

CONSEIL DE REGULATION

AVIS N°2023-0031

**DU CONSEIL DE REGULATION
DE L'AUTORITE DE REGULATION
DES TELECOMMUNICATIONS/TIC
DE CÔTE D'IVOIRE**

EN DATE DU 19 OCTOBRE 2023

**PORTANT MODIFICATION DE L'AVIS N°2022-0030 EN
DATE DU 05 JUILLET 2022 PORTANT FINANCEMENT
DU COUT NET DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL
AU TITRE DES ANNEES 2018-2019**

LE CONSEIL DE REGULATION,

- Vu la convention de l'Union Postale Universelle (UPU) ;
- Vu la loi n°2013-702 du 10 octobre 2013 portant Code des Postes ;
- Vu l'ordonnance n°2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication ;
- Vu le décret n°2012-934 du 19 septembre 2012 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire ;
- Vu le décret n°2018-382 du 04 avril 2018 fixant le montant et les modalités de paiement et de recouvrement de la contrepartie financière à la délivrance de l'autorisation de fourniture de services postaux ;
- Vu le décret n°2019-947 du 13 novembre 2019 portant nomination du Président de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire ;
- Vu le décret n°2019-985 du 27 novembre 2019 portant nomination des Membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire ;
- Vu la décision n°2013-0003 du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire en date du 20 septembre 2013 portant règlement intérieur ;
- Vu le décret n°2022-265 du 13 avril 2022 portant nomination du Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire ;
- Vu le Décret n°2022-783 du 12 octobre 2022 portant renouvellement partiel du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire, en abrégé ARTCI ;

Après en avoir délibéré,

Formule l'avis suivant :

I. CONTEXTE

Aux termes des dispositions de l'article 3 de la Convention de l'UPU 2018 de Berne, le service postal universel (SPU ou SUP) englobe *« les services postaux de base que le Gouvernement s'est engagé à garantir à tous les segments de la population, de manière permanente selon des normes de qualité spécifiques, à des prix abordables. »*

En Côte d'Ivoire, dans le cadre de la réforme du secteur postal, le service postal universel (SPU) constitue l'un des objectifs majeurs visés par le Gouvernement.

En effet, le SPU s'inscrit dans le prolongement des activités postales traditionnelles de courriers et de colis à mettre à disposition des populations et revêt un caractère social assez important.

Pour garantir la mise en œuvre dudit service et l'exécution des obligations qui en découlent, il est prévu une compensation financière destinée à couvrir le déficit d'exploitation supporté par l'opérateur désigné.

A cet effet, l'article 19 de la loi n°2013-702 du 10 Octobre 2013 portant code des postes, stipule que *« il est institué une contribution au financement du service universel postal à la charge des opérateurs des services postaux dont le montant et les modalités de paiement sont fixées par arrêté conjoint du Ministre en charge des Postes et du Ministre en charge de l'Economie et des Finances. »*.

C'est en application de cette disposition que l'arrêté interministériel n°346/MENUP/MEF/MPMBE du 04 mars 2020 fixant le montant et les modalités de paiement de la contribution au financement du service universel postal et de la redevance de régulation postale a été pris.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 20 de ladite loi *« La contribution au financement du service universel postal est recouvrée par l'Autorité de Régulation telles que prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le montant versé par chaque opérateur est constaté par l'Autorité de régulation »* ;

Au surplus, l'article 21 de ladite loi précise que *« La contribution au financement du service universel postal est affectée au financement des charges non couvertes par les recettes et produits du service universel postal. Le programme de financement des charges du service universel est arrêté chaque année par le Ministre chargé des Postes, sur proposition de l'Autorité de régulation. Le financement des charges du service universel postal doit couvrir entièrement le déficit résultant du différentiel entre les recettes encaissées au titre du service universel postal, d'une part, et les dépenses effectuées pour la réalisation dudit service, d'autre part »*.

Au regard de ces dispositions légales et réglementaires, l'adoption du programme de financement des charges du service universel requiert l'avis de l'Autorité de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire en abrégé ARTCI qui exerce les missions de régulation en matière postale.

Ainsi, l'Autorité de Régulation a mandaté un Consultant externe en 2020 pour déterminer le coût du SPU au titre des années 2018 et 2019, lui permettant de disposer d'un modèle de calcul fiable du coût net du SPU et de faire des propositions au Ministère.

