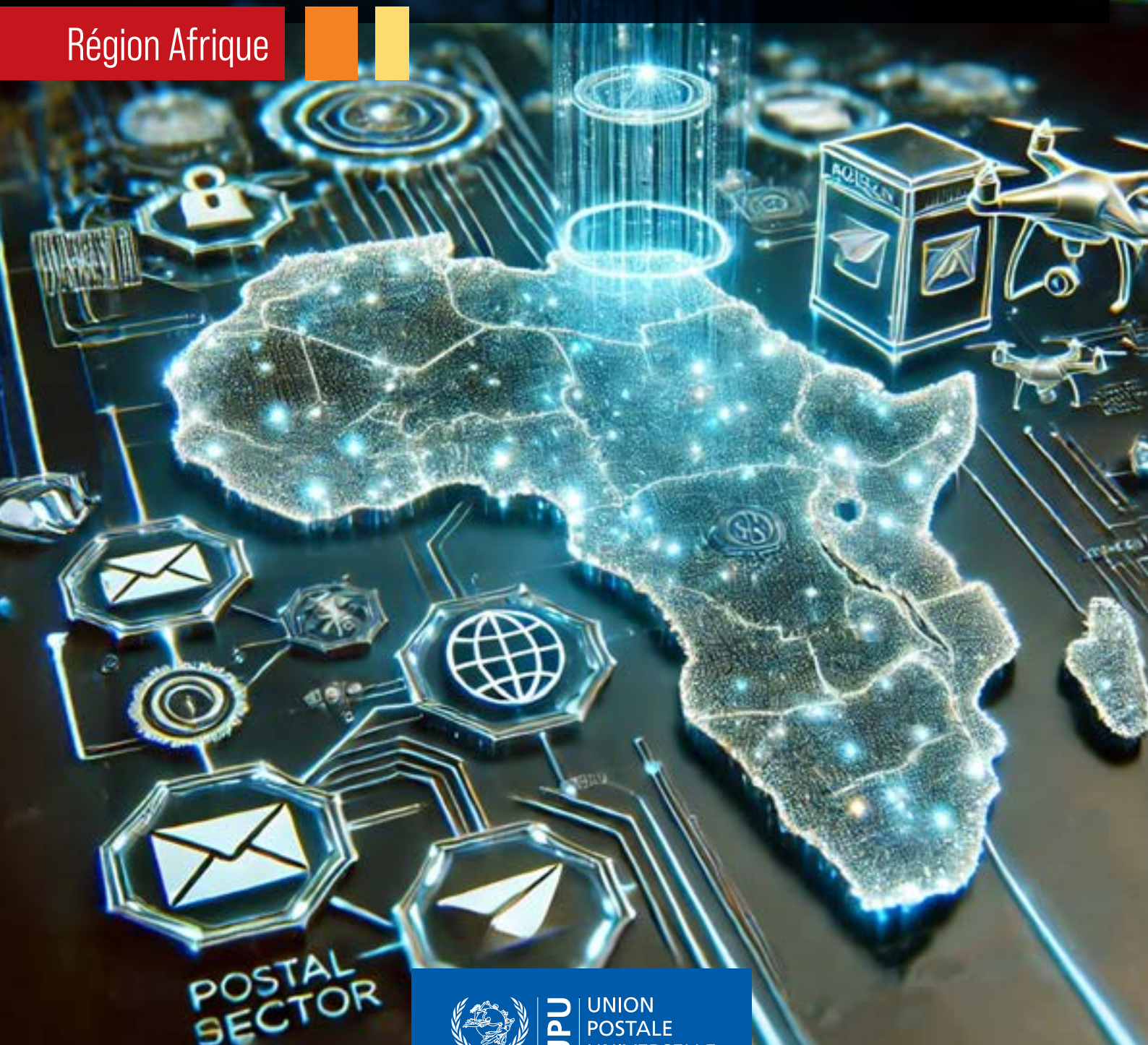


CADRE RÉGLEMENTAIRE DU SECTEUR POSTAL

Région Afrique



UPU

UNION
POSTALE
UNIVERSELLE

Publié par l'Union postale universelle (UPU)
BERNE

Sauf indication contraire, les droits d'auteur de cette publication appartiennent à l'UPU. La reproduction est autorisée à des fins non commerciales, sous réserve d'une reconnaissance appropriée de la source.

Cette autorisation ne s'étend pas aux éléments identifiés dans cette publication comme étant la propriété d'un tiers. L'autorisation de reproduire ces éléments de tiers doit être obtenue auprès des détenteurs des droits d'auteur concernés.

Direction du développement et de la coopération
(DCDEV)
Bureau international de l'UPU
Weltpoststrasse 4
3015 BERNE
SUISSE
Téléphone: +41 31 350 31 11
Télécopie: +41 31 350 31 10
Adresse électronique: info@upu.int

Remerciements

La DCDEV tient à remercier:

L'Association des régulateurs des communications de l'Afrique australe (CRASA) et en particulier Brian Mwansa, Chef de la régulation postale, pour la recherche, le développement et la rédaction du cadre ainsi que pour la facilitation du processus de validation.

Matano Ndaro, Directeur des services postaux et des télécommunications et Président du Groupe de travail politique et de réglementation de l'Union panafricaine des postes (UPAP), pour avoir modéré l'atelier de validation et l'adoption ultérieure du cadre par les Chefs des Unions restreintes africaines: CRASA, Conférence des postes et télécommunications de l'Afrique centrale, Organisation des communications de l'Afrique de l'Est, UPAP, Association des opérateurs postaux d'Afrique australe et Conférence des Postes des États de l'Afrique de l'Ouest.

Imprimé en Suisse par les services d'impression du Bureau international de l'UPU.

Copyright 2023 UPU.

Tous droits réservés.

CADRE RÉGLEMENTAIRE DU SECTEUR POSTAL

Région Afrique



Acronymes et abréviations

UA	Union africaine
DCDEV	Direction du développement et de la coopération du Bureau international
EMS	Service de courrier express
GEA	Global Express Association
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UIT	Union internationale des télécommunications
MPME	Microentreprises et petites et moyennes entreprises
UPAP	Union panafricaine des postes
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UPU	Union postale universelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Liste des figures

Figure 1: **Aspirations de l'Agenda 2063 potentiellement soutenues par le secteur postal** 16

Figure 2: **Illustration graphique du cadre réglementaire** 18

Figure 3: **Champ d'application de la surveillance réglementaire** 19

Figure 4: **Résumé des objectifs recommandés pour la politique du secteur postal continental dans les aspirations de l'Agenda 2063 de l'Union africaine** 22

Figure 5: **Conditions d'une mise en œuvre efficace du cadre réglementaire** 23

Figure 6: **Cadre institutionnel affectant le secteur postal (Source OCDE – Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes)** 18

Figure 7: **Exemple de structure organisationnelle d'un régulateur convergent** 27

Figure 8: **Tabulation des principes de réglementation des meilleures pratiques (adapté de l'Organisation de coopération et de développement économiques – Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016)** 28

Figure 9: **Champ d'application de la surveillance réglementaire** 32

Figure 10: **Meilleures pratiques en matière de protection des consommateurs (Adapté de UIT-Banque mondiale, Plate-forme de régulation numérique, Exigences des consommateurs pour les régulateurs, 2020)** 49



Contenu

INTRODUCTION	7
REVUE DE LA LITTÉRATURE	8
Directive/lignes directrices postales africaines de l'Union panafricaine des postes.....	8
Rapport sur la cartographie du secteur postal et des organismes de réglementation en Afrique par UPU.....	9
Commerce, réglementation postale et industrie du transport express en Afrique (Global Express Association, (2021).....	10
Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063	16
RÉSUMÉ – APERÇU DU CADRE RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ	17
OBJECTIFS POLITIQUES ET PRIORITÉS STRATÉGIQUES SUGGÉRÉS	20
CONDITIONS D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU CADRE	23
Cadre institutionnel	23
Structure organisationnelle et considérations relatives au capital humain.....	25
Application des principes réglementaires des meilleures pratiques	28
PROPOSITION DE CADRE RÉGLEMENTAIRE DÉTAILLÉ	31
Champ d'application de la réglementation.....	31
Cadre juridique	33
Réglementation de l'accès au marché	36
Protection des consommateurs.....	47
Accès universel et réglementation des services.....	50
Réglementation technique.....	53
CONCLUSIONS	56
REFERENCES	57
GLOSSAIRE	58

INTRODUCTION

Parmi les domaines prioritaires pour la région Afrique dans le cadre du plan de développement régional pour l'Afrique 2022–2025 figure la nécessité pour les régulateurs d'harmoniser et d'améliorer le cadre réglementaire du secteur postal. Cette aspiration est également présente dans le programme quadriennal d'activités de l'Union panafricaine des postes (UPAP) pour la même période et est donc exprimée comme une combinaison de trois résultats clés du Comité d'orientation et de réglementation de l'UPAP, comme suit:

Développer la politique postale, la réglementation et les cadres juridiques, notamment dans les domaines suivants: logistique, services financiers postaux numérisés, services électroniques, commerce électronique et services d'administration en ligne.

Élaborer une politique/ un cadre de protection des clients/consommateurs

Proposer un cadre pour la réglementation des activités financières postales.

De même, au niveau sous-régional, la stratégie postale 2022–2025 de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) identifie également l'«harmonisation de l'environnement réglementaire postal» comme son premier résultat stratégique dans le cadre du pilier de l'intégration des marchés et de la facilitation des échanges, avec des «cadres réglementaires harmonisés (conformes aux normes internationales)» comme résultat concret.

L'harmonisation de l'environnement réglementaire postal est un objectif tout aussi important dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, comme l'exprime le cinquième objectif de la Conférence des postes des États de l'Afrique de l'Ouest: «Établir, si nécessaire, une réglementation unique librement acceptée par tous et que chaque membre s'engage à appliquer.»

Dans la sous-région de l'Afrique de l'Est, l'harmonisation réglementaire est également un objectif stratégique explicite pour le secteur des communications de l'Organisation des communications de l'Afrique de l'Est, appelant spécifiquement à l'«harmonisation des politiques, des lois et des réglementations en matière de technologies de l'information et de la communication entre les États partenaires de l'Organisation des communications de l'Afrique de l'Est». Il ressort donc clairement des liens stratégiques susmentionnés que l'élaboration d'un cadre réglementaire global pour le secteur postal dans la région Afrique est un impératif stratégique commun aux niveaux mondial (UPU), continental (UPAP) et sous-régional qui a, dans une certaine mesure, été initié par l'UPAP, bien que la majorité des étapes planifiées et réalisables n'aient pas encore été mises en œuvre.

C'est sur cette base que la Direction du développement et de la coopération du Bureau international de l'Union postale universelle (DCDEV), après le succès et les principales recommandations de l'atelier de renforcement des capacités sur la méthodologie réglementaire et la mise en place institutionnelle, tenu à Dakar (Sénégal) du 23 au 25 mai 2023, a procédé, par l'intermédiaire d'un consultant, à l'élaboration et à la recommandation d'un cadre réglementaire global pour la région Afrique tel qu'il figure dans le présent document.

En ce qui concerne la littérature de référence, il convient de mentionner que la directive/lignes directrices postales africaines (rédigée pour l'UPAP par Claude Defoundoux, 2019) et le rapport sur la cartographie du secteur postal et des agences de régulation en Afrique (rédigé pour l'UPAP par Haruni Lemanya, 2023) ont fourni des informations fondamentales, contextuelles et directionnelles essentielles pour l'élaboration du cadre réglementaire proposé pour le secteur postal africain.

REVUE DE LA LITTÉRATURE SÉLECTIONNÉE

Directive/lignes directrices postales africaines de l'Union panafricaine des postes

La 36e session ordinaire du Conseil d'administration de l'UPAP a adopté la résolution n° 18/PAPU/AC/XXXVI/2017, sur la régulation postale. Aux termes de cette résolution, le Conseil d'administration a chargé le Secrétariat général de «rédiger des lignes directrices pour le secteur postal africain en s'inspirant des modèles sous-régionaux et internationaux existants». Cette résolution a été mise en œuvre par l'engagement d'un consultant, Claude Defoundoux, qui a conclu et présenté son rapport pour validation et adoption en juin 2019. En plus d'effectuer et de documenter une analyse situationnelle détaillée du secteur postal africain, y compris une analyse PESTLE traditionnelle (politique, économique, sociologique, technologique, juridique et environnementale), le rapport a également fourni une analyse comparative des politiques et de la législation du secteur postal dans certains pays africains, avant d'identifier certains des déterminants du développement du secteur postal et, par la suite, d'articuler le contenu de la directive/ligne directrice proprement dite.

En termes de contenu, la question pertinente qui devait être résolue était de savoir si le cadre réglementaire africain envisagé finirait par être une duplication de la directive/ligne directrice ou un document utile et complémentaire qui contribuerait efficacement à l'objectif global d'harmonisation continentale de l'environnement réglementaire du secteur postal.

Un examen approfondi de ladite directive/ligne directrice répond de manière concluante à cette question et révèle que la directive/ligne directrice fournit principalement des recommandations pour le contenu réel de la politique du secteur postal et des instruments réglementaires des différents États membres afin de garantir que des sujets réglementaires spécifiques, d'importance et d'intérêt communs, soient abordés de manière harmonisée à travers le continent. Il s'agit notamment:

De recommandations pour la définition de termes clés tels que services postaux, articles postaux, autorisations et licences, services postaux de base et réseau postal public;

D'une définition commune du service postal universel au niveau africain;

De la définition et du développement de facilités potentielles de financement du service postal universel;

D'objectifs recommandés d'accessibilité;

De normes et d'objectifs recommandés en matière de qualité de service;

De réglementation des services postaux non réservés;

De la désignation du prestataire de service universel;

Des fonctions recommandées pour le régulateur du secteur postal.

Sur cette base, le consultant a été en mesure d'établir une ligne claire de complémentarité entre la directive/ligne directrice et le cadre réglementaire continental proposé. Alors que la première formule se concentre principalement sur les recommandations axées sur le contenu, le second se concentre sur la raison d'être, l'objectif et la structure des instruments réglementaires et sur la manière dont ces instruments se combinent pour produire les résultats politiques et réglementaires souhaités d'une manière harmonisée.

Rapport sur la cartographie du secteur postal et des organismes de réglementation en Afrique par l'Union postale universelle

Au cours de la période 2022/2023, la DCDEV a commandé une mission de conseil impliquant la cartographie des politiques du secteur postal et des organismes de réglementation en Afrique afin d'examiner certaines des principales réformes du secteur postal en Afrique, en particulier dans les pays francophones, anglophones et lusophones. La mission visait à dégager des messages clés liés à la politique et à la réglementation pour les administrations postales à différents stades de la réforme postale.

Plus précisément, la mission devait poursuivre les objectifs suivants:

Formuler des recommandations pour l'élaboration de lignes directrices modèles pour les politiques nationales du secteur postal en Afrique.

Fournir aux administrations postales des connaissances sur le champ d'application de la réglementation du secteur postal et des services postaux universels en tenant compte des besoins de la population et des conditions nationales.

Démontrer les principaux avantages des réformes postales grâce à des politiques ciblées et à des investissements accrus ainsi qu'à la promotion d'une utilisation diversifiée du réseau postal pour le développement socioéconomique.

Établir des lignes directrices complètes et systématiques sur les services postaux universels intégrant les éléments clés suivants:

Structures, plans, institutions et pratiques harmonisés pour la fourniture de services postaux universels;

Relier la fourniture de services postaux universels à l'environnement nouveau et diversifié du secteur postal.

Les recommandations ci-dessous du rapport du consultant sont particulièrement pertinentes pour le présent cadre réglementaire.

Nécessité de redéfinir le service postal universel

Le rapport conclut que la majorité des pays africains doivent établir un concept clair de service postal universel adapté à leurs conditions et à leur environnement local, avec des normes réalistes et mesurables pour la fourniture du service universel, conformément aux directives de l'UPU.

Nécessité de repenser les services postaux réservés

Le consultant a observé qu'il était urgent de repenser l'idée des services postaux réservés à la lumière d'une libéralisation plus importante et plus large des marchés postaux en tenant compte des aspects économiques et sociaux de la fourniture du service universel dans les pays africains. Il a également conclu qu'en raison de la baisse du volume de courrier les services réservés ne peuvent pas financer l'obligation de service universel.

Nécessité de développer des compétences cohérentes en matière de gestion des données liées aux mesures clés de l'accessibilité universelle

Le rapport souligne l'importance de doter les autorités réglementaires de la capacité d'établir et de contrôler efficacement, grâce à des compétences appropriées en matière de collecte, de gestion et d'analyse des données, les indicateurs suivants: 1o nombre d'habitants par bureau

de poste, 2o population par boîte postale privée, 3o superficie par bureau de poste, 4o accessibilité et 5o recettes et rentabilité par secteur d'activité ou produit.

Nécessité pour les gouvernements de s'intéresser davantage au financement adéquat des services postaux

Le rapport observe que le financement de l'obligation de service universel et des investissements dans le secteur constitue un défi majeur pour de nombreux pays. Le consultant a donc conclu qu'un investissement insuffisant de la part des gouvernements se traduirait par des services et des produits postaux de qualité médiocre et, par conséquent, empêcherait de tirer pleinement parti du secteur.

Nécessité pour les gouvernements d'envisager de soutenir le développement postal en devenant un consommateur stratégique clé de services postaux

Le consultant a observé que la consommation de services postaux par les gouvernements pouvait contribuer de manière significative à la bonne santé financière des opérateurs désignés.

Le segment des services express et de messagerie doit être pris en considération dans le cadre de l'octroi des licences

Enfin, le rapport conclut qu'il est nécessaire de revoir les cadres d'octroi de licences dans certains États membres afin de garantir que la surveillance réglementaire du secteur postal couvre tous les acteurs concernés du marché.

Une fois de plus, dans le contexte du cadre réglementaire africain proposé, les recommandations susmentionnées sont toutes pertinentes et particulièrement utiles pour identifier les domaines thématiques spécifiques de politique et de réglementation et/ou les sujets qui doivent être abordés dans le cadre. Si la majorité de ces recommandations mettent l'accent sur l'obligation de service universel, sa définition, son financement et sa mesure, la priorité accordée à un régime d'octroi de licences adapté qui tienne compte de tous les acteurs du secteur postal mérite également d'être soulignée.

Commerce, réglementation postale et industrie du transport express en Afrique (Global Express Association, (2021)

Le commerce, la réglementation postale et l'industrie du courrier express en Afrique, publié par GEA en 2021, est un document de synthèse pertinent qui a été examiné dans le cadre de la rédaction du cadre proposé. L'intérêt de ce document est qu'il offre une perspective quelque peu opposée, mais tout aussi importante, probablement au nom de la majorité des opérateurs privés de messagerie sur le continent africain, en ce qui concerne le sujet de la réglementation du secteur postal.

À cet égard, GEA soulève un certain nombre de préoccupations qui doivent être prises en considération pour que le cadre proposé obtienne l'adhésion nécessaire de ce qui est sans doute la cible principale (les opérateurs privés de messagerie collectivement) des mesures réglementaires proposées dans le document. Ces préoccupations ainsi que les commentaires associés sont présentés ci-dessous pour examen:

PRÉOCCUPATIONS DE GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION

L'express et la poste sont des secteurs distincts et séparés:

- Dans toute l'Afrique, la législation postale traite les entreprises de courrier express comme s'il s'agissait d'opérateurs postaux; le secteur est considéré comme un simple sous-ensemble ou un dérivé des «services postaux» ou des «services postaux non réservés».
- Les arguments économiques et juridiques en faveur de la surveillance des bureaux de poste par les régulateurs postaux nationaux reposent sur les droits de monopole dont ils jouissent généralement et sur l'obligation que leur imposent leurs gouvernements de fournir une gamme de services postaux universels pour lesquels ils peuvent recevoir un financement de l'État.
- Les réseaux de livraison express ne sont toutefois pas des réseaux postaux, que ce soit en termes de définition du marché, d'opérations, de services ou de produits offerts, ou de caractéristiques de coût.
- La livraison express et les services postaux sont des services séparés et distincts, chacun ayant des caractéristiques spécifiques répondant aux différents besoins des consommateurs, les transporteurs express opérant sur des marchés concurrentiels, tant aux niveaux national que transfrontalier, et les services postaux jouissant de droits de monopole.
- Le secteur express est en outre soumis à toutes les réglementations nationales et internationales pertinentes, y compris le droit commercial général, le droit de la concurrence, les réglementations en matière de protection des consommateurs, les réglementations douanières et les réglementations en matière de sécurité aérienne.
- En outre, les réseaux de livraison express sont conçus de manière à mettre l'accent sur le commerce transfrontalier, contrairement aux bureaux de poste nationaux.
- Pour ces raisons, les transporteurs express ne devraient pas être réglementés de la même manière que les bureaux de poste locaux. L'extension de la réglementation postale aux entreprises privées de courrier express est inappropriée; selon les données de l'UPU, les postes africaines représentent une proportion minime des exportations de colis (seulement 0,2% des exportations mondiales de colis).

