



Fondation Paris-Dauphine

DAUPHINE
UNIVERSITÉ PARIS

Aménagement du territoire et régulation nationale

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris-Dauphine, 4 février 2016



Table des matières

Vers une régulation contractuelle et locale du service postal	3
L'organisation de l'aménagement du territoire par les collectivités locales	5
L'investissement dans les projets locaux innovants.....	7
Débat	9



Aménagement du territoire et régulation nationale

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation,
4 février 2016

Le développement des territoires dépend de manière cruciale du déploiement des services collectifs et des réseaux d'infrastructures. De multiples facteurs influencent ce déploiement : les stratégies des opérateurs, les politiques de développement local, la régulation, les contraintes de financement, ou encore les grandes priorités collectives comme la transition énergétique ou la transformation numérique.

Les participants à ce petit-déjeuner proposent de partager leurs expériences respectives pour explorer les enjeux et les voies de l'amélioration de la gouvernance territoriale des réseaux et des services collectifs, en appréhendant l'articulation entre le local et le national notamment au travers de la question de la régulation - tant au plan local qu'au plan national et européen.

Vers une régulation contractuelle et locale du service postal

Nicolas Routier

Directeur général adjoint en charge de la stratégie institutionnelle et de la régulation

La Poste

Sous sa forme classique et présenteielle, l'aménagement du territoire est garanti par une régulation européenne renforcée au niveau national. S'il subit les coups de butoir de la révolution numérique, tant en termes d'attractivité qu'en termes de soutenabilité, cette révolution numérique renforce le besoin de cohésion et la valeur de la proximité humaine qu'apporte La Poste. Dès lors, il revient à La Poste d'enrichir la vision classique de l'aménagement du territoire et ses missions de service public, dans une approche complémentaire davantage contractuelle et locale.

L'aménagement du territoire classique et présentiel : une vision très régulée, descendante et nationale

Le traité européen fait de la cohésion l'un des piliers du marché unique et du service public l'un de ses principaux outils. Par ailleurs, la directive de 1997 modifiée en 2008 fait du service postal un facteur de cohésion sociale au travers de son caractère abordable, économique et territorial.

L'aménagement du territoire est consubstantiel de l'existence même de La Poste, dont l'ambition est d'être, en 2020, l'entreprise de la proximité « partout, pour tous et tous les jours ». Il concerne deux de ses quatre missions de service public, définies par des directives européennes et renforcées par la loi française :

- la mission de service postal universel ;
- la mission complémentaire d'aménagement du territoire.

Pour remplir ces missions, le réseau commercial de La Poste compte 17 000 points de contacts : 2 800 au titre de l'optimum économique, 4 800 au titre du service postal universel et 9 400 au titre de l'aménagement du territoire. Il représenterait un coût d'environ 750 M€ par an, dont 500 M€ environ au titre du service universel postal (non compensés, mais pris en compte dans la détermination des tarifs du service universel, qui doit être autofinancé) et 242 M€ au titre de la mission d'aménagement complémentaire du territoire (compensés à hauteur de 170 M€ via une exonération de fiscalité locale).

La révolution numérique : vers une approche contractuelle et locale de la régulation

La révolution numérique redéfinit profondément l'universalité, la permanence et l'abordabilité du service universel postal. Elle engendre une chute de la fréquentation des bureaux de poste (-6 à -7 % par an) d'une part et, d'autre part, une chute des revenus du service postal universel (baisse des volumes de courrier de -6 à -7 % par an, ce qui représente une division par deux entre 2008 et 2020).

Loin de réduire la voilure, tant elle reste convaincue que la proximité géographique, la présence humaine et la facilité d'accès aux services essentiels sont un sujet vital pour la cohésion nationale, La Poste s'adapte à ce nouveau contexte de façon ambitieuse,

en apportant une réponse double et ne reposant plus seulement sur une logique de régulation nationale :

- des contrats triennaux de présence postale ;
- des conventions nationales de missions d'intérêt général.