II- CALCUL DU COUT NET DU SPU

Suite à la désignation de la société La Poste de Côte d'Ivoire comme opérateur du SPU par l'adoption des décrets n°2018-270 et n°2018-271 le 07 mars 2018, portant respectivement attribution d'une licence d'exploitation du Service Postal Universel à la société La Poste de Côte d'Ivoire et approbation du cahier des charges y afférent, l'ARTCI a procédé en 2020 avec le consultant externe à la mise à jour d'un modèle de calcul construit en 2016 et à l'évaluation du coût net du SPU pour les années d'exercices 2018 et 2019.

Il importe de présenter les différentes étapes de la démarche qui ont conduit à déterminer les coûts du net du SPU pour les années 2018 et 2019 afin de donner les moyens de comprendre les résultats obtenus et arrêter le programme de financement du SPU en toute connaissance de cause.

La première étape consiste à modéliser l'activité actuelle de La Poste de Côte d'Ivoire. Le modèle doit être conçu de telle sorte que les contraintes spécifiques à la fourniture du SUP soient des paramètres qu'il est possible de faire évoluer. Afin de s'assurer de la validité du modèle, les coûts et les revenus qui en sont issus devront être réconciliés avec les coûts et les revenus constatés dans la comptabilité.

Une fois le modèle constitué et validé, la deuxième étape consiste à identifier les composantes du SUP effectivement réalisées sous contraintes ainsi que celles du scénario dans lequel l'opérateur déciderait de ne plus réaliser le SPU ; il s'agit ici de définir le scénario contrefactuel.

Une fois le scénario contrefactuel défini, la troisième étape consiste à simuler les charges et les revenus de l'opérateur désigné dans les deux scénarii ; scénario dans lequel l'opérateur est soumis aux obligations de SPU et celui dans lequel il ne serait pas soumis aux contraintes de fourniture du SUP. Pour ce dernier scénario, il faudra modifier les paramètres du modèle afin de retirer les contraintes identifiées dans l'étape précédente, de sorte que le modèle reflète :

- l'évolution des coûts liée au passage du scénario de référence au scénario contrefactuel, impliquant d'isoler les différents coûts par activité et produit/service ;
- la baisse des revenus liés aux produits/services/missions qui ne sont plus proposés par l'opérateur, délivré de ses obligations de SUP. Cela implique de disposer de

l'ensemble des données relatives aux tarifs et aux conditions tarifaires de l'opérateur pour les produits et services entrant dans le champ du SUP.

II-1 Choix et Présentation du modèle de calcul

Le modèle de calcul retenu pour la Côte d'Ivoire est une approche en « coûts évités », compatible avec le cadre juridique et réglementaire notamment l'article 21 de la loi et est en ligne avec les meilleures pratiques internationales (directive 2008/CE Commission Européenne).

