

À données inexactes, conclusions erronées : les coûts réels de la collecte des déchets solides

Syndicat canadien de la fonction publique
Toby Sanger, économiste principal

CUPE·SCFP

Des affirmations contenues dans deux rapports publiés récemment ont influé sur les discussions sur l'impartition des services de collecte des déchets résidentiels par la Ville de Toronto.

- Dans son rapport publié en septembre 2010 intitulé *Picking up Savings: the Benefits of Competition in Municipal Waste Services* (la collecte d'économies : les avantages de la concurrence dans le domaine des services municipaux de collecte des déchets), l'Institut C.D. Howe affirme que la Ville de Toronto pourrait économiser 50 millions de dollars par année en confiant au secteur privé tous les services de collecte des déchets résidentiels.
- Le Toronto Board of Trade affirmait, dans son rapport intitulé *Bridging the Chasm* (réduire les écarts) publié en mai 2010, que la Ville de Toronto pourrait économiser 104 millions de dollars en 2014 et en 2015 en ramenant les coûts de la collecte des déchets à 125 % de la moyenne pour la région du Grand Toronto (RGT).

Les deux rapports suggèrent que des économies plus importantes encore pourraient aisément être réalisées.

Le problème réside dans le fait que ces rapports sur les économies potentielles sont inexacts ou contiennent des affirmations hautement spéculatives fondées sur une analyse erronée.

Malheureusement, peu de gens prennent le temps de lire les rapports, de comprendre les analyses ou de vérifier les faits.

Toronto Board of Trade

Dans son rapport, le Toronto Board of Trade affirme que les « coûts de la collecte des déchets effectuée par la Ville de Toronto étaient deux fois plus élevés pour une tonne de déchets que ceux de toutes les autres municipalités régionales de la région de Toronto qui avaient imparti les services de collecte de déchets. Le fait de ramener ces coûts à 125 % du coût moyen pour la RGT permettrait à la Ville d'économiser cumulativement près de 104 millions de dollars en 2014 et en 2015. » [TRADUCTION]

Nous avons communiqué avec le Toronto Board of Trade il y a plusieurs mois, afin de voir comment les auteurs de ce rapport avaient calculé ces valeurs. On nous avait promis de nous envoyer les calculs, mais nous ne les avons jamais reçus. Nous avons donc vérifié les faits nous-mêmes.

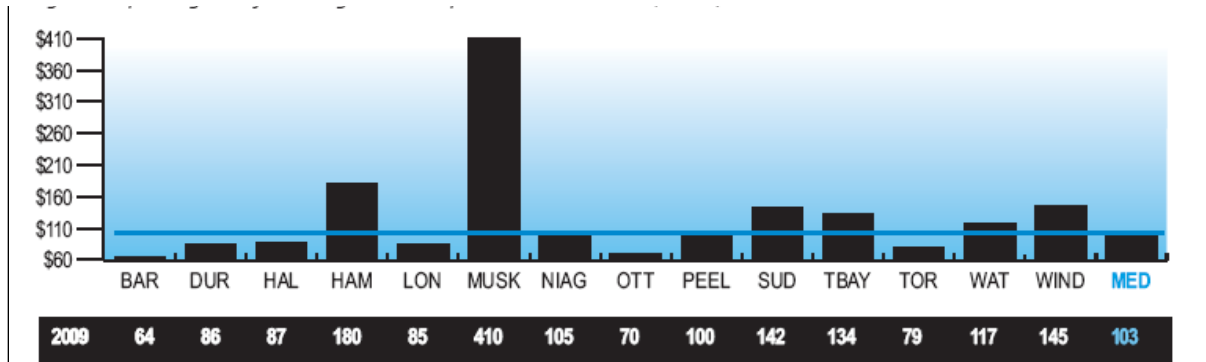
Le tableau suivant représente les données rapportées par les municipalités régionales de la RGT dans leurs derniers rapports d'information financière. **Ces données montrent clairement que c'est la Ville de Toronto qui rapporte les coûts de collecte des déchets solides par tonne les moins élevés de toutes autres les municipalités régionales de la RGT, qui avaient toutes confié cette tâche à des entrepreneurs privés.**

