DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ET DE L'ENVIRONNEMENT

Optimisation des tournées de ramassage des déchets

Réponse aux motions de Mme Eliane Rey et de M. Philippe Martin

Rapport-Préavis n°36

Lausanne, le 9 juillet 1998

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Introduction

La Municipalité présente, par ce rapport-préavis, une demande de crédit d'étude de fr. 450 000.- pour la réalisation d'une optimisation des tournées de ramassage devant permettre à terme une économie pouvant atteindre 1,5 million de francs par an, ainsi que la réponse de la Municipalité aux motions Eliane Rey et Philippe Martin, demandant respectivement de trouver une solution économique pour la liquidation des vieux papiers et d'entreprendre une étude sur les tenants et aboutissants d'un ramassage des papiers et cartons par des entreprises privées.

2. Optimisation des tournées de ramassage des déchets

L'activité principale du centre de ramassage et de recyclage des déchets urbains (CROM) est la collecte et le transport des déchets. Il assure ces services pour:

- la population de Lausanne (prestation gratuite)
- les entreprises sises à Lausanne (prestation payante)
- les communes de la région (prestation payante)
- les entreprises sises à l'extérieur de Lausanne (prestation payante).

La Commune a l'obligation d'assurer le ramassage des déchets de la population lausannoise. Le CROM assure en outre 90% de la collecte des déchets des entreprises. Pour les prestations payantes, il se trouve dans un système de marché libre, donc de concurrence.

Pour assurer ses prestations, il dispose d'un parc de véhicules comportant 26 camions de ramassage, 1 camion multilift, 2 camions-citernes, 1 camion multilift 10 t., 1 camion 7,5 t. et 2 camionnettes. Le CROM emploie 95 personnes, dont 55 chargeurs et 27 chauffeurs.

Des mesures ont déjà été prises pour rationaliser les prestations de ramassage, ce qui a permis de diminuer de 10 à 9 le nombre de tournées de collecte d'ordures ménagères, de disposer d'un modèle informatique pour la perception de la taxe des entreprises et de diversifier l'activité du CROM

pour augmenter le temps d'utilisation des véhicules. Toutefois, un important travail de rationalisation pourrait encore être fait dans le domaine du ramassage.

La réorganisation des tournées de ramassage représente un travail important. En effet, il est nécessaire de disposer de données statistiques détaillées sur l'utilisation de chaque véhicule et d'un mode de calcul permettant de simuler et d'optimiser les tournées.

A ce jour, les modifications se préparent manuellement sur la base de l'expérience des cadres du centre de ramassage. Il en résulte un long travail de préparation. A titre d'illustration, il a fallu une année pour passer de 10 à 9 le nombre de tournées journalières de ramassage des ordures ménagères. Il convient de savoir que l'optimisation des tournées dépend d'un nombre important de facteurs qui ne cessent d'évoluer, tels que les restrictions de circulation, l'équipement des immeubles en conteneurs, l'augmentation du recyclage, l'évolution du mode de consommation, etc. De plus, les horaires actuels de ramassage ne correspondent plus forcément aux attentes de la population.

Différentes études entreprises dans le cadre de travaux de diplômes d'étudiants, ou d'une étude comparative avec d'autres villes européennes, démontrent que le potentiel d'économies résultant d'une réorganisation du ramassage pourrait atteindre 20% (soit environ 1,5 million par an), tout en maintenant la qualité des prestations offertes à la population. En effet, une réorganisation des ramassages permettra une diminution des kilomètres parcourus, du nombre de véhicules nécessaires et des heures supplémentaires effectuées par le personnel.

Pour ce faire, il sera nécessaire de recourir à un mode de planification informatisé, basé à la fois sur une banque de données géographiques (rues, bâtiments, typologie des rues) et une banque de données propre à chaque type de collecte (durée de vidage, contraintes, lieux de traitement, etc.). Il est prévu d'utiliser pour cela le logiciel *Intertour Entsorgung*, déjà opérationnel dans plusieurs grandes villes européennes.

