

**Rapport du vérificateur
général de la Ville de Montréal**
au conseil municipal
et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

4.10

**COLLECTE ET TRANSPORT
DES MATIÈRES
RECYCLABLES EN RÉGIE**



Table des matières

1. Introduction	353
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	355
3. Sommaire des constatations	356
4. Constatations détaillées et recommandations	356
4.1. Analyses appuyant la décision de transférer la collecte des matières recyclables en régie.....	357
4.2. Mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle et reddition de comptes	371
5. Conclusion générale	376

Liste des sigles

RASOP revue des activités, des services, des opérations et des programmes

SST santé et sécurité au travail

4.10. Collecte et transport des matières recyclables en régie

1. Introduction

Dans l'exercice de leurs compétences¹, les arrondissements de la Ville de Montréal (la Ville) ont la responsabilité de planifier et d'organiser la collecte² des matières recyclables dont se départissent les citoyens sur leur territoire respectif. L'expression « matières recyclables » désigne principalement le papier³, le verre⁴, le métal⁵, les contenants et les pellicules en plastique⁶.

Dans le cadre de l'exercice de cette responsabilité, les arrondissements peuvent opter pour réaliser la collecte des matières recyclables en régie ou la confier à un entrepreneur privé (à contrat).

Historiquement, selon la documentation consultée, c'est en 1989 que la collecte des matières recyclables, ou la collecte sélective, a commencé à s'implanter dans les arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal. À l'époque, les citoyens devaient séparer les matières recyclables selon leur type dans des bacs différents. Les camions, dotés de compartiments séparés, permettaient de respecter le premier tri effectué par les citoyens au moment du ramassage des matières recyclables. Par la suite, l'utilisation de camions tasseurs a permis la collecte des matières non triées que les citoyens déposaient dans des bacs.

Depuis ses débuts, la collecte des matières recyclables est réalisée à contrat dans la plupart des arrondissements de la Ville. Cependant, en 2009, les arrondissements d'Ahuñtsic-Cartierville, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ont fait le choix d'assurer la collecte des matières recyclables par leurs propres ressources (en régie).

¹ En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chapitre E-20.001), les compétences en matière de gestion des matières résiduelles se répartissent ainsi : les villes liées et les arrondissements de la Ville sont responsables de la collecte des matières résiduelles vers les sites de récupération ou d'élimination déterminés par l'agglomération. Cette dernière est, quant à elle, responsable de la valorisation et de l'élimination des matières résiduelles et de tout autre élément de leur gestion si elles sont dangereuses.

² Dans le présent rapport d'audit, afin d'alléger le texte, nous utilisons le terme « collecte » pour désigner les activités de collecte et de transport.

³ Le papier journal, le papier fin, le carton ondulé ou plat, les circulaires, les revues, les magazines, les boîtes de céréales, les cartons à œufs, les bottins téléphoniques, les livres, les sacs de papier brun et toute autre matière de même nature.

⁴ Les pots ou les bouteilles en verre, les récipients de boissons gazeuses, d'eau de source, de produits alimentaires, d'entretien ménager, de beauté et de santé, les pots de jardinage.

⁵ Les boîtes de conserve et les canettes d'aluminium, tous les couvercles de métal.

⁶ Les contenants de jus et de produits laitiers, les sacs d'emballage, d'épicerie et de suremballage, les sacs à pain, les sacs de produits alimentaires et les sacs de nettoyage à sec.

Cependant, l'arrondissement du Sud-Ouest, après avoir assuré ce service en régie sur l'ensemble de son territoire de 2009 à 2011, a décidé, à partir de 2012, de confier de nouveau à contrat la collecte des matières recyclables sur une partie de son territoire, tout en continuant à assumer la collecte en régie sur l'autre partie. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a, quant à lui, amorcé la collecte des matières recyclables en régie sur une partie de son territoire en 2009, pour l'étendre à l'ensemble de son territoire en 2010. À la différence des trois autres arrondissements, il a continué d'assurer en régie, sur une partie de son territoire, la collecte des déchets d'origine domestique.

Les arrondissements qui ont choisi de recourir à leurs propres ressources pour réaliser la collecte des matières recyclables assuraient déjà, sur une partie de leur territoire, la collecte des déchets d'origine domestique en régie avant de la confier en totalité à contrat, à l'exception de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, qui a continué d'assurer la collecte des déchets d'origine domestique sur une partie de son territoire. Ces arrondissements ont procédé par un transfert des ressources affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables. Les principaux éléments évoqués par les arrondissements quant à la motivation de leur choix de rendre ce service en régie plutôt qu'à contrat sont :

- Le contexte de la RASOP (revue des activités, des services, des opérations et des programmes), dont l'objectif était de réduire les coûts de fonctionnement dans le cas de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- L'occasion de réduire les coûts tout en respectant le plancher d'emploi;
- Les coûts élevés de la santé et sécurité au travail (SST) constatés dans les opérations de collecte des déchets d'origine domestique;
- La motivation des employés qui considéraient la collecte des déchets d'origine domestique comme un travail non valorisant;
- L'anticipation d'une augmentation importante des coûts à l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables en cours.

Une consultation effectuée dans le cadre du présent audit auprès des 15 autres arrondissements en vue de nous enquêter des raisons qui les ont motivés à ne pas considérer l'option d'effectuer la collecte des matières recyclables en régie a permis d'obtenir les informations suivantes :

- Avant 2009, tous les arrondissements, à l'exception de celui de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, lequel assumait en régie la collecte des déchets d'origine domestique sur une partie de son territoire, confiaient 100 % de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables à contrat;

- Tous ont indiqué que recourir à ce mode de collecte occasionnerait pour eux l'embauche de ressources humaines et l'acquisition d'équipements additionnels qui engendreraient des coûts supplémentaires;
- Tous anticipaient ou craignaient une augmentation des coûts de la SST et des heures supplémentaires;
- Deux arrondissements, soit LaSalle et Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, ont envisagé de confier la collecte des matières recyclables en régie. Ce choix est cependant resté à l'étape de la réflexion.

Ainsi, compte tenu des enjeux (la qualité des services aux citoyens, l'économie à réaliser, l'expertise interne, etc.) inhérents au choix d'effectuer cette opération en régie, nous avons jugé opportun d'entreprendre le présent audit afin d'avoir l'assurance que cette décision était judicieuse et pertinente et qu'elle permettait aux arrondissements concernés de réaliser les économies potentielles anticipées.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif de s'assurer que le choix des arrondissements de procéder à la collecte des matières recyclables avec leurs propres ressources humaines et matérielles (en régie) est appuyé par des analyses concluantes en ce qui concerne la rentabilité financière et l'efficacité opérationnelle.

