



**AVIS DE L'APCHQ – région de Québec
SUR LE PROJET DE PLAN MÉTROPOLITAIN
DE GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES 2016-2021**

Le 26 janvier 2016

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

INTRODUCTION

1. L'APCHQ - région de Québec a été créée en 1958 et représente aujourd'hui plus de 2 500 entreprises membres. Parmi ceux-ci, elle compte principalement des entrepreneurs généraux et des entrepreneurs spécialisés, ainsi que des fournisseurs et des associés.
2. Depuis sa création, l'APCHQ - région de Québec remplit un triple mandat de représentation et de défense des intérêts de ses membres, de formation et de perfectionnement de ces derniers, et enfin de promotion de l'industrie de la construction et de la rénovation résidentielle.
3. L'APCHQ - région de Québec contribue sur une base régulière aux diverses consultations tenues alternativement par la Ville de Québec (consultations sur le « Plan de mobilité durable » en 2010, ou encore lors des rencontres régulières entre les intervenants du domaine de l'habitation et le service d'urbanisme de la Ville) et par la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) depuis la création de cette dernière en 2002 : consultations sur le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD, 2011), consultation sur le renouvellement du PMGMR (2016)...
4. C'est en prenant connaissance des documents produits par la CMQ aux fins de la présente consultation que l'APCHQ - région de Québec a jugé utile de faire entendre son point de vue sur ce sujet, qui va contribuer à définir de nouvelles règles pour ses membres dans les prochaines années.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE DANS LA RÉGION DE QUÉBEC ET LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

5. Le secteur de la construction résidentielle « produit » des déchets qui composent la catégorie « CRD ». Ces déchets sont principalement formés des matières suivantes : divers agrégats (béton, ciment, pierre, briques), du bois, des panneaux de gypse, des bardeaux d'asphalte, etc. Ces résidus ne sont pas acceptés dans la grande majorité des collectes municipales (ordures, recyclage, déchets encombrants, etc.) et doivent donc être dirigés vers les installations qui les acceptent.

6. L'APCHQ - région de Québec appuie, partout où ce concept est applicable, le principe des 3RV-E, soit dans l'ordre, la **réduction** à la source du besoin en matériaux, la **réutilisation** des contenants et des matériaux, le **recyclage** de certains résidus, la **valorisation** énergétique et, lorsqu'aucune de ces solutions n'est techniquement ou économiquement viable, l'**élimination** par enfouissement dans des dépôts de matériaux secs ou des lieux d'enfouissement techniques.

7. Dans le cadre des efforts consentis depuis maintenant une génération, les déchets de la catégorie « construction, rénovation, démolition » (CRD) ont été globalement récupérés sur le territoire de la CMQ à un taux atteignant désormais 83 %¹, ce qui constitue la meilleure performance sectorielle en matière de récupération de déchets. En excluant les agrégats (qui représentent près de 60 % des tonnages inscrits), les autres matières sont récupérées à un taux de 54 %, ce qui les situe déjà dans le peloton de tête parmi l'ensemble des catégories de déchets récupérés. C'est donc à leur égard qu'un potentiel d'amélioration existe, mais c'est également là que les difficultés seront les plus évidentes.

¹ Annexe au PMGMR, annexe V, pages 49-50.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

8. De plus, depuis quelques années, un virage a été amorcé au sein de l'industrie de la construction résidentielle. Ce virage vise non seulement à se conformer à la contrainte de la réglementation existante, mais tout autant à offrir aux consommateurs (les acheteurs de maisons neuves) des produits qui respectent leurs exigences à l'égard de l'empreinte environnementale d'une propriété. Par exemple, de plus en plus d'entrepreneurs livrent des produits certifiés LEED pour satisfaire une telle demande. Il y a donc une double évolution en cours dans notre industrie, qui se traduit tant sur le produit livrable que sur les processus de travail en cours de chantier.
9. Toutefois, il ne faut jamais négliger le fait qu'un marché aussi important et diversifié que celui de l'habitation résidentielle est lent à se transformer et que des facteurs économiques fondamentaux le régissent, comme l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, les taux d'intérêt, la réglementation encadrant les prêts hypothécaires, la disponibilité de terrains constructibles en zones urbaines, etc.
10. De même, la structure de l'industrie de la construction résidentielle pose des défis particuliers : la taille moyenne des entreprises de construction du domaine résidentiel est d'environ 3 employés. On parle donc d'une structure industrielle formée essentiellement de très petites entreprises, dont les besoins d'adaptation passent inévitablement par un soutien personnalisé et par des délais d'adaptation ou des mesures incitatives qui permettent à de telles entreprises de répondre à de nouvelles exigences sans être indûment fragilisées ou emportées par le changement...
11. À tous ces facteurs de nature économique s'ajoutent les facteurs réglementaires, comme les règles de zonage, de lotissement et de construction qui sont édictées par les municipalités, souvent en conformité des balises réglementaires ou des politiques gouvernementales. L'APCHQ - région de Québec est donc très sensible à l'évolution des demandes du marché et à l'évolution de l'encadrement dans lequel évoluent ses membres et elle recherche un équilibre entre ces différentes préoccupations et exigences.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