COMMENTAIRE DU CONSULTANT

1. Contrairement à ce qu'affirme GEA, le secteur des services de messagerie et de livraison express relève très largement du secteur postal, notamment en termes de définition du marché, d'opérations, de services et de produits. Cette conclusion découle du fait que les opérateurs postaux et les opérateurs de services de courrier express justifient leur existence par la réception, le traitement, l'acheminement et la livraison d'«envois» qui prennent la forme de «documents» ou de «marchandises».
2. S'il est vrai que les opérateurs de services de livraison express/de courrier distinguent leur offre de services par un large éventail de caractéristiques à valeur ajoutée: suivi, visibilité de bout en bout, preuve de livraison, rapidité, livraison à durée déterminée, assurance, choix du lieu de livraison, et ainsi de suite, le service sous-jacent reste l'acceptation, le traitement, l'acheminement et la livraison de documents ou de marchandises, et c'est ce point commun fondamental qui place le sous-secteur des services de livraison express/de courrier sur le même marché que les opérateurs postaux.
3. Il est admis que les services de livraison express et de courrier opèrent dans un environnement concurrentiel qui est également soumis à diverses réglementations internationales. Toutefois, cela n'enlève rien à la nécessité d'un contrôle réglementaire national, en particulier lorsque rien ne prouve que le marché est suffisamment développé pour que les forces concurrentielles garantissent à elles seules tous les objectifs et résultats souhaités pour le secteur en matière de politique et de réglementation.
4. En outre, le respect de ces réglementations internationales est une mission essentielle de l'autorité de régulation du secteur, ce qui est de plus en plus souvent réalisé par le biais d'une surveillance réglementaire concertée.

PRÉOCCUPATIONS DE GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION

Zones réservées aux services postaux à large spectre:

- Zones réservées aux services postaux à large spectre.
- S'il peut être raisonnable pour les gouvernements nationaux d'accorder des droits de monopole aux postes nationales concernant la fourniture de services de courrier de base, il y a des conséquences économiques et commerciales négatives si ces droits sont trop larges et s'étendent aux services de livraison express.
- La loi postale sud-africaine, par exemple, étend les droits de monopole de la poste sud-africaine à tous les envois d'un poids inférieur ou égal à 1 kilogramme.
- Quelque 65% des envois express tombent sous ce seuil de poids, de sorte qu'une grande partie du marché est potentiellement fermée aux opérateurs express qui offrent aux commerçants un service distinct de celui de l'opérateur postal public.
- D'autres pays africains tentent également d'étendre les droits de monopole de la poste locale aux envois contenant n'importe quel type de marchandises, indépendamment des caractéristiques du service fourni, et limitent ainsi les choix offerts aux entreprises et aux commerçants. Comme le soulignent les associations de consommateurs, lorsque les monopoles postaux sont trop étendus, les consommateurs et les utilisateurs professionnels du service peuvent en subir les conséquences.

COMMENTAIRE DU CONSULTANT

1. L'observation de GEA concernant les services réservés est valable. Non seulement la réservation est problématique pour les raisons avancées dans les arguments de GEA, mais elle est également difficile à appliquer et à faire respecter d'un point de vue réglementaire.
2. En outre, les recettes réelles pouvant être tirées des services réservés eux-mêmes sont rarement suffisantes pour couvrir le coût de l'obligation de service universel, ce qui réduit considérablement son efficacité en tant que mécanisme de financement de l'obligation de service universel.

PRÉOCCUPATIONS DE GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION

Octroi de licences aux transporteurs express:

- Les lois postales de nombreux États africains permettent aux autorités de régulation d'imposer aux transporteurs express l'obligation d'obtenir une licence postale. En principe, il peut y avoir un intérêt économique à octroyer des licences aux entreprises qui jouissent d'une franchise ou d'un monopole au nom d'un gouvernement ou lorsqu'il y a une certaine rareté des ressources qui doit être gérée par les gouvernements nationaux, par exemple dans le cas de l'extraction des minerais ou de l'utilisation du spectre des télécommunications. En revanche, il n'y a pas d'argument de principe en faveur de l'octroi de licences aux entreprises de services express qui fournissent des réseaux pour les échanges et le commerce, en particulier sur les marchés où les réseaux sont en concurrence (comme le transport de marchandises) et pour les entreprises déjà soumises à toutes sortes de réglementations nationales et internationales.
- L'octroi de licences aux transporteurs express en Afrique semble avoir simplement repris les approches du secteur des télécommunications, avec pour résultat que les coûts administratifs, la complexité et les frictions introduits entravent l'investissement dans les réseaux express et freinent ainsi la croissance du commerce.
- L'application des conditions d'autorisation est également disproportionnée, impliquant souvent des sanctions pénales, l'emprisonnement potentiel de dirigeants d'entreprises ou des pénalités financières importantes.
- Si un régime d'autorisation allégé était jugé nécessaire, il devrait être basé sur les principes des meilleures pratiques internationales: simple, stable et peu coûteux, proportionné aux objectifs à atteindre, impartial et non discriminatoire, objectif et transparent, sans réglementation intrusive des termes et conditions commerciaux. Les droits de licence doivent être limités à la couverture des coûts d'administration du régime de licence.
- Pour obtenir une licence, les transporteurs express (mais pas les autres transporteurs de marchandises) doivent payer une redevance de 1 à 7% qui n'est généralement pas basée sur un montant fixe, mais sur les recettes annuelles brutes des opérateurs et souvent considérée comme une contribution au fonds de service universel. Ces redevances sont souvent considérées comme un mécanisme de soutien financier pour la poste nationale (ou comme une contribution au financement de l'autorité nationale de régulation postale), qui vient s'ajouter au financement assuré à la poste par le biais d'un domaine réservé.

COMMENTAIRE DU CONSULTANT

1. Contrairement à ce qu'affirme GEA sur ce point, l'octroi de licences aux prestataires de services, même sur un marché concurrentiel, se justifie notamment par les raisons suivantes:
 - » Nécessité de réglementer l'accès au marché afin de s'assurer que seuls les fournisseurs de services disposant des capacités requises sont autorisés à entrer sur le marché.
 - » Créer une relation réglementaire contraignante entre les titulaires de licence et le donneur de licence (régulateur) qui peut être utilisée pour réglementer le comportement de ces derniers conformément aux objectifs et résultats politiques et réglementaires souhaités.
2. Une fois de plus, la simple présence de la concurrence ne peut pas annuler la nécessité d'une surveillance réglementaire, en particulier lorsqu'aucune mesure n'a été prise pour vérifier si les forces concurrentielles produisent effectivement les résultats souhaités.
3. GEA présente néanmoins des arguments valables et convaincants en faveur d'un cadre d'autorisation simplifié, stable, proportionné aux objectifs réglementaires, objectif, transparent, non discriminatoire et ne constituant pas une charge administrative et financière excessive pour les titulaires d'autorisation visés. Ces principes doivent en effet être respectés lors de la conception et de la mise en œuvre du régime d'autorisation, et cette approche a été développée dans la section correspondante du présent document.
4. Par ailleurs, en ce qui concerne la charge financière imposée aux titulaires de licences, la nature et le montant des redevances liées aux licences méritent en effet d'être examinés plus avant. Alors que le principe d'un droit d'entrée/accès au marché unique combiné à une redevance d'exploitation annuelle est généralement accepté par le secteur, la contribution à un fonds d'accès/service universel (en particulier sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires annuel brut) est plus ouvertement contestée par les opérateurs du secteur privé, en particulier en l'absence de confiance et de transparence dans l'utilisation de ces fonds.

→ Si quelques pays ne prélèvent pas de droits de licence, la tendance sur le continent est que les cadres réglementaires sont ajustés pour prélever de tels droits, même si cela dissuade les transporteurs express d'étendre leur couverture et d'employer plus de personnel. Les droits de licence représentent en fin de compte un supplément de 1 à 7% sur les exportations intra-africaines et mondiales.

PRÉOCCUPATIONS DE GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION

Imposition de conditions:

L'octroi de licences au secteur du transport express est utilisé pour imposer aux opérateurs de transport express des obligations qui, autrement, devraient être déterminées par le marché. Il n'est pas nécessaire d'imposer des conditions aux sociétés commerciales de transport express. Ces conditions sont soumises à la législation horizontale nationale, telle que les lois sur la protection des consommateurs. L'imposition nuit à l'infrastructure commerciale d'un pays et affaiblit les chaînes d'approvisionnement des industries locales, telles que celles qui sont en mesure de réduire les coûts d'inventaire tout en s'appuyant sur la livraison express sécurisée et juste à temps des pièces détachées nécessaires pour maintenir les chaînes de production en état de marche.

Restrictions de poids et d'articles:

Dans plusieurs pays, la législation postale et les licences express empêchent les réseaux express de transporter certains articles liés au commerce. Les transporteurs express peuvent être empêchés, par exemple, de livrer des colis de moins de 1 kilogramme. Des restrictions sont également imposées aux transporteurs express en ce qui concerne l'importation ou l'exportation d'envois de plus (ou de moins) de 20 kilogrammes, le seuil de poids international pour l'échange de colis postaux entre bureaux de poste. Certains pays imposent une taxe pouvant aller jusqu'à 5% des recettes brutes des transporteurs express pour les envois de moins de 30 kilogrammes et d'autres États africains empêchent les membres de GEA d'expédier certains articles (comme le café, une restriction, qui ne s'applique pas aux entreprises de messagerie locales).

Réglementation des niveaux de service:

Les entreprises de courrier express titulaires d'une licence peuvent être soumises à des conditions qui réglementent les niveaux de service, généralement exigés du fournisseur de service universel. Les entreprises de courrier express opèrent sur des marchés concurrentiels et le niveau de service fourni doit être déterminé par les forces du marché.

COMMENTAIRE DU CONSULTANT

Bien que les arguments avancés par GEA pour défendre sa position sur cette question aient un certain mérite, il convient de préciser que la nature de la surveillance réglementaire proposée dans ce domaine spécifique n'est pas nécessairement l'imposition de conditions générales, mais plutôt l'imposition de l'obligation pour les titulaires de licences de communiquer ouvertement les conditions générales applicables à leurs consommateurs.

Les implications de l'observation de GEA, bien que contestant spécifiquement le principe de la réservation basée sur le poids, vont au-delà de cette désapprobation initiale pour englober la question très débattue de la définition des limites du secteur postal dans son ensemble, sur la base d'un seuil de poids. Comme le souligne le consultant dans la section correspondante du présent cadre, il est nécessaire que les régulateurs parviennent à un consensus sur l'application du poids dans la définition du marché postal afin de créer la clarté réglementaire nécessaire pour toutes les parties prenantes.

Une fois encore, le fait que les opérateurs de services express/courrier opèrent dans un environnement concurrentiel ne dispense pas totalement le régulateur de la responsabilité de veiller à ce qu'il existe des normes minimales de qualité de service à l'échelle du secteur auxquelles tous les opérateurs titulaires d'une licence doivent se conformer. Ce n'est que lorsqu'il y a suffisamment de preuves que les forces du marché sont en mesure de garantir ces normes que la surveillance réglementaire peut être abandonnée à cet égard.

PRÉOCCUPATIONS DE GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION

Marchandises dangereuses:

Des règles conçues à l'origine pour les réseaux postaux sont imposées aux réseaux express, plus sûrs, mieux informés et plus avancés. La circulation en toute sécurité des marchandises dangereuses, par exemple, est une activité économique nécessaire et l'extension des interdictions relatives à leur circulation des réseaux postaux aux réseaux express (mais pas aux réseaux de transitaires) n'a guère de sens en termes commerciaux.

Exigences en matière d'inspection:

Les régimes d'inspection des points élaborés pour maintenir la sécurité dans les réseaux postaux ouverts sont étendus par les autorités nationales à l'inspection des flux commerciaux dans le secteur express, indépendamment des protocoles de sécurité bien plus élevés utilisés par les opérateurs express à partir du point contrôlé d'induction et tout au long du processus de transport et de livraison.

Imposer des limites de responsabilité postale:

Les licences sont également utilisées par les gouvernements nationaux pour imposer une responsabilité et d'autres obligations aux opérateurs express, en contradiction avec la norme internationale établie dans la Convention de Montréal de 1999.

Concurrence loyale et règles du jeu équitables:

Toutefois, comme le volume des lettres a diminué, les bureaux de poste nationaux ont cherché à étendre leurs services au marché concurrentiel des services express, avec peu ou pas de contrôle exercé par les régulateurs postaux nationaux en ce qui concerne la répartition des coûts et les subventions croisées injustes des services postaux EMS. Les services postaux EMS ne sont pas non plus soumis à l'impôt sur les sociétés, ni aux droits de licence imposés aux opérateurs de services express. GEA se félicite de la concurrence, mais l'Accord de libre-échange continental africain et les règles nationales en matière de concurrence exigent que cette concurrence soit loyale, exempte de subventions publiques et fondée sur des prix reflétant les coûts. En effet, des conditions de concurrence équitables peuvent améliorer l'ensemble du réseau des services de communication et de livraison.

COMMENTAIRE DU CONSULTANT

GEA soutient que les opérateurs de courrier express et de messagerie sont plus sûrs, plus axés sur les données et plus avancés en termes de réseaux et qu'ils ne devraient donc pas être soumis aux règles relatives aux marchandises dangereuses qui s'appliquent aux opérateurs désignés. Cet argument est fondamentalement erroné dans la mesure où la sécurité et l'intégrité des services postaux sont des exigences inconditionnelles auxquelles l'ensemble du secteur, quel que soit le niveau d'avancement technologique, doit se conformer, en particulier lorsque l'interconnexion des réseaux est possible.

En outre, toutes les interdictions relatives aux marchandises dangereuses imposées par les régulateurs postaux émanent des autorités nationales compétentes dans l'intérêt de la sécurité publique.

GEA soutient que les opérateurs de courrier express et de messagerie ne devraient pas être soumis à des contrôles de sécurité ou à des inspections au motif qu'ils disposent de protocoles de sécurité bien supérieurs dans l'ensemble de leurs opérations. Cet argument ne peut toutefois pas être retenu en raison de la nature non négociable et multipartite de la sécurité et de l'intégrité des services postaux. Seule l'application d'approches fondées sur le risque, tenant compte de l'existence de tels protocoles, permettra d'atténuer ce problème.

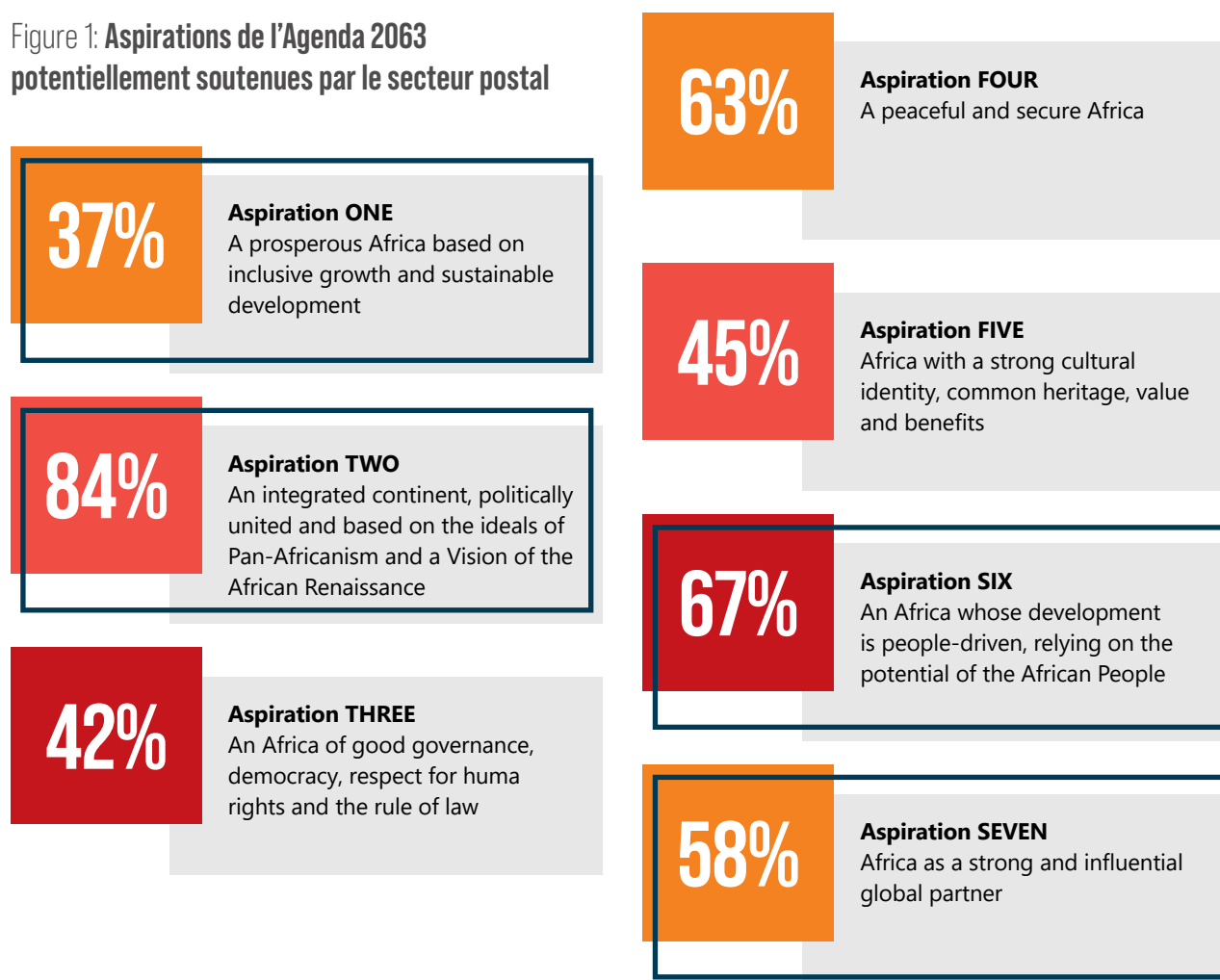
Une fois de plus, l'intérêt du régulateur est de garantir l'adhésion aux normes internationales précitées tout en obligeant les opérateurs à les communiquer de manière appropriée à leurs consommateurs.

GEA soulève un point valable en ce qui concerne le traitement des activités EMS des opérateurs postaux historiques au sein du sous-marché des services express/courrier. À toutes fins utiles, le cadre réglementaire doit reconnaître que l'EMS se trouve dans un environnement concurrentiel et qu'il est soumis aux mêmes exigences réglementaires que les autres opérateurs de services express/courrier.

Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063

L'Agenda 2063 est le plan de développement de l'Afrique visant à atteindre un développement socio-économique inclusif et durable sur une période de cinquante ans. Le continent vise à atteindre cet objectif par la réalisation de cinq plans décennaux de mise en œuvre. Le premier plan décennal, qui s'étend de 2014 à 2023, définit un ensemble d'objectifs, de domaines prioritaires et de cibles que le continent entend atteindre aux niveaux national, régional et continental. La première phase a connu des réussites et des lacunes, comme en témoignent les premier et deuxième rapports continentiels sur sa mise en œuvre. Les rapports font état de réalisations dans la zone de libre-échange continentale africaine. Cependant, il faudrait davantage de domaines de transformation économique et de création d'emplois, entre autres (Nebiyu Daniel Meshesha, 2023). À cet égard, le secteur postal est particulièrement concerné par la nécessité d'institutionnaliser la coopération horizontale des organismes régionaux et d'établir des partenariats mondiaux conformément à l'agenda continental. Cela s'ajoute à la poursuite des aspirations de développement de l'agenda lui-même.

Figure 1: Aspirations de l'Agenda 2063 potentiellement soutenues par le secteur postal



RÉSUMÉ – APERÇU DU CADRE RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ

Le cadre réglementaire proposé pour la région Afrique part du principe qu'une intervention réglementaire est nécessaire dans le secteur postal afin d'établir et de cultiver certains résultats réglementaires souhaitables qui ne se produiraient pas sans cette intervention. Il est également entendu que la réglementation elle-même est en fait un moyen de parvenir à une fin et que ce qui importe, ce sont les résultats souhaitables et pas nécessairement les règles réglementaires. On a donc pris soin d'éviter toute complexité inutile dans le cadre réglementaire proposé en recherchant délibérément la simplicité et la clarté pour garantir l'efficacité et la facilité de mise en œuvre, tout en allégeant la charge imposée à la fois à l'autorité de réglementation et aux entités réglementées.

Il convient également de noter que, si le présent document est principalement axé sur le cadre réglementaire et ses éléments clés, le cadre institutionnel, la gouvernance d'entreprise et certains des aspects opérationnels des institutions réglementaires chargées de la mise en œuvre dudit cadre ont également été abordés dans une certaine mesure. En outre, certains des principes et des pratiques attendues des régulateurs efficaces ont également été identifiés et référencés en conséquence. Ces inclusions reconnaissent que l'essence d'une bonne réglementation et d'une mise en œuvre réussie du cadre n'est pas seulement la qualité et l'applicabilité des diverses recommandations dans chaque section du document, mais nécessite également l'application des meilleures pratiques dans la structure organisationnelle des autorités de régulation et l'exécution de leurs mandats. Le rôle crucial des professionnels de la régulation, des conseils d'administration et de la direction a également été évoqué, notant que l'engagement personnel et le professionnalisme de ces personnes est un ingrédient indispensable à la mise en œuvre efficace du cadre.

En outre, les aspirations de l'Agenda 2063 sont étroitement liées à des objectifs de développement durable des Nations Unies spécifiques qui apportent un élan stratégique mondial supplémentaire aux objectifs politiques sectoriels proposés dans le cadre.