Municipalités régionales	Collecte	Coût total de la collecte par tonne 2009
Ville de Toronto	Principalement publique	72,22 \$
Municipalité régionale de Durham	Privée (la collecte est publique à Whitby et à Oshawa)	85,74 \$
Municipalité régionale de Halton	Privée	86,79 \$
Municipalité régionale de Peel	Privée	106,79 \$
York	Les municipalités locales sont responsables de la collecte	s. o.
http://cskonramp.mah.gov.on.ca/fir/ViewFIR2009.htm		

Les valeurs retenues par le Toronto Board of Trade sont contredites par les renseignements que les municipalités ont fournis au ministre provincial des Affaires municipales. Les valeurs rapportées par la Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI) (rapport sur l'établissement des jalons de rendement de l'OMBI) dans ses rapports annuels révèlent également que le coût de la collecte de déchets par tonne de la Ville de Toronto est constamment sous la moyenne provinciale et sous la moyenne pour les autres régions de la RGT.

Combien coûte la collecte d'une tonne de déchets résidentiels?

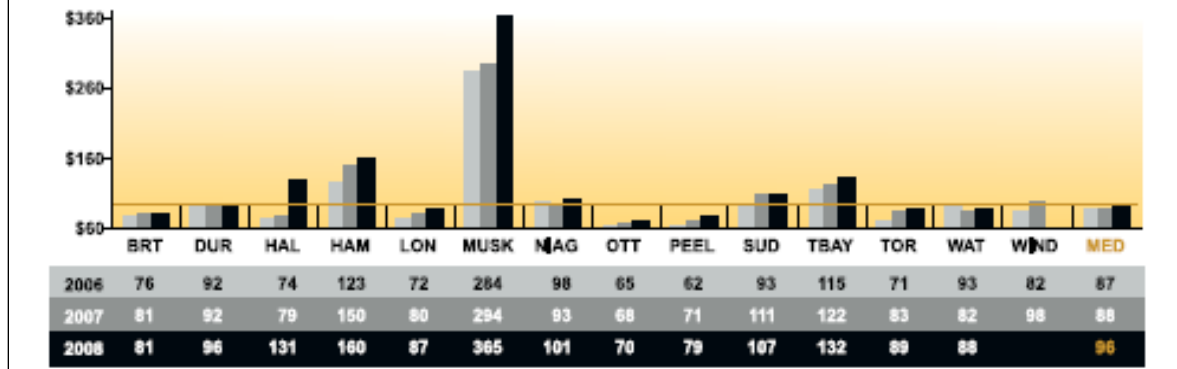
Fig. 19.2 Coût de la collecte de déchets par tonne – résidentiel (MPMP)



Source : SWST311M (Efficiency)

Nota : La municipalité régionale de York fonctionne selon un système à deux paliers et n'est pas responsable de la collecte des déchets.

Fig. 24.2 Combien coûte la collecte d'une tonne de déchets résidentiels?



Source : SWST311M – Operating Costs for Garbage Collection per Tonne – Residential (MPMP) (Efficiency)

Nota : La municipalité régionale de York fonctionne selon un système à deux paliers et n'est pas responsable de la collecte des déchets.

La figure 24.2 indique combien coûte la collecte d'une tonne de déchets résidentiels. Les coûts accrus peuvent être attribués à une infrastructure vieillissante, au prix du carburant, à des contrats de service, à l'augmentation du réacheminement et à l'ajout de nouveaux services, comme l'introduction d'un programme de bacs verts (Halton).

Tableaux tirés de OMBI, 2009 Performance Benchmarking Report, p. 72 et de OMBI, 2008 Performance Benchmarking Report, p. 78. <<http://www.ombi.ca/docs/db2file.asp?fileid=216>
<http://www.ombi.ca/docs/db2file.asp?fileid=212>>.

Rapport de l'Institut C.D. Howe

Afin de prouver son affirmation selon laquelle le recours à l'entreprise privée est moins coûteux, l'Institut C.D. Howe utilise plusieurs modèles économétriques complexes. Par contre, le rapport révèle également comment, à deux reprises, les analystes ont échoué dans leur tentative de démontrer que la collecte des déchets par l'entreprise privée est constamment moins coûteuse. Ces analystes ont donc manipulé leurs données de façon à prouver ce qu'ils affirment, puis ont généralisé ces résultats biaisés de façon hautement spéculative pour calculer les économies municipales.