LES ORIENTATIONS ET OBJECTIFS VISÉS DANS LE PROJET DE PMGMR 2016-2021

12. L'APCHQ - région de Québec prend acte des objectifs visés par le nouveau PMGMR 2016-2021 qui viendra remplacer l'actuel PMGMR. Elle adhère en principe à l'objectif fondamental que veut se fixer la CMQ de n'éliminer que le résidu ultime.

13. L'APCHQ - région de Québec fait cependant remarquer que le seul segment qui rejoint et dépasse déjà les objectifs spécifiques tant de la politique québécoise des matières résiduelles que de l'actuel PMGMR de la CMQ est la catégorie des résidus CRD². Or, il existe généralement une relation de coût croissante lorsqu'un objectif est relevé par rapport à une situation existante. Comme dans tout domaine, les premiers gains sont toujours les plus faciles ou les moins coûteux à obtenir, car ils reposent sur des changements de comportement ou des aménagements simples à des pratiques existantes, et n'appellent pas de changements fondamentaux aux processus de travail ou au type de produit livrable. Or, cette étape est maintenant derrière nous. Tout gain supplémentaire ne pourra être obtenu qu'en y accordant des ressources et du temps.

14. L'APCHQ - région de Québec est également consciente que derrière des objectifs ambitieux se cachent souvent des réalités complexes et des difficultés de terrain qu'il importe de bien comprendre avant d'adopter une planification, notamment pour en assurer la réussite. Et derrière toute stratégie qui veut avoir une chance de réussir, on doit également retrouver des orientations qui visent à concentrer les efforts sur les secteurs à haut potentiel, c'est-à-dire ceux qui promettent globalement le meilleur gain environnemental.

² 83 % de taux de récupération en 2013 VS un objectif de 70 % (guide final web de la CMQ, p. 5), agrégats inclus. Ce taux retombe à 54 % lorsqu'on exclut les agrégats.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

15. Dans le présent cas, il est certain que le meilleur gain environnemental consistera à retirer des lieux d'enfouissement le maximum de matières organiques, qui génèrent par leur décomposition de puissants gaz à effet de serre³. Il apparaît à l'APCHQ - région de Québec que les décideurs de la CMQ devront retenir ces éléments d'analyse au moment d'adopter la version définitive du prochain PMGMR.
16. Pour le reste, l'APCHQ - région de Québec appuie le principe d'une hausse graduelle (jusqu'à atteindre globalement 89 % en 2021) du taux de récupération des résidus de la catégorie CRD. Elle demeure ouverte à travailler en collaboration avec les autorités réglementaires de tous les paliers (MDDELCC, CMQ, MRC et villes) pour continuer à améliorer le bilan de récupération des déchets de la catégorie CRD, mais elle soumet humblement que la voie qui assurera la réussite de cette partie du prochain PMGMR sera celle de la concertation, de l'accompagnement dans la définition des solutions, et des incitatifs au besoin.
17. En ce sens, l'APCHQ - région de Québec est heureuse de constater que les mesures proposées dans le projet de PMGMR 2016-2021 s'adressant à la catégorie des CRD reposent sur les activités d'information, de sensibilisation et d'éducation (ISÉ) d'une part, sur une concertation active des intervenants et la recherche de débouchés d'autre part⁴. L'APCHQ - région de Québec se demande cependant si les budgets prévus pour ces activités seront suffisants (0,5 M \$ au total sur cinq ans⁵).

³ Le méthane (CH⁴) en particulier, qui a une incidence vingt fois supérieure au gaz carbonique (CO²) en matière de réchauffement climatique.

⁴ Projet de PMGMR, page 105.

⁵ Idem, page 110.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

PRÉOCCUPATIONS À L'ÉGARD DE CERTAINS ASPECTS PRATIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PMGMR 2016-2021

18. L'APCHQ - région de Québec relève d'emblée que le potentiel d'application des mesures qui découleront de l'adoption du nouveau PMGMR sera l'élément central de la réussite d'un tel plan. Si des irritants apparaissent par manque de planification ou de suivi, les objectifs du PMGMR 2016-2021 resteront lettre morte, alors que plusieurs intervenants économiques, au nombre desquels des entreprises de construction résidentielle, pourraient en avoir payé le gros prix. Nous voulons éviter qu'une telle situation se produise.

