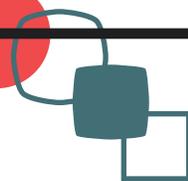




Le Code québécois de gestion des
pesticides en milieu urbain



Étude de cas
Résumé

Jean Turgeon et David Talbot
Novembre 2006


GÉPPS

Groupe d'étude sur
 les politiques publiques
 et la santé

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Bibliothèque et Archives Canada, 2007

ISBN: 978-2-923008-14-1

© Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé

Avant-propos

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de la programmation de recherche, *L'adoption de politiques favorables à la santé pour le Québec*, menée par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)¹. Cette programmation fait suite à l'adoption de l'article 54 de la *Loi sur la santé publique*, qui prévoit que le ministre de la Santé et des Services sociaux doit être consulté lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population. Elle vise à favoriser la mise en œuvre de cet article.

Plus précisément, l'un des objectifs de cette recherche est de mieux comprendre la formulation et l'adoption de politiques publiques afin de faciliter le développement des politiques favorables à la santé. À cette fin, huit études de cas ont été réalisées dans quatre ministères, dont deux au ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

Le choix des cas à l'étude a été fait de concert avec les représentants de chaque ministère concerné qui siègent sur le comité consultatif créé pour les fins de cette recherche. Chacune des études de cas vise à reconstituer le processus décisionnel, soit encore la dynamique du sous-système propre à chaque cas à l'étude ayant mené à la formulation de solutions et à l'adoption, ou non, de ces solutions par les acteurs centraux. La collecte de données a été effectuée par des assistants de recherche à l'automne 2005. Ceux-ci ont travaillé à partir d'un même devis de recherche. Les données recueillies proviennent essentiellement de sources écrites telles que des documents de travail, des rapports, des comptes-rendus de réunions, des articles de journaux, des mémoires déposés en Commission parlementaire et autres sources documentaires. Les rapports sur les études de cas ont été rédigés par les assistants de recherche sous notre supervision. Ces rapports ont été soumis et approuvés par chacun des ministères concernés. Les résumés des études de cas sont tirés de ces rapports.

Le GÉPPS remercie le MDDEP pour sa collaboration qui a nécessité de la part des personnes qui ont accepté d'y participer, temps et énergie. Sans cette collaboration, la réalisation de cette étude de cas n'aurait pas été possible. Nous souhaitons que les présents résultats et ceux à venir permettent une meilleure compréhension de l'article 54 et qu'ils facilitent son application dans les projets futurs des ministères et des organismes publics.



France Gagnon
Chercheure principale



Jean Turgeon
Chercheur principal

¹ Cette recherche est financée par le programme *Actions concertées - Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales* # 2005-SP-95622. Ce programme est une action conjointe du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du Fonds de recherche en santé du Québec (FRSQ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

INTRODUCTION

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'usage des pesticides s'est généralisé pour contrôler ou détruire des organismes jugés nuisibles par les humains et pour protéger la santé. Au cours des dernières décennies, l'engouement pour l'horticulture ornementale et l'entretien paysager a été accompagné d'une utilisation accrue des pesticides en milieu urbain. Le Canada ne fait pas exception à ce mouvement. Au Québec par exemple, la vente de pesticides domestiques (classes 4 et 5), soit les produits utilisés par les particuliers, aurait augmenté de près de 600 % pour la période s'échelonnant de la fin des années 1970 au début des années 1990 (INSPQ, 2005, p.1). Les différents paliers de gouvernement ne sont pas restés insensibles à cette question.

Cette étude de cas s'intéresse au Code de gestion des pesticides, plus précisément de leur utilisation en milieu urbain, de 1997 à son adoption par le gouvernement du Québec le 5 mars 2003. Durant cette période, trois ministres se sont succédés à la tête du ministère, le dernier y séjournant du 8 mars 2001 au 29 avril 2003.

Dans la suite de ce texte, les principaux faits à l'origine de cette action gouvernementale sont rappelés. Les processus de formulation et d'adoption du Code seront décrits, puis analysés. Cette étude vise notamment à relever et comparer les positions exprimées par différents acteurs qui se sont prononcés ou sont intervenus en amont de l'adoption de ce règlement.

