tous les clients postaux;
 - f. la protection contre toutes les formes de discrimination, de nature politique, religieuse, idéologique ou ethnique, due à l'orientation sexuelle ou autre.

Par ailleurs, en ce qui concerne la prestation de leurs services, les opérateurs postaux garantiront les **droits des clients et consommateurs de services postaux** suivants:

- a. Protection contre les risques pour la santé et la sécurité.
- b. Communication de toutes les informations utiles sur les services postaux, en particulier sur les conditions générales de prestation des services, l'accès aux services, les dispositions d'assurance

de la qualité, les tarifs postaux et le traitement des réclamations, afin qu'il puisse en être fait le meilleur usage.

- c. Dédommagement en cas de non-respect des conditions de prestation des services fixées par les règlements postaux.
- d. Exécution du service de communications postales dans le respect des obligations de l'opérateur désigné.
- e. Bonne qualité et disponibilité des services, tant en ce qui concerne le service postal universel que les autres services.

Obligations de la clientèle

La clientèle des services postaux doit respecter les dispositions relatives aux envois interdits en vertu de la réglementation en vigueur. Elle assume l'entière responsabilité de l'emballage des envois postaux, de l'exactitude des informations décrivant leur contenu et du paiement des prix applicables ainsi que du paiement des taxes ou des droits applicables.

Obligations et responsabilités des opérateurs postaux

La protection des droits de la clientèle impose un certain nombre d'obligations et de responsabilités aux opérateurs postaux concernés, qui sont donc tenus d'observer les principes suivants:

- a. **Confidentialité des envois postaux:** cette obligation fait formellement interdiction aux opérateurs postaux et à leur personnel de divulguer des informations, de quelque nature que ce soit, relatives à l'existence d'un envoi postal, à son contenu, au type d'envoi concerné, aux circonstances qui lui sont concomitantes, au nom et à l'adresse de son expéditeur ou destinataire, sauf si demande en est faite par ces derniers ou leurs représentants légaux ou avocats, ou encore sur injonction du tribunal.
- b. **Inviolabilité des envois postaux:** les envois postaux sont inviolables, c'est-à-dire protégés contre toute atteinte. Par atteinte, on entend ici la détention arbitraire ou illicite, le détournement volontaire, l'ouverture, le vol, la destruction, la rétention non autorisée ou la dissimulation d'envois de courrier et, d'une manière générale, tout abus de confiance affectant leur sécurité. La protection du droit d'inviolabilité des envois de la poste aux lettres (correspondance) est généralement prévue par les dispositions des constitutions nationales. L'ouverture d'envois postaux en vertu d'une décision de justice, conformément à la législation de chaque pays, n'est pas considérée comme une violation.
- c. **Propriété des envois postaux:** jusqu'au stade de leur distribution au destinataire, les envois demeurent la propriété de l'expéditeur. Les envois qui ne sont pas remis au destinataire demeurent la propriété de l'expéditeur, qui est en droit de les récupérer ou de procéder à des modifications d'adresse, moyennant le paiement de frais ou de droits correspondants, pour autant que les démarches entreprises en vue de leur localisation n'interfèrent pas avec les opérations postales courantes.

Cadre réglementaire pour les services postaux

Autorité de régulation nationale

SERVICES POSTAUX

Prise en charge, tri, transport et distribution des envois postaux

ENVOIS POSTAUX

Articles dûment munis du nom et de l'adresse du destinataire en vue de leur acheminement par le prestataire de services

Réglementation des services postaux

LOI POSTALE

Autres règlements

SERVICE POSTAL UNIVERSEL

Services postaux

REGISTRE DE RECENSEMENT DES ENTREPRISES POSTALES REDEVANCES ET FONDS DE COMPENSATION PLAN DE PRESTATION DES SERVICES

Opérateur désigné

Opérateurs postaux privés

Droits de la clientèle

- Confidentialité des envois postaux
- Inviolabilité des envois postaux
- Propriété des envois postaux
- Neutralité et non divulgation
- Égalité de traitement

Obligations des opérateurs postaux

3.2

Plans et programmes à l'appui du service postal universel et formalisation des accords avec l'opérateur désigné

Le mode de prestation du service postal universel doit obligatoirement être conforme aux exigences prescrites par la loi et à l'ensemble des conditions énoncées par le gouvernement dans le plan de développement du service postal universel. Il est clair que le gouvernement doit approuver et avaliser ce plan pour que l'opérateur désigné puisse accomplir sa mission.

L'opérateur désigné a déjà été le thème, abondamment développé, du module IV.

La prestation du service postal universel est régie par les dispositions de la législation postale et par les modalités et conditions négociées dans le cadre de l'accord de service conclu avec l'opérateur désigné. Cet accord est censé intégrer des orientations pour l'expansion et le développement du service postal universel.

Un accord ou plan de service formel n'a pas systématiquement lieu d'être signé par le gouvernement et l'opérateur désigné. Néanmoins, une définition précise des obligations des deux parties eu égard au service postal universel peut

permettre d'éviter des malentendus qui pourraient être préjudiciables à l'opérateur désigné et à la prestation des services eux-mêmes.

Un accord de service peut servir:

- à énoncer clairement les obligations qui incombent au gouvernement et à l'opérateur désigné;
- à assurer la pérennité de l'organisation postale et à faire en sorte que les besoins en investissement soient satisfaits;
- à garantir la continuité de fonctionnement du service postal universel;
- à prescrire le paiement des coûts du service postal universel;
- à énoncer les dispositions relatives à la tarification et au contrôle des prix;
- à établir la densité du réseau postal et à fixer la qualité de service;
- à faire état des besoins de la clientèle/du public à satisfaire;
- à énoncer les responsabilités correspondantes.

Plan pour le service postal universel

Obligations de l'opérateur désigné (conditions de prestation des services)

Obligations du gouvernement à l'égard de l'opérateur désigné

Validation/approbation du plan par le gouvernement et l'opérateur désigné

3.3

Exploitation du secteur des services réservés

Le point qui touche aux droits exclusifs que détient l'opérateur désigné d'exploiter certains services relevant du service postal universel et désignés «services réservés», «secteur de services réservés» ou «segment du marché réservé» fait l'objet d'un examen approfondi dans le Module II. Toutefois, la tâche qui incombe au régulateur de veiller à la protection de ce secteur réservé et de s'assurer qu'il est effectivement respecté, condition indispensable au financement du service postal universel, est déterminante et relève de la thématique à laquelle est consacré le présent module.

En complément au secteur de services réservés, certains pays ont mis en place d'autres mécanismes de financement du service postal universel, tels qu'un fonds de compensation qui lui est réservé, l'octroi de certains droits spéciaux ou exclusifs et, dans certains cas, un financement par l'État.

D'après l'expérience de pays où marché et secteur postaux sont bien développés, le mécanisme le plus efficace s'avère être celui du secteur de services réservés. La disparition de ce secteur implique la disparition de la principale source de financement du service universel; par conséquent, il faut dans ce cas-là pouvoir compter sur d'autres ressources. La formule du financement public est en train de devenir de moins en moins praticable. En tout état de cause, la décision finale dépend de la situation propre à chaque pays, et sa teneur devra être écrite en toutes lettres dans la loi postale nationale.

Comme déjà expliqué dans ce module, le fait que le gouvernement assume la responsabilité de garantir l'exploitation du service postal universel est un point primordial, d'où la nécessité d'une transparence totale du processus décisionnel afin que la prestation des services et, par conséquent, le financement correspondant soient garantis.

Le gouvernement doit fournir une compensation à l'opérateur désigné, en contrepartie du coût de la prestation du service postal universel, via:

- une concession exclusive pour l'exploitation des services réservés
- l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs
- la création d'un fonds de compensation pour le service postal universel
- un financement public direct dans le cadre de crédits budgétaires nationaux prévus par la loi

3.4

Système de fixation des prix

Les assurances fournies par le gouvernement et énoncées dans la législation postale en ce qui concerne la haute qualité et les prix abordables du service postal universel sont fondées sur l'existence d'un système de fixation des prix des différents types de service. Compte tenu de sa nature de service public, le service postal universel nécessite un contrôle de l'autorité de régulation sur les mécanismes de fixation des prix correspondants.

La question de la participation du régulateur postal au processus de tarification du service postal universel a déjà été abordée à la section du chapitre 2 de ce module, consacrée aux fonctions de l'autorité de régulation. Dans la présente section, il s'agit simplement de considérer le type de système de tarification à établir en application des dispositions des règlements postaux.

L'intervention de l'autorité nationale de régulation dans l'établissement des prix des services réservés assurés par l'opérateur désigné est aussi cruciale que décisive. Aussi est-il nécessaire d'instaurer un système d'approbation de ces prix par le régulateur postal, selon le principe de la restriction des droits que suppose la mise en place de toute forme de monopole.

Par ailleurs, le gouvernement peut également intervenir, par l'intermédiaire de l'autorité de régulation, dans la fixation de plafonds tarifaires pour les services universels non réservés fournis par l'opérateur désigné.

Il est donc recommandé d'adopter un système de tarification des services postaux présentant la configuration suivante:

- **Prix des services réservés**
Système de contrôle des prix, le régulateur étant chargé de s'assurer que les prix sont effectivement abordables, de veiller à la mise en œuvre de mesures de compression des coûts et d'exiger une meilleure efficacité et productivité de l'opérateur désigné en ce qui concerne la prestation des services réservés.

- **Prix des services universels non réservés**
Libre fixation des prix sous contrôle, le régulateur étant en droit d'intervenir sur le marché et de fixer des prix planchers et plafonds.

La formule de la libre fixation des prix sous contrôle ne doit pas être confondue avec le système de protection des prix du secteur des services réservés dont il a été question plus haut dans ce module.

Ce système de tarification s'applique aux services constitutifs du service postal universel qui ne sont pas compris dans le secteur des services réservés. Le régulateur peut décider d'imposer des contrôles de prix pour n'importe lequel de ces services susceptibles d'en faire l'objet, dès lors que les conditions sur le marché postal le justifient.

En aucun cas ces prix ne pourront être fixés à un niveau inférieur à la valeur plancher, destinée à assurer la protection du secteur des services réservés.

- **Prix de tous les autres services postaux**
Les prix de tous les autres services peuvent être établis par le libre jeu du marché, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte aux dispositions régissant le secteur des services réservés, le cas échéant. De ce fait, leurs prix doivent être fixés à un niveau de départ équivalent ou supérieur au prix plancher, dont le but est de préserver le secteur des services réservés.



3.5

Politique en matière de dédouanement

Il est indispensable que les droits spéciaux ou exclusifs octroyés à l'opérateur désigné couvrent le droit à un dédouanement prioritaire pour tout envoi entrant dans le cadre de ses obligations de service universel.

Une telle prérogative ne vise pas à avantager l'opérateur de services en tant que tel, mais s'inscrit plutôt à l'appui de la notion de service public et d'intérêt général et, au final, en faveur des entreprises et particuliers qui ont recours à ses services.

Ainsi, les envois postaux qui relèvent du service postal universel assuré par l'opérateur désigné peuvent être dédouanés en priorité par rapport à d'autres types d'envois. Qu'un tel privilège soit énoncé ou non dans les règlements douaniers, il est important que ce droit spécial, exclusif, dont bénéficie le seul opérateur désigné soit expressément reconnu dans la loi postale adoptée par le corps législatif national.

À cet égard, en tant que représentant du gouvernement pour les affaires postales, l'organisme de régulation devra assumer le rôle de chef de file dans les démarches de coopération avec les autorités douanières visant à permettre l'accélération de leurs formalités pour les envois postaux entrant dans le cadre du service postal universel et à veiller au dû respect de la réglementation régissant l'exploitation du secteur des services réservés.

Dans beaucoup de pays, un dédouanement rapide n'est pas toujours possible du fait du volume considérable de courrier international arrivant et partant qui relève du secteur des services réservés.

Comme il en a été question plus haut dans ce chapitre, le dû respect d'un certain nombre de règles fondamentales quant aux droits des citoyens en général et des consommateurs en particulier doit être contrôlé par le régulateur postal pour prévenir les pratiques abusives ou l'exploitation de la clientèle des services postaux.

L'Union postale universelle s'est intéressée à la question de la délivrance des habilitations en menant des études consacrées à ce thème. Celles-ci ont permis d'obtenir des informations extrêmement intéressantes sur les pratiques en place dans ce domaine à travers le monde.

Il ressort qu'un certain nombre de pays en développement utilisent une forme ou une autre de système d'octroi d'habilitations, même si le nom qui leur est donné et les types de procédures employées varient d'un pays à l'autre.

Dans l'ensemble, on peut dégager les grandes conclusions suivantes:

- L'instauration d'un système national de délivrance d'habilitations est directement liée à l'existence d'une autorité de régulation ou d'une volonté concrète de gestion et de régulation du marché.
- Lorsqu'un tel système existe, la réglementation correspondante fait partie intégrante du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit le secteur postal.
- Les procédures administratives en place pour l'enregistrement des opérateurs de services sont aussi nombreuses que variées.
- Dans de nombreux pays, c'est l'organisme de régulation qui est investi du pouvoir de délivrer des habilitations.
- Les réglementations visant les obligations des différents opérateurs de services sont relativement semblables.

Il est recommandé d'adopter un système de délivrance d'habilitations modulable en fonction des types de services fournis par les opérateurs postaux prévoyant une licence générale du gouvernement pour les services postaux hors service postal universel et une licence spéciale du gouvernement pour les services universels **non réservés**.

Ce dispositif nécessitera à son tour d'établir un registre de recensement des entreprises de services postaux géré par l'autorité de régulation.

Pour des raisons de transparence, ce registre sera accessible au public et soumis aux dispositions de la réglementation en vigueur. Il devra renfermer des données pertinentes sur les détenteurs de licences générales ou spéciales concédées par le gouvernement et sur tous les éventuels changements survenus par la suite. L'exploitation des services postaux correspondants devra, sans la moindre exception, être subordonnée à l'inscription des opérateurs de services concernés dans le registre prévu à cet effet, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'obtention d'une licence.

3.6

Habilitations

3.6.1

Nécessité de délivrer des habilitations pour l'exploitation des services

La délivrance d'habilitations aux opérateurs de services postaux est tout particulièrement importante au titre de la nécessité de surveiller les modalités de prestation des services appliquées par les opérateurs postaux privés, en vue d'une structuration effective du secteur postal et du bon fonctionnement de règles du jeu clairement établies.

Le nom donné aux habilitations varie en fonction de la législation de chaque pays et de la portée accordée à chaque outil. Il peut s'agir de licences, de permis, de concessions, etc.

Conditions d'obtention d'une habilitation

Les conditions d'obtention d'une habilitation pour l'exploitation de services postaux sur le territoire national devront être précisément énoncées dans la réglementation correspondante. Elles devront être conçues de sorte à fournir toutes les garanties nécessaires de protection du service postal universel et des droits de la clientèle des services postaux.

Au nombre des conditions à remplir par les opérateurs de services potentiels, il est recommandé de prévoir:

- une preuve de leur santé économique;
- une preuve de leur capacité à s'acquitter de leurs obligations;
- un niveau de qualification adéquat et une expérience concrète de l'exploitation de services postaux;
- une attestation de leur engagement à respecter les principes fondamentaux en matière de communications postales, selon les modalités et conditions stipulées dans l'accord de licence;
- une attestation de leur engagement à ne pas empiéter sur le secteur des services réservés à l'opérateur désigné;
- la présentation de garanties d'exécution et de réserve concernant les réclamations et indemnisations.

Il est évident que ces conditions devront être examinées de plus près en fonction des spécificités du système juridique de chaque pays.

Les paragraphes qui suivent fournissent certaines orientations pratiques à l'appui de l'élaboration de la réglementation applicable à un système possible de délivrance d'habilitations dites «générales», pour les services hors service postal universel, et «spéciales», pour les services postaux universels non réservés.

Licences d'exploitation de services postaux hors service postal universel

Champ d'application et conditions

- Il convient d'exiger une licence générale pour l'exploitation de tous les services postaux ne relevant pas des obligations de service postal universel de l'État.
- La délivrance de ces licences générales doit être dûment régulée, les demandeurs étant tenus de satisfaire à certaines exigences de base ainsi qu'à d'autres conditions imposées par la réglementation en vigueur pour pouvoir exploiter des services postaux.
- Les principales exigences relatives à l'exploitation des services postaux portent sur le respect du principe d'inviolabilité du courrier de la poste aux lettres et de l'obligation de non-divulgaration, sur la sécurité du réseau postal en vertu de la législation postale et des règlements applicables au transport de matières dangereuses, sur la prévention du trafic de drogue, des actes de terrorisme,

le blanchiment d'argent et autres fléaux semblables et sur la conformité à la politique de protection de l'environnement.

- Les exigences de non-divulgaration impliquent une obligation de protection de la confidentialité des communications privées et de toutes les données transmises ou stockées, des données personnelles, ainsi que des droits de la personne, à l'égard des clients.
- Les parties intéressées par l'exploitation de services postaux ne relevant pas du service postal universel doivent faire part de leur intention à l'autorité de régulation, s'engager expressément à observer les dispositions de la loi postale et fournir toutes les informations requises pour permettre une délimitation précise de l'étendue des offres de services envisagées.
- Toutes les données pertinentes sur les détenteurs d'une licence générale doivent être consignées dans le registre de recensement général des entreprises de services postaux.
- Les prestataires de services potentiels ne sont pas autorisés à démarrer leurs activités tant que la licence correspondante n'a pas été officiellement délivrée et dûment enregistrée dans le registre susmentionné, dans le respect des délais prescrits par les règlements postaux.
- L'existence d'une licence générale d'exploitation est attestée par un certificat de licence et l'enregistrement d'une inscription correspondante dans le registre de recensement des prestataires de services.

Licences d'exploitation de services relevant du service postal universel

Champ d'application et conditions

- Une **licence spéciale** doit être exigée pour l'exploitation de services postaux universels **non réservés**.
- La délivrance des licences spéciales doit être dûment régulée et subordonnée à la soumission, par les demandeurs concernés, d'une preuve de leur conformité aux exigences applicables à l'exploitation de services postaux ainsi qu'à l'ensemble des conditions prescrites par la loi postale et par toutes autres dispositions visant à protéger l'intérêt public.

- Les demandeurs doivent également s’engager à répondre aux exigences suivantes:
 - › Obligations impératives de service public en application de la législation postale.
 - › Obligations volontaires de service postal universel, selon les dispositions énoncées dans les offres de services à la clientèle.
 - › Obligation de ne pas porter atteinte aux droits spéciaux ou exclusifs ou au secteur de services réservés à l’opérateur désigné dans le cadre de l’exploitation des services envisagés.
- Les parties souhaitant exploiter de quelconques services entrant dans le cadre du service postal universel mais n’étant pas réservés au seul opérateur désigné, doivent en faire la demande auprès de l’autorité de régulation postale en joignant l’ensemble des documents requis à l’appui. Dans le cadre de cette demande, elles doivent s’engager, par écrit, à remplir l’ensemble des conditions stipulées par la législation postale en vigueur.



Licence générale pour la fourniture de services postaux qui n’entrent pas dans le cadre du service postal universel

Licences particulières pour la fourniture de services postaux relevant du service postal universel, hors secteur des services réservés

3.7

Ratification de la Convention postale universelle et des autres Actes de l’Union

Ce module aborde maintenant un dernier volet, mais non des moindres, à savoir le rôle de l’organisme de régulation dans la mise en place des instruments et procédures nécessaires à la ratification des Actes de l’Union postale universelle et, en particulier, de la Convention postale universelle, signés par chaque pays par l’intermédiaire de son délégué plénipotentiaire au Congrès postal universel.

Selon l’article 1.1 titre I de la Constitution de l’Union postale universelle, les Pays-membres de l’UPU forment tous ensemble un «seul territoire postal pour l’échange réciproque des envois de la poste aux lettres» au sein duquel «la liberté de transit» leur est garantie.

Par ailleurs, les Pays-membres de l’UPU se sont engagés à faire en sorte que les opérateurs désignés proposent les services prescrits et que lesdits services soient conformes aux normes de qualité établies.

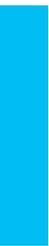
L’UPU est régie par sa Constitution, qui représente son acte organique, par son Règlement général, qui contient les dispositions de mise en application de la Constitution et vise à assurer son bon fonctionnement, et par la Convention postale universelle, qui stipule les règles générales applicables aux services postaux. Tous les Pays-membres sont tenus de respecter les dispositions de ces différents Actes de l’Union.

En tant que membres de l’UPU, les pays ont un certain nombre de droits et d’obligations concernant la gestion des services postaux. La ratification des Actes de l’Union correspond à la procédure par laquelle les Pays-membres intègrent les dispositions obligatoires desdits Actes dans leur propre législation nationale.

En vertu des systèmes juridiques actuellement en place dans la plupart des pays, dès la ratification des dispositions des Actes de l’Union, celles-ci revêtent un caractère obligatoire pour les Pays-membres, conformément aux clauses constitutionnelles applicables à la signature de traités internationaux.

Pour certains pays, la ratification des Actes de l’Union entraîne des problèmes en raison des complications liées à l’adoption de la législation correspondante. Dans ces cas, il est nécessaire que le régulateur postal introduise des mécanismes appropriés afin que ces obligations puissent être remplies dans les délais impartis.

Il faut d’ailleurs signaler que les Actes de l’Union qui ne sont pas ratifiés par certains Pays-membres entrent en vigueur conformément à la législation internationale en matière de traités.



Sanctions administratives et pénales en application des règlements postaux «Modèle»

Procédure administrative

Fonctions d'inspection et pouvoir d'application de sanctions

L'inspection des services postaux régis par la loi postale et l'imposition des sanctions prévues par cette dernière relèvent de la sphère de responsabilité de l'autorité de régulation.

Le personnel d'inspection des services postaux rattaché à l'organisme de régulation doit disposer du statut officiel lui permettant d'exercer son autorité et de solliciter l'assistance requise auprès des forces de sécurité et des services de police de l'État en utilisant les voies administratives appropriées.

Il doit être fait obligation aux propriétaires ou gérants des services ou activités qui tombent sous le coup de la loi postale d'autoriser l'accès du personnel d'inspection en mission officielle à leurs locaux, installations et équipements affectés à leurs opérations ou activités ainsi qu'à tous les documents qu'ils sont légalement tenus de tenir à jour et de conserver.

Responsabilité

En vertu du droit administratif, en cas d'infraction à la législation et réglementation postales, les responsabilités seront établies comme suit:

- a. Infraction commise dans le cadre de l'exploitation des services, régie par un accord de licence correspondant: la personne physique ou morale qui en est propriétaire.
- b. Infraction commise dans le cadre de l'exploitation des services, sans licence correspondante, bien que prescrite par la loi: la personne physique ou morale se livrant aux activités en question et, accessoirement, la partie utilisant les moyens ou équipements ou se trouvant en possession des envois postaux en question.
- c. Dans tous les autres cas: les personnes physiques ou morales ayant commis les actes précis qui constituent une infraction aux règlements postaux.

- d. Le détenteur de la marque sera tenu pour solidairement responsable de l'infraction commise dans le cadre de l'exploitation de services postaux faisant usage d'une marque commerciale particulière, s'il est établi qu'il a agi de concert avec le contrevenant en question.

Qualification des infractions

Il convient de qualifier les infractions à la réglementation des services postaux de majeures, graves ou mineures, selon leur nature. Les infractions majeures comprennent notamment:

- a. le non-respect des conditions de prestation du service postal universel, portant gravement atteinte aux services en question;
- b. l'exploitation, sans autorisation, de services postaux réservés à l'opérateur désigné, portant atteinte à son système de financement;
- c. l'exploitation de services postaux ouverts à la concurrence sans licence correspondante ou l'exploitation de services autres que ceux prévus par la licence, au détriment du service postal universel;
- d. le défaut de paiement de montants destinés à financer le budget du système d'octroi de licences de services postaux dans des conditions telles qu'allant gravement à l'encontre du respect des exigences fondamentales prévues par la loi postale en vigueur ou portant atteinte à la prestation du service postal universel;
- e. la violation des droits spéciaux ou exclusifs accordés à l'opérateur désigné;
- f. la prise en charge d'envois de la poste aux lettres relevant du secteur des services réservés et leur distribution consécutive à des personnes physiques ou morales autres que l'opérateur désigné, dès lors que de tels agissements risquent de nuire à la prestation du service postal universel;

- g. le refus de se soumettre à une inspection et toute entrave ou résistance aux activités d'inspection de l'État;
- h. l'utilisation par des opérateurs de services de marques distinctives prêtant à confusion avec celles dont l'emploi est spécifiquement réservé à l'opérateur désigné et notamment le recours à des étiquettes, publicités, symboles, timbres à date ou empreintes aisément assimilables à ceux utilisés par l'opérateur désigné;
- i. toute conduite visant à commettre des escroqueries à l'affranchissement;
- j. la perpétration de deux infractions graves ou plus en l'espace d'une année.

Parmi les infractions graves figurent:

1. les infractions auxquelles il est fait référence aux sous-sections a) à j) ci-dessus, en l'absence de circonstances concomitantes justifiant leur qualification d'infractions majeures;
2. le simple fait de proposer au public de quelconques services postaux légalement réservés;
3. la perpétration de deux infractions mineures ou plus en l'espace d'une année.

Les violations mineures incluent, entre autres:

4. le refus de fournir ou de transmettre à l'autorité de régulation nationale, dans les délais prescrits, des informations dont la communication ou la soumission est exigée par la réglementation des services postaux;
5. le non-respect par l'opérateur de services des dispositions relatives au traitement des consommateurs ou clients en vertu de la réglementation de défense des consommateurs;
6. toute autre forme de violation des obligations imposées aux opérateurs de services ou aux clients en vertu de la législation et de la réglementation postales en vigueur, visant à assurer la prestation en bonne et due forme des services postaux.

