

The logo for SCFP (Société canadienne de la collecte des déchets) is displayed in a bold, italicized, black sans-serif font. It is positioned in the upper left corner of a vertical grey bar that runs down the left side of the page. The bar has a fine, repeating pattern and contains a decorative graphic of overlapping blue and grey squares.

Coûts et conséquences des solutions de rechange au ramassage des ordures ménagères à Peterborough

Rapport préparé par le Bureau national du SCFP en collaboration
avec la section locale 504 du SCFP

Rapport mis à jour et révisé en avril 2010

Table des matières

1. Sommaire	1
2. Introduction	3
3. Des coûts rattachés au service public de ramassage des ordures sont faibles par rapport à d'autres municipalités ontariennes comparables	6
3.1 Introduction.....	6
3.2 Comparaisons selon la méthode du coût par tonne	6
3.3 Comparaisons selon la méthode de calcul du coût par ménage.....	8
3.4 Coût par camion et par personne.....	9
3.5 Coûts dans des municipalités comparables	9
3.6 Conclusion.....	11
4. Analyse comparative des coûts liés au ramassage des ordures ménagères : secteur public par rapport à secteur privé	13
4.1 Introduction.....	13
4.2 Une grande variété de facteurs influencent les coûts.....	13
4.3 Analyses économétriques	14
4.4 Analyse comparative des coûts à l'intérieur des municipalités ontariennes	16
4.4.1 ville d'Ottawa.....	16
4.4.2 ville de Toronto	18
4.4.3 ville d'Hamilton.....	19
4.5 Conclusion.....	20
5. Analyse de l'établissement du coût d'opération dans les rapports fournis par la ville de Peterborough et les rapport qui lui sont destinés	21
5.1 Le rapport McCormick Rankin BMA	21
5.2 Note de service intitulée « Genivar Collection Vehicle Costs »	22
5.3 Document de discussion sur le ramassage des ordures ménagères de la ville de Peterborough – février 2008	22
5.4 Conclusion.....	25
6. Autres coûts et avantages liés au ramassage des ordures négligés	26
6.1 L'externalisation des services entraîne des coûts indirects et liés à la transition, et augmente les risques pour la ville dans des mesures qui entrent rarement en ligne de compte dans les analyses comparatives des coûts.....	26
6.1.1 Coûts indirects	26
6.1.2 Coûts liés à la transition.....	28
6.1.3 Risques accrus	28
6.1.4 Expérience récente à Peterborough	29
6.2 L'impartition du travail réduit considérablement la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter à l'évolution des situations et des priorités publiques – et augmente les coûts.....	30
6.3 La prestation par le secteur public permet de s'assurer que les services peuvent répondre directement aux priorités publiques, par exemple le réacheminement des déchets et d'autres préoccupations environnementales.....	31
6.3.1 Limite du nombre de sacs pour le réacheminement des déchets de la ville de Peterborough..	31
6.3.2 Peterborough : Inondations et services spéciaux de ramassage.....	32
6.4 Conclusions.....	32

Contexte

Le présent document a été élaboré en réponse aux propositions d'externaliser le ramassage des ordures ménagères à Peterborough. Ce rapport a été écrit par Toby Sanger, économiste au Bureau national du SCFP, qui a bénéficié de l'aide et de l'appui des représentants et des membres du SCFP et de la section locale 504, en particulier Karin Jordan, Shelly Gordon, Alison Davidson, Phil Jacobs et Grant Darling, ainsi que des conseils des fonctionnaires municipaux de Peterborough, notamment, Erika Arkell. L'auteur assume l'entière responsabilité des faits et déclarations contenus dans le présent rapport.

1. Sommaire

Les frais rattachés au ramassage des ordures ménagères par le secteur public dans la ville de Peterborough sont faibles par rapport à d'autres municipalités ontariennes de taille comparable, quelle que soit la mesure utilisée soit le coût par tonne, le coût par ménage, le coût par camion ou le coût par habitant.

Les frais d'exploitation du service de ramassage des ordures ménagères de Peterborough étaient inférieurs de 15 % à la moyenne ontarienne du coût par tonne et inférieurs de 48 % à la moyenne provinciale du coût par ménage en 2007 (soit la dernière année où des données provinciales sont disponibles). À Peterborough, si les frais de ce service étaient fixés au même niveau que les moyennes provinciales, il en coûterait entre 175 000 \$ et 899 000 \$ de plus par année à la ville et aux habitants.

Les habitants de Peterborough obtiennent un rendement remarquable pour l'argent qu'ils investissent dans les services publics de ramassage des ordures ménagères. Les frais d'exploitation s'élèvent environ à 13 \$ par année par habitant ou à seulement trois sous et demie par jour.

Aucune donnée probante crédible ne démontre qu'il est plus avantageux de confier les services de ramassage des ordures ménagères au secteur privé plutôt qu'au secteur public par rapport au coût et à l'efficacité.

Les études les plus crédibles montrent que les coûts globaux sont comparables en règle générale, et bon nombre d'études montrent que les coûts sont inférieurs lorsque le service est fourni par le secteur public. D'autres données probantes compilées récemment en Ontario confirment ces résultats. Les rapports de vérification et les études sur le personnel de diverses villes ontariennes qui exploitent à la fois des services internes et externalisés de ramassage des ordures ont révélé que l'externalisation ne permet pas de réaliser des économies sur une base continue. Certains révèlent même qu'il est possible de réaliser d'importantes économies lorsque le service de ramassage est fourni par le secteur public.

Certaines études réalisées ailleurs ont aussi démontré que le coût rattaché au ramassage des ordures ménagères s'accroît beaucoup plus rapidement lorsque le service est fourni par le secteur privé. Les économies de coût initiales réalisées grâce à la privatisation ont tendance à se dissiper à mesure que s'accroît l'accroissement des coûts d'exploitation de ce service par le secteur privé.

Cette tendance est aussi confirmée par divers exemples en Ontario qui montrent que les coûts rattachés à ce service augmentent beaucoup plus rapidement lorsqu'il est fourni par le secteur privé plutôt que par le secteur public. Ce constat a incité plusieurs municipalités à reprendre en charge la prestation de ce service afin de réaliser des économies.

Les rapports des consultants fournis à la ville de Peterborough sur la question des coûts rattachés au service de ramassage des ordures ménagères étaient bâclés et aucune donnée crédible n'était leurs conclusions. Les analyses comparatives étaient sélectives, fournissaient peu de détails, renfermaient peu sinon aucune justification et omettaient de traiter de questions importantes comme le coût et la qualité. Voici quelques-unes des questions fondamentales passées sous silence :

- *L'externalisation des services augmente les risques et les frais indirects et de transition qui, bien souvent, sont omis ou sous-estimés dans les analyses de coûts comparatives.*
- *La prestation de ces services par le secteur public permet de mieux maîtriser et planifier les coûts, la qualité, le niveau et le type de services.*
- *La prestation de ces services par le secteur public favorise un travail de qualité supérieur et offre des avantages supplémentaires éventuels pour la ville et la collectivité.*
- *L'externalisation de ces services réduit la capacité de s'adapter aux situations et priorités publiques en constante évolution.*

- *La prestation de ces services par le secteur public permet de s'assurer qu'ils répondent directement aux priorités publiques, par exemple en ce qui a trait au réacheminement des déchets et à d'autres préoccupations environnementales.*

Lorsqu'elles entreprennent des analyses sur différents modes de prestation de services, les municipalités doivent s'assurer que celles-ci tiennent compte des diverses répercussions propres à chacun de ces modes de prestation au lieu de se contenter d'analyses comparatives de coûts étroites et à court terme.

Le recours à un processus concurrentiel entraîne des risques et des coûts supplémentaires :

- La ville de Peterborough a déjà dépensé environ 140 000 \$ ou plus en honoraires professionnels pour élaborer des plans stratégiques et d'autres études pour encadrer les travaux publics et ce, en excluant les dépenses en ressources humaines et administratives. Si la ville donnait son aval à cette proposition, des frais internes et externes supplémentaires s'ensuivraient.
- Les analyses comparatives des coûts exagèrent bien souvent les coûts rattachés à la prestation des services par le secteur public et sous-estiment le coût d'externalisation au secteur privé. À moins d'analyser en profondeur les coûts et les avantages dès le départ, il semble bien qu'en définitive, les collectivités paient davantage pour l'externalisation des services, souvent à leur insu, et ce, tant et aussi longtemps que les vérifications n'ont pas été effectuées.
- Toute analyse approfondie des solutions de rechange devrait éviter de se limiter aux coûts à court terme et se pencher sur une pléthore d'autres facteurs comme la qualité des services, le risque, la flexibilité, les coûts rattachés à la transition et à la surveillance ainsi que les facteurs sociaux et environnementaux. D'ailleurs, aucun de ces facteurs plus généraux n'est encore entré en ligne de compte dans l'analyse réalisée pour la ville de Peterborough.
- En ce qui a trait à la prestation des services, la transition du secteur public au secteur privé, suivi d'une reprise en charge par le secteur public peut être un exercice coûteux si l'on tient compte du coût d'aliénation et de rachat du parc de véhicules, des autres équipements, de la main-d'œuvre et des systèmes. Le dessaisissement du parc de véhicules est souvent une perte.
- Selon plusieurs études, les coûts rattachés à l'exercice d'une surveillance efficace des services de ramassage des ordures ménagères par le secteur privé représentent environ 20 % ou plus du coût moyen du contrat. À défaut d'exercer ce contrôle, il a été démontré que, bien souvent, les obligations contractuelles ne sont pas respectées et que l'on doit par la suite reprendre en charge une partie des travaux.
- L'impartition augmente le risque que les exploitants privés manquent à leurs obligations, omettent de fournir les services attendus, et qu'ils n'aient pas la marge de manœuvre requise pour s'ajuster aux situations et aux priorités publiques en constante évolution. Ces questions sont particulièrement préoccupantes par rapport aux services fondamentaux comme le ramassage des ordures ménagères.
- Les marchés visant le ramassage des ordures concluent avec le secteur privé, qui durent habituellement entre cinq et dix ans, sont restrictifs, peinent à répondre aux priorités publiques diversifiées, placent les municipalités en situation de vulnérabilité quand les entrepreneurs doivent ou désirent changer ou améliorer les méthodes et les procédures de gestion des déchets en imposant des conditions abusives. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les municipalités qui ont confié le service de ramassage en sous-traitance ont tendance à obtenir un taux de réacheminement des déchets plus faible que les municipalités qui en assurent elles-mêmes la prestation.
- La question fondamentale est la suivante : si la ville de Peterborough est déjà capable d'offrir le service de ramassage à faible coût, si elle offre un service souple et de bonne qualité et si elle a été en mesure d'obtenir des taux élevés de réacheminement des déchets, pourquoi poursuivre dans une direction qui induira indubitablement davantage de coûts, augmentera les risques et offrira une moins grande marge de manœuvre pour améliorer les services?

2. Introduction

Le présent rapport a été rédigé une première fois en 2008 afin de conseiller les représentants municipaux de Peterborough lorsqu'ils ont activement envisagé de confier le service de ramassage des ordures ménagères à une entreprise privée.

La ville a récemment demandé à deux sociétés de consultants différentes de s'intéresser à la question du ramassage des ordures ménagères : 1) une étude plus complète préparée par McCormick Rankin et BMA Consulting intitulée *Strategic Business Analysis for Public Works* (janvier 2007) et 2) une note de service, intitulé *Collection Vehicle Costs*, préparé par MacViro/Genivar Consultants (mars 2008). Ces deux documents portent à penser que les coûts rattachés au ramassage des ordures seraient inférieurs si les services étaient externalisés plutôt que fournis par les employés municipaux.

Même si le rapport recommandait la mise en place d'une méthode concurrentielle encadrée, il reconnaissait néanmoins qu'il peut être difficile de le faire, en particulier dans une ville de la taille de Peterborough. Parallèlement, le rapport McCormick Rankin reconnaissait que le processus d'externalisation de ces services risquait de se buter à certaines difficultés, particulièrement dans le contexte de la faible concurrence dans l'industrie de la gestion des déchets, et que la ville devait mettre en place de robustes méthodes comptables pour calculer le véritable coût rattaché à la prestation de ce service.

Après avoir pris connaissance du rapport, les fonctionnaires municipaux en charge des finances ont pris des mesures constructives pour collaborer avec les employés des travaux publics (et leurs représentants syndicaux, la section locale 504 du SCFP) afin de calculer le coût réel du service de ramassage des ordures ménagères de la ville. Ce fût une décision très sage et positive parce que l'exercice a été réalisé sous l'égide des fonctionnaires municipaux en charge des finances en consultation avec les employés responsables des travaux publics. En effet, il s'agit des personnes les mieux à même d'évaluer le coût réel de la prestation de ce service. Ces efforts conjoints ont donc permis de dégager un calcul complet et détaillé du coût du service de ramassage des ordures ménagères.

Il peut sembler naturel que les employés municipaux les mieux au fait de la situation effectuent l'analyse; malheureusement, bon nombre de municipalités et de gouvernements ne procèdent pas de cette façon. Plusieurs administrations beaucoup plus vastes recrutent des experts-conseils externes pour effectuer ce genre d'analyses, des soi-disant « commissaires à l'équité » pour formuler des recommandations. Les calculs de coûts effectués en ayant recours à ce genre de processus externe sont souvent superficiels et biaisés. En règle générale, ces études exagèrent les coûts rattachés à la prestation publique des services de ramassage et sous-estiment le coût réel de l'externalisation. C'est ce qu'ont constaté des vérificateurs qui ont relevé des épargnes importantes lorsque la prestation des services était effectuée par le secteur public (voir la discussion ci-dessous dans le présent rapport).

Dans le cadre de sa participation à ce processus d'établissement des coûts avec la ville de Peterborough, la section locale 504 a demandé que l'économiste du Bureau national du SCFP examine les études commandées par la ville à des experts-conseils externes sur les coûts relatifs rattachés au ramassage des ordures ménagères. Elle lui a ensuite demandé d'analyser le modèle d'établissement des coûts élaborés par la ville et de rencontrer les représentants municipaux pour en discuter. Au départ, le présent rapport avait été rédigé à cette fin.

Il démontre, contrairement à ce que prétendent les experts-conseils, ce qui suit :

- Les coûts rattachés au ramassage des ordures ménagères par le secteur public dans la ville de Peterborough sont faibles comparativement au coût moyen calculé dans d'autres municipalités comparables et ce, par rapport à tous les facteurs de comparaison d'importance.