À cette fin, nous avons concentré notre audit sur les arrondissements qui ont opté pour réaliser la collecte des matières recyclables par leurs propres employés, soit les arrondissements d'Ahunsi-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. La période concernée par cet audit se situe de 2009 à 2013 inclusivement. Avant cette période, cette activité était plutôt réalisée à contrat. Nous avons examiné la documentation que ces arrondissements ont produite en vue d'appuyer leur décision d'effectuer la collecte des matières recyclables en régie. Nous avons également examiné l'application de certaines clauses de la convention collective relatives au transfert d'activités accomplies à contrat vers un mode en régie, les mécanismes mis en place pour le suivi de cette activité ainsi que les données financières obtenues durant cette période de référence (2009-2013).

De plus, nous avons procédé à une consultation téléphonique auprès des 15 autres arrondissements en vue de nous enquérir des raisons qui les motivent à continuer à confier à contrat la collecte des matières recyclables.

3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des lacunes au cours des analyses par rapport au choix d'opter pour la collecte des matières recyclables en régie. Les points ci-après résument nos constatations de façon globale pour les quatre arrondissements concernés, en ce qui a trait :

- À la réalisation des analyses montrant les avantages de confier en régie l'ensemble des opérations liées à la collecte des matières recyclables (section 4.1) :
 - Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal et du Sud-Ouest ont réalisé une analyse sommaire ou incomplète afin d'appuyer leur décision de réaliser en régie cette activité;
 - L'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension n'a pas produit d'analyse formelle en vue d'appuyer son choix;
 - Les analyses ne tiennent pas compte des liens de causalité entre l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique (transfert du mode en régie à celui à contrat) et celle de la collecte des matières recyclables (transfert du mode à contrat à celui en régie).

- À la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance obtenue par le transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie et de mécanismes de reddition de comptes (section 4.2) :
 - Aucun arrondissement n'a mis en place de mécanismes périodiques de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle dans le cadre du transfert de cette activité;
 - Aucun arrondissement n'a produit de façon formelle et structurée de rapport de reddition de comptes.

4. Constatations détaillées et recommandations

Les quatre arrondissements ont consacré, de 2009 à 2013, des sommes totales de 33,8 M\$ à la collecte des matières recyclables en régie selon les données qu'ils nous ont transmises. Le tableau 1 présente, pour chacun des quatre arrondissements visés par nos travaux, les sommes réelles consacrées annuellement.

**Tableau 1 – Collecte des matières recyclables en régie
Coûts réels de 2009 à 2013
(en milliers de dollars)**

Arrondissement	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ahuntsic-Cartierville	2 432,6	2 220,6	2 425,3	2 216,7	2 223,8	11 519,0
Le Plateau-Mont-Royal ^[a]	1 039,2	1 406,0	1 325,3	1 432,1	1 443,4	6 646,0
Le Sud-Ouest ^[b]	1 562,3	1 579,9	1 632,9	1 171,5	1 042,4	6 989,0
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	1 706,5	1 621,2	1 689,0	1 808,6	1 838,2	8 663,5
Total	6 740,6	6 827,7	7 072,5	6 628,9	6 547,8	33 817,5

^[a] En 2009, la collecte des matières recyclables était réalisée en régie seulement sur une partie du territoire. Depuis 2010, cette activité s'effectue en régie sur la totalité du territoire.

^[b] Depuis 2012, la collecte des matières recyclables est confiée à contrat sur une partie du territoire.

Source : Données transmises par les arrondissements.

4.1. Analyses appuyant la décision de transférer la collecte des matières recyclables en régie

Le choix de confier la collecte des matières recyclables en régie, alors qu'elle a toujours été réalisée à contrat, est une décision d'orientation stratégique qui nécessite une évaluation préalable des coûts ainsi qu'une approbation formelle du conseil d'arrondissement. Afin de déterminer si ce choix s'est accompagné d'un tel mécanisme, nous avons examiné les dimensions suivantes. Premièrement, nous avons consulté les analyses élaborées par les arrondissements qui montrent les avantages de confier en régie l'ensemble des opérations liées à la collecte des matières recyclables. Deuxièmement, nous nous sommes assurés que toutes les données opérationnelles qui appuient ces analyses sont complètes, fiables et vérifiables. Troisièmement, nous avons vérifié que les unités d'affaires ont documenté leurs analyses et leurs recommandations et les ont présentées formellement au conseil d'arrondissement en vue de statuer sur l'orientation à prendre.

4.1.A. Contexte et constatations

4.1.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Avant le changement des modes opératoires dans la gestion des matières résiduelles (collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables), la collecte des déchets d'origine domestique était assurée à 57 % à contrat, pour un coût annuel de 930 800 \$, et à 43 % en régie, pour un coût annuel de 1 746 600 \$, soit un total de 2 677 400 \$ pour l'année 2008. En ce qui concerne la collecte des matières recyclables, celle-ci était réalisée à 100 % à contrat pour un montant de 1 483 700 \$ pour 2008. Dans

l'ensemble, les coûts de la collecte des matières résiduelles s'élevaient à 4 161 100 \$⁷ en 2008.

En 2008, à l'approche de l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables en cours (2003-2008) dans l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, la direction avait entrepris une réflexion visant à revoir les façons de faire de cette activité. À cet égard, une analyse économique présentée sous la forme d'un scénario budgétaire avait été menée conjointement par la Direction des travaux publics et de l'aménagement urbain et la Division de l'administration, des relations avec les citoyens et du greffe de la Direction de la performance, des relations avec les citoyens, du greffe et des services administratifs. Cette analyse posait comme hypothèse de base que tout le personnel affecté à la collecte des déchets d'origine domestique serait transféré à la collecte des matières recyclables, soit 24 personnes.

Pour appuyer ces conclusions, l'analyse s'est basée sur les données budgétaires et opérationnelles de la collecte des déchets d'origine domestique, telles que :

- le coût de la main-d'œuvre et des charges sociales (30 %) relatif à l'utilisation des cols bleus (chauffeurs et éboueurs);
- le coût des équipements (location de camions tasseurs ou achat de camions);
- une estimation sommaire des coûts de carburant.

Enfin, l'analyse anticipait les avantages suivants : une économie potentielle significative pour l'arrondissement et la baisse prévisible du coût de la SST. Elle mettait de l'avant également les écueils à surmonter, soit :

- les négociations à venir avec le syndicat des cols bleus;
- l'achat d'équipements supplémentaires (camions);
- la réorganisation des territoires (10 territoires de collecte sélective pour huit équipes en régie) au moyen de la proposition de nouvelles routes de collecte.

Cette analyse est sommaire et incomplète, car elle omet de prendre en considération les coûts relatifs à la SST, à l'acquisition des camions (amortissement), aux coûts d'exploitation (carburant et entretien) additionnels en fonction de la flotte de camions tasseurs, aux heures supplémentaires et aux frais de gestion et d'administration.

Même si nous disposons d'un document intitulé *Évaluation du transfert de la collecte sélective en régie à 100 %*, daté du 8 mai 2007, et d'un sommaire décisionnel mentionnant que la collecte des matières recyclables sera effectuée en régie, nous n'avons pas eu

⁷ Document produit par l'arrondissement intitulé *Évaluation du transfert de la collecte sélective en régie à 100 %*, 8 mai 2007.

l'assurance que les élus de l'arrondissement ont été informés clairement des coûts pour chacune des activités de collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables de 2008 à 2009 et de l'évolution des coûts.