Un portrait du ministère responsable du dossier : le ministère de l'Environnement

Au cours de la dernière décennie, c'est au ministère québécois responsable de l'environnement qu'a incombé la gestion des pesticides. Ce ministère a changé d'appellation quatre fois : ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), de 1994 à 1998; ministère de l'Environnement (MENV), de 1998 à 2005; ministère du Développement durable (MDD) durant quelques mois en 2003 puis ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), dénomination en vigueur encore aujourd'hui. Toutefois, sa mission est

demeurée sensiblement la même : assurer la protection de l'environnement. De 1994 à 1998, le ministère avait aussi pour mission d'assurer la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat. En 1999, cette responsabilité a été transférée à la nouvelle Société de la faune et des parcs du Québec. La même année, la notion de développement durable fut intégrée dans la mission du ministère comme nouveau mode de gestion pour assurer la protection de l'environnement.

Aujourd'hui, le MDDEP a pour mission d'assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. Il s'agit d'assurer à la population un environnement sain en harmonie avec le développement économique et le progrès social du Québec. Le ministère exerce son activité dans les domaines suivants (MDDEP, 2005, p.10) :

- la promotion du développement durable au sein de l'administration publique et de la société québécoise ;
- la protection des écosystèmes et de la biodiversité du territoire québécois, par le développement d'un réseau d'aires protégées et la sauvegarde des espèces floristiques et leurs habitats ;
- le développement du réseau des parcs nationaux ;
- la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau, de l'atmosphère et du sol ;
- la gestion des barrages publics et du domaine hydrique de l'État ;
- la sécurité des barrages privés et publics ;
- la qualité de l'eau potable ;
- la réduction, la mise en valeur et la gestion des matières résiduelles ;
- l'observation et la connaissance des écosystèmes et de leurs composantes ;
- les relations intergouvernementales et internationales en matière de protection de l'environnement.

Les principaux dossiers du ministère sont : le développement durable, la conservation de la diversité biologique, les changements climatiques et les problèmes atmosphériques, la gestion des matières résiduelles, la gestion durable de l'eau, la gestion des sols et enfin la gestion des pesticides.

L'UTILISATION DES PESTICIDES EN MILIEU URBAIN : QUEL SERAIT LE PROBLÈME?

L'augmentation de l'utilisation des pesticides en milieu résidentiel a pour corollaire l'accroissement du risque d'exposition de la population, en particulier les enfants. Au Canada, la réglementation des pesticides est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les instances municipales. La responsabilité fédérale concerne le mécanisme d'homologation, de mise en marché, d'étiquetage et d'emballage des pesticides. Les provinces et les territoires peuvent réglementer la vente, l'utilisation, l'entreposage, le transport et l'élimination des pesticides homologués par le gouvernement fédéral. Elles ont également le pouvoir de restreindre ou d'interdire dans leur champ de compétence, l'usage de produits homologués. Pour leur part, les municipalités ont, dans plusieurs provinces, le pouvoir d'établir une réglementation plus poussée, principalement quant à l'utilisation des pesticides en milieu urbain, en tenant compte de leurs particularités locales.

Au Canada, les pesticides sont regroupés en trois classes et au Québec, en cinq classes : les pesticides à usage restreint (classes 1 et 2), les pesticides à usage commercial, agricole ou industriel (classe 3) et enfin les pesticides à usage domestique (classes 4 et 5). Pour harmoniser les exigences réglementaires dans ce domaine, le gouvernement a créé, en 1992, le Comité fédéral, provincial et territorial sur la lutte antiparasitaire et les pesticides.

À la fin des années 1990, la Chambre des communes du Canada mandate son Comité permanent de l'environnement et du développement durable (CPEDD) d'organiser une vaste consultation publique pour étudier, entre autres, les répercussions des pesticides