- Il n'existe aucune donnée probante uniforme montrant que les coûts d'externalisation des services de ramassage au secteur privé sont inférieurs au coût d'une prestation par le secteur public; en outre, les coûts de prestation ont tendance à s'accroître beaucoup plus rapidement dans le secteur privé que dans le secteur public.
- La prestation de ces services par le secteur public offre plusieurs autres avantages qui entrent rarement ligne de compte, sinon jamais, dans les comparaisons de coûts. L'externalisation de ces services entraîne une perte de flexibilité et expose les municipalités à des risques plus élevés dans plusieurs secteurs différents.

En dépit des problèmes majeurs soulevés dans les rapports préparés par les experts-conseils pour la ville de Peterborough, les représentants municipaux ont travaillé de façon constructive avec les employés et le syndicat pour traduire ce processus en résultats plus positifs.

La première version du rapport a été présentée aux représentants municipaux en avril 2008. Ils ont pris connaissance de l'analyse, en ont discuté et ont formulé des commentaires utiles et proposé des clarifications. Les représentants municipaux ont reconnu que l'externalisation de ces services risquait, en dernier essor, s'avérer plus coûteuse, entraîner une perte de maîtrise, réduire la flexibilité et exposer la ville à d'autres risques et dangers, en plus de la priver de l'occasion de profiter d'améliorations sur une base continue.

Les circonstances et les priorités évoluent au fil du temps. Il y aura toujours de nouveaux développements qui nécessiteront une certaine marge de manœuvre tout en nécessitant une certaine part de stabilité et de sécurité. Il est possible d'atteindre cet équilibre au moyen d'une convention collective élaborée dans le cadre d'un rapport respectueux avec les employés du secteur public, mais il est plus difficile de l'atteindre par le biais de contrats laborieux et rigides avec une entreprise du secteur privé.

Au lieu d'externaliser ces services, les fonctionnaires municipaux ont continué de collaborer avec la section locale 504 afin de cerner les secteurs où il était possible de réaliser des économies et d'améliorer les services. Plusieurs des mesures permettant de le faire ont été incluses dans les conventions collectives conclues par la suite avec les travailleurs : d'abord une convention d'un an qui a expiré à la fin de 2009 puis, en février 2010, une convention collective de trois ans qui s'est échelonnée jusqu'en 2012. Ces conventions ont facilité le maintien de la maîtrise des coûts tout en rehaussant le traitement et les avantages des travailleurs et ce, sans concession. Le syndicat et la haute direction se réunissent sur une base régulière pour discuter des modalités de travail : la ville ne dispose plus d'un plan organisationnel pour externaliser une part importante du travail accompli par la section locale. La dernière convention collective a été réglée dans un contexte beaucoup plus positif que la ronde de négociations précédente.

Entre le moment de l'élaboration initiale de ce rapport et aujourd'hui, les coûts rattachés au ramassage des ordures ménagères de Peterborough ont augmenté. Il reste qu'ils ont augmenté beaucoup plus lentement que la moyenne médiane de l'ensemble des municipalités de l'Ontario jusqu'en 2007 (la plus récente année pour laquelle des données sont disponibles) et ce, que les coûts soient calculés par tonne ou par ménage. Les coûts pour la ville de Peterborough ont aussi augmenté à un rythme beaucoup plus lent au cours de cette période que la médiane et la moyenne repère pour les 14 municipalités qui ont participé à l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI). La présente version du rapport a été mise à jour afin d'inclure les données les plus récentes. Ces données continuent de démontrer que les habitants de Peterborough continuent d'obtenir un excellent rendement pour l'argent qu'ils investissent dans les services publics de ramassage des ordures ménagères.

En ce qui a trait à 2008 (l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles sur Peterborough), l'augmentation des coûts a été encore plus modeste : moins de 3 % par tonne. C'est d'autant plus important parce que la quantité d'ordures ménagères ramassées dans la ville a diminué légèrement car les taux de réacheminement des déchets ont augmenté (ce qui autrement aurait tendance à augmenter ces coûts).

En 2008, le taux de réacheminement des déchets était supérieur à 50 % comparativement à une moyenne de 22 % dans l'ensemble des municipalités ontariennes. En effet, le coût par ménage rattaché au ramassage des ordures ménagères à Peterborough a diminué légèrement de 2007 à 2008. Il serait très difficile de réaliser ce type d'économie sur une base continue si les services étaient externalisés.

Dans le cas de Peterborough, le résultat pourrait devenir négatif. La ville aurait pu continuer de s'enfoncer dans le processus d'externalisation et de privatisation ou continuer de demander d'importantes concessions à ses employés. Une telle conduite aurait terni les relations de travail et entraîné une détérioration des emplois de qualité dans le secteur municipale, en plus d'une perte de la capacité municipale d'assurer la prestation de services publics décentes à ses habitants.

Heureusement, les résultats ont été beaucoup plus positifs. Les représentants municipaux ont choisi de collaborer de façon constructive avec les travailleurs et les syndiqués afin d'améliorer l'efficacité des services destinés aux habitants et les conditions de travail de sorte que l'on a réussi à obtenir un excellent rendement par rapport aux coûts et à améliorer la qualité des services publics.

3. Des coûts rattachés au service public de ramassage des ordures sont faibles par rapport à d'autres municipalités ontariennes comparables

3.1 Introduction

La façon la plus fréquente de comparer les frais rattachés au ramassage des ordures ménagères est le calcul par tonne ou par ménage. Il s'agit des calculs exigés et utilisés dans le cadre du Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM) et de l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI)¹. Les rapports que la ville de Peterborough présente au ministère des Affaires municipales et du Logement et au public utilisent le coût par tonne.

Les comparaisons effectuées à l'aide de ces chiffres montrent que les services publics de ramassage des ordures de Peterborough sont rentables par rapport à d'autres municipalités ontariennes comparables, tant en ce qui a trait au calcul du coût par tonne qu'au calcul du coût par ménage. L'analyse montre également que le coût par camion, par habitant ou par ménage est inférieur dans le cas de la ville de Peterborough à celui de collectivités comparables qui ont externalisé leur service de ramassage des ordures.

3.2 Comparaisons selon la méthode du coût par tonne

Les chiffres concernant la ville de Peterborough sont bien inférieurs aux moyennes provinciales et à la moyenne pour l'ensemble des éléments de comparaison en ce qui a trait aux frais d'exploitation du service de ramassage des ordures ménagères par tonne et par ménage².

En ce qui a trait aux quatre dernières années pour lesquelles des données provinciales complètes (PMPSM) sont disponibles, les coûts rattachés au ramassage des ordures dans la ville de Peterborough sont demeurés inférieurs aux moyennes provinciales et aux coûts moyens des municipalités de taille semblable. Au cours de la période qui s'échelonne de 2004 jusqu'à 2007, les coûts pour la municipalité de Peterborough ont atteint une moyenne de 66,33 \$ par tonne. Ce chiffre était :

- 15 % inférieur à la médiane de 78,50 \$/tonne pour l'ensemble des municipalités ontariennes (71 municipalités déclarantes);
- 9 % inférieur à la médiane de 73,00 \$/tonne pour les autres municipalités non régionalisées du Sud de l'Ontario de taille moyenne (10 000 à 100 000 habitants) (~10 municipalités déclarantes).

Si les coûts pour la municipalité de Peterborough avaient atteint ces moyennes provinciales, il en aurait coûté à la ville et aux habitants entre 87 000 \$ et 159 000 \$ de plus par année.

Même si les coûts de la municipalité de Peterborough ont augmenté au cours des dernières années, à l'instar de la quasi-totalité des autres municipalités, ils sont néanmoins demeurés inférieurs aux moyennes provinciales. Ils sont aussi demeurés constamment inférieurs aux moyennes des 14 plus grandes municipalités qui participent à l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI).

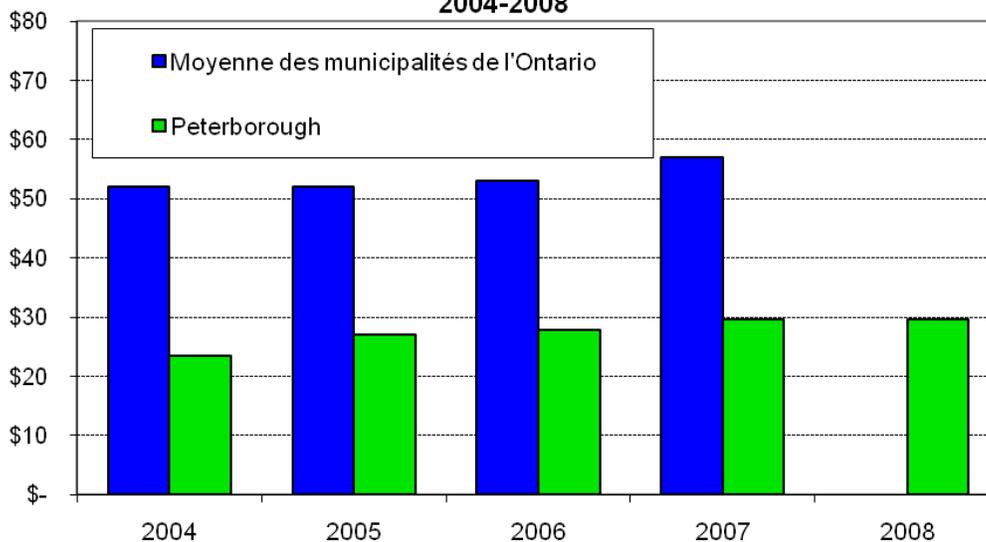
¹ Les rapports présentés dans le cadre du Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM) sont accessibles à l'adresse suivante : <http://www.mah.gov.on.ca/Page2403.aspx>. Les rapports soumis dans le cadre de l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI) sont disponibles à : <http://www.ombi.ca/docs/newsinfo.asp>.

Les données municipales individuelles accessibles par l'entremise de la base de données sur les rapports d'information financière du PMPSM accessibles à l'adresse suivante : <http://cskonramp.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm>.

² Les frais d'opération déclarés dans le cadre du PMPSM et de l'initiative OMBI devraient être uniformes et sont fondés sur les données déclarées dans les rapports d'information financière des municipalités. Ils comprennent : les salaires, le traitement et les avantages sociaux des employés, le matériel, les services à contrat, les frais de location et les dépenses financières, les transferts externes (depuis 2005), les transferts interministériels et l'allocation pour l'appui aux programmes. En ce qui a trait aux ordures ménagères, les recettes provenant de la vente des ressources devraient être déduites, cependant, les redevances de déversement et les frais d'utilisation ne sont pas déduits. En ce qui a trait aux frais indirects, la répartition des dépenses aux fins de l'appui de programme devrait être effectuée de la même façon que dans l'OMBI. Les frais de transport jusqu'aux stations de transfert sont inclus.

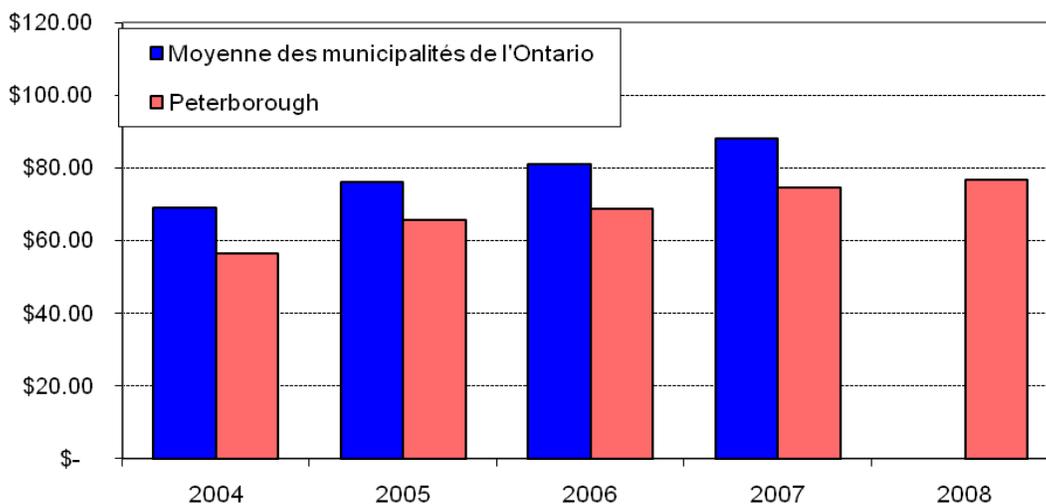
Dans le cas de Peterborough, les coûts rattachés à la prestation de ce service étaient, en moyenne, 18 % inférieurs aux coûts médians et 29 % inférieurs aux coûts moyens pour les municipalités utilisés aux fins de la comparaison pour la période de 2005 jusqu'à 2008. En ce qui a trait aux calculs du coût par tonne, à Peterborough, les coûts ont augmenté à un rythme plus lent au cours de cette période que la moyenne de l'ensemble des municipalités ontariennes, et à un taux beaucoup plus lent que le coût moyen et médian du groupe de référence (voir les tableaux aux pages suivantes).