Les objectifs de la politique sectorielle constituent le fondement de la surveillance réglementaire du secteur postal, qui est principalement axée sur l'accès au marché, d'une part, et sur la réglementation de la prestation de services, d'autre part. Les objectifs politiques constituent également la base du cadre juridique, qui établit et définit essentiellement le mandat légal et le système de régulation du secteur postal dans la juridiction.

Le cadre juridique d'un secteur réglementé peut, à cet égard, être considéré comme la combinaison des éléments suivants:

Traités, lois, normes et/ou engagements supranationaux:

les organismes supranationaux, tels que l'UPU, ont souvent pour mandat de définir des exigences réglementaires et des normes communes pour les États membres, dont certaines sont juridiquement contraignantes sur la base des traités qui les régissent.

Constitution du pays: loi suprême du pays qui définit les droits fondamentaux de tous les citoyens, quel que soit le secteur concerné.

Législation primaire: promulguée par un organe législatif qui a le pouvoir de légiférer dans la juridiction (p. ex. le Parlement).

Législation subsidiaire: adoptée par les autorités autorisées par la législation primaire à adopter une législation secondaire mettant en œuvre la législation primaire.

Décisions, déterminations, lignes directrices, pratiques ou procédures:

mises en œuvre par les autorités autorisées par la législation primaire (les régulateurs dans ce contexte).

Précédent juridique/jurisprudence

et/ou coutumes appliquées par les tribunaux, en fonction de la juridiction concernée.

Le cadre juridique est donc une composante essentielle et intégrale du cadre réglementaire qui est complété par le cadre et les conditions d'octroi des licences qui créent la relation réglementaire contraignante entre l'organisme sectoriel de réglementation et les entités réglementées. Les normes industrielles, élaborées par les acteurs du secteur à des fins d'autorégulation, font également partie du cadre réglementaire global lorsque de telles normes sont disponibles.

Nonobstant ce qui précède, l'épine dorsale du cadre réglementaire est l'interaction entre le droit primaire et le droit dérivé et la manière dont ceux-ci sont élaborés, interprétés et mis en œuvre par les autorités mandatées dans la juridiction. Pour les besoins de ce cadre particulier, il est également important de souligner les domaines d'intérêt réglementaire, qui sont essentiellement la portée juridique de la réglementation et la surveillance réglementaire illustrées ci-dessous et développées dans les sections pertinentes du document.

Figure 2: Illustration graphique du cadre réglementaire

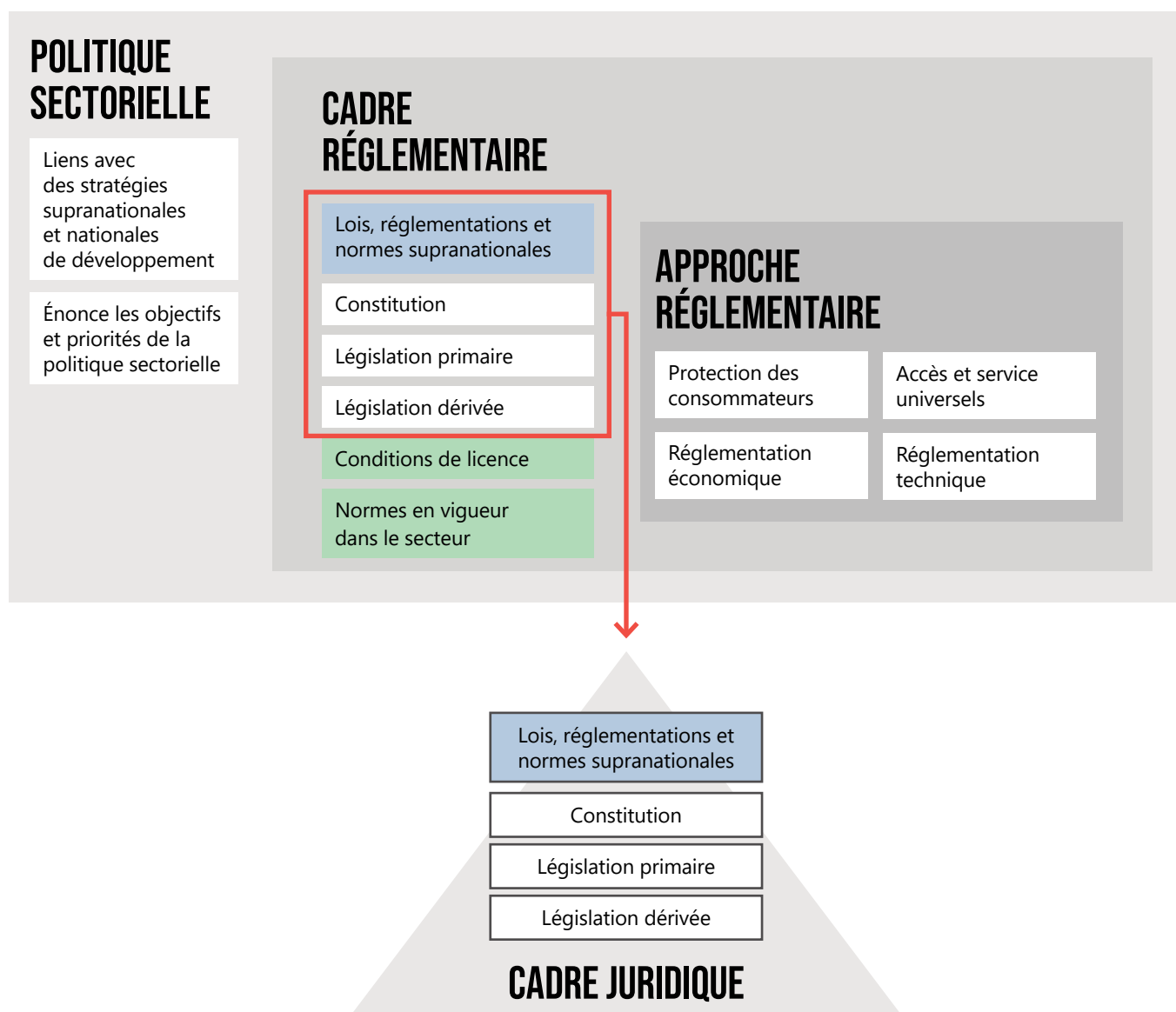
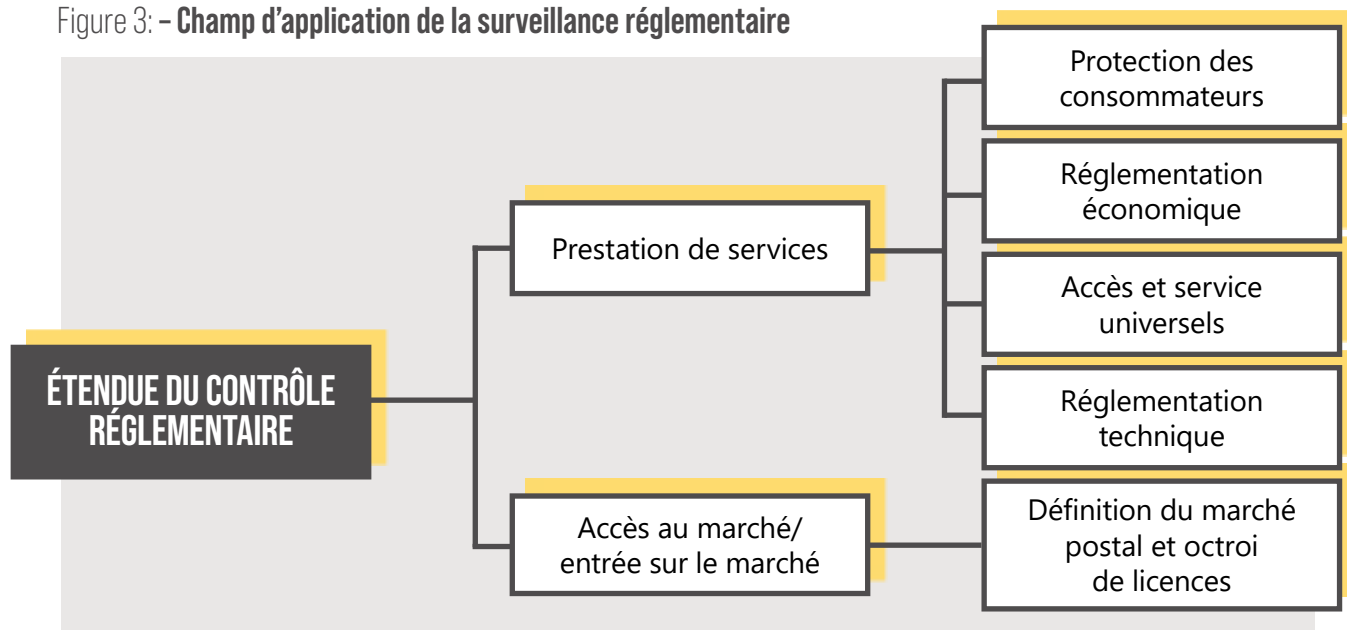


Figure 3: – Champ d'application de la surveillance réglementaire



Résumé de la section

A. Pour résumer, le cadre réglementaire proposé pour le secteur postal dans la région Afrique comprend le cadre juridique, qui établit le mandat légal et le système juridique pour la mise en œuvre de la réglementation du secteur.

B. Le cadre juridique est étayé par des objectifs politiques et des priorités stratégiques qui s'inspirent des aspirations continentales communes en matière de développement énoncées dans l'Agenda 2063.

C. S'inspirant du cadre juridique, un élément clé du cadre réglementaire global est le cadre et les conditions d'octroi des licences, qui ne sont pas seulement un moyen de réglementer l'accès au marché, mais qui créent également la relation réglementaire contraignante entre l'autorité de régulation et les entités réglementées.

D. Le cadre réglementaire dépend également de l'interaction entre la législation primaire et secondaire et de la manière dont cette interaction est utilisée par les régulateurs pour intervenir sur le marché postal afin d'établir et de cultiver les résultats politiques et réglementaires souhaités dans les domaines spécifiques suivants: protection des consommateurs, régulation économique, régulation de l'accès et du service universel et régulation technique.

E. Le cadre réglementaire est complété, le cas échéant, par des normes industrielles élaborées par les acteurs du secteur eux-mêmes comme base d'autorégulation.

F. Le cadre institutionnel recommandé, la gouvernance d'entreprise et certains aspects opérationnels des institutions de régulation sont également couverts dans une certaine mesure, de même que certains principes et pratiques attendus de régulateurs efficaces.

OBJECTIFS POLITIQUES ET PRIORITÉS STRATÉGIQUES SUGGÉRÉS

Comme indiqué ci-dessus, un cadre réglementaire efficace doit être étayé par des objectifs et des priorités politiques clairs. En conséquence, le cadre réglementaire proposé pour la région Afrique a identifié de tels objectifs et priorités principalement par le biais d'une analyse des aspirations continentales pertinentes en matière de développement exprimées dans l'Agenda 2063. À cet égard, il est reconnu que, si l'articulation des cadres réglementaires sectoriels au niveau national doit être guidée par les stratégies nationales de développement et les politiques associées, les Chefs d'État africains se sont engagés à domestiquer l'Agenda 2063 en l'assimilant à leurs stratégies nationales et sous-régionales de développement et en mettant en œuvre les interventions associées d'une manière coordonnée et harmonisée. Il convient donc que ce cadre particulier tire son impulsion politique des aspirations de développement pertinentes de l'Agenda 2063, résumées ci-dessous :

Aspiration 1

Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable

En tant que continent, l'Afrique n'a pas obtenu de très bons résultats dans la réalisation de cette aspiration au cours de la première période de dix ans de l'Agenda 2063, principalement en raison de la baisse du produit intérieur brut par habitant de 3170 USD en 2019 à 2910 USD en 2021 et des taux d'emploi élevés. Des progrès louables ont néanmoins été réalisés en matière d'accès à l'électricité et à Internet.¹ Le secteur postal est stratégiquement placé pour contribuer à l'amélioration de la performance continentale dans cette aspiration particulière grâce à de nouvelles avancées dans la transformation numérique et, plus directement, grâce à la croissance du secteur lui-même et à son soutien à l'activité économique aux niveaux national et continental.

Dans le cadre de ce cadre et de la perspective politique en particulier, la poursuite de cette aspiration est étroitement liée à l'objectif de développement durable 8 (Promouvoir

une croissance économique soutenue, inclusive et durable, un emploi plein et productif et un travail décent pour tous), car il reconnaît que le secteur postal peut être utilisé pour accroître les opportunités d'emploi et améliorer l'accès aux services financiers afin de garantir une croissance économique soutenue et inclusive.

L'objectif de développement durable 13 (Combattre les changements climatiques et leurs impacts) est également légitimement lié à cette aspiration, car les produits et solutions postaux qui pourraient être développés pour soutenir une activité économique inclusive devraient, autant que possible, intégrer des caractéristiques plus propres, plus résilientes et à faible émission de carbone au niveau des infrastructures et de la prestation de services.

Objectifs politiques continentaux suggérés dans le cadre de l'aspiration 1:

1. Encouragement de la participation du secteur privé et des investissements dans le secteur postal par la promotion d'une concurrence loyale qui encourage l'esprit d'entreprise.
2. Encourager le développement de solutions postales innovantes qui tirent parti des progrès et de l'accès accru aux technologies numériques afin de soutenir et de faciliter l'activité économique.
3. Promouvoir le développement de produits et de services postaux qui répondent aux besoins et aux attentes des consommateurs. products and services that are responsive to consumer needs and expectations.

¹ Union africaine (UA), deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, février 2022.

Aspiration 2

Continent intégré, politiquement uni et fondé sur l'idéal du panafricanisme et la vision de la renaissance de l'Afrique

La forte performance de 84% (par rapport aux objectifs de 2021) a été réalisée principalement grâce aux progrès réalisés dans la signature et la ratification de l'Accord de libre-échange continental africain, entré en vigueur au 1er janvier 2021, et à la mise en place et à l'opérationnalisation d'un secrétariat de l'Accord fonctionnant bien à Accra (Ghana). Au cours de la période examinée, des progrès significatifs ont également été réalisés, comme en témoignent les améliorations apportées aux réseaux routiers, au transport aérien, à l'électrification et aux TIC.² Une fois de plus, le secteur postal devrait jouer un rôle de premier plan dans la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord en mettant à disposition son réseau continental en tant qu'infrastructure de facilitation du commerce et fournisseur de solutions dans la vaste chaîne de valeur du commerce transfrontalier.

Cette aspiration intègre également des éléments de l'objectif de développement durable 9 (Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation inclusive et durable et encourager l'innovation), en particulier parce que les investissements proposés dans les infrastructures postales continentales devraient contribuer positivement à la croissance économique liée au commerce et à l'autonomisation des communautés sur le continent.

Objectifs politiques continentaux suggérés dans le cadre de l'aspiration 2:

1. Renforcer le réseau postal continental afin d'améliorer la fourniture de solutions de facilitation du commerce postal tout au long de la chaîne de valeur du commerce transfrontalier.
2. Continuer à reconnaître, intégrer et promouvoir le rôle du secteur postal dans la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine.
3. Un secteur postal qui soutient la participation des PME orientées vers l'exportation au commerce transfrontalier intracontinental.

Aspiration 6

Une Afrique dont le développement est piloté par les populations en s'appuyant sur le potentiel du peuple africain, en particulier de ses femmes et de ses jeunes

Au cours de la période considérée, le continent a enregistré une légère augmentation de la proportion de femmes dans la population agricole qui possèdent des droits de propriété ou des droits sûrs sur les terres agricoles, ainsi que de la proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux et les organes régionaux et locaux. Toutefois, l'Afrique n'a pas atteint les objectifs et les cibles liés à la jeunesse, n'enregistrant qu'une réduction minimale des taux de chômage des jeunes.³

Cela est directement lié aux objectifs de développement durable 1 (Éliminer la pauvreté) et 5 (Égalité des sexes) en gardant à l'esprit l'énorme potentiel que le secteur postal possède pour soutenir les objectifs transversaux d'éradication de la pauvreté et de promotion de l'égalité des sexes, par la création directe et indirecte d'emplois et d'opportunités économiques tout au long de la chaîne de valeur postale.

Objectifs politiques continentaux suggérés dans le cadre de l'aspiration 6:

1. Un secteur postal qui soutient et facilite le développement socioéconomique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.
2. Utilisation du secteur postal pour promouvoir l'émancipation socioéconomique des femmes et des jeunes.

² UA, deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, février 2022.

³ UA, deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, février 2022.

Aspiration 7 L'Afrique en tant que partenaire influent

Le continent a réalisé une performance globale louable de 58%, comme en témoignent la proportion du budget du secteur public financée par les marchés de capitaux nationaux ainsi que la proportion de l'aide publique au développement dans les budgets nationaux.⁴ Ce qui est pertinent pour ce cadre particulier, c'est la forte position occupée et régulièrement démontrée par la fraternité postale africaine dans l'arène postale mondiale. Cette influence croissante devrait être exploitée davantage pour continuer à promouvoir les intérêts du continent au niveau mondial, et cela devrait être un objectif déclaré au niveau politique.

Un tel objectif politique contribuerait également positivement à la réalisation de l'objectif de développement durable 17 (Renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable) en soulignant que le secteur postal offre un terrain fertile pour que les gouvernements poursuivent des partenariats significatifs entre le secteur public, le secteur privé et la société civile dans la mobilisation des ressources de développement existantes et supplémentaires.

Objectif politique continental suggéré dans le cadre de l'aspiration 7:

1. Promotion des intérêts du continent dans l'arène postale internationale, y compris l'UPU et d'autres plates-formes pertinentes.

Les objectifs politiques sont résumés ci-dessous pour faciliter la consultation:

Figure 4: Résumé des objectifs politiques recommandés pour le secteur postal continental dans le cadre des aspirations de l'Agenda 2063

CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE INCLUSIFS

- Promouvoir la participation et l'investissement du secteur privé dans le secteur postal par la promotion d'une concurrence loyale qui encourage l'esprit d'entreprise
- Promouvoir le développement de produits et de services postaux répondant aux besoins et aux attentes des consommateurs
- Encourager l'élaboration de solutions postales innovantes qui tirent parti des progrès et de l'accès accru aux technologies numériques pour soutenir et faciliter l'activité économique

INTÉGRATION CONTINENTALE

- Renforcer les capacités du réseau postal continental afin d'améliorer la fourniture de solutions de facilitation du commerce postal tout au long de la chaîne de valeur du commerce transfrontalier
- Continuer à reconnaître, à intégrer et à promouvoir le rôle du secteur postal dans la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf)
- Un secteur postal qui soutient la participation des microentreprises et des petites et moyennes entreprises orientées vers l'exportation au commerce transfrontalier intracontinental.

AUTONOMISATION DES JEUNES ET DES FEMMES

- Un secteur postal soutenant et facilitant le développement socioéconomique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté
- Utiliser le secteur postal pour promouvoir l'autonomisation socioéconomique des femmes et des jeunes

PROMOTION DES INTÉRÊTS CONTINENTAUX

- Promotion des intérêts continentaux au sein du secteur postal international, y compris au sein de l'UPU et d'autres forums pertinents

CONDITIONS D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU CADRE

Il convient de noter d'emblée que, si le cadre réglementaire exposé dans le présent document devait contribuer de manière significative aux objectifs d'harmonisation réglementaire pour lesquels ce travail a été commandé, la réalisation de résultats souhaitables tangibles à partir de la mise en œuvre dudit cadre nécessite la mise en place de certaines conditions favorables au niveau de chaque État membre. Les conditions ci-dessous ne sont en aucun cas exhaustives, mais constituent une liste de contrôle utile qu'il est recommandé aux parties prenantes concernées de prendre en considération dans chaque juridiction.

Ces conditions ont été classées comme suit, pour faciliter la référence et l'application:

Figure 5: **Conditions d'une mise en œuvre efficace du cadre réglementaire**



Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel est l'une des questions clés affectant la mise en œuvre du cadre réglementaire. Les responsabilités des différentes institutions parties prenantes doivent être claires, sans chevauchements injustifiés, et en donnant à chaque institution des outils spécifiques pour faire appliquer leurs décisions respectives. Certaines des institutions pertinentes dans le contexte du secteur postal sont illustrées ci-dessous et développées plus en détail par la suite.⁵

Organisations supranationales:

Les organisations supranationales, telles que l'UPU et l'UPAP, et les organisations sous-régionales ont un impact direct sur l'adoption et la mise en œuvre de certains aspects du cadre réglementaire. En général, la participation à ces organismes supranationaux est coordonnée par les ministères responsables du secteur postal, avec la pleine participation des autorités de régulation et des opérateurs désignés.

Organe législatif:

Les lois postales et autres lois pertinentes de la juridiction sont généralement promulguées par un organe législatif (le Parlement est l'exemple le plus courant), sur la base de propositions faites par la branche exécutive du gouvernement (le ministère responsable). Grâce aux mécanismes de contrôle et d'équilibre établis dans chaque pays, il n'est pas rare que l'organe législatif exerce également un certain contrôle général sur l'application du cadre réglementaire. Ces mécanismes de contrôle et d'équilibre exigent souvent que le ministère et l'organisme de réglementation fassent régulièrement rapport à une commission parlementaire d'instance afin d'assurer le suivi par le corps législatif et de prendre des décisions en connaissance de cause sur l'évolution du cadre réglementaire.

5 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016.

