



BILAN DE LA REGULATION POSTALE ET PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR EN CÔTE D'IVOIRE

Rapport final

RESUME EXECUTIF



Avril 2024

Résumé analytique

La loi N° 2013-702 du 10 octobre 2013, portant code des postes a consacré la libéralisation du secteur postal ivoirien et attribue, en son article 77, les missions de régulation en matière postale à l'Autorité de la Régulation des Télécommunications/TIC (l'ARTCI).

La dynamique concurrentielle qui en a émergée, crée de nouveaux défis pour le régulateur en termes de surveillance des marchés, de lutte contre les pratiques déloyales ou anti-concurrentielles, du respect du cahier des charges, et enfin lutte contre l'érosion des parts de marché en raison de l'exercice informel de l'activité qui détourne ainsi du trafic.

Le secteur postal est marqué par plusieurs tendances lourdes. D'une part, on observe une baisse tendancielle du trafic du courrier traditionnel couplée à une hausse du trafic de colis, observable dans l'ensemble des pays membres de l'Union Postale Universelle (UPU). D'autre part, la digitalisation et la plateformesation du secteur postal sont des marqueurs de l'économie postale actuelle et future. Le business model de la plateformesation permet le développement d'acteurs indépendants (chauffeurs livreurs) formels mais ouvre aussi parfois la voie à d'autres acteurs informels notamment en ce qui concerne le transport et la livraison des colis. Le traitement efficace de ces défis impose à la fois aux opérateurs et au régulateur d'être pro-actifs, innovants et agile dans leurs pratiques.

C'est dans ce contexte que l'ARTCI, régulateur du secteur postal, a initié une étude à l'effet de faire le bilan de la régulation postale afin de dégager des perspectives de développement sectoriel pour les décennies à venir.

Dans ce cadre, une analyse à la fois quantitative et qualitative, fondée sur l'usage de données primaires et secondaires a permis de dégager des résultats. Ces analyses s'appuient notamment sur les résultats de l'économie postale (offre et demande du marché), sur l'économie industrielle (la concurrence entre opérateurs sur le marché), l'analyse des processus (l'enchaînement des décisions, activités et fonctions du régulateur), l'analyse de l'efficience ainsi que sur l'analyse des données multivariées.

Aux termes des travaux, il est apparu de nombreux résultats dont il convient d'en faire l'économie. En ce qui concerne le cadre légal et réglementaire issu de la réforme du

secteur, l'étude montre que de nombreux acteurs souhaitent une évolution des textes fondamentaux pour mieux dynamiser la concurrence. Il apparait aussi la nécessité de faire évoluer le SPU notamment en ce qui concerne son périmètre afin de mieux challenger le secteur. L'apparition et la hausse de l'informel dans la collecte et la livraison des colis et courriers sont autant de défi auquel il faudra continuer de s'attaquer au risque que l'érosion des parts de marché n'entraîne certains acteurs soit à disparaître soit à s'informaliser. Ainsi, la sensibilisation et le contrôle devront se poursuivre et donner suite à des sanctions afin d'envoyer des signaux forts aux acteurs informels (non déclarés) à faire face aux obligations sectorielles. Par ailleurs, le renforcement de l'obligation de transparence des opérateurs dans la transmission des données opérationnelles actualisées et exhaustives est fondamental. La production d'une comptabilité analytique de l'opérateur SPU semble aussi devoir s'appliquer. Pour la période actuelle, il est important que ces dispositions soient respectées par tous afin de mieux juguler les menaces qui pèsent sur le secteur dont celle portant sur la hausse du trafic informel.

Le marché postal ivoirien est en plein développement marqué par l'existence de quelques opérateurs qui se partagent le marché. Toutefois, c'est un marché ouvert à la concurrence grâce à l'action de l'autorité de régulation qui crée le contexte pour l'émergence d'un marché contestable au sens où tous les acteurs qui remplissent les conditions sont autorisés. Ainsi, au fur et à mesure que l'ARTCI autorise l'entrée de nouveaux opérateurs, les parts de marché et les pouvoirs de marché se redistribuent.