Coûts d'exploitation médians par ménage pour le ramassage des ordures
Moyenne des municipalités de l'Ontario et de Peterborough, 2004-2008



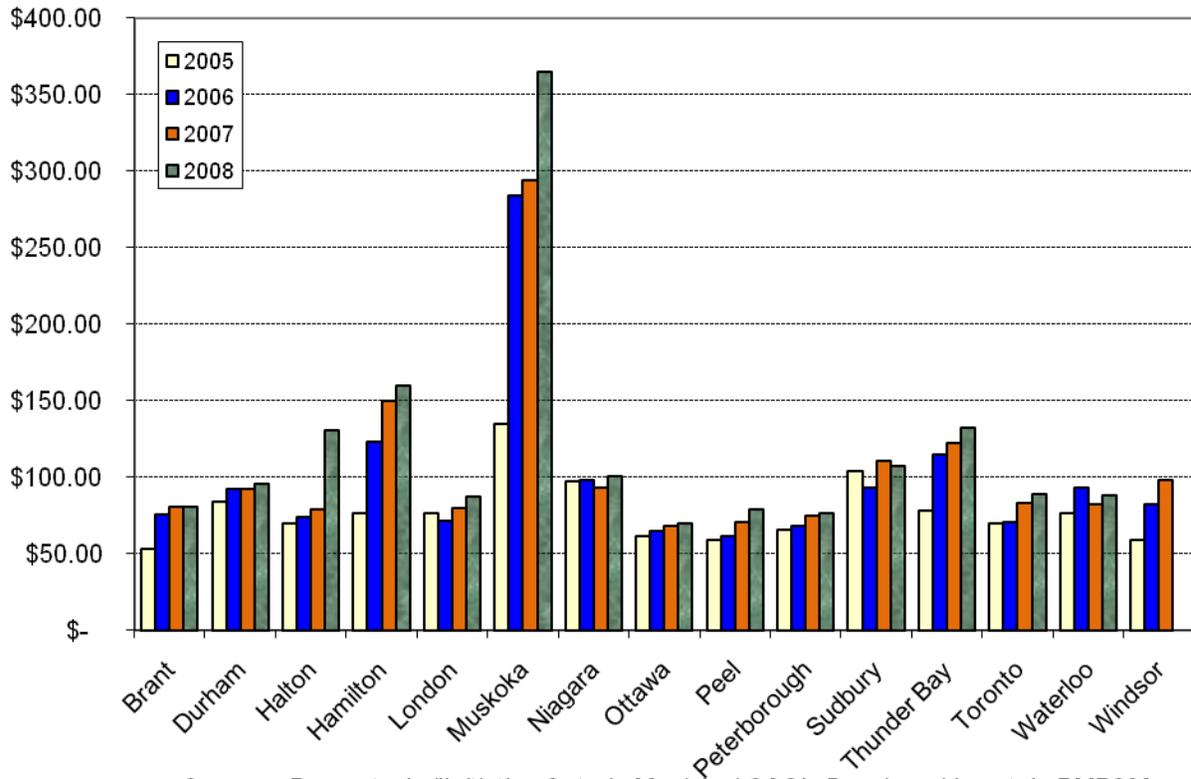
Sources: Rapports du PMPSM du gouvernement de l'Ontario pour 2004-2007 (les moyennes pour l'Ontario ne sont pas encore disponibles pour 2008); les données relatives à Peterborough proviennent du PMPSM et des RIF, 2004-2008.

Frais d'exploitation par tonne pour le ramassage des ordures
Moyenne des municipalités de l'Ontario et de Peterborough, 2004-2008



Sources: Rapports du PMPSM du gouvernement de l'Ontario pour 2004-2007 (les moyennes ontariennes ne sont pas encore disponibles pour 2008); rapports du PMPSM de Peterborough, 2004-2008

Frais d'exploitation pour le ramassage des ordures ménagères par tonne
Municipalités ontariennes de référence, 2005-2008



Sources: Rapports de l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking et du PMPSM pour la ville de Peterborough

3.3 Comparaisons selon la méthode de calcul du coût par ménage

La ville de Peterborough ne comptabilise pas directement ses coûts d'opération pour le ramassage des ordures selon le prix par ménage, contrairement à plusieurs autres municipalités ontariennes qui les comptabilisent de cette façon dans le cadre du Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM). Les comparaisons avec ces résultats montrent également que le coût des services internes de ramassage des ordures ménagères de Peterborough est bien en deçà des moyennes de l'Ontario à l'échelle provinciale et des municipalités de taille comparable comme le montre le tableau ci-joint³.

Les coûts d'opération du service de ramassage des ordures ménagères de la ville de Peterborough ont atteint 26,97 \$ par ménage pour la période de 2004 jusqu'à 2007. Ces coûts :

- représentaient la *moitié* de la moyenne médiane provinciale de 53,50 \$ pour l'ensemble des municipalités ontariennes déclarantes (139 au total);
- sont *inférieurs de 21 %* à la moyenne de 34 \$ par ménage dans le cas des autres municipalités non régionalisées de taille moyenne du Sud de l'Ontario déclarant dans ce groupe (total de 4).

³ Dans le cas de Peterborough, ces chiffres ont été calculés à l'aide des données relatives au ramassage des ordures relevées dans les rapports annuels de Peterborough pour le PMPSM et des estimations du nombre de ménage à Peterborough fournies directement au SFCP par le service de comptabilité de la ville. Se reporter aux sources suivantes :

<http://www.mah.gov.on.ca/Page3875.aspx>

http://www.peterborough.ca/Business/Finance/Municipal_Performance_Measurement_Program.htm

http://www.peterboroughpolice.com/files/reports/annualreports/Annual_Report_2005.pdf

Si les coûts rattachés au ramassage des ordures ménagères de la municipalité de Peterborough avaient été au même niveau que ces moyennes provinciales, il en aurait coûté à la ville et aux habitants entre 231 000 \$ et 871 000 \$ de plus par année pour ce service.

Les coûts d'opération du service de ramassage des ordures ménagères de Peterborough ont augmenté plus lentement que les moyennes provinciales de 2005 jusqu'à 2007, mais ils ont légèrement diminué en 2008. Les moyennes provinciales pour 2008 montreront les épargnes probablement beaucoup plus importantes une fois qu'elles seront disponibles.

Les coûts d'opération du service de ramassage des ordures ménagères ne coûtent que huit cents par jour pour chaque ménage de la municipalité de Peterborough et seulement trois cents et demi par jour pour chaque habitant, ce qui représente un excellent modèle d'optimisation des ressources.

3.4 Coût par camion et par personne

En règle générale, les analyses comparatives des coûts des services de ramassage des ordures sont présentées selon une méthode de calcul de coût par tonne ou de coût par ménage. Toutefois, l'un des rapports des experts-conseils et le document de discussion sur la gestion des déchets de la ville ont eu recours à une méthode de calcul du coût par camion aux fins des analyses comparatives.

Comme ces chiffres sont rarement relevés, il n'a pas été possible d'effectuer de comparaisons avec les moyennes municipales. La section locale 504 du SCFP a entrepris une étude originale afin de calculer ces coûts dans le cas des collectivités de taille comparable dont les services de ramassage sont externalisés et qui figurent dans le rapport McCormick Rankin. Cette étude montre que la municipalité de Peterborough assume également des coûts inférieurs selon la méthode de calcul du coût par camion et du coût par habitant par rapport à d'autres municipalités (voir le tableau ci-dessous).

Frais d'exploitation du service de ramassage par camion et par habitant de Peterborough dans les collectivités comparables				
Municipalité	Population	Coût direct	Coût par camion	Coût par habitant
Cornwall	47 000	726 056 \$	181 514 \$	15,34 \$
Brantford	91 584	1 097 700 \$	219 540 \$	11,98 \$
Newmarket	76 835	1 080 000 \$	216 000 \$	14,07 \$
Peterborough ⁴	75 780	763 000 \$	152 600 \$	10,07 \$

3.5 Coûts dans des municipalités comparables

Le personnel de la ville de Peterborough a demandé au SCFP de fournir le coût d'opération dans d'autres municipalités comparables qui fournissent des niveaux de service de ramassage analogues à ceux de Peterborough: p. ex., ramassage hebdomadaire de deux sacs par semaine.

Il est impossible d'obtenir des renseignements précis sur les niveaux de service et les limites du nombre de sacs en consultant une source de renseignements centralisée; il faut obtenir ces chiffres auprès de chaque municipalité, un exercice très laborieux. Néanmoins, le SCFP a interrogé 15 municipalités de taille comparable à celle de Peterborough (populations de 40 000 à 110 000 habitants). Seulement deux d'entre elles avaient des limites de sacs et des niveaux de service analogues :

⁴ Les coûts déclarés pour Peterborough comprennent le total des coûts directs et les coûts de dépréciation du parc de camions. Les frais administratifs généraux, les frais de supervision et les frais corporatifs afférents ont été exclus, car d'une façon générale, ils sont exclus des estimations du coût d'externalisation au secteur privé.

- La municipalité de Kawartha Lakes, de 74 561 habitants (2006) impose une limite de deux sacs d'ordures ménagères et de quatre sacs de déchets commerciaux pour le ramassage hebdomadaire, soit un service semblable à celui de la municipalité de Peterborough. Le service de ramassage a été confié en sous-traitance à un exploitant privé au coût de 128,19 \$ par tonne en 2006, près de deux fois le coût par tonne assumé par Peterborough. Le coût total du ramassage des ordures s'élève de 52,43 \$ par ménage, soit 63 % supérieur à celui de Peterborough.
- La municipalité de Sault Ste. Marie, qui compte 74 948 habitants (2006) impose une limite de deux sacs pour le ramassage hebdomadaire. Le ramassage des ordures est effectué conjointement par des équipes d'employés municipaux et du personnel à contrat. Le coût par tonne s'élevait à 51,22 \$ par tonne en 2006. Les coûts totaux atteignent 31,15 \$ par ménage, soit un peu moins que la moyenne déclarée dans le cas de Peterborough.

Toutes les autres municipalités interrogées imposaient une limite supérieure ou n'en avaient aucune, et seulement certaines d'entre elles avaient également un calendrier de ramassage bihebdomadaire. Le coût par tonne diminuait de façon inversement proportionnelle à la limite du nombre de sacs car il faut effectuer moins d'arrêts pour ramasser une tonne de déchets. Un calendrier de ramassage bihebdomadaire entraîne également des coûts relativement inférieurs, si les autres facteurs demeurent les mêmes. L'inclusion du service de ramassage dans les entreprises et commerces ayant des limites supérieures ou aucune limite de sacs et le ramassage des déchets encombrants pourrait également contribuer à réduire le coût par tonne.

Ce sondage révèle une grande variabilité du coût par tonne, tant lorsque le service est externalisé que lorsqu'il est fourni directement par une municipalité. Les coûts d'opération moyens des municipalités interrogées se sont élevés environ à 82 \$ par tonne pour 2006.

Même si toutes ces municipalités présentaient des limites de sacs supérieures ou analogues à celles de Peterborough, le coût du service de ramassage à Peterborough demeurerait 17 % inférieur à cette moyenne de 82 \$ par tonne.

Dans l'ensemble, on a constaté peu de différence quant au coût d'opération moyen par tonne entre les municipalités qui externalisent le service de ramassage et celles qui l'offrent directement en mettant à contribution les fonctionnaires municipaux. D'autres facteurs ont une influence beaucoup plus grande sur les coûts, par exemple le niveau de service, le ramassage polyvalent, le profil communautaire, etc⁵.

Il est toujours possible d'effectuer des comparaisons avec un groupe de municipalités triées sur le volet; cependant, une telle méthode prête flanc à l'erreur parce que d'autres facteurs ont une influence beaucoup plus importante sur les coûts. Si l'on choisit un groupe plus restreint, il peut représenter un échantillon biaisé, ou faire en sorte que d'autres facteurs déterminants ont une influence exagérée sur les coûts.

Le type d'indicateur choisi pour comparer les coûts joue également un rôle important. Par exemple, les frais de ramassage par ménage sont, bien entendu, un indicateur plus approprié que le coût du ramassage par tonne parce que :

1. la réduction des déchets et l'augmentation du réacheminement sont une priorité municipale;
2. les coûts par ménage sont plus significatifs pour les contribuables et les habitants de la collectivité.

Si l'on se contente de prendre le groupe de municipalités sélectionnées⁶ pour l'analyse comparative dans le rapport *Strategic Business Analysis for Public Works* de McCormick Rankin et que l'on calcule les coûts du ramassage par ménage en se fondant sur les plus récentes données des rapports d'information financière, les conclusions sont complètement différentes.

⁵ Les rapports produits dans le cadre du PMPSM et l'OMBI énumèrent quelques-uns de ces nombreux facteurs susceptibles d'influer sur les résultats.

⁶ Le rapport McCormick Rankin ne précise pas la méthode de sélection des municipalités.

Le rapport McCormick Rankin stipule que [traduction] « les coûts d'opération du service de ramassage de Peterborough de 56 \$ par tonne sont supérieurs à ceux de l'ensemble des municipalités interrogées qui avaient confié ce service en sous-traitance ».

Municipalité ⁷	PMP SM 2004 Coût par tonne	RIF – Coût par ménage 2006	Taux de réacheminement
Sarnia	32 \$	25,12 \$	33,5 %
Cornwall	38 \$	50,69 \$	19,8 %
Brantford	39 \$	37,27 \$	30,0 %
Chatham-Kent	40 \$	43,30 \$	29,0 %
Newmarket	53 \$	71,68 \$	38,0 %
<i>Contrat moyen</i>	<i>41 \$</i>	<i>45,61 \$</i>	<i>30,1 %</i>
Peterborough	56 \$	32,07 \$	47,2 %
Par rapport à la moyenne		-30 %	

Sources : Rapport McCormick Rankin, p. 48; RIF 2006 pour calculer le coût par ménage à l'aide des dépenses totales imputées au Trésor; rapports du PMP SM pour chaque municipalité pour ce qui est des taux de réacheminement.

Cette comparaison des coûts par ménage, en utilisant le même groupe de municipalités mais probablement l'indicateur le plus pertinent, montre virtuellement le résultat opposé : les coûts par ménage de la municipalité de Peterborough étaient 30 % inférieurs à la moyenne des coûts des municipalités procédant à l'externalisation des services, et supérieurs uniquement à l'une des municipalités choisies – Sarnia.

Les plus récents chiffres provenant des mêmes municipalités montrent aussi des résultats analogues. En 2008, le coût du service de ramassage des ordures de Peterborough de 29,56 \$ par ménage par année était 25 % inférieur à la moyenne de ce groupe de cinq municipalités, et arrivait au deuxième rang parmi ce groupe – à peine supérieur au coût par ménage à Sarnia qui s'élève à 28,30 \$.

3.6 Conclusion

Cette analyse approfondie (plutôt que sélective) a montré que le service municipal de ramassage des ordures ménagères de Peterborough a pu être fourni à coût moindre, de façon constante, pour ce qui est du coût par tonne et par ménage, par rapport aux moyennes observées en Ontario, comme le rapportent les données issues du *Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMP SM)* et des rapports d'information financière des municipalités.

Les coûts d'opération de Peterborough demeurent de loin inférieurs aux moyennes et aux médianes provinciales de référence signalées dans le cadre de l'Initiative Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative. En outre, ses coûts d'opération ont augmenté plus lentement que les autres municipalités au cours des dernières années.

