

Combien coûte la propreté de votre ville ?

La question du coût de la propreté des villes semble simple et légitime, mais très rares sont celles capables d'y répondre. Une analyse des informations financières publiées sur les sites des communes suisses et européennes ne serait d'aucune aide. Les présentations et les niveaux de détails sont trop différents d'une comptabilité à l'autre. Les coûts de la propreté urbaine, noyés dans l'ensemble des activités, ne sont pas identifiables.

Cela signifie-t-il que cette question n'est pas pertinente ? Nous pensons, au contraire, qu'elle est fondamentale. Une information financière de qualité sur la question de la propreté urbaine permettrait de se mettre d'accord sur le « contrat » entre élus, administration et citoyens. C'est elle qui permet de déterminer si les prestations offertes sont conformes à la demande et aux besoins des citoyens. Sans elle, les débats se limiteront aux discussions budgétaires annuelles ainsi qu'aux investissements. L'enveloppe budgétaire découlera des années précédentes, avec quelques écarts, en positif ou négatif. Ces écarts, ainsi que les investissements seront discutés sans que l'ensemble des prestations et du budget soit mis en perspective, voire même comparé à ceux de villes semblables.

C'est aussi un outil de pilotage important pour l'administration et les personnes sur le terrain. Il permet de faire des choix sur les prestations effectuées par la commune et celles qui seront externalisées. Il fournit les éléments quantifiés sur l'adéquation de moyens à la mission et l'optimisation de ces moyens. Comment maîtriser les coûts d'exploitation du parc de véhicules ? Faut-il assurer la maintenance en interne ? Les contrats de service sont-ils une alternative rentable ? Est-il avantageux de prolonger l'utilisation des véhicules en fin de vie ? Quels sont les coûts d'indisponibilités des véhicules ? Etc. Le travail des équipes représente la grande partie des prestations mais aussi des coûts de la propreté. L'optimisation de ces processus et de l'engagement de ces moyens donnerait la possibilité, si elle était chiffrée, d'améliorer la reconnaissance de la qualité du travail, la valorisation des postes et des conditions de travail.

La gestion de la propreté urbaine est ainsi une tâche complexe. La voirie doit gérer ses moyens matériels (investissements, entretien) et ses équipes, ainsi que les attentes des contribuables et des politiques, dans un contexte où la pression sur l'environnement urbain augmente. Dans une telle situation, une entreprise privée définirait ses objectifs, puis optimiserait l'ensemble de ses ressources (investissements, coûts d'exploitations, projets d'optimisation, etc.) pour fournir les prestations attendues. Les informations financières détaillées sont nécessaires pour évaluer les scénarii et pour faire des choix étayés en regard des objectifs à atteindre, afin d'optimiser l'ensemble, puis ensuite de piloter l'exécution. Les budgets annuels et les demandes d'investissements qui semblent être l'instrument principal des collectivités ne fournissent qu'une information partielle, insuffisante.

Les différentes approches possibles pour évaluer le coût de la propreté urbaine

Une information financière fiable et détaillée sur les coûts de la propreté permettrait ainsi de s'entendre sur les attentes et sur l'adéquation des moyens, puis de piloter la mise en œuvre et mesurer les résultats. Ces données n'existent pas actuellement. Les villes connaissent en revanche dans le détail les coûts liés à la collecte et à la valorisation des déchets. En effet, cette partie de leurs activités est régie par le principe de la taxe, pour lesquelles les prestations doivent légalement correspondre aux coûts engendrés, ce qui contraint les comptabilités publiques à les identifier. Une démarche analogue serait donc possible aussi pour la propreté.

Pour obtenir ces informations, un travail préalable sur les méthodes comptables est nécessaire. Une standardisation de cette approche permettrait en plus de générer ces informations à moindre coûts et de comparer les villes entre elles.