Le coût de la mise en place de ce logiciel, de la saisie des données de base et de la planification de nouvelles tournées pour les ordures ménagères, le papier et les déchets végétaux est estimé à fr. 450 000.-. La durée de ce travail est d'environ 12 à 18 mois. Il sera ensuite possible d'adapter régulièrement, de manière interne, les tournées en fonction de l'évolution et d'autres paramètres ponctuels.

3. Réponse à la motion de Mme Eliane Rey

Dans le cadre de l'examen des crédits supplémentaires 1996, Mme Eliane Rey relevait la progression défavorable des cours du papier et demandait que la Municipalité trouve une solution économique pour la liquidation des vieux papiers. Cette motion a été prise en considération par le Conseil communal le 11 février 1997 et renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport.[1]

3.1. Evolution des cours du papier à recycler

Les vieux papiers collectés par une collectivité publique telle que la Ville de Lausanne constituent une matière première secondaire dont le prix est fixé selon les cours mondiaux. Il convient de savoir que le marché des vieux papiers distingue plus de 40 sortes de qualités différentes, chacune pouvant servir à la fabrication de produits distincts.

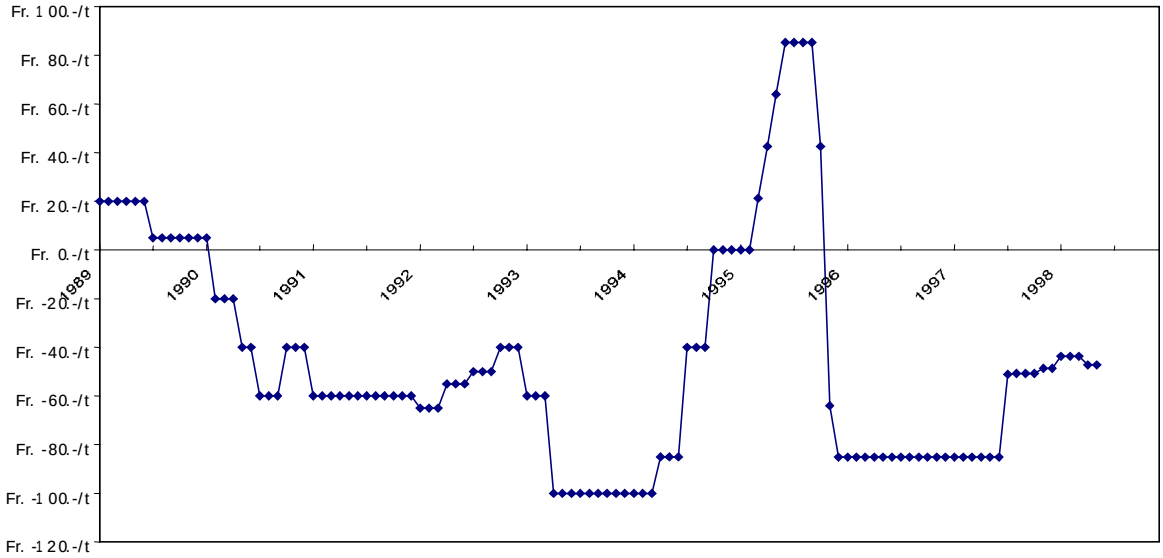
Toutefois, les villes récupèrent un mélange papier-carton, principalement utilisé pour la fabrication de cartons et de cartons ondulés, ou pour du papier journal après une opération de tri pour séparer le carton. La qualité papier-carton mélangé est considérée comme une matière de basse qualité, donc moins payée.

[1] Voir Bulletin du Conseil communal 1997, N° 2, page 94

La collecte des vieux papiers est la principale activité de récupération en Suisse. Plus de 920 000 tonnes sont ramassées annuellement. Près de 260 000 sont livrées à l'étranger, alors que les papeteries en importent 210 000. En 1995, les 15 fabriques suisses de papier, carton et carton ondulé ont recyclé 875 000 tonnes de vieux papier.