L'étude montre que les décisions de régulation de l'ARTCI ont un impact réel sur le développement du secteur postal. Globalement, les décisions de l'ARTCI sur la période 2017 -2018 ont engendré une croissance de 27,16% du chiffre d'affaires du secteur postal entre 2018 et 2021, représentant une croissance annuelle moyenne de 11%. L'impact multisectoriel sur l'économie dans son ensemble a été aussi évalué avec des dynamiques importantes sur diverses branches de l'économie nationale. La contribution de l'économie postale à la croissance est donc importante.

Il faut cependant, remarquer que cette dynamique concurrentielle semble évoluer au détriment de la Poste de Côte d'Ivoire dont la part de marché baisse fortement à chaque fois que le marché s'élargit, que ce soit sur le marché domestique comme le marché des services postaux internationaux. Du côté de la demande, on note qu'environ 17% des Ivoiriens ont envoyé des courriers en 2023, 25% ont plutôt reçu

des courriers, et enfin 39% ont reçu ou envoyé des colis. Cette prépondérance du trafic de colis par rapport à celui du courrier est une tendance mondiale. Celle-ci peut s'expliquer par le développement des plateformes de commerce en ligne qui, à la suite des achats effectués par les clients, ont recours à une chaîne de livraison utilisant soit le réseau postal de l'opérateur historique, soit celui des opérateurs privés. En ce qui concerne le SPU, on note une amélioration du score d'efficacité. Cependant, en comparaison aux pays de région africaine, on note une relative inefficience de l'opérateur désigné sur le marché du courrier et du colis. Une meilleure efficacité de l'opérateur historique produit un effet positif sur l'efficacité globale du marché.

L'analyse du macroenvironnement ainsi que l'analyse des facteurs internes et externes montre que le secteur présente d'énormes potentialités pour son développement malgré les faiblesses qui ont été notées. Le taux de croissance élevé des activités économiques du pays couplé au développement du commerce électronique et des plateformes offre une opportunité de développement au secteur postal. Toutefois, il va falloir adapter la régulation aux innovations technologiques en cours dans le secteur afin de capter ce dividende pour la croissance du secteur. En cela, l'exemple des pays les plus avancés en matière de développement postal peut inspirer les acteurs du marché.

S'agissant de l'évaluation de la régulation, elle s'appréhende au regard de ses missions et des activités qui ont été effectuées tout autant que par ses effets sur le marché. Aux termes de l'analyse, et sur le premier point, il apparaît que les missions de contrôles inopinés et de conformité, de suivi de la mise en œuvre du SPU et de suivi de la concurrence enregistrent des résultats importants. Depuis 2018, date de la désignation de l'opérateur du SPU, quatre (4) cycles de contrôle sur le terrain ont été réalisés sur le suivi de la mise en œuvre du SPU. Les résultats montrent que si, en 2019, l'opérateur désigné n'a pas encore entrepris des activités de construction de ses points de contact, il a progressivement mis à jour son programme et surtout amélioré la qualité de service, gage de succès auprès des clients. En ce qui concerne le financement du SPU, les analyses montrent que le niveau de recouvrement des prélèvements est encore insuffisant. Il y a donc manifestement un problème de base fiscale et de recouvrement à adresser. En ce qui concerne la surveillance du marché, il s'agit essentiellement du suivi de la concurrence et de la mise en œuvre de l'observatoire du marché postal. Dans ce cadre, des missions de sensibilisation, de

mise en conformité et de contrôle sont organisées chaque année pour vérifier le droit d'exercice de l'activité postale par des opérateurs privés et la conformité des opérateurs autorisés aux obligations de leurs cahiers des charges. Des rapports d'analyse du marché ont été produits annuellement pour présenter le niveau de concurrence, l'évolution et les performances du marché postal et le niveau de développement du secteur postal ivoirien. De plus, les informations relatives aux activités postales sont collectées de façon trimestrielles auprès des opérateurs autorisés pour produire et publier les rapports statistiques du secteur postal disponibles sur le site de l'ARTCI. Ainsi l'observatoire remplit sa mission de productions d'évidences empiriques actualisées sur le marché postal. En ce qui concerne les autres activités réalisées par le régulateur sur la période, elles portent sur la création en 2014 du Comité Consultatif Postal (CCP), une plateforme de réflexion et d'échanges entre l'ARTCI et les acteurs du secteur postal sur les problématiques du secteur postal. Il convient de réactiver cette plateforme depuis la survenue de la pandémie à Covid 19. L'ARTCI a aussi mis en place une task-force à l'effet d'échanger sur les préoccupations liées à la mise en œuvre du SPU, au fonctionnement du secteur ainsi qu'à d'autres questions d'ordre réglementaire. Elle a aussi mis en place des plateformes d'échange impliquant les parties prenantes telles que l'AOSME, l'ASTAC, le Ministère du Transport, la Direction générale de la Douane, le Port Autonome d'Abidjan à l'effet d'échanger sur la réglementation et certaines problématiques du secteur postal. Il s'agit notamment du champ d'application de la loi postale, de la réglementation des services postaux de messagerie express, de la contrepartie financière, du périmètre du SPU, de l'affranchissement, des livreurs urbains et de la concurrence déloyale.