Figure 6: **Cadre institutionnel du secteur postal** (source: Organisation de coopération et de développement économiques – Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes)

ORGANISMES SUPRANATIONAUX/ENTITÉS NORMATIVES INTERNATIONALES

- Fixent des cadres réglementaires et/ou des normes communes pour un certain nombre de pays, par exemple au sein d'une région
- Peuvent avoir le pouvoir d'annuler les décisions des régulateurs nationaux

POUVOIR JUDICIAIRE

- Décisions et recours (contrôle judiciaire)
- Décisions sur les sanctions
- Pouvoirs de révocation et de sanction des dirigeants des organes de régulation

POUVOIR LÉGISLATIF

- Fixe le cadre réglementaire
- Adopte et modifie les réglementations
- Contrôle l'efficacité de la réglementation
- Examine le cadre réglementaire et les règlements
- Nomme les dirigeants des organes de régulation

EXÉCUTIF/ GOUVERNEMENT/ MINISTÈRES/ DÉPARTEMENTS

- Définit la politique du gouvernement national
- Contrôle l'efficacité de la réglementation
- Crée ou propose des lois et des amendements
- Nomme les dirigeants des organes de régulation ou propose des candidats qualifiés
- Définit des objectifs et des moyens de la politique en matière de technologie de l'information et de la communication (TIC)
- Définit, gère et suit les politiques nationales en matière de TIC et de haut débit

RÉGULATEUR(S)

- Rend compte directement au pouvoir législatif ou exécutif du bon fonctionnement de l'organe de régulation
- Met en oeuvre et applique la réglementation
- Recense les infractions et fait respecter les normes, surveille l'application des dispositions réglementaires et fournit des informations sur les systèmes réglementaires et des orientations sur les politiques gouvernementales
- Régulateur des TIC/communications
- Autres régulateurs pertinents pour la chaîne de valeur postale
 - Régulateurs du secteur financier
 - Autorités douanières
 - Autorités chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs
 - Autorités de protection des données
 - Transport et logistique, etc.

ENTITÉS RÉGLEMENTÉES

Organe exécutif (ministère responsable):

En termes généraux, la branche exécutive du gouvernement devrait superviser l'élaboration des politiques, définir les priorités et les objectifs sectoriels et proposer de nouvelles législations. En d'autres termes, la conception et l'exécution des politiques et des stratégies du secteur postal national devraient être du ressort de l'organe exécutif. Ces responsabilités devraient être organisées autour d'un ministère ou d'un département spécifique axé sur la politique des TIC, des communications et/ou des transports et de la logistique.⁶

Autorité judiciaire:

Le pouvoir judiciaire est chargé de veiller à ce que les droits des parties prenantes soient protégés et à ce que les décisions réglementaires soient conformes à la législation. Le système juridique doit être conçu de manière à éviter que les parties prenantes n'utilisent le système judiciaire pour se soustraire à l'application de la loi ou la retarder par le biais de litiges excessifs et injustifiés. Dans ce contexte, une bonne pratique consiste à permettre aux décisions réglementaires contestées devant les tribunaux de rester en vigueur jusqu'à ce que le tribunal prenne une décision. Comme indiqué dans la section suivante, la transparence du processus réglementaire, qui comprend des consultations délibérées et planifiées des parties prenantes, peut contribuer à réduire les contestations judiciaires.⁷

Autorités réglementaires:

En règle générale, les fonctions des organes de régulation sont réparties entre plusieurs agences qui traitent de questions différentes: télécommunications (autorités chargées des communications), médias/services de radiodiffusion (autorités chargées de l'audiovisuel) et aspects antitrust et généraux de la concurrence (autorités chargées de la concurrence).⁸ Comme indiqué plus en détail ci-dessous, l'approche recommandée consiste à disposer d'une autorité de régulation des TIC/communications convergente qui aurait également pour mandat de réglementer le secteur postal. Il convient aussi de souligner que plusieurs autres secteurs économiques affectent le secteur postal et que la collaboration réglementaire est généralement encouragée à cet égard. Ces autres régulateurs sont les suivants:

- Banques centrales/régulateurs du secteur financier (collaboration dans la réglementation des services financiers postaux).

- Autorités douanières (collaboration en matière de sécurité postale et de réglementation de la qualité de service). Autorités de l'aviation civile (collaboration en matière de réglementation de la sécurité postale et de la qualité de service).
- Facilitation des échanges et commerce (collaboration dans la réglementation du commerce électronique postal et de la facilitation des échanges).
- Autorités chargées de la protection des données (collaboration en matière de protection des données personnelles liées à l'environnement postal).
- Autorités chargées de la cybersécurité (collaboration en matière de réglementation de la cybersécurité dans le cadre de la chaîne de valeur postale).
- Autorités chargées de la protection des consommateurs et de la concurrence (collaboration en matière de protection des consommateurs et de réglementation de la concurrence).

Structure organisationnelle et considérations relatives au capital humain

Structure organisationnelle

L'une des questions préliminaires que doivent se poser les pays dans l'exercice de la surveillance réglementaire du secteur postal est de savoir s'il faut une autorité de régulation autonome, spécifique au secteur, ou un régulateur convergent ayant pour mandat de réglementer le secteur des communications au sens large. Comme cela a été prouvé dans la majorité des juridictions en Afrique et sur d'autres continents, les avantages de l'intégration du mandat de régulation postale dans un régulateur convergent l'emportent largement sur les inconvénients. C'est sur cette base que l'approche d'un régulateur convergent est recommandée dans le présent document. Dans les cas où le mandat de régulation postale est relativement nouveau, la meilleure solution, par opposition à la création d'une toute nouvelle institution indépendante, est d'étendre légalement le mandat du régulateur des communications et/ou des TIC afin d'y inclure également la surveillance réglementaire du secteur postal.

6 OCDE, Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016.

7 OCDE, Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016.

8 OCDE, Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016.

Les avantages de cette approche, auxquels il a été fait allusion plus haut, sont nombreux et comprennent les suivants:

- a)** Économies d'échelle dans l'utilisation d'un ensemble de professionnels de la réglementation de haut niveau (p. ex. économistes, juristes, analystes financiers): ces économies sont importantes si l'on considère que la réglementation du secteur postal est un domaine relativement nouveau et que la plupart des juridictions disposent d'une réserve limitée de personnel qualifié et expérimenté dans le domaine de la réglementation.
- b)** Réduire le risque de capture réglementaire: la création d'un régulateur responsable de plus d'un secteur peut permettre d'éviter que le processus d'élaboration des règles ne soit accaparé par des groupes sectoriels puissants.
- c)** Économies d'échelle dans les services administratifs et de soutien (p. ex. ordinateurs, bureaux, personnel de soutien): cet aspect est particulièrement important lorsque les coûts de la réglementation peuvent avoir un impact réel sur le caractère abordable des services de base.
- d)** Économies d'échelle dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'autorité réglementaire: par exemple, des règles uniformes en matière d'octroi de licences ou de procédures de règlement des différends peuvent s'appliquer à plus d'un secteur et éviter ainsi de devoir réinventer la roue pour chaque secteur.

e) Moyens efficaces de traiter les secteurs et les services convergents: un bon exemple est l'exercice de la surveillance réglementaire dans le cas du commerce électronique, qui nécessite des ressources réglementaires et l'expertise de différentes sections de l'autorité de régulation des TIC, notamment en ce qui concerne la protection des données, la cybersécurité et la concurrence. Ce type de collaboration est beaucoup plus facile à réaliser au sein d'une seule institution qu'entre plusieurs institutions sectorielles.

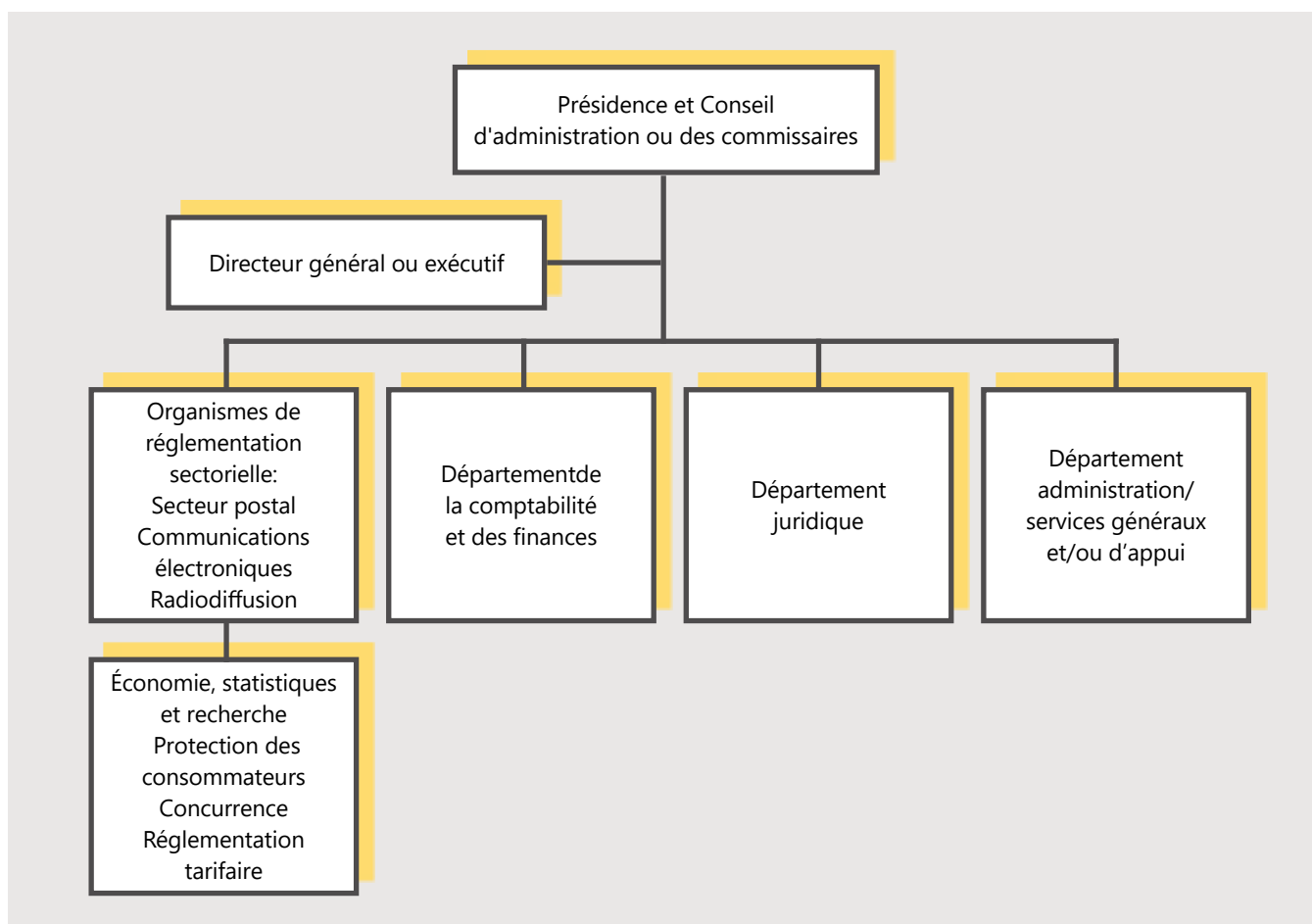
f) Créer plus de précédents, et donc moins d'incertitude, pour les investisseurs: lorsqu'une décision concernant un secteur sur une question réglementaire commune à d'autres secteurs (p. ex. application de la réglementation sur le plafonnement des prix ou des principes de comptabilité analytique) créera un précédent précieux pour les investisseurs potentiels dans ces autres secteurs.⁹

La structure organisationnelle de l'autorité de régulation nécessite généralement une évaluation de divers facteurs, notamment les besoins et les objectifs du pays, l'environnement politique, les exigences légales et l'expertise disponible sur le marché du travail. Nonobstant ce qui précède, ce sont les fonctions de l'autorité de régulation, telles qu'elles sont définies dans la loi, qui déterminent en grande partie la conception de la structure organisationnelle de l'organisme de régulation. Il va sans dire que la démonstration de principes de bonne gouvernance d'entreprise, l'efficacité et l'utilisation prudente des ressources sont également des considérations primordiales, les régulateurs étant souvent tenus de montrer l'exemple aux industries qu'ils réglementent en ce qui concerne ces principes.

En conséquence, la structure privilégiée par la majorité des pays (jusqu'à 75% selon le Manuel sur la réglementation des télécommunications de 2011 de l'Union internationale des télécommunications – UIT) et recommandée dans le présent document est le modèle de l'organe collégial, qui implique essentiellement un conseil ou une commission composée d'individus ayant différents domaines d'expertise. L'organe collégial est soutenu par une structure composée d'une direction exécutive et d'un personnel technique et administratif qui met en œuvre collectivement les fonctions réglementaires au jour le jour.

Un modèle d'organigramme typique d'une telle structure est illustré ci-dessous:

Figure 7: **Exemple de structure organisationnelle d'un régulateur convergent**¹⁰



Le principal avantage de l'approche de l'organe collégial repose sur l'idée que le fait d'avoir un conseil ou une commission composée d'individus différents, issus de milieux et de perspectives différents, accroît l'indépendance de l'autorité de régulation, car la probabilité que tous les membres soient simultanément influencés par les mêmes acteurs est très faible. Cet avantage doit toutefois être mis en balance avec la possibilité que les décisions réglementaires prennent plus de temps à être prises et qu'elles soient davantage soumises à des luttes internes.¹¹

¹⁰ S.V. Berg, A.N. Memon, R. Skelton, Public Research Utility Centre, University of Florida, Designing an Independent Regulatory Commission, 2000..

¹¹ UIT, Manuel de réglementation des télécommunications, édition du 10e anniversaire, 2011.

Application des principes réglementaires des meilleures pratiques

Outre un cadre institutionnel approprié, une structure organisationnelle adaptée et des professionnels de la réglementation hautement compétents et motivés, la mise en œuvre réussie du cadre réglementaire requiert l'existence et l'application d'un certain nombre de principes de meilleures pratiques en matière de réglementation dans l'exécution quotidienne des mandats de réglementation. Une fois encore, la liste des principes ci-dessous n'est pas exhaustive, mais elle met en évidence ceux qui sont les plus pertinents dans le contexte de la régulation du secteur postal:

Figure 8: **Tabulation des principes de réglementation des meilleures pratiques (adapté de l'Organisation de coopération et de développement économiques – Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016)**

MEILLEURES PRATIQUES – PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES	EXPLICATION
AXÉS SUR LES RÉSULTATS	→ Les mesures réglementaires ne doivent pas être considérées comme une fin en soi. → Elles doivent promouvoir des résultats souhaitables pour les parties prenantes du secteur et faire progresser l'objectif de la politique sectorielle et de la loi principale. → Toutes les activités du régulateur postal devraient donc: ▪ être clairement axées sur les objectifs réglementaires sous-jacents; ▪ représenter la ou les lignes d'action susceptibles d'atteindre ces objectifs de la manière la plus efficace et la plus efficiente; ▪ être intégrées et alignées; ▪ être flexibles et innovantes – chercher à atteindre le meilleur résultat réglementaire dans les circonstances particulières de chaque cas.
FONDÉS SUR DES DONNÉES PROBANTES	→ L'organe de contrôle doit, dans la mesure du possible, être guidé par des données probantes et par les objectifs de la politique sectorielle et de la loi principale afin d'examiner régulièrement l'efficacité des interventions réglementaires. → Ce principe s'étend à l'institutionnalisation des meilleures pratiques réglementaires telles que les analyses d'impact de la réglementation et la recherche comme base de la prise de décisions réglementaire.
PROPORTIONNALITÉ ET EFFICACITÉ	→ Le régulateur doit veiller à ce que la conception et l'application d'une intervention réglementaire soient proportionnées au problème ou à la question qu'il cherche à résoudre. → La proportionnalité consiste à s'assurer que les mesures réglementaires ne sont pas excessives ou qu'elles ne vont pas au-delà de la réalisation d'un objectif identifié ou de la résolution d'un problème spécifique. → La portée et la nature des mesures réglementaires doivent correspondre aux avantages susceptibles d'être obtenus et, à ce titre, l'effort réglementaire doit toujours être concentré là où il produira les plus grands avantages par rapport aux ressources employées. → Cela signifie aussi que le régulateur doit donner la priorité à ses efforts et à ses ressources dans les domaines où, sur la base des preuves disponibles, les avantages et les risques potentiels sont les plus importants.
RÉACTIVITÉ ET FLEXIBILITÉ	→ Le régulateur postal doit s'efforcer d'être réactif et flexible: ▪ en tenant compte de l'ensemble des options disponibles; ▪ en adaptant l'approche pour tenir compte des circonstances de chaque cas particulier; ▪ en se concentrant sur la cohérence des résultats;

MEILLEURES PRATIQUES – PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES	EXPLICATION
	▪ en réexaminant régulièrement leurs pratiques et leur politique opérationnelle pour s'assurer qu'elles sont fondées sur des données probantes, qu'elles restent pertinentes et qu'elles sont adaptées à l'évolution du secteur postal; ▪ Le régulateur doit également être attentif aux circonstances particulières de chaque région, de chaque lieu et même du fournisseur de services en question. Ce faisant, le régulateur est plus à même de faciliter et d'encourager l'innovation dans le secteur que de l'entraver et de la décourager.
TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ	→ Les mesures réglementaires doivent être ouvertes et transparentes afin d'encourager la confiance du public et d'apporter certitude et assurance aux entités réglementées. → La législation doit être administrée et appliquée de manière équitable et cohérente et, le cas échéant, le régulateur doit expliquer les raisons de ses décisions. → L'organisme de contrôle doit aussi rendre compte de ses actions et accueillir favorablement le contrôle du public et du secteur, y compris la communication régulière d'informations sur les performances. → La conception et l'administration des réglementations devraient prévoir des mécanismes transparents et solides de recours contre les décisions prises par l'autorité de régulation. → Idéalement, l'ensemble du processus réglementaire doit être équitable et impartial et offrir aux parties prenantes des possibilités étendues et significatives de participation. → En outre, des règles strictes concernant le comportement des décideurs doivent être mises en place afin d'éviter les irrégularités ou toute conduite semblant inappropriée.
INDÉPENDANCE	→ Il va sans dire que le régulateur doit toujours veiller à l'intégrité et à l'objectivité de ses actions réglementaires. → Les régulateurs devraient, en vertu de la loi, être libres de prendre des décisions dans le cadre de leur autorité sans avoir à obtenir l'approbation préalable d'autres fonctionnaires ou agences gouvernementales. Ils doivent être protégés de manière adéquate des pressions politiques à court terme. → En outre, chaque fois que l'organisme de contrôle exerce ses pouvoirs ou prend des décisions, il doit le faire en l'absence de conflits d'intérêts réels ou perçus ou d'autres relations, mesures ou influences susceptibles d'affecter, ou d'être perçues comme affectant, son objectivité. → Le respect de ce principe ne doit toutefois pas compromettre l'existence de relations de travail constructives entre le régulateur et le ministère ainsi qu'entre le régulateur et les entités réglementées. → Certaines bonnes pratiques spécifiques dans le domaine de l'indépendance réglementaire ont été identifiées par l'OCDE: 1. Donner au régulateur un mandat juridique distinct, libre de tout contrôle ministériel: les décisions prises par l'autorité de régulation ne doivent pas être soumises à l'approbation du ministre. En général, la possibilité pour d'autres acteurs d'annuler les décisions de l'autorité de régulation doit être limitée au minimum. 2. Les pouvoirs réglementaires doivent inclure tous les aspects de la surveillance réglementaire et doivent être clairement définis afin de permettre d'aborder toutes les questions réglementaires d'intérêt. Ils doivent inclure le pouvoir de faire appliquer les décisions réglementaires de manière indépendante.

MEILLEURES PRATIQUES – PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES

EXPLICATION

3. **Les régulateurs doivent disposer de leur propre source de financement, qui n'est pas contrôlée par le gouvernement.** Si le budget de l'organisme de régulation dépend d'un crédit du budget du gouvernement, ce dernier peut utiliser ce pouvoir discrétionnaire pour contrôler l'organisme de régulation. Une bonne pratique appliquée dans de nombreux pays consiste à imposer une taxe à l'industrie réglementée basée sur un petit pourcentage de son chiffre d'affaires qui est ensuite utilisée pour financer l'organisme de réglementation.
4. Les nominations des membres du Conseil d'administration et des dirigeants des organismes de régulation doivent être effectuées dans le cadre de procédures ouvertes et transparentes.
5. Des questions telles que les règles de révocation, les conflits d'intérêts et les dispositions relatives à l'entrée dans le secteur réglementé après la fin d'un mandat devraient être abordées dans la loi afin de garantir l'indépendance et d'accroître la crédibilité de l'organisme de réglementation.

COMMUNICATION ET ENGAGEMENT

- Le régulateur postal opère dans un contexte dynamique composé d'un large éventail de parties prenantes, dont le gouvernement, d'autres régulateurs sectoriels, les consommateurs et les titulaires de licences.
- En s'engageant de manière appropriée avec chaque groupe de parties prenantes, les activités réglementaires sont plus efficaces et plus efficaces.
- Dans le cas des titulaires de licences, par exemple, des relations appropriées tendent à faciliter des approches réglementaires éducatives et consultatives plus efficaces, tout en permettant au régulateur d'obtenir un retour d'information précieux qui améliore ses propres performances.
- En fin de compte, le système réglementaire devrait fournir une certitude raisonnable quant aux principes et aux règles qui seront suivis dans le cadre réglementaire global.