Engagée depuis une décennie, cette démarche a produit des résultats majeurs : 5 700 agences postales communales, 2 100 relais de poste commerçants et déjà 100 relais de poste urbains. Ces nouvelles formes de présence postales sont plébiscitées par toutes les parties prenantes, notamment parce qu'elles permettent d'élargir significativement les horaires. Plus récemment, La Poste a pris l'initiative de lancer les « maisons de service au public » (dont 500 seront ouvertes d'ici 2016), qui associent plusieurs administrations, organismes de sécurité sociale et entreprises publiques au sein de bureaux de poste. Quant aux nouvelles missions de La Poste, d'intérêt général, elles concernent la transition énergétique, la logistique urbaine, la silver économie et se développent rapidement, souvent grâce à une approche contractuelle avec les collectivités locales.

En résumé

Organiser la présence postale relève pleinement de l'aménagement du territoire. L'enrichissement de ses missions et l'approche contractuelle permettront de maintenir le rôle de La Poste, en réponse tant au profond besoin de cohésion territoriale et sociale, qu'aux impératifs du business.

En conclusion provisoire et en forme de clin d'œil, deux questions peuvent se poser : la régulation classique doit-elle évoluer et si oui, le fera-t-elle ? L'évolution actuelle doit-elle être régulée ?

L'organisation de l'aménagement du territoire par les collectivités locales

Jean-Luc Dupont

Maire de Chinon

Président de la Communauté de Communes de Chinon Vienne et Loire

Président du Syndicat Intercommunal d'Énergie d'Indre-et-Loire

Vice-Président de la FNCCR

Le modèle énergétique à la française reste particulier en Europe. La FNCCR fédère l'ensemble des syndicats départementaux d'énergie (électricité, gaz, communications, eau, déchets). Cette compétence des syndicats est historique, puisque l'électrification à la française est d'abord partie des territoires, via les régies de production, avant que la loi de nationalisation de 1946 ne fonde le grand opérateur national et le principe du monopole, avec une chaîne entièrement intégrée de la production jusqu'à la fourniture. Si ce modèle a très peu évolué durant 60 ans, il tend à vaciller.

Le modèle classique de la péréquation nationale

Les autorités organisatrices de la distribution (AOD) ayant considéré que la maille administrative communale n'était plus pertinente pour aménager le territoire, elles se sont fédérées à la maille départementale, confortées dans cette démarche par la loi de 2006. Par ailleurs, le modèle français se caractérise par le principe de l'égalité de traitement, dit de la péréquation nationale : l'énergie doit être apportée à chaque usager dans la même qualité et au même coût, quel que soit son lieu de résidence.

Aujourd'hui, d'aucuns considèrent qu'une meilleure gestion de l'énergie passerait par la mise en place de grandes régies locales. Pour sa part, la FNCCR considère que le principe de la solidarité territoriale doit continuer à prévaloir. En effet, les régies des collectivités très denses seraient certes très excédentaires en ressources, mais le risque d'une véritable fracture énergétique serait réel. En outre, les principes de l'organisation de la distribution de l'énergie ne doivent pas créer la distorsion.

Le pouvoir d'organisation de l'aménagement du territoire confié aux collectivités locales

Trois lois récentes ont significativement modifié le modèle à la française en renforçant le rôle des collectivités locales, traduisant ainsi une volonté de décentralisation – l'enjeu étant de trouver le bon calibrage entre les investissements à l'échelon local et la qualité de service à l'utilisateur :

1. La loi Maptam procure notamment aux collectivités la capacité de co-investir dans le développement numérique. En l'occurrence, dans ce domaine, l'égalité de traitement de l'utilisateur n'existe pas. Or les outils d'accès au numérique sont aussi un facteur d'attractivité des territoires.
2. Pour sa part, la loi Notre fait des régions les chefs de file dans la transition énergétique, en partenariat avec les collectivités locales. Pour leur part, les AOD assurent l'interface pour organiser les services au travers des politiques d'aménagement déclinées de l'échelon national vers l'échelon local. Dans ce cadre, le département d'Indre-et-Loire a été désigné territoire expérimental

des compteurs Linky. Il a également été le premier à développer un réseau de points de charge des véhicules électriques et il maillera très prochainement le réseau autoroutier en charge accélérée.

3. Enfin, la loi de transition énergétique entend faire évoluer le modèle du mix à la française. Dans ce cadre, le département d'Indre-et-Loire rééquipe actuellement un barrage d'hydroélectricité qui interviendrait en complément de la méthanisation et de la cogénération, en vue de soulager le réseau public de distribution.

Il n'existe sans doute pas de modèle unique, mais une complémentarité de petits modèles endogènes, l'enjeu principal restant le stockage de l'énergie.