Le service municipal de ramassage des ordures ménagères de Peterborough a aussi permis à la ville de se concentrer davantage sur le réacheminement et le recyclage des déchets que d'autres municipalités, et de tirer avantage des taux beaucoup plus élevés à ce chapitre. Il s'agit d'une réalisation dont la ville peut être fière, tout comme les représentants municipaux et les travailleurs peuvent être fiers de fournir des services municipaux de ramassage des ordures à leurs habitants à des coûts très abordables pour chaque ménage.

⁷ Le service de ramassage des ordures de la ville d'Ajax a été confié à la région de Durham en 2006. Les frais d'exploitation du service de ramassage donné à contrat dans la région de Durham se sont élevés à 91,93 \$ par tonne en 2006. Les coûts par ménage de la région de Durham n'ont pas été fournis, et ils ne peuvent être utilisés à des fins de comparaison car certaines municipalités de la région offrent ces services à l'interne.

La section qui précède a présenté une analyse des coûts d'opération du service de ramassage des ordures de la ville de Peterborough par rapport aux coûts moyens et médians des municipalités de partout en Ontario et par rapport à d'autres municipalités représentatives ou sélectionnées, à l'aide de différentes mesures.

Quoi qu'il en soit, ces comparaisons ne permettent pas de répondre directement à la question de savoir si les coûts des services de ramassage des ordures ménagères sont susceptibles d'être inférieurs si le service est confié en sous-traitance au secteur privé.

Pour répondre à cette question, il faut tenir compte d'autres facteurs qui exercent une influence en effectuant une analyse « économétrique » ou des comparaisons entre les services de ramassage des secteurs public et privé dans différents quartiers de la même ville.

La section suivante traite des données dégagées à l'aide de ces deux approches :

- Les analyses économétriques approfondies ont révélé peu de différence dans les coûts entre la prestation des services de ramassage par les secteurs public et privé, lorsque l'on a tenu compte d'autres facteurs.
- Les analyses comparatives des coûts dans les municipalités ontariennes offrant un service de ramassage interne ou confié en sous-traitance dans différents quartiers n'ont révélé aucune économie importante attribuable à l'impartition de ce service au secteur privé qui ne pourrait être expliquée par d'autres facteurs (Toronto and Hamilton) ou des coûts d'opération inférieurs pour le ramassage effectué par des équipes municipales (Ottawa).

4. Analyse comparative des coûts liés au ramassage des ordures ménagères : secteur public par rapport à secteur privé

4.1 Introduction

Aucune donnée probante ne démontre que l'externalisation des services de ramassage des ordures ménagères dans le secteur privé est moins coûteuse et plus efficace que lorsque ce service est assuré par les employés du secteur public.

En fait, les études les plus crédibles montrent que les coûts globaux sont habituellement comparables, et bon nombre d'entre elles montrent que les coûts sont inférieurs lorsque la prestation des services est assurée par les employés du secteur public. Ces résultats ont été confirmés par des données probantes compilées récemment en Ontario. Les rapports de vérificateurs et les études approfondies auprès des membres du personnel des municipalités ontariennes qui exploitent des services de ramassage des ordures ménagères et en confient à contrat n'ont relevé aucune économie de coût permanente liée à l'externalisation de ces services et certaines ont même signalé d'importantes économies lorsque la prestation était assurée à l'interne.

Par ailleurs, il existe des données probantes crédibles montrant que le coût de prestation du service de ramassage des ordures ménagères augmente beaucoup rapidement lorsqu'il est assuré par le secteur privé que lorsqu'il est assuré à l'interne. Les économies de coût initial réalisées en privatisant ces services ont tendance à se volatiliser rapidement alors que les coûts de prestation du service dans le secteur privé augmentent beaucoup plus rapidement.

L'expérience dans les municipalités ontariennes a aussi confirmé cette tendance, car les coûts de prestation des services à contrat dans le secteur privé augmentent beaucoup plus rapidement que les coûts de prestation du service à l'interne. Il existe plusieurs explications possibles à ce phénomène dont il sera question ci-dessous. Il est question notamment de l'érosion des économies de coût fondamentales dans le secteur privé à mesure que vieillit l'équipement et les effectifs, la sous-enchère initiale effectuée par les sous-traitants du secteur privé et la tentative des sous-traitants du secteur privé d'exercer leur pouvoir de négociation pour exercer une pression à la hausse sur les prix.

Ces facteurs ont fait en sorte que plusieurs municipalités ont dû reprendre en charge la prestation de ces services pour économiser, et ce, même si elles avaient souvent subi dans entre-temps d'importantes pertes de capacité et d'expertise.

4.2 Une grande variété de facteurs influencent les coûts

Une grande variété de facteurs peut influencer le coût et l'efficacité des services municipaux de ramassage des ordures ménagères. Bon nombre de ceux-ci sont énumérés dans les rapports du PMPSM et de l'OMBI. Il est question notamment des facteurs suivants :

- La taille de la collectivité, les économies d'échelle
- L'amalgame des milieux, rural/urbain
- Densité : distance entre les points de ramassage
- Distance par rapport au lieu d'enfouissement ou aux stations de transfert
- Congestion, obstructions
- Temps, environnement
- Différents types de déchets, déchets résidentiels, logements multiples, entreprises
- Niveau de service : fréquence du service et limite de sacs
- Qualité du service
- Prestation de services de ramassage spéciaux
- Taux de réacheminement

- Type, qualité et coût du parc de véhicules et d'autres biens d'équipement
- Coût et qualité d'autres intrants et services
- Coût et productivité de la main-d'œuvre
- Accidents, lésions, normes de sécurité et coûts liés aux mesures d'adaptation
- Coût, efficacité de gestion et coordination des services et des frais indirects
- Pression concurrentielle des forces du marché, pouvoir des intervenants respectifs dans le marché
- Niveau de réglementation, politiques, taxes et droits

En ce qui a trait à la dernière année pour laquelle des rapports complets étaient disponibles au moment de l'élaboration du présent rapport, les municipalités ontariennes ont déclarés des coûts d'opération variant de 19 \$ par tonne jusqu'à 834 \$ par tonne : une différence qui varie jusqu'à 44 pour 1. En utilisant la mesure du coût par ménage, les coûts d'opération variaient de 1 \$ à 172 \$ par ménage, une amplitude encore plus importante.

Comme il existe plusieurs facteurs qui influent sur le coût et l'efficacité et une grande variabilité des coûts, il serait tentant de s'attarder uniquement à un groupe de municipalités triées sur le volet pour ensuite prétendre que les coûts du service de ramassage des ordures à Peterborough ou dans toute autre municipalité sont trop élevés ou trop faibles (en utilisant le ratio par tonne, par ménage ou autre) pour quelque raison que ce soit. Cependant, il serait intellectuellement malhonnête de procéder de la sorte.

Comme il est mentionné ci-dessus, il existe trois méthodes appropriées pour effectuer des comparaisons de coûts pour déterminer l'incidence des facteurs déterminants :

1. *Moyennes globales des grands échantillons.* Cela permet de mettre sur un même pied d'égalité l'influence variable d'autres facteurs dans une certaine mesure. Cette méthode est plus judicieuse dans le cas des collectivités présentant des tailles et caractéristiques moyennes, ce qui est le cas à Peterborough. Les analyses comparatives dont il est question ci-dessus ont été effectuées et démontrent que les coûts d'opération de la municipalité de Peterborough sont relativement faibles et sont inférieurs à la moyenne et ce, même en utilisant une diversité de mesures distinctes.
2. *Utilisation d'une analyse économétrique assortie de modèles qui tiennent compte d'autres facteurs déterminants.* Cette méthode exige l'analyse détaillée de données portant sur une vaste gamme de facteurs déterminants. Il n'a pas été possible d'effectuer une analyse économétrique pour les besoins du présent rapport, mais plusieurs études de cette nature ont été effectuées et comparaient le coût relatif de la prestation des services de ramassage des ordures lorsqu'elle est assurée par le secteur privé et par le secteur public. Elles sont résumées ci-dessous.
3. *Comparaisons avec des municipalités et des réalités identiques, ou entre elles.* Il est difficile de réaliser un exercice de cette nature car il existe plusieurs autres facteurs déterminants. Toutefois, plusieurs municipalités ontariennes qui fournissent elles-mêmes le service de ramassage et en confient une partie en sous-traitance au secteur privé ont effectué des analyses comparatives des coûts. Elles sont aussi résumées ci-dessous.

4.3 Analyses économétriques

Plusieurs études économétriques approfondies ont été réalisées en comparant les coûts d'opération du service de ramassage des ordures ménagères par le secteur public (à l'interne) et par le secteur privé (à l'externe).

Heureusement, un document de recherche publié récemment a analysé et résumé l'ensemble des études économétriques publiées sur la production des déchets et de l'eau dans des villes depuis 1965. Ce document intitulé *Privatization of Solid Waste and Water Services: What happened to the costs savings?* fait état d'une méta-analyse réalisée sur 35 études économétriques différentes⁸. En somme, il a été constaté ce qui suit :

⁸ Bel, Germa and Warner, Mildred, 2007. *Privatization of Solid Waste and Water Services: What happened to the costs savings?* Working Paper Cornell University, juillet 2007.

[Traduction] « Il y a peu de données étayant une corrélation entre la privatisation et les économies de coût. Aucune économie de coût n'a été constatée par rapport à la privatisation des services de gestion des eaux et aucune ne semble systématique en ce qui a trait au ramassage des ordures ménagères. Les attentes théoriques à l'égard des économies de coût découlent des avantages de la concurrence et des incitatifs à la propriété privée. Toutefois, les résultats empiriques montrent l'importance de la structure du marché, de l'organisation industrielle du secteur des services et des activités de gestion, de surveillance et de réglementation du gouvernement. »

Même si les résultats ont varié en fonction des régions et au fil des ans, la majorité des études, y compris les plus récentes, n'ont constaté aucune différence notable de coûts entre la prestation assurée par le secteur municipal et le secteur privé. Le tiers des études portant sur les coûts rattachés au ramassage des ordures ont constaté que les coûts étaient inférieurs lorsque le service était assuré par le secteur privé, mais la majorité n'a constaté aucune différence par rapport au coût ou à l'efficacité.

Certaines études ont constaté que les coûts étaient supérieurs lorsque les services étaient externalisés au secteur privé, d'autres ont révélé des coûts initiaux inférieurs, selon les facteurs qui sont entrés en ligne de compte dans l'analyse (taille, densité, qualité, technologie, prix des facteurs, amalgame des types de déchets, forces du marché, type de financement, etc.). Même si certaines études ont révélé que les municipalités pouvaient réaliser certaines économies de coût initiales en externalisant les services, celles-ci se sont invariablement érodées rapidement ou ont disparu dans les années suivantes. Plus particulièrement, les études plus récentes ont démontré qu'il n'y avait que très peu de différences dans les coûts, notamment :

[Traduction]

« Les économies de coût attribuables à la privatisation semblent s'éroder au fil du temps car il n'y a aucune différence entre les villes qui avaient privatisé leurs services antérieurement et celles qui en avaient conservé la responsabilité. »

« Nous avons constaté une concentration notable dans le secteur de la gestion des déchets au cours des 20 dernières années. On ne s'attend, dans aucun secteur de service, à ce que persiste la concurrence au fil du temps. »

« En effet, seulement six des dix-huit études ont constaté que la privatisation entraînait des économies de coût, et la plupart d'entre elles utilisaient des données remontant aux années 1970. »

« L'absence de constat d'économies de coût, en particulier dans les études plus récentes, est attribuable à certains incitatifs, à la structure réglementaire et à l'organisation industrielle du secteur lui-même. Les sources d'économie dans un cadre de prestation par le privé sont, d'une façon générale, tributaires de la technologie et la productivité provient de méthodes de travail plus flexibles – ce qui démontre l'influence de l'organisation sectorielle. »

« La question n'est pas tant celle de la charge publique ou privée, mais bien celle de la gestion de la qualité et du contexte du marché. Les gestionnaires devraient se montrer prudents lorsqu'ils envisagent impartir ces services au privé car le processus de passation de marchés est jonché d'incertitudes, la spécificité est élevée, les processus sont hétérogènes et la mesure des résultats est un exercice laborieux. Tous ces facteurs sont hautement corrélés à un échec d'exécution des contrats. Ces facteurs ne sont pas inhabituels en ce qui a trait à la gestion des déchets et très fréquents en ce qui a trait à la distribution de l'eau. »

« Le marché du ramassage des ordures est caractérisé par une faible concurrence ou la collusion, en raison d'une tendance vers la concentration dans ce marché. La distribution de l'eau se distingue par la spécificité des biens, ce qui entraîne une production monopolistique et une position dominante du concessionnaire en cas de remise aux enchères du marché. »

On pourrait avancer plusieurs explications plausibles quant à l'augmentation accélérée des coûts du service de ramassage des ordures par le secteur privé par opposition au secteur public :

- La sous-enchère initiale des entrepreneurs.
- Les entrepreneurs privés obtiennent un pouvoir de négociation grâce au contrat initial et l'utilisent pour exercer une pression à la hausse sur les prix et augmenter leur part de marché.
- La faible concurrence et collusion des exploitants privés.
- Les économies initiales réalisées grâce à l'utilisation de technologies plus à jour et les effectifs plus jeunes sont des avantages qui se dissipent rapidement avec le temps à mesure que vieillissent les biens d'équipement et qu'augmente le coût lié aux lésions à l'effectif.
- Les coûts augmentent beaucoup plus rapidement dans le cas des entrepreneurs privés pour d'autres raisons.
- L'éventualité d'une externalisation des services peut encourager une plus grande économie de coût à l'interne.
- Il est possible que le calcul des coûts d'opération du service à l'interne soit surestimé alors que l'on sous-estime le coût d'opération par le secteur privé.
- Le secteur public peut réaliser des économies de coût en assurant lui-même la prestation des services de ramassage des ordures sur une base continue alors que si ces services étaient externalisés, ces avantages profiteraient aux entreprises privées pendant la durée complète du contrat.

Il est très difficile de cerner les facteurs qui font en sorte que les coûts du service de ramassage des ordures par le secteur privé augmentent plus rapidement, en particulier parce que la ventilation détaillée des coûts de prestation des entrepreneurs du secteur privé demeure secrète et n'est pas accessible au public, contrairement aux coûts de prestation de ce service par le secteur public.