Sanctions

En règle générale, les infractions évoquées ci-dessus sont passibles d'amendes de montants variés, selon qu'il s'agit d'infractions majeures, graves ou mineures.

Le montant de l'amende prescrite pour telle ou telle infraction peut être progressif, dans les limites d'une plage de valeurs donnée, et fixé en fonction de directives figurant dans les dispositions de la législation nationale relative aux sanctions, tout en tenant compte des spécificités de l'activité concernée et de ses incidences socioéconomiques. Les amendes infligées pour l'une quelconque des infractions majeures mentionnées plus haut et se rapportant à des activités nécessitant une

licence délivrée par le gouvernement peuvent s'accompagner de peines accessoires telles qu'une interdiction d'accès aux locaux d'exploitation correspondants, la saisie des véhicules ou équipements ou la fermeture des installations concernées, jusqu'à obtention d'une licence d'exploitation en bonne et due forme.

Selon les circonstances dans lesquelles sont commises les infractions majeures, une annulation de la licence d'exploitation des services du contrevenant peut s'avérer justifiée.

La loi postale du pays doit investir le gouvernement des pouvoirs requis pour émettre des décrets d'ajustement du montant fixé pour les amendes, en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation.

Outre les amendes prescrites pour certaines infractions majeures, les contrevenants en question peuvent aussi faire l'objet d'une interdiction d'exploitation de services postaux pour une période donnée, prenant effet à la date d'imposition de telles sanctions.

Mesures préventives

Les infractions mentionnées ci-dessus peuvent donner lieu à la mise en œuvre de mesures préventives. L'administration ayant compétence à décider des cas d'infraction présumée à la législation et réglementation postales peut prendre toute mesure provisoire jugée appropriée pour garantir la mise à exécution de sa décision, empêcher que de telles infractions se reproduisent et protéger le bien public et ce, à tout moment, en rendant une décision motivée à cet effet.

L'administration engageant la procédure en question, ou l'autorité chargée de l'enquête, peut prendre les mesures préventives requises dans des cas d'urgence ne tolérant pas un report d'application.

De telles mesures provisoires peuvent notamment comprendre la garde des envois postaux aux fins de leur inspection, la fermeture temporaire des locaux affectés à la conduite des activités visées ou la confiscation du matériel correspondant. Dans les cas où la partie accusée d'infraction est un opérateur de services ne disposant pas d'une licence, les mesures préventives de fermeture ou de confiscation des installations et équipements dont il fait usage seront maintenues jusqu'à l'aboutissement de la procédure. Dans tous les cas, toutes les formes de mesures provisoires devront être proportionnelles aux objectifs visés à travers leur mise en œuvre.

Indemnisation en cas de préjudice

L'imposition de sanctions administratives en application de la législation postale d'un pays n'affecte en rien le droit de l'opérateur désigné à chercher à obtenir un dédommagement pour le préjudice subi.

Procédure d'imposition des sanctions – Principes directeurs

La procédure d'imposition de sanctions administratives doit normalement être régie par les dispositions de la législation nationale et du règlement général des procédures administratives et par les principes énoncés ci-après.

• Procédure en bonne et due forme

1. L'exercice du pouvoir qu'a l'État de prononcer des sanctions est soumis à l'application effective des règles de procédures prévues par la loi ou d'autres dispositions.
2. La démarche à suivre pour infliger des sanctions administratives doit théoriquement correspondre à une procédure en deux temps, soit une phase d'enquête, puis une phase de sanction, dont seront chargées deux administrations différentes.
3. Aucune sanction ne peut être imposée en l'absence d'une procédure préalablement menée en bonne et due forme.

• Droits de l'auteur présumé de l'infraction

Dans le cadre de la procédure d'imposition de sanctions administratives, les présumés contrevenants jouissent des droits suivants:

1. Droit d'être informés des faits qui leur sont reprochés, des infractions présumées dont relèvent leurs agissements et des sanctions correspondantes, de l'identité de l'administration chargée de l'enquête et de l'autorité habilitée à infliger la sanction et de la clause de droit ayant institué cette dernière.
2. Droit de présenter une plaidoirie et de recourir à tous les moyens légaux en vue de leur défense selon la législation en vigueur.
3. Autres droits prévus par la législation en vigueur.

• Mesures préventives

L'autorité compétente peut prendre des mesures préventives destinées à garantir la mise à exécution de son jugement définitif sur la base d'une décision motivée à cet effet.

• Présomption d'innocence

1. La procédure d'imposition de sanctions administratives est censée, en vertu du droit applicable, présumer l'absence de culpabilité jusqu'à preuve du contraire.
2. L'autorité de régulation nationale est tenue de s'appuyer sur les faits avérés tels qu'énoncés par les décisions définitives de la cour pénale pour établir le bien-fondé de la procédure administrative d'imposition de sanctions.

3. Les faits établis par le personnel d'inspection des services postaux, jouissant d'un statut officiel reconnu par un acte notarié conforme aux exigences du droit applicable, ont force probante, sans préjudice de toute preuve produite ou fournie par les présumés contrevenants dans le cadre de la défense de leurs droits ou intérêts correspondants.
4. L'autorité de régulation nationale fournira ou admettra suffisamment de preuves à l'appui des faits et de toute éventuelle responsabilité, de sa propre initiative ou sur requête du présumé contrevenant. La seule preuve susceptible d'être déclarée inadmissible sera celle dont la relation avec les faits soumis à enquête est telle qu'elle ne peut avoir aucune incidence sur la décision définitive rendue au sujet du présumé contrevenant.

• Décision

1. La décision rendue à l'issue de la procédure doit être bien étayée et faire la lumière sur tous les points en suspens.
2. Elle ne peut admettre d'autres faits que ceux ayant été établis dans le cadre de la procédure, indépendamment de toute autre conclusion judiciaire.
3. Elle ne devient définitive qu'une fois épuisés tous les recours administratifs correspondants. Si nécessaire, des mesures préventives spéciales peuvent être prises pour garantir son applicabilité jusqu'au stade de son irrévocabilité.
4. En aucun cas les sanctions administratives de nature pécuniaire ou autre ne peuvent être assorties, directement ou accessoirement, d'une peine d'emprisonnement.
5. Le montant des amendes infligées doit être suffisamment élevé pour qu'il ne s'avère pas plus rentable de commettre les infractions qu'elles sanctionnent que de se conformer aux dispositions applicables de la législation ou réglementation postales.

• Progressivité des sanctions

La législation régissant le système de sanctions et les décisions prononcées par l'autorité compétente doivent veiller à la juste proportionnalité de toutes les sanctions imposées à la gravité des infractions commises par les contrevenants en se fondant, entre autres, sur les critères de progressivité des sanctions qui suivent:

- a. Existence d'une intentionnalité ou d'un modèle comportemental.
- b. Nature du ou des préjudices occasionnés.
- c. Récidivisme, ou perpétration de plusieurs infractions de même nature en l'espace d'une année, d'après les décisions définitives prononcées par l'instance compétente.

- **Double incrimination**

Les mêmes faits ou agissements déjà sanctionnés sur le plan pénal ou administratif ne peuvent être punis deux fois dès lors que le présumé contrevenant, les faits et le fond de l'affaire en question sont identiques.

Délai de prescription

Le délai de prescription pour les actions intentées à la suite d'infractions présumées et l'imposition de sanctions correspondantes devra être fixé par la législation postale. À titre indicatif, l'institution d'une procédure administrative peut être frappée de prescription à l'issue de trois années dans les cas d'infractions majeures, de deux années dans les cas d'infractions graves et de six mois dans les cas d'infractions mineures. L'imposition de sanctions peut subir le même sort au bout de trois années pour les infractions majeures, deux années pour les infractions graves et une année pour les infractions mineures.

Dans le cas de l'engagement de poursuites, le délai de prescription commence à courir à partir de la date à laquelle l'infraction est commise et est interrompu par le lancement d'une procédure correspondante et la signification d'une assignation, reprenant son cours en cas de suspension de ladite procédure d'une durée supérieure à un mois pour des raisons qui ne sont pas imputables au présumé contrevenant.

Dans le cas de l'imposition de sanctions, le délai de prescription commence à courir le jour suivant la date à laquelle la décision d'imposition de la sanction devient définitive et est interrompu par le lancement d'une procédure de mise en application, reprenant son cours en cas de suspension de ladite procédure d'une durée supérieure à un mois pour des raisons qui ne sont pas imputables au présumé contrevenant.

Dans les cas de délits à l'état permanent, le délai de prescription s'applique à compter de la date de la cessation du mode de conduite ou du dernier acte délictueux.

Compétence à appliquer des sanctions

L'imposition de sanctions sera du ressort des organismes rattachés à l'autorité de régulation nationale, en fonction de la nature de l'infraction commise.

Il pourra être fait appel des décisions prises par ces organismes en s'adressant à l'autorité compétente en la matière.

PROCÉDURE PÉNALE

Dans les cas de délits, la procédure visant à instituer des poursuites au pénal devra être fixée par les textes de loi correspondants. À défaut, des actes délictueux assimilés devront être définis dans la loi postale.

Tous les délits de cette nature, sans exception, devront être jugés et sanctionnés par des cours pénales compétentes, sans préjuger des plaintes qui pourront être déposées par l'autorité de régulation nationale ou son personnel dûment habilité.

Les actes délictueux devront être définis et répertoriés dans la législation en vigueur, qui devra également fixer les sanctions pénales appropriées.

Définition des atteintes délictuelles aux services postaux

Dans le domaine postal, on entend par délits l'ensemble des agissements, actions ou omissions que la loi répertorie comme tels. Voici une liste d'exemples de délits de cette nature:

- Violation du courrier.
- Non-respect de l'obligation professionnelle de confidentialité postale.
- Diffusion, à des fins lucratives ou non, des données personnelles des clients ou des consommateurs de services postaux.
- Exploitation illicite de services de courrier.
- Transport d'envois interdits.
- Contrefaçon de timbres-poste ou d'empreintes 'affranchissement postal.
- Utilisation de timbres-poste ou d'empreintes d'affranchissement postal de contrefaçon.
- Utilisation illicite de timbres-poste et d'empreintes d'affranchissement postal;
- Enlèvement de timbres ou cachets d'oblitération.
- Abus de pouvoir et d'autorité de la part des employés postaux.
- Les sanctions peuvent varier selon les pays. Les temps mentionnés ici doivent être considérés comme une référence.

- **Violation du courrier**

Toute personne portant atteinte à des envois de la poste aux lettres ou envois postaux d'une autre nature est passible d'une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement assortie d'une amende. Ces mêmes sanctions s'appliquent à quiconque jette, conserve, s'approprie, dissimule ou détruit arbitrairement des envois postaux ou de la poste aux lettres qui ne lui appartiennent pas.

- **Non-respect de l'obligation professionnelle de confidentialité postale**

Tout employé postal divulguant des données ou informations relatives à la clientèle des services postaux est passible d'une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement assortie d'une amende.

- **Exploitation de services postaux sans licence correspondante**

Quiconque se lance dans une forme quelconque d'exploitation de services postaux, sans disposer d'une autorisation en bonne et due forme délivrée par l'autorité de régulation nationale, s'expose à une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement assortie d'une amende.

Dans le cas d'une entreprise, le représentant légal sera tenu pour responsable du délit en question.

- **Atteinte au secteur des services réservés ou aux droits spéciaux ou exclusifs de l'opérateur désigné**

Toute violation du secteur des services réservés ou des droits spéciaux ou exclusifs octroyés à l'opérateur désigné est sanctionnée par une peine de un à cinq ans d'emprisonnement assortie d'une amende. Dans le cas d'une entreprise, le représentant légal sera tenu pour responsable du délit en question.

- **Transport d'envois interdits**

Toute personne projetant, organisant ou permettant le transport d'envois postaux interdits en vertu de la législation s'expose à une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement et/ou au paiement d'une amende correspondante.

- **Contrefaçon de timbres-poste ou d'empreintes d'affranchissement postal**

Quiconque contrefait, fabrique ou falsifie des timbres-poste ou empreintes d'affranchissement postal est passible d'une peine de deux mois à deux ans d'emprisonnement et/ou du paiement d'une amende correspondante.

- **Utilisation de timbres-poste ou d'empreintes d'affranchissement postal de contrefaçon**

L'achat, la vente, la fourniture, l'utilisation ou le recyclage de timbres-poste ou d'empreintes d'affranchissement postal de contrefaçon sont passibles d'une peine de deux mois à deux ans d'emprisonnement et/ou du paiement d'une amende correspondante.

- **Utilisation illicite de timbres-poste et d'empreintes d'affranchissement postal**

L'utilisation illicite de timbres-poste ou de machines à affranchir à des fins d'enrichissement personnel ou au profit de tiers est passible d'une peine de deux mois à deux ans d'emprisonnement et/ou du paiement d'une amende correspondante.

- **Enlèvement de timbres ou cachets d'oblitération**

Quiconque enlève de leur support authentique des timbres-poste ou empreintes d'affranchissement postal à des fins de falsification ou de réutilisation s'expose à une peine de deux mois à deux ans d'emprisonnement et/ou au paiement d'une amende correspondante.

- **Abus de pouvoir ou d'autorité de la part des employés postaux**

Tout(e) employé(e) qui, par voie de tromperie, de recel ou de toute autre manœuvre frauduleuse, s'enrichit injustement ou porte préjudice à une classe quelconque du service de courrier dans l'exercice de ses fonctions s'expose à une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement et/ou au paiement d'une amende correspondante.

Tous les défendeurs, sans exception, devront être traités en accord avec les principes de droit établis et bénéficier de toutes les garanties prévues par le système national de justice pénale.



Module VI
Financement de la réforme postale



Avant-propos

Ce sixième et dernier module est destiné à parfaire la démarche développée au fil des cinq précédents modules. Cette étape est fondamentale dans le processus de réforme, car de nombreux pays auront besoin d'une aide extérieure pour assurer son financement.

Étant donné que ce guide s'inspire d'un ouvrage publié dans la région d'Amérique latine, certaines institutions de financement de la région sont décrites plus en détail. Néanmoins, dans cette version, vous trouverez de nouvelles références qui permettront à tous les opérateurs désignés d'obtenir des informations à jour sur les institutions financières les plus actives dans leur région.

Comme expliqué dans les précédents modules, la meilleure option pour garantir la prestation du service postal universel dans le pays est bien souvent un vaste programme de réforme du secteur postal et de l'opérateur désigné. Dans la plupart des cas, les gouvernements n'ont pas les ressources nécessaires pour un tel projet et doivent donc avoir recours à différents moyens de financement. Le terme «moyens de financement» est volontairement utilisé au pluriel pour souligner la nécessité de se les procurer à partir de diverses sources, c'est-à-dire auprès de tous les acteurs prenant part à l'élaboration de la réforme: le gouvernement, les investisseurs publics ou privés et l'opérateur désigné chargé de la prestation du service universel. Toutefois, les opérateurs désignés en difficulté financière pourront être totalement ou partiellement exemptés d'une telle contribution.

En sus des programmes d'investissement pluriannuels, les gouvernements devront s'efforcer de dégager des budgets de financement qui soient à la hauteur de leur détermination politique à véritablement réaliser les projets de réforme envisagés.

Dans de nombreux pays de différentes régions du monde, les investissements en faveur du secteur postal ont été très faibles, voire inexistant, au cours des dernières décennies, ce qui a affaibli les opérateurs désignés au moment charnière où la libéralisation, l'intensification de la concurrence et la chute des volumes de courrier ont eu une influence directe sur leurs résultats économiques ainsi que sur leur part de marché. Pour faire face à cette situation, il convient de concevoir des stratégies innovantes permettant aux opérateurs désignés de proposer des services de qualité et de diversifier leur catalogue de produits, toujours dans le but de pérenniser le service postal universel.

Voilà pourquoi les hauts responsables des gouvernements nationaux et les dirigeants des opérateurs désignés doivent être conscients de la nécessité de financer les inévitables réformes postales et familiarisés avec les types de mécanismes permettant de les mener à bien.

Ce module décrit dans un premier temps les conditions préalables à la présentation d'un processus de réforme ainsi qu'un certain nombre d'informations utiles pour avoir plus facilement accès aux bailleurs de fonds. La deuxième partie donne des orientations sur la façon d'élaborer des stratégies permettant d'obtenir des financements de la part des organismes multilatéraux afin de mener à bien la réforme postale. Enfin, le cycle général des projets dans les organismes internationaux de financement est exposé dans la troisième partie, et les annexes présentent les données essentielles que doit contenir un projet qui vise à obtenir un financement international.



Raisons justifiant le financement d'investissements dans le secteur postal

1.1

Besoin de développement du secteur postal

1.1.1

Vocation de service public

Le secteur postal joue un rôle particulièrement important dans l'économie nationale. En effet, en tant qu'activité économique à vocation de service public, il en est un élément moteur et contribue au renforcement de la compétitivité du pays. En outre, il aide à promouvoir l'intégration sociale, tant au niveau individuel que collectif. Un secteur postal dynamique et efficace participe activement à la consolidation des liens économiques, sociaux et culturels entre les différents segments de la population.

Stimuler la croissance économique pour créer des richesses, augmenter les réserves et encourager les investissements tout en réduisant la pauvreté représente le principal défi auquel sont confrontés les gouvernements du monde entier.

Les investissements dans des infrastructures efficaces jouent un rôle crucial à l'appui du progrès et du développement économiques des nations dans le cadre du processus de transition vers une économie de marché. En outre, ils permettent de rendre les services publics réellement universels.

Investir dans le développement du secteur postal avec pour objectif de rénover les infrastructures existantes et d'en construire de nouvelles ne se justifie que dans la mesure où la situation socioéconomique du pays en est bénéficiaire, notamment en ce qui concerne:

- l'élévation des niveaux de productivité et de revenu;
- la création d'emplois;
- l'élargissement de l'accès à l'information;
- l'amélioration de la qualité de vie;
- la régression de la pauvreté;
- l'amélioration de la cohésion sociale.

1.1.2

Développement du secteur postal

La réforme postale doit répondre aux besoins de la société. Les responsables concernés devront élaborer des stratégies susceptibles de satisfaire les différentes parties prenantes, utilisateurs/clients et opérateurs désignés compris, en phase avec les nouvelles évolutions technologiques.

La mondialisation de l'économie est un phénomène incontournable. L'ouverture de la scène économique mondiale est génératrice de possibilités nouvelles pour le secteur postal. En revanche, pour pouvoir les exploiter, il faut tout d'abord apporter de profondes améliorations aux infrastructures, textes de loi, pratiques de gestion et modes opératoires actuellement en place.

1.2

Volonté politique nationale – intégration du secteur postal dans les plans de développement national

1.2.1

Plans de développement national

Pendant des décennies, le secteur postal n'a pas été considéré par de nombreux pays comme un secteur clé dans l'intégration de leurs plans de développement national. Les autorités ont préféré privilégier les secteurs qui permettaient à leur avis un accroissement plus rapide du produit intérieur brut et la création de davantage d'emplois. Dans cet esprit, les plans de développement ont concentré les investissements sur les secteurs exportateurs (agriculture, pêche, élevage, matières premières et produits de base en général), d'une part, et infrastructuraux (énergie, hydraulique, transports, ports, télécommunications, etc.), d'autre part. Même s'il est une composante essentielle du réseau d'infrastructures, le secteur postal n'a généralement pas été considéré comme pourvoyeur de devises, mais plutôt comme un service obsolète et anachronique qui n'a donc pas été inscrit dans les priorités gouvernementales.

Il est par conséquent essentiel de faire évoluer l'image qu'ont les pouvoirs publics du secteur postal et de l'opérateur désigné chargé de la prestation du service postal universel. Il convient également de persuader les gouvernements d'inclure le secteur postal dans les plans de développement national en tant qu'élément d'infrastructure et agent structurant. Cela facilitera l'accès aux financements internationaux par les investissements infrastructuraux.

1.2.2

Plans intégraux de réforme et de développement postal

Dans le but de donner une vue d'ensemble du processus de réforme postale et en vertu d'une résolution du Congrès de Bucarest 2004, le Bureau international a changé la façon d'aborder la réforme postale en 2005 pour faire participer dès le départ l'ensemble des parties prenantes (entité gouvernementale chargée de fixer les politiques publiques dans le domaine postal, régulateur, opérateur désigné, syndicats, opérateurs privés, etc.).

Les plans intégraux de réforme et de développement postal ont été conçus dans le but de doter les pays d'une stratégie générale de réforme du secteur en fixant des objectifs et des activités à mener à court, à moyen et à long terme.

Les plans intégraux de réforme et de développement postal sont formulés dans les pays par des équipes pluridisciplinaires formées de représentants du ministère de tutelle des services postaux, du régulateur (s'il existe), de l'opérateur désigné ainsi que de tout autre service ministériel concerné par l'élaboration de ce programme (p. ex. ministère des finances); ces équipes sont aiguillées à tout moment par des experts de l'UPU.

L'approche en matière de plan intégral de réforme et de développement postal est tout à fait conforme au processus de planification élaboré par l'ONU et fondé sur les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Ainsi, la formulation d'un plan intégral de réforme et de développement postal peut aider à obtenir des financements externes, ce qui est l'une des principales préoccupations et l'un des principaux défis pour les pays.

1.2.3

Plan d'affaires de l'opérateur désigné

La transformation du marché postal confronte donc le secteur postal à un double défi puisqu'il est impératif de concilier la mission traditionnelle de service public assurée par les services postaux, et attendue par les consommateurs, avec la nécessité d'exploiter les activités postales sur un marché libre et ouvert. Lorsqu'ils présentent une demande visant à réformer le secteur et, plus concrètement, à se développer en tant qu'opérateurs du service postal universel, les opérateurs désignés doivent être dotés d'un plan d'affaires.

Pour obtenir un financement, l'élaboration d'un plan d'affaires crédible est une condition sine qua non. Tout investisseur potentiel voudra s'assurer que le bénéficiaire dispose d'un plan d'exécution structuré et prudent et, surtout, que ce plan générera des recettes supplémentaires suffisantes pour rentabiliser l'investissement. Dans le cadre du plan intégral de réforme et de développement postal, de nombreux pays en développement et pays les moins avancés ont déjà créé des plans d'affaires pour leurs opérateurs désignés. Le plan d'affaires doit aborder les principales activités de l'entité, notamment:

- les ressources humaines;
- les opérations;
- les produits et services;
- le plan marketing;
- la concurrence;
- le plan financier.

1.3

Le secteur postal dans le contexte de la coopération internationale

La situation du secteur postal à l'heure actuelle dans les pays en développement et les pays les moins avancés oblige ceux-ci à faire appel à une aide extérieure, aussi bien dans la phase de préparation et d'exécution du processus de réforme (UPU, Unions restreintes, etc.) que dans la phase de recherche des financements à proprement parler (institutions financières).

Dans un contexte international marqué par l'augmentation du prix des produits de base, les catastrophes naturelles, les guerres, les ravages causés par les maladies comme le sida, le paludisme ou la tuberculose, ainsi que la situation économique dans la majorité des pays industrialisés, les moyens à disposition pour la coopération internationale sont toujours plus limités et sont destinés à l'aide d'urgence ou alloués à des domaines sans lien avec le secteur postal.

Face à cette situation, il est fondamental que les interventions envisagées dans le secteur postal tiennent compte de cette réalité et que les plans de réforme soient présentés comme un outil permettant de pallier les grandes difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux pays.

1.3.1

Stratégie de développement de l'ONU – Le réseau postal au service des Objectifs du millénaire pour le développement

En 2000, 189 pays se sont engagés à atteindre à l'horizon 2015 huit objectifs, les «Objectifs du millénaire pour le développement». Par la suite, les organismes de financement ont majoritairement donné la priorité aux interventions en lien avec ces objectifs. En tant qu'institution spécialisée de l'ONU, l'UPU est dans l'obligation d'aider les Pays-membres à atteindre ces objectifs. Dans de nombreux pays, le réseau postal mondial œuvre depuis longtemps en ce sens et, dans beaucoup d'autres, il peut potentiellement faire de même.

En septembre 2015, plus de 150 Chefs d'État et de gouvernement se sont réunis à l'occasion du Sommet sur le développement durable, au cours duquel ils ont adopté le programme de développement durable. Celui-ci contient 17 objectifs universellement applicables qui régissent, depuis le 1er janvier 2016, les efforts des pays pour rendre le monde plus durable à l'horizon 2030.

Les Objectifs de développement durable découlent des Objectifs du millénaire pour le développement et cherchent à prolonger les réussites ainsi qu'à atteindre les cibles manquées.

Ces nouveaux objectifs ont la particularité d'inviter tous les pays – riches, pauvres ou à revenu intermédiaire – à adopter des mesures visant à promouvoir la prospérité tout en préservant l'environnement. Il est admis que les initiatives qui visent à éradiquer la pauvreté doivent être accompagnées de stratégies favorisant la croissance économique et tenant compte d'un ensemble de besoins sociaux, dont l'éducation, la santé, la protection sociale et les possibilités d'emploi, tout en luttant contre le changement climatique et en œuvrant en faveur de la protection de l'environnement.

Un certain nombre de stratégies et de produits susceptibles d'aider les Pays-membres de l'UPU à prouver que le développement du réseau postal peut contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable sont présentés dans les sections suivantes. Cela peut donner des arguments aux Pays-membres pour obtenir des financements destinés au développement du secteur.

