

Étude sur les nouveaux modèles économiques urbains  
Synthèse saison 5

# 10 PRÉCONISATIONS POUR INTÉGRER L'IMPACT DE LA SOBRIÉTÉ DANS LE PILOTAGE DES SERVICES URBAINS

**Les services urbains vont-ils devenir financièrement insoutenables ?** C'est la question qui ressort des études de cas menées auprès des collectivités locales dans le cadre de notre étude sur les modèles économiques urbains au défi de la sobriété. L'inquiétude est particulièrement palpable sur l'eau et sur l'aménagement, mais elle vaut aussi sur les déchets, la voirie ou les réseaux de chaleur.

Le fonctionnement de ces infrastructures comme leur financement reposent en effet sur une hypothèse de croissance continue des consommations. Or la tendance est en train de s'inverser dans un contexte de sobriété, qui est autant subie (pénurie sur la ressource) que voulue (évolutions règlementaires).

Pour les collectivités et les opérateurs, cette érosion des consommations par habitant se traduit par un **effet ciseaux entre des recettes variables qui diminuent et des coûts fixes qui se maintiennent** voire augmentent. Au point de mettre à mal l'équilibre économique du service.

Pour éviter cette situation, il devient urgent de faire évoluer les outils de pilotage de ces services publics locaux. Du travail mené pendant un an et demi associant une centaine de collectivités et d'opérateurs, il en ressort dix préconisations pour **intégrer les impacts de la sobriété dans les contrats de concession et la programmation des investissements**.

Avec le soutien :



En partenariat avec :



# LA SOBRIÉTÉ EST UNE RÉALITÉ DÉJÀ À L'ŒUVRE

Les opérateurs utilisent peu le terme de sobriété, et parlent davantage d'érosion des consommations. Mais les deux termes désignent la même tendance : une diminution structurelle des quantités consommées par usager (que ce soit en m<sup>3</sup> d'eau ou en kWh d'énergie, en kilos de déchets, en hectares urbanisés ou en kilomètres parcourus).

Dans notre rapport publié en 2022, nous présentions cette baisse comme « une perspective de plus en plus probable ». Les études de cas que nous avons menées depuis montrent qu'elle est déjà à l'œuvre, sur une diversité de territoires et quel que soit le service (même s'il existe des variations entre les secteurs ou en leur sein).



## Eau potable : l'exemple de Saint-Lô



La baisse des consommations d'eau potable par habitant est amorcée depuis plus d'une décennie, mais elle est aujourd'hui accentuée par la tension sur la ressource (du fait du dérèglement climatique comme de la pollution des nappes). Lors de la sécheresse de 2022, **la consommation d'eau potable a chuté de -20%** sur le territoire de Saint-Lô Agglo.

C'est autant de recettes en moins pour la collectivité et son délégataire. La baisse des consommations a par ailleurs des conséquences sur la qualité des eaux (concentration des polluants et risque de stagnation dans les canalisations), ce qui nécessite des traitements supplémentaires, et donc des coûts.

« Nous sommes toujours dans l'espoir d'attirer des usagers supplémentaires pour stabiliser les consommations » admet le DGST, « Mais la baisse se poursuit avec une **érosion annuelle moyenne supérieure à -1%** et le délégataire sollicite la clause contractuelle pour compenser le manque à gagner »



## Réseau de chaleur : l'exemple de Nantes



Territoire en forte croissance démographique, la métropole nantaise est particulièrement volontariste dans le développement du chauffage urbain. La taille des réseaux de chaleur a doublé en dix ans. Et pourtant, **la consommation de chaleur est 25% moins élevée que ce qui était prévue en 2018**. L'érosion des ventes par usager varie entre -1% et -2% par an.

Cela a une conséquence directe sur les recettes, qui sont associées aux volumes consommés et à la puissance souscrite. A l'inverse, les coûts fixes représentent plus de la moitié des charges. C'est donc la rentabilité du réseau qui s'en retrouve amoindrie.

« Face à l'érosion des ventes, la solution est d'aller chercher des raccordements supplémentaires. Mais leur rentabilité est moindre et on va finir par arriver à saturation du réseau » témoigne l'opérateur. « On projette un pic à horizon 2028. A partir de cette date, l'extension du réseau ne sera plus suffisante pour compenser la baisse des consommations » constate la collectivité.