Toutefois, cela reflète probablement une combinaison de facteurs de coûts fondamentaux – une érosion des économies de coûts initiales à mesure que vieillissent l'effectif et l'équipement – et les décisions stratégiques des entrepreneurs privés. Il est possible que les entrepreneurs sous-enchérent le prix initial pour obtenir le marché pour ensuite utiliser son avantage pour augmenter les prix. On a aussi constaté un nombre croissant de fusions et d'acquisitions dans ce secteur, au Canada comme à l'étranger, ce qui a sans doute exercé une pression à la hausse sur les prix car les entreprises qui sont demeurées en selle ont été en mesure de tirer profit de la très faible concurrence.

4.4 Analyse comparative des coûts à l'intérieur des municipalités ontariennes

Bon nombre de municipalités ontariennes misent sur une prestation mixte, secteur public et secteur privé, des services de ramassage des ordures. Les rapports des municipalités montrent des constatations analogues à celles résumées dans les études mentionnées ci-dessus.

4.4.1 ville d'Ottawa

À Ottawa, le vérificateur de la ville a constaté que le ramassage interne des ordures ménagères dans la Zone C4 lui ont permis de réaliser des économies de 2,2 millions de dollars sur sept ans, soit une moyenne d'environ 316 000 \$ par année⁹.

⁹ ville d'Ottawa, Rapport de vérification – États financiers pour la collecte des déchets solides par la ville, 2006.
<http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2007/05-09/pec/ACS2007-PWS-UTL-0008.htm>

Même si le coût par tonne rattaché à la prestation interne des services de ramassage avait augmenté pour plusieurs raisons (coûts supérieurs des effectifs et du parc, pertes accrues lors de l'aliénation des véhicules, charges de travail accrues attribuables à l'introduction du projet pilote sur la gestion des déchets organiques dans cette zone), les coûts liés à la prestation interne sont demeurés considérablement inférieurs aux coûts moyens des entrepreneurs privés.

Les coûts totaux (immobilisations et exploitation) rattachés au service municipal de ramassage des ordures ménagères, de tous les flux, à Ottawa, a atteint une moyenne de 80,27 \$ par tonne en 2006, soit 7,3 % de moins que le coût moyen par tonne de 86,60 \$ dans le cas des entrepreneurs du secteur privé. Le coût rattaché à la prestation interne des services de ramassage des ordures, à Ottawa, (excluant le recyclage, le ramassage des feuilles et des déchets organiques) était considérablement inférieur : 64,36 \$ par tonne et 57,83 \$ par tonne (excluant la dépréciation des véhicules).

Plus récemment, la prestation des services municipaux de ramassage à l'interne a permis à la ville d'Ottawa et à ses habitants d'économiser encore davantage. Comme il a été confirmé par le directeur municipal adjoint et les vérificateurs externes Ernst and Young, le service interne de ramassage des ordures ménagères a permis à la ville d'économiser 3,8 millions de dollars sur trois ans de 2006-2007 jusqu'à 2008-2009, ou d'une moyenne de près de 1,3 million de dollars par année¹⁰. Ces économies représentent près de 40 % du coût total annuel de ramassage à l'interne et signifie que la deuxième enchère était supérieure de près de 40 % au coût réel assumé par la ville.

Les conclusions des rapports de vérification de la ville d'Ottawa sont particulièrement révélatrices car il semble que le coût réel d'opération à l'interne a toujours été inférieur au coût estimé dans la « proposition municipale » du processus concurrentiel. Ces économies supplémentaires se sont élevées à une moyenne de plus de 330 000 \$ par année. Cela représente plus de 10 % du coût de prestation réel du service. Cela signifie aussi qu'en calculant le coût d'opération interne par l'entremise de la proposition de prix de la ville, on a exagéré les coûts réels d'une moyenne de 10 % par année.

Les constatations issues de ces rapports de vérification ont été confirmées par notre analyse des éléments inclus dans l'une de ces soumissions municipales pour une zone qui confiait la prestation de ces services à une entreprise privée. La ville d'Ottawa aurait pu épargner davantage en procédant elle-même au ramassage des ordures, sauf que son estimation du coût de prestation interne dans le cadre du processus concurrentiel surestimait le coût réel en incluant des « frais invisibles » (par exemple, la souscription à l'assurance, les lettres de crédit) et les montants pour les dépenses municipales indirectes comme le processus d'établissement du budget et de perception des taxes.

Ces dépenses indirectes sont nécessaires, que le service soit fourni à l'interne ou en sous-traitance et à ce titre, elles ne devraient pas entrer en ligne de compte dans le calcul des coûts d'une solution au détriment d'une autre. Notre analyse de ces « frais invisibles » dans le calcul du coût d'opération interne pour une zone de la ville d'Ottawa qui externalisait ce service porte à penser que les coûts internes semblent avoir été surestimés d'au moins 8 %.

Dans certains cas, ces frais indirects sont supérieurs lorsque les services sont externalisés. Par contre, ces frais supplémentaires sont rarement inclus dans l'analyse du coût des options d'externalisation. En outre, le coût d'externalisation au secteur privé est très souvent sous-estimé parce qu'il n'inclut pas l'ensemble des coûts d'opération supplémentaires liés au processus d'appel d'offres, au contrôle et à l'exécution des contrats (plus de précisions sur ce sujet ci-dessous).

¹⁰ 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>

4.4.2 ville de Toronto

Un rapport produit par la ville de Toronto en 2003 s'est intéressé au coût par tonne du service de ramassage interne et de ramassage à contrat dans différents districts de la ville¹¹. D'une façon générale, le ramassage à l'interne est davantage concentré au centre-ville. Le service doit être géré en tenant compte de divers facteurs – une plus grande congestion de la circulation, les voitures stationnées qui nuisent au ramassage, les rues à sens unique, les andins de neige – qui ralentissent le processus de ramassage et augmentent les coûts comparativement à d'autres secteurs de la ville.

D'autres facteurs ont également contribué à hausser les coûts de prestation interne, notamment, l'âge du parc de véhicules et leur perte d'efficacité, et l'inclusion des frais rajustés afférents aux travailleurs, comme les mesures d'adaptation pour les accidentés du travail affectés à d'autres tâches. Ces coûts supplémentaires demeurent, que l'exploitation du service soit confiée ou non à l'interne, en raison des politiques municipales relatives aux mesures d'adaptation pour les accidentés du travail.

Le rapport de la ville a révélé que les coûts par tonne rattachés au ramassage des ordures ménagères à contrat dans le secteur privé avaient augmenté selon un taux de plus de 13 % par année, plus de deux fois le taux d'augmentation du coût d'opération à l'interne. Les coûts de prestation par le secteur privé s'accroissent beaucoup plus rapidement même si le tonnage interne a diminué de plus de 20 %, et représente plus de deux fois le taux de diminution du tonnage à contrat. Le ramassage d'un moins grand nombre de tonnes d'ordures entraîne habituellement une hausse du coût par tonne parce que les économies d'échelle sont moindres.

Par conséquent, la différence de coût entre la prestation des services à l'interne et à contrat s'amenuise beaucoup – et ce, en dépit des facteurs qualitatifs mentionnés ci-dessus qui ont augmenté les coûts de prestation à l'interne.

Le rapport soulève aussi ce qui suit :

[Traduction]

Tous les gains d'efficacité que réalise le secteur privé en apportant des modifications internes dans son mode de prestation ne sont pas restitués à la ville pendant la durée de vie d'un contrat.

Nos coûts d'opération internes ont toujours tendance à s'approcher de ceux du soumissionnaire le moins-disant, que celui-ci ait ou non, dans les faits, tenu compte de tous les coûts rattachés à la prestation de ce service pour la ville. Dans bon nombre de secteurs de la ville, notre coût interne par tonne est actuellement comparable à celui des entrepreneurs qui perçoivent un taux horaire. En outre, notre productivité (tonnes ramassées par jour) est comparable à celle du secteur privé¹².

Le rapport mentionne également les services à la clientèle supplémentaires fournis par les équipes internes, les coûts supérieurs et la plus faible productivité attribuable à l'utilisation d'un parc de véhicules désuet qui devrait être renouvelé, et à l'âge beaucoup plus élevé des membres de l'équipe de ramassage interne comparativement aux employés du secteur privé.

Même si le secteur privé, qui propose des équipes de travailleurs plus jeunes, peut offrir au départ des coûts inférieurs en vue d'obtenir de nouveaux contrats, les dépenses liées aux accidents du travail et aux mesures d'adaptation augmentent avec le temps, de sorte que les coûts s'accroissent rapidement dans le cas des services confiés en sous-traitance.

¹¹ Rapport sur le personnel de la ville de Toronto, 2003. 2002 *Curbside Collection Costs*, 24 avril 2003.

¹² Rapport sur le personnel de la ville de Toronto, 2003. *ibid*

La division chargée du ramassage des ordures ménagères de la ville de Toronto a été en mesure de réduire les coûts indirects rattachés au ramassage des ordures à l'interne de près de 2,3 millions de dollars en deux ans, de 2000 jusqu'à 2002 (en dépit des augmentations salariales représentant 2 millions de dollars) en collaborant avec le syndicat pour apporter des améliorations aux horaires, aux itinéraires, pour augmenter le rendement des véhicules de même qu'en travaillant en étroite collaboration avec le syndicat pour régler les problèmes de santé et de sécurité.

Le coût de l'externalisation des services de ramassage des ordures au secteur privé a augmenté dans une proportion telle, par rapport au coût de prestation à l'interne, que la ville de Toronto a décidé, en 2007, de reprendre en charge le ramassage des ordures ménagères sur les trottoirs de ce qui était la région York. Elle a également décidé d'externaliser le ramassage des produits blancs (par exemple, les appareils ménagers) dans ce qui était autrefois les régions East York, Etobicoke, Scarborough et York.

Les épargnes réalisées en reprenant à sa charge le ramassage des ordures sur les trottoirs dans la région York, au lieu de lancer un nouvel appel d'offre en vue de trouver un entrepreneur externe, sont estimées à quatre millions de dollars par année de contrat. On estime que la reprise en charge du ramassage des produits blancs permet d'épargner 400 000 \$ par année¹³.

4.4.3 ville d'Hamilton

Depuis 2002, la ville d'Hamilton offre des services de ramassage des ordures en ayant recours à la fois au secteur public et au secteur privé, selon une répartition en proportions égales. Elle a délimité des zones présentant des caractéristiques semblables aux fins du ramassage. La ville a mis en place un modèle de « budgétisation par activité » afin de contrôler les coûts dans chaque zone, a collaboré avec le personnel municipal et les représentants syndicaux et a décidé dès le départ qu'aucun consultant externe ne serait embauché pour préparer ou élaborer le modèle.

Un rapport destiné aux conseils municipaux d'Hamilton conclut ce qui suit¹⁴ :

« Les résultats du modèle de budgétisation par activité montrent que la prestation des services de ramassage des ordures par le secteur public est concurrentielle.

Les coûts d'opération par le secteur public seraient inférieurs à ceux du secteur privé si les frais rattachés aux mesures d'adaptation n'étaient pas entrés en ligne de compte dans le modèle de budgétisation par activité¹⁵.

Une analyse de ces données montre que le nombre de plaintes relativement au service était comparable, d'une façon générale, qu'il s'agisse de la fonction publique ou du secteur privé ».

Un rapport complémentaire recommandait de continuer une prestation mixte, secteur public et secteur privé, pendant une nouvelle période de cinq à compter de 2006. Le rapport soulève également d'importantes préoccupations par rapport à la possibilité d'opter pour un service de ramassage des ordures confié entièrement au secteur privé, notamment les suivantes :

- *Perte de maîtrise du programme et incapacité d'apporter des ajustements aux niveaux de service sans engager des dépenses supplémentaires ou réticence de la part de l'entrepreneur à modifier son mode de prestation de service.*
- *Les contrats doivent être clairs et concis en ce qui a trait aux conséquences en cas de manquement aux obligations de fournir les services et d'autres préoccupations connexes (c.-à-d., ramassage tardif, manque de courtoisie, etc.).*

¹³ Rapport sur le personnel de Toronto. *Etobicoke, York, Multi-unit Residential and White Goods Collection Contracts*, 31 janvier 2007.

¹⁴ City of Hamilton Public Works Department, *Activity Based Costing/ Waste Collection Services W04113 – City Wide*, 22 septembre 2004.

¹⁵ Le rapport mentionne ce qui suit : [Traduction] « on ne sait pas comment le secteur privé choisit de financer les coûts rattachés aux mesures d'adaptation pour les employés. » (p. 6).

- À long terme, il est possible que les avantages ne compensent pas les coûts.
- Perte d'expertise à l'interne.

Le rapport n'indique pas clairement les coûts que la ville d'Hamilton a inclus dans son modèle de budgétisation par activité. Cependant, les autres méthodes de budgétisation par activité répartissant intégralement les coûts avaient tendance à surestimer le coût réel de la prestation interne des services et à sous-estimer considérablement le coût de l'externalisation et de la privatisation des services.

Un éminent spécialiste en finances municipales et en privatisation, professeur à l'Université de Cornell, Elliot Sclar, explique :

[Traduction]

« Une budgétisation par coût à répartition intégrale peut entraîner une importante surestimation des épargnes (réalisées grâce à la privatisation)... Cela rend même possibles les privatisations qui n'ont d'autre effet que d'augmenter les dépenses publiques, pour ensuite prétendre que l'on réalise encore des épargnes. Dans les milieux professionnels, on s'entend pour dire que les comparaisons de coûts dans les cas de privatisation devraient être effectuées sur la base des coûts évitables¹⁶ ».

4.5 Conclusion

Les paragraphes qui précèdent ont démontré qu'il n'existe aucune donnée probante cohérente étayant l'allégation voulant que l'externalisation des services de ramassage des ordures ménagères dans le secteur privé présente un avantage par rapport à une prestation par le secteur public. Ce constat se dégage de l'analyse économétrique et de l'analyse portant sur les collectivités ontariennes qui optent pour une prestation mixte par le secteur public et par le secteur privé.

Cependant, les estimations des coûts relatifs rattachés au ramassage des ordures par les secteurs public et privé surestiment les coûts d'opération par le secteur public lorsque le service est assuré « à l'interne » ou selon « la proposition municipale » (comme à Ottawa et ailleurs) et sous-estiment les coûts rattachés au ramassage par le secteur privé, en plus de ne pas tenir compte des avantages connexes rattachés au maintien du service dans le secteur public. Voilà l'un des problèmes qui caractérise bon nombre d'estimations initiales des coûts relatifs lorsque vient le temps de décider si l'on externalise ou non le service. La section suivante présente une analyse critique des récents rapports d'établissement des coûts et de consultants demandés par la ville de Peterborough sur les coûts liés au ramassage des ordures ménagères.