COOPÉRATION ET COHÉRENCE TRANSFRONTALIÈRES

- Dans un secteur comme le secteur postal, qui se caractérise par des transactions transfrontalières, la coopération et la coordination entre les régulateurs des différentes juridictions sont essentielles pour garantir l'efficacité, la cohérence et la prévisibilité des systèmes réglementaires.
- Pour parvenir à une coopération entre les autorités de régulation, il est essentiel de s'accorder sur le partage des données et des informations dans toute la mesure possible, dans les limites de la loi.
- Les autorités réglementaires devraient également partager les données, les expériences, les expériences et les initiatives politiques afin de faciliter l'adoption des meilleures pratiques dans les différentes juridictions.
- Le cas échéant, la mise en œuvre d'interventions réglementaires conjointes, en particulier au niveau sous-régional, devrait également être étudiée à cet égard.

CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE AU SENS LARGE

- Les régulateurs postaux doivent être conscients de l'existence d'autres régimes réglementaires pertinents qui se chevauchent.
- Des efforts délibérés doivent être faits pour minimiser la duplication des obligations réglementaires, des mécanismes d'application et des sanctions, le cas échéant.

PROPOSITION DE CADRE RÉGLEMENTAIRE DÉTAILLÉ

Un cadre réglementaire solide peut soutenir les politiques favorisant le développement du secteur postal. Comme pour d'autres industries en réseau à grande échelle, des cadres réglementaires sont nécessaires pour assurer la durabilité du secteur postal et protéger les intérêts des consommateurs. Un cadre offrant une certitude réglementaire contribue à créer la confiance parmi les investisseurs. Dans de nombreux cas, la viabilité à long terme des modèles d'entreprise des prestataires de services dépend en fait de la clarté, de la transparence, de la cohérence, de la prise en considération des coûts et de l'applicabilité des réglementations.

L'utilisation de cadres réglementaires traditionnels axés sur l'utilité pour l'environnement postal peut conduire à l'échec du processus réglementaire et décourager le développement du secteur. La clé d'une réglementation efficace réside dans une approche flexible, sensible à la structure opérationnelle spécifique du secteur postal, tenant compte de l'évolution potentielle du marché postal et favorisant délibérément des objectifs et des stratégies de développement bien définis. Cette approche reconnaît que des exigences compliquées et coûteuses peuvent décourager les modèles de services innovants et l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, au détriment d'une concurrence efficace et du bien-être des consommateurs.

Champ d'application de la réglementation

En ce qui concerne le champ d'application de la surveillance réglementaire, il est recommandé de se concentrer sur deux domaines d'intervention spécifiques: 1° l'entrée et l'accès au marché et 2° la fourniture de services et l'exploitation.

Accès au marché/entrée

La réglementation de l'accès au marché vise principalement à garantir que seuls des opérateurs qualifiés et compétents sont autorisés à être actifs dans le secteur. Elle s'étend à la gestion de la concurrence (déterminée par le nombre d'opérateurs), à l'encouragement de la croissance et de la diversité du secteur (par la nature et l'étendue de l'accès accordé) et à la participation d'intérêts étrangers sur le marché national.

En particulier, les réglementations relatives à l'accès au marché peuvent porter sur les points suivants:

Établissement:

Les exigences en matière d'établissement visent à exclure du secteur les opérateurs non qualifiés et à n'accepter que les opérateurs qualifiés qui ont démontré leur capacité financière et opérationnelle à fournir les services prévus de manière durable.

Champ d'activités

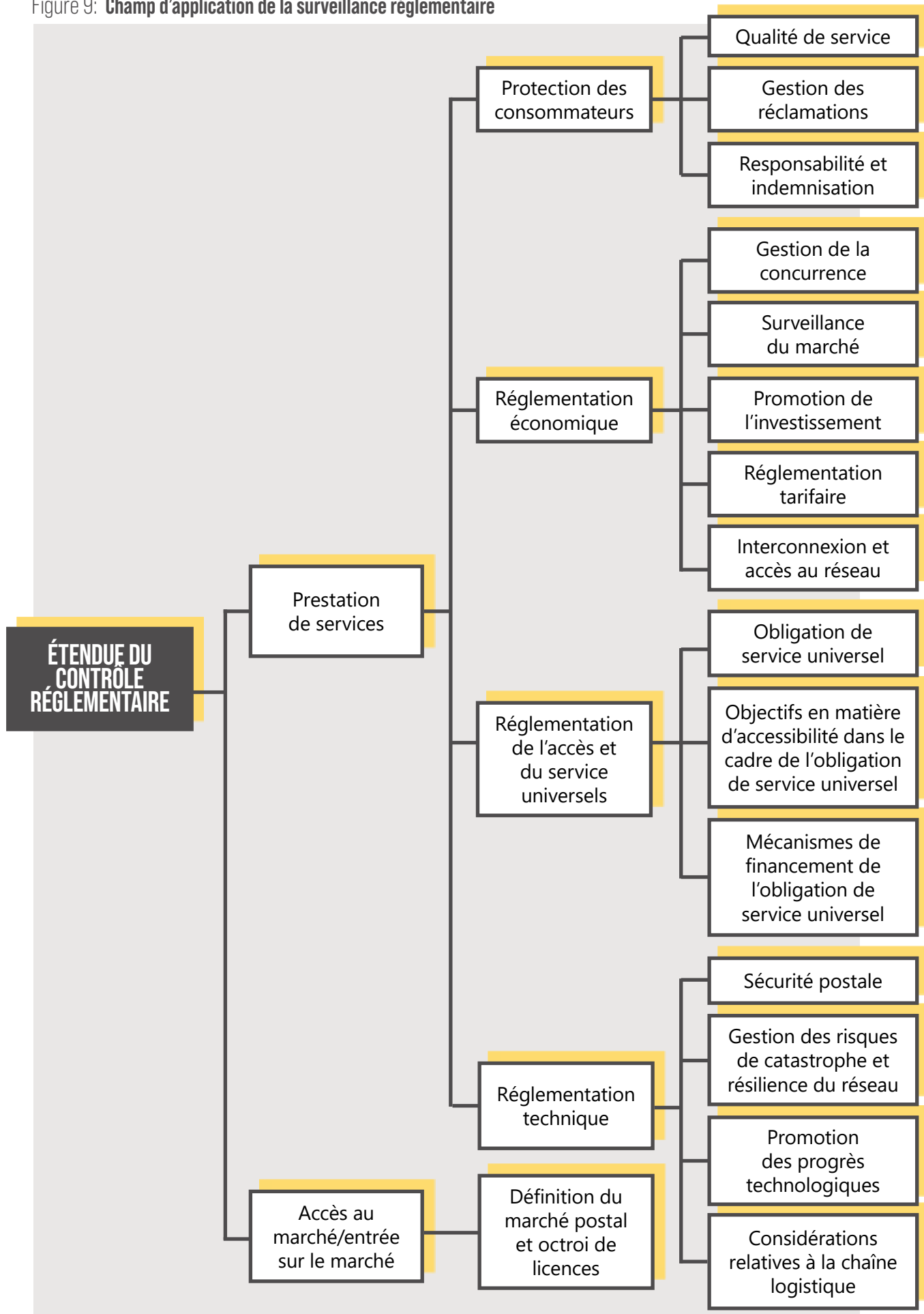
L'accès au marché peut également être géré par le biais de l'étendue des activités que les acteurs du marché sont autorisés à exercer. Comme nous le verrons plus loin, cela se fait généralement par l'octroi de licences, qui définissent essentiellement le champ d'activités que les opérateurs sont autorisés à proposer. Cela signifie que les entreprises titulaires d'une licence doivent gérer leurs activités dans les limites du champ d'application autorisé par leur licence.

Fourniture de services/opérations

La réglementation des opérations ou de la prestation de services est davantage axée sur la promotion de la qualité des services, la protection des intérêts des consommateurs et l'encouragement d'une concurrence loyale. Cette catégorie de surveillance réglementaire a généralement un champ d'application plus large que celui de la réglementation de l'entrée sur le marché/de l'accès et le respect de certaines interventions réglementaires peut parfois entraîner une augmentation des coûts pour les opérateurs, mais se justifie sur la base des objectifs politiques et réglementaires qui les sous-tendent. L'étendue de la surveillance réglementaire est précisée dans la figure 8 ci-dessous, qui fournit plus de détails sur les domaines d'intervention réglementaires suivants:

Réglementation de l'accès au marché:
définition du marché et octroi de licences.

Figure 9: Champ d'application de la surveillance réglementaire



Protection des consommateurs: qualité du service, responsabilité et indemnisation et gestion des plaintes.

Régulation économique: concurrence, surveillance du marché, interconnexion, tarifs et promotion des investissements.

Réglementation de l'accès et du service universels: définition du service postal universel, objectifs d'accessibilité et financement du service postal universel.

Réglementation de l'accès et du service universels: définition du service postal universel, objectifs d'accessibilité et financement du service postal universel.

Cadre juridique

Comme indiqué ci-dessus, le cadre juridique établit et définit essentiellement le mandat juridique et le système de régulation du secteur postal dans la juridiction. Bien qu'un tel cadre soit souvent une combinaison d'instruments juridiques supranationaux tels que les traités et les engagements juridiques similaires pris par le pays en droit international, la Constitution, la législation primaire, la législation secondaire, les décisions et les déterminations réglementaires et la jurisprudence, l'accent principal du cadre réglementaire proposé pour la région africaine, tel que décrit ci-dessous, est la législation primaire et secondaire.

Malgré les différences de terminologie, de hiérarchie, de style et de source des instruments juridiques d'un pays à l'autre et même d'une sous-région à l'autre, il a été observé que toutes les juridictions s'appuient sur un système juridique qui comporte des lois ou des statuts d'ordre supérieur promulgués par un organe législatif national, que l'on appellera, dans le contexte du présent document, «législation primaire». Outre ces lois d'ordre supérieur, toutes les juridictions disposent également d'une variété de textes législatifs subordonnés qui définissent les détails pratiques, opérationnels et conséquents nécessaires à la mise en œuvre de la législation primaire. Aux fins du présent cadre, tous ces instruments juridiques sont collectivement appelés «législation secondaire», comme expliqué ci-dessous.

Législation primaire

La législation primaire se compose des actes du Parlement ou des lois. Par principe, la législation primaire doit contenir des dispositions juridiques stables par nature et qui ne sont pas susceptibles d'être modifiées dans un avenir prévisible. La législation primaire énonce des règles et des principes juridiques généraux et délègue également des pouvoirs spécifiques à un organe exécutif pour qu'il élabore des lois plus spécifiques sous l'égide de l'acte principal, ce qu'on appelle la législation secondaire ou déléguée. Étant donné la longueur du processus d'adoption de la législation primaire, celle-ci présente le risque inhérent de ne pas pouvoir répondre aux changements soudains de l'environnement. Il faut donc veiller à ce que la législation primaire soit non seulement tournée vers l'avenir, mais qu'elle accorde également une délégation suffisante de pouvoir pour permettre aux organismes de mise en œuvre (les régulateurs en l'occurrence) de répondre aux conditions émergentes du marché par le biais de la législation secondaire susmentionnée.

L'existence et la pertinence d'autres lois ayant un impact direct ou indirect sur le secteur postal constituent un autre élément important à prendre en considération lorsqu'il s'agit de législation primaire. Il incombe à tous les régulateurs sectoriels de connaître ces lois et, le cas échéant, de s'engager formellement et de collaborer avec d'autres entités réglementaires responsables de la mise en œuvre de cette législation. Il s'agit par exemple des lois nationales relatives aux domaines suivants:

Transport et logistique

Commerce et échanges

Douanes

Lutte contre les stupéfiants

Lutte contre le terrorisme

Cybersécurité

Protection des données

Protection des consommateurs

Compétition

TIC

Systèmes de paiement

En conséquence, les dispositions recommandées pour la législation primaire dans le cadre juridique proposé sont les suivantes:

CONTENU RECOMMANDÉ DE LA LÉGISLATION PRIMAIRE	BRÈVE DESCRIPTION DU CONTENU
ACTIVITÉS SOUMISES À UNE RÉGLEMENTATION (COUVERTURE RÉGLEMENTAIRE)	→ La loi postale établit une distinction juridique entre les activités réglementées et non réglementées. → La loi rendra également obligatoire l'obtention d'une licence ou d'une autorisation pour offrir un service réglementé.
CRÉATION ET FONCTIONS DU RÉGULATEUR	→ La loi principale prévoit également la création d'un régulateur du secteur postal et définit ses fonctions, qui sont généralement les suivantes: a. Définir le champ d'application du service postal universel. b. Établir des normes et des objectifs en matière de service postal universel. c. Contrôle et mesure de la qualité du service. d. Approuver ou fixer les tarifs des produits et services postaux applicables. e. Réaliser des enquêtes, des tests et des évaluations concernant les normes des services fournis par les titulaires de licence. f. Collecte, analyse et communication d'informations sur les titulaires de licence. g. Examiner et régler les litiges entre les titulaires de licence et les titulaires de licence et les clients. h. Promouvoir, développer et faire respecter une concurrence loyale et l'égalité de traitement entre les titulaires de licence. i. Surveiller, contrôler, inspecter et réglementer les services postaux, de messagerie et les services auxiliaires et veiller à ce que ces services soient fournis et exploités conformément à la loi. j. Exercer toute autre fonction de régulation postale spécifiée ou approuvée par le ministre.
AUTONOMIE ET INDÉPENDANCE RÉGLEMENTAIRES	→ Il est généralement admis que plus l'autorité de régulation est indépendante, plus elle est efficace. → Voici quelques questions clés à prendre en considération: a. Les fonctions respectives du ministre et du régulateur sont-elles clairement établies? b. Les fonctions réglementaires quotidiennes doivent-elles être confiées à l'autorité de régulation, les décisions stratégiques clés étant prises par le gouvernement? c. Les décisions de l'autorité de régulation peuvent-elles être annulées par le gouvernement? d. Existe-t-il des circonstances dans lesquelles le gouvernement peut dicter la manière dont les services postaux sont utilisés (p. ex. en temps de guerre ou en cas d'état d'urgence)? e. Comment l'autorité de régulation est-elle nommée? ▪ S'agit-il d'un individu ou d'un conseil? ▪ Le régulateur peut-il être engagé et licencié par le gouvernement? f. Comment l'autorité de régulation est-elle financée? ▪ Le financement provient-il de la fiscalité générale ou des recettes des services réglementés (c'est-à-dire des recettes de l'opérateur)? g. L'autorité de régulation dispose-t-elle de la capacité opérationnelle nécessaire pour être efficace? ▪ Quel est le personnel de l'autorité de régulation? ▪ L'autorité de régulation peut-elle recruter en dehors de la fonction publique et verser des salaires en dehors des barèmes de la fonction publique?

CONTENU RECOMMANDÉ DE LA LÉGISLATION PRIMAIRE	BRÈVE DESCRIPTION DU CONTENU
POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES	→ Le régulateur devra être habilité à faire ce qui suit: a. Recueillir des informations et des données. b. Établir des règles et les modifier. c. Contrôler la mise en œuvre des règles. d. Faire respecter les règles: inclut – imposer des amendes et des sanctions en cas de violation des règles, ou collaborer avec une autre agence pour faire appliquer certaines décisions. → La loi peut également chercher à limiter certains pouvoirs réglementaires ou imposer des obligations générales d'équité et de proportionnalité au régulateur.
NIVEAU DE DISCRÉTION RÉGLEMENTAIRE	→ Le niveau de discrétion à accorder à l'organisme de réglementation dépend également du niveau de ressources dont il doit disposer.
RÈGLEMENT COLLABORATIF	→ La loi postale prévoit une collaboration entre l'autorité de régulation postale et les autres autorités de régulation sectorielles qui ont un rôle à jouer dans la régulation d'aspects spécifiques de la prestation de services postaux. → Ce type de collaboration peut, par exemple, porter sur les domaines réglementaires suivants: ▪ Cybersécurité. ▪ Commerce électronique. ▪ Protection des données personnelles. ▪ Services financiers postaux. ▪ Sécurité de l'État. ▪ Lutte contre les stupéfiants. ▪ Facilitation des échanges. ▪ Concurrence générale et protection des consommateurs. → Cela permet également de limiter au maximum les chevauchements de responsabilités et d'éviter que les entités réglementées ne reçoivent des instructions contradictoires ou ne subissent des sanctions multiples.
CHAMP D'APPLICATION DU RÈGLEMENT	→ Règlement sur l'accès au marché. → Protection des consommateurs. → Réglementation économique. → Accès universel et réglementation des services → Règlement technique.
NATURE ET FORMES DE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES	→ Il faut une méthode pour réglementer le régulateur et pouvoir modifier ses pouvoirs de temps à autre.
INFRACTIONS ET SANCTIONS	→ La législation primaire précise également les infractions et les sanctions applicables.

Droit dérivé

Le droit dérivé (également appelé «droit subordonné») est l'ensemble des autres formes de législation qui ne sont pas des lois du Parlement. Le pouvoir législatif des gouvernements délègue souvent des pouvoirs pour permettre aux ministres d'élaborer des actes de droit dérivé. Le droit dérivé peut donc prendre la forme de:

Rèlements;

Lignes directrices;

Déterminations et décisions des autorités réglementaires;

Règles;

Procédure;

Codes.

Les deux types de législation secondaire sont la législation déléguée et la législation de prérogative:

Législation déléguée: permet à d'autres branches d'un gouvernement d'apporter des modifications à une loi lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. Il n'est pas nécessaire de présenter un nouveau projet de loi au parlement.

Législation de prérogative: pouvoirs conférés à certains fonctionnaires pour créer des lois, des règles ou des règlements.

La législation secondaire est principalement élaborée sous la forme d'instruments statutaires/de règlements et son principal objectif est de compléter, d'administrer, de soutenir et d'appliquer la législation primaire. Le processus d'élaboration de la législation secondaire n'est pas aussi compliqué que celui de la législation primaire, et son adoption ne prend pas autant de temps. En règle générale, il est signé par la personne déléguée, généralement dans le domaine d'expertise du projet de loi. C'est la raison pour laquelle le droit dérivé est généralement utilisé pour définir des dispositions réglementaires plus susceptibles d'évoluer dans le temps et qui nécessitent donc plus de flexibilité de la part de l'autorité législative.

Réglementation de l'accès au marché

La justification de la réglementation de l'accès au marché dans les contextes postaux découle de l'idée que le secteur postal a un impact socioéconomique significatif qui justifie une certaine forme de surveillance réglementaire. On suppose qu'en l'absence d'une telle surveillance les acteurs indésirables du marché qui compromettent la qualité et la durabilité du secteur auraient le champ libre pour opérer, contrairement aux objectifs de la politique sectorielle qui ont été définis.

Définition du marché postal

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- Soutenir et faciliter le développement socioéconomique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.
- Encourager la participation et l'investissement du secteur privé.
- Participation des MPME orientées vers l'exportation avec des liens avec l'économie régionale et mondiale.
- Promouvoir une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables qui encouragent l'esprit d'entreprise et l'innovation.
- Tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.

LÉGISLATION PRIMAIRE

Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à établir, par le biais d'un texte juridique approprié, le mandat légal du régulateur postal pour définir le marché postal de temps à autre en tenant compte des spécificités de la juridiction.

LÉGISLATION SECONDAIRE

→ Au niveau du droit dérivé, les principales considérations, la procédure et les exigences relatives à la définition du marché postal seront exposées de préférence par le biais d'un instrument statutaire fondé sur le mandat légal établi dans la loi principale.

→ Les dits instruments statutaires/règlements prévoient les dispositions suivantes:

Articles expédiés:

- Pour définir le marché postal dans la région Afrique, il faut avant tout prendre en considération les envois postaux réels dont la collecte, le tri, l'acheminement et la distribution constituent l'objectif pour lequel les prestataires de services concernés exercent leurs activités.
- Les caractéristiques de ces articles et celles des prestataires de services qui sont partiellement ou totalement impliqués dans les processus susmentionnés fournissent des paramètres supplémentaires pour la définition du marché comme suit:
 - Les envois sont classés comme documents ou marchandises, conformément à la définition du plan intégré des produits de l'UPU.
 - Bien que la grande majorité des pays définissent le marché postal comme comprenant les envois ne dépassant pas le seuil de poids maximal de 30 kilogrammes, il est recommandé que les juridictions individuelles soient libres de définir des seuils spécifiques à leur pays en fonction des conditions de leur marché respectif.
 - Il convient toutefois de veiller à l'interopérabilité transfrontalière, qui est la base d'un seuil accepté au niveau international, en particulier dans le cadre de l'UPU.