Sur le second point, il apparaît que le niveau de performance du régulateur tel que perçu par les différents acteurs est acceptable au regard des enjeux du secteur. Cette performance du régulateur dans l'atteinte de ses objectifs a été captée à la fois par l'analyse des processus et l'analyse Input-output à travers le calcul des matrices d'impact intersectoriel de Leontief. Les résultats montrent que le développement du secteur postal tel qu'il est impulsé par le régulateur et exécuté par les opérateurs, fait ressortir un impact important sur le secteur lui-même et sur les autres activités économiques en Côte d'Ivoire. Un accroissement des investissements des opérateurs autorisés entraîne un impact important sur les différentes branches de l'économie et

sur les acteurs institutionnels que sont les entreprises et les ménages. Ainsi, avec une hausse des investissements sectoriels évaluée à 9%, on enregistre un impact multisectoriel en raison des effets multiplicateurs sur les autres secteurs de l'économie. En effet, cette hausse produit un impact important notamment sur le secteur des TIC (5,03%), sur le secteur des papiers et cartons (3,06%), sur le secteur postal lui-même. Le facteur travail (l'emploi) est aussi impacté de même que le facteur capital (investissement). On enregistre donc une augmentation de 2,26% pour le travail non qualifié et de 2,16% pour le travail qualifié. Quant au facteur capital, il enregistre une hausse de 2,17% à la suite du choc positif d'investissement. Les ménages sont aussi impactés avec l'accroissement de leur revenu. Les ménages pauvres salariés du secteur public enregistrent une hausse de 2,15% de leur revenu contre 2,12% pour les ménages pauvres actifs non rémunérés. Enfin, l'ensemble du secteur productif est aussi impacté. Plus spécifiquement et en fonction des désagréments effectués, les entreprises financières sont plus impactées à hauteur de 2,126% et les entreprises non financières de 2,125% contre 2,107% pour les institutions sans but non lucratif (société civile).

Au total, le régulateur est jugé efficace à différents points de vue (opérateurs, acteurs institutionnels et usagers). Toutefois, le régulateur devra encore traiter des sujets importants notamment la question du périmètre du SPU et de son financement, de la régulation de la concurrence et de l'accès aux infrastructures ainsi que la montée en puissance de l'informel (coursier-livreur en freelance) dans le secteur postal. Ces sujets sont fondamentaux pour un développement harmonieux du secteur et une saine concurrence entre les acteurs. Il en est de même de la digitalisation plus avancée du secteur.

Quant à l'interaction entre l'offre et la demande, l'analyse s'est faite à partir des données collectées auprès des ménages, des opérateurs, des entreprises et des acteurs institutionnels. Ainsi on note que presque tous les ménages enquêtés utilisent les services postaux notamment ceux de livraison de colis. En ce qui concerne, les entreprises, plus de la moitié dépendent au moins en partie des services postaux pour mener à bien leurs activités. Cependant des inégalités restent encore observées dans l'offre et la qualité des services selon la localisation géographique. La zone d'Abidjan est mieux desservie que les autres régions du pays. Enfin, même si les services postaux sont très utilisés, les consommateurs (individus et entreprises) ne sont pas

totallement satisfaits de l'offre actuelle de services. Le régulateur a donc encore un rôle important à jouer afin de créer un écosystème favorable à une plus grande diversification des offres mais aussi à une meilleure satisfaction des attentes des usagers individuels et professionnels. L'indice de satisfaction calculé montre une variabilité au niveau de la perception des usagers selon le lieu. Le rapport qualité/prix est encore à améliorer pour une plus grande satisfaction des usagers. Une collecte de données plus régulière sur ce point permettra de calculer et d'actualiser régulièrement un indice de satisfaction avant et après la mise en œuvre de politique ou de réforme plus efficace. Une méthode de calcul est ainsi proposée.