Quant à l'évaluation des économies potentielles, ces dernières ont été estimées sur la base que les équipes (24 personnes) de la collecte des déchets d'origine domestique prendraient en charge la collecte sélective sans ajout ou réduction du personnel col bleu et sans aucun investissement additionnel. Ces « économies potentielles » de 552 900 \$ anticipées ont été calculées à partir des coûts du contrat de la collecte sélective en cours en 2008, soit 1 483 700 \$, desquels ont été retranchés les coûts additionnels pour assurer la collecte à 100 % à contrat des déchets d'origine domestique (passage de 57 % à contrat vers 100 %), soit 930 800 \$. La comparaison des coûts aurait dû s'effectuer avec ceux de la collecte des matières recyclables avant et après le changement du mode opératoire.

Le tableau 2 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables.

Tableau 2 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables
Période de 2007 à 2013
(en milliers de dollars)

	Situation historique		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collecte des déchets d'origine domestique							
Contrat (100 %) ^[a]	–	–	3 434,3	3 571,7	3 714,5	3 863,1	4 017,6
Contrat (57 %)	925,6	930,8	–	–	–	–	–
Régie (43 %)	1 707,9	1 746,6	–	–	–	–	–
Total	2 633,5	2 677,4	3 434,3	3 571,7	3 714,5	3 863,1	4 017,6
Variation			28 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Collecte des matières recyclables							
Contrat (100 %)	1 467,5	1 483,7	–	–	–	–	–
Régie (100 %)	–	–	2 432,6	2 220,6	2 425,3	2 216,7	2 223,8
Total	1 467,5	1 483,7	2 432,6	2 220,6	2 425,3	2 216,7	2 223,8
Variation			64 %	- 9 %	9 %	- 9 %	0,3 %
Collecte des matières résiduelles							
Total global	4 101,0	4 161,1	5 866,9	5 792,3	6 139,8	6 079,8	6 241,4
Variation			41 %	- 1 %	6 %	- 1 %	3 %

^[a] Selon le sommaire décisionnel (1084656007) attribuant un contrat de collecte des déchets d'origine domestique pour cinq ans.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de 2008 à 2013 nous amène à formuler les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Le coût global est passé de 2 677 400 \$ en 2008 à 3 434 300 \$ en 2009, soit une augmentation de 28 %. Cette variation est liée principalement à l'augmentation du territoire confié à 100 % à contrat, dont une partie était assurée en régie en 2008, ainsi qu'à l'intégration des encombrants à la collecte des déchets.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Le coût global est passé de 1 483 700 \$ en 2008 à 2 432 600 \$ en 2009, soit une augmentation de 64 %. Cet état de fait résulte du transfert intégral des ressources humaines (24 personnes) qui étaient affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables ainsi que de la location d'équipements additionnels.

Les fluctuations constatées de 2010 à 2012 sont principalement dues aux variations des heures supplémentaires et des coûts d'entretien des équipements roulants.

De façon globale, le coût de la collecte des matières résiduelles, qui était de 4 161 100 \$ en 2008 est passé en 2009 à 5 866 900 \$, soit une augmentation de 41 %.

4.1.2. Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Au moment où l'arrondissement a amorcé des changements dans les modes opératoires concernant la collecte des matières résiduelles, à partir de 2009, la collecte des déchets d'origine domestique était assurée en partie à contrat pour un coût annuel, en 2008, de 853 900 \$, et en partie en régie pour un coût annuel de 3 005 600 \$, soit un total de 3 859 500 \$. En ce qui concerne la collecte des matières recyclables, cette activité était réalisée à 100 % à contrat, en 2008, pour un montant annuel de 2 140 400 \$. Dans l'ensemble, les coûts pour la collecte des matières résiduelles s'élevaient à 5 999 900 \$ en 2008.

Le passage de la collecte des matières recyclables à contrat vers la collecte effectuée en régie à 100 % s'est effectué sur deux années. Un premier transfert de 15,8 années-personnes, qui étaient affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la

collecte des matières recyclables, a eu lieu en 2009, et un second transfert de 6,2 années-personnes a été effectué en 2010. Ce changement, qui s'est fait dans le cadre de la RASOP, a permis la réduction des effectifs à moyen terme de 4,5 années-personnes affectées à la collecte des déchets d'origine domestique, comme le présente le tableau 3.

Tableau 3 – Évolution des effectifs au cours de la RASOP affectés à la collecte des matières résiduelles
Période de 2008 à 2010
(en années-personnes)

	2008	2009	2010
Collecte des déchets d'origine domestique en régie	50,5	31,3	24,0
Collecte des matières recyclables en régie		15,8	22,0
Total	50,5	47,1	46,0

Source : Données transmises par l'arrondissement.

Le choix de procéder à ces changements est le fruit d'une réflexion des gestionnaires et des élus, lesquels arrivaient aux conclusions suivantes :

- Exécuter en régie la totalité de l'activité de collecte des matières recyclables;
- Intégrer la collecte des gros morceaux dans les contrats privés;
- Éliminer une des deux collectes de déchets d'origine domestique pour une période de six mois;
- Apporter des changements à un certain nombre de modalités opérationnelles, tels que :
 - les modalités d'exécution de la collecte et le type de contenant utilisé par les citoyens,
 - une collecte répartie sur cinq jours et effectuée de jour,
 - une collecte des matières recyclables en vrac (auparavant les citoyens triaient les matières recyclables).

Par rapport à la documentation qui appuie la prise de décision, nous faisons les constatations suivantes :

- Les paramètres ayant servi à l'analyse proviennent principalement des données budgétaires de l'arrondissement et des résultats de la revue des activités sur les services de collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables réalisée dans le cadre de la RASOP;
- Comme dans le cadre de la RASOP, l'élément central de préoccupation étant la réduction des effectifs, l'analyse a pris en compte essentiellement les données relatives à la masse salariale. Elle a omis l'examen d'autres coûts qui sont essentiels à la prise de décision (p. ex. l'entretien des équipements, le carburant, les heures supplémentaires).

Le tableau 4 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables durant les différentes phases d'implantation de la stratégie opérationnelle.