Fournisseurs de services:

Les caractéristiques des prestataires de services et de leurs activités fournissent des paramètres supplémentaires pour définir le marché postal comme suit:

- a. Toutes les entités participant à la collecte, au tri, à l'acheminement et/ou à la livraison des envois de correspondance tels que décrits ci-dessus.
- b. Les entités exerçant les fonctions visées sous A de manière occasionnelle et non dans le cadre d'un service régulier sont exclues du champ d'application de la réglementation.
- c. Inversement, toutes les entités offrant au public un service durable et régulier impliquant la collecte, le tri, le transport et/ou la livraison d'envois postaux sont considérées comme faisant partie du marché postal et sont soumises à la réglementation applicable.
- d. Les entités entrant dans le champ d'application du marché postal doivent être en mesure d'accepter, d'acheminer et de livrer des envois de particuliers ou d'entreprises, soit sous forme d'envois individuels, soit en vrac (dans ce cas, le poids combiné des envois ne sera pas limité au seuil de 30 kg).
 - Cela signifie que les entités n'acceptant pas d'envois individuels ou en nombre de la part de particuliers ou d'entreprises, mais qui regroupent et transportent (d'un point à un autre) des envois multiples pour le compte d'autres entités offrant ce type de services, sont considérées comme n'entrant pas dans le champ d'application de la réglementation postale et comme fournissant un service de logistique.
- e. Les entités visées sous B et C comprennent donc, sans s'y limiter, les entités suivantes:
 - Opérateurs postaux nationaux ou publics désignés.
 - Fournisseurs de services de messagerie.
 - Fournisseurs de services de messagerie.
 - Entreprises express.
 - Si elles répondent aux critères énoncés ci-dessus et proposent, dans le cadre de leur activité, un service impliquant la réception, le tri, l'acheminement et/ou la livraison d'envois à l'unité ou en nombre provenant de particuliers ou d'entreprises, les entités ci-dessous peuvent également être soumises à la réglementation postale dans des circonstances spécifiques:
 - Intégrateurs.
 - Transitaires.
 - Marchands en ligne et/ou fournisseurs de commerce électronique établissant leurs propres canaux de livraison pour l'exécution des achats en ligne.
 - Entreprises de transport public de passagers par autobus (à condition qu'elles fournissent également des services de livraison de colis répondant aux conditions précisées ci-dessus).
 - Autres systèmes de transport (p. ex. Uber et services de navette, à condition qu'ils fournissent également des services de livraison de colis répondant aux conditions spécifiées ci-dessus).

Licences et autorisations

CONSIDÉRATIONS ET OBJECTIFS POLITIQUES

- L'octroi de licences est l'un des éléments essentiels du cadre réglementaire proposé et est intégralement lié à la structure d'un tel marché.
- L'octroi de licences détermine aussi le degré de concurrence entre les opérateurs, les revenus tirés des redevances par les gouvernements et les conditions dans lesquelles les acteurs du marché peuvent opérer et fournir des services sur le marché.
- Un cadre d'octroi de licences efficace et tourné vers l'avenir est essentiel pour le déploiement réussi de technologies maximisant la valeur, la promotion d'une concurrence efficace entre les opérateurs et la facilitation des investissements dans le secteur.
- Elle définit aussi ce qui est réglementé, qui est réglementé et comment il l'est. Il s'agit en fait de la base théorique et de l'objectif principal de l'octroi de licences.
- À la lumière de ce qui précède, les principes généraux ci-après en matière d'octroi de licences doivent être formulés au niveau politique:
 - a. Simplicité: afin de ne pas limiter la croissance du secteur, le régime d'octroi de licences doit veiller à ce que la procédure d'obtention de la licence prescrite ne soit pas complexe et n'oblige pas l'opérateur à acquérir plusieurs licences pour la fourniture de services dans différents segments du marché.
 - b. Flexibilité: le cadre d'octroi des licences doit permettre aux opérateurs de s'adapter aux changements pouvant survenir dans un secteur postal dynamique.
 - c. Certitude: lorsqu'une licence est délivrée à l'opérateur, le régulateur est tenu de fixer des conditions qui doivent être précises et fiables.
 - d. Non discriminatoire: le régime d'octroi de licences doit créer des conditions de concurrence équitables et garantir que tous les opérateurs sont traités de manière égale, équitable et transparente.
- En résumé, l'octroi de licences vise à atteindre les objectifs politiques et réglementaires suivants:
 - a. Réglementer la fourniture d'un service public essentiel par le biais de certains contrôles afin de soutenir l'intérêt public.
 - b. Contribuer à l'extension de la couverture du réseau et à la réalisation d'autres objectifs de service universel.
 - c. Représenter un élément clé de la structure du marché (p. ex. nombre d'acteurs).
 - d. Mise en place d'un cadre de concurrence par le biais de conditions commerciales équitables.
 - e. Générer des redevances dans le cadre de la collecte de revenus pour les gouvernements et les régulateurs.
 - f. Soutenir les efforts de protection des consommateurs par le biais de conditions obligatoires d'autorisation.
 - g. Définir les droits et les obligations afin d'assurer la sécurité réglementaire.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Du point de vue de l'acte principal (législation primaire), l'octroi de licences est considéré comme le principal outil d'intervention réglementaire, car il crée une relation réglementaire contraignante entre l'organisme de réglementation et les entités réglementées.
- C'est par le biais des licences que le gouvernement, par l'intermédiaire de l'organisme de réglementation, est en mesure d'émettre des conditions spécifiques et générales que toutes les entités titulaires d'une licence doivent respecter afin d'obtenir les résultats souhaités en matière de politique et de réglementation.
- L'acte principal décrit donc les aspects juridiques plus stables de la procédure d'octroi de licences, qui comprennent les éléments suivants:
 1. Obligation légale d'obtenir une licence appropriée pour offrir un service sur le marché défini;
 - Confirmation qu'une licence est une autorisation officielle de fournir des services ou d'exploiter des réseaux.
 - Il définit les conditions dans lesquelles le titulaire de la licence peut exercer son activité.
 - Les licences décrivent également les droits et les obligations du fournisseur de services.

2. Les grandes catégories de licences qui peuvent être délivrées par l'autorité de régulation à cet égard, avec une disposition permettant au régulateur de définir des types de licences supplémentaires s'il le juge nécessaire:
- Comme il est d'usage dans la réglementation des communications et autres industries de réseau, les deux grands types de licences qui peuvent s'appliquer au secteur postal sont les suivant:

Type de licence	Principales caractéristiques
Licence individuelle	→ Délivrée à un seul prestataire de services nommément désigné. → Document d'autorisation personnalisé. → Contient des conditions détaillées, des obligations et des droits.
Licence générale/de classe	→ Lorsque les licences individuelles ne sont pas justifiées. → Les objectifs réglementaires peuvent être atteints grâce à des conditions générales/normes. → Énonce les droits et obligations fondamentaux ainsi que les dispositions réglementaires d'application générale pour la catégorie de services autorisée. → Accordée sans mise en concurrence.

3. Critères à prendre en considération par l'autorité de régulation lors de l'examen d'une demande de licence.
4. Recours légal pour un demandeur qui n'est pas satisfait de la décision d'autorisation du régulateur.
5. Période/durée de la licence par type, le cas échéant.
6. Mandat légal du régulateur de prescrire des conditions de licence qui peuvent être générales (applicables à tous les licenciés de la catégorie de licence) ou spécifiques (applicables à un ou plusieurs licenciés seulement).
7. Obligation légale de respecter les conditions d'octroi de la licence et les conséquences d'un manquement à ces conditions (pénalités, sanctions, etc.).
8. Procédures légales pour le transfert, la suspension ou le retrait des licences.
9. Autres aspects juridiques de la procédure d'autorisation n'étant pas de nature opérationnelle et devant rester stables dans un avenir prévisible.

LÉGISLATION SECONDAIRE

→ Au niveau de la législation secondaire, de préférence sous la forme d'un règlement (instrument statutaire), les aspects opérationnels plus détaillés de la procédure d'octroi des licences et des exigences en la matière sont décrits.

→ Il s'agit notamment des éléments suivants:

Procédure de demande de licence:

→ Le droit dérivé précise les modalités et la forme de la demande de licence.

→ Le droit dérivé doit également préciser les taxes applicables, de préférence dans une annexe au règlement principal.

- **Redevances de licence:** comme c'est le cas dans le paysage réglementaire des communications au sens large, le terme «redevance de licence» peut avoir plusieurs usages, comme suit:
 - a. Redevance versée à titre de prime ou de «loyer» à un gouvernement ou à une autorité de régulation/licence pour obtenir le droit d'exploiter un réseau ou de fournir un service.
 - b. Redevance administrative destinée à indemniser l'autorité de régulation nationale pour le coût de la surveillance et de la gestion des activités des entités réglementées, y compris les coûts encourus pour l'exécution de fonctions réglementaires typiques telles que l'octroi de licences, le contrôle de la conformité, la résolution des litiges en matière d'interconnexion et d'autres travaux réglementaires.

▪ Principes directeurs pour les droits de licence:

- a. Les régulateurs doivent, dans le cadre des bonnes pratiques réglementaires, différencier les types de redevances précitées afin d'améliorer la transparence et de permettre de déterminer plus facilement si les redevances administratives liées au recouvrement des coûts sont effectivement fondées sur les coûts.
 - b. En outre, les régulateurs veillent, dans la mesure du possible, à ce que les frais administratifs n'imposent pas de coûts inutiles au secteur postal. Une méthode possible pour y parvenir consiste à baser les droits de licence sur les coûts prévus ou réels de la réglementation. Ces coûts peuvent ensuite être répartis entre les titulaires de licence et/ou les autres acteurs du marché.
 - c. Ces allocations peuvent alors être basées sur des facteurs spécifiques tels que les revenus des opérateurs en question, la couverture géographique ou simplement les types de licences comme indiqué ci-dessus.
 - d. En fin de compte, le principe sous-jacent à l'application de frais administratifs est que ceux-ci ne doivent pas constituer un obstacle à l'entrée sur le marché.
 - e. Ces redevances doivent être réparties proportionnellement au chiffre d'affaires annuel brut des services concernés (sous licence) du titulaire de la licence, calculé sur l'exercice comptable précédant la redevance administrative.
- Des questions telles que le délai d'examen et la communication des résultats par l'autorité de régulation doivent également être précisées dans le droit dérivé.
- D'autres aspects opérationnels de la procédure d'octroi de licences sont également précisés dans le droit dérivé, à la discrétion du régulateur.

Détermination ultérieure des catégories de licence:

- Si les deux grands types de licence peuvent être définis dans l'acte principal, le droit dérivé peut être plus spécifique en appliquant des critères supplémentaires pour déterminer les catégories de licence appropriées.
- Les deux principaux critères recommandés à cet égard sont a) la couverture géographique et b) l'étendue des services fournis, comme suit:

Couverture géographique:

Pour des raisons évidentes, la couverture géographique est le critère d'octroi de licence le plus couramment appliqué dans l'environnement postal. Les prestataires de services peuvent, à cet égard, être classés comme suit en fonction de leurs frontières géographiques:

- a. Intra-urbain** – Lorsque la couverture du service est limitée à la même ville. Il convient de promouvoir l'entrée sur le marché de petits acteurs disposant d'un investissement en capital limité et qui peuvent choisir d'offrir un service de niche de type messagerie au sein de leur localité immédiate.
- b. Interurbain** – : lorsque la couverture du service est limitée à des liaisons spécifiques de ville à ville à l'intérieur du marché national. Ces autorisations peuvent être appropriées pour les fournisseurs de services ayant des itinéraires de service établis.
- c. Domestique** – Où la couverture du service n'est limitée que par les frontières nationales. Ce type de service convient aux fournisseurs de services qui ont la portée et les capacités requises au niveau national, mais qui ne disposent pas de l'infrastructure internationale nécessaire pour offrir un service transfrontalier durable.
- d. International** – Lorsque la couverture du service est illimitée au-delà des frontières nationales.
- e. Régional** – Les pays de la région Afrique peuvent également délivrer, individuellement ou en collaboration, une licence régionale qui permet de fournir des services dans la région tout en réduisant ou en éliminant la nécessité pour les titulaires de licence d'obtenir une licence dans toutes les juridictions concernées.

▪ Étendue des services fournis

Les licences peuvent également être classées en fonction de l'étendue des services autorisés, à l'intérieur des grandes catégories déjà établies ci-dessus:

LÉGISLATION SECONDAIRE (Continuation)

a. Licence individuelle (opérateur postal national):

- Dans le contexte de l'octroi de licences au secteur postal, la réservation doit être considérée avant tout comme l'un des mécanismes de financement de l'obligation de service universel. À cet égard, la réservation n'est donc pas à proprement parler une catégorie de licence, même si elle est généralement désignée comme telle.
- Il est donc recommandé de privilégier la délivrance d'une licence individuelle à un opérateur postal national désigné (chargé de remplir les obligations du pays vis-à-vis de l'UPU au titre de l'obligation de service universel et d'autres obligations conventionnelles) plutôt qu'une licence de «services réservés».
- En outre, c'est en précisant les droits et obligations liés à une telle licence que les conditions ci-après seront définies:
 1. Désignation de l'opérateur postal national et ses obligations nationales et internationales.
 2. Produits et services spécifiques à offrir conformément à la Convention de l'UPU:
 - a. Traitement, acheminement et distribution d'envois de la poste aux lettres, à savoir:
 - i. les envois prioritaires et les envois non prioritaires, jusqu'à 2 kilogrammes;
 - ii. les petits paquets prioritaires et non prioritaires, jusqu'à 2 kilogrammes;
 - iii. les articles pour aveugles, jusqu'à 7 kilogrammes;
 - iv. les sacs spéciaux contenant des journaux, périodiques, livres et documents imprimés similaires destinés à un même destinataire à une même adresse, appelés «sacs M», jusqu'à 30 kilogrammes.
 - b. Réception, manutention, acheminement et livraison de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes.
 - c. Toute variation future de ces produits et services conformément au plan de produit intégré.
 3. Tous les droits spéciaux qui peuvent être associés à la désignation, tels que le domaine réservé, le financement du service universel, l'exclusivité/le monopole sur des produits spécifiques, l'infrastructure et/ou la terminologie.
 4. Obligations relatives à la responsabilité et à l'établissement de rapports de l'obligation de service universel.
 5. Étendue des produits et services autorisés, y compris ceux se trouvant dans le secteur concurrentiel et non réservé du marché.

Licence de classe (services commerciaux de courrier et services à valeur ajoutée):

- Selon le même raisonnement que celui exposé ci-dessus, une licence pour les services non réservés pourrait ne pas être appropriée en tant qu'autorisation orientée vers l'avenir pour le marché postal en évolution.
- Ce qui est encouragé à la place, c'est une licence par catégorie qui peut englober les critères géographiques précitées ainsi que des restrictions en matière de produits/services spécifiquement conçues pour permettre une différenciation par rapport aux services réservés.
- Ces restrictions de produits peuvent, par exemple, inclure des caractéristiques de service obligatoires pour les envois dont le poids est inférieur au seuil des services réservés telles que le suivi et la traçabilité, la preuve de livraison (conçue pour se distinguer de la lettre ordinaire).
- La licence de classe délivrée dans ce contexte ne doit pas non plus être prescriptive en termes de variations de l'offre de produits et de la technologie déployée pour laisser une place à l'innovation et à la concurrence.

Réglementation économique

L'approche moderne de la régulation économique considère qu'il s'agit moins de corriger les défaillances du marché que de permettre aux marchés de fonctionner plus efficacement. L'objectif de l'intervention réglementaire à cet égard est de fournir une «main visible» qui cherche à guider les fournisseurs de services vers des résultats politiques et réglementaires souhaitables, notamment en termes de prix, de concurrence, de qualité de service et d'efficacité économique globale.¹² Le cadre réglementaire proposé implique une régulation économique axée sur les domaines d'intervention réglementaire suivants.

Gestion de la concurrence

CONSIDÉRATIONS ET OBJECTIFS POLITIQUES

- Sur un marché effectivement concurrentiel, c'est l'interaction dynamique de plusieurs prestataires de services qui détermine les résultats du marché, et non les concurrents individuels.
- Toutefois, sur un marché caractérisé par une position dominante, le prestataire de services dominant prendra invariablement des décisions qui sont à son avantage commercial et qui ne favorisent pas le bien-être économique des consommateurs.
- En conséquence, les objectifs politiques ci-après seront poursuivis par le biais de mesures de gestion de la concurrence:
 - Promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables encourageant l'esprit d'entreprise et l'innovation.
 - Tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Par principe, il convient de noter que l'intervention réglementaire en matière de gestion de la concurrence n'est pas acquise.
- La sensibilité du marché à la réglementation ex ante doit être confirmée à l'aide d'une sorte de test basé sur des critères prédéfinis. La méthodologie proposée à cet égard est le test des trois critères (3CT) ou une variante de celui-ci.
 - S'il existe des barrières solides et permanentes à l'entrée sur le marché postal.
 - Dans quelle mesure le marché postal tendrait naturellement, à court ou à moyen terme, vers un niveau suffisant de concurrence pour protéger les intérêts des clients, même sans intervention réglementaire.
 - Dans quelle mesure une intervention ex post, en l'absence de mesures correctives ex ante sur le même marché postal, serait suffisante pour résoudre les problèmes découlant d'une position dominante sur ce marché.¹³
- Ces critères doivent être appliqués conjointement. Si les barrières à l'entrée ne sont pas durables, s'il existe des preuves récentes d'une concurrence accrue, si la concurrence est susceptible de s'intensifier à court et à moyen terme et s'il y a des raisons de croire qu'une intervention ex post de l'autorité de régulation nationale peut être efficace, le régulateur a de bonnes raisons de s'abstenir d'intervenir et de déterminer des mesures correctives ex ante pour les opérateurs en position dominante.
- Le régulateur peut également choisir de suivre l'évolution du marché pour voir s'il évolue vers une plus grande compétitivité.
- Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée est donc d'établir, par le biais d'un texte juridique approprié, le mandat légal de l'autorité de régulation postale pour effectuer les analyses nécessaires de marché pour contrôler le niveau de concurrence sur le marché postal et déterminer la présence et l'étendue d'une position dominante sur le marché.
- La législation primaire doit également accorder au régulateur les pouvoirs nécessaires pour intervenir afin de remédier aux comportements anticoncurrentiels des prestataires de services, soit de manière indépendante, soit en collaboration avec les autorités nationales de la concurrence dûment établies. Les types génériques de mesures correctives applicables aux comportements anticoncurrentiels peuvent également être spécifiés à ce niveau.

¹² Essential Services Commission, Victoria, Australie, What is Economic Regulation (consulté le 12 avril 2023).

¹³ UIT-Banque mondiale, plate-forme de régulation numérique, lignes directrices pour l'analyse du marché des TIC et la détermination de la position dominante, 2022.

LÉGISLATION SECONDAIRE

- C'est par le biais de la législation secondaire que les pouvoirs du régulateur d'exercer des mesures ex ante visant à remédier aux défaillances du marché et aux sources de dommages potentiels seront mis en œuvre.
- Ce faisant, il faut veiller à respecter les principes clés suivants:
 - Adéquation et proportionnalité: ce principe établit essentiellement que les moyens utilisés pour atteindre un objectif particulier ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif.
 - Efficacité: les obligations doivent être conçues pour résoudre efficacement le problème identifié et cibler des questions spécifiques afin d'éviter des charges réglementaires inutiles pour les opérateurs.
- La législation secondaire recommandée (p. ex. règlements sur la concurrence) doit permettre au régulateur d'imposer une ou plusieurs des mesures correctives disponibles pour contrôler l'abus éventuel de cette position dominante.
- Le même instrument doit aussi permettre au régulateur d'agir pour garantir que l'entrée de petits ou de nouveaux entrants est possible.
- Les règlements doivent également permettre d'appliquer les mesures correctives séparément ou en combinaison, en fonction des circonstances du marché postal et de la nature et de la source de la position dominante.
- Il convient donc de noter qu'il n'existe pas de recette statique pour une situation donnée ni de lien unique entre les problèmes de concurrence et les obligations afin de résoudre les défaillances du marché – l'obligation/la solution appropriée sera toujours dictée par les problèmes spécifiques identifiés sur le marché postal.

CONDITIONS D'AUTORISATION

- La surveillance réglementaire en termes de concurrence peut aussi être exercée sous la forme d'obligations de licence qui peuvent inclure les éléments suivants:
 - **Obligations de transparence:** exiger la publication d'informations spécifiques (informations comptables, spécifications techniques, caractéristiques du réseau, prix, etc.).
 - **Obligations de non-discrimination:** appliquer des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes et ne pas faire de discrimination en faveur des filiales ou des partenaires de l'entreprise réglementée.
 - **Obligations d'accès:** obligations de répondre à des demandes raisonnables d'accès ou d'interconnexion ou d'utiliser des éléments spécifiques de réseau. Il peut s'agir d'une série d'obligations, y compris l'obligation de négocier de bonne foi les conditions de fourniture de l'accès. Et/ou
 - **Obligations de comptabilisation des coûts:** elles peuvent obliger les opérateurs à fixer des prix orientés vers les coûts, par principe¹⁴. Pour chacune de ces options, il existe de nombreuses combinaisons quant à la manière dont les mesures correctives peuvent être imposées. En outre, les régulateurs peuvent imposer d'autres conditions d'autorisation en dehors de la liste ci-dessus.

Suivi du marché et rapports

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- Soutenir et faciliter le développement socioéconomique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à établir, par le biais d'un texte juridique approprié, le mandat légal de l'autorité de régulation postale pour collecter, analyser et publier (le cas échéant) certaines informations relatives au marché et aux performances des titulaires de licences pour disposer d'une base informée pour les interventions politiques et réglementaires.
- L'obligation légale faite aux titulaires de licences de fournir ces informations ainsi que les conséquences d'une absence de fourniture de ces informations sont aussi prévues dans la loi postale principale.

¹⁴ UIT–Banque mondiale, plate-forme de régulation numérique, lignes directrices pour l'analyse du marché des TIC et la détermination de la position dominante, 2022.

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

- Le principal mécanisme permettant d'imposer l'obligation de déclaration aux titulaires de licences est une condition d'autorisation, elle-même étayée par le droit dérivé.