En résumé

Les collectivités locales ont pris une part majeure dans un modèle qui était très monopolistique à l'origine, et dans lequel elles disposent de véritables capacités à créer des ressources nouvelles au travers de l'énergie et de la production en local (revente ou auto-consommation). La régulation, initialement fondée sur un modèle national autour d'un opérateur, se maille territorialement pour repartir de la base : c'est, en quelque sorte, le retour au schéma initial du modèle à la française.

L'investissement dans les projets locaux innovants

Serge Bergamelli

Directeur adjoint de l'Investissement et du Développement Local

Caisse des Dépôts

Il y a quelques mois, la relance par la consommation a laissé la place par la relance de l'investissement. Ce virage politique s'est également traduit dans l'organisation de la Caisse des Dépôts, avec la création de la direction de l'Investissement et du Développement local, dont la mission est de financer et de faire émerger des projets locaux (d'infrastructures et de transports, d'immobilier d'entreprise, de transition énergétique, de transition numérique ou encore d'économie sociale et solidaire).

Cette direction dépense environ 500 M€ par an, le ticket moyen d'un projet étant d'environ 2,7 M€, soit 900 lignes à gérer (dont 380 datent de l'économie mixte ancienne) et environ 3 Md€ d'actifs. Elle n'est jamais l'investisseur majoritaire — la seule exception concernant les QPV (Quartiers Politique de la Ville). Par ailleurs, elle dispose de crédits d'ingénierie massifs (30 M€ par an).

Un investisseur à vocation d'intérêt général

La direction de l'Investissement et du Développement local de la Caisse des Dépôts est un investisseur à vocation d'intérêt général. C'est donc un investisseur de long terme et patient. Pour autant, elle n'a pas vocation à porter des projets sans modèle économique ou non rentables.

Par ailleurs, outre son savoir-faire dans les projets immobiliers classiques (200 M€ par an), cette direction investit sur de nouveaux segments (numérique, transition énergétique). Ce faisant, elle mêle de la culture publique et de la culture privée en vue de fabriquer des « hybrides ». En effet, la mono-culture n'a plus lieu d'être, d'autant que les projets d'investissement territorial posent nécessairement à la question de la symétrie des connaissances entre les acteurs publics et les acteurs privés. A défaut, aucun projet d'investissement territorial n'est solide.

Enfin, si la Caisse n'intervenait par le passé qu'en cas de carence de l'initiative privée, son rôle consiste désormais à accompagner la transition vers le marché, c'est-à-dire à se porter à la brèche du risque. Et pour cause, les projets territoriaux sont très risqués. Qui plus est, avec la réforme territoriale, la Caisse est de plus en plus appelée sur des montages innovants. Elle doit également jouer un rôle contracyclique. Malheureusement, les projets correctement montés sont rares. Bien monter un projet signifie conduire en amont une réflexion sur l'équité, la dette, la rémunération du partenaire, etc.

Une relation complexe à la régulation

Concernant la régulation, la situation est paradoxale. L'unique régulateur est le Parlement. Or, en tant qu'établissement public, la Caisse des Dépôts n'est pas sous l'autorité de l'exécutif. Elle est régulée par sa commission de surveillance. Pour le dire autrement, aux yeux de la Caisse, la régulation est un dialogue « entre elle et elle » : là où elle investit, c'est son équipe qui pilote. Et pour être présente dans des territoires à faible attractivité

ou compétitivité, il faut qu'elle puisse investir dans les territoires limitrophes à forte attractivité. Cela signifie que la Caisse fait sa propre régulation interne, à travers la gestion de ses propres portefeuilles. Elle gère elle-même ses poches de risque et la cartographie de ses interventions. A cet égard, le débat avec les autorités de régulation est parfois vivant et non dénué de désaccords ! D'où la complexité de la relation avec la régulation.

En résumé

Il faut assumer de porter des projets rentables pour pouvoir en porter d'autres. C'est un combat quotidien. Par ailleurs, la non compréhension de la chaîne de valeur de tous les acteurs en présence dans un projet constitue un important frein au développement territorial. A cet égard, l'un des principaux défis de la France est la convergence des lectures croisées de la chaîne de valeur des acteurs publics et des opérateurs privés, et l'accompagnement des élus dans leur montée en connaissances dans cette relation symétrique.