Tableau 4 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables
Période de 2007 à 2013
(en milliers de dollars)

	Situation historique		Situation durant la période d'implantation de la collecte des matières recyclables en régie		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collecte des déchets d'origine domestique							
Contrat	800,1	853,9	1 939,0	2 222,6	2 226,9	2 232,1	2 243,1
Régie	2 970,4	3 005,6	2 334,1	1 922,4	1 775,4	1 434,6	953,6
Total	3 770,5	3 859,5	4 273,1	4 145,0	4 002,3	3 666,7	3 196,7
Variation			11 %	- 3 %	- 3 %	- 8 %	- 13 %
Collecte des matières recyclables							
Contrat ^[a]	1 930,1	2 140,4	538,6	159,7	–	–	–
Régie ^[a]	–	–	1 039,2	1 406,0	1 325,3	1 432,1	1 443,4
Total	1 930,1	2 140,4	1 577,8	1 565,7	1 325,3	1 432,1	1 443,4
Variation			- 26 %	- 1 %	- 15 %	8 %	0,8 %
Collecte des matières résiduelles							
Total global	5 700,6	5 999,9	5 850,9	5 710,7	5 327,6	5 098,8	4 640,1
Variation			- 2 %	- 2 %	- 7 %	- 4 %	- 9 %

^[a] Collecte des matières recyclables effectuée à 100 % à contrat pour les années 2007 et 2008; partagée entre les modes à contrat et en régie pour l'année 2009; et effectuée à 100 % en régie à partir de 2010.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

À partir de 2009, l'arrondissement a accru progressivement le coût de la collecte des déchets d'origine domestique à contrat, soit une augmentation de 1,4 M\$ de 2008 à 2011, tout en conservant la collecte des déchets d'origine domestique en régie dans une proportion moindre, soit une diminution de 1,2 M\$ pour la même période.

De façon générale, l'augmentation de 11 % observée de 2008 à 2009 pour les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique (à contrat et en régie) est liée à

l'augmentation du territoire confié à contrat. Par la suite, une diminution graduelle des coûts s'est opérée en fonction du transfert des ressources consacrées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables pour les années 2009 et 2010.

À partir de 2012, l'arrondissement a introduit progressivement la collecte des déchets organiques en régie, ce qui a eu pour effet de réduire les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique en régie de 2011 à 2013. L'effet général de ce changement a eu comme résultante la diminution des coûts globaux de la collecte des déchets d'origine domestique qui sont passés de 3,9 M\$ en 2008 à 3,2 M\$ en 2013.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

L'arrondissement a complété l'implantation de la collecte des matières recyclables en régie en 2010. Cela a entraîné une réduction des montants consacrés à cette activité, passant de 2 140 400 \$ en 2008 à 1 325 300 \$ en 2011, soit une diminution globale de 38 %.

De façon générale, comme le présente le tableau 4, l'arrondissement a réduit ses coûts de collecte des matières résiduelles de 5 % de 2008 à 2010, soit de 5 999 900 \$ à 5 710 700 \$, sans toutefois avoir considéré l'ensemble des coûts. La diminution a continué pour les années subséquentes, notamment en raison de l'introduction de la collecte des déchets organiques.

4.1.3. Arrondissement du Sud-Ouest

Jusqu'en 2008, la collecte des déchets d'origine domestique était réalisée à contrat (70 %) et en régie (30 %), et la collecte des matières recyclables était assurée à 100 % à contrat. À partir de 2009, l'arrondissement a procédé à des changements dans les modes opératoires de ces collectes à deux reprises.

Dans un premier temps, à partir de 2009 et jusqu'en 2011, l'arrondissement a opté pour que la collecte des matières recyclables soit réalisée à 100 % en régie et que la collecte des déchets d'origine domestique, des encombrants et des résidus verts soit réalisée à 100 % à contrat.

Par la suite, à partir de 2012, l'arrondissement a partagé son territoire en deux secteurs⁸ et a pris la décision d'assurer sur chacun des deux secteurs les différentes collectes selon la formule suivante :

- Collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants : à contrat et en régie;
- Collecte des matières recyclables : à contrat et en régie;
- Collecte des dépôts sauvages, des matériaux de construction, des résidus verts et des paniers de rues : en régie.

Ces changements de mode opératoire dans la gestion de la collecte des matières résiduelles ont été appuyés par des analyses.

La première analyse, qui concerne le premier changement (2009), a été présentée en septembre 2008⁹ aux élus. Pour assurer la collecte des matières recyclables à 100 % en régie, l'analyse recommandait la réaffectation de trois camions tasseurs, la location de trois autres camions et le transfert de 18 employés à cette activité. Elle proposait également des paramètres opérationnels pertinents (la fréquence hebdomadaire de ramassage par type de collecte, l'adaptation des camions provenant de la collecte des déchets d'origine domestique, un plan de communication interne et externe visant les citoyens, etc.). Finalement, cette analyse estimait les coûts de la collecte des matières recyclables à 1 556 020 \$ et anticipait pour l'arrondissement des économies de 177 255 \$.

Selon notre compréhension de la documentation transmise par l'arrondissement, cette évaluation prenait en compte les coûts directs (masse salariale et autres) et les coûts indirects, principalement les coûts de la SST. Devant l'absence de coûts détaillés, nous n'avons pas obtenu l'évidence que les coûts liés à l'entretien et à l'opération des équipements ainsi que les frais de gestion ont été pris en compte dans les montants estimés proposés.

La seconde analyse, qui concerne le deuxième changement (2012), répondait principalement à une préoccupation de la propreté dans le modèle de gestion des matières résiduelles. En effet, depuis 2009, l'arrondissement effectuait la collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants deux fois par semaine et la collecte des matières recyclables une fois par semaine pour chaque unité d'occupation. Ainsi, des matières résiduelles se retrouvaient trois jours sur sept sur les trottoirs puisque les journées des collectes n'étaient pas les mêmes.

⁸ Secteur 1 : situé au sud du canal de Lachine et représentant 65 % du territoire de l'arrondissement. Secteur 2 : situé au nord du canal de Lachine et représentant 35 % du territoire de l'arrondissement.

⁹ Présentée par la Direction des travaux publics de l'arrondissement en 2008 en prenant comme année de référence 2007.

Devant cet état de fait, la Direction des travaux publics a effectué une analyse¹⁰ globale de sa gestion des matières résiduelles sur son territoire. L'environnement, les coûts et la propreté étaient des critères d'évaluation. L'orientation retenue en matière de modèle de gestion des matières résiduelles a consisté à passer de deux collectes pour les déchets d'origine domestique et les encombrants par semaine à une seule, et à ce que cette collecte soit effectuée la même journée que celle des matières recyclables. Ainsi, des matières résiduelles ne se retrouvaient qu'un seul jour sur sept sur les trottoirs.

Pour s'assurer d'une bonne coordination entre, d'une part, la collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants et, d'autre part, la collecte des matières recyclables, le territoire de l'arrondissement a été séparé en deux secteurs où les collectes des déchets d'origine domestique et des matières recyclables seraient réalisées à contrat sur l'un des secteurs tandis que sur l'autre ces activités seraient réalisées en régie. Chaque unité d'occupation serait desservie selon le nouveau modèle de gestion, soit une seule collecte au cours d'une même journée de la semaine. Avec ce modèle, la Direction des travaux publics anticipait une réduction du coût global de la collecte des matières résiduelles (déchet d'origine domestique et matières recyclables) de 557 417 \$, soit une réduction de 16 % des coûts obtenus en 2011, lesquels étaient estimés à 3 446 580 \$.