En fait, les données de base sur les dépenses municipales utilisées dans ce rapport du gouvernement de l'Ontario ne révèlent **aucun** lien entre le pourcentage d'impartition et le coût de la collecte des déchets par ménage, et révèlent une relation divergente en ce qui concerne le coût par tonne.

Coûts de la collecte des déchets solides en Ontario par rapport au % de services impartis					
Données tirées du tableau 2, rapport de l'Institut C.D. Howe, <i>Picking Up Savings</i>					
	<i>Pourcentage de services impartis</i>				
	0 à 25 %	25 à 50 %	50 à 75 %	75 à 100 %	Moyenne
Coûts de la collecte par tonne	121 \$	77 \$	81 \$	92 \$	94 \$
Coûts de la collecte par ménage	56 \$	51 \$	56 \$	50 \$	52 \$

En fait, le tableau 2 du rapport de l'Institut C.D. Howe (ci-dessus) montre que les coûts par tonne sont plus élevés lorsque le taux d'impartition est bas et qu'ils remontent lorsque le taux d'impartition augmente. Toutefois, comme il est précisé dans le rapport, les coûts par tonne sont probablement biaisés en raison de la forte surreprésentation des grandes municipalités dans ce groupe (p. 11).

En ce qui concerne les coûts par ménage, il ne semble pas y avoir de lien constant entre la proportion de services impartis et les coûts par tonne, comme le montre le tableau ci-dessus. Le coût moyen pour le groupe de municipalités ayant impartit le plus faible pourcentage de services est le même que pour les municipalités qui ont impartit de 50 à 75 % de leurs services, soit 56 \$ par ménage. Le coût moyen pour les municipalités ayant impartit la plus grande proportion de leurs services est presque identique au coût moyen pour les municipalités ayant impartit de 25 à 50 % de leurs services, soit 50 \$ et 52 \$ par ménage.

Le deuxième type d'analyse utilisé dans le rapport de l'Institut C.D. Howe est fondé sur une méthode statistique appelée « régression avec ajustement pour les moindres carrés ordinaires ». Cette méthode permet de vérifier si les variations du coût de la collecte par ménage peuvent être causées par différentes variables explicatives, comme la proportion de services impartis, la taille de la municipalité, le nombre de collectes, les taux de réacheminement, etc.

Que révèle cette régression avec ajustement pour les moindres carrés ordinaires? Très peu. *Les dix variables combinées expliquent uniquement 10 % des variations du coût de la collecte par ménage.* La seule différence statistiquement significative est associée au fait que la ville est située ou non dans le nord de l'Ontario. Le pourcentage du budget impartit n'était pas du tout significatif.

Tout économiste qui se respecte aurait dû rejeter cette équation et chercher d'autres variables explicatives plus significatives pour déterminer ce qui pourrait causer réellement les variations des coûts entre les municipalités. L'Institut C.D. Howe aurait notamment pu examiner le nombre de tonnes de déchets produits, les taux de réacheminement, la fréquence des collectes et plusieurs autres variables qui n'ont même pas été incluses dans cette « étude ».

Plutôt que d'inclure des facteurs plus pertinents et de tenter de déterminer réellement ce qui pourrait expliquer les coûts de la collecte de déchets, les analystes de l'Institut C.D. Howe ont choisi d'ignorer tous les facteurs, sauf l'impartition. À leur troisième tentative de justifier la conclusion qu'ils avaient déjà formée, les analystes ont utilisé une méthode statistique qui a « mis tous les atouts » de leur côté et leur a permis de prouver que l'impartition des services de collecte de déchets générerait des économies pour les ménages.

Cette méthode de « régression logistique à effets fixes » permet d'éliminer tous les autres facteurs qui pourraient expliquer les écarts de coûts et d'examiner uniquement les variations de coûts par rapport aux changements de la proportion des services impartis par chaque municipalité.