Le secteur postal doit rivaliser avec de nombreux autres secteurs pour obtenir des financements. Étant donné que les pays en développement sont convenus de s'efforcer d'atteindre les 17 Objectifs de développement durable, leurs stratégies d'investissement et de développement seront centrées sur la réalisation de ces objectifs. À l'heure de déterminer les domaines prioritaires pour l'allocation des ressources, les gouvernements, les organismes de coopération et les banques de développement choisiront les projets garantissant le meilleur retour sur investissement et en lien avec les Objectifs de développement durable. Ainsi, le secteur postal doit prouver qu'il n'est pas hermétique et que la réforme et les investissements auront des répercussions sur l'économie et bénéficieront à la société dans son ensemble.

Lors de la présentation des plans intégraux de réforme et de développement postal et de leurs projets associés, les pays devraient tenir compte des besoins en matière de développement sur l'ensemble de leur territoire. Le développement du secteur postal doit être associé au développement d'autres secteurs et il faut prouver que son essor a des répercussions positives sur l'économie du pays. En outre, étant donné que les gouvernements des pays industrialisés, les gouvernements des pays en développement ainsi que les organismes de coopération internationale privilégieront les mesures relevant des Objectifs de développement durable, il sera fondamental de souligner lors de la présentation des projets de développement postal le lien avec la réalisation de certains de ces objectifs.

Voici comment le développement postal peut être associé à chacun des Objectifs de développement durable:



Les services postaux peuvent contribuer à atteindre cet objectif, par exemple en luttant contre les difficultés d'accès des populations défavorisées aux services financiers. Les personnes vivant dans l'extrême pauvreté n'ont pas accès à des crédits et ne peuvent pas investir leurs éventuelles économies. Ce problème s'aggrave encore dans les zones rurales. Les opérateurs postaux sont les institutions présentant la plus grande capillarité dans de nombreux pays. Faciliter l'accès aux services financiers de base et au microcrédit pourrait permettre d'interrompre le cercle vicieux de la pauvreté.

La poste brésilienne participe depuis plusieurs années, en collaboration avec le Gouvernement, au programme «Borsa familia», qui permet aux familles de recevoir une aide financière à condition que leurs enfants soient scolarisés et vaccinés conformément au calendrier vaccinal. D'autres postes, comme en Égypte ou en Tunisie, prennent également part à des programmes semblables de distribution d'allocations aux familles pauvres.



En association avec le Fonds international de développement agricole, l'UPU travaille dans six pays d'Afrique occidentale à un projet qui vise à élargir le réseau de paiement électronique de l'UPU à plus de 300 bureaux de poste en milieu rural. Les communautés rurales, que quittent de nombreux migrants, auront ainsi accès à un service de transferts de fonds de qualité à un prix abordable.

Un réseau postal efficace facilite le transport convenable de biens de consommation, notamment d'aliments.



Alors qu'en 2010 la mortalité de l'enfant (probabilité de décès avant le cinquième anniversaire) était en Afrique de plus de 160 enfants pour 1000 naissances vivantes, cette probabilité tombait à moins de 20 enfants pour 1000 en Europe. (www.who.int). Presque 20% des décès se produisent pendant l'accouchement. Les principales causes de mortalité de l'enfant sont la pneumonie (19%), la diarrhée (17%), la prématurité (10%), les infections néonatales (10%), le paludisme (8%) et le manque d'oxygène à la naissance (8%). En général, les progrès ont été considérables au regard de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans a chuté de 91 à 43 pour 1000 naissances vivantes. Mais le rythme de la baisse restait insuffisant pour atteindre la cible fixée à l'horizon 2015, soit une diminution de deux tiers des chiffres de la mortalité enregistrés en 1990.

Encore une fois, les postes peuvent jouer un rôle important dans la réduction de la mortalité dans tous ces cas. Par exemple, la poste brésilienne participe depuis des années avec le Gouvernement à la distribution d'informations relatives aux avantages de l'allaitement maternel; en effet, il a été prouvé que les enfants nourris au sein sont moins vulnérables face à la diarrhée. L'accès à une eau de qualité a une influence directe sur la prévalence de la diarrhée, et les postes peuvent également être dans ce domaine un acteur important de l'approvisionnement adéquat en eau et de la prestation d'autres services par la mise en place de systèmes de règlement des factures. De même, les informations sur la bonne utilisation de l'eau peuvent être distribuées par voie postale. Dans la lutte contre des maladies comme le paludisme, les postes peuvent également apporter leur pierre à l'édifice si elles jouent un rôle à l'échelle locale dans la distribution de moustiquaires et de pulvérisateurs antimoustiques. La poste uruguayenne collabore depuis 2007 avec le Gouvernement au système national de recherche sur les maladies congénitales évitables en mettant à la disposition du système de santé le réseau logistique postal pour faciliter le transport des échantillons sanguins des nouveau-nés vers les centres de santé autorisés qui réalisent un diagnostic précoce de ce type de maladies, ce qui permet de mettre en place un traitement rapidement.

Correios do Brasil distribue des informations aux mères sur les avantages de l'allaitement maternel; des informations dans d'autres domaines pourraient également être diffusées, par exemple sur la nécessité de la prise en charge par une sage-femme ainsi que sur l'hygiène intime à adopter avant et après l'accouchement. Les bureaux de poste pourraient une nouvelle fois servir de points d'information et identifier les femmes enceintes dans leur territoire d'influence.



Le développement du secteur postal peut également être associé à une éducation de qualité par l'inclusion sociale. Un des facteurs qui contribue à l'exclusion sociale est l'absence d'adresses, qui empêche les populations les plus défavorisées d'accéder aux services de base comme la santé ou l'éducation. Les postes peuvent contribuer au développement de systèmes d'adressage et de bases de données. Comme cela a déjà été évoqué dans le cadre de l'objectif 1, dans certains pays, les mères reçoivent des allocations gouvernementales si leurs enfants sont scolarisés. Les postes de nombreux pays font office d'agents de paiement et d'unité de suivi pour vérifier que les familles recevant les allocations continuent d'envoyer leurs enfants à l'école. La Poste Tunisienne, par exemple, participe, en association avec le Gouvernement, à la distribution de bourses aux étudiants rencontrant des difficultés économiques. La poste vénézuélienne prend part à un programme intitulé «Defensores de los Niños» (défenseurs des enfants), dont l'objectif principal consiste à protéger les enfants des éventuels sévices et à garantir l'accès à l'éducation des enfants d'âge scolaire. En Uruguay, la poste participe au Plan Ceibal en distribuant des ordinateurs portables à tous les enfants scolarisés.



L'objectif de promotion de l'égalité des genres présente quelques caractéristiques communes avec l'objectif précédent, étant donné que l'un des objectifs particuliers consiste à éliminer les inégalités entre les filles et les garçons à l'école primaire et secondaire. Comme cela a été évoqué précédemment, de nombreux pays ont déjà mis en place des allocations pour la scolarisation des enfants, filles et garçons. Dans ce contexte, un élément clé pour atteindre cet objectif est la sensibilisation des parents pour qu'ils comprennent que l'éducation des filles est aussi importante que celle des garçons. Les bureaux de poste peuvent faire office de «guichets d'accueil» pour s'assurer que les parents saisissent le message. D'un autre côté, le secteur postal est un secteur à forte densité de main-d'œuvre avec un taux d'emploi féminin important. Selon les estimations, plus de 30% des employés postaux dans le monde sont actuellement des femmes. En 2015, ce chiffre est supérieur à 50% dans des pays comme l'Albanie, l'Amérique (Etats-Unis), le Botswana, le Brunei Darussalam, la Chine (Rép. pop.), Hongkong, Chine, El Salvador, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Panama (Rép.), la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Tchéquie (Rép.) et l'Uruguay. De même, 36% des postes de cadre intermédiaire et supérieur sont occupés par des femmes. De nombreux opérateurs postaux ont mis sur pied des politiques visant à faciliter l'inclusion des femmes dans le marché du travail (p. ex. flexibilité des horaires, travail à domicile (bureau de poste à domicile), programmes de formation spécialisée ou installation de crèches). La poste sud-africaine s'est associée avec *People Opposing Women Abuse*, une importante organisation de défense des droits des femmes, en prenant part à une campagne de mobilisation de seize jours. Avec presque 17 000 agents, dont pas loin de la moitié sont des femmes, la poste sud-africaine s'est montrée convaincue du fait que les services postaux doivent jouer un rôle de chef de file en s'engageant à ne tolérer aucune forme de violence à l'encontre des femmes, que ce soit sur le lieu de travail ou dans les communautés.



La poste peut endosser différents rôles dans la réalisation de cet objectif. Une des cibles de cet objectif consiste à réduire le nombre de personnes ne disposant pas d'un accès pérenne à de l'eau potable propre et aux services d'assainissement de base. Souvent, l'accès durable à l'eau et à l'électricité dépend de la capacité des uns à s'acquitter de factures et des autres à recevoir des paiements rapidement au moyen de réseaux fiables, ainsi que de la mise en place d'un système d'adressage permettant de situer les bénéficiaires. Les opérateurs postaux peuvent être des partenaires de confiance pour mener à bien ces deux activités. Même si nombre d'habitants des quartiers défavorisés sont confrontés à des difficultés économiques, l'accès à l'eau potable est une priorité pour eux. Les services postaux peuvent jouer un rôle important en contribuant à l'attribution d'une adresse pour mettre ces personnes en contact avec la société.



L'énergie est au centre de la quasi-totalité des défis à relever et des occasions à saisir à l'heure actuelle, que ce soit en ce qui concerne l'emploi, la sécurité, le changement climatique, la production alimentaire ou l'augmentation des revenus. Il est essentiel de garantir l'accès universel aux services énergétiques.

Les énergies renouvelables offrent la possibilité de transformer les modes de vie, l'économie et l'environnement. Les services postaux peuvent constituer un outil efficace pour transmettre rapidement aux habitants les factures relatives à leur consommation d'énergie, facilitant ainsi leur règlement et permettant de pérenniser les services énergétiques.



Le service postal est un service à forte densité de main-d'œuvre, ce qui fait des opérateurs des employeurs importants dans tous les pays. Voilà pourquoi offrir aux employés de bonnes conditions de travail permet de pérenniser un service postal efficace et de contribuer au développement économique du pays.



Le service postal fait partie de l'infrastructure nationale par l'intermédiaire de son réseau de bureaux de poste et de moyens de transport. Un service postal efficace et capable de s'autofinancer renforce l'infrastructure nationale.



Le service postal est un moyen efficace de réduire les inégalités dans tous les pays en connectant tous les territoires et en mettant à la portée des communautés rurales des produits disponibles en milieu urbain.



Le service postal est un service public de base nécessaire pour assurer la durabilité des villes et des communautés. Les bureaux de poste sont non seulement des centres d'affaires, mais ils doivent aussi devenir des centres de service aux communautés et contribuer aux politiques publiques pertinentes.



Les opérateurs postaux sont des maillons entre les producteurs et les consommateurs; leur efficacité contribue donc, au moyen de la distribution en temps opportun des communications, à une consommation responsable.



Grâce à sa collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'UPU a préparé les deux premiers inventaires mondiaux des gaz à effet de serre émis par le secteur postal. Il a été établi que les opérateurs postaux émettaient au moins 54 millions de tonnes d'équivalent carbone chaque année, ce qui représente 0,7% du total des émissions annuelles de gaz à effet de serre.



Les services postaux ne participent à cet objectif qu'à la marge, se limitant à servir de moyen de communication.



Grâce à sa collaboration avec le PNUE, l'UPU a préparé les deux premiers inventaires mondiaux des gaz à effet de serre émis par le secteur postal. Il a été établi que les opérateurs postaux émettaient au moins 54 millions de tonnes d'équivalent carbone chaque année, ce qui représente 0,7% du total des émissions annuelles de gaz à effet de serre.



L'opérateur postal, qui fait partie intégrante de l'infrastructure nationale, apporte traditionnellement son concours au système judiciaire en tant que responsable du traitement des envois (courrier recommandé).

Un service postal efficace permet de renforcer le fonctionnement des institutions nationales.



Le but final consiste à mettre sur pied une association mondiale pour le développement. Les opérateurs postaux peuvent jouer un rôle d'intégration en accompagnant les systèmes commerciaux au moyen de services logistiques et financiers. Les acteurs des pays les moins avancés sont théoriquement exonérés d'impôts lorsqu'ils opèrent dans les économies des pays industrialisés, mais il faut créer des mécanismes permettant aux prestataires d'entrer sur ces marchés. Les opérateurs postaux peuvent jouer un rôle important en proposant des procédures d'exportation simplifiées à l'intention des petites entreprises ainsi que des systèmes financiers fiables et transparents facilitant les paiements. La poste brésilienne a créé le programme Exporta Fácil, appliqué par d'autres pays d'Amérique latine, dans le but d'aider les petites et moyennes entreprises à exporter. India Post apporte son concours afin de fournir aux éleveurs et aux agriculteurs des informations sur le développement du marché ou le meilleur moyen de stocker les marchandises. En outre, cet opérateur met à disposition son réseau logistique pour distribuer des ordinateurs avec accès à Internet, des imprimantes, etc. De nombreux opérateurs facilitent depuis de nombreuses années l'accès de la population aux nouvelles technologies et permettent la mise sur pied de programmes de télémédecine ou de télé-agriculture ainsi que le développement du commerce électronique.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des Objectifs de développement durable étant donné qu'ils sont une priorité pour tous les pays, et davantage pour les organismes œuvrant pour le développement. Voilà pourquoi les opérateurs postaux et les gouvernements doivent, lorsqu'ils demandent des financements visant à mener à bien la réforme postale, prendre en considération et savoir expliquer et justifier le rôle social et économique fondamental que peut jouer le réseau postal national pour le développement économique d'un pays, en faisant le lien avec les Objectifs de développement durable.

1.3.2

Plan intégral de réforme et de développement postal comme point de départ pour offrir une nouvelle vision du secteur postal – Diversification des produits et services

La méthode relative au plan intégral de réforme et de développement postal a été élaborée et validée au cours du cycle 2005–2008. Elle a entraîné l'adoption d'une approche différente de la coopération en matière de réforme du secteur postal dans le cadre de l'UPU. Pour la première fois, il a été question de la nécessité d'une action coordonnée des acteurs clés du développement et de la réforme du secteur postal: ministère de tutelle des services postaux, régulateurs, opérateur désigné, employés, autres prestataires de services postaux et autres entités gouvernementales prenant part à la prestation du service postal (ministères des finances, de l'économie, de la planification, du développement social, etc.). Cette feuille de route propose une réforme étape par étape du secteur postal traditionnel dans les pays et pourrait servir de base pour élargir la vision du secteur postal conformément aux points abordés dans la section portant sur les Objectifs de développement durable.

Cette vision est importante en raison de l'expérience accumulée dans différents pays dotés d'un plan intégral de réforme et de développement postal où les opérateurs désignés traitent des volumes de services postaux traditionnels très faibles. Il est important qu'à l'heure de présenter leur projet de réforme ils proposent également un élargissement et une diversification de leur offre de services.

Les services postaux sont rarement considérés à leur juste valeur. C'est pourquoi le secteur postal et l'UPU ont la responsabilité d'illustrer les avantages du secteur postal dans le monde moderne. Dans les pays en développement, le secteur postal doit être bien plus qu'un fournisseur de produits et de services. Il doit contribuer au développement économique et social.

Différents services permettant de valoriser le secteur postal sont énumérés ci-dessous; ils pourraient être proposés par les opérateurs désignés pour diversifier leur offre, récupérer des parts de marché et contribuer au développement de leurs pays respectifs.

1.3.2.1

Banque

Les opérateurs postaux sont traditionnellement des prestataires importants de services financiers. La première caisse d'épargne postale a été fondée au Royaume-Uni, en 1861. En 1878, un arrangement intergouvernemental concernant l'échange des mandats de poste a été signé. Près de deux tiers des opérateurs postaux dans le monde assurent la prestation de services financiers divers (mandats de poste, épargne, paiement de factures, prestations sociales, etc.). La capillarité constitue le principal avantage des opérateurs postaux proposant des services bancaires. Les opérateurs postaux comptent en moyenne deux fois plus d'agences que les banques dans leurs pays respectifs et les bureaux de poste sont mieux distribués sur le territoire que les agences bancaires, ce qui permet de desservir de nombreuses communautés rurales. La banque postale attire souvent les personnes à bas revenu, qui ne sont pas la cible des grandes banques. Les organismes de développement montrent un intérêt particulier pour l'élargissement des services financiers dans les zones rurales; ainsi, les gouvernements devraient souligner le potentiel d'inclusion financière de ces services lors de l'élaboration de la réforme postale. Il existe un modèle auquel les bailleurs de fonds s'intéressent: la correspondance bancaire. Au Brésil, Banco Postal en est un exemple. Correios, l'opérateur désigné brésilien, fait office d'agent de Badesco, une banque privée. Conjointement, ces deux entités ont lancé Banco Postal, une branche de services financiers postaux, qui profite du réseau physique postal pour promouvoir l'accès aux services financiers. Entre 2002 et 2010, Banco Postal a permis à 10 millions de personnes, dont la plupart ne possédaient pas de compte bancaire auparavant, d'ouvrir des comptes d'épargne.

1.3.2.2

Paiements

Régler des factures, payer la sécurité sociale ou verser les retraites, les opérateurs désignés peuvent gérer des paiements au nom de nombreuses organisations. Les bureaux de poste argentins se sont associés à Pago Fácil pour accepter le paiement de la plupart des factures. Le code à barres apposé sur la facture est scanné au bureau de poste et le client se voit remettre un reçu une fois le paiement effectué. L'opérateur postal perçoit une commission pour chaque transaction et le client dispose d'un accès rapide à ce service dans les bureaux de poste. Les systèmes de paiement des factures sont un élément nécessaire pour garantir la viabilité des entreprises de service public et les opérateurs désignés peuvent faciliter les transactions sans investir de grandes sommes.

Au Paraguay, le Programme des Nations Unies pour le développement a fait état de problèmes rencontrés pour verser aux mères résidant dans les zones rurales pauvres une aide visant à encourager la scolarisation des enfants. Un problème physique empêchait les mères de percevoir cette aide, à laquelle elles avaient droit tant que les enfants étaient scolarisés, car les bureaux de poste n'assuraient pas la prestation de services financiers et qu'il n'existait aucun réseau bancaire dans les zones rurales. C'était une occasion pour l'opérateur désigné de répondre à un besoin de développement, mais le Gouvernement devait donner son aval. Les opérateurs désignés doivent repérer ce type d'occasions dans leur pays et presser les gouvernements pour qu'ils les autorisent à élargir leur gamme de services.

Au Kenya, l'opérateur postal a noué 320 collaborations avec différentes entreprises nationales, régionales et locales de service public pour collecter les paiements correspondants. L'opérateur reçoit contre commission des paiements en espèces à l'intention de ses associés, ce qui génère davantage de recettes et de visites dans les bureaux de poste.

1.3.2.3

Mandats

Les mandats nationaux et internationaux sont très importants en raison des nombreux travailleurs qui ont besoin d'envoyer de l'argent chez eux. Souvent, seules les entreprises internationales proposent ce service, mais elles appliquent des commissions à hauteur d'environ 20% du virement. En outre, l'accès aux virements est limité dans les zones rurales, ce qui oblige les gens à parcourir de nombreux kilomètres pour transférer leur argent ou à confier la somme à un tiers pour qu'il le fasse en leur nom, ce qui a souvent un coût.

Les opérateurs postaux offrent une solution de repli en proposant des transferts d'argent au sein du pays ou à l'international à des prix plus avantageux et avec une couverture géographique plus large. Dans la région d'Amérique latine, l'UPU a participé au lancement, réussi, du projet CorreoGiros. En revanche, il reste beaucoup à faire pour offrir un service rapide, accessible dans les zones rurales et à moindre coût afin de gagner des parts de marché face aux grandes entreprises spécialisées dans l'envoi de fonds. Au Lao (Rép. dém. pop.), la mise en place des virements par télécopie a été une réussite, car la procédure de transfert a été grandement facilitée, mais il convient d'améliorer encore la qualité du service. En Afrique occidentale, l'introduction du service de virements électroniques dans 355 bureaux de poste ruraux de six pays a eu des répercussions importantes sur les montants transférés, qui ont été multipliés par deux en un an.

1.3.2.4

Administration en ligne

Les organisations œuvrant pour le développement donnent également une grande importance à la prestation de services simplifiée par l'administration. Nombre de ces organisations consacrent des sommes importantes à des projets ayant pour objectif d'améliorer la transparence administrative et l'accès aux services publics, en particulier dans les zones rurales. Grâce à la capillarité de leur réseau de bureaux de poste, les opérateurs désignés constituent le partenaire idéal pour ce genre de projets. Ils doivent néanmoins prouver qu'ils sont capables de proposer ces services et gagner la confiance des organismes et des utilisateurs/clients.

En devenant prestataires de services de l'administration en ligne, les opérateurs postaux peuvent recevoir des fonds (en espèces ou en nature) pour l'installation d'équipements informatiques ou pour améliorer les connexions électroniques. Outre l'élargissement du portefeuille de produits, c'est l'occasion d'optimiser ces ressources et d'améliorer également la prestation d'autres services en ligne, par exemple la qualité et la rapidité des services financiers (services bancaires, virements, paiement de factures, etc.).

1.3.2.5

Information

De nombreuses initiatives pour le développement ne sont pas exploitées au maximum en raison de difficultés pour atteindre les destinataires. Les réseaux postaux peuvent être utilisés pour diffuser de l'information et faire de chaque bureau de poste un centre d'information en matière de santé, d'éducation, de prestations sociales et d'autres initiatives gouvernementales. La poste brésilienne informe les femmes sur le point d'accoucher de l'importance de l'allaitement maternel. Kenya Post a diffusé des informations sur le sida afin de sensibiliser les employés et le grand public. Botswana Post a mis en place des centres de Kitsong (connaissance) dans plus de 50 de ses 192 bureaux de poste et agences. Ces centres de Kitsong permettent de naviguer sur Internet et proposent d'autres services de télécopie, de photocopie, d'autoédition, d'impression et de photographie numérique. Ils affichent également des « informations sur le développement agricole et commercial ou le tourisme, un tableau de petites annonces à disposition de la communauté, un répertoire des services gouvernementaux et des liens vers les établissements financiers et d'éducation » au bénéfice des communautés locales.

Les opérateurs désignés doivent connaître les priorités dans leurs pays respectifs et collaborer avec les organisations œuvrant pour le développement afin de faire en sorte que l'information atteigne les personnes concernées. Les gouvernements devraient utiliser le réseau postal comme diffuseur d'information et collecteur de données en leur nom et au nom d'autres entreprises publiques (recensement, informations sanitaires, etc.).

1.3.2.6

Adresses

Le secteur postal peut jouer un rôle important à l'heure de développer des systèmes d'adressage. De nombreux pays ne sont pas encore dotés de systèmes d'adressage formels permettant de résoudre les problèmes liés à la mise à jour du recensement, à la perception de l'impôt, à l'éducation, à la santé ou à d'autres questions de société. Dans certains pays, les systèmes d'adressage sont singuliers et les connaissances spécialisées de l'opérateur désigné local sont indispensables pour les déchiffrer. Il n'en reste pas moins que les opérateurs désignés peuvent utiliser leurs connaissances pour mettre sur pied des systèmes d'adressage standard et de codes postaux, puis développer par la suite des bases de données. Celles-ci pourraient être un outil d'inclusion sociale et un produit clé à vendre aux entreprises de marketing direct, contribuant ainsi au développement de l'économie.

1.3.2.7

Courrier urgent

Une des cibles des Objectifs de développement durable consiste à réduire le nombre de personnes ne disposant pas d'un accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base. Au Lao (Rép. dém. pop.), 50% de la population n'ont pas l'eau courante. Pour que toute la population y ait accès, il faut investir massivement dans les réseaux d'eau et d'arrosage, mais la viabilité de ces systèmes dépendra de la mise en place d'un système de paiement et de facturation adapté. Les services postaux pourraient jouer un rôle actif dans la distribution des factures. Même si l'arrivée d'Internet facilitera la facturation électronique, il est peu probable que cette avancée technologique se produise rapidement dans les pays en développement ou les pays les moins avancés.

Les services postaux à valeur ajoutée, par exemple les envois urgents et les colis, sont essentiels pour le développement des entreprises et du commerce. Les clients souhaitent un service rapide, sûr, fiable et permettant le suivi des envois. Le gouvernement doit ouvrir à la concurrence le segment des envois urgents afin de favoriser les entrées sur le marché et de promouvoir ainsi l'innovation. Il n'en reste pas moins que les opérateurs désignés peuvent et doivent également développer leurs services d'envois urgents et proposer des services à valeur ajoutée, par exemple la localisation et le suivi, afin d'être en mesure de rivaliser avec les opérateurs privés nationaux et internationaux.

1.3.2.8

Logistique

Les services de logistique sont une évolution naturelle pour les opérateurs postaux et ils sont nombreux, parmi les plus grands d'entre eux, à commencer à opérer dans ce domaine. Un même opérateur offre fréquemment des services de courrier, des services financiers et des services logistiques. Les trois systèmes sont complémentaires, et de nombreuses entreprises de transferts fonctionnent selon ce principe. Elles font une offre au client au moyen d'un envoi unique, elles gèrent le paiement, puis elles distribuent le produit. À l'ère d'Internet, ce service est de plus en plus important, et les opérateurs désignés peuvent s'associer aux entreprises de transferts avec leurs solutions complètes, leur système de paiement et leur participation à un réseau logistique mondial. En ce qui concerne les pays en développement, les besoins en matière de systèmes de logistique sont plus basiques. Mais, étant donné que de nombreux opérateurs postaux disposent de leur propre réseau permettant de transporter le courrier sur tout le territoire, il est possible d'utiliser les capacités non exploitées pour transporter d'autres biens pour le compte de tiers.