Le tableau 5 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables en fonction des différents changements dans la stratégie opérationnelle.

¹⁰ Présentée par la Direction des travaux publics de l'arrondissement le 11 août 2011.

Tableau 5 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables
Période de 2007 à 2013
(en milliers de dollars)

	Situation historique où la collecte des matières recyclables était à 100 % à contrat		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie			Situation après la séparation du territoire en deux secteurs et où la collecte des matières résiduelles était à la fois à contrat et en régie	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collecte des déchets d'origine domestique							
Contrat ^[a]	1 715,9	1 779,2	1 848,3	1 902,5	2 088,1	1 155,6	710,4
Régie ^[b]	511,6	517,7	–	–	–	1 004,1	1 389,8
Total	2 227,5	2 296,9	1 848,3	1 902,5	2 088,1	2 159,7	2 100,2
Variation			- 20 %	3 %	10 %	3 %	- 3 %
Collecte des matières recyclables							
Contrat ^[c]	966,2	976,6	–	–	–	337,6	469,3
Régie ^[c]	–	–	1 562,3	1 579,9	1 632,9	1 171,5	1 042,4
Total	966,2	976,6	1 562,3	1 579,9	1 632,9	1 509,1	1 511,7
Variation			60 %	1 %	3 %	- 8 %	0,2 %
Collecte des matières résiduelles							
Total global	3 193,7	3 273,5	3 410,6	3 482,4	3 721,0	3 668,8	3 611,9
Variation			4 %	2 %	7 %	- 1 %	- 2 %

^[a] Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire à contrat pour les années 2007, 2008, 2012 et 2013. De 2009 à 2011, la collecte a été réalisée à contrat sur l'ensemble du territoire.

^[b] Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire en régie pour les années 2007, 2008, 2012 et 2013.

^[c] Collecte des matières recyclables réalisée à 100 % à contrat pour les années 2007 et 2008 et à 100 % en régie de 2009 à 2011. À partir de l'année 2012, la collecte a été assurée selon le modèle mixte à contrat et en régie sur le territoire de l'arrondissement qui a été séparé en deux secteurs.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, en tenant compte des changements dans les modes opératoires, nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Les montants consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique sont passés de 2 296 900 \$ en 2008 à 1 848 300 \$ en 2009, soit une diminution de 20 %, variation principalement due au transfert des ressources qui assuraient la collecte des déchets d'origine domestique en régie. Les coûts des contrats de 2008 à 2009 ont augmenté de 4 %, passant de 1 779 200 \$ à 1 848 300 \$, à la suite de l'augmentation du territoire à couvrir à 100 % à contrat.

Par la suite, au cours du deuxième changement opéré en 2012, les montants totaux consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique, comme le présente le tableau 5, sont passés de 2 088 100 \$ en 2011 à 2 159 700 \$ en 2012, soit une augmentation de 3 % due à la reprise, en partie, en régie de la collecte des déchets d'origine domestique. En effet, le coût de cette activité en régie est passé à 1 004 100 \$ en 2012, tandis qu'il a diminué à 1 155 600 \$ à contrat.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Au cours du premier changement opéré en 2009, la collecte des matières recyclables est passée de 100 % à contrat à 100 % en régie, ayant une répercussion sur les coûts qui ont varié de 976 600 \$ en 2008 à 1 562 300 \$ en 2009, soit une augmentation de 60 %.

Au cours du deuxième changement opéré en 2012, avec la formule mixte où la collecte des matières recyclables était à contrat sur une partie du territoire et en régie sur l'autre partie, les coûts de la collecte des matières recyclables sont passés de 1 632 900 \$ en 2011 à 1 509 100 \$ en 2012, soit une diminution de 8 %.

La variation constatée en 2009 pour les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables peut se prêter à l'analyse pour les changements opérés dans les modes opératoires, soit le passage de 100 % à contrat à 100 % en régie, alors que les autres paramètres sont demeurés inchangés (le nombre de collectes, le nombre de jours de collecte, etc.). Dans le cas du deuxième changement, l'analyse des variations constatées est plus complexe, car il faut tenir compte des proportions (%) des collectes assurées à contrat par rapport à celles en régie, des paramètres opérationnels (une seule collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables par jour, le même jour et en même temps, une fois par semaine) qui influent directement sur les coûts de la collecte, quel que soit le mode utilisé (à contrat par opposition à en régie).

De façon générale, comme le présente le tableau 5, si on compare les coûts de la collecte des matières résiduelles, ceux-ci ont augmenté de 10 % de 2008 à 2013, soit de 3 273 500 \$ à 3 611 900 \$.

4.1.4. Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Au moment où l'arrondissement a amorcé des changements dans les modes opératoires concernant la collecte des matières résiduelles à partir de 2009, la collecte des matières recyclables était réalisée à 100 % à contrat pour un montant de 1 821 800 \$ en 2008. En ce

qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique, elle était assurée en partie à contrat pour un coût annuel de 2 894 600 \$ et en partie en régie au coût annuel de 3 200 000 \$¹¹, pour un coût total de 6 094 600 \$. Dans l'ensemble, les coûts des collectes des matières résiduelles s'élevaient à 7 916 400 \$ en 2008.

C'est au terme de l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables que la Direction des travaux publics, anticipant une augmentation potentielle des coûts de ces contrats, a fait une analyse afin d'examiner la pertinence de confier la collecte des matières recyclables en régie. Cependant, malgré notre demande, nous n'avons pas obtenu de document formel de cette analyse.

Les personnes rencontrées nous ont présenté ce qui semble être une reconstitution des sommes consacrées à la collecte des matières recyclables depuis 2006. Des notes explicatives de la méthodologie utilisée pour les estimations nous ont été transmises. Celles-ci documentaient les éléments suivants :

- La main-d'œuvre, à laquelle ont été ajoutés les coûts relatifs aux charges sociales;
- La location de camions;
- Les coûts de réparations de la flotte (10 camions tasseurs);
- Le carburant, pour lequel certaines données ont été obtenues par extrapolation.

La consultation des sommaires décisionnels (2009, 2010 et 2011) relatifs à la location ou à l'achat d'équipements pour la collecte des matières recyclables montre que l'arrondissement a procédé progressivement à ces locations ou acquisitions, ce qui traduit qu'il n'y avait pas de document de base estimant les besoins au moment du choix de procéder en régie pour la collecte des matières recyclables. Cependant, dans le sommaire décisionnel de 2009¹² demandant l'octroi d'un contrat de location pour un camion à rebuts, la mention suivante se trouve sous la rubrique « Justification » :

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Direction des travaux publics a effectuée [sic] un changement majeur dans l'organisation de ses collectes. En effet, la collecte des matières [recyclables] est maintenant effectuée [sic] totalement en régie alors que la collecte des déchets [d'origine domestique] est maintenant effectuée par des entrepreneurs.

