

/BA
REPUBLIQUE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N° 94-361 du 4 Novembre 1994

Portant approbation de la déclaration
de politique sectorielle des Postes et
Télécommunications.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- VU la Loi N° 90-032 du 17 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- VU la Loi N° 88-005 du 26 Avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et Semi-Publiques ;
- VU la Décision N° 91-042/HCR/PT du 30 Mars 1991 portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour des élections présidentielles du 24 Mars 1991 ;
- VU le Décret N° 94-134 du 06 Mai 1994 portant composition du Gouvernement ;
- VU le Décret N° 91-271 du 17 Décembre 1991 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Culture et des Communications ;
- VU le Décret N° 89-156 du 25 Avril 1989 portant approbation des statuts de l'Office des Postes et Télécommunications et fixant sa dotation en capital initial ;
- VU le Décret N° 93-003 du 21 Janvier 1993 portant approbation du Contrat de Programme entre l'Etat et l'Office des Postes et Télécommunications ;
- SUR Proposition du Ministre de la Culture et des Communications ;
- LE Conseil des Ministres entendu en sa séance du 26 Octobre 1994,

D E C R E T E

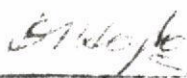
Article 1er. - Est approuvé le texte portant déclaration de politique sectorielle des Postes et Télécommunications, tel qu'il figure en annexe au présent Décret.

.../...


Article 2.- Le Ministre de la Culture et des Communications, le Ministre du Plan et de la Restructuration Economique, le Ministre des Finances, le Ministre chargé de la Défense Nationale et le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent Décret qui sera publié au Journal Officiel.

Fait à COTONOU, le 4 Novembre 1994

par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,


Nicéphore SOGLÔ.-

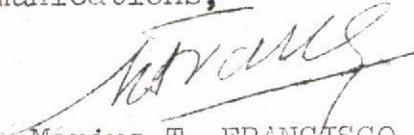
Le Ministre d'Etat à la Présidence de la République,
chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale
et de la Défense Nationale,


Désiré VIEYRA.-

Le Ministre des Finances,


Paul DOSSOU.-

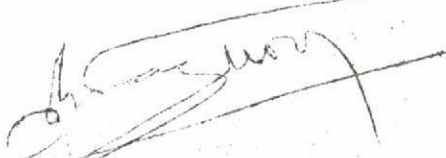
Le Ministre de la Culture et des
Communications,


Marius T. FRANCISCO

Le Ministre de l'Intérieur, de
la Sécurité et de l'Administra-
tion Territoriale,


Antoine Alabi GBEGAN.-

Le Ministre du Plan et de la
Restructuration Economique,


Robert TAGNON.-

Ampliations : PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 MEPR-DN 4 MCC 4 MF 4 NPRE 4
NISAT 4 AUTRES MINISTERES 14 SGG 4 DB-DCF-DSDV-DTCP-DI 5 BN-DAN-
DLC 3-GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSN 2 OPT 10 JORB 1.-

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE LA CULTURE ET DES
COMMUNICATIONS

DÉCLARATION DE POLITIQUE SECTORIELLE
DES
POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

DÉCLARATION DE POLITIQUE SECTORIELLE

DES

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

La politique de l'Etat béninois en matière des Télécommunications, de la Poste et des Services financiers postaux, engagée depuis 1987, a pour but de mettre l'ensemble du secteur en situation de répondre dans les meilleures conditions à ses finalités d'intérêt général. Il s'agit en d'autres termes de fournir, sur le territoire national, des prestations de qualité, correspondant à l'état actuel de la technique et des besoins des opérateurs économiques et des usagers publics et privés, au moindre coût, et sans recours aux subventions de l'Etat.

La mise en oeuvre de cette politique comporte deux phases.

La première phase, engagée en 1988 avec un appui important des bailleurs de fonds est aujourd'hui pratiquement achevée. Elle avait pour but :

- de réaliser l'étape préparatoire de la réforme institutionnelle, en concrétisant l'autonomie de gestion de l'Office par rapport à l'Etat, conformément à la Loi 88-005 du 26 Avril 1988, et en établissant un contrat de programme ;

- d'entreprendre la restructuration financière de l'Office et de la Caisse Nationale d'épargne qui étaient alors au bord de la faillite ;

- de responsabiliser les cadres supérieurs de la Poste et des Télécommunications, en organisant une gestion séparée des deux branches au sein de l'Office en vue de préparer la création de deux opérateurs publics autonomes ;

- de faire appliquer par l'Office, des méthodes modernes de gestion d'entreprise dans les domaines comptables et financiers, et de la gestion des ressources humaines.

Les buts et les modalités de la seconde phase sont exposés dans le présent document de politique sectorielle. Cette phase a pour objectifs de :

- réaliser la deuxième étape de la réforme institutionnelle du secteur, en confiant la gestion des services publics des Postes et Télécommunications à des opérateurs autonomes dont les attributions seront définies dans des lois actualisant la réglementation des domaines concernés, et en redéfinissant, à cette occasion les attributions de l'Etat en matière de régulation et de tutelle.

- Mettre à profit le nouveau cadre légal et institutionnel, en dynamisant davantage la gestion des futurs opérateurs publics en vue de fournir à la collectivité nationale des services modernes, largement accessibles et d'un niveau élevé de qualité, de manière à contribuer dans leurs secteurs respectifs, au développement économique et social du pays.

La réalisation de ces objectifs nécessite de l'Office des Postes et Télécommunications des conditions économiques saines, c'est-à-dire avec un taux d'autofinancement suffisant pour garantir la solidité de sa structure financière à long terme sans faire appel aux financements publics. Dans ce cadre des études seront menées pour déterminer les projections financières préalables susceptibles de prouver la faisabilité des objectifs et la viabilité financière des deux entités devant résulter de la séparation.