Malawi Post a mis sur pied un projet visant à faire en sorte que les véhicules postaux puissent transporter des biens appartenant à d'autres entreprises afin de maximiser les bénéfices. Au Brésil, le lancement du programme *Exporta Fácil* a simplifié la procédure d'exportation pour les petites et moyennes entreprises. La mise en place de ce programme a permis de réduire de 29 à trois le nombre d'étapes nécessaires à une exportation. En outre, il a permis aux petits producteurs d'exporter leurs produits directement depuis un bureau de poste et donc de mettre un pied sur le marché international sans avoir besoin d'investir de grandes sommes.

Korea Post a développé un portail de commerce électronique spécialisé dans la vente de produits locaux issus des zones rurales. Les producteurs de tout le pays ont ainsi pu proposer directement en ligne leurs spécialités locales. Ce centre commercial en ligne propose actuellement plus de 7200 articles et facture chaque année 135 millions d'USD.

1.3.2.9

Services électroniques

La transformation numérique est devenue une priorité stratégique pour les opérateurs postaux souhaitant rester compétitifs. Les opérateurs postaux du monde entier adoptent les nouvelles technologies pour s'adapter aux demandes des clients de services électroniques.

Par exemple, de nombreux opérateurs postaux proposent déjà des services électroniques de base, comme le suivi et la localisation en ligne, le courrier électronique, le courrier hybride et les notifications électroniques. Quelques opérateurs proposent en outre des services en ligne plus sophistiqués, par exemple la signature numérique, des applications mobiles et l'intégration de sites Web.

Les opérateurs postaux les plus avancés ont étoffé leur portefeuille avec des services de nouvelle génération, comme des applications mobiles (ils sont 51 à les proposer à ce jour). Ces dernières années, les services postaux électroniques et d'administration en ligne ont pris beaucoup d'ampleur dans les pays dans lesquels la conjoncture est favorable.

Les services relatifs au commerce électronique sont une priorité des plans d'innovation de produits des opérateurs postaux. Cela comprend l'intégration de sites Web et des solutions de paiement ainsi que la gestion en ligne des options de distribution.

L'UPU met à disposition des outils et des ressources pour aider les opérateurs postaux à concevoir des stratégies et des politiques visant à mettre sur pied des services plus innovants, ce qui permet de garantir la viabilité du développement du secteur postal.

1.3.2.10

Autres services

Les bureaux de poste du monde entier proposent déjà une large gamme de services. Ces dernières années, chez les opérateurs postaux les plus avancés, les bureaux de poste sont en train de devenir de véritables centres d'affaires, et ces espaces sont mis à profit pour vendre différents produits (papeterie, détergents, cartes et services de téléphonie mobile, etc.). D'autres ont choisi de louer les espaces inutilisés dans les bureaux de poste, ce qui permet d'obtenir des recettes supplémentaires et de compenser le coût non négligeable d'entretien du réseau de bureaux de poste. Même si ce type de stratégie n'est pas du goût de tout le monde, il a été prouvé qu'elle est avantageuse sur trois plans: le bureau de poste perçoit des recettes grâce au loyer, le vendeur reçoit de nouveaux clients grâce au lieu où se trouve son commerce et les clients optimisent leur temps en ayant accès à différents produits et/ou services au même endroit.

La vente de produits d'assurance dans les bureaux de poste est incontournable dans des pays comme l'Inde et le Japon. D'autres opérateurs ont choisi de devenir des opérateurs de téléphonie mobile et ils proposent toute une gamme de services en lien avec les nouvelles technologies.

Pour ce qui est de la vision postale de la coopération internationale, il est important que, lorsqu'ils conçoivent la réforme postale, les opérateurs désignés et les gouvernements élargissent leur vision du secteur et réfléchissent à de nouvelles façons d'amortir l'utilisation du réseau postal afin de favoriser le développement social et économique du pays.



Financement de la réforme

2.1

Introduction – préparatifs d'une demande de financement

La réforme postale est un processus multidimensionnel qui se rapporte dans le même temps au cadre juridique, aux institutions, au développement du réseau postal et au développement du marché. Dans l'ensemble, les réformes envisagées doivent être conçues dans le but de mettre à disposition de l'ensemble de la population des services postaux plus efficaces, d'intensifier la concurrence et d'accroître l'autonomie de l'opérateur désigné ainsi que de l'autorité de régulation des services postaux.

L'élaboration d'un plan d'action mûrement réfléchi qui sera ensuite soumis à des bailleurs de fonds potentiels nécessite des travaux préparatoires des programmes de réforme. En général, pour établir un diagnostic, il faut faire appel à des services d'experts rattachés à des entreprises postales et des agences-conseil, dont il convient de prévoir la rémunération selon les tarifs du marché. En revanche, les résultats obtenus sont souvent éloignés des attentes en raison de la méconnaissance du secteur postal; voilà pourquoi l'intervention d'un expert du secteur postal est nécessaire. Il s'agit donc, en tout premier lieu, d'allouer des fonds et de trouver les financements nécessaires pour les travaux et les études préliminaires, notamment:

- l'analyse du marché postal;
- l'analyse du cadre juridique en vigueur et l'ébauche du cadre juridique dont le pays aurait besoin;
- les évaluations des modes d'exploitation des services sur le marché postal;
- la définition et la structuration du cadre du service postal universel sur le territoire national;
- la mise au point de modèles de comptabilité analytique à l'usage de l'opérateur désigné;
- la mise au point d'un plan de développement pour l'opérateur désigné.

En règle générale, les bailleurs de fonds sont réticents à financer des études préalables qui ne font pas partie d'un plan complet de réforme du secteur, en avançant que c'est au gouvernement de consentir un tel financement initial et d'afficher sa volonté réelle de modernisation du secteur postal. Néanmoins, certaines entités financières peuvent mettre à disposition les fonds nécessaires par la signature de contrats-cadres prévoyant comme condition sine qua non la réalisation de ce type d'études pour la poursuite des objectifs principaux.

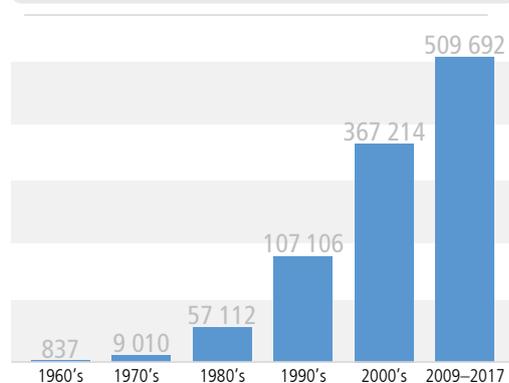
Une autre possibilité à moindre coût consiste à faire appel, en fonction de l'étude à mener, à la coopération d'opérateurs désignés ou d'autorités de réglementation de pays industrialisés, voire de pays en développement, pour qu'ils mettent à la disposition de l'autorité de réglementation ou de l'opérateur désigné locaux des experts des domaines traités.

Il est absolument crucial d'effectuer ces travaux préparatoires, car ils permettront d'établir la viabilité économique, sociale et juridique des plans d'investissement envisagés pour le développement du secteur postal du pays bénéficiaire.

Comme cela a déjà été évoqué, le plan intégral de réforme et de développement postal devient, dans le cadre d'une demande de financement, un outil très utile de planification, car il établit une feuille de route de la réforme déterminant les projets essentiels à développer ainsi que les ressources nécessaires. Signalons ici qu'il est peu probable qu'un seul organisme s'engage à financer l'intégralité de la réforme postale d'un pays. Voilà pourquoi il convient de sélectionner, en vertu du plan intégral de réforme et de développement postal du pays, les projets prioritaires les plus susceptibles d'être financés dès le départ.

L'une des étapes clés du cycle d'un projet est son financement, en l'absence duquel la réforme ne pourra pas avoir lieu.

Investissements historiques (en millions d'euros)



2.2 Organismes de financement du développement

Une fois le projet prioritaire identifié, le gouvernement doit le mettre en avant auprès des organismes de financement, en association avec l'opérateur désigné et/ou l'autorité de réglementation en fonction du cadre du projet (opérationnel ou réglementaire).

Les critères appliqués par les banques multilatérales sont très semblables à ceux qui sont imposés par les entreprises commerciales en termes de rentabilité et de productivité. Par conséquent, il convient d'insister, lors de la présentation des projets, sur les répercussions importantes que pourrait avoir le développement de l'opérateur désigné et du réseau postal sur le développement économique et social du pays.

Les banques de développement assurant le financement de projets locaux ont pour vocation d'aider à la réalisation des objectifs visés par la politique sectorielle et les plans de développement. Dans le secteur postal, l'UPU a validé depuis le cycle 2005–2008 l'approche des plans intégraux de réforme et de développement postal; celle-ci est conforme à l'orientation globale que les banques de développement souhaitent donner à leurs projets, de même qu'à la stratégie des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, dont l'objectif principal consiste à définir des politiques nationales et des plans de développement durable couvrant tous les domaines.

Lorsque l'on décide de faire une demande de financement externe, il convient de connaître les principaux organismes qui, sous certaines conditions, peuvent accorder des prêts ou faire des dons pour mener à bien le processus de réforme.

La présente section donne des informations essentielles sur:

- les principaux organismes de financement multilatéral:
 - › les banques multilatérales (Banque mondiale et autres banques régionales);
 - › les initiatives d'institutions spécialisées des Nations Unies;
 - › EuropeAid;
- les principaux organismes de coopération bilatérale (issus uniquement de pays industrialisés).

Concernant les banques multilatérales, nous étudierons le fonctionnement du principal acteur en la matière, la Banque mondiale, et nous évoquerons les banques régionales. Les autres banques régionales seront néanmoins abordées, et les pays sont invités, quelle que soit leur région, à s'informer directement en utilisant les coordonnées indiquées dans le présent guide.

2.2.1

Organismes multilatéraux de financement

En général, les organismes multilatéraux de financement cernent, en association avec les gouvernements des pays en développement, les problèmes les plus importants d'un pays et élaborent les «programmes d'action pluriannuels», qui sont inscrits dans des documents qualifiés de façon générique de «stratégie de pays». Chaque programme pluriannuel définit ensuite des domaines d'action particuliers pour lesquels sont débloqués des financements ou qui servent de base à la conception de projets particuliers.

Il convient de souligner que toutes ces institutions de financement multilatéral collaborent directement avec les gouvernements, et non avec les opérateurs désignés. Par conséquent, c'est le gouvernement qui doit manifester expressément son intention de réformer le secteur postal et de moderniser l'opérateur désigné, et inclure ce projet dans la «stratégie de pays».

2.2.1.1

Banques multilatérales

Les banques multilatérales de développement sont des bailleurs de fonds très importants pour le financement du développement des pays. Il s'agit d'organisations qui appartiennent aux pays membres qui les composent.

Les fonds dont disposent ces banques ont deux origines:

- Les marchés financiers par le biais d'émissions d'obligations.
- Le capital ordinaire (soit le capital souscrit, le capital déposé et les réserves), auquel s'ajoutent les fonds spéciaux (p. ex. fonds de roulement et fonds d'affectation spéciale) destinés à des projets particuliers et pouvant être utilisés pour le financement de prêts comprenant un élément de libéralité en faveur des pays les moins avancés sur le plan économique.

Les banques multilatérales accordent des prêts et fournissent une assistance technique en exploitant les ressources à disposition. Elles participent également à de nombreux programmes de cofinancement montés avec d'autres institutions multilatérales, bilatérales et privées ainsi qu'à des opérations de crédit interinstitutionnelles.

Pour ce qui est de la **Banque Mondiale**, son action dans le domaine postal consiste à appuyer des projets visant:

- à mener des études préliminaires destinées à éclairer les orientations de la réforme postale;
- à moderniser l'opérateur désigné pour la prestation du service postal universel;
- à moderniser le secteur et à développer les services à valeur ajoutée et l'utilisation des nouvelles technologies (services de courrier hybride et services de courrier électronique);
- à développer les services financiers postaux;
- à utiliser les points d'accès public en tant que «centres de communication communautaire».

Encore une fois, il convient de rappeler que les banques multilatérales collaborent directement avec les gouvernements, et non avec les opérateurs désignés. L'opérateur désigné devra mettre sur pied une stratégie visant à pousser le gouvernement à inclure le plan de réforme postale dans le plan de développement national (ou «stratégie de pays») et pouvoir ainsi obtenir des financements auprès des banques multilatérales. Normalement, le ministère des finances, ou de la planification nationale, est chargé de traiter avec les bailleurs de fonds multilatéraux.

Le Groupe de la Banque mondiale est la principale banque de développement. Aux niveaux régional et sous-régional, il existe un grand nombre de banques de développement, énumérées ci-dessous:

Banques régionales de développement:

- Banque africaine de développement.
- Banque asiatique de développement.
- Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures.
- Banque de développement d'Amérique latine (dont le sigle est SAD d'après son ancienne appellation, Société andine de développement).
- Banque européenne d'investissement.
- Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
- Banque de développement du Conseil de l'Europe.
- Banque interaméricaine de développement.

Banques sous-régionales de développement

- Banque de l'Afrique orientale et australe pour le commerce et le développement (également connue sous les noms de PTA Bank ou Banque de la zone d'échanges préférentiels pour l'Afrique orientale et australe).
- Banque africaine d'import-export (ou Afreximbank).
- Banque arabe pour le développement économique en Afrique.
- Banque centraméricaine d'intégration économique.
- Banque de commerce et de développement de l'Organisation de coopération économique.
- Banque de commerce et de développement de la mer Noire.
- Banque ouest-africaine de développement.
- Banque de développement de l'Afrique de l'Est.

- Banque nord-américaine de développement.
- Banque de développement des Caraïbes.
- Banque de développement des États de l'Afrique centrale.
- Banque eurasiatique de développement.
- Banque internationale d'investissement.
- Banque islamique de développement.
- Banque nordique d'investissement.
- Nouvelle banque de développement (auparavant connue sous le nom de Banque de développement des BRICS, fondée par les nations appartenant au groupe des BRICS en 2013 et dont le siège se trouve à Shanghai (Rép. pop. de Chine)).

2.2.1.1.1

Groupe de la Banque mondiale

Constitué en 1944, le Groupe de la Banque mondiale appartient à ses 189 pays membres, dont les points de vue et intérêts sont représentés au sein d'un Conseil des gouverneurs et d'un Conseil d'administration. Les pays membres sont des actionnaires qui détiennent le pouvoir de décision final.

La Banque mondiale est composée des entités suivantes:

- **Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, 189 pays membres).** Depuis sa création, en 1945, l'objectif de la BIRD est le recul de la pauvreté dans les pays en développement et à revenu intermédiaire solvables, grâce à des conseils financiers en matière de gestion économique.
- **Association internationale de développement (IDA, 172 pays membres).** Créée en 1960, ses membres versent les cotisations qui permettent à la Banque mondiale d'octroyer chaque année des crédits pour un montant compris entre 6 et 7 milliards d'USD, à intérêt très faible, aux 79 pays considérés comme les plus pauvres. L'IDA joue un rôle fondamental, car de nombreux pays considérés comme «en développement» ne peuvent pas recevoir d'argent aux conditions du marché. Elle met à disposition des fonds pour la construction de services de base (éducation, logement, eau potable, assainissement) en impulsant les réformes et les investissements visant à encourager l'accroissement de la productivité et de l'emploi.
- **Société financière internationale (IFC, 184 pays membres).** Créée en 1956, cette société est chargée de promouvoir le développement économique des pays par l'intermédiaire du secteur privé.

- **Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA, 180 pays membres).** Créé en 1988, cet organisme vise à promouvoir l'investissement étranger dans les pays sous-développés. Il apporte les garanties nécessaires aux investisseurs contre les pertes causées par les risques non commerciaux, par exemple l'expropriation, la non-convertibilité de la monnaie, les restrictions de virement, les guerres ou les troubles sociaux.
- **Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI, 158 pays membres).** Créé en 1966, le CIRDI a pour principal objectif de veiller sur les investissements étrangers dans les pays en offrant des services internationaux de conciliation et d'arbitrage des différends dans ce domaine.

Dans un monde dans lequel les opérateurs désignés sont gérés dans un but commercial, voire ont été, pour certains d'entre eux, privatisés, il est important de faire la distinction entre la Banque mondiale et la Société financière internationale. Une organisation postale publique demande des financements auprès de l'IDA, alors qu'un opérateur privé fait appel à l'IFC.

La Banque mondiale a son siège à Washington D.C. (États-Unis d'Amérique) et des bureaux dans 67 pays. Elle mène des actions dans plus de 109 pays. En ce qui concerne les projets de réforme du secteur postal, elle a pris part à plus de 25 projets de différents pays partout dans le monde.

La Banque mondiale, qui emploie plus de 10 000 personnes, compte un département des technologies de l'information et de la communication (TIC). Il s'agit d'une petite équipe aux capacités limitées.

Même si l'UPU collabore depuis longtemps avec la Banque mondiale, à la suite de la signature, en avril 2001, d'une lettre d'intention entre les deux organisations pour la mise en place d'actions conjointes, il convient de souligner que, comme nous le verrons dans la distribution des fonds par secteur, la Banque mondiale privilégie le financement de projets en lien avec les nouvelles technologies et avec les services financiers postaux.

Organisation de la Banque mondiale

	Afrique	Asie de l'Est et du Pacifique	Europe et Asie centrale	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud
DESD	Développement économiquement et socialement durable					
Finances	Lutte contre le blanchiment d'argent	Banques (SFP)	Financement des logements	Informations de crédit	Finance inclusive	Paiements et transferts
DH	Développement humain					
Infrastructure	Énergie	TIC (Secteur postal)	Pétrole, gaz, activité minière	Transports	Développement humain	Eau et assainissement
RPGE	Recul de la pauvreté et gestion économique					
DSP	Développement du secteur privé					

Comme le montre le schéma, la Banque mondiale est une organisation à plusieurs branches divisée en six régions et six groupes de réseau interrégionaux. Chacun de ces groupes de réseau dispense ses connaissances du secteur et, comme on peut le constater pour le réseau financier et le réseau de l'infrastructure, il se divise ensuite en plusieurs domaines. Ainsi, le secteur postal est couvert par le département des TIC de l'unité des infrastructures. Chaque région et chaque groupe de réseau sont sous l'autorité d'un vice-président. Le secteur postal est directement associé à deux groupes de réseau: les infrastructures et les finances. À la Banque mondiale, c'est au sein du département des TIC du secteur de l'infrastructure que travaille la seule personne qui se consacre à temps complet au domaine postal.

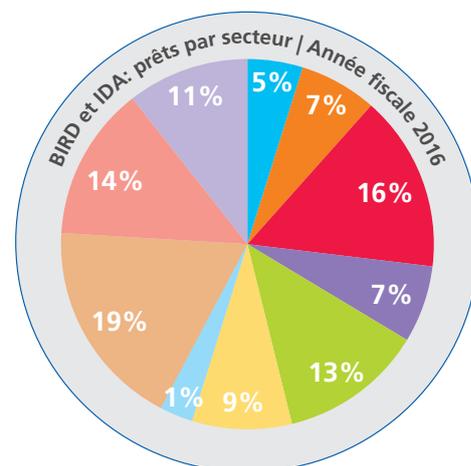
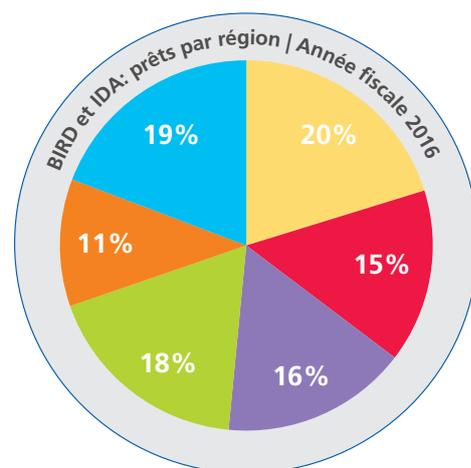
Prêts de la Banque mondiale ¹ par secteur (2017)	
Secteur	Millions d'USD
1. Agriculture, pêche et foresterie	2 779
2. Éducation	2 847
3. Énergie et industries extractives	6 325
4. Secteur financier	3 106
5. Santé	2 435
6. Industrie, commerce et services	4 235
7. TIC	1 022
8. Administrations publiques	6 708
9. Transports	5 822
10. Eau, assainissement et gestion des déchets	4 102
Total	42 072

¹ Y compris les prêts de la BIRD et de l'IDA

<http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/fiscal-year-data>

Distribution des fonds par région et par secteur

Part des prêts totaux de \$ 45,9 milliards



Source: prêts de la Banque Mondiale | Année fiscale 2016

Les diagrammes ci-dessus montrent la distribution des prêts des institutions de la Banque mondiale par région en 2016 et par secteur en 2017. Il apparaît dans le diagramme de droite que les projets dans le domaine de l'information et de la communication représentent moins de 1% des prêts accordés en 2016. En outre, la majorité d'entre eux étaient destinés aux communications et aux TIC. Le secteur financier représentait 16% des projets financés l'an dernier, pour un montant d'environ 3,106 milliards d'USD. Les administrations publiques sont le secteur prioritaire, avec 6,708 milliards d'USD investis en 2010.

Cet encadré permet de déterminer les domaines sur lesquels les opérateurs désignés doivent aligner leurs objectifs. Si le secteur de l'information et de la communication représente moins de 1% des prêts et que les opérateurs désignés ne représentent que 1% du total, le secteur postal doit mettre en avant son rôle en matière de développement. Le secteur le plus évident est celui des finances, avec 16% du montant total des prêts, pour lequel il existe des arguments clairs plaçant pour l'inclusion des opérateurs désignés dans la réforme financière. Les opérateurs désignés devraient en outre considérer le secteur des administrations publiques (19% du total des prêts) comme un domaine pouvant leur permettre d'obtenir des financements pour la réforme. Les opérateurs désignés doivent mettre sur pied des projets dans certains domaines concrets afin de pouvoir inscrire leur propre réforme dans le cadre de la réforme des administrations publiques.

Département des technologies de l'information et de la communication

Ce département s'occupe de tous les projets en lien avec le secteur postal.

Son objectif premier est de promouvoir le développement technologique et de faciliter l'accès aux TIC dans les pays en développement; il vise également à réformer les secteurs des communications et les autorités de réglementation et à faciliter l'accès aux services.

Ses principales activités sont les suivantes:

- Donner des conseils stratégiques portant sur les TIC, notamment en matière de télécommunications, de libéralisation, de privatisation et de régulation, de services d'accès à Internet (p. ex. connectivité électronique), d'administration en ligne et de commerce électronique ainsi que de services postaux et de transmission.
- Accorder des prêts aux gouvernements pour subventionner la prestation d'infrastructures de TIC aux populations rurales et aux zones urbaines défavorisées par des prestataires privés ainsi que pour subventionner les réseaux postaux.
- Mettre en place des prêts concessionnels pour des projets innovants et partager les connaissances relatives aux possibilités de développement offertes par les TIC.

Coordonnées: <http://www.bancomundial.org/es/topic/ict/overview>

Comment obtenir des financements auprès de la Banque mondiale

Comme cela a déjà été indiqué, la Banque mondiale traite, de la même façon que la plupart des organisations et institutions de coopération internationale, directement avec les gouvernements et non avec les opérateurs désignés. Il faut donc que les gouvernements fassent clairement état de leur volonté d'entreprendre une démarche de réforme postale par l'intermédiaire de leurs représentants officiels (en général, les ministères du plan ou des finances) et que cette volonté soit inscrite dans les plans de développement.

Les responsables de la Banque mondiale se rendent dans les pays hôtes pour élaborer les politiques sectorielles et plans de réforme, en collaboration avec les gouvernements nationaux. Afin d'instaurer un environnement favorable, les gouvernements devront mettre au point une stratégie globale pour le secteur établissant, entre autres, la portée du service postal universel, la structure du marché et les règles de la concurrence. Il faudra également mettre en avant les différents domaines (finances, technologie) qui peuvent se développer grâce au réseau postal.

Les orientations fournies par la Banque mondiale portent essentiellement sur des aspects tels que la mise en œuvre de la politique, la législation et la réglementation sectorielles, la coordination des actions de réforme, l'implication du secteur privé et la suppression des obstacles à l'investissement.

Phases de participation de la Banque mondiale au processus

Une fois que le gouvernement a officiellement exprimé son intention de réformer le secteur postal, il peut prendre les dispositions nécessaires avec la Banque pour organiser une mission d'identification du projet afin de dresser un bilan de la situation. Ensuite, une série d'entretiens ont lieu sur les grandes lignes du projet envisagé.

Pour pouvoir être pris en considération par la Banque, les programmes de réforme postale doivent s'intégrer à des projets gouvernementaux plus larges (p. ex. une réforme du secteur public ou du secteur des télécommunications, ou encore le développement des infrastructures) et s'inscrire dans le cadre d'une démarche d'étude quantitative et systématique permettant d'appréhender le rôle potentiel du secteur postal dans la dynamisation de l'économie nationale et le développement général du pays.

Banque interaméricaine de développement

La **Banque interaméricaine de développement (BID)** est une organisation financière internationale dont le siège est à Washington D.C. Elle a été fondée en 1959 dans le but de financer des projets viables de développement économique, social et institutionnel ainsi que de promouvoir l'intégration commerciale dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. C'est la plus grande institution financière de développement régional de ces caractéristiques.

Son principal objectif consiste à faire reculer la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi qu'à encourager un développement durable et pérenne. À l'heure actuelle, le capital ordinaire de la banque s'élève à 101 milliards d'USD.

Ses 48 pays membres se divisent en deux groupes: les membres non emprunteurs et les membres emprunteurs. Les 22 membres non emprunteurs ne reçoivent aucun financement, mais ils tirent profit des règles régissant les acquisitions de la BID, car seuls les pays membres peuvent fournir des biens et services aux projets financés par la banque. Les membres non emprunteurs sont les suivants: Allemagne, Amérique (États-Unis), Autriche, Belgique, Canada, Chine (Rép. pop.), Corée (Rép.), Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Israël, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et Suisse.