## Déchets : l'exemple de Besançon



La communauté urbaine du Grand Besançon est un territoire précurseur pour la mise en place de la tarification incitative sur les déchets ménagers. Et ça marche ! Depuis 2008, **le volume de déchets ménagers résiduels a baissé de 39%**, passant de 219 à 138 kg/habitant/an. Et ce n'est pas fini : la collectivité et son opérateur visent un objectif de 100 kg/habitant/an.

Ce succès pour l'écologie est aussi un défi pour l'économie du service, comme le souligne le directeur déchets : « La redevance porte en elle un mécanisme d'érosion des ventes qui réduit notre assiette de facturation, car les usagers vont aller vers des bacs plus petits et des levées moins fréquentes. » D'autant qu'en parallèle les coûts augmentent sur la gestion des autres types de déchets, avec un report des volumes sur le recyclable, le biocompostage et les déchetteries.

Jusqu'ici, la réduction de la fréquence de collecte et la hausse de la redevance ont permis de compenser cet effet ciseaux. Mais jusqu'à quand cela va-t-il tenir ?



## Aménagement : l'exemple des zones d'activités

Pour accompagner le développement de leur territoire, la plupart des communes et intercommunalités portent des projets de création ou d'agrandissement de zones d'activités économiques, le plus souvent en extension urbaine. L'aménageur public acquiert des terrains et les viabilise pour pouvoir les vendre (parfois les louer) à des entreprises souhaitant s'implanter sur leur territoire.

Avec l'objectif zéro artificialisation nette, **chaque territoire doit réduire sa consommation foncière de moitié à horizon 2030**. Ce qui oblige parfois à déclasser du foncier classé constructible (zone AU) pour le maintenir en zone naturelle ou agricole. Ce rétrozonage s'accompagne d'un manque à gagner significatif pour l'aménageur, car le prix du foncier agricole est bien moindre que le foncier urbanisable. Dans un modèle économique qui repose sur la capacité à générer de la plus-value foncière, la création de surface par requalification/densification d'une ZAE existante est plus coûteuse que la production de bâtiments d'activité en extension urbaine.



## Voirie : l'exemple de la Manche



Avec 8000 km de voirie, la Manche est le département qui dispose du réseau routier le plus important de France. « On a très peu de visibilité sur la « consommation » de l'infrastructure, car il n'y a pas de tarif ni d'exploitant » reconnaît le directeur voirie.

On constate malgré tout une **stagnation voire une diminution du trafic**, qui contraste avec les projections de croissance très forte mises en avant dans les années 2000 de l'ordre de +2% / +3% par an. Vingt ans plus tard, **le doublement de trafic prévu n'a pas eu lieu**. Cette érosion est difficile à prendre en compte, car elle correspond à une situa-

tion différenciée selon les territoires : en forte hausse sur Granville du fait de la dynamique démographique, en baisse sur Saint-Lô et Coutances. « On se focalise sur les tronçons saturés, mais personne ne parle des voies sous-utilisées. »

L'impact financier est d'une autre nature que sur l'eau ou l'énergie, car il n'y a pas de tarification au volume : la voirie est financée par l'impôt. Mais cette érosion se traduit par une baisse de la performance du réseau. Si on calculait le coût de revient de la voirie en fonction du nombre de véhicules jours, on porterait sans doute un autre regard sur le dimensionnement de l'infrastructure.

Ces exemples ne sont pas exhaustifs et mériteraient de s'appuyer sur un panorama plus complet de l'érosion des consommations pour chaque service urbain. Malheureusement les données manquent et le phénomène reste insuffisamment objectivé.

Ces exemples montrent que l'érosion de la consommation est loin de se limiter aux territoires en déprise démographique. Elle touche tout autant les métropoles en forte croissance que les territoires ruraux ou périurbains. La baisse concerne aussi des secteurs où les consommations globales continuent à augmenter comme les déchets ou l'énergie : la hausse de la consommation électrique peut cohabiter avec une érosion des ventes sur le gaz ou le réseau de chaleur. La réduction des volumes de déchets résiduels s'accompagne d'une hausse de volumes sur les autres types de déchets.

Souhaitable voire nécessaire sur le plan écologique, cette érosion des consommations représente une source de coûts (ou a minima un manque à gagner) pour les services urbains. Pour éviter que la sobriété ne vienne mettre à mal leur viabilité économique, il est indispensable de mieux l'anticiper pour ajuster en conséquence le dimensionnement des infrastructures de réseaux et leur modèle de financement.