On note aussi que la régulation actuelle est relativement bien perçue par les différents acteurs du secteur postal (ménages, entreprises et opérateurs). Cependant, force est de constater qu'une bonne partie de ces acteurs n'a pas vraiment connaissance du régulateur et de son rôle en ce qui concerne en particulier les ménages et sur la question postale. De plus, malgré la forte concurrence dans le secteur, les opérateurs n'ont généralement pas tendance à recourir aux services du régulateur et ce même en cas de pratiques anti-concurrentielles constatés sur le marché. Ils font jouer souvent l'auto-régulation et parfois l'inaction. Il est donc important pour le régulateur, d'améliorer sa stratégie de communication à propos de son rôle et d'être beaucoup plus actif.

La dernière partie du rapport a permis de traiter de la question des perspectives de développement du secteur notamment en ce qui concerne l'innovation et l'évolution du régulateur. L'étude identifie plusieurs domaines clés d'innovation et de croissance. Elle propose des stratégies pour encourager l'innovation et l'adoption de la technologie. Le secteur postal en Côte d'Ivoire a le potentiel de jouer un rôle clé dans l'économie numérique, en se réinventant et en s'adaptant aux besoins changeants du marché et des clients. Cependant, pour réaliser ce potentiel, il est nécessaire d'inciter les opérateurs à investir dans les nouvelles technologies, de former le personnel, et de développer de nouveaux services (plateformisation). Le benchmark effectué montre que, dans de nombreux pays, le secteur postal se diversifie dans différentes directions pertinentes. C'est le cas notamment de l'usage de véhicule électrique dans la chaîne logistique, de l'utilisation de l'intelligence artificielle en lien avec les start-ups du secteur télécoms qui participent à cet écosystème, du stockage de courrier dans le cloud, de l'usage de la blockchain pour la sécurité et la fiabilité du trafic postal. Il s'agit également

de l'implication dans le système d'adressage digital des villes, de la mise en place de bureau de poste virtuel, de la gestion des e-mails (courriers électroniques) / courriers / colis politiques (en période électorale), de la mobilité de la boîte postale en lien avec la mobilité des individus. En somme, le développement et la régulation du secteur postal en Côte d'Ivoire nécessite une approche holistique qui tienne compte de l'évolution rapide de la technologie, de l'habileté des usagers et des attentes changeantes des consommateurs.

Des améliorations réglementaires sont à prospecter. En effet, la réglementation actuelle devra évoluer pour un développement à long terme du secteur. C'est pourquoi l'accent devra être mis sur une redéfinition du périmètre du SPU pour accroître les marges de manœuvre des opérateurs autorisés, sur une meilleure lutte contre l'*informalisation* du secteur, sur le recouvrement des contributions au financement du SPU, le renforcement des capacités ainsi que l'intensification des missions de surveillance du marché, le renforcement des normes de qualité pour la livraison des colis. L'étude propose notamment que le financement du SPU ne soit pas seulement assis sur une contribution des opérateurs autorisés du secteur postal, mais aussi sur une mutualisation des prélèvements du secteur postal et celui des TIC. Une meilleure identification des opérateurs exerçant en dehors des autorisations est de nature à renforcer la base fiscale. Il est aussi important pour le régulateur de protéger davantage les consommateurs en facilitant la résolution rapide de litiges et en garantissant la qualité des services fournis. Par ailleurs, de plus en plus, des travailleurs indépendants (en freelance) deviennent nombreux et exercent des activités qui les exposent à divers risques. Il est important pour le régulateur d'encourager l'organisation de cette activité par la sensibilisation desdits acteurs afin de mieux les organiser avec la participation de l'ensemble des parties prenantes.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS MAJEURES

(1) La régulation du Service Postal Universel (SPU)