Pour leur part, les 26 membres emprunteurs de la BID détiennent conjointement 50,02% des voix au sein du Conseil d'administration et ils sont divisés en deux groupes selon le pourcentage maximal de financement qu'ils peuvent recevoir:

- **Groupe I:** Argentine, Bahamas, Barbade, Brésil, Chili, Mexique, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela (Rép. bolivarienne).
- **Groupe II:** Belize, Bolivie, Colombie, Costa-Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras (Rép.), Jamaïque, Nicaragua, Panama (Rép.), Paraguay, Pérou, Dominicaine (Rép.) et Suriname.

Les priorités de la BID sont les suivantes:

- Faire reculer la pauvreté et les inégalités sociales.
- Répondre aux besoins des pays petits et vulnérables.
- Encourager le développement en faisant appel au secteur privé.
- Aborder les questions du changement climatique, des énergies renouvelables et de l'écologie.
- Promouvoir la coopération et l'intégration régionale.

Pour consentir des prêts et fournir une assistance technique, la BID s'appuie sur les apports de fonds des pays membres ainsi que sur des émissions obligataires lancées sur tous les marchés financiers du monde. Elle participe également à un certain nombre de programmes de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds multilatéraux, bilatéraux et privés.

Structure de la Banque interaméricaine de développement

Banque interaméricaine de développement

Les projets de développement économique et social et de renforcement institutionnel dans la région Amérique latine et Caraïbes de la BID comprennent des programmes de réforme sectorielle et structurelle, des interventions d'urgence dans le cas de catastrophes naturelles et de crises financières et une aide à l'investissement public et privé.

La Banque est détenue par ses 48 pays membres, à savoir 26 pays emprunteurs et 22 pays non emprunteurs, y compris l'Amérique (États-Unis), la Chine (Rép. pop.), la Corée (Rép.), le Japon, le Canada, 16 pays européens et Israël. Elle finance uniquement les projets destinés à ses pays membres de la région Amérique latine et Caraïbes.

Groupe de la BID

Corporation interaméricaine d'investissement

Institution indépendante qui s'intéresse exclusivement au financement direct et indirect des petites et moyennes entreprises (PME) de la région Amérique latine et Caraïbes.

(45 pays membres)

Fonds multilatéral d'investissement

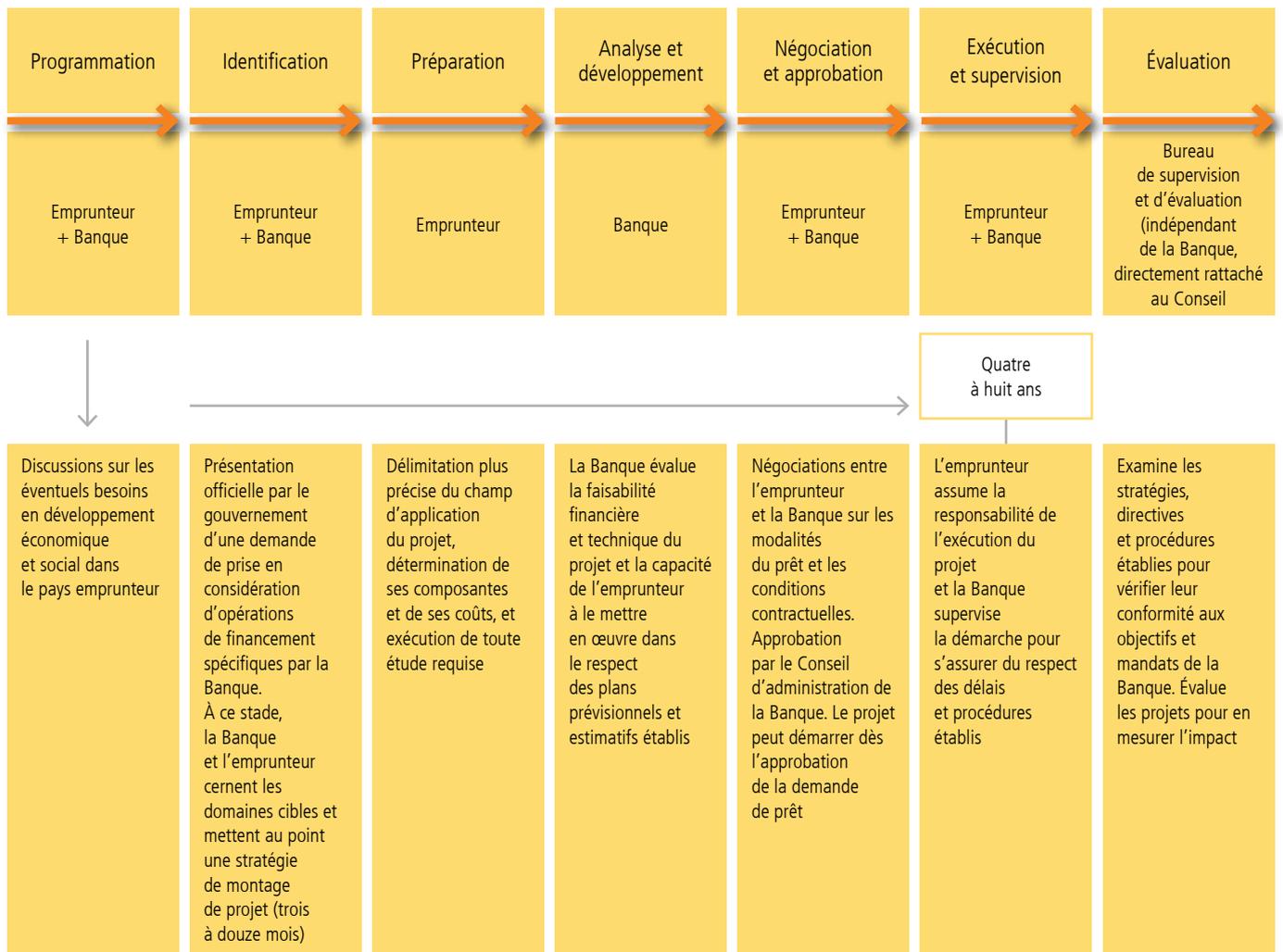
Laboratoire d'innovation visant à attirer le secteur privé et à l'encourager à résoudre les problèmes de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes, le fonds multilatéral d'investissement est la principale source de financement du développement privé dans la région. Il assure le financement de projets pilotes destinés à la mise en œuvre de réformes institutionnelles, juridiques et réglementaires, à la formation de la main-d'œuvre et au développement des PME et des microentreprises.

Répartition des prêts consentis par la Banque interaméricaine de développement de 1961 à juillet 2016

C'est le secteur des réformes et de la modernisation de l'État qui a reçu le plus de fonds depuis 1961. Ce secteur se divise en plusieurs branches dans lesquelles pourraient s'inscrire les projets évoqués dans le plan intégral de réforme et de développement postal. Par exemple, la poste a reçu des fonds de la BID afin de renforcer la Direction générale des postes; ce projet s'est inscrit dans la branche «Modernisation et

administration de la justice» du secteur «Réforme et modernisation de l'État». Les projets postaux peuvent également relever des autres secteurs. En 2007, la BID a approuvé le projet régional pour la mise en œuvre du projet pilote du système simplifié d'exportations par envois postaux s'inscrivant dans la branche «Développement et fonctionnement des marchés» du secteur «Développement du secteur privé». Voilà pourquoi il est important de connaître le fonctionnement de chaque entité pour l'octroi de fonds et de considérer le rôle du secteur postal dans l'économie et dans la société au sens le plus large.

Cycle de gestion de projet de la Banque interaméricaine de développement



2.2.1.1.2

Banque centraméricaine d'intégration économique

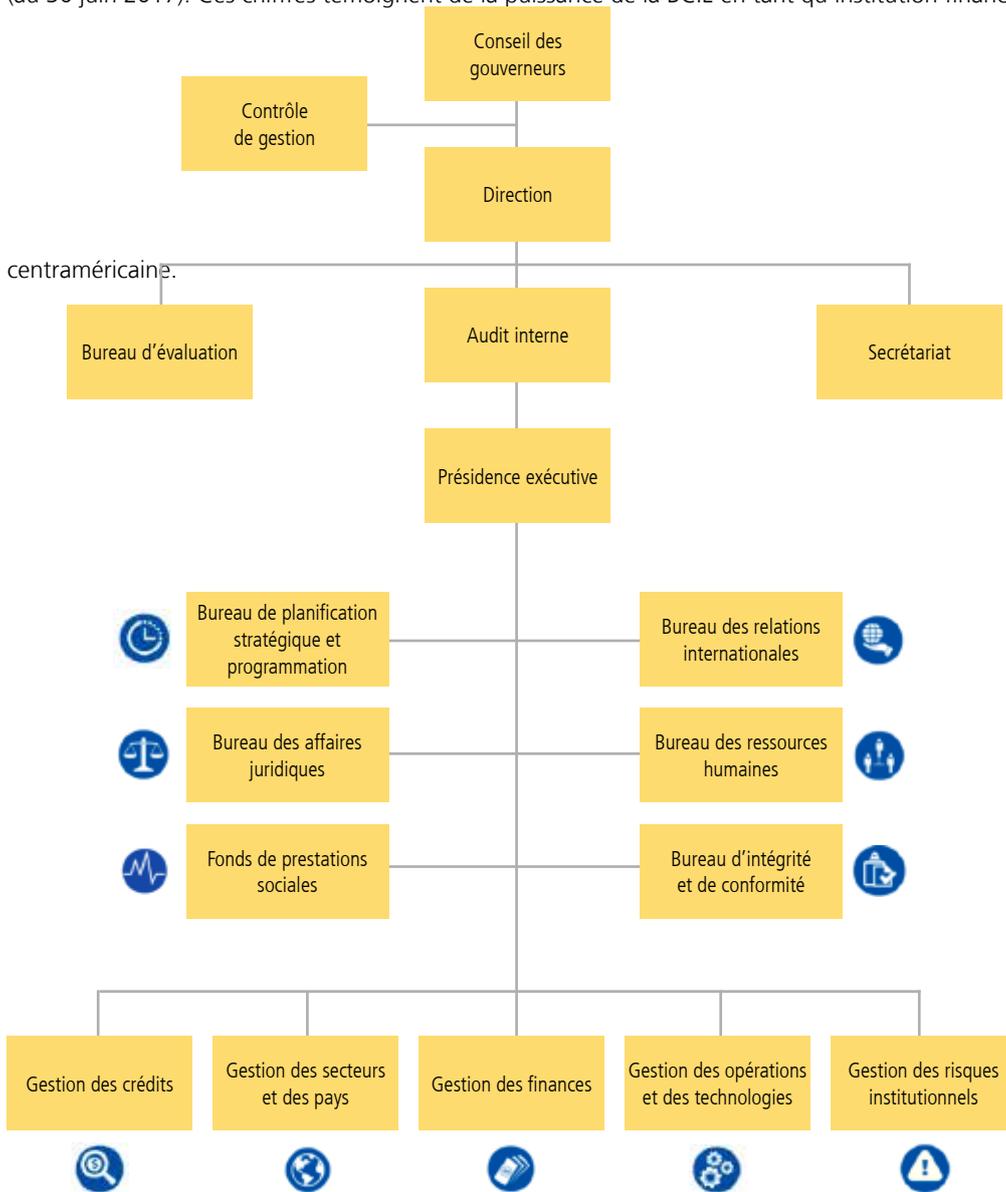
Créée en 1960, la **Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE)** est l'institution de financement du développement et l'organisme d'intégration pour la sous-région de l'Amérique centrale, où elle est chargée de promouvoir l'intégration économique et un développement économique et social équilibré. Elle contribue à promouvoir la croissance économique et le développement des pays dans des conditions équitables en apportant son soutien aux programmes et aux projets synonymes de création d'emplois destinés à accroître la productivité et la compétitivité, dans une perspective d'amélioration des indicateurs de développement humain.

La BCIE a son siège à Tegucigalpa (Rép. du Honduras) et des bureaux implantés dans tous ses pays membres fondateurs (Costa-Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua et Rép. du Honduras). Elle compte également trois membres régionaux non fondateurs (Belize, Rép. de Panama et Rép. dominicaine) et cinq membres hors région (Argentine, Colombie, Espagne, Mexique et Taïwan).

Elle est dirigée par un Conseil des gouverneurs, tandis que les questions relevant de la gestion et de l'exploitation sont tranchées par un Conseil d'administration de neuf membres qui fixe notamment la politique de la Banque et approuve son budget. Son représentant légal est le Président de la Banque.

Organigramme de la Banque centraméricaine d'intégration économique

En 2016, la BCIE totalisait 1,718 milliard d'USD de réserves de capital autorisées, avait généré 118 millions d'USD de recettes nettes et gérait un portefeuille de prêts d'environ 6,062 milliards d'USD (au 30 juin 2017). Ces chiffres témoignent de la puissance de la BCIE en tant qu'institution financière



La BCIE finance de nombreux projets dans différents secteurs d'activité, parmi lesquels:

- les télécommunications;
- l'énergie;
- les infrastructures et les transports;
- la sphère sociale: le développement urbain, la lutte contre la pauvreté, la santé et l'environnement.

Au fil de ses quelque quarante années d'existence, elle a forgé de solides relations de travail avec les organismes financiers internationaux, ce qui est un atout de taille lorsqu'il s'agit d'évaluer des entreprises régionales, sans compter sa parfaite connaissance des pratiques commerciales et de la dynamique des marchés, mais aussi sa capacité à accéder aux dossiers relatifs aux entreprises.

Pour évaluer les projets, la BCIE se fonde sur les critères d'appréciation suivants:

- Examen de l'entreprise sollicitant un financement: expérience du marché, profil de la concurrence, situation économique et financière.
- Étude du projet soumis pour financement: finalité du projet, facteurs commerciaux, financiers, techniques, économiques et politiques.
- Étude des garanties offertes.
- Analyse entreprise/projet.

La BCIE intervient en tant que consultant financier et technique au moment de l'étude et de l'élaboration du projet pour aider à attirer les organismes financiers internationaux dans la sous-région d'Amérique centrale. Par ailleurs, son expérience dans la région et ses contacts dans le domaine de la finance en font un interlocuteur privilégié pour fournir des services de conseils financiers fiables, adaptés aux spécificités des projets, garantissant ainsi aux investisseurs potentiels une réponse, tant dans le cadre d'un programme de financement direct que d'un cofinancement.

En tant qu'institution de crédit multilatérale centraméricaine, la BCIE est spécialisée dans la mobilisation et l'affectation de fonds extérieurs venant compléter les moyens de financement internes pour les activités s'inscrivant à l'appui du développement durable et de l'intégration dans la sous-région de l'Amérique centrale.

2.2.1.2

Informations essentielles sur d'autres banques multilatérales

Vous trouverez ci-après les grandes caractéristiques d'un certain nombre d'institutions bancaires multilatérales; leurs objectifs, leurs domaines d'intervention privilégiés, leurs modes de financement et leurs principaux critères de sélection sont précisés. Certains organismes financiers sont utilisés à titre d'exemple.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Même s'il a déjà été question de cette institution dans la partie consacrée à la Banque mondiale, vous trouverez ci-dessous des informations pratiques concernant l'approche à adopter dans l'élaboration des projets.

- **Type d'institution:** multilatérale. Elle fait partie du système de la Banque mondiale.
- **Objectifs principaux:** faire reculer la pauvreté dans les pays plus pauvres à revenu intermédiaire et solvables en encourageant le développement durable.
- **Principaux domaines d'intervention:** domaines essentiels pour le bien-être des populations défavorisées dans tous les pays bénéficiaires.
- **Instruments de financement:**
 - › Prêts.
 - › Garanties.
 - › Produits de gestion des risques.
 - › Services analytiques et de conseil.
- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** les clients de la BIRD sont des pays solvables à revenu intermédiaire. Il s'agit des pays dont le revenu par habitant est compris entre 1000 et 10 000 USD. Les pays à revenu faible (dont le revenu par habitant est inférieur à 1000 USD) ne sont généralement pas admissibles à l'octroi d'un prêt par la BIRD, sauf s'ils sont solvables. En revanche, les pays à revenu faible peuvent se voir accorder des prêts à taux d'intérêt faible ou nul et des prêts concessionnels par l'IDA.

La BIRD aide les pays clients en leur versant des fonds, mais également en partageant ses connaissances en matière de développement. Les activités de partage des connaissances vont de la recherche au développement de cadres analytiques et conceptuels visant à aider les pays à se doter des compétences nécessaires à un développement durable.

- **Demande de financement:** tous les projets sont régis par un accord bilatéral et juridique passé entre la Banque mondiale et l'organisme public qui reçoit les fonds. En vertu de l'«accord de prêt», les gouvernements acceptent les politiques de passation de marchés de la Banque mondiale telles qu'elles sont exposées dans les directives Passation des marchés dans le cadre des prêts de la BIRD et des crédits et dons de l'AID, ainsi que dans les directives Sélection et emploi de consultants par les emprunteurs de la Banque mondiale.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20064677~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>

Coordonnées:

bdm@worldbank.org

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20041066~menuPK:34582~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:297078,00.html>

Adresse:

BANQUE MONDIALE
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
ÉTATS-UNIS

Régions/pays admissibles:

pays solvables à revenu intermédiaire

Association internationale de développement

Même s'il a déjà été question de cette institution dans la partie consacrée à la Banque mondiale, vous trouverez ci-dessous des informations pratiques concernant l'approche à adopter dans l'élaboration des projets.

- **Type d'institution:** multilatérale. Elle fait partie du système de la Banque mondiale.
- **Objectifs principaux:** proposer des crédits aux pays les plus pauvres, soit 79 pays parmi les moins avancés, dont 39 en Afrique.
- **Principaux domaines d'intervention:** santé, éducation, infrastructure et agriculture ainsi que développement institutionnel et économique.

- **Instruments de financement:** un cinquième des fonds de l'IDA sont proposés sous la forme de prêts concessionnels et le reste sous la forme de crédits sans intérêt et à long terme. Les prêts concessionnels de l'IDA, qu'ils soient financés directement ou gérés par l'intermédiaire de sociétés, sont utilisés aux fins suivantes:

- › Alléger la charge de la dette des pays pauvres très endettés.
- › Améliorer les systèmes de santé et d'approvisionnement en eau.
- › Promouvoir les programmes de vaccination afin de réduire l'incidence de maladies facilement transmissibles comme le paludisme.
- › Lutter contre la pandémie de VIH/sida.
- › Appuyer les organisations de la société civile.
- › Créer des initiatives visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** deux critères sont utilisés pour déterminer les pays éligibles à des financements de l'IDA:

- › Avoir une pauvreté relative, à savoir un revenu national brut (RNB) par habitant inférieur à un seuil établi et actualisé chaque année.
- › Présenter une cote de crédit ne lui permettant pas d'emprunter aux conditions du marché.

- **Demande de financement:** étant donné que l'IDA fait partie de la Banque mondiale, tous les projets sont régis par l'accord bilatéral signé entre cette institution et l'organisme public qui reçoit les fonds. En vertu de l'«accord de prêt», les gouvernements acceptent les politiques de passation de marchés de la Banque mondiale telles qu'elles sont exposées dans les directives Passation des marchés dans le cadre des prêts de la BIRD et des crédits et dons de l'IDA, ainsi que dans les directives Sélection et emploi de consultants par les emprunteurs de la Banque mondiale. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20064677~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>

Société financière internationale

Même s'il a déjà été question de cette institution dans la partie consacrée à la Banque mondiale, vous trouverez ci-dessous des informations pratiques concernant l'approche à adopter dans l'élaboration des projets.

- **Type d'institution:** elle fait partie du système de la Banque mondiale.
- **Objectifs principaux:** priorités stratégiques pour maximiser l'impact du développement durable:
 - › Investir dans des entreprises privées productives, en association avec des investisseurs privés et sans garantie de remboursement de la part du gouvernement, dans les cas où il est impossible de réunir le capital privé suffisant dans des conditions raisonnables.
 - › Servir de centre de partage d'informations réunissant les possibilités d'investissement, le capital privé (national ou étranger) et les administrations expérimentées.
 - › Contribuer à stimuler l'investissement productif du capital privé, national ou étranger.
- **Principaux domaines d'intervention:** l'IFC aide les entreprises et les institutions financières des marchés émergents à créer des emplois, à générer des revenus fiscaux, à améliorer leur gouvernance interne, à adopter des politiques respectueuses de l'environnement et à agir dans les communautés locales. L'objectif est d'améliorer le quotidien des populations, en particulier de celles qui ont le plus besoin de bénéficier de la croissance et du développement de leurs pays.
- **Instruments de financement:** financement de l'investissement dans le secteur privé, mobilisation du capital sur les marchés financiers internationaux et prestation de services de conseil aux entreprises et gouvernements.

Principaux services d'investissement:
 - › Prêts pour le compte de l'IFC.
 - › Prêts syndiqués.
 - › Services d'intermédiation.
 - › Produits de gestion des risques.
 - › Financements en devise nationale.
 - › Finances locales.
 - › Financement du commerce.

Les investissements de l'IFC se situent généralement dans une fourchette comprise entre 1 et 100 millions d'USD, avec un nombre limité d'investissements compris entre 100 000 et un million d'USD. Pour garantir la participation d'investisseurs et de prêteurs du secteur privé, l'IFC ne finance habituellement pas plus de 25% du coût total estimé du projet.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** pour être éligible au financement de l'IFC, le projet doit:
 - › concerner un pays en développement membre de l'IFC;
 - › se dérouler dans le secteur privé;
 - › être de nature technique;
 - › offrir de bonnes perspectives de rentabilité;
 - › être avantageux pour l'économie locale;
 - › être respectueux de l'environnement et de la société et satisfaire aux normes de l'IFC et du pays concerné en la matière.

L'IFC ne prête pas directement les fonds aux PME, aux microentreprises ou aux entrepreneurs individuels; elle prête à des intermédiaires financiers qui prêtent à leur tour les fonds aux petites entreprises.

- **Demande de financement:** il n'existe pas de procédure normalisée pour demander un financement de l'IFC. Une entreprise cherchant à mener de nouvelles opérations ou à élargir des activités existantes peut faire appel directement à l'IFC. Il est conseillé de lire le guide relatif aux financements de l'IFC et de présenter une proposition d'investissement.
- **Adresse:** Société financière internationale (IFC), 2121 Pennsylvania Avenue, NW, Washington D.C., 20433 États-Unis d'Amérique.
- **Régions/pays admissibles:** tout pays en développement membre de l'IFC. Il n'en reste pas moins que des projets dans certains secteurs, par exemple dans les technologies de l'information, présentés par des pays industrialisés peuvent être acceptés si les principaux avantages se concentrent dans un pays ou des pays en développement.

Banque africaine de développement

La Banque africaine de développement (BAFD) est une banque multinationale de développement créée en 1964. Elle compte 54 pays africains membres et elle est financée par 27 pays européens, américains et asiatiques.

La BAFD est chargée de promouvoir le développement économique et le progrès social des pays africains. Son siège se trouve à Abidjan (Rép. de Côte d'Ivoire).

Le Groupe de la BAFD est composé de trois entités: la BAFD, le Fonds africain de développement et le Fonds spécial du Nigéria.

L'objectif premier du Groupe de la Banque africaine de développement est d'encourager la croissance économique durable et le progrès social dans les pays membres de la région, contribuant ainsi au recul de la pauvreté.

Pour atteindre cet objectif, la Banque:

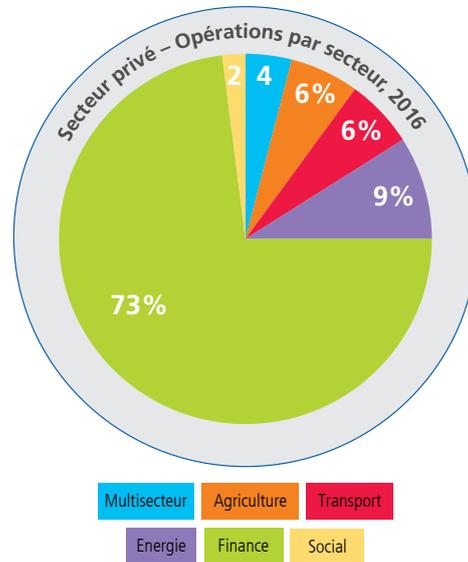
- mobilise et alloue des ressources pour l'investissement dans les pays membres de la région;
- offre des conseils stratégiques et apporte une assistance technique afin d'appuyer les efforts de développement.

Principaux domaines d'intervention spécifique:

- **États fragiles.** L'appui aux États fragiles, dans lesquels vit un cinquième de la population du continent et qui accueillent une part importante des défavorisés, peut permettre de renforcer les économies de ces États. La fragilité est contagieuse et épisodique: elle nécessite un appui adapté aux différents besoins et une attention continue et régionale fondée sur le dialogue, la participation des communautés locales et la célébration des réussites.
- **Agriculture et sécurité alimentaire.** Le renforcement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en envisageant la chaîne de valeur de façon intégrée peut permettre d'améliorer les moyens de subsistance des populations vivant dans les zones rurales du continent africain. Nombre de ces populations dépendent de l'agriculture de subsistance, dont un pourcentage important de personnes en permanence vulnérables aux aléas climatiques. L'Afrique vit de sa terre, et plus de 70% des Africains la travaillent, souvent sans parvenir à couvrir leurs besoins. En continuant à investir dans les infrastructures rurales (chemins ruraux, irrigation, électricité, installations de stockage, accès aux marchés, systèmes de conservation et réseaux d'approvisionnement), la Banque aidera les pays à améliorer leur productivité agricole et leur compétitivité. En investissant dans l'infrastructure régionale et en prenant part aux discussions politiques visant à lever les barrières commerciales à l'importation d'aliments et d'intrants comme les fertilisants, elle permettra de limiter la volatilité des prix des produits alimentaires et de réduire l'insécurité alimentaire.
- **Genre.** Renforcer les capacités des femmes et des filles, et multiplier les opportunités qui s'offrent à elles, peut permettre d'augmenter la productivité et la participation sociale de la moitié de la population africaine. Mettre l'accent sur les connaissances, le développement des compétences ainsi que les droits juridiques et de propriété est un premier pas vers l'autonomisation des femmes et la stimulation de leur esprit d'entreprise. Les femmes et les filles portent sur leurs épaules bien plus de la moitié du fardeau du continent, mais leur potentiel de génération est lui aussi extrêmement élevé.