## DES OUTILS DE PILOTAGE EN DÉCALAGE AVEC L'ÉVOLUTION DES SERVICES URBAINS

Le contexte a changé plus vite que le pilotage des services urbains. Nombre de collectivités et d'opérateurs continuent de planifier les infrastructures de réseaux comme si les consommations continuaient à augmenter, alors que la tendance est à l'érosion des consommations. Ce décalage s'explique par **l'inertie de ces « pilotes invisibles de l'action publique »\*** que sont les contrats de concession et les plans pluriannuels d'investissement (PPI).

Ces deux outils se sont développés au siècle dernier pour accompagner la modernisation du territoire et son équipement en infrastructures de réseaux. Ils avaient pour mission d'aider les acteurs publics à absorber la forte hausse des consommations durant les Trente glorieuses. C'est vrai pour l'eau potable comme pour les déchets, pour la voirie comme pour l'aménagement.

Cette période est aujourd'hui révolue. D'une part, la

**tension croissante sur les ressources naturelles** avec un risque de pénurie (touché du doigt lors de la sécheresse de l'été 2022 et de la crise énergétique de l'hiver suivant) marquent un coup d'arrêt à la croissance des consommations. D'autre part, les collectivités et leurs opérateurs doivent aujourd'hui **gérer l'héritage du développement urbain des décennies passées**. L'enjeu est moins de développer des infrastructures nouvelles que d'assurer la maintenance, le renouvellement voire la rétraction des infrastructures existantes.

Il est urgent de faire évoluer ces outils de pilotage pour prendre en compte cette nouvelle donne. En s'appuyant sur un échange avec plus d'une centaine de collectivités et d'opérateurs, cette étude vise à en esquisser le chemin. Elle formule 10 préconisations communes à destination des acteurs (publics et privés) de l'eau, des déchets, de l'énergie, de la voirie et de l'aménagement.

\* Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique » dans l'ouvrage *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004.

# Intégrer l'aléa sobriété dans les (futurs) contrats de concession

Observée sur la plupart des services urbains, l'érosion des consommations reste aujourd'hui mal prise en compte. Collectivités et opérateurs ont **tendance à surestimer les projections de consommation**, ce qui est triplement problématique. D'une part, cela fragilise l'équilibre économique du service en surestimant les recettes. D'autre part, ce décalage provoque un risque d'obsolescence programmée des contrats, dont la fonction est justement de sécuriser la collectivité et l'opérateur sur le financement du service. Enfin et surtout, cela empêche d'évoluer vers une meilleure préservation des ressources naturelles. Notre étude montre que ce déficit d'anticipation découle en partie du cadre d'élaboration des contrats de concession et du mode de rémunération des opérateurs de ces services. Et qu'il est donc possible de le surmonter en adaptant l'outil concession au contexte de sobriété. C'est tout l'objectif des 5 préconisations ci-dessous.

## Préconisation

1

### Décorrélér le risque porté par le concessionnaire des volumes vendus ou traités

Quel que soit le service urbain, la plupart des concessions reposent sur une rémunération de l'opérateur aux volumes vendus. Cela provoque une course aux économies d'échelle, pour pouvoir proposer le tarif unitaire le plus bas tout en absorbant des coûts fixes élevés (sur l'eau, représentent 80% des charges). Dans ce schéma, rien n'incite l'opérateur à encourager ses usagers à diminuer leurs consommations pour réduire la pression sur la ressource.

La situation actuelle invite à **changer la nature du risque d'exploitation** devant être supporté par le concessionnaire, en passant de l'aléa du marché à

l'aléa sobriété. Dans un contexte où la plupart des réseaux urbains sont arrivés à maturité, le **risque commercial perd de sa pertinence**. « *Sur l'eau, on est sur un marché captif* » souligne une collectivité, avant d'ajouter : « *Il faudrait évaluer l'opérateur sur sa capacité à préserver la ressource en eau, et non sur sa performance commerciale.* »\*

Ce changement est en cours. Sur les déchets, l'eau ou l'énergie, de plus en plus de collectivités essaient de mettre en place des contrats de performance, en **intégrant les enjeux écologiques dans les critères de rémunération**.