Le présent document s'articule autour des points ci-après :

- un bref rappel de l'état actuel du secteur
- le contenu de la réforme institutionnelle
- les justifications de la réforme institutionnelle
- la politique envisagée par l'Etat pour les télécommunications, et le secteur postal et financier comportant d'une part, les principales dispositions législatives, réglementaires et institutionnelles et, d'autre part, les axes de la stratégie qui devra être appliquée par chacun des opérateurs publics.

1 - L'ETAT ACTUEL DU SECTEUR DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

La période quadriennale 1989 - 1992 a été consacrée à l'assainissement financier du secteur dont la situation était très sérieusement obérée à la fin de l'année 1988, et à la mise en place des méthodes de gestion commerciale pour préparer la réforme institutionnelle.

Des progrès sensibles ont été réalisés. Mais de nouveaux progrès restent à accomplir pour mettre les deux services publics en situation de répondre, sans assistance financière de l'Etat, aux besoins de la collectivité, et notamment à ceux des opérateurs économiques, et de faire face aux défis de la concurrence intérieure et internationale.

a) - La suppression du compte de liaison avec le Trésor en 1989, a permis de clarifier la situation financière de l'OPT. Les dettes croisées ont été apurées. La restructuration financière de l'Office est presque achevée grâce à l'amélioration du recouvrement des recettes des Télécommunications, à la rigueur de la gestion

budgétaire, et à l'appui des bailleurs de fonds. La reconstitution des dépôts de tiers aux Chèques postaux et à la Caisse Nationale d'Epargne, devrait être terminée au plus tard fin 1994 avant la mise en place des futurs exploitants publics.

b) - Le renforcement de l'autonomie de gestion de l'OPT par rapport à la tutelle, conformément à la Loi 88-05 du 26 Avril 1988 s'est concrétisé, sauf dans le domaine de la signature des marchés, et de certaines décisions concernant la gestion du personnel.

L'Etat et l'Office ont établi des relations contractuelles dans le cadre du contrat de programme 1989-1991. Les objectifs physiques et financiers du contrat ont été atteints, sauf pour les investissements des Télécommunications et le niveau de qualité de service qui en dépend. Le nouveau contrat de programme 1992-1994 couvrant la période de mise en place de la réforme institutionnelle est signé.

c) - Conformément aux orientations de la Loi n° 88-005 du 26 Avril 1988 sur les entreprises publiques, l'OPT a mis en oeuvre des méthodes de gestion privée : comptabilité, gestion financière, gestion des ressources humaines. Une convention collective d'entreprise est en voie de négociation. A son terme, les personnels concernés ne relèveront plus de la Fonction Publique.

d) - Au sein de l'Office, les responsabilités relatives à l'exploitation de la Poste et des Télécommunications ont été largement séparées : ce qui a permis de mettre partiellement en place la structure interne des futurs opérateurs, notamment les fonctions de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines. La Direction financière et les moyens logistiques demeurent encore des services communs aux deux branches.

e) - En ce qui concerne les services financiers postaux, la situation juridique et opérationnelle de la Caisse Nationale d'Epargne demeure particulièrement ambiguë. En effet cet établissement, juridiquement autonome, dépend d'un Conseil d'Administration et gère les dépôts qui lui sont confiés, alors que l'essentiel de son action commerciale se réalise à travers le réseau postal et que son Directeur est soumis à l'autorité hiérarchique du Directeur général de l'OPT.

f) - Dans le domaine des Télécommunications, la réalisation des programmes d'investissements a pris un retard sensible par rapport au planning initial. Ceci n'a pas permis d'améliorer à temps le niveau de service offert aux usagers bien que de nouveaux abonnés aient pu être raccordés, ni par conséquent d'accroître de façon notable le trafic et les produits ; ce retard va se répercuter sur la préparation et l'engagement du nouveau programme d'extension des infrastructures.

g) - Le trafic postal augmente faiblement, car la qualité de service est encore jugée irrégulière et insatisfaisante par les gros usagers qui s'adressent de préférence aux opérateurs concurrents qui exercent dans le secteur malgré l'existence du monopole.

L'informatisation des services financiers (chèques postaux et Caisse Nationale d'Epargne), point de départ de leur modernisation, vient d'être amorcée.

h) - Aussi bien à la Poste qu'aux Télécommunications, la mise en oeuvre d'une politique de gestion commerciale centrée sur la satisfaction du client et sur l'accroissement du chiffre d'affaires, reste encore à améliorer au regard de la pression croissante qu'exerce la concurrence intérieure et internationale. La prise en compte du contexte concurrentiel dans lequel évoluent désormais ces deux secteurs d'activité dans le monde entier, demeure trop limitée au sein de l'Office.

i) - Le cadre réglementaire dans lequel sont exploitées les deux branches d'activité de l'Office ne correspond plus aux conditions actuelles d'exercice et de protection du monopole. Il obère notamment pour les télécommunications, la possibilité de développer les infrastructures ainsi que les produits et les services nouveaux, grâce à l'intervention des privés dans ce domaine. Le rôle, le degré d'autonomie et la responsabilité de l'Office par rapport à l'Etat chargé de la tutelle et de la régulation des deux secteurs ne sont pas actuellement suffisamment précisés, pour que l'Etat puisse définir une stratégie correspondant au contexte actuel, et en suivre l'application.

En résumé, on constate que, conformément aux objectifs fixés par le Gouvernement en 1988, les améliorations importantes sont observées depuis quatre (4) ans au sein de l'OPT, principalement dans le domaine des finances et des procédures de gestion. Ces efforts confortent la santé financière et l'organisation interne de l'Office. Ils rendent progressivement les deux branches beaucoup plus aptes à affronter les défis de la concurrence croissante qu'elles supportent. Mais, à la condition que la modification du cadre réglementaire et institutionnel qui va être entreprise, permette d'achever rapidement la mutation vers une véritable gestion commerciale des deux grands services publics.