En conclusion, nous n'avons pas retracé l'évidence qu'une analyse structurée et bien documentée aurait été préparée et présentée aux élus pour la prise de décision.

¹¹ Les coûts de 3 200 000 \$ incluent les déchets d'origine domestique, les encombrants, les résidus verts, la collecte de sapins et des paniers de rues.

¹² GDD 1091309007.

Le tableau 6 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables de 2007 à 2013 en fonction des différents changements dans la stratégie opérationnelle.

Tableau 6 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables
Période de 2007 à 2013
(en milliers de dollars)

	Situation historique		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collecte des déchets d'origine domestique							
Contrat ^[a]	2 830,2	2 894,6	2 993,8	3 184,2	3 225,1	3 356,9	3 430,5
Régie ^[b]	3 240,2	3 200,0	–	–	–	–	–
Total	6 070,4	6 094,6	2 993,8	3 184,2	3 225,1	3 356,9	3 430,5
Variation			- 51 %	6 %	1 %	4 %	2 %
Collecte des matières recyclables							
Contrat (100 %)	1 756,4	1 821,8	–	–	–	–	–
Régie (100 %)	–	–	1 706,5	1 621,2	1 689,0	1 808,6	1 828,2
Total	1 756,4	1 821,8	1 706,5	1 621,2	1 689,0	1 808,6	1 828,2
Variation			- 6 %	- 5 %	4 %	7 %	1 %
Collecte des matières résiduelles							
Coût global	7 826,8	7 916,4	4 700,3	4 805,4	4 914,1	5 165,5	5 258,7
Variation			- 41 %	2 %	2 %	5 %	2 %

^[a] Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire à contrat pour les années 2007 et 2008. De 2009 à 2013, cette collecte a été réalisée à 100 % à contrat sur l'ensemble du territoire.

^[b] Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire en régie pour les années 2007 et 2008.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts pour la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, en tenant compte des changements dans les modes opératoires, nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Relativement au changement opéré en 2009, les montants consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique à contrat ont augmenté de 3 %, passant de 2 894 600 \$ en 2008 à 2 993 800 \$ en 2009, ce qui, à notre sens, soulève un sérieux questionnement sur la validité des données que l'arrondissement nous a transmises, d'autant plus que cette collecte concerne 100 % du territoire. De plus, la collecte des déchets d'origine domestique, dans la partie du territoire anciennement assurée en régie, coûtait à l'arrondissement 3 200 000 \$.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Le passage, en 2009, de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie s'est traduit par une réduction des montants consacrés à cette activité de 115 300 \$ (6 %), passant de 1 821 800 \$ en 2008 à 1 706 500 \$ en 2009.

4.1.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, dans le cadre des transferts de toutes activités réalisées à contrat vers le mode en régie, de considérer toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs avant d'adopter une nouvelle stratégie opérationnelle.

Réponses des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Compilation et analyse budgétaire (financières, matérielles et ressources humaines) par activité. (Échéancier prévu : octobre 2015)

Compilation et analyse des requêtes et des plaintes par activité. (Échéancier prévu : octobre 2015)

Production de rapport faisant état de la situation en prévision de l'élaboration d'une stratégie opérationnelle. (Échéancier prévu : octobre 2015)

ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL

L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal s'engage à considérer toutes les composantes des coûts ainsi que de divers aspects qualitatifs avant d'adopter une nouvelle stratégie opérationnelle, et ce, dans le cadre du transfert de toutes les activités réalisées à contrat vers le mode en régie. (Échéancier prévu : décembre 2015)

ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

Lors de la prochaine analyse en vue de récupérer en régie certaines activités effectuées par l'entreprise privée, nous nous assurerons d'inclure l'ensemble des composantes touchées par le changement possible.

En 2012, nous avons opté pour une approche globale. L'arrondissement du Sud-Ouest a préconisé une méthode d'analyse tenant compte de l'ensemble des collectes des matières résiduelles sur son territoire; déchets, recyclage, panier de rues, résidus verts et résidus de Construction-Rénovation-Démolition. Malgré cela, nous avons constaté lors de notre comptabilisation de ces coûts que nous étions dans

l'impossibilité de chiffrer de façon individuelle chacune des composantes. Nous avons donc dû nous rabattre sur des données globales, ce qui a eu pour effet de sous-estimer certaines composantes.

Depuis cette situation, avec le service des finances, nous travaillons à ce que les coûts attribués pour chacune des composantes de l'activité de collecte des matières résiduelles soient bien identifiés tant en prévision qu'en dépenses réelles. Ainsi nous serons en mesure, au prochain changement, d'avoir des données plus précises sur les coûts réels d'une modification opérationnelle. (Échéancier prévu : décembre 2015)

ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION

Mise à jour des données budgétaires détaillées par activité (ressources humaines, financières et matérielles) dans les différents systèmes comptables de façon à permettre de documenter les analyses préalables à la prise de décision dans l'élaboration de stratégies opérationnelles. (Échéancier prévu : octobre 2015)

4.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale, dans le cas où elle déciderait de prioriser la réalisation d'activités en régie, de développer un modèle, contenant toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs, qui servirait d'appui à l'ensemble des arrondissements pour prendre une décision éclairée et favoriser une démarche commune.

Réponse de l'unité d'affaires :

La Ville a créé le Service de la performance organisationnelle. Un des douze chantiers prioritaires est la mise en place de la gestion par activités qui a pour but de connaître les coûts complets des principales activités de la Ville. C'est sur la gestion par activités que s'appuieront, à l'avenir, les principales décisions de gestion, dont celle d'effectuer en régie ou à contrat des activités.

L'implantation de la gestion par activités s'amorcera à l'automne 2015 et s'échelonnera sur une période d'environ 3 ans. La modélisation des activités de travaux publics (comprenant la gestion des matières recyclables) devrait être complétée à 50 % au 31 décembre 2016 et à 100 % au 31 décembre 2017. (Échéancier prévu : décembre 2016 (50 %) et décembre 2017 (100 %))

4.2. Mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle et reddition de comptes

Afin d'appuyer le processus de prise de décision et de démontrer que les préoccupations des élus ont été prises en compte, les gestionnaires de chaque arrondissement se devaient

de présenter les résultats des analyses réalisées au conseil d'arrondissement. Cela traduirait un engagement de l'arrondissement au regard de la réalisation des objectifs qui sous-tendent les orientations énoncées par les élus. À cet effet, en vue d'évaluer l'efficacité des changements apportés au mode de collecte des matières recyclables, l'arrondissement se devait de mettre en place des mécanismes lui permettant de suivre l'évolution des résultats opérationnels résultant de l'effet de ces changements. Au cours de notre audit, nous avons ainsi vérifié si ces mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance ont été mis en place. Ces mécanismes devraient, entre autres, inclure des critères relatifs à la qualité des travaux effectués, à la satisfaction des citoyens, au respect des budgets ainsi qu'à la compilation de l'ensemble des coûts inhérents. Ces mêmes mécanismes devraient permettre à l'arrondissement de préparer une reddition de comptes périodique quant au suivi des opérations et des coûts pour s'assurer que la décision de maintenir ce service en régie est toujours appropriée compte tenu de l'ensemble des paramètres établis.