## Préconisation

2

### Sélectionner les concessionnaires sur leur capacité d'adaptation à la sobriété

Dans le schéma actuel, personne n'a intérêt à anticiper l'érosion des consommations au moment de la négociation du contrat. « *On est bloqué par la compétition commerciale, car le choix du délégataire se fait sur les tarifs proposés* » reconnaît un opérateur. « *Cela pousse les candidats à partir sur une assiette de facturation irréaliste.* » Quitte à solliciter la clause de revoyure en cours de contrat, si jamais l'équation ne tient plus.

Pour éviter ce jeu de dupes, il est indispensable que **la mise en concurrence des opérateurs puisse s'appuyer sur des projections crédibles et communes à tous les candidats**, tenant compte de l'évolution des besoins comme de la raréfaction des ressources et des exutoires. « *Avant de lancer le marché pour notre réseau d'eau, on a fait une comparaison DSP / régie, ce qui nous a obligé à définir des hypothèses volumétriques. On anticipait une stabilisation des volumes,*

*alors que les opérateurs projetaient une augmentation du fait de la croissance démographique. Au final, c'est toujours l'hypothèse du délégataire qui sert de référence au contrat, alors que c'est la moins réaliste.* »

En établissant des scénarios différenciés à partir des données dont elle dispose, la collectivité définit un **tunnel de risque sur l'érosion probable des consommations**, servant de point d'entrée à la négociation contractuelle. Cela permettrait de sélectionner le concessionnaire en fonction de sa **capacité d'adaptation à la sobriété**, et pas uniquement en fonction du tarif proposé en début de contrat. L'équation proposée par le candidat est-elle viable en cas de diminution des volumes vendus ? Quels sont les effets de seuil de cet aléa sobriété et comment sont-ils intégrés par l'opérateur ? Dans un contexte d'incertitude, la robustesse du modèle économique est tout aussi importante que sa performance !

\* Toutes les citations sont issues des ateliers en visio organisés avec des collectivités et opérateurs le 01/10/24 et le 15/10/24.

## Mettre en place un « fonds sobriété » pour inciter l'opérateur à tendre vers la trajectoire cible

L'absence de prise en compte de l'érosion des consommations dans les modèles économiques conduit à reporter le coût de la sobriété sur les usagers futurs, qui vont devoir payer (bien) plus cher des volumes (bien) plus réduits. A l'inverse, surestimer la baisse conduirait à surfacturer les usagers au profit de l'opérateur, en définissant le tarif sur la base d'un coût de revient surévalué.

Le fonds sobriété vise à éviter ces deux travers, en incitant collectivité et opérateur à **fixer une trajectoire cible**, qui soit à la fois plus sobre et plus crédible. Ce fonds consiste à **écrêter les marges de l'opérateur** : si les consommations effectives dépassent les projections, le surplus de recettes ne va pas à l'opé-

rateur mais vient alimenter une « *cagnotte* ». Ce fonds ne peut être mobilisé que pour **financer des actions destinées à réduire les consommations** (définies dans le contrat), de manière à se rapprocher de la trajectoire cible. Si l'opérateur vend trop d'eau potable ou d'énergie, les recettes générées viennent financer la rénovation énergétique du bâti ou l'acquisition d'équipements plus sobres en eau.

Ce fonds sert à organiser la convergence entre la collectivité et son opérateur autour d'une même trajectoire cible. Car en matière de sobriété, ces deux acteurs sont interdépendants : « *de nombreux investissements restent portés par la collectivité.* »

## Remplacer le principe de continuité de service par une exigence de soutenabilité

La continuité de service est une des principales exigences que pose la collectivité vis-à-vis de son opérateur. Cette pression est légitime, mais elle a un coût car elle implique de surdimensionner l'infrastructure et d'en organiser la redondance. Et surtout, elle ne parvient pas à intégrer la raréfaction de la ressource. « *Dans l'eau potable, l'exigence de continuité de service n'est jamais questionnée. Tout est fait pour éviter les coupures, quoi qu'il en coûte. Mais du coup les usagers ne sont pas conscients du risque de pénurie.* »

Il faut donc **rééquilibrer la hiérarchisation des risques** (et des actions mises en place pour y faire face) entre discontinuité ponctuelle et insoutenabilité structurelle. Il s'agit de penser le niveau de service en fonction de la capacité des milieux à y répondre, et pas uniquement en fonction de la demande des abonnés.