sur la santé humaine, l'environnement et l'économie (CPEDD, 2000, p. XIII). Dans son rapport, déposé le 16 mai 2000, le Comité recommande d'accorder une priorité absolue à la protection de la santé humaine et de l'environnement. Il reconnaît la susceptibilité particulière des enfants et l'importance de protéger les groupes les plus vulnérables de la population. Un grand nombre des recommandations du Comité se fondent sur le principe de précaution dans la prise de décision. Celui-ci prévoit qu'en l'absence de certitude scientifique, des mesures doivent être prises lorsqu'il y a des raisons de croire qu'un produit peut avoir des effets nocifs sur la santé humaine et l'environnement. Dans cette perspective, le Comité propose d'interdire l'homologation des nouveaux produits antiparasitaires employés à des fins esthétiques et d'éliminer progressivement les pesticides destinés à ces fins. Le Comité est convaincu qu'en sensibilisant la population aux risques potentiels des pesticides, leur utilisation à des fins esthétiques deviendra aussi réprouvée que le fait de fumer en public. La mise en place d'un moratoire complet deviendra alors plus acceptable du point de vue social (CPEDD, 2000, p. XIX). Selon entre autres l'Association canadienne de la santé publique, le Collège ontarien des médecins de famille, et l'Association pour les personnes ayant des troubles d'apprentissage, le système canadien de gestion des pesticides ne tient pas compte formellement de la vulnérabilité particulière des enfants (CPEDD, 2000, p. 47).

Dans sa réponse au Comité permanent, le gouvernement canadien reconnaît qu'une sensibilisation de la population à l'égard des pesticides utilisés à la maison est nécessaire (Gouvernement du Canada, 2000, p. 18). Cependant, dans son Plan d'action pour les pesticides en milieu urbain rendu public le 16 octobre 2000, le ministre fédéral de la santé laisse aux citoyens le choix d'inclure ou non les pesticides dans leur lutte contre les organismes nuisibles et amorce un vaste programme de réévaluation des insecticides et des herbicides les plus couramment utilisés pour le traitement des pelouses en milieu urbain. (Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, 2000).

Au gouvernement du Québec, l'intérêt porte sur l'évitement et la réduction des atteintes à l'environnement et à la santé et sur la rationalisation de l'usage des pesticides par la mise en place de mécanismes qui permettent de s'assurer de la compétence des utilisateurs et des vendeurs de pesticides (MEF, 1998, p.3). Ainsi, la Loi sur les pesticides a été adoptée en 1987. Afin de préciser les modalités d'application de la Loi sur les pesticides, trois règlements sont entrés en vigueur en 1988. En 1997, le Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides entrain en vigueur et remplaçait ces trois règlements. Cette loi prévoyait également l'adoption d'un Code de gestion des pesticides afin de compléter l'encadrement réglementaire. Dans cette optique, un avant-projet de règlement est soumis pour consultation par le MEF à une clientèle ciblée en 1998. Son contenu vise essentiellement à réduire l'exposition des êtres humains et de l'environnement aux pesticides. Ces dispositions s'adressent aux titulaires de permis et de certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides, de même qu'aux producteurs agricoles et forestiers. Cependant, il ne limite pas l'usage des pesticides en milieu urbain. L'approche éducative est privilégiée pour le grand public.

Quant aux municipalités, le Code municipal et la Loi sur les cités et villes leur confèrent le pouvoir de réglementer l'utilisation des pesticides. Au Québec, jusqu'en 1998, environ 15 municipalités ont adopté des règlements pour limiter l'usage des pesticides en milieu urbain. À l'automne 2006, ce sont 85 municipalités qui réglementent les pesticides.

Ce pouvoir de réglementer des municipalités préoccupe grandement certains acteurs. Ainsi, les sociétés d'arrosage Chemlawn et Spraytech tentaient d'obtenir depuis longtemps devant les tribunaux l'annulation du règlement de la ville de Hudson. Cette dernière, en s'appuyant sur l'article 102 de la Loi sur les pesticides qui permet aux villes d'adopter des règlements limitant l'usage des pesticides dans la mesure où ces règlements respectent la réglementation provinciale, interdit l'utilisation des pesticides sur les pelouses de son territoire. Cette poursuite s'est rendue jusqu'en Cour suprême du Canada. Le 28 juin 2001, la Cour a

confirmé le pouvoir de réglementer des municipalités pour assurer le bien-être de leurs citoyens. La Cour a également reconnu la complémentarité des pouvoirs fédéral, provincial et municipal en matière de pesticides.