Plusieurs approches sont envisageables pour mesurer les coûts de la propreté :

- i) Les indicateurs du terrain (ou « bottom-up »), où les coûts d'engagements des moyens sont évalués unitairement (par exemple, coûts horaires des machines et du personnel) puis agrégés sur l'ensemble de l'organisation.
Cette approche est souvent développée par les services afin de piloter et d'optimiser leurs opérations. Elle demande des efforts continus pour tenir les indicateurs à jour. Bien qu'elle soit un outil précieux pour les utilisateurs, son utilisation pour comparer des organisations entre elles est difficile, car les méthodes diffèrent (définition du périmètre des coûts, du niveau de personnel entrant dans les calculs de taux, des allocations ou non de certains frais fixes, des amortissements, etc).
- ii) La comptabilité publique (ou « top-down »), où les activités afférentes à la propreté urbaine sont attribuées aux centres de coûts correspondants.

Cette dernière approche aurait les avantages de partir des données comptables exhaustives et de fournir les indicateurs utiles sans trop d'efforts supplémentaires, à condition d'être standardisée dans les méthodes de comptabilité publique, ce qui n'est actuellement pas le cas. Au contraire, les communes d'un même pays, ou à plus forte raison, de pays différents, présentent sur ce plan des divergences importantes. Converger vers un système harmonisé suppose, dans un premier temps, de définir ce qui entre ou non dans le périmètre de ce que l'on comptabilise sous la notion de « propreté urbaine ».

Le périmètre, autrement dit ce qui entre ou n'entre pas dans les coûts de la propreté urbaine

Les activités autour de l'entretien de l'espace urbain, en été comme en hiver, et de la gestion des déchets sont réparties différemment selon les villes. Définir des méthodes de mesure comparables nécessite d'identifier ces différentes activités et de délimiter leur périmètre :

- **Gestion des déchets :**
Ces activités comprennent la collecte des déchets solides (ménages et petits commerces - les déchets industriels faisant l'objet d'un flux séparé), leur valorisation (système de tri, notamment en « déchetteries » communales) puis leur traitement, incinération ou élimination. Bien que dans certaines villes la collecte soit faite par les mêmes ressources (personnel, machines, locaux) que celles mises en œuvre pour la propreté, ce qui peut faire sens en termes d'optimisations des ressources, leur comptabilisation doit rester séparée afin d'assurer la traçabilité des coûts vis-à-vis de la taxation.
- **Gestion des espaces verts :**
Certaines activités de la gestion des espaces verts recoupent celles de la propreté urbaine, et leur attribution à l'un ou l'autre service sera spécifique à la ville. Pour ce qui est de leur comptabilisation, nous proposons de considérer les activités de maintien de la propreté dans les parcs (nettoyement, gestion des corbeilles) ainsi que celles autour des arbres dans les rues ou les places, dans le périmètre des coûts de la propreté, indépendamment du service qui les réaliseront.
- **Hivernage :**
Dans la majorité des cas, les ressources de la voirie sont dimensionnées pour la gestion hivernale, qui obéit à des régulations strictes. Le personnel en charge de la propreté en été sera affecté à l'entretien hivernal et les véhicules sont souvent adaptés pour un usage flexible en été comme

en hiver. Par conséquent, nous proposons de comptabiliser les ressources qui sont utilisées en hiver comme en été dans le périmètre de la propreté urbaine, ce qui permet de comparer les villes entre elles. Les moyens utilisés uniquement pour l'entretien hivernal (outils de déneigement, sel de route, etc) ne seront par contre pas attribués à la propreté.

- **Propreté urbaine :**

Le nettoyage de l'espace public comprend essentiellement le balayage, le lavage, la vidange et l'entretien des corbeilles de rue, le nettoyage des infrastructures publiques, le nettoyage des tags, graffitis et autres peintures murales, l'enlèvement des affiches sauvages et tout ce qui concerne le *littering* en général. Le mobilier urbain, la communication et les actions de sensibilisation liés à la propreté font aussi partie des coûts de la propreté.