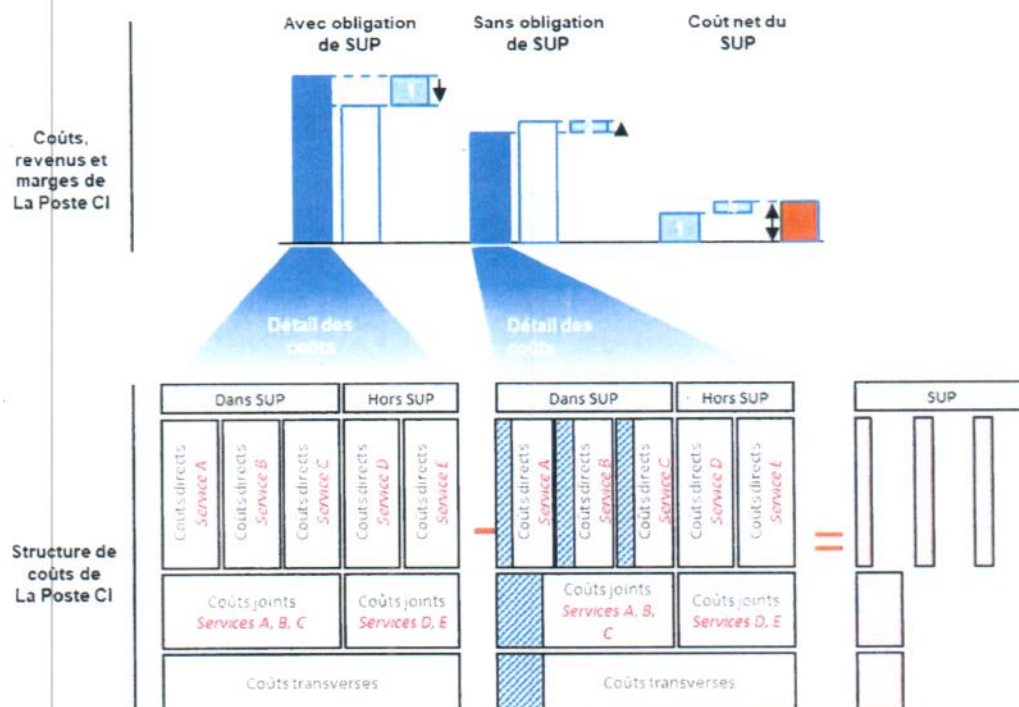


Schéma n°1 : Approche en coût net évité appliquée à la structure de coûts d'un opérateur

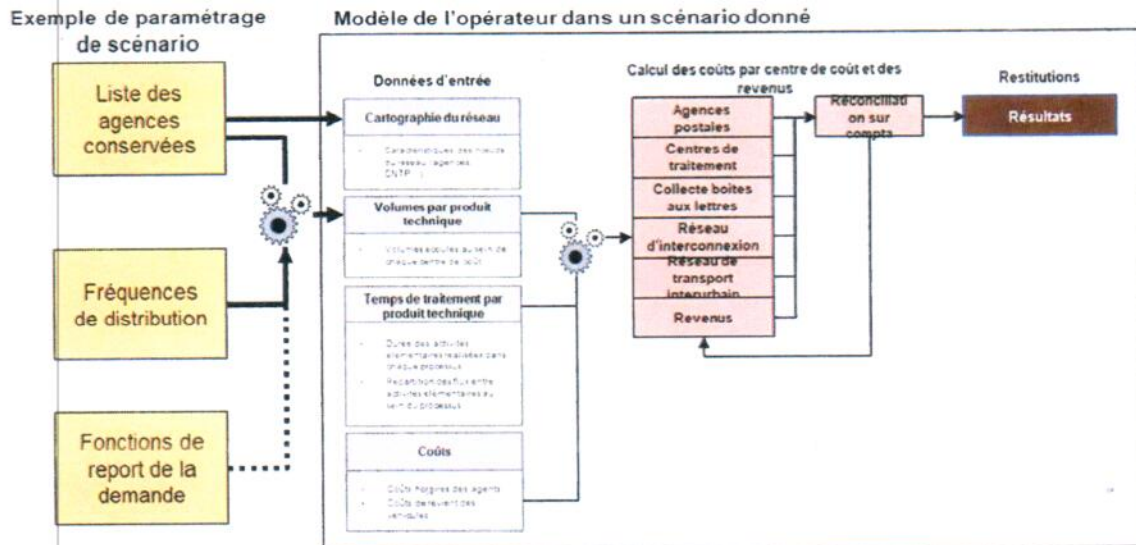


Schéma n°2 : Architecture générale du modèle de calcul avec paramétrage du scénario contrefactuel

En outre, sur le plan économique, la détermination du coût de fourniture de toute mission de service public dont le SUP est un exemple, lorsqu'elle a pour objectif de déterminer une éventuelle compensation pour l'opérateur qui en a la charge, ne devrait pas couvrir les inefficiences de cet opérateur.

En d'autres termes, il s'agit pour les pouvoirs publics de s'assurer que le coût compensé correspond bien au coût de fourniture efficiente du service, et non à un coût surévalué du fait, par exemple, d'un surdimensionnement de l'outil industriel de l'opérateur ou d'une mauvaise organisation de ses processus, ce qui, au-delà de constituer une gestion inappropriée de l'argent public, pourrait entraîner une distorsion de concurrence.

Finalement, ce modèle permet de calculer précisément les recettes encaissées au titre du SUP, ainsi que les dépenses effectuées pour la réalisation du SUP uniquement.