Ce type de méthode peut être approprié dans certains cas, mais dans la situation qui nous intéresse, elle présente un biais inhérent. Une municipalité n'augmentera pas sa proportion de services impartis si cela est plus coûteux à court terme. La décision d'impartir les services n'est pas prise au hasard, mais dépend étroitement des coûts. La méthode statistique utilisée par les analystes de l'Institut C.D. Howe est fondée uniquement sur l'incidence de la modification de la proportion du budget impartie pour ses services par les municipalités. Les municipalités qui n'ont pas impartie les services de collecte parce que les coûts auraient été trop élevés ont été ignorées, tout comme les autres facteurs influant sur les coûts de la collecte. Il n'est donc pas surprenant que cette méthode ait permis aux analystes de l'Institut C.D. Howe d'obtenir ce qui semble être des résultats significatifs, puisque la méthode est biaisée en soi.

De plus, le rapport de l'Institut C.D. Howe ne relève les données que pour un maximum de huit ans. Les études universitaires fiables (voir ci-dessous) révèlent que si l'impartition peut entraîner une réduction des coûts au cours des premières années, ces économies sont rarement durables. La collecte de déchets par une entreprise privée peut être moins coûteuse à court terme parce que ces entreprises utilisent de l'équipement neuf et leurs employés sont plus jeunes et n'ont pas encore été blessés; en outre, ces entreprises présentent des soumissions très basses pour obtenir le contrat. Mais ces coûts augmentent rapidement et après quelques années, ils sont équivalents ou même supérieurs aux coûts de la collecte des déchets par le secteur public.

Il est surprenant et inquiétant de voir que les analystes de l'Institut C.D. Howe ont utilisé ces résultats douteux et en ont extrapolé que la Ville de Toronto pourrait économiser 50 millions de dollars par année en confiant la collecte des déchets à l'entreprise privée.

Quelles auraient dû être les conclusions réelles de l'étude de l'Institut C.D. Howe? La seule vraie conclusion est que des facteurs autres que l'impartition ont des répercussions beaucoup plus grandes sur les coûts des services. C'est exactement ce qu'ont trouvé les experts dans leurs analyses récentes des coûts comparatifs de la collecte et du recyclage des déchets. Par exemple :

- Un sondage effectué auprès de 128 entreprises de recyclage résidentiel du Canada, réalisé par James McDavid de l'Université de Victoria, révèle qu'une des conclusions les plus significatives est l'absence de lien entre la collecte de produits recyclables par le secteur privé et l'efficacité générale des opérations de collecte. La dominance du secteur privé dans le domaine du recyclage ne se traduit pas par une plus grande efficacité. En fait, ses calculs montrent que le recyclage et les opérations de compostage par le secteur public coûtent en moyenne 16 % de moins par tonne que les mêmes opérations par le secteur privé, et 40 % de moins que ces mêmes opérations par le secteur privé en Ontario. D'autres mesures opérationnelles peuvent avoir des incidences importantes sur les coûts. Par exemple, cette étude démontre que la collecte de bacs pleins uniquement réduit les coûts nets d'environ 53 \$ la tonneⁱ.
- Germa Bel et Mildred Warner de l'Université Cornell ont récemment passé en revue toutes les études économétriques sur la privatisation et les coûts relatifs à la gestion des eaux et des déchets. Ils ont constaté que si des études antérieures concluaient que les coûts des services privés étaient inférieurs, les plus récentes études sur la collecte des déchets ne révélaient aucune différence de coûts. Les économies associées à la privatisation semblent s'éroder au fil du temps, puisqu'on n'a relevé aucune différence de coûts entre les villes ayant privatisé leurs services auparavant et celles qui ont conservé un service public. Ils ont eux aussi conclu que d'autres facteurs avaient un effet beaucoup plus grand sur les coûts que la privatisationⁱⁱ.

Les études sur les coûts relatifs de la collecte des déchets par le secteur public et le secteur privé par des villes comme Ottawa, Hamilton et Toronto révèlent que les coûts de la collecte des déchets par le secteur public sont comparables ou inférieurs aux coûts de la collecte par le secteur privé.