Ces quelques éléments chiffrés montrent que la collecte suffit à peine à satisfaire la demande des papeteries suisses. Il n'y a donc pas en Suisse pléthore de vieux papier, d'autant plus que de nouvelles unités de fabrication de papier journal ont été mises en service en 1997. Elles utilisent les vieux papiers comme matière première à plus de 95%. Malgré cela, les cours restent négatifs (voir figure ci-dessous), principalement en raison de la situation à l'étranger. En effet, dans la plupart des pays européens, le recyclage du papier a débuté plus tardivement qu'en Suisse. Cependant, le taux de croissance des collectes y est plus rapide, dépassant celui de la demande des papeteries. Cela entraîne une diminution de notre potentiel d'exportation. De plus, la conjoncture économique a provoqué une réduction des besoins en emballages au niveau mondial. Si les usines de pâte à papier peuvent adapter leur production à la demande, il n'en est pas de même des communes qui ne peuvent agir sur la collecte et ne disposent pas de capacités de stockage. Toutefois, à court terme, les indicateurs laissent espérer une reprise de la demande, notamment en provenance des pays du sud-est asiatique.

Prix du vieux papier de la Ville de Lausanne



Il faut néanmoins admettre que, depuis 1990, la rentabilité de la récupération du vieux papier est faible et qu'il faut considérer les entreprises de négoce comme des prestataires de service, quelles que soient les conditions du marché. C'est à cette seule condition que les communes pourront disposer de débouchés et assurer un profit suffisant aux entreprises actives dans ce domaine pour garantir leur viabilité.

3.2. Possibilités et intérêts financiers du recyclage du papier

A ce jour, les possibilités de recyclage sont faibles. En effet, il n'existe pas d'autre solution que la valorisation des vieux papiers par la fabrication de papier journal ou de cartons.

Des essais limités ont été menés pour l'utilisation du papier comme matériau d'isolation pour la construction ou pour la fabrication de briquettes pour les cheminées.

Il est également possible d'envisager une méthanisation du papier pour la fabrication de combustible. Ces essais ne se sont cependant pas avérés concluants pour des raisons techniques, économiques et écologiques. Ils ont donc été abandonnés depuis longtemps.

Pour les collectivités publiques, dès lors, le choix se limite à collecter le papier pour une valorisation en papeterie ou en cartonnerie, ou à ne pas le récupérer et à l'éliminer avec les ordures ménagères en usine d'incinération, voire en cimenterie.

Du point de vue de la protection de l'environnement, l'incinération du papier serait un non-sens. En effet, cela anéantirait tous les efforts consentis en vue d'une meilleure gestion de nos déchets et d'un recyclage maximal. De plus, il serait nécessaire de compenser la diminution de pâte à papier produite à partir de vieux papier par de la cellulose provenant du bois, essentiellement importé. Enfin, cela serait contraire à la loi sur la protection de l'environnement qui privilégie le recyclage par rapport à l'incinération.

Du point de vue économique, il en résulterait, pour la Commune de Lausanne, une augmentation annuelle des charges d'environ 1,2 millions de francs. En effet, si les frais de collecte sont identiques à ceux des déchets ménagers (fr./t. 105.-), le recyclage ne coûte actuellement que fr./t. 44.-, contre fr./t. 180.- pour l'incinération. Ainsi, même si nous payons pour que les vieux papiers soient recyclés, cela représente une économie non négligeable pour la Commune.

3.3. Possibilités d'améliorations et d'économies

Les possibilités d'améliorations et d'économies consistent essentiellement en des mesures de logistique et de meilleure concurrence.

Depuis le 1er juillet 1997, la Municipalité de Lausanne a modifié le mode de calcul du prix du vieux papier. Jusqu'à cette date, le prix était décidé tous les trois mois par trois récupérateurs locaux. Il servait alors de prix de référence pour le canton de Vaud. Toutefois, cela ne permettait pas une concurrence ouverte.

Le nouveau système utilisé depuis le 1er juillet 1997 consiste en un appel d'offres public ouvert au niveau suisse. Les deux entreprises les mieux placées sont retenues pour une année. Tous les deux mois, le prix est révisé afin de tenir compte d'éventuelles variations du cours. L'entreprise présentant l'offre la plus intéressante reçoit les 2/3 des vieux papiers, la seconde le solde. Cette nouvelle manière de procéder a permis de diminuer le prix à payer pour la prise en charge du vieux papier de fr./t. 80.- à fr./t. 44.-.