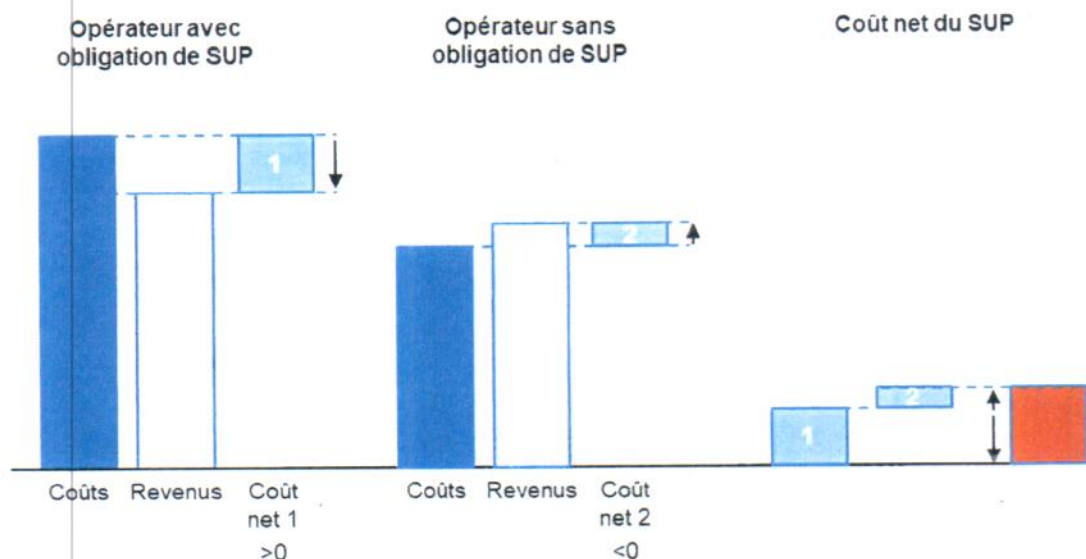


Schéma n°3 : Calcul mathématique du coût net du SPU

II-2 La modélisation des coûts, bénéfices et avantages liés au SPU

II.2.1 La modélisations des coûts (charges)

La législation encadrant le service postal universel le définit selon plusieurs dimensions :

- périmètre des produits couverts (envois, colis, recommandés, journaux, électronique) ;
- accessibilité et de la disponibilité ;
- délais d'acheminement ;
- temps d'attente en agence.

Ces objectifs doivent être ramenés à leurs dimensions économiques et techniques pour en évaluer l'impact en termes financiers, coûts et revenus).

Ainsi, dans l'approche de type « bottom-up » retenue, les coûts des produits et services sont reconstruits au moyen d'une modélisation technico-économique des activités de l'opérateur modélisé.

La modélisation des coûts de la poste de CI repose sur une compréhension détaillée des activités réalisées par la poste et qui nécessite une analyse technico-économique approfondie des processus opérationnels mis en œuvre pour réaliser ces activités, à la fois du point de vue des coûts engendrés par ces processus, que du point de vue des revenus générés.

Les activités réalisées par la Poste de CI tiennent compte de son organisation actuelle et de la mise en œuvre des différents processus qui constituent l'activités de bout en bout ; elles sont les suivantes :

- vente ;
- tri initial en agence ;

- collecte (circuits d'interconnexion) ;
- tri central au CNTP ;
- transport ;
- distribution en boîtes postales.

La section ci-dessous, fournit une description synthétique des centres de coûts (charges) de la Poste CI et des inducteurs de coûts qui ont été pris en compte dans la modélisation, ainsi que de la modélisation des revenus.

II.2.2 Les centres de coûts de la Poste de CI

Les principaux centres de coûts de la Poste de CI sont les suivants :

- agences ;
- centres de tri ;
- collecte de boîtes aux lettres ;
- réseau d'interconnexion des agences d'Abidjan ;
- réseau de transport interurbain ;
- structure (les frais généraux).

Faut-il le souligner, chaque centre de coûts génère des charges d'exploitation (charges variables) et des charges de capital (charges fixes) qui varient en fonction de divers inducteurs de coût.

Les charges d'exploitation variables sont évaluées selon une approche « Bottom-Up » permettant de reconstruire les charges nécessaires à la fourniture efficiente des services considérés, compte tenu du volume de courriers écoulés.

Les charges d'exploitation fixes correspondent aux charges de maintenance du réseau postal (principalement : eau, électricité, gardiennage des locaux – agences, centre de tri, siège).