4.2.A. Contexte et constatations

4.2.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Dans cet arrondissement, le changement du mode de collecte des matières recyclables (à contrat vers le mode en régie) a débuté en 2009. Pour faire ce choix, la Direction des travaux publics a mené une analyse qui met de l'avant les avantages de recourir à cette solution.

Nos travaux d'audit ont permis d'établir que cette analyse a été présentée à la direction de l'arrondissement au moment de la présentation du cadre budgétaire annuel. Cependant, nous n'avons pas l'assurance que celle-ci a été l'objet d'une présentation formelle au conseil d'arrondissement.

À notre demande, nous avons obtenu les tableaux relatifs aux statistiques concernant les coûts de la SST, le tonnage moyen pour 2010 et 2011, les coûts réels annuels pour la période couvrant les années 2009 à 2013 ainsi que les lettres d'entente signées dans le cadre de la mise en place de la collecte des matières recyclables en régie.

Nous avons constaté que l'arrondissement n'a pas mis en place de mécanisme formel en vue de faire le suivi de l'évolution des paramètres opérationnels entourant la mise en place de la collecte des matières recyclables. Il est probable que les systèmes de compilation des données relatives aux coûts réels, aux accidents et aux tonnages existent. Cependant, aucun rapport intégrant les différents éléments d'information permettant de suivre l'évolution de la collecte des matières recyclables dans son ensemble n'a été produit. Nous n'avons pas

retracé un tel document. Selon notre compréhension, le suivi se fait de manière réactive à la suite d'un constat évident (incident, plainte, etc.). Il n'y a donc pas de tableau de bord pour effectuer le suivi.

En ce qui concerne la reddition de comptes, nous constatons que celle-ci n'a pas été faite dans le cadre du transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie. Selon les informations obtenues, la Direction des travaux publics prépare les rapports à la demande, mais pas de façon systématique.

4.2.2. Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, l'élément déclencheur du changement de méthode de collecte a été la RASOP effectuée en 2008. À cette occasion, l'analyse qui en a résulté avait recommandé formellement de confier la collecte des matières recyclables en régie. Ainsi, une synthèse des recommandations de la RASOP ainsi que les résultats de l'analyse avaient été présentés à la fois à la direction et au conseil d'arrondissement.

Dans le cas de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, nous avons constaté qu'il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer la performance des activités accomplies en régie. L'analyse réalisée dans le cadre de la RASOP avait mis l'accent sur la masse salariale et la réduction des effectifs. Aucun critère ou indicateur de suivi de la performance n'a été défini dans la mise en place de la collecte des matières recyclables. À notre avis, l'arrondissement aurait dû prévoir les mécanismes et les moyens pour pouvoir évaluer la performance de cette activité faite en régie.

Par ailleurs, aucun rapport intégrant les différents éléments d'information permettant de suivre l'évolution de la collecte des matières recyclables dans son ensemble n'a été produit. Il n'y a pas eu d'évaluation formelle, excepté le suivi budgétaire. En revanche, le suivi des heures supplémentaires en fonction de l'évolution du budget est fait, mais pas de façon systématique.

Pour ce qui est de la reddition de comptes, les renseignements obtenus révèlent que la direction produit un rapport annuel sur le tonnage au moment de la préparation du budget. Toutefois, nous constatons qu'aucune reddition de comptes formelle et structurée n'a été réalisée dans le cadre du transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

4.2.3. Arrondissement du Sud-Ouest

La documentation que nous avons examinée montre que la Direction des travaux publics a présenté les résultats de l'analyse réalisée en 2008 au conseil d'arrondissement. Un sommaire décisionnel mentionne de façon explicite que, depuis 2009, la collecte des matières recyclables se fait en régie. Cependant, cette décision n'a pas été l'objet d'une résolution du conseil.

En 2011, la Direction des travaux publics a effectué une analyse globale de sa gestion des matières résiduelles sur son territoire. Cette analyse s'est faite, non pas dans le cadre d'un processus d'évaluation prévue ou planifiée au moment de la mise en place de la collecte des matières recyclables en 2009, mais plutôt à la demande du conseil d'arrondissement qui cherchait une solution aux problèmes de propreté de façon générale.

De 2009 à 2011, selon la documentation obtenue, il n'y a pas eu de mécanisme systématique de suivi et d'évaluation de la performance de l'activité de collecte des matières recyclables.

À notre demande, l'arrondissement a produit les tableaux des coûts réels de la collecte des matières recyclables pour les années 2009 à 2014. Toutefois, nous n'avons obtenu aucune évidence que ceux-ci sont produits et analysés de façon systématique ou bien qu'ils sont l'objet de rapports périodiques de suivi.

En ce qui concerne la reddition de comptes, à la lumière des renseignements obtenus des personnes rencontrées au sein de l'arrondissement du Sud-Ouest, il n'y en a aucune qui a été mise en place de façon formelle concernant l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

4.2.4. Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Dans cet arrondissement, la collecte des matières recyclables en régie a commencé en janvier 2009. Les informations obtenues ne nous permettent pas d'établir qu'une analyse structurée avait été produite.

À notre demande, l'arrondissement a produit les documents suivants :

- Une reconstitution des coûts réels de la collecte des matières recyclables de 2006 à 2013;
- La lettre d'entente signée avec les cols bleus dans le cadre de la mise en place de la collecte des matières recyclables en régie (2009);

- Un état de la CSST¹³ comprenant la liste des lésions professionnelles par travailleur;
- Une liste des accidents avec une description des événements par travailleur;
- Une liste récapitulant les coûts du matériel roulant par catégorie de véhicule (2009-2013).

L'examen de ces documents nous a permis de constater que l'information, quoiqu'incomplète, est accessible. Cependant, elle n'est pas exploitée en vue de faire le suivi de l'évolution des différents coûts individuellement (coûts de la SST, coûts du matériel roulant, etc.). De plus, aucun mécanisme n'a été prévu à cet effet. En outre, aucun rapport intégrant ces données n'est produit en vue de suivre ou d'évaluer la performance globale de la collecte des matières recyclables.

Aucune reddition de comptes particulière ne s'exerce concernant l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

4.2.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de :

- **préparer formellement un bilan faisant état des résultats obtenus pour l'activité de collecte des matières résiduelles depuis l'implantation du changement de la stratégie opérationnelle en 2009;**
- **prendre les dispositions nécessaires pour que, par la suite, des rapports de gestion succincts soient périodiquement produits au regard de cette activité en régie comme à contrat;**

et ce, afin d'informer les élus de l'évolution des coûts et de s'assurer que la stratégie opérationnelle choisie représente toujours la meilleure solution.