2- LE CONTENU DE LA REFORME INSTITUTIONNELLE

2.1 Rappel des objectifs de la réforme institutionnelle

Elle consiste :

- à mettre à jour la réglementation du secteur ;
- à séparer clairement les fonctions de régulation, de contrôle et de tutelle des exploitants dévolues à l'Etat et l'exploitation confiée à des opérateurs publics et privés ;
- à créer deux opérateurs publics autonomes pour la Poste et les Télécommunications dont les conditions de gestion seront analogues à celles des entreprises commerciales ;
- à ouvrir le secteur au privé.

Pour cela, il conviendra :

a) - d'actualiser le cadre légal et réglementaire dans lequel seront exploités les services publics de la Poste et des Télécommunications, pour qu'il corresponde à l'état des technologies et à l'évolution commerciale constatés dans ces deux secteurs.

Il s'agit notamment de :

- définir l'étendue du monopole de l'Etat dans la fourniture des services publics du courrier et des Télécommunications ;

- définir les conditions dans lesquelles la gestion des services publics sous monopole pourra être confiée à un exploitant public, ou partiellement concédée à des entrepreneurs privés ;

- préciser les activités ouvertes à la concurrence ;

b) - de préciser les missions et les modalités d'intervention du Ministère de tutelle en tant qu'organe de régulation, chargé de faire appliquer le nouveau cadre juridique par les exploitants publics, et par les entreprises privées opérant légalement dans les secteurs des Postes et Télécommunications ;

c) - de mettre en place les outils juridiques et d'amélioration financière susceptibles de garantir la viabilité respective des deux entités, condition indispensable et préalable à la séparation ;

d) - de définir le statut juridique et les attributions des opérateurs publics qui seront respectivement chargés d'exploiter selon les pratiques de la gestion commerciale, le service public des Télécommunications et les services publics du courrier, des Chèques postaux et de la Caisse Nationale d'Epargne ;

e) - de préciser les pouvoirs de tutelle de l'Etat sur la gestion des futurs exploitants publics et les modalités d'exercice de ces pouvoirs.

2.2 - Les dispositions juridiques, réglementaires et contractuelles nécessaires à la réalisation de la réforme

La réforme se concrétisera par :

a) - une loi sur les Télécommunications et une loi sur la Poste ; ces lois qui constituent le dispositif de base de la réforme définiront :

- les cadres juridiques dans lesquels seront exploités les Télécommunications, le courrier et les services financiers postaux y compris la Caisse Nationale d'Epargne qui sera incorporée à l'opérateur Poste ;

- le monopole et les conditions de concession des activités sous monopole aux opérateurs privés ;

- les dispositions principales que devront respecter les statuts des futurs exploitants publics ;

- les missions de l'Etat en tant qu'autorité de régulation du secteur et de tutelle des opérateurs publics.

b) - des décrets créant les opérateurs publics, approuvant leurs statuts, abrogeant ceux créant l'Office des Postes et Télécommunications, et la Caisse Nationale d'Epargne, et transférant aux opérateurs publics les actifs de l'Office et de la Caisse Nationale d'Epargne au jour de la mise en place de la réforme ;

c) - des décrets nommant les Présidents et les membres des Conseils d'Administration ;

d) - des décrets fixant les cahiers des charges imposés aux opérateurs publics et aux opérateurs privés ;

e) - un décret modifiant l'organisation du Ministère chargé de la Poste et des Télécommunications, pour lui permettre d'exercer les missions de régulation et de contrôle fixées par la loi.

Une fois nommés, les organes dirigeants des deux opérateurs publics, disposeront de trois mois pour, d'une part, signer une convention fixant le cadre de leurs relations réciproques et, d'autre part, présenter les projets de contrats programmes aux autorités de tutelle.

3 - JUSTIFICATION DE LA REFORME INSTITUTIONNELLE

3.1 Séparer la gestion des Postes et des Télécommunications en vue de mettre en oeuvre des stratégies spécifiques à chaque secteur

A l'époque où le télégraphe et le téléphone étaient encore des technologies largement manuelles, leur exploitation avait été réunie avec celle de la Poste, dans les pays européens, pour réduire les coûts d'infrastructure des réseaux et des frais du personnel.

Les Télécommunications sont devenues une activité presque complètement automatisée, disposant d'une infrastructure spécifique, séparée de celle de la Poste. Des différences de plus en plus grandes sont apparues depuis 30 ans dans la gestion des deux branches : volume des investissements, besoins en capitaux, nature des qualifications, perspectives financières, forme et intensité de la concurrence...

C'est pourquoi, depuis les années 1980, la majorité des pays industriels et certains pays en développement dans lesquels la Poste et les Télécommunications étaient gérées par un même organisme, ont créé des entités séparées. Cette nouvelle structure permet une gestion complètement distincte de chaque secteur, mieux adaptée à la spécificité des problèmes commerciaux, financiers, de ressources humaines, de développement des infrastructures et aux obligations particulières de service public incombant à chacun d'eux.

En outre, elle apporte une clarification indispensable des responsabilités financières et opérationnelles. Mais la gestion des deux branches, telle qu'organisée au sein de l'OPT, présente des insuffisances :

- l'existence de services logistiques communs dont le contrôle échappe à l'autorité des Directeurs techniques ; ce qui obère leurs responsabilités vis-à-vis des résultats opérationnels ;
- l'unité de trésorerie qui ne permet pas aux Directeurs techniques d'apprécier leurs résultats financiers. Elle facilite des transferts implicites de ressources des Télécommunications vers la Poste.