¹⁶ Elliot Sclar, 2001. *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Presse de l'Université Cornell, p. 160.

5. Analyse de l'établissement du coût d'opération dans les rapports fournis par la ville de Peterborough et les rapports qui lui sont destinés

Le SCFP a reçu plusieurs rapports et analyses d'établissement des coûts rattachés au ramassage des ordures ménagères dans la ville de Peterborough. Il est question notamment des rapports suivants :

- *Strategic Business Analysis for Public Works*, préparé par McCormick Rankin Corporation et BMA Management Consulting Inc. janvier 2007.
- *Collection Vehicle Costs Memo*, préparé par Dan Lantz de Genivar.
- Document de discussion intitulé *Draft Waste Collection* préparé par la ville de Peterborough, accompagné des feuilles de calcul aux fins de l'établissement des coûts.

La présente section propose une analyse critique de ces rapports en étudiant l'information publique la plus complète disponible, démontre où les rapports sont erronés et cerne les facteurs pertinents qui ne sont pas entrés en ligne de compte dans leur analyse.

5.1 Le rapport McCormick Rankin BMA

Le rapport McCormick Rankin BMA effectue une analyse comparative courte et simple des coûts entre la prestation à l'interne et à contrat des services de ramassage des ordures ménagères, qui trahit une faible compréhension des rouages économiques de l'industrie du ramassage des ordures.

Il semble que les consultants ayant contribué au rapport aient choisi de façon sélective les municipalités et les données relatives au coût pour « étayer » une conclusion prédéterminée selon laquelle la prestation du service par le secteur privé est moins coûteuse.

- Même si le rapport s'appuie sur les données du PMPSM, il omet de comparer les coûts de Peterborough avec les moyennes provinciales, qui sont cruciales pour le rapport sommaire du PMPSM.
- Il n'y a aucune justification du choix des municipalités retenu à des fins de comparaison des coûts.
- Il n'y a aucune mention d'étude comparative des coûts ou même des sources de données.
- Il n'y a aucune discussion quant aux mesures de coût qu'il convient d'utiliser.
- Le rapport mentionne au passage quelques autres facteurs susceptibles d'influer sur le coût du service, mais il ne les analyse ni n'en traite d'aucune façon.
- Le rapport néglige aussi complètement d'autres facteurs importants qui exercent une influence sur le coût et le choix des solutions de rechange.

Tout examen objectif et responsable des analyses comparatives des coûts devrait comporter une analyse par rapport à la moyenne des coûts, y compris par rapport à un groupe de municipalités représentatives. Comme il est démontré ci-dessus dans la première section du rapport, les coûts rattachés au ramassage des ordures par le secteur public dans la ville de Peterborough sont peu élevés par rapport à d'autres municipalités ontariennes comparables, que l'on les mesure par tonne, par ménage, par camion ou par habitant.

Par exemple, le rapport McCormick Rankin stipule ce qui suit : [Traduction] « *Toutes les municipalités qui donnent à contrat les services de ramassage des ordures obtiennent un coût par tonne inférieur à ce qu'il serait si le même service était offert à l'interne* ». Cependant, ce « sondage » se contente d'un groupe de neuf municipalités triées sur le volet de types différents, pour étayer son point de vue. Il exclut de façon bien commode plusieurs municipalités de taille semblable qui acquittent des frais beaucoup plus élevés pour externaliser leurs services de ramassage des ordures et exclut aussi plusieurs municipalités qui assurent la prestation du service de ramassage des ordures à l'interne à coût beaucoup moindre.

La question ici n'est pas de démontrer qu'il conviendrait d'inclure toutes les municipalités, mais bien qu'il existe une pléthore de facteurs susceptibles d'exercer une influence sur les coûts. Toute analyse comparative des coûts crédible et des facteurs qui influencent sur ceux-ci doit tenir compte, dans la mesure du raisonnable, d'autres facteurs susceptibles d'influer sur le coût dans différentes collectivités.

Les méthodologies scientifiques fondamentales exigent que toutes les suggestions de causalité (par exemple, celles voulant que le coût du service à contrat soit toujours inférieur au coût du service fourni par le secteur public) doivent tenir compte d'autres facteurs déterminants et non se contenter de prendre appui sur un groupe d'éléments triés sur le volet pour étayer et justifier un point de vue. Rien n'a été fait en ce sens, et aucune mention n'a été faite de l'abondante littérature et des abondantes recherches dans ce domaine.

5.2 Note de service intitulée « Genivar Collection Vehicle Costs »

Le document de discussion de la ville intitulé « *Waste Collection Discussion Paper* », daté du 19 février 2008, fait savoir que MacViro Consultants (aujourd'hui exploité par Genivar) a procédé au calcul de la meilleure solution pour le ramassage des ordures de la ville. MacViro a déterminé, en examinant trois municipalités comparable à Peterborough que pour un camion à ordures à opérateur unique, en 2008, les coûts d'opération d'un seul camion s'élevaient environ à 145 000 \$ (138 000 \$ en 2006).

Il n'y a aucune mention spécifique par rapport à la provenance de ces chiffres. Une note de pied de page signale que certains chiffres proviennent des municipalités ayant plusieurs entrepreneurs ou équipes internes alors qu'une note de service de Genivar signale « ces coûts sont fondés sur les données disponibles auprès des municipalités ontariennes qui ont récemment participé à un processus d'appel d'offres en vue d'octroyer un nouveau contrat pour le ramassage des ordures ». Cette note de service présente uniquement une ventilation générale des coûts, à savoir, 50 000 \$ en dépenses d'immobilisations, amortis sur sept ans, 40 000 \$ en dépenses de main-d'œuvre et 55 000 \$ en frais d'exploitation.

Les renseignements fournis par les consultants relativement à cette note de service sont de nature générale et vague, donnent peu de précisions, aucun renseignement au sujet des sources et aucune justification pour en arriver à ces chiffres. La note de service du consultant n'indique pas non plus les municipalités qui ont été utilisées à des fins de comparaison. Le document de discussion stipule également que « certains chiffres proviennent des municipalités ayant des entrepreneurs ou des équipes internes multiples ». Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'information fournie par le consultant.

Cependant, la section locale 504 du SCFP a tenté de connaître le coût d'opération par camion et a comparé les coûts pour la ville de Peterborough à ceux assumés par d'autres municipalités qui sous-traitent ce service. Cette analyse a révélé que les coûts assumés par Peterborough sont inférieurs à ceux assumés par les autres municipalités (voir ci-dessous).

5.3 Document de discussion sur le ramassage des ordures ménagères de la ville de Peterborough – février 2008

Le SCFP a reçu un document de discussion intitulé « *Waste Collection Discussion paper* » rédigé par le personnel de la ville de Peterborough qui propose une comparaison des coûts internes et des coûts d'externalisation des services de ramassage des ordures.

Les coûts d'externalisation présentés ici proviennent directement de la note de service Genivar/MacViro Consultants dont il est question ci-dessus. Comme il a été mentionné précédemment, cette méthode d'établissement des coûts ne comprend aucun contexte particulier, source ou justification à l'appui des chiffres présentés.

Les coûts de la sous-traitance présentés n'utilisent pas directement d'analyse comparative des coûts reconnus du coût par tonne ou du coût par ménage. On utilise plutôt des analyses comparatives des coûts par camion élaborées par le consultant afin de tirer indirectement des estimations du coût par tonne de la prestation de services à contrat par le secteur privé. Cette méthode d'établissement du coût du ramassage des ordures ménagères par camion n'est pas répandue, de sorte que peu d'analyses comparatives des coûts sont disponibles.

Selon cette méthode d'établissement des coûts, la ville estime que le coût total du service de ramassage des ordures ménagères assuré par un entrepreneur s'élèverait à 690 000 \$ par année (138 000 \$ X cinq camions) plus les frais indirects supplémentaires pour la ville de 34 000 \$ par année pour un coût comparable total de 724 000 \$ par année ou 55 \$ par tonne en 2006, à raison de 13 079 tonnes par année. Cependant, ces coûts semblent nettement sous-estimés comme il est expliqué ci-dessous. Ils ne cadrent pas non plus avec d'autres données compilées par le SCFP.

Les moyennes municipales relatives à ces ratios ne sont pas disponibles parce que, bien souvent, elles ne sont pas utilisées à des fins de comparaison de coûts. Néanmoins, comme la ville a utilisé ces ratios, la section locale 504 du SCFP a mené une recherche afin de calculer les coûts selon cette méthode pour les collectivités comparables dont il était question dans les rapports commandés à des consultants par la ville de Peterborough.

Cette étude montre que les coûts par camion rattachés au service de ramassage des ordures sont beaucoup plus élevés que les estimations fournies à la ville de Peterborough par Genivar/MacViro Consultants. Elle montre également que les coûts assumés par la ville de Peterborough sont moindres que ceux d'autres municipalités de taille comparable qui confient en sous-traitance les services de ramassage et ce, par rapport à différentes mesures..

Coût réel du ramassage des ordures par camion et par habitant Peterborough et collectivités comparables				
Municipalité	Population	Coût direct	Coût par camion	Coût par habitant
Cornwall	47 000	726 056 \$	181 514 \$	15,34 \$
Brantford	91 584	1 097 700 \$	219 540 \$	11,98 \$
Newmarket	76 835	1 080 000 \$	216 000 \$	14,07 \$
Peterborough ¹⁷	75 780	763 000 \$	152 600 \$	10,07 \$

À l'opposé des estimations fournies par le consultant privé, le personnel de la ville de Peterborough a élaboré des estimations des coûts internes très précises, fondées sur un amalgame cumulé des coûts réels pour les collectivités. La méthode de calcul a été définie à la lumière des conseils du personnel et des membres du SCFP et les calculs ont été présentés sur une feuille de calcul intitulée : [Traduction] « Modèle d'établissement du coût du ramassage des ordures » (incidemment, les estimations du coût interne beaucoup plus détaillées, calculées par le personnel municipal, comparées aux estimations du consultant, justifient d'autant plus les avantages rattachés au maintien des services et de l'expertise à l'interne).

Même si les calculs du « Modèle d'établissement du coût du ramassage des ordures » sont très précis, dans plusieurs secteurs, il semble que le coût estimé du service de ramassage à l'interne ait été surestimé, et que dans d'autres secteurs, les coûts totaux assumés par la ville pour les services confiés en sous-traitance aient été sous-estimés.

¹⁷ Les coûts pour la ville de Peterborough comprennent le total des coûts directs et les coûts de la dépréciation du parc de véhicules. Les frais administratifs indirects, les frais de supervision et les frais corporatifs afférents sont exclus car, en règle générale, ils sont habituellement exclus des estimations des coûts d'externalisation au secteur privé.

Le calcul des « coûts internes comparables » du parc de véhicules comprend l'ajout de 76 000 \$ en indemnité de remplacement en plus des 80 000 \$ déjà inclus dans les montants de dépréciation estimés. Cette inclusion d'un montant supplémentaire de 76 000 \$ augmente les coûts internes calculés de 5,81 \$ par tonne selon les volumes de déchets ramassés en 2006. Comme on s'attend à des taux de réacheminement supérieurs, le calcul de cette « prime de remplacement » par tonne sera indubitablement plus élevé.

Même s'il peut être judicieux d'inclure une indemnité de remplacement pour effectuer une comparaison avec les entrepreneurs externes qui sont tenus d'utiliser de l'équipement plus récent, cela signifie aussi que les frais de maintenance pourraient être considérablement inférieurs. Ces coûts moindres devraient donc entrer en ligne de compte dans le calcul des coûts d'opération internes. Les frais de maintenance inclus dans les calculs des coûts d'opération internes de 2006 s'élèvent à plus de 140 000 \$, ou plus de 10 \$ par tonne. Les nouveaux véhicules peuvent aussi offrir une productivité et une efficacité accrues, ce qui doit également entrer en ligne de compte dans le calcul des coûts internes.

Comme il a été mentionné, le calcul des coûts internes comprend un montant de dépréciation du parc existant. Toutefois, la ville a été en mesure d'exploiter plusieurs camions de son parc pendant une période supérieure à leur durée de vie prévue de 10 ans. Cela lui a permis d'obtenir une valeur ajoutée au-delà du coût initial et au-delà des montants dépréciés sur 10 ans. Le coût de la dépréciation du parc de véhicules tout entier doit être inclus à des fins de comptabilisation; cependant, la valeur additionnelle que représente la propriété de ces véhicules doit aussi entrer en ligne de compte. Ces montants de dépréciation supplémentaires attribuable à l'utilisation prolongée des véhicules après leur durée de vie prévue de 10 ans pour la période qui s'échelonne de 2004 jusqu'à 2006 s'élèvent à une moyenne de plus de 35 000 \$ par année ou à plus de 2,50 \$ par tonne.

Les coûts internes liés à la gestion et à l'administration d'un contrat de ramassage des ordures par le secteur privé sont aussi fort probablement sous-estimés. Ils ont été estimés uniquement à un quart du coût d'opération interne actuel estimé pour la gestion et l'administration : 31 000 \$ par année (plus les services supplémentaires de 3 000 \$ par année actuellement fournis par Travaux publics) au lieu de l'estimation de 124 000 \$ pour les frais administratifs et de supervision indirects liés à la prestation interne des services de ramassage des ordures. Ces frais indirects de 34 000 \$ liés à l'externalisation des services représentent moins de 5 % du coût total du contrat.

Comme il en est question ci-dessous, les études montrent qu'en moyenne, les coûts rattachés aux activités de surveillance majorent de près de 20 % le coût du contrat. Dans le cas qui nous occupe, une majoration de 20 % du coût du contrat donné au secteur privé représenterait 138 000 \$ par année, soit 104 000 \$ de plus de ce qui était inclus – ce qui équivaut à une dépense supplémentaire de 7,95 \$ par tonne par rapport au coût du contrat estimé s'il était confié au secteur privé.