Réponses des unités d'affaires :

ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE

Production et dépôt d'un bilan rétroactivement au 1er janvier 2009. (Échéancier prévu : octobre 2015)

Dépôt d'un rapport de suivi de gestion deux fois par année, soit janvier et juin. Soumettre les résultats aux élus. (Échéancier prévu : octobre 2015)

ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL

L'arrondissement Plateau-Mont-Royal va élaborer un rapport représentant un état des résultats comparatif de l'exercice 2007 à 2015 afin de démontrer l'évolution des

¹³ Commission de la santé et de la sécurité du travail.

coûts de l'activité de collecte des matières résiduelles depuis l'implantation de la stratégie opérationnelle en 2009. Le rapport sera préparé d'ici le 31 décembre 2015 et présenté aux élus lors d'une rencontre d'information.

De plus, l'arrondissement fournira un rapport semestriel de l'évolution des coûts de la structure des cols bleus de l'activité aux gestionnaires concernés, afin d'analyser les variations et expliquer les écarts.

Une réévaluation de la pertinence de maintenir ou non la collecte et transport des matières recyclables en régie sera faite lors des exercices préparatoires budgétaires. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

Nous présenterons aux membres du conseil, avant le 1er mai 2015, un bilan complet sur l'état des résultats concernant les deux modifications opérationnelles qui ont eu lieu depuis 2009.

Par la suite, nous déposerons aux membres du conseil et ce à chaque mois de mai, un bilan des résultats pour l'année précédente. De cette façon, le conseil sera au fait de l'évolution des coûts et en mesure, si nécessaire, de modifier les orientations avant le dépôt du budget de l'année suivante. **(Échéancier prévu : mai 2015)**

ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION

Production du bilan détaillé des résultats en deux (2) phases :

- Mise à jour des données détaillées de l'année 2015 rétroactivement au 1er janvier 2015; **(Échéancier prévu : avril 2015)**
- Mise à jour des données détaillées couvrant la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014; **(Échéancier prévu : septembre 2015)**
- Une fois le bilan complet mis à jour depuis le 1er janvier 2009 jusqu'à maintenant, production d'un rapport de gestion suivant une fréquence de deux (2) fois par année, soit en janvier et juin de chaque année. Les élus seront informés à la même fréquence. **(Échéancier prévu : octobre 2015)**

5. Conclusion générale

La principale raison qui a poussé quatre arrondissements, en 2009 et en 2010, à confier la collecte des matières recyclables sur leur territoire respectif en régie était de réaliser des économies, car certains arrondissements anticipaient des hausses importantes de coûts de la part des entrepreneurs au moment du renouvellement des contrats qui arrivaient à terme.

Nos travaux d'audit ne nous ont cependant pas démontré que leur décision reposait sur une analyse exhaustive de l'ensemble des facteurs qui auraient dû influencer sur leur choix. Dans les faits, à la suite de nos travaux, nous avons plutôt obtenu un bilan mitigé compte tenu des

données financières qui nous ont été transmises par les arrondissements. Selon ces coûts compilés, dans deux arrondissements (Ahuntsic-Cartierville et Le Sud-Ouest), les sommes consacrées à cette activité ont plutôt augmenté, alors que dans les deux autres (Le Plateau-Mont-Royal et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension), les coûts ont effectivement diminué. Toutefois, dans tous les cas, les analyses étaient incomplètes et ne prenaient pas en compte l'ensemble des coûts pertinents liés à l'activité.

Nous avons également communiqué, dans le cadre de nos travaux, avec les 15 autres arrondissements qui continuent, année après année, de confier la collecte des matières recyclables en totalité à des entrepreneurs. Tous ces arrondissements affirment qu'il serait plus onéreux de modifier cette stratégie opérationnelle et de confier en exclusivité cette activité aux ressources de la Ville. Toutefois, aucune analyse structurée appuyant leur perception ne nous a été fournie.

Il est quand même curieux de constater que la plupart des arrondissements (15) ont une perception différente de celle des quatre arrondissements ayant décidé de changer leur mode opératoire. Il est encore plus surprenant de constater que, parmi ces quatre arrondissements, au sein desquels une portion ou la totalité de cette activité est exécutée en régie, deux arrivent à la conclusion que les coûts sont plus élevés que lorsqu'ils confiaient cette activité à contrat. Pourtant, ces deux arrondissements maintiennent ce mode de fonctionnement après plusieurs années. Il y a peut-être d'autres facteurs qualitatifs qui ont été pris en considération par ces arrondissements. Nous n'avons toutefois pas retracé d'analyse documentée à cet effet.

En conséquence, nous n'avons pas la certitude que tous les éléments pertinents à la prise de décision ont été présentés aux conseils d'arrondissement pour appuyer ce changement opérationnel, d'autant plus qu'il n'était pas démontré que les arrondissements pouvaient réaliser des économies.

Ce changement de mode opératoire concernant la collecte des matières recyclables (à contrat vers le mode en régie) s'est effectué par un déplacement des ressources internes en provenance de la collecte des déchets d'origine domestique (en régie vers le mode à contrat). En cherchant à diminuer les coûts relatifs à la collecte des matières recyclables, les arrondissements ont dû compenser, pour les autres activités, ce déficit de ressources internes par l'octroi de contrats additionnels aux entrepreneurs, ce qui a invariablement entraîné une hausse des coûts pour la collecte des déchets d'origine domestique. Une méthode d'analyse globale aurait dû être réalisée afin de mesurer les effets financiers et qualitatifs inhérents à ces deux types de collectes.

De surcroît, ces quatre arrondissements n'ont pas mis en place de mécanismes leur permettant de suivre et d'évaluer la performance de chacune de ces activités afin de savoir si les économies potentielles se sont concrétisées comme anticipées et que les autres facteurs qualitatifs pris en compte étaient fondés. Un bilan périodique concernant principalement l'ensemble des coûts inhérents à la collecte des matières recyclables ainsi qu'aux déchets d'origine domestique n'a pas été communiqué aux élus de chacun des arrondissements afin qu'ils puissent s'assurer que la décision prise était toujours appropriée. Dans les circonstances, il est donc difficile de conclure sur les effets bénéfiques de ces changements de stratégie opérationnelle.

Enfin, dans le cadre de la réforme du financement des arrondissements, la Ville est à revoir ses façons de faire concernant plusieurs activités opérationnelles, notamment en ce qui a trait à l'enlèvement, au transport et au dépôt des matières résiduelles¹⁴. Il serait donc impératif, avant d'opter pour un changement de stratégie opérationnelle (en régie vers à contrat, et vice versa), de considérer toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs qui devraient être pris en compte dans l'évaluation globale. Un modèle devrait être développé par la Direction générale pour avoir l'assurance que tous les arrondissements suivent la même démarche et considèrent les mêmes composantes avant de statuer sur le mode opératoire à adopter.

¹⁴ En vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, le conseil municipal est déclaré compétent, à compter du 1^{er} janvier 2015, de l'enlèvement, du transport et du dépôt des matières résiduelles (résolution CM14 1126).