La séparation de la Poste et des Télécommunications donne enfin aux Pouvoirs publics la possibilité de mieux connaître et de suivre la situation financière de chacun des exploitants, et notamment d'apprécier les performances réalisées, et le coût des obligations de service public qui leur sont imposées par l'Etat.

3.2 Accélérer l'implantation des méthodes de gestion d'entreprises industrielles et commerciales pour améliorer les performances des futurs exploitants

La mise au point des statuts des deux entités et la redéfinition de leur rôle et leurs missions qui accompagneront la réforme institutionnelle, vont créer un nouvel élan et offrir de nouvelles possibilités à leurs dirigeants.

En effet, ils seront désormais seuls responsables de leurs finances, de l'ensemble des services opérationnels et logistiques et de leur stratégie de développement. Ils seront mieux en mesure de mettre en oeuvre, en tenant compte des spécificités de leur secteur, les mêmes méthodes de gestion que les entreprises publiques ou privées soumises aux contraintes du marché. Notamment dans trois domaines :

- la mise en place d'une gestion commerciale dynamique, devenue impérative dans un contexte de plus en plus concurrentiel va encore s'intensifier ;
- le redressement et la fiabilité du niveau de service, obligatoire pour rendre positive l'image commerciale des futurs opérateurs publics ;
- la valorisation des ressources humaines, par un effort particulièrement important de formation permanente, la mise en oeuvre de la gestion participative par objectifs et de procédures d'implication des personnels et particulièrement des cadres.

Les opérateurs publics seront ainsi en meilleure situation pour répondre aux trois défis principaux que constituent : la fourniture d'un service de niveau satisfaisant, la croissance des activités de base et des produits nouveaux, et le renforcement de leur situation financière à moyen terme.

Enfin, une autre conséquence de l'amélioration de la situation financière du secteur est de procurer des ressources accrues à l'Etat, soit par la fiscalité directe, soit au moyen de dividendes ou de prélèvements dans les sociétés où l'Etat a une participation.

3.3 Ouvrir progressivement le secteur aux opérateurs privés pour accélérer le développement et améliorer l'offre de services

Aujourd'hui, le développement des Télécommunications et celui du courrier, exigent des capitaux importants et un savoir faire managérial affirmé, en particulier dans le domaine commercial.

S'agissant des Télécommunications, dans plusieurs pays africains, et dans certains pays industriels, les Pouvoirs publics ont décidé de faire participer le capital privé au développement du secteur, sous deux formes :

- en premier lieu, en redéfinissant dans une loi le contenu du monopole, le législateur a élargi les activités ouvertes à la concurrence. L'opérateur public, chargé de l'exploitation du réseau public des Télécommunications, offrira les services sous monopole en exclusivité ou non, ainsi que des services hors monopole. Les opérateurs privés offriront des prestations hors monopole et, si la concession leur en est accordée, certains services couverts par le monopole.

Les dispositions permettent aux entrepreneurs privés de financer une partie des investissements nécessaires au développement des Télécommunications dans le secteur libre et, le cas échéant, dans le secteur couvert par le monopole : ce qui réduit d'autant les besoins en capitaux de l'exploitant public.

En second lieu, le législateur peut aller au delà et offrir aux actionnaires privés nationaux ou étrangers, la possibilité d'entrer dans le capital de l'exploitant public et de participer au management de la Société mixte ainsi créée.

Cette solution qui ne concerne que le secteur des Télécommunications permet à l'Etat de vendre une partie du capital de l'opérateur public ; ou si on fait une augmentation de capital, d'augmenter les ressources propres de l'opérateur public et d'accroître ainsi ses possibilités de financement pour développer plus rapidement les infrastructures.

L'option envisagée au Bénin est analogue à celle du Sénégal et de la plupart des pays européens. Comme on le constatera dans l'exposé de la politique sectorielle des Télécommunications, elle consiste à redéfinir et à élargir les domaines ouverts à la concurrence libre ou réglementée, sans aller dans une première étape jusqu'à la participation d'actionnaires privés dans le capital de l'opérateur public. Cette solution devrait faciliter l'implantation et le développement de services nouveaux et contraindre l'exploitant public à offrir, dans ces domaines, des prestations d'un niveau de qualité au moins égal à celui des opérateurs concurrents.

S'agissant du secteur du courrier et des services financiers postaux, le problème de l'ouverture au capital privé ne se pose pas ; car, à l'exception du transport des lettres soumis au monopole, toutes les autres prestations : imprimés, paquets, mandats, chèques et caisse d'épargne sont, depuis l'origine, soumis à la concurrence des entreprises de transports et du système bancaire.

A la différence des Télécommunications, dont le monopole, qui repose sur la possession des infrastructures, est plus difficilement transgressable, le monopole de la Poste en matière de correspondances est quotidiennement violé par tous les courriers rapides internationaux (DHL, ...) et par les entreprises de transports intérieurs, ce qui a pour effet d'aggraver la situation financière de l'opérateur public.

Dans ces conditions l'option envisagée consiste à actualiser la réglementation du monopole dans le secteur, en précisant les domaines et conditions d'intervention des opérateurs privés.

La participation d'actionnaires privés dans le capital de l'opérateur public n'est pas prévue.

Par contre, une véritable stratégie de marché doit être déployée à travers des actions variées de marketing.

3.4 Réglementer la concurrence sous le contrôle d'un organisme indépendant des opérateurs pour assurer la sauvegarde de l'intérêt public et éviter l'abus de position dominante

Dès lors que la concurrence du secteur privé sur les activités des exploitants publics est déjà très active, comme pour la Poste, les services financiers et le trafic téléphonique international, où qu'elle est appelée à se développer du fait de l'évolution du cadre juridique, comme ce sera le cas pour les produits nouveaux des Télécommunications, cette situation appelle, en contre partie, l'existence d'un contrôle très ferme par un organisme autonome.