- Le périmètre du service universel
 - ✓ Réviser à la baisse la limite des 2 kg pour le courrier ;
 - ✓ Réviser à la baisse la limite des 31,5 kg de colis : éclater le portefeuille du SPU pour mieux les mettre aux enchères après 2025 et par zone
 - ✓ Inclure le **courrier express** dans le SPU, gage de rapidité souhaité par les usagers

- ✓ Sur le financement SPU : envisager d'étendre le champ d'intervention de l'ANSUT au financement de la communication électronique et postale ; fonds de compensation ;
- ✓ Montage du financement : une partie du surcoût pourrait être financé par le budget de l'Etat
- ✓ La détermination du coût du SPU : renforcer les capacités de l'opérateur désigné afin de mettre en œuvre l'obligation de tenue d'une comptabilité analytique ;
- ✓ Restructuration de la Poste de Côte d'Ivoire en lien avec la capacité de mise en œuvre du SPU
- ✓ Révision de la loi postant Code des postes ;

(2) La régulation de la concurrence sur le marché postal

- Marge de manœuvre des opérateurs privés : Concurrence et exclusivité
 - ✓ Pour rendre le marché plus concurrentiel et plus dynamique, il faudra réorganiser le SPU afin de distinguer une zone de service réservé et de service non réservé au sein des obligations de service universel postal ; cette déconnexion va amener les opérateurs privés à jouer de façon légale sur leur segment de marché ; le benchmark avec des pays de la région est édifiant à cet égard (cas de la Guinée, Burkina Faso, Mali, Cameroun, Sénégal qui appliquent des dispositions similaires en matière de SPU/SR) ;
 - ✓ Inscrire cette déconnexion entre SR et SPU dans la loi ;
 - ✓ En remettant de l'ordre dans les zones de marché, cela va discipliner les acteurs informels qui n'auront plus de marge de manœuvre
 - ✓ Sur le secteur informel : sensibiliser et encadrer les acteurs pour une meilleure organisations du secteur vers la formalisation de ces acteurs ;
 - ✓ Encourager au partage des infrastructures entre opérateurs (la loi du Mali de 2017 est détaillée à cet égard notamment en son article 52)
 - ✓ La prise en compte de la comptabilité analytique par les opérateurs privés
- Surveillance des marchés avec dominance

(3) Le processus de pilotage du secteur

- Élaborer et mettre en œuvre un document de politique sectorielle en matière postale
 - ✓ Décliner la vision politique à long terme
 - ✓ Prévoir les outils de pilotage
 - ✓ Envisager les programmes de développement du secteur

(4) Renforcement des capacités de l'ARTCI

- Recrutement spécifique en activité postale (administration postale)

- ✓ Visibilité de l'ARTCI en matière de régulation postale : un changement de dénomination de l'ARTCI en rajoutant l'activité postale pourrait contribuer à cette visibilité de la régulation postale
- ✓ Prendre en compte ce point dans la prochaine révision des textes

(5) Innovation dans le secteur

- Proposer une activité récurrente (annuelle) pour encourager l'innovation postale
 - ✓ Organiser chaque année un Concours / Challenge pour détecter les talents en innovation postale en lien avec l'intelligence artificielle ;
 - ✓ Impliquer les opérateurs, les étudiants, les professionnels et les chercheurs
 - ✓ Diverses thématiques : Traçabilité du trafic postale ; IA et développement de l'activité postale ; La poste virtuelle

Aux termes des travaux, six (6) études importantes sont à réaliser pour améliorer la production des connaissances sur les tendances lourdes du marché postale en Côte d'Ivoire :

- L'évaluation de l'enjeu du secteur informel et de l'informalisation du secteur postal ;
- Le financement du SPU avec une attention particulière sur la base fiscale et le taux de taxation optimale pour un meilleur équilibre sectoriel ;
- Une étude sur le marché pertinent des postes permettant de traiter la question des services innovants et celle des services financiers ;
- Une étude sur l'optimisation du réseau d'accès et du réseau de distribution sensible au coût dans les grandes agglomérations ;
- Évaluation de la structure (taille) du marché et dynamique des acteurs ;
- Elaboration d'un document de politique sectorielle en matière postale (à moyen et long terme).