Promotion des investissements

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- Avant même que le secteur privé ne prenne la décision d'investir des capitaux, l'environnement politique et réglementaire est un outil essentiel pour assurer la stabilité, réduire les risques et abaisser les coûts de mise en œuvre des projets d'offre liés au déploiement des infrastructures et des programmes de demande qui stimulent l'adoption et l'utilisation.
- Les décideurs politiques et les régulateurs sont également chargés de mettre en place des mesures incitatives pour encourager l'investissement privé par le biais de cadres politiques et institutionnels solides.
- Bien que les entreprises nationales soient de loin les principaux investisseurs dans les économies en développement et en transition, les investisseurs étrangers sont également recherchés pour leur technologie, leurs compétences et leur expertise ainsi que pour leur accès aux marchés internationaux.
- Étant donné que le secteur postal est susceptible d'avoir un impact socioéconomique important, il est légitime que les pouvoirs publics encouragent activement les investissements du secteur privé (tant étrangers que locaux) dans ce secteur.
- Alors que la promotion des investissements se fait principalement sous les auspices des agences d'investissement chargées de fournir un certain nombre d'incitations aux investisseurs nationaux et étrangers dans l'ensemble de l'économie, les avantages d'une collaboration intentionnelle et formelle entre les régulateurs sectoriels et ces agences pour promouvoir les investissements dans ces secteurs ne peuvent pas être négligés.
- Les objectifs politiques généraux de ces interventions dans le contexte du secteur postal sont, entre autres, les suivants:
 - **Réduire l'incertitude:** Les investissements peuvent être temporairement suspendus en cas d'incertitude quant à l'ampleur et à la portée des nouvelles initiatives réglementaires. C'est particulièrement vrai pour les investissements qui ne peuvent pas être facilement annulés.
 - **Amélioration de la compétitivité globale:** Les réglementations peuvent également avoir une incidence sur l'emploi en forçant les nouveaux investissements à se déplacer vers d'autres juridictions où les investissements sont soumis à des réglementations moins onéreuses.
 - **Gestion des obstacles à l'entrée sur le marché:** Les réglementations imposant des coûts de démarrage élevés aux entreprises tels que des droits de licence excessifs peuvent empêcher de nouvelles entreprises d'entrer dans un secteur existant, ce qui peut réduire la concurrence dans ce secteur.
 - **Inciter à la recapitalisation:** Il n'est généralement pas souhaitable que les entreprises doivent réaffecter des ressources, y compris de nouveaux recrutements, pour se conformer aux exigences réglementaires. En effet, les ressources utilisées pour se conformer à la réglementation ne seront pas utilisées pour l'investissement.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à s'assurer que les garanties juridiques ci-après sont fournies de manière adéquate aux titulaires de licences existants et potentiels, soit dans la loi postale principale, soit en conjonction avec d'autres textes législatifs pertinents affectant tous les établissements commerciaux, quel que soit le secteur:
 - Protection des biens.
 - Protection des droits contractuels.
 - Mécanismes efficaces d'application.
- Lorsque les procédures d'établissement des investissements, d'exploitation des entreprises et d'exécution des contrats sont perçues comme lourdes et peu prévisibles, elles tendent à décourager l'investissement, et c'est à ces perceptions négatives qu'il faut remédier par l'inclusion de garanties juridiques appropriées au niveau des statuts.¹⁵

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

- Au niveau de la législation secondaire, il est rare de trouver des dispositions spécifiques directement liées à la promotion de l'investissement. C'est plutôt la combinaison de dispositions provenant d'autres domaines de la surveillance réglementaire: octroi de licences, surveillance du marché, réglementation des prix et des tarifs, etc., qui contribueront collectivement à l'instauration d'un climat d'investissement général dans le secteur postal.
- En fin de compte, ce qui importe le plus, c'est la cohérence de l'environnement juridique au sens large, l'application de l'État de droit et la clarté du large éventail d'instruments juridiques qui s'appliquent dans une juridiction donnée.¹⁶

Réglementation des prix et des tarifs

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS

- L'intervention de l'autorité de régulation dans la réglementation des tarifs est généralement justifiée si le marché est organisé autour de l'obligation de service universel d'un opérateur postal désigné. Une telle intervention viserait principalement à promouvoir le caractère abordable et l'uniformité conformément aux critères de l'obligation de service universel.
- Même dans le domaine concurrentiel du marché, où la concurrence devrait normalement «s'occuper» des tarifs, c'est le niveau de développement du marché qui détermine l'efficacité des forces du marché pour garantir une tarification équitable.
- À la lumière de ce qui précède, l'environnement politique idéal pour une réglementation efficace des tarifs postaux est celui qui reconnaît le rôle et les objectifs de la réglementation sectorielle, celui de la réglementation générale de la concurrence et la manière dont l'interaction efficace entre ces deux cadres juridiques peut produire les effets souhaités dans la tarification des services universels et de ceux du secteur concurrentiel du marché.
- Ce faisant, le cadre politique doit établir certains objectifs politiques généraux ou spécifiques qui fourniront des orientations en termes de mesures réglementaires à envisager et de décisions de tarification à prendre par les entités réglementées. Ces objectifs peuvent être les suivants:
 - Caractère abordable des services universels.
 - Prix uniformes des produits ou services applicables (obligation de service universel).
 - Promotion de la compétitivité et la viabilité financière de l'opérateur postal historique.
 - Promotion de l'orientation des prix en fonction des coûts dans le secteur.
- En conséquence, les principaux objectifs politiques poursuivis dans le cadre de la réglementation des prix et des tarifs s'orientent vers:
 - le soutien et la facilitation du développement socioéconomique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté;
 - la promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables qui encouragent l'esprit d'entreprise et l'innovation.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à établir, par le biais d'un texte juridique approprié, le mandat légal du régulateur postal pour réglementer la tarification des services universels ainsi que le niveau approprié de surveillance réglementaire en ce qui concerne la tarification des services non universels.
- Les approches ci-après pour une telle intervention peuvent être prévues dans le cadre de la législation primaire:
 - **Approbation ex ante:** permet au régulateur d'établir et d'approuver un système de comptabilisation des coûts et un régime d'allocation qui garantirait que tous les coûts de l'opérateur liés aux services réglementés sont clairement identifiables et cohérents avec le système de comptabilisation des coûts approuvé.
 - **Contrôle des prix ex post:** permet au régulateur de vérifier si les prix correspondent aux coûts pertinents ou à d'autres normes.

	▪ Contrôle comptable: permet à l'autorité de régulation d'obliger progressivement les opérateurs postaux historiques à organiser leurs systèmes comptables internes de manière à séparer les comptes relatifs aux produits et services des obligations de service universel de ceux des non-obligations de service universel. ▪ Fourniture obligatoire d'informations: comme indiqué ci-dessus, la législation primaire peut également permettre au régulateur de tirer pleinement parti des dispositions réglementaires qui obligent les entités réglementées à fournir des informations sur les coûts et les prix à des fins de surveillance du marché.
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	→ Dans ce cas, la législation secondaire et les conditions de licence ont pour objet de rendre opérationnelles les approches générales prévues par la loi principale. → Cela inclut les procédures effectives de notification des propositions tarifaires au régulateur ainsi que les délais d'examen et d'approbation qui y sont associés, le cas échéant.

Règlement sur l'accès au réseau d'interconnexion

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS	→ In a multi-operator postal market, governments need to consider the extent to which regulation - Sur un marché postal à opérateurs multiples, les gouvernements doivent déterminer dans quelle mesure la réglementation doit favoriser la coopération et l'interopérabilité entre les opérateurs postaux. → Cela implique la mise en place de mesures réglementaires visant à faciliter l'accès et l'interconnexion des réseaux de services postaux/courriers dans des conditions transparentes, proportionnelles et non discriminatoires. → En conséquence, les principaux objectifs politiques sont les suivants: ▪ Promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables qui encouragent l'esprit d'entreprise et l'innovation. ▪ Encourager la participation et l'investissement du secteur privé. ▪ Participation des MPME orientées vers l'exportation et ayant des liens avec l'économie régionale et mondiale. ▪ Tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.
LÉGISLATION PRIMAIRE	→ Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à établir, par le biais d'un texte juridique approprié, le mandat légal du régulateur postal afin qu'il dispose d'un niveau approprié de surveillance réglementaire en termes d'interconnexion et d'accès aux réseaux. → La loi doit donc permettre au régulateur de définir les éléments suivants: ▪ Qu'est-ce que l'interconnexion et l'accès dans le contexte du secteur postal? ▪ Principes directeurs de cette interconnexion. ▪ Conditions d'accès au réseau des opérateurs postaux désignés. ▪ Règles applicables aux accords commerciaux négociés. ▪ Règles applicables à l'interconnexion et à la tarification de l'accès. ▪ Procédures de règlement des litiges. ▪ Réglementation des bureaux d'échange extraterritoriaux..
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	→ Dans ce cas, la législation secondaire et les conditions de licence ont pour objet de rendre opérationnelles les approches générales prévues par la loi principale.

Protection des consommateurs

Comme indiqué plus haut, la protection des consommateurs est l'un des principaux domaines d'action de la réglementation du secteur postal, et le cadre réglementaire proposé aborde donc cette question sous trois rubriques: qualité du service, responsabilité et indemnisation et gestion et traitement des plaintes. Cette section identifie et aborde également certains rôles et responsabilités supplémentaires de l'autorité de régulation du secteur postal dans l'exercice de son mandat de protection des consommateurs.

Réglementation de la qualité de service

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE	→ Réactivité des produits et services postaux aux besoins et attentes des consommateurs. → Promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables encourageant l'esprit d'entreprise et l'innovation. → Tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.
LÉGISLATION PRIMAIRE	→ Pour que les normes et les objectifs de qualité de service soient applicables, des dispositions légales sont nécessaires pour permettre au régulateur de contrôler et de mesurer, par des moyens appropriés, ladite qualité de service, de fixer les normes et les objectifs et d'obliger les fournisseurs de services à les respecter. → Idéalement, ce mandat devrait émaner de l'acte principal et être ensuite mis en œuvre au moyen de la législation secondaire et des conditions applicables de licence. → Les sanctions applicables en cas de non-respect des normes fixées doivent également être clairement articulées en fonction des instruments utilisés.
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	→ Dans ce cas, l'objectif de la législation secondaire et des conditions de licence est de rendre opérationnelles les approches générales prévues par la loi principale. → En conséquence, le droit dérivé doit préciser: ▪ les normes et objectifs minimaux applicables en matière de qualité de service pour les services nationaux et internationaux; ▪ l'obligation pour les prestataires de services de publier les normes applicables ou de les communiquer de manière visible aux consommateurs. → Les conditions d'octroi de la licence obligent les fournisseurs de services à respecter les normes et les objectifs fixés et à mettre en place des moyens pour remédier aux lacunes qui portent préjudice aux consommateurs.

Responsabilité et indemnisation

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE	→ Réactivité des produits et services postaux aux besoins et attentes des consommateurs. → Promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables encourageant l'esprit d'entreprise et l'innovation. → Tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.
LÉGISLATION PRIMAIRE	→ La répartition des risques et des responsabilités doit être proportionnelle au niveau de responsabilité assumé par les parties (expéditeur, fournisseur de services et destinataire) et permettre une compensation équitable en cas de mauvaise performance du service en question. → La législation primaire doit donc habiliter le régulateur à obliger tous les titulaires de licences à établir et à publier de manière visible les conditions générales des services ainsi que les règles et procédures en matière de responsabilité et d'indemnisation. → Lorsque les prestataires de services n'ont pas mis en place de tels systèmes, la loi doit permettre au régulateur d'établir et d'appliquer des exigences minimales obligatoires.

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

- Afin de rendre opérationnelle l'autorité réglementaire prévue par l'acte principal, il convient de recourir à la législation secondaire pour préciser les exigences suivantes:
- Obligations de l'expéditeur, du prestataire de services, du destinataire et de tout tiers impliqué dans l'acceptation, le traitement, l'acheminement et/ou la distribution des envois postaux en question.
 - Règles de détermination de la responsabilité.
 - Règles de détermination de l'indemnité lorsque la valeur réelle des marchandises est totalement inconnue.
 - Règles par défaut en matière de retard, en cas d'absence de stipulation contractuelle.
 - Règles explicites sur la responsabilité en cas de livraison incorrecte.
 - Règles pour baser la compensation sur le prix au consommateur.
 - Limite de responsabilité tant en cas de perte ou de dommage qu'en cas de retard afin de permettre aux prestataires de services de prévoir facilement l'exposition à la responsabilité.
 - Règles obligeant les opérateurs postaux et de messagerie à livrer les marchandises en bon état, à un endroit convenu et dans les délais convenus.

Gestion et traitement des plaintes

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

- Réactivité des produits et services postaux aux besoins et attentes des consommateurs.
- Promotion d'une concurrence loyale grâce à des règles du jeu équitables encourageant l'esprit d'entreprise et l'innovation.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Comme pour la responsabilité et l'indemnisation, la législation primaire devrait permettre au régulateur d'obliger tous les titulaires de licences à mettre en place et à maintenir des mécanismes de gestion des plaintes et de recours et à les communiquer de manière visible aux consommateurs.
- Une exigence supplémentaire peut être le dépôt de ces procédures auprès de l'autorité de régulation.
- Une fois encore, lorsque les fournisseurs de services ne disposent pas de tels mécanismes, la loi doit permettre au régulateur .

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

- Afin de rendre opérationnelle l'autorité réglementaire prévue par l'acte principal, le droit dérivé peut spécifier les exigences suivantes:
- Caractéristiques d'un système de gestion et de recours des plaintes.
 - Droits et obligations des consommateurs.
 - Conséquences de la non-conformité.

Meilleures pratiques en matière de protection des consommateurs

Comme indiqué ci-dessus, les régulateurs du secteur postal ont des rôles et des responsabilités supplémentaires en matière de protection des consommateurs. L'objectif ultime est de promouvoir et de protéger les intérêts des consommateurs dans les cas où les forces du marché ne suffisent pas à obtenir le meilleur résultat. À cet égard, il est recommandé aux régulateurs d'adopter les meilleures pratiques suivantes:

Figure 10: Meilleures pratiques en matière de protection des consommateurs (adapté de UIT-Banque mondiale, Plate-forme de régulation numérique, Exigences des consommateurs pour les régulateurs, 2020)

INCULQUER UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE AXÉE SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS:

- Disposer d'une vision d'entreprise et d'un plan stratégique dans lesquels l'intérêt des consommateurs est intégré.
- Membres du Conseil d'administration ayant une expertise en matière de protection des consommateurs.
- Culture et valeurs garantissant que les intérêts des consommateurs se reflètent dans le comportement et les méthodes quotidiennes de travail.

CLARIFIER POUR TOUTES LES PARTIES PRENANTES LES RÉSULTATS SOUHAITABLES POUR LES CONSOMMATEURS:

- Accès pour tous, y compris les personnes handicapées et les consommateurs en situation de vulnérabilité.
- Informations claires, simples, précises et compréhensibles sur les produits et les services.
- Pratiques équitables de marketing, le cas échéant, en réduisant la pression de la publicité trompeuse.
- Choix effectif pour les consommateurs entre des fournisseurs qui se font concurrence pour offrir de meilleurs produits et services à un meilleur prix, avec la possibilité de changer facilement de fournisseur.
- Prix et contrats équitables, sans coûts cachés.
- Intérêts des consommateurs pris en considération dans le déploiement des infrastructures. Qualité conforme aux normes convenues ou contractuelles et résultats de bonne qualité répondant aux besoins des consommateurs.

Protection contre les dommages, de sorte que les produits et services ne pouvant pas être utilisés en toute sécurité ne puissent pas être vendus.

Résolution rapide et équitable des plaintes individuelles par les entreprises réglementées, et accès des consommateurs à un mécanisme indépendant de résolution des litiges gratuit pour le consommateur.

MAINTENIR UNE POSITION PROACTIVE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS:

- Identifier les risques, scruter l'horizon en s'appuyant sur les connaissances des consommateurs et intervenir rapidement pour prévenir l'apparition de problèmes et repérer les moments où les choses tournent mal.
- Créer les bonnes incitations pour que le marché fonctionne bien pour les consommateurs.
- Veiller à ce que les données soient publiées pour permettre aux consommateurs de comparer les performances des fournisseurs (p. ex. concernant les réclamations).
- Travailler en étroite collaboration avec d'autres régulateurs pour maximiser la cohérence de l'approche et partager les meilleures pratiques, y compris en matière d'application de la législation.
- Engagement formel délibéré avec les organismes de protection des consommateurs par le biais d'un dialogue régulier et de recherches visant à comprendre les opinions et le comportement des consommateurs dans le cadre de l'élaboration de politiques et d'interventions réglementaires.
- Garantir le respect des conditions d'autorisation et des autres règles par des enquêtes et une mise en œuvre efficace appuyée par des pouvoirs juridiques en imposant des sanctions aux entreprises qui ont enfreint les règles et en obtenant réparation pour les consommateurs qui ont été lésés, y compris une indemnisation, le cas échéant.

FAIRE PREUVE DE TRANSPARENCE ET DE RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS:

- Travailler ouvertement, se consulter et rendre compte régulièrement de leur performance dans la réalisation des objectifs des consommateurs.
- Fournir un canal facilement accessible pour le retour d'information et les plaintes concernant l'autorité de régulation.
- Utiliser un langage que les gens ordinaires peuvent comprendre.

Accès universel et réglementation des services

Le concept d'un territoire postal mondial unique et le droit de l'homme à la communication imposent aux gouvernements l'obligation d'offrir des services postaux de base à tous les citoyens. L'article 3 de la Convention postale universelle oblige tous les membres de l'UPU à veiller à ce que tous les consommateurs de services postaux jouissent du droit à un service postal universel impliquant la prestation permanente de «services postaux de base» de qualité en tout point de leur territoire, à des prix abordables. Dans ce but, les Pays-membres sont tenus de définir, dans le cadre de leur législation postale nationale ou par d'autres moyens habituels, l'étendue des services postaux offerts et l'exigence de qualité et de prix abordables en tenant compte à la fois des besoins de la population et de leurs conditions nationales. En tant que signataires des Actes de l'Union et des obligations conventionnelles inhérentes, les gouvernements sont tenus de placer le respect de l'obligation de service universel au cœur de leurs politiques et stratégies nationales dans le secteur postal.

En pratique, cela signifie que les gouvernements doivent garantir qu'une certaine gamme de produits et de services postaux est fournie à tous leurs citoyens, indépendamment de leur situation géographique et de leur statut socioéconomique. Il est également recommandé que cette gamme de produits et de services reflète l'évolution du secteur et les besoins changeants des consommateurs.

Le recours à un opérateur postal désigné pour remplir cette obligation gouvernementale a été le modèle privilégié dans la plupart des juridictions et est également recommandé pour la région Afrique. Cependant, de par sa nature même, l'obligation de service universel exige le respect des principes d'uniformité, d'abordabilité, d'accessibilité et d'une qualité de service définie, qu'il n'est pas toujours financièrement viable de fournir à tous les segments de la population, en particulier lorsque la tarification de ces services ne reflète pas les coûts de manière appropriée.

Il est donc nécessaire que les gouvernements de la région Afrique examinent attentivement la manière dont les responsabilités peuvent être efficacement déléguées à leurs opérateurs postaux historiques afin de garantir que l'obligation de service universel puisse être fournie sur une base durable.¹⁷ Cela signifie que l'ensemble du concept d'obligation de service universel doit être adapté à l'évolution de la dynamique du marché postal de chaque pays tout en poursuivant une approche régionale harmonisée des éléments clés tels que ses définitions et sa composition, le cadre politique et réglementaire ainsi que les mécanismes d'évaluation des coûts et de financement.

Cela signifie également qu'une attention particulière doit être accordée à la détermination effective des coûts liés à l'obligation de service universel et à la manière dont celle-ci doit être soutenue par les mécanismes appropriés de financement, comme suggéré ci-dessous. Du point de vue réglementaire, les autorités de régulation nationales pourraient envisager des mesures pour encourager, et progressivement obliger, en particulier les opérateurs désignés à organiser leurs systèmes comptables internes de manière à séparer les comptes des produits et services relevant de l'obligation de service universel et ceux qui n'en relèvent pas.

¹⁷ Garantir la viabilité de l'obligation de service universel implique que les gouvernements s'engagent formellement à la financer par le biais de mécanismes appropriés qui reflètent la situation de chaque État membre.