Le but de ce contrôle, dont les lois sur la Poste et les Télécommunications définiront l'étendue et les modalités, est double :

- Il s'agit de garantir les intérêts de tous les opérateurs intervenant dans le secteur : sauvegarder la viabilité financière des exploitants publics et créer un cadre susceptible d'attirer les opérateurs privés.

- L'organe de régulation devra éviter que les exploitants publics, et notamment celui des Télécommunications, fort de sa situation financière et des avantages que lui confère la maîtrise technique du réseau, n'empêche les opérateurs privés qui interviendront régulièrement dans les secteurs ouverts à la concurrence, de pouvoir développer leurs activités dans des conditions techniques et tarifaires satisfaisantes.

L'organe chargé de faire appliquer la réglementation et d'assurer la régulation doit être absolument autonome des opérateurs, et notamment des exploitants publics, (par exemple une commission indépendante : solution des USA et de la Grande Bretagne).

Au Bénin, il est proposé que ce soit une Direction spécialisée du Ministère assurant la tutelle technique des exploitants. Pour garantir encore davantage l'autonomie, il est prévu de créer une commission nationale des communications, composée de personnalités qualifiées dans les domaines juridique, économique, de la Poste et des Télécommunications, pour fournir des avis sur la préparation des règlements, les autorisations à accorder aux opérateurs privés, le respect des règles de concurrence, et apprécier le niveau de service de l'opérateur public.

3.5 Etablir les cahiers des charges définissant les droits et obligations des opérateurs du secteur

La mise à jour du cadre législatif et la création des deux opérateurs publics, seront l'occasion, d'une part, de mieux fixer les droits et les obligations des exploitants vis-à-vis de l'Etat, des usagers, et des tiers, de définir à cette occasion les conditions générales dans lesquelles seront exploités les services publics qui leurs sont confiés. Un cahier des charges, analogue dans son contenu, à ceux qui sont généralement imposés aux opérateurs auxquels sont concédés les monopoles publics de l'eau, ou de l'électricité, sera préparé et approuvé par l'autorité chargée de la réglementation avant la mise en place des exploitants. Le cahier des charges explicitera en particulier, les missions de service public et les conditions d'exercice de ces missions par les deux opérateurs, les prérogatives dont ils bénéficieront à ce titre, les modes de compensations des charges qui en résultent, les règles de fixation des tarifs, la fiscalité qui leur sera applicable, les responsabilités encourues et les modalités d'exercice de la tutelle sur leur gestion.

Des cahiers des charges seront également imposés aux opérateurs privés.

4 - LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TELECOMMUNICATIONS

4.1 Les objectifs de la politique sectorielle

La stratégie adoptée par les Pouvoirs publics a pour but de doter le Bénin d'ici à l'an 2000 d'un système de Télécommunications techniquement moderne, fournissant un service de qualité, largement accessible et financièrement prospère

Cette stratégie se concrétisera par l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs, dont les principaux sont indiqués ci-dessous :

a) - Au terme des investissements en cours, les installations terminales des zones urbaines feront l'objet de nouvelles extensions dimensionnées de façon à réduire très sensiblement le délai de raccordement aussi bien à Cotonou et sa banlieue que dans les autres chefs lieux de département.

A l'horizon 2000, les capacités de raccordement seront encore améliorées, notamment dans tous les chefs lieux de département.

b) - Le désenclavement des localités rurales sera poursuivi et à l'horizon 2000, un nombre important de lignes nouvelles sera mis à leur disposition.

c) - On augmentera de façon considérable le nombre de cabines publiques d'ici à l'an 2000.

d) - Le réseau de transmission interurbain et le réseau international seront dimensionnés pour permettre un acheminement sans retard des communications.

e) - Tous les services nouveaux correspondant à une demande solvable seront offerts aux opérateurs économiques et aux usagers privés, dans les localités disposant de commutateurs électroniques. La fourniture de certains de ces services pourra être libéralisée dans le cadre de la réglementation qui sera adoptée par le législateur.

4.2 Les voies et moyens de la politique sectorielle des Télécommunications

Huit volets principaux vont concourir à la réalisation des objectifs formulés précédemment :

- une réglementation rénovée, permettant l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des services nouveaux à valeur ajoutée ;

- un exploitant des services de base dont le nouveau statut renforce l'autonomie ;

- l'établissement, entre les exploitants des services de base et des services nouveaux des relations clairement définies avec l'Etat et incitatives à l'amélioration des résultats ;

- l'encouragement de la participation du secteur privé aux investissements ;

- la fixation d'un cadre contractuel permettant la transparence des relations techniques et financières avec la Poste ;

- une gestion financière qui assure la viabilité de l'exploitant ;

- une gestion commerciale dynamique, renforcée par le nouveau contexte institutionnel ;

- une gestion motivante des ressources humaines.

4.3 Elaboration d'une loi sur les Télécommunications actualisant le cadre juridique et permettant la libéralisation d'une partie des services

Les principales dispositions de la loi sont destinées à mettre à jour la réglementation des Télécommunications. Elles seront conformes aux orientations autour desquelles un large consensus s'est dégagé dans la plupart des pays, concernant : le rôle de l'Etat, les missions, le statut et les conditions de gestion de l'exploitant public et, l'ouverture du secteur à des opérateurs privés. Ces dispositions sont rappelées ci-dessous :

a) Les services des télécommunications sont une activité réservée, constitutive du droit exclusif exercé par l'Etat.

b) Les prestations fournies par les Télécommunications sont divisées en :

- service de base (téléphone, télégraphe, télex entre points fixes, radiotéléphonie cellulaire fixe) ;