Les coûts de la propreté urbaine correspondent alors aux coûts – et parfois aux revenus – des charges salariales des ouvriers de terrain (salaires, primes indemnités), de l'habillement, du matériel et des ressources, des machines, des loyers, des acquisitions, des amortissements, de la sous-traitance, de la communication, du remboursement des emprunts et des recettes du nettoyage qui entrent dans le périmètre défini.

Une proposition de normalisation

En Suisse, un modèle comptable harmonisé MCH2 est introduit progressivement depuis 2008. Il fait suite à un premier effort d'uniformisation des systèmes comptables entre communes, cantons et confédération (modèle MCH1). Le but est de répondre « aux exigences de la gestion globale des finances et aux besoins de la gestion selon les principes d'économie d'entreprise au niveau administratif ». Le nouveau modèle s'inspire de règles de l'économie privée, avec la tenue d'un bilan, d'un compte de résultats, d'un compte de flux de trésorerie et des annexes.

Selon Bernard Dafflon, Professeur émérite de l'Université de Fribourg et expert des finances publiques, la portée du modèle MCH2 pourrait être significativement améliorée si la classification fonctionnelle était adaptée pour tracer les dépenses en lien, notamment, avec la gestion des déchets, la propreté urbaine et les espaces verts selon la définition et dans les limites du périmètre décrit ci-dessus. Cela permettrait, sans grand coût supplémentaire, de fournir les outils de pilotage aux collectivités et de simplifier la jurisprudence pour la tarification. Des propositions d'aménagement des modèles de comptabilité ont été faites par le Professeur Dafflon à la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF), dans le sens d'une comptabilité analytique des coûts de la propreté, sans suite pour l'instant.

Une démarche de standardisation des comptabilités publiques européennes est aussi proposée par les normes internationales IPSAS (International Public Sector Accounting Standard). Cette normalisation, une fois généralisée, permettrait à la fois aux villes de rendre plus transparent et mieux maîtrisable le coût de leur propreté, mais également de se comparer sur ce point à d'autres collectivités publiques, à des fins d'amélioration et d'essaimage des bonnes pratiques.

Alors, combien coûte la propreté de votre ville ?

A moins que votre collectivité ne se soit dotée d'un système comptable permettant d'identifier les coûts, la réponse sera difficile à obtenir. Une évolution « naturelle » de la situation dans ce sens prendra du temps. La définition d'une méthode standardisée, sur la base du MCH2 pour la Suisse ou d'autres standards pour les communes européennes, puis son acceptation et sa mise en œuvre constituent des travaux de longue haleine. Cette approche fournirait néanmoins un outil performant de pilotage et de comparaisons des politiques de propreté. Nous ne pouvons qu'encourager les

collectivités à œuvrer dans ce sens, sachant que l'organisation de la récolte des données permettant d'alimenter ces systèmes comptables peut s'avérer énergivore.

Est-il néanmoins possible d'obtenir ces outils de pilotage sans passer par un système comptable harmonisé ? Cela est possible à condition de définir une méthode et un périmètre de la propreté. Ces informations permettraient aux politiques et aux citoyens de positionner leurs attentes, quel niveau de propreté à quel prix, de faire contribuer les pollueurs (citoyens ou entreprises) si c'est la volonté du politique et d'améliorer l'efficacité des moyens engagés. Pour celles et ceux qui souhaiterait déjà disposer d'outils permettant de calibrer leurs actions, il est possible de définir des méthodes simples et pratiques, issues des données du terrain. Nous avons appliqué ces modèles à des villes et mesuré les coûts de leur propreté urbaine. Dans notre prochain article « Clean City Lab », nous exposerons des exemples concrets d'approches « bottom-up » et « top-down » définies ici et donnerons les résultats de l'application de ces méthodes d'évaluation du coût de la propreté.