Même en tenant compte des estimations non justifiées du coût par camion pour la prestation par le secteur privé tel qu'elles sont présentées, les analyses montrent que les allégations relatives aux économies de coût attribuables à l'externalisation se dissipent lorsqu'on en vient aux calculs plus réalistes des coûts externes et des coûts internes. À elles seules, ces deux séries de rajustement des estimations – en utilisant les coûts réels de la dépréciation sur dix ans pour ce qui est des coûts du parc et les coûts comparables par rapport aux frais indirects liés à l'externalisation des services – suffiraient à réduire la différence de coût estimé entre une prestation par le secteur public et par le secteur privé à moins de 1,40 \$ par tonne, soit seulement 18 000 \$ par année, et une « indemnité » de seulement 2 % de plus que les coûts d'opération du service à l'interne.

Les économies internes réalisées grâce au personnel municipal pourraient facilement atteindre ce niveau d'épargne. Cela étant dit, la fonction publique permettra aussi de réaliser, à terme, d'autres économies et de bénéficier d'une plus grande souplesse. À l'opposé, l'externalisation de ce service aura pour effet d'assujettir la ville à un contrat à long terme avec une société privée et elle jouira de très peu de souplesse pour réaliser des économies ou modifier les services dans les années à venir.

5.4 Conclusion

Il a été démontré dans cette section que les rapports des consultants destinés à la ville de Peterborough, traitant des coûts relatifs par rapport au ramassage des ordures ménagères présentaient des lacunes. Ils sont sélectifs au chapitre des comparaisons, donnent peu de précisions, renferment peu sinon aucune justification alors que d'autres mesures plus complètes montrent exactement le résultat opposé.

En dernier lieu, ces rapports et ces analyses comparatives des coûts ne tiennent pas compte d'autres facteurs susceptibles d'exercer une influence notable sur les coûts continus et ultimes pour la ville et les contribuables, sur la qualité du service, l'impact global sur la collectivité et la capacité de réaliser d'autres priorités y compris les objectifs environnementaux. Ces facteurs sont les suivants :

- Les divers coûts indirects et liés à la surveillance.
- Les coûts relatifs à la transition.
- Les coûts rattachés aux risques accrus.
- La perte de flexibilité pour s'adapter aux priorités en évolution, y compris les normes environnementales plus rigoureuses.
- Les avantages additionnels que peut offrir une équipe des services publics qui relève directement de la ville.
- Les influences économiques, sociales et environnementales plus générales sur la collectivité.

Bon nombre de ces facteurs sont traités plus en détails ci-dessous.

6. Autres coûts et avantages liés au ramassage des ordures négligés

La plupart des analyses portant sur le coût des services de ramassage des ordures par les secteurs privé et public négligent ou sous-estiment la valeur d'autres coûts rattachés à l'impartition.

Ces frais comprennent notamment les coûts indirects liés à la surveillance (ou le coût des « transactions »), les coûts liés à la transition pour passer à une prestation par le secteur privé, et les risques accrus rattachés à la sous-traitance par le secteur privé. On néglige aussi grandement les avantages connexes rattachés à la marge de manœuvre que l'on conserve lorsque ces services sont assurés directement par le secteur public.

La présente section s'intéresse à ces facteurs à la lumière de l'expérience de certaines collectivités ontariennes, y compris celles de Peterborough.

6.1 **L'externalisation des services entraîne des coûts indirects et liés à la transition, et augmente les risques pour la ville dans des mesures qui entrent rarement en ligne de compte dans les analyses comparatives des coûts.**

Les analyses comparatives des coûts du service lorsqu'il est assuré par le secteur public et externalisé négligent souvent ou sous-estiment les coûts supplémentaires liés à une prestation par le secteur privé, notamment les suivants :

- Les coûts indirects et « d'opération ».
- Les coûts liés à la transition.
- Les coûts résultant des risques accrus.

6.1.1 Coûts indirects

Les coûts indirects et les « coûts d'opération » comprennent les frais administratifs, les coûts liés aux appels d'offre, à la surveillance, à la supervision, les frais juridiques, les frais liés à l'application et l'examen des contrats. Comme l'a écrit Elliot Sclar :

[Traduction] « Trop souvent, on néglige les coûts d'opération. Mais comme nous l'avons vu bien souvent, ces coûts ne disparaissent pas. Ils égrainent lentement l'avantage de l'initiative de privatisation jusqu'à un certain point de rupture, laissant les contribuables aux prises avec des coûts plus élevés et moins de solutions de rechange.

L'économie des organisations nous enseigne que lorsqu'un service est fréquemment ou régulièrement utilisé, il est souvent plus rentable d'en assurer la prestation à l'interne en raison des coûts d'opération qu'exige la supervision des fournisseurs externes¹⁸. »

Les renseignements relatifs à ces coûts d'opération indirects supplémentaires sont rarement fournis parce qu'ils entrent peu souvent en ligne de compte dans le calcul du coût des contrats confiés au secteur privé. Il peut être difficile d'estimer ces coûts à l'avance parce que dans le cas de l'externalisation, des privatisations et des PPP, ils comportent souvent des coûts élevés et risqués, imprévisibles, par exemple, le coût de procédures judiciaires, de règlements, etc. En revanche, des analyses fiables estiment que les coûts réguliers rattachés à une surveillance efficace représentent environ 20 % du coût du contrat¹⁹.

¹⁸ Sclar, op cit, p. 160.

¹⁹ Amir Hefetz and Mildred Warner, 2004. "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* 14:171-190 (2004), p. 180-181.

[Traduction] La surveillance n'est pas bon marché : elle représente en moyenne près de 20 % du coût des contrats. En effet, lorsque les gouvernements omettent de contrôler le rendement des entrepreneurs privés, ils ont beaucoup plus de chances de reprendre en charge la prestation des services car souvent, les niveaux de service ne satisferaient pas aux normes attendues²⁰.

L'exercice d'établissement des coûts de la ville de Peterborough, y compris le document de discussion intitulé *Draft Waste Collection* daté du 19 février 2008 estime à 31 000 \$ les coûts indirects liés à la supervision et les frais administratifs rattachés à l'externalisation des services de ramassage des ordures. Ce montant représente 4,5 % du coût total suggéré pour les services confiés en sous-traitance (un chiffre en soi probablement sous-estimé) selon les volumes de 2006.

La majoration de 20 % attribuée aux coûts de surveillance représente quatre fois le coût estimé dans l'analyse effectuée par la ville pour ce qui est des frais d'administration des contrats confiés au secteur privé. Toute proportion gardée, ces coûts seront probablement plus importants dans le cas des contrats d'importance moindre parce qu'ils comportent plusieurs coûts fixes²¹.

Certes, les municipalités peuvent dépenser moins pour ce qui est des activités d'appel d'offres, de supervision, d'administration, de surveillance, d'exécution et d'examen des contrats, et bon nombre y consacrent beaucoup moins d'argent. C'est pourquoi l'externalisation se solde souvent par un échec. Un sondage mené auprès d'environ 600 municipalités aux États-Unis a révélé que 88 % d'entre elles reprenaient à leur compte au moins un service qui avait été confié en sous-traitance. Les entrevues de suivi, y compris auprès d'un certain nombre d'intervenants concernés par le ramassage des ordures ménagères, ont permis de déterminer que les principales raisons de la reprise des services à l'interne était la faible qualité des services à contrat, l'absence de concurrence dans le marché des fournisseurs de solutions de rechange, les difficultés rattachées aux dispositions contractuelles et le coût élevé de la surveillance²².

Toutefois, moins de la moitié des personnes interrogées ont fait mention d'un quelconque système de surveillance. Le rapport sur la gestion de la concurrence de l'Université de Columbia concluait en ces termes :

[Traduction] Bien souvent, les gouvernements veillent à la mise en œuvre d'un processus concurrentiel jusqu'à l'adjudication d'un contrat, mais ne font pas le suivi par la suite. En fait, moins de la moitié des administrations effectuent même ce qui constituerait un exercice minimal de surveillance de l'exécution des contrats. Enfin, la surveillance est un incontournable coûteux d'une externalisation réussie; à défaut d'exercer de la surveillance, les organisations mettent bien souvent un terme aux privatisations et reprennent à leur charge la prestation du service²³.

D'autres coûts s'ajoutent aussi et représentent une somme importante. Au cours des dernières années, la ville de Peterborough a déjà dépensé plus de 140 000 \$ en honoraires de consultation pour élaborer un plan d'activité stratégique pour les travaux publics et une étude d'optimisation des ressources pour le recyclage, et les rapports des consultants étaient de qualité suspecte. Ces coûts ne comprennent pas les frais supplémentaires rattachés au temps requis par le personnel et pour les activités d'administration pour examiner le bien-fondé de l'externalisation. Les activités de surveillance elles-mêmes peuvent être confiées en sous-traitance, cependant, les entités en charge de la surveillance doivent elles-mêmes faire l'objet d'un certain contrôle²⁴.

²⁰ Chang et al. *Managed Competition in Indianapolis: The Case of Indianapolis Fleet Services*. School of International and Public Affairs, Columbia University, New York, décembre 2005, p. 12.

²¹ Amir Hefetz and Mildred Warner, 2004. "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* 14:171-190 (2004), p. 180-181. Chang et al. *Managed Competition in Indianapolis: The Case of Indianapolis Fleet Services*. School of International and Public Affairs, Columbia University, New York, décembre 2005, p. 12.

²² Warner, M., Ballard, M. and Hefetz, A. 2003. *Contracting Back In: When Privatization Fails*. International City/County Management Association Municipal Year Book 2003, Washington D.C. p. 30-38.

²³ Chang et al op cit. p. 15.

²⁴ Prager, J. *Contracting-Out Government Services: Lessons from the Private Sector*. *Public Administration Review* 54 (2): 176-84.

6.1.2 Coûts liés à la transition

Les analyses négligent souvent aussi les coûts rattachés à la transition, à savoir, la transition de la prestation des services par le secteur privé au secteur public, qui est ensuite reprise en charge par le secteur public. Ces coûts comprennent les éventuelles pertes résultant de la vente d'équipement et d'installation, et les coûts liés à la transition du personnel et des systèmes.

Le parc de véhicules de ramassage des ordures ménagères que possède Peterborough a une valeur de plus de 1,3 million de dollars. En fait, avant le renouvellement récent du parc de véhicules, plus de la moitié de ceux-ci avaient dépassé leur durée de vie prévue de dix ans pour ce qui est de la dépréciation, mais représentaient quand même une certaine utilité et valeur pour la ville.

Bon nombre de municipalités qui ont externalisé ou vendu leurs véhicules pour d'autres raisons ont eu de la difficulté à obtenir un prix décent pour la vente de leurs actifs. Par exemple, le vérificateur externe de la ville d'Ottawa a relevé des pertes de plus de 158 000 \$ sur la vente des véhicules de ramassage des ordures en 2006.

Si les municipalités doivent par la suite reprendre en charge la prestation de ces services, et lorsqu'elles le font, elles peuvent être contraintes de se procurer de nouveaux biens d'immobilisation dans des délais très courts à des prix très élevés.

Il est aussi plus difficile de quantifier d'autres coûts rattachés à la transition du personnel et des systèmes même si ceux-ci sont bien réels.

6.1.3 Risques accrus

En outre, on tient compte rarement des coûts relatifs aux risques accrus liés à l'impartition des services. Certains gestionnaires de la fonction publique tiennent pour acquis que l'on réduit les risques en les impartissant au secteur privé, cependant, dans les faits, l'externalisation augmente les risques à bien des égards.

Les entreprises privées manquent souvent à leurs obligations, ou n'atteignent pas les normes de qualité attendues. Il est difficile de prévoir ces risques, et ils n'entrent habituellement pas en ligne de compte dans les analyses comparatives des coûts.

Il existe une pléthore d'exemples de manquement aux obligations contractuelles qui ont poussé les gouvernements municipaux à reprendre en charge la prestation des services. La plupart de ces exemples comportaient des risques qui avaient été négligés au moment de l'élaboration des contrats. Un certain nombre d'entre eux concernaient aussi les faillites des entrepreneurs privés, y compris les faillites de filiales de grandes multinationales.

Ces risques sont invariablement porteurs de coûts accrus qui entrent rarement en ligne de compte, même après le fait. Les risques sont susceptibles d'être supérieurs lorsque le service confié à contrat comprend des biens d'immobilisation coûteux, vise des services et une expertise de longue date de la ville, vise des services directs au public et comporte d'éventuelles répercussions environnementales.

En 1996, la ville d'Ottawa a confié en sous-traitance une partie de son service de ramassage des ordures ménagères à une petite société du nom d'Exel Environmental. Cependant, l'entreprise a manqué à son obligation de respecter une norme minimale de service, sur une base continue, versait des salaires très précaires et utilisait des véhicules à rendement irrégulier. L'entreprise n'a pas été capable de remplir ses obligations contractuelles et résilié le contrat au terme de 21 mois de difficultés. La municipalité a dû verser d'importantes indemnités à d'autres entrepreneurs privés pour qu'ils reprennent en charge ce service²⁵.

²⁵ Mention partielle dans la chronologie à : www.city.ottawa.on.ca/calendar/ottawa/archives/rmoc/Regional_Council/27May98/P&E6_02.pdf

La prestation de ce service par le secteur public a permis non seulement à la ville d'épargner des millions de dollars, mais elle a aussi permis à Ottawa d'offrir des services d'appoint flexibles et très efficaces. Si un entrepreneur privé manque à ses obligations, les équipes d'employés municipaux peuvent reprendre en charge le travail sans que la ville ne soit tenue de verser d'importantes sommes à un autre entrepreneur privé. Ces équipes peuvent également être mises à contribution dans d'autres situations d'urgence. La valeur de cette « garantie » efficace de service d'appoint par le secteur public n'est jamais entrée en ligne de compte dans les analyses comparatives des coûts.

Les risques ne se limitent pas aux répercussions financières. L'externalisation des services peut également accroître les risques d'ordre environnemental et politique.

À Stouffville (Ontario), l'entreprise Waste Management International (WMI) a été impliquée dans le déversement de 60 millions de gallons de déchets industriels dans des lieux d'enfouissement établis sur deux aquifères souterrains au cours des années 1970 et 1980²⁶. Plusieurs cas de fausses couches, de malformations et de cancers ont été documentés avant que l'entreprise ne soit contrainte de fermer le site.