Ce qui amène à **objectiver le surcoût engendré par cet impératif de continuité** pour « *pouvoir estimer le coût marginal d'une continuité maximale.* » « *Plutôt que de discontinuité, mieux vaut parler de **gestion des pointes** : lors d'une canicule ou sur les territoires touristiques où les besoins sont multipliés par dix l'été.* »

Cela invite à repérer d'autres leviers plus sobres en infrastructures pour garantir le niveau de service rendu, y compris lorsque les solutions d'appoint sont maîtrisées par l'utilisateur (et non par l'opérateur). « *On cherche une solution de continuité à l'intérieur du petit cycle de l'eau alors qu'elle doit peut-être être pensée en dehors du périmètre de la DSP, avec par exemple les agriculteurs.* » « *Dans un contexte de tension sur la ressource, une meilleure collaboration avec les consommateurs peut nous éviter certains coûts* » reconnaît un opérateur.

## Évaluer l'opérateur sur sa capacité à réduire les coûts fixes futurs

Dans une concession, les opérateurs ne sont pas forcément incités à la **sobriété infrastructurelle**. D'une part, car c'est en partie la réalisation d'investissements nouveaux qui justifie l'existence du contrat. « *Le format concession encourage les exploitants à proposer de nouveaux investissements, car c'est un moyen de prolonger la durée du contrat* » reconnaît un opérateur.

D'autre part, il existe un décalage entre le cycle de vie d'une infrastructure, sa période d'amortissement et la durée du contrat. Ce qui conduit souvent à reporter le coût de la remise en état et de l'adaptation des infrastructures (voire leur démantèlement) sur les prochains contrats. Dans un contexte marqué par l'érosion des consommations, ce report temporel s'avère problématique.

Il y a donc un enjeu de **responsabilisation des opérateurs sur la maintenance des infrastructures** actuelles (pour éviter d'avoir à les renouveler trop vite) comme sur **leur adaptabilité** (pour éviter d'avoir des infrastructures obsolètes ou surdimensionnées). Le risque est en effet qu'elles deviennent des actifs échoués, dont le coût devra être supporté par les usagers futurs.

Dans un contexte de sobriété, les concessionnaires devraient être évalués sur leur capacité à réduire les coûts fixes futurs, même (et surtout) si ceux-ci seront effectifs après la fin de leur contrat. Ce qui nécessite de pouvoir anticiper ces coûts, par la réalisation d'un état des lieux de sortie permettant d'avoir une vision plus fine de l'état des infrastructures existantes et d'une prospective financière de la concession suivante.

# Anticiper les impacts de la sobriété dans la programmation des investissements

Outil de planification financière, les PPI (plans pluriannuels d'investissements) ont joué un rôle important dans le développement des infrastructures urbaines. Ils ont pour but de s'assurer que chaque collectivité a les moyens de ses ambitions à horizon 6 ans, par la mise en regard entre le coût des projets envisagés et la capacité d'investissement d'une commune ou d'un EPCI.

Cet outil reste indispensable, mais ses enjeux ne sont plus les mêmes. Il s'agit moins d'étendre les réseaux que d'en assurer le renouvellement et le redimensionnement dans un contexte marqué par l'érosion des consommations et les tensions croissantes sur les ressources (naturelles mais aussi financière).

C'est là que la situation se complique. Car **le mode d'élaboration des PPI conduit à multiplier les projets d'infrastructures**. Les projets étant en concurrence entre eux pour obtenir leur financement, leurs porteurs ont tendance à surestimer les projections de consommations pour démontrer la nécessité de cette infrastructure et sa viabilité financière. A partir du moment où la courbe des consommations s'inverse, cette fuite en avant infrastructurelle risque fort de compromettre la soutenabilité économique (et écologique) des services urbains.

Pour enrayer cette dérive, nous proposons d'**utiliser les PPI comme un levier de la sobriété infrastructurelle** des services urbains. Ce qui nécessite de faire évoluer les critères de priorisation des investissements et d'y intégrer les coûts de fonctionnement qui y sont associés.

## Préconisation

6

### Replacer chaque PPI dans un schéma directeur de l'ensemble des actifs « infrastructures » de la collectivité

Dans les PPI, chaque nouveau projet d'infrastructure est analysé pour lui-même, indépendamment de l'existant. Or en pratique **les infrastructures se superposent plus qu'elles ne se remplacent**: les réseaux de chaleur viennent parfois en addition des réseaux de gaz, tout comme l'usine de recyclage ne remplace pas l'incinérateur. Ce qui conduit à augmenter la quantité des infrastructures alors que les consommations diminuent, réduisant ainsi leurs performances.