Composition par secteur des prêts destinés à des projets approuvés en 2010

Comme le montre le graphique, les projets de développement du secteur postal et la diversification de l'opérateur désigné pourraient avoir une place dans le soutien aux États fragiles, domaines prioritaires de la BAFD.



Source: BAFD, Département de statistiques

- **Instruments de financement :**
 - › Prêts; produits de gestion des risques; garanties; prestation d'assistance technique aux pays membres.
 - › Le Fonds africain de développement finance des projets, des opérations d'assistance technique et des études dans des conditions très favorables (taux d'intérêt très faibles et durée d'amortissement pouvant aller jusqu'à cinquante ans, avec des délais de grâce de dix ans) pour les pays membres les moins avancés.
 - › Le Fonds spécial du Nigéria permet d'accorder des prêts concessionnels pour des projets nationaux ou régionaux de promotion du développement des pays aux revenus les plus faibles.
 - › Conditions générales applicables aux accords de prêt, de garantie et de dons de la BAFD et du Fonds africain de développement (4,4 Mo)
- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** un accord est signé entre la BAFD et le pays recevant les fonds pour l'ensemble des projets menés dans les États membres de la région et financés en intégralité ou en partie par la Banque. Une des conditions clés de l'accord (accord de prêt ou protocole d'accord relatif aux dons) concerne les acquisitions dans le cadre du projet qui doivent respecter les Règles et procédures pour l'acquisition de biens et travaux ou, le cas échéant, les Règles et procédures pour l'utilisation des consultants.

- **Demande de financement:**

- › Cycle des projets: <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-cycle/>
- › Documents types de demande de participation pour aider les emprunteurs à préparer les cahiers des charges nécessaires à l'exécution des activités d'acquisition: <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/resources-for-borrowers/standard-bidding-documents/>

- **Coordonnées:**

Groupe de la Banque africaine de développement

Avenue Joseph Anoma
01 BP 1387 ABIDJAN 01
RÉP. DE CÔTE D'IVOIRE

Téléphone: (+225) 20 20 40 10

Adresse électronique: afdb@afdb.org

Site Web: www.afdb.org

- **Régions/pays admissibles:** la majorité des ressources et projets de la BAFD sont destinés aux pays membres de la région.

Les pays se divisent en trois catégories en fonction de deux critères: 1o cote de crédit du pays et 2o produit intérieur brut (PIB) par habitant. La première catégorie comprend les pays «non solvables» avec un PIB par habitant inférieur à un seuil fixé et mis à jour chaque année (pour l'année fiscale 2013/2014: 1205 USD). Les pays de la première catégorie ne peuvent recevoir des fonds que dans les conditions favorables offertes par le Fonds africain de développement. La deuxième catégorie comprend les pays dont le PIB par habitant est inférieur au seuil de PIB opérationnel, mais dont la cote de crédit est positive; ces pays sont admissibles aux fonds de la BAFD et du Fonds africain de développement. Enfin, on trouve dans la troisième catégorie les pays qui dépassent le seuil de PIB opérationnel et qui sont solvables. Ces pays ne peuvent opter qu'aux ressources de la BAFD.

La politique de crédit du Groupe a été révisée en mai 2014 de façon à permettre, dans certaines conditions, qu'un pays éligible aux ressources du Fonds africain de développement dépose une demande de prêt non concessionnel auprès de la BAFD.

Banque asiatique de développement

La Banque asiatique de développement (BASD) a été fondée au début des années 60 en tant qu'institution financière opérant en Asie et encourageant la croissance économique et la coopération dans l'une des régions les plus pauvres au monde. Elle compte 67 membres, dont 48 appartiennent à la région Asie/Pacifique.

La BASD aide ses membres et ses membres associés par des prêts, une assistance technique, des dons et des investissements en capital afin de promouvoir le développement social et économique.

Dans son cadre stratégique 2008–2020, la BASD prévoit trois programmes de développement pour la région, distincts mais complémentaires:

- › Développement économique inclusif.
- › Développement respectueux de l'environnement.
- › Intégration régionale.

- **Objectifs principaux:** la BASD aide les pays membres en développement à lutter contre la pauvreté. C'est son cadre stratégique à long terme, Stratégie 2020, qui guide ses travaux. Ses principales fonctions sont les suivantes:

- › Consentir des prêts aux gouvernements et aux entreprises publiques et privées des pays en développement membres de l'institution.
- › Assurer une assistance technique pour la planification et l'exécution de projets de développement financés au moyen de dons, de crédits ou des deux à la fois.
- › Encourager l'investissement public et privé dans la région.
- › Coordonner les politiques et les plans de développement des États membres en développement.

Principaux domaines d'action:

Les prêts de la BASD concernent à hauteur de 80% cinq domaines d'action principaux, qui sont ses points forts:

- › Infrastructure.
- › Éducation.
- › Environnement.
- › Stratégie régionale de coopération et d'intégration.
- › Plan opérationnel du secteur financier.

- **Instruments de financement:** prêts, assistance technique et dons
- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:**
 - › Fonds ordinaires: il s'agit de prêts concédés aux pays les plus développés de la région, souvent avec une échéance comprise entre quinze et vingt-cinq ans et à un taux d'intérêt proche de celui du marché.
 - › Fonds spéciaux:
 - » Fonds asiatique de développement: guichet de prêts concessionnels de la Banque destiné à fournir des crédits à des conditions favorables aux pays membres dont le revenu par habitant est faible et susceptibles de rencontrer des difficultés pour honorer le service de la dette.
 - » Fonds spécial d'assistance technique: principale source de financement à fonds perdus.
 - » Fonds spéciaux financés par le Japon: le Fonds spécial du Japon, par exemple, est utilisé principalement pour financer ou cofinancer des projets d'assistance technique au moyen de dons.
 - » Le Fonds du Japon pour le recul de la pauvreté vise à financer la réalisation d'études postuniversitaires en économie, gestion, sciences et technologie, etc., dans des établissements d'enseignement d'Asie et du Pacifique.
- **Coordonnées:**

Headquarters (HQ)
6 ADB Avenue,
Mandaluyong City 1550, Metro
MANILA
PHILIPPINES
Téléphone: (+63) 2 6324444
Télécopie: (+63) 2 6362444
www.adb.org

Banque de développement du Conseil de l'Europe

La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) est une banque multilatérale de développement à vocation exclusivement sociale.

En apportant une expertise technique et financière à des projets à fort impact social dans ses pays membres, elle promeut activement la cohésion sociale et renforce l'intégration sociale en Europe.

La CEB est un instrument majeur de la politique de solidarité en Europe. Elle participe au financement de projets sociaux, intervient dans les situations d'urgence et contribue à améliorer la qualité de vie des groupes de population les plus défavorisés.

La CEB concourt à la réalisation de projets d'investissement à caractère social via trois lignes d'action, à savoir:

- la croissance durable et inclusive;
- l'intégration des réfugiés, des personnes déplacées et des migrants;
- l'action pour le climat: développement de mesures d'atténuation et d'adaptation.

La mission sociale de la CEB s'exerce dans le cadre stratégique d'un «plan de développement» formel. En sus de décrire la logique de développement sous-tendant l'action de la Banque, celui-ci fournit les lignes directrices de son activité à moyen terme compte tenu du contexte opérationnel dans lequel elle opère. Le plan de développement en vigueur couvre la période 2017–2019.

En 2016, elle a accordé des prêts pour 3351 projets et un montant de 13,715 milliards d'EUR.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** la CEB accomplit sa mission dans le cadre stratégique d'un plan de développement formel qui décrit ses actions et fournit les lignes directrices de son activité à moyen terme compte tenu du contexte opérationnel dans lequel elle opère. Le plan de développement couvre la période 2017–2019.
- **Demande de financement:** les demandes de financement sont conçues au cas par cas en tenant compte des caractéristiques propres aux projets motivant la demande de prêt. Voilà pourquoi les emprunteurs potentiels ne doivent remplir au préalable aucune formule ou questionnaire standard.
- **Coordonnées:** <https://coebank.org/en/contact/>
- **Adresse:**

CEB
55, avenue Kléber
FR-75116, PARIS
FRANCE
Téléphone: +33(0)1 47 55 55 00

Banque européenne pour la reconstruction et le développement

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est une institution financière fondée en janvier 1990 pour favoriser la transition vers une économie de marché et promouvoir l'initiative privée dans les anciens pays communistes d'Europe orientale.

Depuis son siège londonien, la BERD met des fonds à la disposition des banques, des entreprises et des administrations publiques. Elle collabore également avec les entreprises publiques pour accompagner leur privatisation et leur restructuration. Conformément à ses statuts, la Banque ne collabore qu'avec des pays démocratiques; elle doit en outre promouvoir le développement durable.

La BERD a été fondée pour aider les pays de l'ancien bloc de l'Est à instaurer un secteur privé. À cette fin, elle offre un «financement de projets» à l'intention des banques, des secteurs industriels et des entreprises pour la création de nouvelles entreprises ou le renforcement d'entreprises existantes. Elle travaille avec des entreprises publiques pour appuyer leur privatisation, comme le recommande l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis les années 80, et œuvre à l'amélioration des services municipaux.

Les actions de la BERD doivent être menées dans des pays «engagés en faveur des principes démocratiques». Elle fait la promotion d'un développement rationnel et durable sur le plan environnemental et ne finance pas les activités liées à la défense, l'industrie du tabac, certains produits alcooliques, les substances prohibées par le droit international et les installations de jeux de hasard.

- **Objectifs principaux:** la BERD investit principalement dans le secteur privé lorsque les besoins ne peuvent pas être totalement couverts par le marché. Elle appuie la transition vers une économie de marché ouverte et démocratique. Elle accorde des financements aux banques et aux entreprises, qu'il s'agisse de nouvelles concentrations ou d'entreprises existantes.

- **Principaux domaines d'intervention:**

Domaines d'intervention

- › Agro-industrie
- › Fonds de capital-investissement
- › Institutions financières
- › TIC
- › Réforme juridique
- › Secteur manufacturier et services
- › Infrastructure municipale
- › Sécurité nucléaire
- › Électricité et énergie
- › Immobilier et tourisme
- › Transports

- **Instruments de financement:** prêts, capital social, garanties, mécanismes de crédit-bail et lignes de crédit pour des opérations commerciales. En général, le financement peut atteindre jusqu'à 35% du coût total du projet.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** chaque projet est conçu en fonction des besoins du client et de la situation du pays, de la région ou du secteur. Les investissements directs sont généralement compris entre 5 millions et 250 millions d'EUR.

- **Coordonnées:** <http://www.ebrd.com/pages/about/contacts.shtml>

- **Adresse:**
EBRD
One Exchange Square
LONDON EC2A 2JN
ROYAUME-UNI
Téléphone: 0207 338 6000

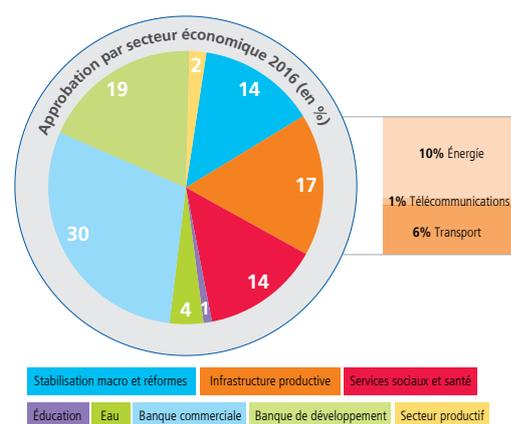
Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI) est l'organe financier communautaire de l'Union européenne. Elle a été créée en 1958 dans le cadre des Traités de Rome et son siège se trouve à Luxembourg. Sa mission consiste à contribuer au développement équilibré du territoire communautaire au moyen de l'intégration économique et de la cohésion sociale.

Les États membres de l'Union européenne sont les actionnaires de la BEI, qui est dirigée par un Conseil des gouverneurs composé des Ministres des finances de ces États.

En dehors de l'Union, la BEI appuie les stratégies de préadhésion des pays candidats et applique le volet financier des accords conclus dans le cadre des politiques européennes d'aide et de coopération au développement.

- **Objectifs principaux:** ses objectifs sont les suivants:
 - › Dynamiser le potentiel de croissance et d'emploi en Europe.
 - › Appuyer les mesures d'atténuation des changements climatiques.
 - › Appuyer la mise en place des politiques de l'Union européenne dans d'autres pays.
- **Principaux domaines d'intervention:** les emprunts accordés par la BEI s'élèvent à plusieurs milliards d'euros en soutien à des projets à fort impact destinés à améliorer la situation des entreprises, à préserver le climat et à changer des vies au travers de quatre priorités ou objectifs en lien avec les politiques publiques:
 - › Innovation et compétences.
 - › PME.
 - › Infrastructure.
 - › Climat et environnement.



- **Instruments de financement:** la BEI offre trois types principaux de produits et services:
 - › Prêts: ils représentent près de 90% du total des engagements financiers. La Banque prête à des clients de toutes dimensions dans le but de soutenir la croissance et l'emploi. Son concours est souvent prépondérant pour attirer d'autres investisseurs.

- › Panachage de ressources: ce service permet aux clients de combiner les financements de la BEI avec d'autres sources de fonds.
- › Prestation de conseils et assistance technique: ils permettent d'atteindre la meilleure rentabilité possible.
- › Pays voisins à l'est de l'Union européenne.
- › Pays partenaires du bassin méditerranéen, d'Asie centrale, d'Asie et d'Amérique latine.

La BEI accorde directement des crédits supérieurs à 25 millions d'EUR. Pour les montants inférieurs, elle ouvre des lignes de crédit à des institutions financières qui prêtent à leur tour l'argent aux créanciers.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** le cycle des projets (<http://www.eib.org/projects/cycle/index.htm>). Les projets peuvent être présentés à la Banque de façon officielle ou non par l'intermédiaire de promoteurs potentiels (entreprises privées ou publiques), de banques commerciales souhaitant faire intervenir la BEI dans leurs plans financiers ainsi que d'autorités publiques et d'institutions financières œuvrant au développement international ou national.

Il convient que les projets soient présentés à la Banque dès les premières étapes, surtout dans le cas de plans d'infrastructures et de projets relevant de partenariats public-privé.

- **Demande de financement:** les premiers contacts pour débattre d'un projet proposé peuvent se faire par téléphone, par télécopie, par courrier électronique ou par lettre. L'emprunteur est responsable du fond et de la forme des documents contenus dans le dossier du projet présenté à la BEI. Si nécessaire, il pourra solliciter une assistance technique à l'interne ou à l'externe pour la préparation de ces documents. Pour information, les aspects ci-après devraient être traités dans la documentation (à adapter à chaque projet):
 - › Présentation de l'emprunteur et informations juridiques.
 - › Données financières.
 - › Données techniques.
 - › Données environnementales.
 - › Données économiques.
- **Coordonnées:** <http://www.eib.org/infocentre/contact/index.htm>
- **Adresse:**
Standard BEI:
98-100, boulevard Konrad Adenauer
2950 LUXEMBOURG
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Téléphone: (+352) 43 79 1
Télécopie: (+352) 43 77 04
- **Régions/pays admissibles:** même s'il s'agit de la banque de l'Union européenne, la BEI joue un rôle fondamental en dehors de ses frontières. Elle mobilise des ressources pour des projets économiquement viables à fort impact social dans les pays suivants:
 - › Pays qui se préparent à adhérer à l'Union européenne.
 - › Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
- **Objectifs principaux:** encourager le développement économique et le progrès social dans les pays membres et les communautés musulmanes, individuellement et de façon conjointe, dans le respect des principes de la charia (loi islamique). La Banque finance en outre les PME et a des projets dans le domaine du microfinancement.
- **Principaux domaines d'intervention:** recul de la pauvreté et de l'analphabétisme; lutte contre les maladies (paludisme, sida, etc.) et développement des secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'agro-industrie et des infrastructures.
- **Instruments de financement:**
 - › Crédits.
 - › Assistance technique.
 - › Crédit-bail.
 - › Vente à tempérament.
 - › Lignes de crédit.
 - › Participation en titres.
 - › Participation aux bénéfices.
- **Demande de financement:**
 - › Un projet peut être sélectionné de différentes façons, notamment par l'intermédiaire du gouvernement, des missions d'IsDB et des contacts avec d'autres institutions financières œuvrant en faveur du développement comme les institutions des Nations Unies ou des organismes de financement privés.
 - › En règle générale, il faut qu'un projet soit officiellement approuvé par le gouvernement pour être pris en considération par IsDB et sa viabilité doit être évaluée «à première vue», les solutions

Banque islamique de développement

La Banque islamique de développement (IsDB) est un établissement de financement multilatéral qui œuvre au développement et dont le siège est à Djeddah (Arabie saoudite). Elle a officiellement commencé ses activités le 20 octobre 1975. Les principaux actionnaires de la Banque sont, du plus grand au plus petit contributeur, l'Arabie saoudite, le Kuwait, l'État de Lybie, la Turquie, les Émirats arabes unis, l'Iran (Rép. islamique), l'Égypte, l'Indonésie et le Pakistan.

L'objectif de la Banque est de participer au capital social des entreprises et de prêter des fonds destinés à des projets de production et à des initiatives commerciales, tout en apportant une assistance financière à ses pays membres. La Banque s'efforce d'œuvrer pour le développement économique et le progrès social des pays membres et des communautés musulmanes dans les pays non membres, à titre individuel ou de façon conjointe, dans le respect des principes de la charia ou jurisprudence islamique.

techniques et institutionnelles proposées devant respecter les coûts et les bénéfices prévus. Une fois le projet sélectionné, il peut être inclus dans un programme sur trois ans au bénéfice du pays concerné. Le programme pose les bases des futures opérations de la Banque dans ce pays. Certains gouvernements sont néanmoins convenus que les projets présentés par le secteur privé pourront se passer de ces approbations préalables.

- **Coordonnées:** <https://www.isdb-pilot.org/contact-us/>
- **Adresse:**
IsDB
P.O.Box 5925,
JEDDAH 21432,
ARABIE SAOUDITE
Téléphone: (+966) 12 636 1400
Télécopie: (+966) 12 636 6871
Adresse électronique: info@isdb.org

Banque de développement des Caraïbes

La Banque de développement des Caraïbes (BDC) est une institution financière internationale dont l'objectif consiste à promouvoir la coopération et l'intégration régionale ainsi à financer des projets de développement économique, social et institutionnel dans les Caraïbes. Elle a commencé à opérer en 1970. Actuellement, le siège de l'institution, qui compte 25 membres, se trouve à Wildley, Saint Michael (Barbade).

- **Principaux domaines d'intervention:**
Domaines prioritaires d'investissement
 - › Infrastructure économique et sociale.
 - › Education et formation.
 - › Agriculture et développement rural.
 - › Développement du secteur privé.
 - › Eau et assainissement.
 - › Gestion de l'environnement.
 - › Résilience climatique.
 - › Efficacité énergétique.
 - › Énergie renouvelable.
 - › Gestion des risques de catastrophe.
- **Instruments de financement:** prêts, subventions, programmes d'action, assistance technique visant à garantir le financement. Le seuil minimal d'engagement en ce qui concerne les prêts de la BDC aux prestataires du secteur public correspond à 200 000 USD.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** la priorité de la BDC est la productivité des entreprises ainsi que les infrastructures et les services qui soutiennent cette productivité et le développement social et communautaire. La BDC exige généralement des emprunteurs qu'ils utilisent les procédures de mise en concurrence pour la sélection des prestataires.

- **Coordonnées:** <http://www.caribank.org/about-cdb/contact-us>

- **Adresse:**

Caribbean Development Bank
P.O. Box 408
Willey
ST. MICHAEL
BARBADE, W.I. BB11000
Téléphone: (246) 431-1600
Télécopie: (246) 426-7269
Adresse électronique: info@caribank.org

Groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)

Le Groupe ACP s'occupe de la coopération européenne avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), conformément aux dispositions de l'Accord de Cotonou. Ce dernier, signé en 2000, est l'accord de partenariat le plus complet entre l'Union européenne et les pays en développement. Il prévoit un cadre pour la coopération au développement et dans le domaine des échanges et comporte une dimension politique. Il a pour ultime objectif d'éradiquer la pauvreté dans les pays ACP.

- **Objectifs principaux:** faire reculer et éradiquer la pauvreté, encourager le développement durable et intégrer progressivement les pays du Groupe ACP dans l'économie mondiale.
- **Principaux domaines d'intervention:** la plupart des domaines d'intervention sont discrétionnaires et comprennent les secteurs des communications et des transports, le développement des TIC ainsi que le recul de la pauvreté, le développement durable et le commerce international. Les pays du Groupe ACP sont convenus de concentrer, à partir de 2020, la coopération autour de trois domaines principaux:
 - › Commerce, investissement, industrialisation et services.
 - › Coopération au développement, technologie, sciences et innovation.
 - › Dialogue politique.

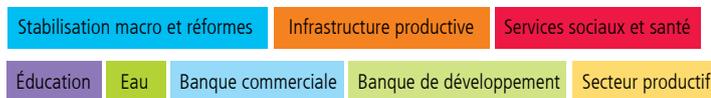
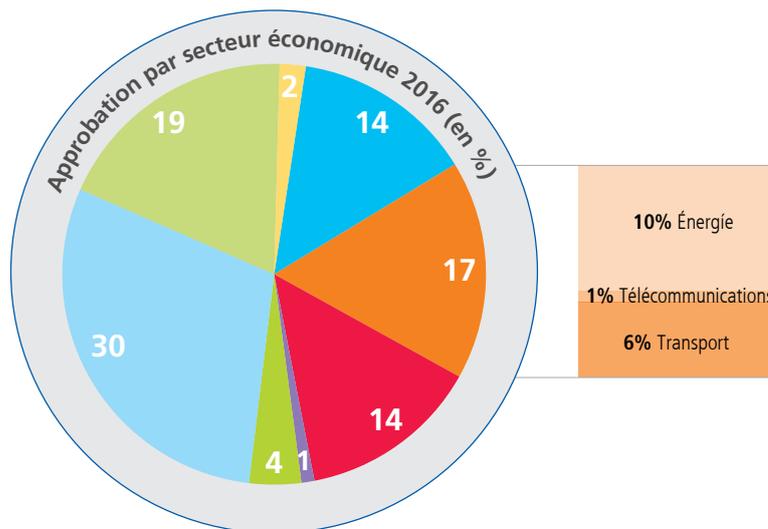
Le cadre de coopération et les guides stratégiques sont élaborés en fonction des circonstances propres à chaque pays et conçus de façon à permettre à chacun de s'approprier les réformes sociales et économiques et d'encourager la participation de partenaires privés de la société civile au processus de développement.

- **Instruments de financement:** des appels à propositions EuropeAid-ACP sont publiés. Le Groupe ACP fait office d'intermédiaire (il donne des informations, répond aux questions, etc.).
- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** Assistance financière:
 - › aux pays du Groupe ACP, aux organisations régionales ou internationales;
 - › aux organes conjoints formés par les pays du Groupe ACP et de l'Union européenne;
 - › aux organismes publics ou semi-publics nationaux et/ou régionaux;
 - › aux autorités ou services municipaux et aux institutions financières correspondantes;
 - › aux banques de développement, aux entreprises, aux établissements commerciaux et aux autres opérateurs privés;
 - › les intermédiaires financiers du Groupe ACP ou de l'Union européenne financent et appuient l'investissement privé dans les pays du Groupe ACP;
 - › aux agences de coopération décentralisées.
- **Demande de financement:** les pays du Groupe ACP et de l'Union européenne sont conjointement chargés:
 - › d'établir des lignes directrices pour la coopération financière dans le cadre des institutions conjoints;
 - › d'élaborer une planification indicative;
 - › d'évaluer les projets et les programmes;
 - › de garantir l'égalité de traitement entre les candidats et les prestataires;
 - › de mesurer l'impact (contrôle et évaluation);
 - › de garantir l'efficacité, l'efficience et la rapidité des projets ainsi que de leur mise en pratique.
- **Coordonnées:** <http://www.acpsec.org/en/secretariat/contact.htm>
- **Adresse:**
Avenue George Henri, 451
1200 BRUXELLES
BELGIQUE

Sa mission consiste à appuyer le développement durable de ses pays actionnaires ainsi que l'intégration régionale. Elle est au service des secteurs public et privé, proposant des produits et services financiers divers à un grand éventail de clients, notamment les gouvernements des États actionnaires, des institutions financières et des entreprises publiques et privées.

Ses activités principales sont les suivantes: faire office d'intermédiaire financier en mobilisant des ressources dans les pays industrialisés pour les transférer vers la région, financer le développement d'infrastructures productives, promouvoir le développement, encourager le commerce et les investissements et appuyer le milieu des affaires.