- services nouveaux ou à valeur ajoutée (radiocommunications à ressources partagées, transports et commutation de données par paquets, vidéo texte, radio messagerie, recherche de personnes, radiocommunications mobiles, terrestres ou par satellites ...) ;

- fourniture et entretien de terminaux et autocommutateurs d'entreprise.

c) L'Etat concède à un seul exploitant l'exclusivité de l'exploitation du réseau public et la fourniture des services de base.

d) Les services nouveaux ou à valeur ajoutée sont ouverts à la concurrence, sous réserve de l'autorisation de l'autorité chargée de faire appliquer la réglementation.

e) La fourniture et l'entretien des terminaux et commutateurs d'entreprise déjà ouverts à la concurrence depuis le 2 Juin 1988 par décret 88-225 demeurant libéralisés, sous réserve d'homologation des matériels et d'agrément des installateurs.

f) Le Ministre chargé des Télécommunications n'intervient pas dans la gestion directe du secteur. Il assume une quintuple mission :

- Il propose au Gouvernement la politique générale du secteur et en suit la réalisation.

- Il est chargé d'assurer la tutelle de la gestion de l'exploitant public à travers son représentant au Conseil d'administration, la préparation et la mise à jour du cahier des charges, la négociation et le suivi du contrat de programme.

- Il fait respecter l'égalité entre opérateurs intervenant dans la fourniture de services nouveaux ou à valeur ajoutée. En particulier, il s'assure que la politique tarifaire de l'exploitant des services de base, les conditions techniques de rattachement au réseau, et les règles de compensation pour l'interconnexion entre les différents réseaux, ne se traduisent pas par un abus de position dominante pour empêcher le développement de la concurrence.

- Il fait appliquer la réglementation des Télécommunications. Il autorise les opérateurs privés intervenant dans la fourniture des services nouveaux et à valeur ajoutée, fixe leur cahier des charges et contrôle son application. Il accorde l'homologation "aux terminaux et aux commutateurs susceptibles d'être raccordés au réseau public. Il répartit les fréquences radioélectriques conformément aux décisions du Comité interministériel chargé de la gestion du spectre. Il assure, à travers un service chargé du contrôle, la police du secteur, notamment en ce qui concerne les fréquences. Il peut, si nécessaire, demander l'appui des techniciens de l'opérateur public.

- Il représente l'Etat dans les conférences internationales et les négociations de caractère politique, en se faisant accompagner, au besoin, d'un représentant qualifié de l'exploitant public.

Une Commission nationale des communications sera créée pour fournir au Ministre des avis sur la gestion des Télécommunications, et représenter les usagers auprès de l'autorité de tutelle.

4.4 Mise en place d'un exploitant public à autonomie renforcée

Dans les conditions indiquées ci-dessus, l'Etat confie l'exploitation du réseau public de Télécommunications et la fourniture des services de base à une société d'Etat qui intervient aussi dans l'exploitation des services nouveaux ou à valeur ajoutée.

La future société des Télécommunications pourra créer des filiales et/ou participer à la création de Sociétés mixtes dans lesquelles elle pourrait être majoritaire ou minoritaire.

La réalisation des objectifs stratégiques fixés pour le secteur, implique que les dirigeants de l'exploitant public soient pleinement responsables de leurs performances. C'est-à-dire qu'ils disposent de toute l'autonomie de gestion prévue par la loi en vigueur.

4.5 Fixation dans une convention du cadre des relations techniques et financières avec l'exploitant public chargé de la Poste

Avant la mise en place des deux opérateurs publics, une convention définissant leurs relations sera établie. Le but de cette convention est de favoriser la poursuite de la collaboration existant actuellement entre les deux branches de l'OPT, notamment au niveau des bureaux de Poste, et de maintenir un appui financier temporaire et dégressif des Télécommunications à la Poste pour permettre à l'Office des Postes de pouvoir assurer son équilibre d'exploitation et financer ses investissements.

5 - POLITIQUE SECTORIELLE DE LA POSTE ET DES SERVICES FINANCIERS POSTAUX

5.1 Les objectifs de la politique sectorielle

La politique retenue par le Gouvernement pour les services publics du courrier et les services financiers postaux consiste à accélérer, grâce à la réforme institutionnelle, l'amélioration en cours du service postal, des chèques postaux et de la Caisse Nationale d'Epargne en vue :

- de fournir au pays des services compétitifs, fiables et de qualité ;
- de favoriser le développement de ces services publics;
- de conforter la situation financière de l'Office chargé de les gérer.

Cinq orientations stratégiques principales, ont été retenues pour concrétiser cette stratégie centrale.

5.1. 1 La politique sectorielle de la Poste et des Services financiers tiendra compte du caractère essentiellement économique de l'activité du futur Office

Les Pouvoirs publics considèrent comme indispensable au développement économique et social du pays de disposer d'une Poste qui fournira des services de qualité largement accessibles sur le territoire. Mais, comme le montre l'exemple de nombreux pays en développement, un tel objectif n'est réalisable que si la Poste s'autofinance, car l'Etat n'a pas de ressources suffisantes pour la subventionner. Pour parvenir à l'autofinancement, l'exploitant appliquera des tarifs suffisamment rémunérateurs pour assurer l'équilibre et il privilégiera dans sa politique commerciale les groupes de clientèle rentables (zones urbaines, opérateurs économiques et autres clients importants).

Les plus-values réalisées sur ces catégories socio-professionnelles permettront à l'Office d'affecter une partie de ses ressources à des services déficitaires de caractère social, tels que la desserte des bureaux ruraux de faible trafic, ou la gestion des comptes chèques postaux ou d'épargne dont les dépôts sont très réduits et ne génèrent pas de produits financiers suffisants pour couvrir les frais de gestion des comptes.

Cette orientation stratégique, qui considère l'opérateur public non pas comme un organisme fournissant des prestations "sociales", mais comme un gérant de services publics à caractère "économique", est à la base de l'ensemble de la politique sectorielle assignée au futur Office.