L'enjeu est de passer de l'inventaire des infrastructures à un schéma directeur permettant d'avoir une **gestion patrimoniale des actifs et une meilleure utilisation de l'existant**, comme de nombreuses collectivités ont pu le faire sur leur patrimoine bâti en élaborant un schéma directeur immobilier. « Il y a un enjeu de valorisation patrimoniale des infrastruc-

*tures: est-ce que la valeur de l'actif s'améliore ou se dégrade? Les collectivités n'ont pas ce réflexe, alors que ça représente un patrimoine important: à Bordeaux, l'infrastructure d'assainissement est estimée à 6 milliards d'euros. »*

Un tel schéma encouragerait la sobriété infrastructurelle, en permettant de **quantifier les coûts induits de chaque infrastructure nouvelle sur les infrastructures existantes**. Il obligerait aussi à mieux cerner les effets d'interdépendances entre les infrastructures d'un même secteur. « Les réseaux de chaleur se développent sur les secteurs les plus denses, en conservant le gaz pour le reste du territoire. Avec ce découpage, c'est sûr que le développement des réseaux de chaleur vient dégrader la rentabilité du réseau de gaz. Cet effet d'interdépendance entre réseaux reste peu pris en compte. »

## Préconisation

7

### Intégrer les effets de seuil (liés à l'érosion des consommations) dans le calcul du coût de l'investissement

Si les consommations baissent, l'investissement est-il toujours viable? Pour l'instant, les PPI valorisent les économies d'échelle, mais pas l'**adaptabilité des infrastructures**. Face à l'aléa sobriété, cette dimension devient déterminante.

Il est donc nécessaire de compléter le calcul de la performance financière de l'investissement par d'autres critères d'analyse financière, comme l'**élasticité des coûts de l'infrastructure face à une potentielle érosion des consommations**, leur capacité de réversibilité ou de redimensionnement. Il s'agit de repérer les effets de seuil à partir desquels l'investissement

devient à risque pour intégrer cet élément dans l'évaluation de la soutenabilité du projet.

*« Face aux incertitudes sur l'état de la ressource et des consommations, on a besoin d'aller vers des infrastructures plus modulables. Par exemple avec des unités mobiles pour la gestion des pointes. »* souligne un opérateur de l'eau. C'est ce qu'expérimente la métropole de Montpellier: « On a fait un transfert de gestion des chaufferies gaz des abonnés pour faire de l'appoint-secours sur notre réseau de biomasse. Cela a permis de réduire le montant d'investissement et notre besoin en foncier. »

## Raisonner en coût global pour sortir de la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement

La distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement s'avère artificielle et obsolète. Elle conduit à valoriser des investissements coûteux à exploiter aux dépens de solutions alternatives plus sobres mais qui nécessitent d'engager des dépenses de fonctionnement pour être mises en place. Le secteur des déchets illustre ce travers: « *Plutôt que d'investir dans un nouvel incinérateur, on aurait pu faire du sur-tri. C'est coûteux au départ, mais ça permettrait d'éviter de générer de nouveaux coûts fixes liés à l'exploitation de l'incinération. Cette option plus sobre n'a pas été retenue car elle était considérée comme moins performante comptablement.* »

L'approche en coût global permettrait **d'intégrer les coûts d'exploitation induits** par chaque nouvel investissement. Il s'agit aussi de **quantifier les économies liées aux investissements évités** pour

les mettre en regard avec les dépenses de fonctionnement nécessaires pour se passer d'une nouvelle infrastructure. L'exemple de Besançon montre que la sobriété peut être source d'économies: la réduction de volumes de déchets résiduels a permis à la collectivité de fermer le four le plus ancien de l'incinérateur qui aurait dû sinon être rénové. Sauf que les 60M€ économisés n'apparaissent pas comptablement, et ne peuvent donc pas être utilisés pour compenser le manque à gagner en recettes d'exploitation généré par la tarification incitative.