19. C'est pourquoi l'APCHQ - région de Québec suggère à la CMQ de mettre en place rapidement le mécanisme de concertation prévu pour le suivi des mesures particulières aux déchets de la catégorie CRD⁶, et elle lui assure sa pleine collaboration. Ce mécanisme devrait réunir les intervenants clés, c'est-à-dire les municipalités, les entrepreneurs et les opérateurs d'infrastructures de mise en valeur (municipaux et privés) autour de problématiques complexes, comme par exemple le taux de récupération du gypse, qui plafonne à 18 %.

20. L'APCHQ - région de Québec soumet déjà à titre indicatif et de manière générale, que du point de vue des entrepreneurs en construction, les principaux enjeux du prochain PMGMR seraient les suivants :
 - I. **La distance** par rapport à un site de dépôt de matériaux secs ou d'un écocentre équipé pour recevoir et disposer efficacement de débris de construction ou de démolition; l'APCHQ - région de Québec rappelle que les seuls lieux d'enfouissement de débris de construction et de démolition (LEDGD)

⁶ La mise en place d'une telle table sectorielle relève du rôle et de la compétence effective de la CMQ dans ce domaine.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

actuellement en opération sont situés hors du territoire de la CMQ⁷...il faudra donc s'assurer que la hausse des volumes visée dans le prochain PMGMR n'entraîne pas de hausse du coût de la disposition. Ce coût devrait même diminuer dans la mesure où de plus grands volumes seraient récupérés... Une révision de certaines dispositions à l'égard de l'interdiction de déchets apportés par des entrepreneurs non-résidents (lorsque des chantiers sont menés sur un territoire, par exemple) serait également de mise⁸.

- II. **La disponibilité** en termes d'heures d'ouverture, pour la faire correspondre aux impératifs des entrepreneurs en construction; l'APCHQ - région de Québec note à ce sujet que les écocentres de la Ville de Québec, pour ne fournir que cet exemple, ont des heures d'ouverture qui ne correspondent pas toujours aux besoins des petits entrepreneurs (ex : fermeture certaines journées de semaine⁹).

- III. Les entrepreneurs en construction, parce que leur entreprise est généralement très petite et parce que les conteneurs de rebus placés directement sur les chantiers sont situés en zones urbaines et occupent souvent l'espace public avec des contraintes sévères, ne disposent pas d'espaces d'entreposage pour les débris et ils doivent s'en départir rapidement lorsque ceux-ci deviennent disponibles. **Des modalités de bonification** (par une diminution des coûts de disposition, par exemple) pourraient faire partie des solutions pour augmenter le taux de récupération des déchets de la catégorie CRD.

- IV. **Des modalités pratiques** qui permettraient de minimiser le temps consacré au transport et à la disposition des matériaux recyclés : voie réservée à l'arrivée dans certains écocentres? Priorité de déchargement accordée à tout

⁷ Annexes au PMGMR, annexe II, page 15, section 2.1.

⁸ Voir Annexe du PMGMR, annexe III.4, p. 5.

⁹ Voir Annexe du PMGMR, annexe II.3, page 1.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

entrepreneur présentant une licence de la RBQ? Tarification différenciée et/ou incitative en fonction du volume cumulatif ? Adaptation des lieux de dépôt (surtout les écocentres) pour accueillir efficacement différents formats d'équipements d'acheminement (conteneurs, remorques à décharge mécanique, etc.)... Le fonctionnement des divers systèmes d'information et infrastructures ne permet généralement pas, en ce moment, de répondre efficacement à un tel besoin.

- V. Les orientations de la CMQ (adoptées au PMAD et transmises aux MRC et à l'Agglomération de Québec par la voie de la conformité réglementaire) en matière de construction résidentielle appellent une densification du milieu bâti. Or, une telle densification s'opère généralement par des reconstructions ou modifications du milieu déjà construit, et les entrepreneurs qui opèrent dans de tels milieux ne disposent que de peu d'espace pour trier sur place des matières. **Des assouplissements réglementaires** pourraient donc s'avérer nécessaires pour hausser le taux de récupération des CRD.