5.1.2 Les services financiers postaux devront contribuer activement à développer les transactions par monnaie scripturale et à encourager la petite épargne

Grâce à son réseau, et à sa facilité d'accès par toutes les couches de la population urbaine et rurale, même les plus modestes, la Poste peut favoriser le développement des transferts financiers par mandats à l'intérieur du pays, accroître l'usage du chèque et des virements de compte à compte, et promouvoir l'épargne populaire. C'est pourquoi, avec l'appui des bailleurs de fonds, le Gouvernement a reconstitué les dépôts des chèques postaux et de la Caisse Nationale d'Épargne spoliés en 1989.

Aujourd'hui, les Pouvoirs publics assignent au futur Office, la mission d'engager une politique de développement très active des Centres des Chèques Postaux et de la Caisse Nationale d'Épargne en s'appuyant notamment sur l'informatisation de la gestion.

Les Ministères concernés et la Banque centrale apporteront leur appui à la mise en oeuvre de cette politique indispensable au développement économique du pays.

5.1.3 Donner la priorité à la gestion commerciale, pour permettre aux services postaux et financiers de continuer à se développer, malgré la concurrence croissante qui se manifeste dans tous les domaines d'activité

Moins de 40% des recettes actuelles du secteur sont couvertes par le monopole qui protège seulement le transport du courrier. Ce monopole est d'ailleurs très difficile à faire respecter dans tous les pays. L'avenir des services publics du courrier, des Centres des Chèques Postaux et de la Caisse Nationale d'Épargne, dépend donc entièrement de la volonté et de la capacité du futur Office d'achever rapidement la mutation des procédures de gestion et des comportements, afin d'appliquer des méthodes commerciales identiques à celles de la concurrence, et qui sont seules capables de lui permettre de reconquérir et d'accroître ses parts de marché.

5.1.4 Placer la satisfaction des usagers au centre de la stratégie commerciale du secteur postal et financier

La qualité des prestations est déterminante pour l'avenir des services totalement en concurrence comme la Poste. L'amélioration du niveau de satisfaction des usagers est actuellement devenue l'objectif prioritaire des entreprises postales publiques des pays développés. Cet objectif est plus crucial encore pour les pays en développement, dans lesquels, la situation commerciale et financière de la Poste est généralement beaucoup plus fragile.

Pour améliorer le niveau de service, il sera demandé au futur Office d'assurer la distribution du courrier le lendemain à Cotonou, Porto-Novo et Parakou et le surlendemain dans les autres capitales régionales et certaines villes du pays. Il devra achever la modernisation de la gestion des chèques postaux et de la Caisse Nationale d'Epargne pour rapprocher ces services des usagers. Il devra offrir en outre de nouvelles prestations postales et financières pour mieux répondre aux besoins solvables, notamment à ceux des opérateurs économiques.

5.1.5 Assurer la viabilité financière du futur Office sans peser sur les finances de l'Etat

Le secteur postal et financier est actuellement déficitaire. L'importance des charges pesant sur le Budget national interdit cependant de faire reposer l'équilibre financier du futur opérateur public sur des subventions importantes.

En outre, ces subventions seraient peu incitatives à l'amélioration des performances financières et à la rigueur de gestion. Les Pouvoirs publics considèrent, dans ce domaine que la stratégie de l'Office doit être d'atteindre l'équilibre financier le plus rapidement possible et au plus tard 5 ans après sa création.

Les appuis financiers intermédiaires de la Société des Télécommunications, la politique tarifaire et la gestion rationnelle des effectifs, devront être évalués et planifiés en fonction de l'objectif d'autofinancement.

5.2 Les voies et moyens de la politique sectorielle de la poste et des services financiers postaux

Comme pour les Télécommunications, les principaux volets de la politique sectorielle concernent :

- la création d'un opérateur public autonome gérant les services du courrier, des chèques postaux, et de la Caisse d'Epargne ;
- le cadre juridique de l'exploitation des services ;
- les relations de l'exploitant public et de l'Etat ;
- le renforcement de la situation financière de l'exploitant public ;
- la gestion des ressources humaines.

5.2.1 Création d'un Office chargé de la Poste et des services financiers postaux aux attributions élargies et à autonomie renforcée

a) La réforme institutionnelle du secteur va se concrétiser par l'abrogation de la loi 59-40 portant création de la Caisse Nationale d'Epargne.

La collecte et la gestion de l'épargne seront intégrées dans les attributions du nouvel Office qui sera chargé de gérer les services publics du courrier, des Centres des Chèques Postaux et de la Caisse Nationale d'Epargne. Le nouveau cadre statutaire ne fera que traduire le fait que les bureaux de Poste assurent déjà l'essentiel des relations entre la Caisse Nationale d'Epargne et les titulaires des comptes, et que la politique commerciale de l'épargne ne peut être définie et réalisée qu'à travers le service gestionnaire du réseau postal.

b) Les missions du nouvel Office seront élargies. Les statuts prévoient explicitement, que, dans le but de favoriser les relations économiques, l'Office reçoit de l'Etat la mission de développer sur l'ensemble du territoire national les transferts financiers par mandats, les règlements par monnaie scripturale et l'épargne populaire. Ce qui suppose une amélioration rapide de la gestion technique et commerciale des chèques postaux et de la Caisse Nationale d'Epargne.

c) Les statuts du nouvel Office conforme à la Loi n° 88-005 du 26 Avril 1988 relative à la création des entreprises publiques seront mis en oeuvre dans toutes leurs composantes afin d'accroître la responsabilité des dirigeants vis-à-vis des résultats en appliquant l'autonomie de gestion prévue par ladite Loi.