Les acteurs de l'assainissement dressent le même constat: « *Il faut arrêter de croire qu'investir permet de faire gagner de l'argent sur le fonctionnement. Les eaux pluviales sont une caricature sur ce sujet-là. C'est en faisant plus de fonctionnement et en sortant du « tout réseau » qu'on fera des économies.* »

## Élargir la définition de ce qui fait infrastructure pour mieux coordonner les projets d'investissements publics et privés

« *Sortir du tout-réseau* »: avec un enjeu d'organiser l'infiltration à la parcelle, la gestion des eaux pluviales révèle le risque d'avoir une lecture trop réductrice des infrastructures collectives de services urbains. Un sol poreux est une infrastructure d'assainissement parfois plus performante qu'une canalisation, à la fois plus efficace et moins coûteuse. Sauf qu'elle passe sous les radars d'une PPI de collectivité, et donc de sa stratégie d'investissement.

L'enjeu consiste à replacer les réseaux urbains publics dans une lecture plus écosystémique des infrastructures, pour **travailler les interdépendances entre ses différentes composantes et en comparer leur rapport coûts/bénéfices respectif**. Cette

lecture élargie des infrastructures est notamment clé pour la **gestion des pointes**, comme l'illustre l'exemple des réseaux de chaleur utilisant les chaudières individuelles comme solution de recours.

Il s'agit aussi de **dépasser le cloisonnement entre investissement public et investissement privé**. Aujourd'hui les PPI se concentrent sur les gros investissements publics, alors que la sobriété nécessite une multitude de petits investissements privés. Programmer la transition, c'est surtout coordonner une diversité d'acteurs et orienter leurs propres investissements pour amplifier leur impact et activer leurs complémentarités.

## Faire converger programmation financière et planification écologique

La bascule du paradigme de l'abondance vers celui de la sobriété invite à **mettre la question des ressources au centre du débat budgétaire**, pour faire de leur préservation la clé d'arbitrage du pilotage des services urbains. Or ce que révèle notre étude, c'est le cloisonnement persistant entre ressources financières et ressources naturelles, entre programmation des investissements et planification écologique. Pour réussir, la transition oblige à imbriquer les deux.

C'est sur la **mise en cohérence entre leur planification écologique** (Plan climat) **et leur programmation financière** (PPI) que les collectivités devraient axer leur débat d'orientation budgétaire, pour éviter

que celui-ci se transforme en passage en revue de projets d'investissements hérités d'un contexte qui n'est plus le nôtre. « *C'est parfois compliqué pour les élus de faire le deuil d'investissements promis depuis dix ou vingt ans, même si cela ne correspond plus aux besoins actuels ou futurs.* »

Dans le contexte actuel, débattre des orientations budgétaires consiste autant à **définir les investissements auxquels il faut renoncer** que les investissements à engager. En étant conscient que, malgré l'inertie des normes comptables, ce sont parfois des dépenses de fonctionnement qui produisent le meilleur retour sur investissement.

## Conclusion

Face à l'érosion croissante des consommations, de nombreuses réponses sont possibles. Leur pertinence varie selon les territoires et selon les acteurs. Le but de notre étude n'est pas de définir ce que doit être une stratégie de sobriété, mais de moderniser les outils de pilotage des services urbains pour permettre à chaque collectivité de **travailler l'adéquation entre l'évolution des besoins, la raréfaction des ressources et l'état des infrastructures existantes**. Cette (ad)équation est déterminante pour garantir la soutenabilité écologique et financière des services urbains.

### AUTEURS DE L'ÉTUDE

**Isabelle Baraud-Serfaty**  
**Nicolas Rio**

ibicity  
Partie Prenante

**Nicolas Crinquant**  
**Hélène Delhay**

Espelia  
Espelia / Tessix

#### Contacts :

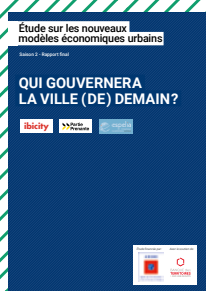
isabelle.baraudserfaty@ibicity.fr  
nicolas.rio@partieprenante.com

nicolas.crinquant@espelia.fr  
helene.delhay@tessix.fr

Première édition : janvier 2025  
Conception graphique : www.simonruaut.net



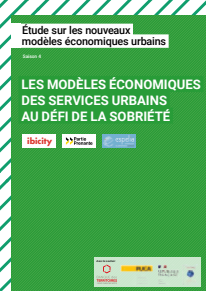
Saison 1



Saison 2



Saison 3



Saison 4



Saison 5 - Rapport complet

Pour consulter le rapport complet et les saisons précédentes :  
[www.modeleseconomiquesurbains.com](http://www.modeleseconomiquesurbains.com)