Accès universel et réglementation des services

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS

- Dans ce domaine, la politique nationale peut s'inspirer de la Convention de l'UPU, des stratégies nationales de développement et des objectifs de développement durable des Nations Unies.
- La politique peut également indiquer les relations institutionnelles autour desquelles l'obligation de service universel sera construite, y compris le concept d'opérateur postal désigné, les objectifs socioéconomiques de l'obligation de service universel, les aspirations générales en matière d'accessibilité, le financement de l'obligation de service universel et l'organisation du marché pour prendre en considération les éléments concurrentiels et non concurrentiels.
- En fin de compte, c'est l'engagement du gouvernement à garantir la fourniture permanente d'un service postal de base dans tout le pays à des prix abordables qui doit être consacré comme la pierre angulaire de la politique nationale du secteur postal en définissant des termes et des paramètres spécifiques, notamment les suivants:
 - a. Régions mal desservies** – régions dans lesquelles peu ou pas de services postaux sont fournis dans la zone accessible.
 - b. Régions non desservies (sous-desservies)** – régions où il n'y a pas de service postal.
 - c. Obligation de service universel** – ensemble d'exigences garantissant à tous les consommateurs des services postaux de la qualité requise à un prix raisonnable.
 - d. Fonds pour le service postal universel** – fonds qui aidera à financer les coûts de distribution des services aux populations à faibles revenus dans les régions qui ne produisent pas de rendements élevés. Il est recommandé d'envisager un fonds commun pour le secteur des communications (télécommunications, radiodiffusion et poste), plutôt qu'un fonds sectoriel. Le fonds peut financer des projets visant à améliorer la qualité des flux de courrier entrant ou à étendre d'autres services (financiers, gouvernementaux ou même de messagerie) aux régions mal desservies, rendant ainsi les services postaux nationaux accessibles à l'ensemble de la juridiction.
 - e. Service postal universel** – fourniture de services postaux de qualité en tout point du territoire national par l'opérateur désigné, visant à satisfaire les besoins de communication de la population et des entités publiques et privées dans le cadre du développement des activités économiques et sociales.
 - f. Population cible** – groupe sélectionné identifié comme le destinataire de quelque chose.
 - g. Services à valeur ajoutée** – améliorations apportées aux services postaux.
 - h. Inclusivité** – veiller à ce que les services postaux soient accessibles à tous les groupes de population, y compris les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes déplacées et les personnes handicapées.

Sur la base des objectifs politiques communs liés aux aspirations de l'Agenda 2063, les objectifs suivants sont particulièrement pertinents:

- i. Promouvoir des produits et services postaux qui répondent aux besoins des consommateurs.
- ii. Un secteur postal qui soutient et facilite le développement socio-économique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.
- iii. Utiliser le secteur postal pour promouvoir l'émancipation socio-économique des femmes et des jeunes.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Après avoir défini les objectifs généraux du service postal universel dans la politique postale nationale décrite ci-dessus, les États membres veillent à ce que les éléments stables du concept soient clairement prévus dans la législation postale primaire, y compris le pouvoir du régulateur:
 - De définir le champ d'application de l'obligation de service universel;
 - D'obliger le fournisseur de l'obligation de service universel à introduire, maintenir et/ou respecter des principes et systèmes de comptabilité des coûts;
 - De déterminer les mécanismes de financement de l'obligation de service universel et les obligations de tous les opérateurs agréés dans le cadre de ce processus;
 - De fixer des objectifs en matière d'obligation de service universel et en contrôler le respect;
 - De déterminer et mettre en œuvre la procédure d'octroi de licence ou de désignation du prestataire du service universel postal;

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

- De déterminer toute exigence en matière d'accès à l'interconnexion pour la réalisation de l'obligation d'assurer un service universel;
- De déterminer les sanctions en cas de non-respect de l'une des exigences de l'obligation de service universel.

→ Si les éléments spécifiques de l'obligation de service universel énumérés ci-dessus sont relativement stables et peuvent être intégrés dans la loi postale, les États membres veillent à ce que le cadre juridique reste suffisamment souple pour tenir compte des conditions nationales et de l'évolution de l'obligation d'assurer un service universel en fonction de la technologie et de l'évolution des besoins des consommateurs.

→ Ces éléments détaillés sont définis dans le droit dérivé, y compris les règlements, les règles, les lignes directrices et les instruments similaires par lesquels la description détaillée de l'obligation d'assurer un service universel peut être établie.

→ Le droit dérivé peut établir les définitions de l'obligation d'assurer un service universel en y incluant les éléments suivants:

- **Services postaux de base:**

- Tous les États membres maintiennent cette norme minimale, qui garantit le respect de la Convention de l'UPU:
 - » Envois prioritaires et non prioritaires jusqu'à 2 kilogrammes.
 - » Lettres, cartes postales, papiers imprimés et petits paquets jusqu'à 2 kilogrammes.
 - » Littérature pour les aveugles jusqu'à 7 kilogrammes.
 - » Sacs spéciaux contenant des journaux, des périodiques, des livres et des documents imprimés similaires destinés au même destinataire à la même adresse, appelés «sacs M», jusqu'à 30 kilogrammes.
 - » Colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes.

- **Services supplémentaires – Discretion nationale:**

- Les États membres sont libres d'inclure des services supplémentaires en fonction des besoins et des conditions nationales afin de garantir que l'obligation de service universel réponde aux objectifs politiques évolutifs.
- Les services supplémentaires, à cet égard, peuvent être les suivants:
 - » Services financiers, tels que les paiements de pension et les mandats.
 - » Services gouvernementaux spécifiques.
 - » Services de messagerie.
- En fin de compte, les États membres devront déterminer la meilleure composition de services pour remplir l'obligation de service universel en tenant compte de l'étendue des services postaux déjà offerts.

- **Conditions de licence:**

- Afin d'introduire encore plus de souplesse dans la réglementation de l'obligation de service universel, les États membres envisagent d'intégrer les éléments de l'obligation de service universel les plus susceptibles d'être modifiés dans le régime de licence du prestataire du service universel.
- Ces éléments peuvent comprendre:
 - » les objectifs de qualité de service;
 - » les objectifs d'accessibilité;
 - » les obligations de livraison;
 - » les obligations de comptabilité des coûts;
 - » les obligations en matière d'accessibilité et d'uniformité des prix;
 - » l'expansion du réseau des objectifs.

Réglementation technique

La réglementation technique implique l'établissement, l'application et la mise en œuvre d'exigences obligatoires pour les prestataires de services, y compris les processus, les procédures, les services et le personnel, ainsi que l'évaluation systématique de la conformité aux exigences. La réglementation de la sécurité et de l'intégrité postales entre donc dans cette catégorie, comme indiqué ci-dessous.

Sécurité et intégrité des services postaux

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE	→ Des objectifs politiques communs liés aux aspirations de l'Agenda 2063: i. Encourager le développement de solutions postales innovantes qui tirent parti des avancées technologiques. ii. Réactivité des produits et services postaux aux besoins et attentes des consommateurs.
LÉGISLATION PRIMAIRE	→ Le renforcement de la sécurité et de l'intégrité des services postaux passe par une pratique quotidienne de la sécurité et de l'intégrité des services postaux par tous les prestataires de services, dans le respect de principes sains. → Les éléments de base de la sécurité et de l'intégrité postales au niveau opérationnel comprennent des approches et des activités de gestion conformes aux meilleures pratiques internationales. → L'objectif de la législation primaire dans ce contexte sera d'habiliter le régulateur à déterminer les exigences pour assurer la sécurité et l'intégrité postales de temps en temps, si nécessaire, en collaboration avec d'autres autorités compétentes. → Cela est particulièrement pertinent dans le contexte de la cybersécurité, devenue un paramètre important de la sécurité postale. → La loi habilite en outre le régulateur à contrôler le respect des exigences par des moyens appropriés. → La législation primaire doit également préciser les conséquences en cas de non-respect de ces exigences.
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	→ Dans ce cas, la législation secondaire et les conditions de licence ont pour objet de rendre opérationnelles les approches générales prévues par la loi principale. → En conséquence, le droit dérivé et les conditions d'octroi des licences devraient préciser les pratiques opérationnelles requises pour renforcer la sécurité postale, notamment les éléments suivants: ▪ Évaluation obligatoire et périodique des risques. ▪ Centralisation des opérations de courrier. ▪ Aménagement physique des installations de traitement du courrier. ▪ Exigence de règles et de procédures de sécurité documentées. ▪ Mesures de sécurité physique et contrôles d'accès. ▪ Nécessité de disposer d'un personnel spécialisé de sécurité. ▪ Procédures de dépistage. ▪ Formation et renforcement des capacités. ▪ Mesures de cybersécurité et de protection des données.

Promotion de l'innovation et du progrès technologique

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS

- Les régulateurs n'ont plus le luxe de réagir aux avancées technologiques dans le secteur postal. On attend d'eux qu'ils soient proactifs, non seulement en anticipant les innovations, mais aussi en les encourageant, si nécessaire.
- Les régulateurs sont en outre censés protéger les consommateurs des effets négatifs des avancées technologiques tout en aidant à catalyser l'adoption de la technologie par le secteur réglementé afin d'améliorer la prestation de services.
- Ce double rôle réglementaire crée souvent des tensions stratégiques entre le mandat de protection des consommateurs et le mandat de promotion de l'innovation et du progrès technologique.
- Ces tensions peuvent être grandement atténuées par des orientations politiques claires:
 - Chercher à clarifier les risques liés aux nouvelles technologies.
 - Encourager la recherche technologique et l'innovation.
 - Rationaliser le processus réglementaire pour les offres de services expérimentaux.
 - Promouvoir l'élaboration et l'adoption de normes industrielles.
- En fin de compte, l'objectif politique clé à poursuivre à cet égard est de tirer parti des progrès technologiques pour améliorer la disponibilité et la diversité des produits et des services.

LÉGISLATION PRIMAIRE

- Au niveau de la législation primaire, l'approche recommandée consiste à garantir l'inclusion d'une flexibilité juridique suffisante pour permettre au régulateur de catalyser l'innovation technologique dans le secteur postal dans les domaines suivants:
 - La loi devrait permettre au régulateur de déployer plusieurs outils et mécanismes réglementaires tels que les bacs à sable et les accélérateurs, non seulement pour protéger les consommateurs, mais aussi pour créer un environnement propice aux nouvelles technologies et aux nouveaux modèles d'entreprise dans le secteur postal.
 - La loi doit également permettre au régulateur de déployer des interventions et des instruments réglementaires souples et flexibles tels que des lignes directrices et des normes techniques pouvant s'adapter rapidement aux nouveaux modèles d'entreprise.
 - La loi doit aussi délibérément permettre au régulateur lui-même d'acquérir, de développer et de déployer des technologies dans l'exercice de son mandat.
 - La loi peut aussi permettre au régulateur d'encourager l'innovation technologique par une combinaison d'interventions directes ou indirectes.

LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION

Le droit dérivé et les conditions d'octroi des licences seront donc utilisés pour donner un effet opérationnel aux dispositions du droit principal en ce qui concerne la promotion du progrès technologique et de l'innovation dans le secteur postal, comme indiqué ci-dessus.

Considérations relatives aux parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS

- Si l'influence des régulateurs du secteur postal peut être limitée en ce qui concerne certains acteurs de la chaîne d'approvisionnement, ils ont néanmoins l'obligation réglementaire de collaborer avec d'autres autorités réglementaires qui exercent un contrôle direct sur ces éléments de la chaîne d'approvisionnement, y compris:
 - i. Les autorités de l'aviation civile (régulateurs du transport aérien commercial);
 - ii. Les autorités douanières;
 - iii. Les agences de facilitation des échanges;
 - iv. Les régulateurs du secteur financier;
 - v. Les autorités chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs;
 - vi. Les agences de sécurité de l'État.

	→ Du point de vue politique, il est nécessaire de reconnaître officiellement que d'autres secteurs ont un impact direct sur le fonctionnement du secteur postal et que la collaboration réglementaire doit être prévue au plus haut niveau de décision politique afin d'être exprimée dans la loi et les règlements. → Parmi les objectifs politiques proposés dans le cadre de l'Agenda 2063 Aspirations, les suivants sont particulièrement pertinents: i. Renforcer le réseau postal continental afin d'améliorer la fourniture de solutions de facilitation du commerce postal tout au long de la chaîne de valeur du commerce transfrontalier. ii. Continuer à reconnaître, intégrer et promouvoir le rôle du secteur dans la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine.
LÉGISLATION PRIMAIRE	La législation primaire doit simplement prévoir une collaboration réglementaire et habiliter le régulateur à rechercher et à établir des accords formels de travail avec d'autres autorités compétentes afin d'assurer le bon fonctionnement du secteur postal.
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	Dans ce contexte, le droit dérivé et les conditions de licence ont pour objet de rendre opérationnelles les approches générales prévues par le droit principal, y compris l'obligation pour les titulaires de licences de se conformer aux interventions réglementaires qui ont été élaborées et mises en œuvre en collaboration.

Résilience du réseau

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES ET OBJECTIFS	→ La nécessité d'une surveillance réglementaire dans le domaine de la résilience des réseaux est relativement nouvelle dans le secteur postal. Cela est motivé par l'environnement actuel de menace du secteur dans lequel les catastrophes naturelles et d'origine humaine ont le potentiel de causer des pertes et des perturbations catastrophiques à un secteur reconnu pour avoir un impact socioéconomique significatif. → La surveillance réglementaire, à cet égard, vise à renforcer les capacités des prestataires de services postaux et de courrier à anticiper, atténuer et récupérer de telles catastrophes, augmentant ainsi la résilience globale du secteur et sa contribution au développement national. → Plus précisément, parmi les objectifs susmentionnés de la politique continentale commune, le développement de solutions postales innovantes qui tirent parti des avancées technologiques numériques est certainement pertinent.
LÉGISLATION PRIMAIRE	→ À l'instar des dispositions relatives à la sécurité et à l'intégrité postales, la législation primaire cherchera à habiliter le régulateur à déterminer les exigences permettant de garantir que le réseau postal reste résilient face aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine, de temps à autre, si nécessaire, en collaboration avec d'autres autorités compétentes, le cas échéant. → La loi doit en outre habiliter le régulateur à contrôler le respect des exigences par des moyens appropriés; elle doit également préciser les conséquences d'un manquement à ces exigences.
LÉGISLATION SECONDAIRE ET CONDITIONS D'AUTORISATION	→ Dans ce contexte, le droit dérivé et les conditions de licence ont pour objet de rendre opérationnelles les approches générales prévues par le droit principal, y compris l'obligation pour les titulaires de licences de se conformer aux interventions réglementaires qui ont été élaborées et mises en œuvre en collaboration. → La combinaison du droit dérivé et des conditions d'octroi des licences peut, par exemple, obliger tous les titulaires de licences à disposer de procédures documentées en matière de continuité de l'activité. → Le cas échéant, des exigences peuvent être formulées à cet égard pour la résilience des actifs physiques critiques comme les installations de tri et les centres de données.

CONCLUSIONS

Conformément à l'objectif de la mission, la formulation d'un cadre réglementaire complet pour les marchés postaux dans la région Afrique (incluant tous les acteurs du marché) a été réalisée et présentée ici. Le cadre proposé sert de guide aux autorités compétentes dans les juridictions respectives pour établir le mandat légal requis pour la réglementation du secteur postal et pour utiliser ce mandat légal afin d'établir les systèmes nécessaires pour une intervention réglementaire efficace. Ce faisant, le cadre proposé ne fournit pas seulement des orientations concernant les considérations politiques sous-jacentes, les objectifs et les priorités de l'intervention réglementaire dans le secteur postal, mais décrit également le but, la nature et le contenu suggéré des principaux instruments réglementaires, y compris la législation primaire et secondaire, qui constituent collectivement le cadre juridique de la réglementation du secteur.

Le cadre proposé laisse aussi délibérément aux autorités visées la possibilité d'exercer leur propre discrétion et d'adapter les orientations pour refléter les spécificités de leurs juridictions respectives, tout en conservant les principes fondamentaux et les approches de meilleures pratiques qui devraient être pris en considération dans le processus.

En ce qui concerne les travaux futurs, l'auteur recommande l'élaboration d'instruments réglementaires modèles régionaux, y compris, mais sans s'y limiter, une loi postale modèle pour la région Afrique et des règlements modèles pour des aspects réglementaires clés tels que la définition du marché et l'octroi de licences, et la réglementation économique en général, car il existe manifestement une forte volonté de rechercher l'harmonisation réglementaire sur l'ensemble du continent.

REFERENCES

UA, Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, février 2022.

Essential Services Commission, Victoria, Australie, What is Economic Regulation (consulté le 12 avril 2023).

UIT-Banque mondiale, Plate-forme de régulation numérique, lignes directrices pour l'analyse du marché des TIC et la détermination de la position dominante, 2022.

UIT-Banque mondiale, Plate-forme de régulation numérique, Exigences des consommateurs pour les régulateurs, 2020.

OCDE, Politiques du haut débit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016.

OCDE, Vers des cadres législatifs modernisés pour l'investissement, 2024.

UPAP (Claude Defoundoux), Directive sur le secteur postal africain, 2019.

Rapport sur la cartographie du secteur postal et des agences de régulation en Afrique (Haruni Lemanya, 2023).

Schwartz, T. et Satola, Telecommunications legislation in transitional and developing economies. Document technique de la Banque mondiale n° 489, 2000.

SADC – Lignes directrices réglementaires pour le secteur postal:

- Définition du marché postal et octroi de licences.
- Coûts postaux et réglementation tarifaire.
- Commerce électronique postal et facilitation des échanges.
- Service postal universel et réglementation de l'accès.
- Réglementation de la qualité du service postal.
- Interconnexion postale et accès au réseau.
- Sécurité et intégrité des services postaux.

S.V. Berg, A.N. Memon, R. Skelton, Public Research Utility Centre, University of Florida, Designing an Independent Regulatory Commission, 2000.

DCDEV, Proposition de cadre réglementaire pour le secteur postal – Région arabe, 2023.

UPU, Plan de développement régional pour la région Afrique, mars 2022

GLOSSAIRE

Ce glossaire explique certains termes clés utilisés dans le présent document, comme indiqué ci-dessous.

Accessibilité

Ce terme est utilisé au sens large pour englober la politique globale et la pratique réglementaire visant à garantir l'absence d'obstacles à l'accès aux services postaux, en particulier pour les consommateurs vulnérables, notamment les personnes souffrant d'un handicap physique ou situationnel, de circonstances socioéconomiques restrictives et de limitations géographiques.

Région Afrique

La région Afrique de l'UPU comprend les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale ainsi que les pays d'Afrique australe et orientale. La coopération au développement mise en œuvre dans la région est gérée par une équipe régionale au siège du Bureau international de l'UPU et par cinq bureaux régionaux, situés à Cotonou (Bénin), Yaoundé (Cameroun), Home-based (Portugal), Dar Es-Salaam (République-Unie de Tanzanie) et Harare (Zimbabwe). Aux fins du présent cadre, les pays africains classés dans la région arabe de l'UPU sont également considérés comme bénéficiaires (Algérie, Djibouti, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie, Somalie, Soudan et Tunisie).

Services de courrier et d'express

Un service de messagerie implique généralement la réception, le traitement, le transport et la livraison de biens ou de documents d'un expéditeur à un destinataire, avec des caractéristiques spécifiques: preuve de livraison, suivi et rapidité supplémentaire faisant partie dudit service. Ce service peut inclure une variété d'options de livraison telles que la livraison standard, le jour même où le lendemain. La livraison express fait généralement référence à un service de courrier plus rapide qui implique un délai de livraison garanti, par exemple en quelques heures ou avant la fin du jour ouvrable suivant. Les services de livraison express sont réputés pour leur rapidité et leur fiabilité. En résumé, si les services de messagerie et de livraison express impliquent tous deux la réception, le traitement, le transport et la livraison de biens et de documents, la livraison express est généralement plus rapide et s'accompagne d'un délai de livraison garanti.

Harmonisation

Désigne un large éventail de mesures visant à aligner les cadres réglementaires et les exigences des différents pays d'une même région. Cet alignement comprend généralement l'utilisation d'instruments tels que des documents d'orientation technique, des normes et des principes reconnus au niveau international et le partage de données et des mécanismes de reconnaissance mutuelle entre les institutions réglementaires de

différentes juridictions. L'objectif de l'harmonisation dans ce contexte est de faciliter la cohérence entre les systèmes juridiques et réglementaires de différents pays et de réduire les obstacles et les inégalités résultant des disparités entre les cadres réglementaires de ces pays.

Objets à expédier

Désigne tous les envois pouvant être légitimement transmis par le réseau postal, généralement sous la forme de documents ou de marchandises conformes aux limites de poids et de taille applicables au service fourni.

Résilience du réseau

Il s'agit de la capacité du prestataire de services postaux à anticiper, à résister, à atténuer et à se remettre des catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

Secteur postal

Désigne le secteur de l'économie dans lequel les entreprises participantes partagent la même activité ou une activité connexe de réception, de traitement, d'acheminement et de distribution d'envois postaux. Cela comprend l'opérateur national, les fournisseurs de services de messagerie et de courrier express et tous les autres acteurs du marché qui fournissent les services décrits ci-dessus.

Services postaux

Il s'agit des services fournis par l'opérateur postal national, notamment la réception, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux (qui portent collectivement le nom d'envois postaux), les services de guichet liés à la distribution des lettres et des colis ainsi que d'autres services connexes tels que la location de boîtes aux lettres. Les services englobent donc les activités exercées par ledit opérateur postal et s'étendent à la fourniture de services de courrier adressé et de courrier non adressé, de colis et de petits paquets, de services express et de services de messagerie, le cas échéant.

Cadre réglementaire

Désigne la structure juridique, institutionnelle et administrative globale autour de laquelle s'articulent toutes les activités réglementaires dans le secteur postal. Elle comprend le système de politique nationale, les lois nationales et supranationales, les documents réglementaires et les orientations utilisés pour réglementer les aspects pertinents du secteur postal.

Services postaux réservés

Désigne des services spécifiques généralement délimités par des limites de poids qui sont le droit exclusif de l'opérateur postal national pour garantir des revenus pour compenser les coûts associés à la prestation de l'obligation de service universel.



UNION POSTALE UNIVERSELLE

Bureau International
Development and Cooperation
Directorate
Weltpoststrasse 4
3015 BERNE
SUISSE

Tel: +41 31 350 31 11
E-mail: dcdev.office@upu.int