PRÉOCCUPATIONS À L'ÉGARD DE L'ACCESSIBILITÉ À LA PROPRIÉTÉ RÉSIDENIELLE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

21. L'APCHQ - région de Québec rappelle aux membres de la Commission consultative que leurs recommandations auprès des décideurs de la CMQ devront être empreintes de responsabilité et de réalisme. Le principe de **développement durable** préconise d'établir un juste équilibre dans la poursuite des objectifs environnementaux, économiques et sociaux.
22. Or, tout ajout de contrainte en matière de gestion et de disposition de matériaux, dans une industrie telle que la construction résidentielle, se traduit au moins partiellement

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

mais de façon quasi inévitable par une augmentation des coûts des maisons neuves. Ceci n'est pas sans aggraver le problème déjà existant de l'accessibilité à la propriété, situation qui affecte une partie des ménages susceptibles d'entrer sur ce marché ou de changer d'habitation. C'est l'aspect « social » du problème; priver une partie des ménages de l'accès à une habitation à un prix abordable entraîne des conséquences sur l'accumulation du patrimoine familial à long terme.

23. Il sera important de ne jamais perdre de vue que les autorités métropolitaines, si elles soumettaient les entrepreneurs en construction résidentielle à de nouvelles contraintes coûteuses, encourageraient *de facto* un exode vers les territoires adjacents qui disposent encore de terrains à développer. Cela, paradoxalement, accentuerait l'effet de développement « en trou de beigne », en aggravant la circulation sur les grands axes routiers et en accroissant l'empreinte environnementale du développement urbain. Cela serait évidemment contraire aux objectifs du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

24. Quant à l'aspect « économique » du problème, il réside dans les fluctuations de l'activité de notre industrie. Nous avons déjà mentionné¹⁰ qu'un certain nombre de facteurs économiques et réglementaires entrent en ligne de compte pour déterminer le niveau d'activité et, conséquemment, le nombre d'emplois créés, le niveau des salaires versés, les diverses contributions sous forme de taxes, d'impôt, etc. Toute contrainte supplémentaire qui vise un objectif environnemental, aussi noble soit-il, générera un effet de ce type. **Il serait souhaitable de mesurer l'impact du rehaussement de l'objectif de récupération des résidus de la catégorie CRD dans le prochain PMGMR** avant de le suggérer définitivement pour adoption au conseil de la CMQ. Au besoin, le mécanisme de concertation pourrait se charger, si on lui en donne les moyens, de mener à terme cette réflexion éclairante.

¹⁰ Se référer aux paragraphes 7 à 9 ci-haut.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

CONCLUSION

25. Comme c'est probablement le cas pour toutes les autres composantes de la société québécoise, l'APCHQ - région de Québec constate au sein même de son membership des attitudes qui évoluent en faveur d'une prise en compte encore plus forte des impacts environnementaux de son activité, notamment du fait du changement générationnel qui s'opère graduellement dans l'industrie de la construction résidentielle. De « bon élève »¹¹, l'industrie de la construction résidentielle souhaite passer au stade de « champion » en devenant un partenaire actif des autorités publiques en matière de sensibilisation accrue et de développement d'outils spécifiques aux entrepreneurs qui souhaiteront aller plus loin dans la récupération des CRD.
26. Mais ce changement graduel, pour être viable, doit également respecter l'équilibre entre préoccupations environnementales, sociales et économiques, qui sont les trois piliers du développement durable. N'oublions pas que l'implantation réussie de la récupération des matières inorganiques s'est étendue sur plus d'une génération; l'implantation dans un proche avenir, et dans un laps de temps relativement court, de la récupération des matières organiques promet d'être un défi qui va absorber le gros des efforts des autorités publiques. L'APCHQ - région de Québec recommande donc de laisser l'industrie de la construction résidentielle atteindre graduellement, sans contrainte inutile mais avec le soutien que semblent annoncer les mesures identifiées dans le prochain PMGMR, un taux de récupération des CRD supérieur à ce qu'il est déjà.
27. L'APCHQ - région de Québec soumet également à la Commission de consultation que dans ce grand défi que sera l'implantation réussie de la collecte des matières organiques, les autorités publiques devront construire des installations qui s'avéreront probablement plus coûteuses que les premières estimations auxquelles on réfère habituellement. Cela « drainera » les ressources financières disponibles, empêchant que

¹¹ Document de présentation du PMGMR (janvier 2016), p. 4 – Taux de récupération par secteur.

Avis de l'APCHQ - région de Québec sur le projet de Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2016-2021

des secteurs plus marginaux obtiennent leur juste part des ressources d'incitation à une performance accrue. Il serait prudent de porter une attention particulière à cette situation et de s'assurer que la mise en œuvre du prochain PMGMR n'en souffre pas.

28. En terminant, l'APCHQ - région de Québec est fière du taux de récupération global de 83 % déjà atteint par les résidus de la catégorie CRD et souhaite, dans la mesure du possible, que ce taux atteigne de nouveaux sommets dans le cadre du prochain PMGMR. Elle remercie la Commission de consultation de l'attention et du suivi qui seront apportés à cet avis de l'industrie de la construction et de la rénovation résidentielle.