5.2.2 La Loi sur la Poste clarifiera et consolidera le cadre réglementaire de la gestion des services publics du courrier et des services financiers postaux

a) Les dispositions contenues dans le Code postal fixant l'étendue du monopole de l'Etat en matière de transport des correspondances ordinaires seront actualisées. En ce qui concerne les services de courriers rapides à délai garanti, leur exploitation sur le territoire national sera officiellement libéralisée.

Mais en contrepartie elle deviendra réglementée. Toutes les autres activités postales parabancaires continueront d'être soumises à la concurrence.

b) Les dispositions permanentes les plus importantes du Code Postal seront inscrites dans la Loi sur la Poste. Mais les règles concernant l'exploitation des services seront rassemblées dans des règlements d'exécution approuvés par arrêté du Ministre chargé des Postes et Télécommunications.

c) Le dispositif relatif à la police du monopole postal sera mis à jour et renforcé, afin d'assurer au service public du courrier la protection nécessaire pour que les recettes de l'Office soient suffisantes pour lui permettre de poursuivre sa principale mission de service public, consistant à assurer la desserte de l'ensemble du territoire national.

d) Le rôle du Ministre chargé des Postes sera précisé ; la loi distinguera clairement ses attributions de celles de l'exploitant public. Comme pour les Télécommunications, le Ministre restera chargé :

- de la politique générale du secteur du courrier et des services financiers postaux ;

- de la tutelle de l'Office ;

- de l'octroi des autorisations de dérogation au monopole du courrier qui pourraient être consenties à des opérateurs privés ;

- de la police du secteur pour s'assurer du respect de la réglementation du monopole ;

- de la représentation de l'Etat dans les réunions internationales concernant la politique générale du secteur ou la préparation des accords internationaux, en se faisant accompagner au besoin de représentants qualifiés de l'Office.

5.2.3 L'exploitant public et l'Etat clarifieront leurs futures relations en vue de favoriser l'amélioration de la gestion du secteur

S'agissant du passé, la clarification devrait être achevée à la création du futur Office, puisque le compte de liaison avec le Trésor a été supprimé dès 1989, que les comptes chèques postaux de l'Etat fonctionnent comme les autres comptes, et que la totalité des dépôts des tiers aux chèques postaux et à la Caisse Nationale d'Epargne sera reconstituée en 1994.

La mise au point du cahier des charges de l'Office et du contrat de programme permettra de poursuivre dans cette voie : ce qui est indispensable pour atteindre l'équilibre financier du secteur :

- en fixant limitativement les obligations de service public imposées à l'Office en matière de maintien des bureaux de poste en zone rurale ou d'ouverture de nouveaux établissements ;

- en prévoyant le remboursement par l'Etat des frais de desserte des bureaux déficitaires éventuellement imposés par l'Etat ;

- en fixant le mécanisme de règlement des prestations postales et financières rendues par l'Office à l'Etat ;

- en prévoyant la façon dont l'Etat et les organismes publics appuieront le développement des chèques postaux en les utilisant comme monnaie scripturale pour le règlement des dettes et la perception des créances et réserveront à l'exploitant public leurs envois de courrier rapide à délai garanti ;

- en définissant le cadre des appuis financiers temporaires qui seront accordés par la Société des Télécommunications et par l'Etat à l'Office pour lui permettre d'atteindre l'équilibre financier à moyen terme ;

- en arrêtant les orientations de la future politique tarifaire qui tiendra compte du caractère essentiellement économique de l'exploitation de l'Office.

5.2.4 Le renforcement de la situation financière de l'exploitant public

Il constitue l'un des aspects déterminants de la politique sectorielle, car l'Office, qui est initialement déficitaire, doit rapidement s'autofinancer pour pouvoir mettre en oeuvre une politique commerciale dynamique sans devoir compter sur des subventions permanentes.

L'exploitant public et le Ministère chargé des Postes établiront un plan financier réaliste visant, dans un premier temps, à atteindre l'équilibre d'exploitation, et ensuite, à assurer la couverture complète des besoins de financement de l'Office.

Ce plan comportera quatre composantes :

- les appuis financiers temporaires et éventuels du budget national et de la Société des Télécommunications ;

- une approche commerciale de la gestion des tarifs ;

- une réduction sensible des charges de personnel et la limitation des investissements à certaines zones urbaines où existe un réel potentiel de développement ;

- les objectifs et les moyens d'un plan commercial réaliste d'accroissement du trafic du courrier ordinaire et accéléré et des dépôts aux chèques postaux et à la Caisse Nationale d'Epargne.

5.2.5 Le nouvel Office des Postes devra accélérer la mise en oeuvre de la politique commerciale

L'action commerciale que la Poste a commencé à mettre en oeuvre doit être sérieusement renforcée, pour entraîner le développement du trafic indispensable à l'atteinte des objectifs financiers.

Les objectifs de la politique commerciale fixée au nouvel Office visent :

- à élever durablement et à rendre fiable le niveau de satisfaction du public dans tous les secteurs d'activité ;
- à mettre en oeuvre une politique commerciale volontariste exigée par le contexte très concurrentiel des activités postales et financières de l'Office.

Les orientations majeures de cette politique sont analogues à celles qui ont été exposées pour les Télécommunications

5.2. 6 Comme la Société des Télécommunications, le nouvel Office des Postes devra mettre en oeuvre une gestion moderne et motivante du personnel et notamment des cadres, appuyée par un important effort de formation permanente.

L'application de cette politique dont les axes sont déjà définis commence à être réalisée par l'actuel Office des Postes et Télécommunications. Toutefois, le secteur postal n'ayant pas bénéficié d'une assistance technique aussi importante que le secteur des Télécommunications, l'exploitant public aura à définir rapidement et à appliquer un Plan de formation permanente adapté aux objectifs stratégiques du futur Office.