Les amortissements considérés dans la modélisation correspondent à l'immobilier constituant les différents nœuds du réseau postal (agences, plate-forme d'interconnexion, centre de tri, centre de courrier hybride, centre de transit aérien) et aux équipements (physiques ou logiciels) affectés à ces différents nœuds.

Un niveau d'amortissement moyen par agence est déterminé.

II-2 Les bénéfices et avantages commerciaux

Les bénéfices et avantages potentiels identifiés ont été classés en quatre (4) catégories :

- Les bénéfices immatériels liés au SPU ;
- Les avantages commerciaux liés au SPU ;
- Les bénéfices immatériels et avantages commerciaux liés au SPU sans bénéfice pour La Poste de Côte d'Ivoire ;
- Les bénéfices immatériels et avantages commerciaux non liés au SPU.

II-3 Résultats et Mise en œuvre

II-3-1 Résultats

A l'issue de l'implémentation du modèle de calcul du coût les données des années 2018 et 2019 fournies par La Poste de Côte d'Ivoire, les résultats de coût net suivants du SPU ont été obtenus :

Pour 2018 : 4,100 milliards F CFA

Pour 2019 : 4,700 milliards F CFA

II-3-2 Mise en œuvre

L'ARTCI pourra mettre à la disposition de l'opérateur du service universel postal, ce modèle technico économique pour effectuer le calcul du coût net lié aux obligations du service postal universel.

Conformément aux dispositions des articles 54 de la loi portant Code des Postes et 13.3 du cahier des charges du SPU, l'opérateur du service postal universel transmet, chaque année et au plus tard le 31 mars, un rapport sur la mise en œuvre et le coût net du service universel postal de l'exercice n-1, déterminé, le cas échéant, suivant le modèle de coût que propose l'ARTCI.

Le montant du coût net communiqué par l'opérateur du service universel postal peut être vérifié par un auditeur indépendant choisi par l'ARTCI, à la charge de l'opérateur du service universel postal.

III- ANALYSE

Les résultats obtenus à l'issue de l'implémentation du modèle de calcul montrent que le coût net total du service postal universel pour les deux années 2018 et 2019 s'élève à environ 8,8 milliards. Ce montant doit être entièrement financé (couvert), conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi portant Code des Postes.

En effet, il ressort de cette disposition que la contribution au financement du SPU est affectée au financement des charges non couvertes par les recettes et produits du SPU.

Cependant, il convient de noter que la contribution payée par les opérateurs autorisés sensée couvrir ce coût net (déficit) du SPU est estimée à moins de 500 millions FCA par an selon une étude réalisée par un consultant.

Dans ce contexte, il est impérieux de prévoir pour les deux années 2018 et 2019, des ressources additionnelles à hauteur de 8 milliards pour combler le différentiel entre le coût net et le montant de la contribution au financement du SPU à payer par les

opérateurs autorisés. Ceci pour être conforme à la réglementation en vigueur et permettre à l'opérateur du SPU, La Poste de CI, d'assurer son équilibre financier pour continuer à remplir ses obligations de service postal universel.

IV- RECOMMANDATIONS

Au regard de tout ce qui précède, l'ARTCI recommande :

1. à l'Etat de Côte d'Ivoire de rembourser à la société La Poste de Côte d'Ivoire, un montant de contribution au financement du SPU de 8 milliards de francs CFA pour la mise en œuvre du SPU au titre des années 2018 et 2019 ;
2. de définir une stratégie de développement de la société La Poste de Côte d'Ivoire pour un meilleur développement du secteur postal et une meilleure contribution à l'économie nationale ;
3. de procéder à une révision de la loi postale après dix (10) ans de mise en œuvre compte tenu l'évolution rapide de l'environnement des affaires et du besoin d'adaptation aux réalités du marché postal ivoirien.

Tel est l'avis formulé par l'ARTCI à l'effet de permettre au Ministère en charge des Postes d'arrêter le programme de financement du SPU pour la couverture du déficit résultant de la mise en œuvre du SPU par la société La Poste de Côte d'Ivoire pour les années 2018 et 2019.

Fait à Abidjan, le 19 Octobre 2023
En deux (2) exemplaires originaux

Le Président


Dr Coty Souleïmane DIAKITE
COMMANDEUR DE L'ORDRE NATIONAL