Les possibilités d'améliorations logistiques consistent, d'une part, en la création d'un centre de tri pour augmenter la qualité du vieux papier et, d'autre part, en la mise à disposition d'un quai de chargement CFF.

La création d'un centre de tri ne peut se faire qu'en collaboration avec d'autres communes, afin d'avoir un tonnage suffisant à trier, de l'ordre de 15 à 20 000 tonnes par an. Les études ont démontré que le gain à retirer d'un centre de tri serait de fr./t. 5.- à 10.- environ. Cependant, cela entraînerait des frais de transport supplémentaires annulant l'intérêt financier.

De plus, ce travail étant déjà effectué par des entreprises privées régionales, cela ne ferait que transférer des postes de travail du secteur privé au secteur public. Ce serait d'autant plus regrettable, car si le service d'assainissement est performant dans l'organisation de la collecte, il n'a pas d'expérience dans le tri et le négoce du vieux papier.

La possibilité de disposer d'un quai de chargement CFF pour les besoins du service d'assainissement permettrait sans aucun doute de diversifier les lieux de destination du vieux papier et d'autres matières recyclables et ainsi d'améliorer la concurrence.

4. Réponse à la motion de M. Philippe Martin

M. Philippe Martin demande, dans le cadre de sa motion, que la Municipalité entreprenne une étude sur les tenants et aboutissants d'un ramassage des papiers et des cartons par des entreprises privées. Cette motion a été renvoyée à une commission chargée de la prise en considération. Votre Conseil a décidé, le 30 septembre 1997, de la prendre en considération et de la renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport.[2]

Ainsi que cela a été développé au chapitre 4, il est déjà fait appel aux entreprises privées pour le tri et le négoce des vieux papiers. Le service d'assainissement en assume la collecte et le transport. La privatisation totale de cette prestation telle que souhaitée par le motionnaire reviendrait à transférer également le ramassage au secteur privé. Dans la mesure où le prix du vieux papier ne couvre pas les frais de ramassage, la Commune devrait continuer à payer pour cette tâche.

4.1. Conséquences d'une privatisation de cette prestation

Les conséquences d'une privatisation du ramassage du papier sont nombreuses pour la Commune et touchent notamment les domaines suivants.

4.1.1 Personnel communal

Actuellement, le ramassage du papier est effectué à l'aide de cinq véhicules nécessitant 15 employés en permanence, soit, en tenant compte du taux moyen d'absences (maladie, accidents, vacances, etc.), 17,5 employés. La privatisation de cette prestation supprimerait donc 17,5 postes de travail.

Dans le meilleur des cas, une partie du personnel pourrait être transférée dans d'autres services. Le cas échéant, les employés devraient être licenciés. Il convient de rappeler que le personnel concerné se compose des chauffeurs poids lourds et des chargeurs. La plupart des ouvriers OM n'ont pas de formation professionnelle et, de ce fait, les possibilités de transfert sont limitées.

De plus, les conditions salariales offertes par les entreprises de transport et de tri pour les ouvriers sans qualifications sont souvent inférieures à celles de la Commune de Lausanne. La privatisation du ramassage entraînerait donc une dégradation et une précarisation des conditions de travail pour cette catégorie de personnel.

4.1.2 Augmentation du coût de ramassage des autres déchets

La privatisation du ramassage du papier supprimerait la synergie qui existe actuellement au centre de ramassage. En effet, le personnel affecté au papier effectue également d'autres prestations, notamment, le mercredi, des pesages pour la taxe des déchets des entreprises et des ramassages à Cugy, à Morrens et à Etagnières et, le samedi, des ramassages du verre et des déchets du marché, des postes fixes et des hôtels. Il serait donc nécessaire d'engager du personnel supplémentaire pour accomplir ce travail, ce qui augmenterait le coût du ramassage des autres déchets.