- À Hamilton, où la collecte est divisée également entre le secteur public et le secteur privé et où l'on surveille étroitement les coûts grâce à un modèle de « comptabilité par activité », on a noté que la collecte des déchets par le secteur public était concurrentielle dans l'industrie de la collecte des déchets. Les coûts de la collecte par le secteur public seraient moins élevés que ceux du secteur privé si l'on ne tenait pas compte des coûts de l'adaptation au travail dans le modèle de comptabilité par activité. De plus, le nombre de plaintes concernant les services du secteur public et du secteur privé était comparableⁱⁱⁱ.
- Un rapport de la Ville de Toronto rédigé en 2003 et portant sur les coûts comparatifs concluait que les coûts de la collecte par le secteur public étaient plus élevés en raison du coût plus élevé de la collecte au centre-ville. Il révèle également que le coût par tonne de la collecte par le secteur privé augmente de plus de 13 % par année, soit plus de deux fois le taux d'augmentation des coûts de la collecte par le secteur public^{iv}.
- Des vérifications annuelles effectuées par les vérificateurs indépendants Ernst and Young pour la Ville d'Ottawa révèlent que la collecte par le secteur public dans une seule zone de la ville permettait à la Ville de faire des économies de 6 millions de dollars sur six ans^v. Les coûts par tonne de la collecte par le secteur public sont inférieurs au coût moyen par tonne de la collecte par le secteur privé, même s'il s'agit d'une zone plus difficile, et les coûts réels de la collecte par le service public sont de 30 % inférieurs à ce qu'aurait demandé le secteur privé pour le même service.
- En 2008, la Ville de Peterborough était prête à confier la collecte des déchets et d'autres services municipaux à l'entreprise privée, sur la foi de rapports d'experts-conseils privés. Mais en examinant les chiffres de plus près, on s'est rendu compte que les économies promises seraient impossibles à réaliser et qu'en confiant ces services à l'entreprise privée, la Ville aurait perdu la souplesse et les autres avantages associés à la collecte par le secteur public. Les administrateurs de la Ville ont plutôt choisi de travailler en étroite collaboration avec le personnel des travaux publics et les représentants syndicaux pour effectuer une analyse hautement détaillée des coûts. Par suite de cette analyse, les administrateurs de la Ville et les employés ont pu travailler en collaboration pour permettre à la Ville de réaliser des économies et ont pu établir d'excellentes relations de travail^{vi}.

À données inexactes, conclusions erronées : les coûts réels de la collecte des déchets solides

L'impartition des services municipaux fondée sur une idéologie et des rapports biaisés plutôt que sur une analyse factuelle ne générera aucune économie pour les résidents de Toronto. Les coûts réels et l'expérience démontrent que le service de collecte des déchets de la Ville de Toronto est l'un des plus efficaces de la province et qu'il se compare avantageusement à celui des autres villes de l'Ontario.

Préparé par : Toby Sanger, économiste, SCFP

ⁱ James McDAVID et Annette MUELLER, *A Cross-Canada Analysis of the Efficiency of Residential Recycling Services*, dans *Canadian Public Administration*, vol. 51, n° 4, décembre 2008. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2008.00043.x/abstract>>.

ⁱⁱ Germa BEL et Mildred WARNER, *Privatization of Solid Waste and Water Services: What Happened to the Cost Savings?* <<http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/priv%20waste%20water%20complete.pdf>>.

ⁱⁱⁱ DÉPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS DE LA VILLE DE HAMILTON, *Activity Based Costing/Waste Collection Services W04113 – City Wide*, le 22 septembre 2004.

^{iv} City of Toronto Staff Report, 2003, *2002 Curbside Collection Costs*, le 24 avril 2003.

^v Ville d'Ottawa, *Rapport de vérification – États financiers pour la collecte des déchets solides par la ville – 2009* <<http://www.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2010/02-24/pec/12%20-%20ACS2010-ICS-ESD-0005%20-%20Audit%20report%20In-house%20Solid%20Waste%20Collection.htm>>. Ville d'Ottawa, *Rapport de vérification – États financiers pour la collecte des déchets solides par la ville – 2009*. <<http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2007/05-09/pec/ACS2007-PWS-UTL-0008.htm>>.

^{vi} Toby SANGER, *Coûts et conséquences des solutions de rechange au ramassage des ordures ménagères à Peterborough*, 2010. <<http://scfp.ca/updir/Costs and Consequences Peterborough - April 2010-FR-1.pdf>>.