6.1.4 Expérience récente à Peterborough

Peterborough a connu sa part de problèmes avec les services confiés en sous-traitance au secteur privé. Voici un résumé de ces plus récentes expériences :

Aéroport municipal. Après avoir exploité l'aéroport municipal de Peterborough pendant plusieurs années, la ville a décidé de sous-traiter son exploitation. En 2008, l'entrepreneur a décidé d'abandonner en milieu de contrat. La ville a constaté que les droits de propriété de l'équipement utilisé à l'aéroport n'avaient pas été changés, et qu'ils ne satisfaisaient plus aux normes de sécurité. Comme l'utilisation de l'équipement n'était pas autorisée sous licence et qu'il était en mauvais état, les techniciens de la ville ont dû abandonner leurs tâches régulières pour réparer l'équipement.

Tonte de la pelouse. Au cours des dernières années, on a confié en sous-traitance la tonte de la pelouse et le ramassage des déchets sauvages sur certaines terres appartenant à la ville. Au cours de ces années, les travailleurs municipaux ont souvent dû reprendre des travaux que l'entrepreneur n'avait pas effectués correctement. Un nouvel appel d'offres a été émis en 2007, et une seule proposition a été présentée, dont le prix représentait le double de celui des années précédentes. La ville a donc décidé de se procurer l'équipement requis et de reprendre en charge la prestation de ces services.

Terrain de camping Beavermead. L'exploitation du terrain de camping municipal est confiée en sous-traitance à des entrepreneurs privés depuis 1994. L'un des entrepreneurs, qui a exploité le parc pendant plusieurs années, a fait l'objet de plusieurs plaintes de la part des campeurs, du public et même du personnel municipal. Des enquêtes ont été menées suite à des accusations voulant que l'entrepreneur vole des tables de pique-nique et des fournitures municipales afin de les utiliser dans d'autres terrains de camping en sa possession. L'entrepreneur a fini par se défilier en cours de mandat. Un autre entrepreneur a repris en charge les travaux mais a abandonné tôt en cours de saison. Le troisième entrepreneur a été retenu et les problèmes ont repris de plus bel. Les policiers ont été appelés à plusieurs reprises pour régler des différends entre le nouvel entrepreneur et l'ancien entrepreneur qui faisait du camping dans le parc en question. L'exploitant du camping de l'époque a été arrêté et incarcéré à deux occasions différentes au cours de l'été. Comme il était mentionné dans un rapport de la ville : [Traduction] « La qualité du service au terrain de camping a diminué, tout comme sa bonne réputation et les activités de maintenance régulières des installations ». La ville a décidé de reprendre à son compte l'exploitation du parc.

Parc de la marina Del Cray. L'exploitation de ce site a été reprise en charge par la ville après plusieurs années de sous-traitance. La ville a de nouveau réalisé les avantages qu'elle tirait de l'exploitation de ces services par les employés municipaux.

²⁶ Se reporter à la chronologie à : <http://www.stopwmx.org/cr3.html#stouf>

Il ne s'agit ici que de quelques-uns des problèmes survenus par rapport à l'externalisation des services à Peterborough. Ils montrent toutefois qu'à la lumière de l'expérience en matière d'impartition, la ville a ensuite dû engager d'importantes dépenses pour régler les problèmes causés par les entrepreneurs et a dû, dans certains cas, reprendre en charge la prestation de ces services.

Les représentants municipaux de Peterborough ont judicieusement choisi de reprendre en charge la prestation de plusieurs de ces services. Toutefois, il aurait été possible d'éviter bien des coûts supplémentaires, des problèmes et la détérioration des services si ceux-ci n'avaient pas été confiés en sous-traitance en premier lieu.

6.2 L'impartition du travail réduit considérablement la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter à l'évolution des situations et des priorités publiques – et augmente les coûts.

Les contrats assujettissent les administrations municipales à des dispositions étroites et précisent qui nécessitent des activités de surveillance et de vérification, et placent la municipalité dans une position vulnérable par rapport aux entrepreneurs qui peuvent souvent exiger des indemnités élevées pour apporter des modifications aux conditions.

Plusieurs municipalités ontariennes ont cerné d'importants problèmes qui peuvent être attribuables à l'externalisation des services de ramassage des ordures ménagères. Dans bien des cas, ceux-ci sont causés par les entrepreneurs privés assujettis à des contrats qui doivent être relativement spécifiques et contraignants, et qui n'ont peut-être pas toujours la marge de manœuvre requise pour ajuster leur mode de fonctionnement. Dans d'autres cas, il semble que les entrepreneurs privés désirent profiter de leur pouvoir de négociation dans le cadre de contrats exclusifs.

L'expérience de la ville de Toronto avec un entrepreneur privé dans ce qui était autrefois la région de York en est un exemple éloquent. La ville de Toronto avait conclu un contrat avec deux entrepreneurs privés pour le ramassage et le recyclage des ordures dans la collectivité de York. Lorsque la ville a décidé de mettre en œuvre un programme écologique de tri à la source des déchets organiques en 2004, elle a dû renégocier certains contrats avec les entreprises privées, Miller Waste Systems et Turtle Island Recycling, qui devaient s'échelonner jusqu'en juin 2007.

Un examen approfondi des travaux à accomplir et les négociations entre le personnel de la ville et ces entreprises se sont soldés par des propositions de coûts supplémentaires de plus de 7,5 millions de dollars, y compris un paiement supplémentaire pour le tonnage de déchets réacheminés dans le cadre du programme de tri à la source, au taux régulier par tonne prévalant. En effet, l'une des entreprises exigeait d'être payée au taux en vigueur pour *ne pas ramasser les ordures* – pour des déchets réacheminés vers les lieux de ramassage des déchets organiques. Toujours est-il que les entreprises ont signifié qu'elles étaient disposées à résilier ces contrats moyennant une indemnité totale de plus de 2,2 millions de dollars.

Comme l'a mentionné l'effectif municipal, leurs propositions auraient entraîné une augmentation des coûts de l'ordre de 78 % par année, soit un montant de loin supérieur au coût de 36 % rattaché à la mise en œuvre d'un programme écologique de tri à la source des déchets organiques dans une collectivité comparable. Cela représente une indemnité d'environ 1,2 million de dollars par année excédant le montant auquel se seraient élevées les augmentations de coût raisonnables.

La ville de Toronto a par la suite repris à sa charge le ramassage des déchets dans la collectivité de York à la dernière année du contrat en 2007. Grâce à la collaboration de la section locale 416 du SCFP, elle a réussi à le faire grâce à un effectif raisonnable moyennant des coûts supplémentaires négligeables – et l'on prévoit que cette mesure permettra à la ville de Toronto d'épargner environ 4 millions de dollars par année²⁷.

²⁷ Voir le rapport du personnel de la ville de Toronto. *Cost to Amend Curbside Waste Collection Contract to Include Source Separated Organics in the York Community*, 13 juin, 2003. rapport du personnel de la ville de Toronto. *Etobicoke, York, Multi-unit Residential and White Goods Collection Contracts*. 31 janvier 2007.

6.3 La prestation par le secteur public permet de s'assurer que les services peuvent répondre directement aux priorités publiques, par exemple le réacheminement des déchets et d'autres préoccupations environnementales.

La prestation des services par le secteur public offre la marge de manœuvre nécessaire pour s'ajuster aux nouvelles priorités, en particulier aux nouvelles priorités environnementales et ce, de façon rentable.

Peterborough, de même que d'autres municipalités de partout au Canada, renouvelle un engagement accru à l'égard des préoccupations environnementales. La réduction et la gestion des déchets font grandement partie de ces préoccupations. La ville et les habitants de Peterborough ont obtenu un taux de réacheminement et de recyclage relativement élevé, et ils ont réussi à réduire la production d'ordures ménagères grâce à différentes politiques et pratiques.

Les municipalités qui offrent les services de ramassage des ordures ménagères ont tendance à exploiter des programmes de réacheminement des déchets et de protection de l'environnement beaucoup plus étendus. Le sondage mené par le SCFP auprès de 15 municipalités comparables a révélé que le taux de réacheminement moyen des ordures ramassées par le secteur public était de 41 %, alors que le taux de réacheminement des municipalités impartissant ce service atteignait en moyenne seulement 32 %.

La privatisation des services réduit non seulement le niveau de maîtrise directe du secteur public, mais rend également les gouvernements vulnérables à des actions en justice intentées par les entreprises privées qui cherchent à obtenir des dédommagements par l'entremise des programmes de protection des investisseurs dans les contrats de commerce²⁸. Ces dispositions peuvent également compliquer la reprise en charge des services par le secteur public.

Dans le contexte des importants changements qu'il est prévu d'apporter au système de ramassage des ordures ménagères de Peterborough, et de l'incertitude supplémentaire qui règne en ce qui a trait à la réglementation et aux répercussions sur l'environnement et le changement climatique, le maintien d'une certaine marge de manœuvre, en assurant directement la prestation des services par le secteur public, sera d'autant plus important dans les prochaines années.

La prestation interne des services permet également de jouir de la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter aux événements spéciaux, aux changements dans le flux des déchets et aux autres imprévus. Ces facteurs devraient augmenter dans les prochaines années.

Les municipalités ont pu profiter de la plus grande souplesse et valeur qu'offre le mode de prestation par le secteur public.

6.3.1 Limite du nombre de sacs pour le réacheminement des déchets de la ville de Peterborough

La ville de Peterborough a graduellement établi des limites plus serrées quant au nombre de sacs destinés au ramassage hebdomadaire. La limite est passée de six sacs en 1990 à deux sacs par semaine en 1995. Ces limites de sac ont grandement contribué aux taux de réacheminement élevés de la collectivité de Peterborough. Le taux de réacheminement de Peterborough, établi à près de 50 %, dépasse de loin la moyenne provinciale d'environ 28 %.

En outre, comme le signale l'Ontario Centre for Municipal Best Practices reports, ce taux a été obtenu tout en réduisant de 20 % les coûts combinés du ramassage des ordures et du recyclage après la mise en œuvre de la limite de deux sacs et tout en obtenant des coûts d'exploitation moyens par tonne inférieurs à la moyenne en ce qui a trait aux programmes de réacheminement des déchets²⁹.

²⁸ Voir le sommaire ALÉNA – Chapitre 11 *Investor-State Disputes* par Scott Sinclair du Centre canadien de politiques alternatives pour obtenir un sommaire du chapitre 11 sur les différends avec les États investisseurs au chapitre de l'ALÉNA.
http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2005/chapter11_january2005.pdf

²⁹ Ontario Centre for Municipal Best Practices, *Best Practice Summary Report SW-WD-04-01*, Juin 2004.
http://www.amo.on.ca/AM/Template.cfm?Section=What_s_New5&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm&CONTENTID=12241

Il est très peu probable que la ville de Peterborough aurait été en mesure d'obtenir ces taux de réacheminement et de réaliser ces économies de coût si elle avait été liée par un contrat s'échelonnant sur plusieurs années avec une entreprise de ramassage des ordures du secteur privé. Comme le montre l'expérience avec Toronto, les entrepreneurs privés voient, dans l'impératif de modifier un contrat, une occasion d'extorquer des indemnités à une municipalité, bien entendu aux frais des contribuables et d'autres services municipaux. À l'opposé, les équipes de travailleurs municipaux qui ont à cœur l'intérêt public sont beaucoup souples et disposés à ajuster leur travail pour réaliser les nouvelles priorités publiques – à peu de frais et souvent, en réalisant des économies de coût pour la municipalité.

6.3.2 Peterborough : Inondations et services spéciaux de ramassage

Après les importantes inondations de Peterborough en 2004, la ville disposait d'effectif et d'équipement pour procéder au nettoyage. Si elle n'avait pas possédé ses propres camions, elle aurait dû verser un important supplément pour se procurer des camions en sous-traitance. D'autres municipalités ont également mis à contribution leur personnel et leur propre parc de véhicules pour procéder au nettoyage. Il s'agissait d'employés municipaux syndiqués qui ne seraient pas venus autrement en aide aux équipes de Peterborough si la ville avait sous-traité ces services.

Fortes de leur propre personnel et équipement, les équipes municipales peuvent se mettre en œuvre lors des activités de ramassage spéciales comme le Jour de la Terre, les activités sportives et aider d'autres organismes municipaux comme l'hôtel de ville, les services de police, le stade et les établissements récréatifs à répondre à leurs besoins spéciaux en matière de ramassage sans devoir négocier ou modifier les contrats à grands frais. Les entrepreneurs externes perçoivent souvent un supplément élevé pour tous les ramassages additionnels.

La ville de Peterborough a récemment acquis une nouvelle propriété. En apportant des changements d'itinéraire mineurs, les travailleurs municipaux ont été en mesure d'assurer le service de ramassage à des centaines de foyers supplémentaires et ce sans augmentation de coût. Dans le même ordre d'idée, il est très peu probable qu'un entrepreneur externe aurait pu fournir ces services supplémentaires sans facturer de supplément à la ville.

6.4 Conclusions

Diverses conclusions se dégagent du présent rapport et de la présente analyse :

- Les coûts rattachés au service de ramassage des ordures ménagères fourni par la municipalité de Peterborough sont peu élevés comparativement à des municipalités ontariennes comparables, qu'on les mesure par tonne, par ménage, par habitant ou par camion.
- Il n'y a aucune donnée probante démontrant que les coûts du service de ramassage des ordures ménagères sont inférieurs lorsqu'ils sont assurés par le secteur privé plutôt que par le secteur public.
- Le coût du service de ramassage a tendance à s'accroître beaucoup plus rapidement lorsqu'il est assuré par le secteur privé que par le secteur public.
- Les rapports des consultants sur les services de ramassage des ordures réalisés pour le compte de la ville de Peterborough étaient hautement sélectifs quant à l'échantillon utilisé aux fins de l'analyse et renfermaient peu sinon aucune justification.
- Le calcul du coût du service de ramassage des ordures lorsqu'il est effectué à l'interne est probablement surestimé et les coûts du service par le secteur privé sont sous-estimés.
- L'externalisation des services de ramassage des ordures augmente nettement les risques assumés par la ville et augmente aussi d'autres types de coûts qui, bien souvent, n'entrent pas en ligne de compte dans bon nombre d'analyses comparatives des coûts.

- Les analyses comparatives directes des coûts omettent de tenir compte de facteurs sociaux, environnementaux et économiques plus généraux, qui peuvent revêtir une importance notable.
- Les services externalisés réduisent considérablement la marge de manœuvre requise pour s'adapter aux priorités publiques et situations en constante évolution. Cette marge de manœuvre vient s'ajouter aux autres avantages rattachés au maintien de la prestation des services de ramassage par le secteur public.

mf/sep 491