- **Objectifs principaux:** promouvoir le développement durable et l'intégration régionale en réunissant les fonds nécessaires pour assurer la prestation de différents services financiers aux secteurs public et privé des États membres. Structure financière des projets publics et privés.
- **Principaux domaines d'intervention:** en 2016, les investissements ci-après ont été approuvés, classés par secteur:



Banque de développement d'Amérique latine

La Banque de développement d'Amérique latine (SAD) a pour mission d'encourager le développement durable et l'intégration régionale en Amérique latine au moyen du financement de projets des secteurs public et privé, de la mise à disposition d'une coopération technique et d'autres services spécialisés. Créée en 1970 et composée à l'heure actuelle de 19 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Europe, ainsi que de 13 banques privées, elle est l'une des principales sources de financement multilatéral et un puits important de connaissances pour la région.

- › Banque commerciale (30%)
- › Banque de développement (19%)
- › Infrastructure productive (17%)
- › Stabilisation macroéconomique et réformes (14%)
- › Services sociaux et santé (14%)
- › Eau (2%)
- › Secteur productif (2%)
- › Éducation (1%)

- **Produits et services:**
 - › Prêts
 - › Financement structuré
 - › Conseil financier
 - › Garanties et cautions
 - › Garanties partielles
 - › Participation en actions
 - › Services de trésorerie
 - › Coopération technique
 - › Lignes de crédit
 - › Cofinancement

- **Prêts:**

Les prêts sont le mode opératoire principal de la SAD; ils peuvent être à court terme (un an), à moyen terme (de un à cinq ans) et à long terme (plus de cinq ans) et de différents types: prêts à des fins commerciales (avant et après expédition) et de fonds de roulement, prêts destinés à des projets et à garantie limitée.

La SAD pourra financer des opérations avec risque souverain et les opérations de clients sans risque souverain. Les prêts peuvent être accordés à toutes les étapes d'exécution des projets. En revanche, dans certains cas et dans le cadre d'une relation de crédit intégral, la SAD peut accorder à des entreprises ou à des institutions financières des prêts pour l'exécution d'opérations commerciales visant à encourager les exportations et des prêts destinés aux fonds de roulement.

La SAD peut financer un large éventail de projets, par exemple des plans d'infrastructure sur la voirie, les transports, les télécommunications, la production et le transport de l'énergie, l'eau et l'assainissement ainsi que les projets encourageant le développement transfrontalier et l'intégration physique entre les pays actionnaires.

En ce qui concerne l'industrie, la SAD investit dans des projets visant à augmenter et moderniser la capacité productive ainsi qu'à faire rentrer les entreprises des pays actionnaires sur les marchés régionaux et mondiaux.

Ce mode d'action offre plusieurs avantages:

- Accès à des délais de financement plus longs grâce à l'appui d'une institution multilatérale et permettant de répondre aux besoins (à court, à moyen et à long terme simultanément).
- Flexibilité et adaptabilité.

Les prêts constituent un accord entre la SAD et son client en vertu duquel le client s'engage à rembourser à la SAD, dans le délai convenu, la somme d'argent versée à une fin donnée, de même que les intérêts, les commissions et les autres frais accordés entre les parties.

Sont susceptibles d'être financées les opérations présentées par les gouvernements des pays actionnaires ainsi que par les entreprises du secteur privé ou mixte appartenant à différentes branches.

- **Coordonnées:** <https://www.caf.com/es/sobre-caf/contacto/>

- **Adresse:**
CAF

Av. Luis Roche, Torre CAF

ALTAMIRA, CARACAS

RÉP. BOLIVARIENNE DU VENEZUELA

Téléphone: +58 (212) 209 2111 (guichet)

Télécopie: +58 (212) 209 2444

Adresse électronique: infocaf@caf.com

2.2.2

Banques commerciales

Outre le financement public qui peut être obtenu auprès des banques multilatérales, les banques commerciales peuvent constituer une autre source de financement. Toutefois, pour que le secteur postal attire les capitaux privés, les prêteurs doivent pouvoir compter sur la capacité des gouvernements à garantir l'instauration d'un cadre juridique stable pour le secteur assorti d'instruments réglementaires à même de susciter l'implication et l'investissement du secteur privé. L'État a ainsi pour mission de renforcer la compétitivité et le niveau d'exploitation des marchés ouverts aux opérateurs privés.

2.2.3

Autres organismes internationaux de financement

L'UPU, en tant qu'institution des Nations Unies, a noué ces dernières années de nombreux contacts avec d'autres institutions, œuvrant ainsi au développement de différents projets et obtenant des fonds supplémentaires auprès de ses pairs. Vous trouverez ci-après une description du fonctionnement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'EuropeAid en matière de distribution des fonds.

Programme des Nations Unies pour le développement

Présent dans 170 pays et territoires, le PNUD contribue à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités et l'exclusion. Sa mission consiste à aider les pays à élaborer des politiques, à nouer des alliances, à développer des compétences en leadership, à renforcer leurs capacités institutionnelles et à améliorer leur résilience afin qu'ils progressent sur la voie du développement.

Principaux résultats pour la période 2014–2017

- Développement durable
 - › 24,7 millions de personnes (dont 51% de femmes) ont bénéficié des initiatives destinées à améliorer les moyens de subsistance dans 119 pays.
 - › Plus de deux millions de nouveaux emplois (dont 36% d'emplois féminins) ont été créés dans 98 pays.
 - › Des plans d'action ont été élaborés dans 35 pays pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement non encore atteints et assurer la transition vers les Objectifs de développement durable.
 - › Des mesures en faveur d'un développement à faibles émissions et résilient face aux changements climatiques ont été mises en œuvre dans 94 pays.
- Gouvernance démocratique
 - › Près de 75 millions de nouveaux électeurs ont été inscrits dans 40 pays.
 - › Plus de 3,2 millions de personnes dans 35 pays ont pu accéder à des services d'aide juridictionnelle.
 - › Deux millions de personnes dans 22 pays ont bénéficié d'un traitement antirétroviral.
 - › 27,6 millions de personnes ont pris part à des actions de communication en faveur d'un changement de comportement face au VIH dans 24 pays.
- Renforcement de la résilience
 - › Dans 58 pays, 1239 nouveaux plans de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux catastrophes ont été mis en place aux niveaux national et supranational.
 - › Trente-huit pays ont adopté des dispositions législatives et réglementaires relatives aux risques liés aux catastrophes et aux changements climatiques.
 - › Plus de 5,3 millions de personnes bénéficient d'un meilleur accès à l'énergie dans 50 pays.
 - › Au total, 240 systèmes intégraux d'alerte précoce ont été mis en place dans 30 pays.
 - › Ce sont 481 plans et programmes fondés sur les évaluations des risques liés aux catastrophes et aux changements climatiques qui ont été élaborés dans 36 pays.
- **Instruments de prêt:** solutions et conseils stratégiques et éthiques. Pour mener à bien ses programmes, le PNUD fait appel

à des spécialistes et à des organisations non gouvernementales, à des institutions spécialisées du système des Nations Unies et à des organismes de recherche.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** les fonds de base du PNUD sont destinés à hauteur de 85% aux pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur ou égal à 750 USD. Les contributions du PNUD vont en majorité au secteur public (grands organismes de développement, ministères et commissions électorales) dans le but de développer les capacités institutionnelles permettant d'atteindre les objectifs de développement humain. Le PNUD mobilise et gère les fonds qui lui sont confiés par les pays bénéficiaires eux-mêmes.
- **Coordonnées:** <http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/contact-us.html>
- **Programme des Nations Unies pour le développement**
One United Nations Plaza
NEW YORK, NY 10017
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
Télécopie: +1 (212) 906-5364

EuropeAid

L'Union européenne est, à travers la Commission européenne, l'un des principaux bailleurs de fonds destinés à des projets de développement; elle est en effet à l'origine de plus de 50% de l'aide au développement à l'échelle mondiale.

La Commission mène des actions dans plus de 150 pays et est le deuxième bailleur de fonds le plus important au monde pour l'aide humanitaire.

L'aide extérieure de la Commission européenne passe par EuropeAid, la Direction générale de la Commission européenne chargée de la question. Son objectif est de maximiser l'impact des fonds destinés à l'aide extérieure. EuropeAid met en application les instruments d'aide extérieure de la Commission, qu'il s'agisse de ceux qui sont financés par le budget de l'Union européenne ou de ceux qui relèvent du Fonds européen de développement (FED). EuropeAid est chargé de verser les aides et de veiller à la qualité et à l'efficacité de l'aide apportée.

- **Objectifs principaux:**
EuropeAid est chargé de formuler la politique de développement et les politiques thématiques de l'Union européenne visant à faire reculer la pauvreté dans le monde et à encourager une économie durable, le développement social et écologique, la démocratie, l'État de droit, la gouvernance et le respect des droits de la personne, en particulier au moyen de l'aide extérieure. EuropeAid encourage la coordination entre l'Union européenne et ses États membres en matière de coopération et de développement et s'occupe de la représentation extérieure de l'Union européenne dans ce domaine.

- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** Conditions

d'admissibilité pour l'appui budgétaire:

- › Il convient de mettre en place ou d'appliquer un programme de développement sectoriel ou national, ou encore des politiques de réforme et des stratégies bien définies.
- › Un cadre macroéconomique axé sur la stabilité doit être élaboré ou appliqué.
- › Un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion des finances publiques doit être élaboré ou appliqué.
- › La Commission européenne ne réalise aucun suivi de la comptabilité relative à l'utilisation ultérieure de ces fonds au moyen, par exemple, de l'apurement des comptes. Les autorités nationales sont responsables du suivi, du contrôle et de l'audit des fonds publics.

- **Coordonnées:** http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm.

EUROPAID: info@ec.europa.eu

- **Adresse:**

EuropeAid
Direction générale des relations extérieures
Commission européenne
EuropeAid H/5 L41 7/52, Wetstraat, 200
1049 BRUXELLES
BELGIQUE
Téléphone: (+32) 02 299 11 11
Télécopie: (+32) 02 299 64 07

2.2.3.1

Institutions bilatérales

Depuis quelques années, le nombre d'institutions de financement du développement a explosé, et il existe à l'heure actuelle plus de 70 institutions bilatérales (dont les détenteurs sont des pays industrialisés ou en développement qui deviennent bailleurs de fonds internationaux), environ 260 organismes multilatéraux et un grand nombre de fonds mondiaux et de fondations privées. En revanche, une part importante de l'action du système international de coopération au développement est menée via des institutions bilatérales. Voilà pourquoi il est important que les pays apprennent également à connaître le fonctionnement de ces institutions.

Les priorités des objectifs de l'aide varient d'une institution bilatérale à l'autre, ce qui ne permet pas de présenter un cadre général applicable à toutes. En revanche, il est possible de relever des axes d'action transversaux communs à toutes:

- Égalité entre les hommes et les femmes.
- Lutte contre la pauvreté.
- Protection de l'environnement.
- Défense des droits de la personne.

En évoquant les priorités sectorielles, même si les processus de formulation et de présentation de projets varient d'une institution à l'autre, on peut également mettre en avant les grandes priorités qui prévalent le plus souvent:

- Couverture des besoins essentiels.
- Éducation et santé.
- Développement des fondements économiques. Dans cette section, il convient de mettre en avant trois domaines pertinents:
 - › Développement des infrastructures.
 - › Promotion des avancées techniques dans les différentes activités qui constituent la structure productive afin de permettre au pays de jouer un rôle sur la scène internationale.
 - › Promotion de l'initiative privée au moyen de l'essor des initiatives entrepreneuriales et du bon fonctionnement des marchés.
- Renforcement des institutions et de la bonne gouvernance.

Eu égard aux priorités transversales énumérées, il apparaît clairement que le secteur postal en tant que tel n'est en général pas une priorité pour les différentes institutions. Voilà pourquoi il est important d'insister sur le fait que les responsables de la politique sectorielle postale et/ou l'opérateur désigné doivent s'assurer que leurs gouvernements respectifs incluent le secteur postal dans le plan de développement national à l'heure de négocier des accords de coopération avec les différentes institutions.

La stratégie pour arriver à inclure le secteur postal dans les plans de développement peut être variable d'un pays à l'autre, mais il est clair que le développement du réseau postal peut parfaitement s'inscrire dans le développement des infrastructures et, en outre, que le développement du marché postal permet au pays de jouer un rôle sur la scène internationale.

Par ailleurs, pour pousser les gouvernements à inclure le secteur postal dans leurs plans de développement, il est important d'évoquer le rôle que le développement du réseau postal peut jouer pour atteindre les objectifs poursuivis par les bailleurs de fonds. En ce sens, il conviendrait de faire référence à d'autres objectifs plus généraux de la coopération internationale ou sur le plan national sans se limiter au développement du réseau postal dans la formulation des projets en lien avec la réforme postale ou à l'heure de chercher à intégrer le secteur postal dans les plans de développement national.

Vous trouverez ci-dessous certaines des institutions bilatérales qui font référence à des domaines en lien avec le secteur postal.

Agence française de développement

L'Agence française de développement (AFD) est une banque publique et solidaire. Elle est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, les pays émergents et l'Outre-mer.

L'AFD intervient dans de nombreux secteurs:

- Énergie.
- Santé.
- Biodiversité.
- Eau.
- Numérique.
- Formation.

Elle accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, et son action s'inscrit pleinement dans le cadre des Objectifs de développement durable.

L'AFD est présente dans 108 pays via un réseau de 85 agences; elle finance plus de 2500 projets de développement.

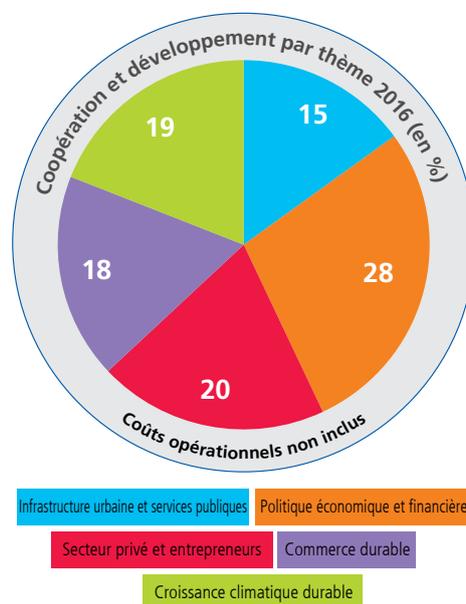
- **Instruments de financement:** prêts, subventions, garanties, C2D (contrat de désendettement et de développement). Principales formules relatives aux demandes de financement: http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets_efd/pour-un-projet/Modeles-de-convention
- **Critères pour l'évaluation de la demande et autres informations:** les demandes de financement sont présentées par les promoteurs locaux aux agences de l'AFD, qui cernent les projets et vérifient qu'ils sont conformes aux stratégies sectorielles et géographiques de l'AFD. Les entreprises et les prestataires de services sont choisis au moyen d'un concours organisé par le responsable de projet en vertu de la réglementation nationale; l'AFD n'intervient pas dans le choix des entreprises, mais vérifie la légalité de la procédure.
- **Demande de financement:** Gestion du cycle de projet: http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/projets_adf/pour-un-projet/les-etapes-cles-d-un-projet/Cycle-projet.
Base de données des projets: <http://www.afd.fr/base-projets/listerProjets.action>
- **Coordonnées:** <https://www.afd.fr/fr/contacter-afd>
- **Adresse:**
AFD
5 Rue Roland Barthes
75 598 PARIS CEDEX 12
FRANCE

Suisse – Centre de prestations coopération et développement économiques

Le centre de prestations Coopération et développement économiques est rattaché au Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Il contribue à la réalisation des objectifs stratégiques de la politique économique extérieure de la Suisse.

Il coopère à l'échelle bilatérale et multilatérale avec de nombreuses organisations partenaires. Il s'appuie sur les connaissances spécialisées en matière de politique économique et commerciale du SECO et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Il met à profit ces connaissances, par exemple en ce qui concerne la situation géographique et la politique du marché du travail, le renforcement de la position concurrentielle ou encore la relation avec l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation de coopération et de développement économiques, dans des domaines spécifiques de la coopération au développement.

- **Objectifs principaux:** appuyer l'intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale et promouvoir leur croissance durable en contribuant ainsi à réduire la pauvreté.
- **Principaux domaines d'intervention:** infrastructure urbaine et services publics, politiques économiques et financières, secteur privé, commerce durable et développement respectueux de l'environnement.



- **Coordonnées:** <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/en/home/about-us/contact.html>

- **Adresse:**
Coopération et développement économiques
Secrétariat d'État à l'économie
Holzikofenweg 36
3003 BERNE
SUISSE
Téléphone: +41 (0) 58 468 60 56
Adresse électronique:
info.cooperation@seco.admin.ch

Département pour le développement international du Royaume-Uni

Le Département pour le développement international (DFID) dirige l'action du Royaume-Uni en vue d'éradiquer l'extrême pauvreté. Il aborde les défis mondiaux de notre époque, notamment la pauvreté et la maladie, les migrations de masse, l'insécurité et les conflits. Son objectif consiste à construire un monde plus sûr, plus sain et plus prospère pour les populations des pays en développement ainsi qu'au Royaume-Uni.

Le DFID est un département ministériel appuyé par deux agences et organismes publics.

- **Priorités**
 - › Consolidation de la paix, de la sécurité et de la gouvernance à l'échelle mondiale.
 - › Renforcement de la résilience et de la riposte à la crise.
 - › Promotion de la prospérité mondiale.
 - › Lutte contre l'extrême pauvreté et aide aux populations les plus vulnérables de la planète.
 - › Utilisation des fonds à bon escient.
- **Procédure de demande de financement:** le Département travaille avec les gouvernements des pays en développement ainsi qu'avec des organisations humanitaires, commerciales et internationales, notamment la Banque mondiale, les institutions des Nations Unies et la Commission européenne.
- **Coordonnées:** <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Contact-us>
- **Adresse:**
DFID
Adresse du Siège (Londres)
22 Whitehall
LONDON
SW1A 2EG
ROYAUME-UNI
Téléphone: 020 7023 0000

Agence suédoise de coopération internationale au développement

L'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASCOI) est une agence gouvernementale qui mène des actions pour le compte du Parlement et du Gouvernement suédois afin de faire reculer la pauvreté dans le monde. Elle contribue par ses travaux à mettre en œuvre la politique suédoise pour le développement mondial.

L'agence met en application la politique de développement de la Suède, dont les objectifs sont les suivants:

- Permettre aux personnes vivant dans la pauvreté d'améliorer leurs conditions de vie.
- Coopérer avec les pays d'Europe de l'Est pour mettre en place des réformes.
- Distribuer de l'aide humanitaire aux personnes ayant besoin d'assistance.

Elle mène des actions de coopération au développement avec 35 pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine. Le choix des pays bénéficiant de cette coopération dépend des décisions politiques prises par le Gouvernement suédois.

- **Principaux domaines d'intervention:**
 - › Démocratie.
 - › Droits de la personne et égalité entre les hommes et les femmes.
 - › Possibilités économiques.
 - › Connaissances.
 - › Santé et développement social.
 - › Amélioration de la protection de l'environnement.
 - › Paix et sécurité.
- **Procédure de demande de financement:** la Suède apporte son aide à des gouvernements, à des institutions, au secteur privé, à des organisations et à des particuliers issus de pays pauvres. .
- **Instruments de prêt:** financement de projets avec la participation du secteur privé:
 - › Financement direct des fusions d'entreprises.
 - › Garanties, prêts ou financements accordés à un client de l'entreprise, le plus souvent, à une agence ou à une entreprise publique.
 - › Investissements ou prêts destinés aux entreprises dans des pays en développement financés au moyen de Sefund, l'organisation de capital-risque, et par la Société financière internationale (IFC), qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale.
 - › Financement du projet de l'un des partenaires qui collabore aux thèmes traités par SIDA.
- **Coordonnées:** <http://www.sida.se/English/Contact-us/Sida-i-Sverige/>
- **Adresse:**
SIDA
Valhallavägen 199
105 25 STOCKHOLM
SUÈDE
Téléphone: +46 (0)8 – 698 50 00
Adresse électronique: sida@sida.se

2.3

Rôle de l'Union postale universelle

En raison de la situation précaire dans laquelle se trouvent les services postaux dans un grand nombre de pays en développement, l'UPU a un rôle crucial à jouer pour la promotion du développement du secteur postal. En outre, l'Union peut également œuvrer au renforcement du secteur auprès des banques de développement et plus généralement auprès des organisations pour le développement. En tant qu'institution spécialisée du système des Nations Unies, l'UPU doit également nouer des relations plus étroites avec les principales institutions des Nations Unies.

2.3.1

Relation entre l'Union postale universelle et la Banque mondiale

La Banque mondiale est un allié de poids pour l'UPU et ses membres. Il n'en reste pas moins que, lorsque la Banque mondiale décide d'investir dans le secteur postal, elle dicte habituellement des conditions nécessitant de libéraliser le marché et les systèmes de commercialisation de l'opérateur désigné. D'une certaine manière, la Banque mondiale dicte le processus de réforme lorsqu'elle accorde un financement.

L'UPU peut développer ses relations avec la Banque mondiale à plusieurs niveaux. Dans un premier temps, elle peut s'efforcer de faire en sorte que la Banque mondiale investisse dans le secteur postal; à un autre niveau, elle peut chercher à influencer le type de réforme menée à bien.

Ces relations peuvent permettre d'asseoir l'importance du secteur postal afin de garantir un développement économique plus large et définir les paramètres régissant la collaboration entre les deux organisations afin de fixer la voie à suivre pour le secteur postal et l'investissement dans ce domaine.

L'UPU planche déjà sur des modèles économiques et a présenté des travaux qui démontrent l'importance du secteur postal. Il convient que ces études continuent et bénéficient de l'appui des économistes de la Banque mondiale.

La Banque mondiale mène des actions d'envergure dans le domaine du développement urbain et met actuellement en application plusieurs projets dans le monde entier visant à faire en sorte que chacun ait une adresse. L'UPU œuvre également beaucoup dans ce domaine et possède des connaissances considérables dont elle pourrait faire profiter la Banque mondiale. Les deux organisations pourraient tirer profit de leurs connaissances mutuelles pour apporter des solutions meilleures.

2.3.2

Rôle de l'Union postale universelle dans le développement postal national

Les services postaux financiers sont particulièrement importants. La Banque mondiale a reconnu l'importance du secteur postal pour faire de l'inclusion financière une réalité en raison de la capillarité du réseau postal, qui permet d'accéder à des populations vivant dans des zones rurales ou reculées d'où les banques sont absentes. La collaboration régulière entre ces deux organisations pourrait permettre de mettre en avant le rôle joué par le secteur postal en matière de développement et d'inclusion sociale.

L'UPU doit jouer un rôle essentiel dans le développement postal national, encore une fois à différents niveaux: sur le plan politique, car l'UPU peut faire la promotion de la réforme de l'opérateur désigné au niveau gouvernemental, ainsi que sur le plan technique. De nombreux opérateurs désignés n'ont pas la capacité d'aller de l'avant dans la réforme sans aide extérieure. Deux exemples, ceux du Paraguay et du Lao (Rép. dém. pop.), montrent que l'appui ininterrompu de l'UPU est fondamental pour mener à bien avec succès le processus de réforme. Cet appui peut prendre plusieurs formes: au Lao (Rép. dém. pop.), ce sont des connaissances qui ont été mobilisées afin de démontrer le lien entre le développement postal et le développement du pays au sens plus large. Au Paraguay, il s'agissait d'une intervention politique, puisque la présence d'un agent de l'UPU ouvre des portes politiques qui sont habituellement fermées aux responsables de l'opérateur désigné.

Dans ces deux cas, l'étape suivante recommandée pour la réforme postale est que l'UPU dirige des ateliers sur le développement postal. Mais la relation doit également se poursuivre une fois ces ateliers terminés, en fonction du résultat de chacun. Si le résultat est positif, l'UPU doit continuer à encourager le processus de réforme en collaboration avec le pays concerné en contribuant à l'élaboration du plan intégral de réforme et de développement postal et en accompagnant le pays tout au long des différentes étapes. Si le résultat de l'atelier est négatif, l'UPU doit envisager s'il convient de transférer les ressources engagées vers un pays où la réforme peut être menée à bien.

2.3.3

Relation entre l'Union postale universelle et les organisations pour le développement

L'UPU communique constamment avec les grandes organisations pour le développement, en particulier avec celles qui appartiennent au système des Nations Unies, dans le but de promouvoir le développement postal. Le PNUD a déjà mis en place des projets en faveur du développement postal et l'UPU peut mettre en avant l'importance du secteur postal pour garantir des investissements futurs. Ces dernières années, l'UPU a signé des protocoles d'accord avec différentes institutions du système des Nations Unies comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ou d'autres organismes comme l'initiative Aide pour le commerce (Aid for Trade), pilotée par l'OMC. Ces travaux ont permis de donner à l'UPU et au secteur postal dans son ensemble une plus grande visibilité.

2.3.4

Assistance de l'Union postale universelle et des Unions restreintes

Dans la recherche de financements, les Unions restreintes jouent un rôle essentiel. L'UPU et les Unions restreintes s'efforcent de donner plus de visibilité au secteur postal et d'appuyer les pays dans la recherche de financements. Il convient d'organiser régulièrement des séminaires portant sur la recherche de financements et le partage d'expériences ainsi que de mettre à jour périodiquement le présent guide.

Les Unions restreintes et les Coordonnateurs régionaux sont des «antennes» qui permettent de détecter les possibilités de financement dans leurs régions respectives. Il n'en reste pas moins que, dans toute activité liée à la recherche de financements, la participation du Bureau international est incontournable pour garantir des contacts réguliers avec les principaux organismes de financement.