L'exigence de service public (solidarité nationale, lutte contre les égoïsmes nationaux, accompagnement de la ruralité, etc.) tiendra-t-elle face à la prégnance du local (auto-production voire auto-consommation des territoires), qui est de nature à mettre à mal les coûts nationaux ?

Jean-Luc Dupont

La question est celle du coût du système global, en effet, qui est payé, de manière indirecte, par les usagers (au travers de l'impôt ou de l'organisation du service). L'utilisateur consommateur en a d'ailleurs de plus en plus conscience : même s'il est très attaché au service, il sait que son mode de consommation peut faire monter le coût du service. Aujourd'hui, le calcul de l'ARENH (Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique) entraîne mécaniquement une hausse directe du coût de l'énergie électrique de 15 à 20%. C'est difficilement acceptable. Aussi s'agit-il de faire prendre conscience aux usagers de la possibilité de minorer les incidences de la loi, en adoptant un comportement responsable de consommation — ce que l'utilisateur accepte à condition d'avoir un retour direct ou la certitude qu'il en aura un à terme. Dans ce contexte, le principal enjeu est celui de la responsabilité, et même de la co-responsabilité.

L'aménagement du territoire est, en général, pensé par des institutions et cadré par des plans et des schémas. Normalement, c'est aux collectivités territoriales qu'il revient de le penser. Dans quelle mesure les investisseurs que sont La Poste ou la Caisse des Dépôts sont-ils susceptibles d'intervenir dans le travail des agences d'urbanisme ou des bureaux d'étude ?

Nicolas Routier

La Poste (qui est au travers de La Banque Postale un très récent mais déjà un des tout premiers financeurs des collectivités territoriales) a une responsabilité particulière au travers des services qu'elle offre. Elle s'inscrit parfois dans les démarches de planification, de façon contractuelle. Dans le même temps, il arrive qu'elle tente de les dépasser, dans un souci d'efficacité. C'est l'exemple des maisons de service au public, lancées voilà un an. La Poste a souhaité conserver la maîtrise de ce projet, pour aller vite. Quoi qu'il en soit, La Poste agit toujours en partenariat avec les élus et les autres services publics. En moins d'un an, grâce à cette marge de manœuvre, 150 maisons de service au public ont pu être ouvertes.

Serge Bergamelli

Les élus peuvent choisir d'intervenir en maîtrise d'ouvrage publique ou en montage investisseur. Mais force est de constater que l'addiction à la subvention publique est idéologique ou culturelle, en France, où le modèle du montage investisseur public n'est pas encore bien ancré.

Comment envisagez-vous l'arrivée des nouveaux entrants, dans le cadre de l'ubérisation notamment ?

Nicolas Routier

C'est un sujet qui nous occupe pleinement. Nous sommes à la fois un opérateur de service public et une entreprise concurrentielle pour 100 % de nos activités, et si nous avons conservé des contraintes ou des pratiques de péréquation, nous avons perdu tout monopole. Ainsi, notre premier client (Amazon) vient de racheter notre premier concurrent (Colis privé). Cela remet significativement en cause nos pratiques. Nous devons continuer à assurer la péréquation, mais tout en adaptant notre politique vis-à-vis d'Amazon.

Par ailleurs, la distribution des colis est plus facilement « ubérisable » dans Paris que dans le Lot, à conditions économiques égales. Comme pour la Caisse des Dépôts, la réponse viendra des marges de manœuvre et de la liberté d'action. Il faut aussi parfois être son propre « ubérisateur »...

Jean-Luc Dupont

La question de fond est celle de la façon dont le législateur, garant des équilibres, sanctuarisera un certain nombre de fonctionnements. Pour le moment, les directives européennes ont sorti les concessions d'énergie de la concurrence. Mais tous les acteurs ne sont pas convaincus du bien-fondé de ce modèle.

Il importe d'avoir une vision lucide du sujet. Dans le domaine de l'énergie, certains travers sont irréversibles. La ville de Francfort, par exemple, en a fait l'amère expérience.

Eric Brousseau

Vos interventions montrent qu'il importe de changer de regard sur l'application des grands principes généraux, afin de favoriser la recherche de solutions très spécifiques, quasiment projet par projet. Cela modifie le rôle du régulateur, qui doit combiner cohérence nationale et négociations au cas par cas.



Fondation Paris-Dauphine

Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75116 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>