4.1.3 Qualité du ramassage

La qualité du ramassage est un élément déterminant pour une valorisation économiquement intéressante du vieux papier. Il est nécessaire qu'une parfaite collaboration existe entre les équipes s'occupant du ramassage du papier, celle des responsables de la prise en charge des autres déchets et

[2] Voir Bulletin du Conseil communal 1997, N° 15/II, page 251

les surveillants de la propreté ayant pour mission la propreté du domaine public et l'équipement des immeubles en conteneurs. La privatisation du ramassage du papier entraînera inévitablement des problèmes de communication et de coordination.

4.1.4 Situation dans d'autres communes

La Commune de Lausanne est la seule de la région à disposer d'un centre de ramassage et à procéder de manière autonome à toutes les opérations de collecte des déchets. Elle assure le ramassage dans trois communes périphériques et sous-traite partiellement celui de deux quartiers à des entreprises privées.

Il est donc possible de tirer quelques indications sur les prix que ces dernières pratiquent. Le coût du ramassage par le service d'assainissement est de fr./t. 105.-. Pour les communes de la région lausannoise, ce prix varie entre fr./t. 117.- et fr./t. 165.- selon les entreprises de transport. Le tarif de ramassage de STRID SA dans le nord vaudois est de fr./t. 120.- pour les communes actionnaires et de fr./t. 142.- pour les autres.

Mentionnons encore que certaines collectivités publiques, telles que Bienne et Sierre ont procédé à des études comparatives en vue de privatiser le ramassage des déchets. Elles y ont renoncé en raison de l'absence d'intérêt financier et de sécurité à moyen terme. En effet, lorsqu'une commune abandonne son centre de ramassage, il lui est quasiment impossible de revenir en arrière. L'expérience d'autres pays, tels que la France, montre également que si les prix paraissent avantageux au moment de la privatisation, ils ne tardent pas à évoluer rapidement de manière défavorable.

4.2. Etudes pour la privatisation du ramassage du papier

La probabilité qu'une privatisation du ramassage du papier permette de réaliser des économies est faible. De plus, l'élaboration d'un cahier des charges et l'analyse des offres sont complexes et ne peuvent être réalisées que par une entreprise indépendante et spécialisée.

Toutefois, afin de répondre à la demande du motionnaire, une offre a été demandée à une entreprise lausannoise ayant déjà procédé à de telles études pour d'autres administrations publiques.

L'étude devrait intégrer les éléments suivants:

- élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres (définition des tournées, des fréquences, des contraintes, des critères d'indexation etc.)
- définition des critères qualitatifs pour le contrôle de la prestation et des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs
- calcul du coût indirect supplémentaire pour les autres prestations du service d'assainissement en cas de privatisation du ramassage du papier
- calcul du coût de ramassage du papier par le service d'assainissement (coût comparatif)
- analyse des offres rendues et rédaction d'un rapport.

Le coût d'un tel mandat est de fr. 180 000.-. Au vu des incidences de la privatisation du ramassage du papier sur le personnel, de la faible probabilité d'économie et du prix de ce type d'analyse, la Municipalité renonce à entreprendre cette étude.

Elle reste persuadée que les économies à attendre d'une optimisation des tournées, comme proposé au point 2.2, dépassent largement le gain potentiel d'une privatisation du ramassage du papier.

4.3. Conclusions

Vu ce qui précède, nous vous prions, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis n°36 de la Municipalité, du 9 juillet 1998;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire:

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. **d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de fr. 450 000.- pour l'acquisition d'un logiciel d'optimisation des tournées et les prestations d'ingénieurs;**

2. **d'amortir annuellement le crédit mentionné sous chiffre 4 à raison de fr. 90 000.- par la rubrique 6501.331 du budget du service d'assainissement;**

3. **de faire figurer, sous la rubrique 6501.390, les intérêts relatifs aux dépenses découlant du crédit cité sous chiffre 4;**

4. **d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de Mme Eliane Rey visant à trouver une solution économique pour la liquidation des vieux papiers;**

5. **d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Philippe Martin demandant une étude sur les tenants et aboutissants d'un ramassage des papiers et cartons par des entreprises privées.**

Au nom de la Municipalité :

Le syndic : Le secrétaire :

Jean-Jacques Schilt François Pasche