Procédures

3.1

Récapitulatif des étapes à suivre pour bénéficier d'un financement extérieur

Il s'agit de la partie de ce module dont la finalité est la plus pratique. À ce titre, elle fournit des informations précises en ce qui concerne le fond et la forme des procédures applicables à l'obtention d'un financement extérieur, mais aussi sur les différents acteurs amenés à intervenir dans ce processus.

Il y a quelques années, un modèle a été conseillé aux pays sur la procédure à suivre pour obtenir des financements. Voici les étapes:



Ce modèle reste d'actualité, même si l'ordre des étapes peut varier. Certains pays devront s'assurer du soutien des institutions de financement avant de pouvoir convaincre le gouvernement de la nécessité de la réforme postale. Il faudra également comprendre les besoins des institutions de financement avant de réaliser une étude de cas. Voilà pourquoi le modèle devra être adapté pour répondre aux besoins de chaque pays. Quoi qu'il arrive, le processus commence à la première étape par l'évaluation de la nécessité ou non de la réforme et prend fin avec la concession ou le financement à l'étape 8. En cas d'accord, l'étape 7 est importante, car elle définit l'investissement attendu dans le secteur postal de la part de la banque de développement ou de l'organisme de financement, grâce à une analyse approfondie de l'investissement nécessaire et des bénéfices attendus.

Vous trouverez ci-dessous dans les grandes lignes une description générale de la procédure à suivre pour obtenir un financement.

Étape 1 – Évaluer la nécessité d'une réforme

Une réforme postale est-elle nécessaire dans votre pays? Pour apporter une réponse pertinente à cette question, il conviendra d'étudier:

- les prestations actuelles du service postal universel (qualité, couverture et caractéristiques);
- les tendances qui se dégagent sur le marché postal national;
- les besoins de la clientèle;
- les résultats financiers;
- la qualité de service;
- la situation actuelle de l'opérateur désigné;
- les pratiques de gestion commerciale.

La nécessité d'une réforme postale pourra être mise en avant par le gouvernement ou par l'opérateur désigné, même, si dans ce cas, la collaboration du milieu politique sera indispensable pour parvenir à mettre en œuvre une telle réforme. Elle pourra également être dictée par l'adoption d'une nouvelle législation.

Étape 2 – S'assurer le soutien du gouvernement

La réforme postale passe par des changements dans la législation et la réglementation qui ne peuvent avoir lieu sans l'intervention du gouvernement. Il est par conséquent indispensable de s'assurer de la collaboration du milieu politique au plus haut niveau possible afin d'obtenir l'appui des ministères concernés.

Étape 3 – Monter un dossier

Il est nécessaire de constituer un dossier solide décrivant les buts et objectifs de la réforme pour convaincre les responsables gouvernementaux et institutions de financement de l'importance de la réforme et des besoins du projet. Il convient également de les sensibiliser à son impact sur toute l'économie du pays. Un tel profil de projet sera déterminant lors des entretiens initiaux avec les organisations intéressées.

Étape 4 – Identifier les institutions de financement

Il est important d'identifier les différentes institutions de financement et de bien les distinguer en fonction de leurs spécificités.

En principe, elles entrent dans deux grandes catégories:

- Institutions octroyant des prêts principalement destinés à financer des programmes de réforme en soi (accords commerciaux). Exemple: banques.
- Institutions fournissant des aides financières prioritairement affectées aux études des types de réforme à mettre en œuvre (assistance technique). Exemple: gouvernements des pays industrialisés et Union européenne.

Étape 5 – Intervenir auprès des institutions de financement et de coopération technique

Pour être en mesure de fournir de solides arguments dès les premiers contacts avec des institutions de financement, il est recommandé de préalablement prendre conseil auprès des interlocuteurs suivants:

- Bureau international de l'UPU.
- Coordonnateur régional de projet de l'UPU.
- PNUD.
- Unions restreintes

Il est important d'être bien au fait des buts et programmes des bureaux locaux de toutes les institutions de financement internationales et de recenser l'ensemble des informations disponibles qui faciliteront l'élaboration d'un profil de projet.

Ces informations serviront à mettre au point l'approche qui conviendra le mieux aux bailleurs de fonds concernés.

Étape 6 – Établir une démarche d'étude

L'institution de financement exposera les procédures à suivre par le pays dans le cadre de la phase initiale d'entretiens, ce qui imposera à ce dernier de prendre certaines mesures en vue de remplir les conditions ouvrant droit à un financement. Ces exigences pourront également servir de fils conducteurs au pays pour la mise au point de sa démarche d'étude.

Étape 7 – Analyser la situation

Une analyse de la situation est une étude approfondie intégrant:

- un bilan détaillé des services postaux;
- la fixation d'objectifs et d'échéances à respecter dans la démarche de développement;
- le recensement des domaines nécessitant des investissements.

Cette étude se fonde sur le dossier monté – ou profil de projet élaboré – au départ à l'étape 3, puis finalisé à l'étape 6. Théoriquement, l'institution de financement devrait déjà avoir approuvé le projet avant la réalisation de cette étude.

Étape 8 – Soumettre une demande de financement

- Démontrer que les fonds approuvés seront investis en bonne et due forme.
- Fournir des garanties de remboursement du prêt (préciser l'origine des revenus), le cas échéant.
- Faire preuve d'une aptitude à opérer des transformations organisationnelles ou des changements de tarifs et à lancer ou modifier certains produits.
- Apporter la preuve du rendement des capitaux investis (ROI).
- Présenter des estimations suffisamment précises des coûts à encourir pour atteindre les buts et objectifs établis.
- Soumettre un calendrier.
- Énumérer toutes les sources consultées et les personnes contactées dans le cadre des études menées à l'appui de la demande de financement.

Ces éléments devront être élaborés en concertation avec les représentants compétents du gouvernement qui, de ce fait, montreront leur appui à la réforme postale.

La proposition devra fournir des informations sur:

- l'environnement général dans le secteur cible, le cadre juridique applicable, la structure organisationnelle, les services existants, les ressources humaines et les analyses financières;
- la justification du projet, ou le rapport entre le projet et le plan de développement national, la situation actuelle et les problèmes à résoudre ainsi que la situation envisagée à l'achèvement du projet;
- les objectifs du projet: avantages attendus et activités requises;
- les responsabilités et obligations des différentes parties prenantes;
- les mécanismes de suivi et de contrôle.

Autres éléments importants:

- Plan de travail.
- Missions des consultants.
- Programmes de formation prévus et matériel correspondant.
- Contributions du pays, en espèces et en nature.
- Autres apports et sources de financement.
- Los aportes financieros y sus fuentes

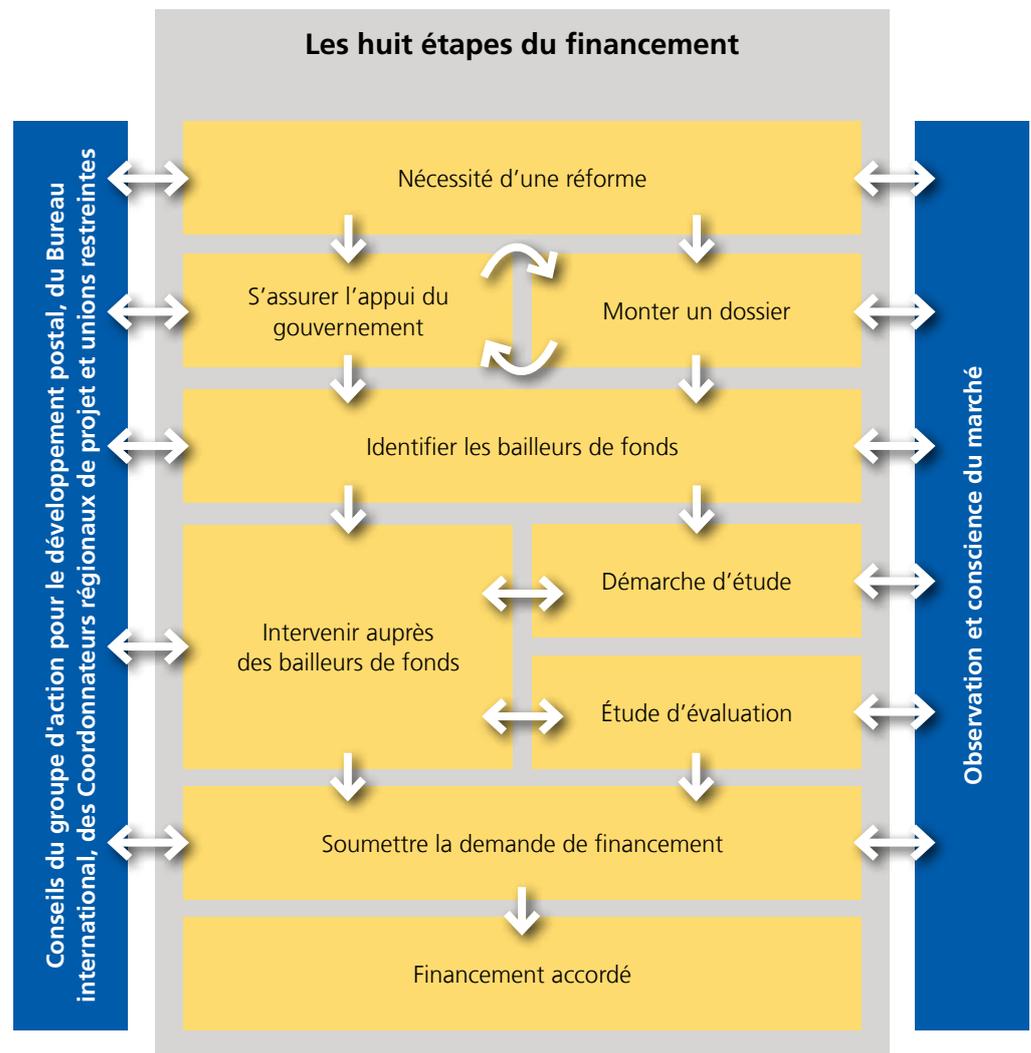
En esta presentación, es conveniente poner particular atención en el resultado económico, el cual será decisivo para la toma de decisiones por parte del proveedor de fondos. Los datos, la información y los análisis se expresarán en los formatos utilizados por las instituciones financieras para analizar el aspecto económico de un proyecto.

Il est conseillé d'axer la proposition sur le résultat économique, car il s'agit là d'un facteur déterminant pour la prise de décisions par les bailleurs de fonds. Toutes les données, informations et analyses correspondantes doivent être présentées sur les formules normalisées qu'utilisent les institutions financières pour examiner la faisabilité économique des projets.

En somme, c'est au moment où les grands décisionnaires de l'État auront été sensibilisés par les responsables de l'opérateur désigné à l'importance de saisir les enjeux et opportunités dont sont porteuses les tendances de libéralisation du marché et d'intensification de la concurrence qu'ils pourraient commencer à véritablement appréhender l'intérêt du projet de réforme postale proposé.

En résumé, le projet de réforme postale sera composé d'un bilan de la situation actuelle, d'une description des activités de projet envisagées et d'une présentation générale des résultats escomptés. Il sera soumis à l'approbation du gouvernement avant d'être présenté aux institutions de financement concernées. Pour se donner tous les moyens de faire approuver un tel projet, il est vivement conseillé d'avoir recours aux avis et à l'assistance des structures d'appui de l'UPU, telles que ses Coordonnateurs régionaux de projet et experts, mais aussi, le cas échéant, de le faire valider par le Bureau international de l'UPU et les Unions restreintes.

La figure ci-après récapitule les différentes étapes de ce processus.



Les annexes ci-après présentent les différentes formules types servant à recenser les données nécessaires à l'appui de l'étude de préévaluation.

Étude de préévaluation

PAYS

Informations fournies par (nom du responsable du bureau)

Date

Données socioéconomiques

	2014	2015	2016	2017	2018
Région					
Population					
Densité de population					
Croissance annuelle moyenne de la population					
› PIB total (en milliards de dollars des États-Unis)					
› PIB par habitant (en dollars des États-Unis)					
› Évolution du PIB					
Taux d'inflation					
Taux d'illettrisme					
Taux de chômage					
› Population dans la capitale					
Nombre					
› de capitales régionales					
› d'habitants par région					
Pourcentage de la population active/ pourcentage du PIB					
› Agriculture					
› Industrie					
› Commerce					
› Services					
Commerce extérieur					
› Importations					
› Exportations					

Informations relatives aux plans de développement ou d'adaptation

Plans de développement national: Oui
 Non

Date de mise en application:

Institutions de financement

Les services postaux sont-ils couverts par ce plan de développement national?

Programmes d'adaptation structurelle pour les entreprises publiques Oui
 Non

Date de mise en application:

Institutions de financement:

Les services postaux sont-ils couverts par ces programmes?

Situation de l'entreprise postale

Appellation

Statut juridique actuel (joindre une copie de son règlement, si possible)

Avantages liés à sa situation actuelle (bref descriptif)

Inconvénients liés à sa situation actuelle (bref descriptif)

Un projet destiné à modifier sa situation actuelle est-il en cours?

Oui

Non

Si oui, quelle est la nouvelle situation visée?

État d'avancement du projet:

Opérations pour le compte d'autres organismes

Télécommunications

Service:

- Perception:

- Paiement:

Autres services assurés

(description avec indication du montant des recettes)

Service:

- Perception:

- Paiement:

Service:

- Perception:

- Paiement:

Service:

- Perception:

- Paiement:

Service:

- Perception:

- Paiement:

Informations complémentaires sur le projet de restructuration

Outre le changement de statut juridique, le projet de restructuration envisagé aura-t-il une incidence sur:

- son indépendance financière?

- l'organisation des services?

- le personnel?

- le nombre de bureaux de poste?

Le projet de restructuration nécessitera-t-il:

- un financement à l'appui de sa mise en œuvre?

- un régime de prestations compensatoires en cas de licenciements?

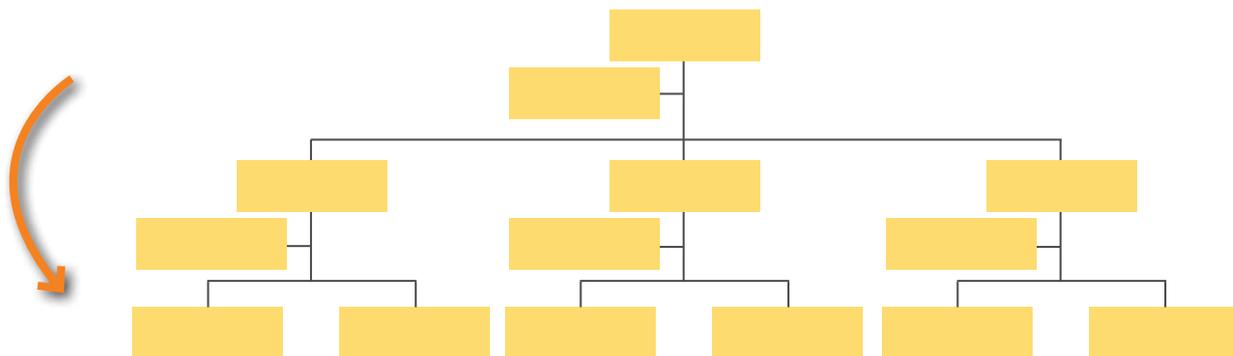
des investissements:

en matériel?

en constructions?

Organisations préalablement contactées (Banque mondiale, etc.) et suites données:

Organigramme des services postaux



Fournir un organigramme de l'opérateur désigné intégrant:

- le siège central;
- les sièges régionaux ou départementaux;
- les bureaux de poste;
- les services associés.

Une grande zone rectangulaire vide destinée à la réalisation de l'organigramme demandé.

Évolutions des effectifs

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de cadres supérieurs					
Nombre de cadres moyens					
Nombre de postes d'opérationnels					
Nombre de postes de soutien					
TOTAL					
Nombre de nouveaux employés					
Nombre:					
› d'employés retraités					
› d'employés décédés					
› de démissions					
› de licenciements					
Pourcentage					
Nombre d'employés postaux pour 100 habitants					

Statut du personnel

(joindre tous les documents utiles à l'appui et faire état des facteurs négatifs)

Procédures de recrutement du personnel (joindre tous les documents utiles à l'appui)

Procédures de promotion du personnel (décrire les procédures de promotion d'usage dans le secteur postal)

Évolutions des effectifs

Systèmes de rémunération

Salaires

Primes



Indiquer les salaires pratiqués dans le secteur privé pour des postes similaires à des fins de comparaison

Formation:

- Formation initiale (durée, par type de poste)

- Formation de suivi (comment est-elle organisée?)

Contrôle de gestion

Directives applicables aux contrôles de gestion

Audits internes

Tarification

L'opérateur désigné est-il libre de fixer ses propres tarifs?

Oui

Non

Si non, indiquer la procédure à suivre pour obtenir une augmentation de tarif.

	2014	2015	2016	2017	2018
Lettres					
Tarif intérieur, premier échelon de poids					
• Ratio tarif postal/produit national brut					
Tarif international, premier échelon de poids (y compris surtaxe aérienne)					
• Taxe de recommandation					
EMS					
Tarif intérieur					
Tarif appliqué au premier échelon de poids					
Tarifs EMS à l'international					
Zones :					
▷					
▷					
▷					
Redevance de location des boîtes postales					
Tarifs des mandats de poste					
• intérieurs (minimaux)					
• internationaux (minimaux)					

Concurrence

- **Sociétés de messagerie et services de colis à l'international** (utiliser une feuille par société)
 - › Nom de la société
 - › Statut juridique
 - › Nombre d'implantations sur le territoire national
 - › Effectifs – cadres (y compris responsables à l'étranger)
 - › Nombre de véhicules
 - › Tarifs pratiqués
 - › Volumes de ventes
 - › Nombre d'envois:
 - » internationaux (envois arrivants)
 - » intérieurs (envois partants)
 - › Part de marché
 - › Tendances prévues

- **Sociétés de messagerie nationales** (utiliser une feuille par société)
 - › Nom de la société
 - › Nombre d'implantations
 - › Effectifs
 - › Nombre de véhicules
 - › Tarifs pratiqués
 - › Volumes de ventes
 - › Nombre d'envois nationaux
 - › Part de marché

Systeme de marketing

Service de courrier

Décrire la politique et l'organisation en place actuellement:

Indiquer:

- s'il existe un département marketing au niveau du siège chargé de définir la politique de marketing:

- s'il existe des unités décentralisées (et à quel niveau):

Des relations sont-elles entretenues avec la clientèle (fichiers clients, tarifs contractuels, etc.)?

Services financiers

- Décrire la politique et l'organisation en place actuellement:

- Indiquer s'il existe un département marketing spécialement chargé de promouvoir les produits financiers:

Organisation de l'exploitation des services postaux

Courrier

Nombre de points de dépôt du courrier	
Boîtes aux lettres dans les bureaux de poste	
Boîtes aux lettres en bordure de trottoir	
Service de ramassage pour les gros expéditeurs	
Organisation du service de distribution du courrier	
Nombre de centres de tri	
Nombre d'itinéraires	
Transport du courrier	
Types de moyens de transport	
Nombre de véhicules affectés au courrier	
Distribution	
Distribution par facteur: nombre de facteurs	
Distribution en boîtes postales: <ul style="list-style-type: none"> > Nombre total de boîtes postales > Nombre de boîtes en location 	
Autres modes de distribution	
Réseau de bureaux de poste	
Nombre total de bureaux de poste: <ul style="list-style-type: none"> > Bureaux de poste principaux > Bureaux de poste secondaires 	
Nombre de bureaux de poste dans les zones urbaines (population supérieure à 5000 habitants)	
Nombre de bureaux de poste dans les zones rurales	
Nombre de zones n'étant pas desservies par un bureau de poste	

Évolutions des volumes de courrier

	2014	2015	2016	2017	2018
Volume de courrier intérieur					
Lettres					
Paquets					
Colis					
Volume de courrier international					
Partant					
Lettres					
Paquets					
Colis					
Arrivant					
Lettres					
Paquets					
Colis					
EMS					
International					
Partant					
Arrivant					
Intérieur					
Partant					
Arrivant					
Service de télécopie					
Recettes postales (en monnaie locale)					
Montant des frais terminaux perçus (en monnaie locale)					
Nombre de réclamations					

¹ Chiffres arrondis au millier près.

Évolutions des services financiers postaux

1. Mandats de poste	2014	2015	2016	2017	2018
Service intérieur					
Nombre de mandats émis					
Montant					
Tarifs					
Service international (et équivalent)					
<i>Giros postales emitidos</i>					
- Cantidad					
- Importe					
- Tasas					
<i>Giros postales pagados</i>					
- Importe					
- Cantidad					

2. Service de chèques postaux (CCP)	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de centres de service					
Nombre de comptes					
<i>Comptes clients</i>					
- Banques					
- Entreprises					
- Particuliers					
Avoirs au 31 décembre					
<i>Comptes clients</i>					
- Banques					
- Entreprises					
- Particuliers					
- Total des avoirs					
<i>Nombre de transactions</i>					
- Dépôts					
- Retraits					
Recettes					
Frais perçus sur titulaires de compte					
Autres recettes					

Évolutions des services financiers postaux

Les services de chèques postaux sont-ils informatisés?

Nombre de guichets équipés de terminaux reliés aux centres de chèques postaux

	2014	2015	2016	2017	2018
Charges d'exploitation des centres de chèques postaux					
Personnel					
Autres charges					
Charges d'exploitation des bureaux de poste					
Personnel					
Autres charges					

Ces charges sont-elles détaillées?

	2014	2015	2016	2017	2018
Produit des investissements des fonds déposés sur les comptes de chèques postaux					
Établissement où sont déposés ces fonds ou types d'investissements					
Montant des fonds investis au cours de l'année					
Taux d'intérêt payé					
Montant des recettes de l'exercice					

	2014	2015	2016	2017	2018
Part de marché des services de comptes de chèques postaux					

Service de caisse d'épargne

Nom de la caisse d'épargne:

Statut juridique:

- La caisse d'épargne est-elle un établissement indépendant?

- La caisse d'épargne fait-elle partie de l'opérateur désigné?

Les services de gestion des comptes sont-ils informatisés?

Nombre de guichets équipés de terminaux reliés au centre d'épargne:

3. Caisse d'épargne	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de comptes au 31 décembre					
Total des dépôts au 31 décembre (ou pour le dernier exercice comptable) ¹ avant calcul de l'intérêt composé					
Total des intérêts composés dus aux titulaires de compte pour l'année (ou le dernier exercice comptable)					
Total des nouveaux comptes pour l'année (ou le dernier exercice comptable)					
Total des dépôts (hors nouveaux comptes)					
Nombre total de remboursements, y compris remboursements complets					

¹ Préciser la période comptable.

Service de caisse d'épargne

	2014	2015	2016	2017	2018
Montant total des remboursements, y compris remboursements complets					
Charges d'exploitation de la caisse d'épargne (hors paiements d'intérêts)					
Coûts administratifs internes de la caisse d'épargne:					
› Personnel					
› Autres charges					
Coûts administratifs des services postaux imputables sur la caisse d'épargne:					
› Personnel					
› Autres charges					
La caisse d'épargne rétribue-t-elle l'opérateur désigné pour ses services?					
Produit des placements de capitaux de la caisse d'épargne					
Montant des placements de capitaux pour l'année (ou exercice comptable)					
Taux d'intérêt payé sur ces placements					
Montant du rendement des placements pour l'exercice					
Autres recettes de la caisse d'épargne					
Frais perçus sur les déposants					
Recettes diverses					
Taux d'intérêt nominal promis aux titulaires de compte (indiquer le taux d'intérêt annoncé en pourcentage en décrivant le système de primes de fidélité, le cas échéant)					
Part de marché de la caisse d'épargne					

Situation financière des services postaux

	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes					
<i>Résultat d'exploitation</i>					
› Affranchissement					
› Licences					
› Frais terminaux					
› Mandats de poste					
› Autres produits					
<i>Revenu financier</i>					
› Recettes de la caisse d'épargne					
› Recettes du service des chèques postaux					
› Autres revenus financiers					
› Autres recettes					
Total					
Dépenses					
<i>Charges d'exploitation</i>					
› Achat de biens et de services					
› Coûts de transport					
› Coûts des télécommunications					
› Frais de personnel					
Droits et taxes					
Réserves et provision pour amortissement					
<i>Frais financiers</i>					
› Intérêts d'emprunt					
› Intérêts versés aux déposants de la caisse d'épargne					
› Autres charges					
Total					
Solde					
Total					

Tableau des emplois et ressources des fonds

	2014	2015	2016	2017	2018
Emploi des fonds					
Investissements					
Remboursements d'emprunts					
Variations des fonds de roulement					
Autres					
Total					
Ressources					
Revenu d'exploitation					
Réserves et provision pour amortissement					
Marge brute d'autofinancement (cash flow)					
Autres ressources					
Dette à long terme					
Total					

Balance

	2014	2015	2016	2017	2018
Actif					
Immobilisations incorporelles					
Installations et équipements					
Investissements fixes					
Total immobilisations (net)					
Stocks					
Créances financières					
Titres de placement et fonds de dépôt					
Actif disponible					
Charges payées d'avance					
Comptes de régularisation des revenus					
Passif					
Capital et réserves					
› Dotation en capital					
› Réserves					
› Solde à reporter					
› Solde de l'exercice					
› Subventions de capital					
Total capital et réserves					
Réserves					
Dettes					
› Dette financière (emprunts)					
› Dette d'exploitation (dettes fournisseurs)					
› Autres dettes					
Total dettes					
Fonds en banque					
Revenu différé					
Total					

DETTES

Préciser le type et le montant des dettes à court et à long terme:

CRÉANCES FINANCIÈRES

Préciser le type et le montant des créances:

UNION POSTALE UNIVERSELLE

Bureau international
Weltpoststrasse 4
Case postale 312
3000 BERNE 15
SUISSE

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