Du printemps 1999 à février 2000, l'Association des services en horticulture ornementale du Québec (ASHOQ) et Hydro-Québec ont fait des représentations auprès des autorités du MENV afin que les pouvoirs municipaux de réglementer en matière de pesticides soient limités, et ce afin de minimiser les coûts pour leur entreprise et d'éviter les disparités réglementaires inter-municipales. Des représentations ont aussi été effectuées auprès des autorités ministérielles et de la Direction des politiques du secteur agricole par l'Association canadienne des manufacturiers et le Conseil québécois du commerce de détail, qui s'opposaient à l'exigence apparaissant dans l'avant-projet de règlement à l'effet de rendre obligatoire la vente au détail de certains pesticides derrière le comptoir. Cette proposition aurait pour effet de restreindre l'accès à certains pesticides pour les citoyens.

LA FORMULATION DU CODE DE GESTION DES PESTICIDES

Le 5 juillet 2001, le nouveau ministre de l'Environnement du Québec nommé en mars de la même année déclare au quotidien *The Gazette*, qu'il envisage sérieusement d'interdire l'utilisation des pesticides en milieu urbain. Pour le ministre, il ne faut pas négocier quand la santé publique est en jeu. L'usage des pesticides en milieu urbain au Québec ne cesse de grandir quand celui-ci devrait au contraire être réduit. Toujours la même année, le ministre plaide au Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) contre l'utilisation des pesticides à des fins esthétiques (Corbeil, 2001). Le 25 octobre 2001, il annonce la création d'un Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain. Le groupe a invité des organismes de différents secteurs à présenter des mémoires et à participer à des journées de consultation pour alimenter la réflexion sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain (voir tableau 1).

Tableau 1. Les points de vue de certains organismes à l'idée d'éliminer l'usage des pesticides en milieu urbain

Organisme	Position	Revendications/Recommandations
Institut national de santé publique (INSPQ) (Samuel, 2001, p.9-11)	Il reste encore de nombreuses incertitudes sur les risques réels des pesticides en milieu résidentiel. Selon les études disponibles dans la documentation scientifique, il y a assez d'éléments pour préconiser l'application du principe de précaution dans l'utilisation de pesticides.	Propose une transition par étape supportée par des activités de sensibilisation de la population face à l'usage des pesticides en milieu urbain.
Coalition pour les alternatives aux pesticides (CAP)	En accord	Éliminer progressivement l'usage des pesticides des pratiques courantes en aménagement paysager et en extermination d'ici la fin 2003 ; Interdire dans les plus brefs délais l'usage des pesticides de synthèse sur les terrains et dans les édifices publics (édifices gouvernementaux, municipaux, parcs, écoles, hôpitaux, garderies, lieux de culte, etc.) ; Interdire l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en horticulture ; Permettre immédiatement aux personnes hypersensibles d'obtenir une zone tampon, libre de pesticides, dans un rayon de 100 mètres autour de leur résidence ; Créer une zone tampon semblable autour des terrains publics et para public, particulièrement ceux fréquentés par les enfants, les femmes enceintes et les gens malades (CAP, 2001, p.4).
ASHOQ (188 membres qui créent 3000 emplois permanents ou saisonniers)	Contre	Propose de réduire l'utilisation des pesticides par l'implantation d'un programme de lutte antiparasitaire intégrée.
Conseil canadien de la lutte antiparasitaire en milieu urbain (CCLAMU) (fabricants, concepteurs et distributeurs de produits de jardin)	Contre	Favorise le développement de la lutte antiparasitaire intégrée et l'éducation de la population.
CropLife Canada (représente des fabricants, les concepteurs et les distributeurs de solutions phytoscientifiques)	Contre	Favorise le développement de la lutte antiparasitaire intégrée et l'éducation de la population.
Société canadienne du cancer (Fauteux, 2002)	Pour l'interdiction à des fins esthétiques de certains pesticides.	Bannir des pelouses les pesticides classés cancérigènes et probablement cancérigènes par le Centre international de recherche sur le cancer de l'Organisation mondiale de la santé.

Les points de vue exprimés vont d'un appui au bannissement à une approche plus nuancée : la lutte antiparasitaire intégrée. Cette méthode, reconnue par certains scientifiques, vise à utiliser les pesticides en dernier recours. Le Groupe de réflexion dépose son rapport au ministre le 27 mars 2002. Deux principes importants ont guidé le groupe :

« (...) soit le principe de précaution qui implique qu'en l'absence de certitude scientifique sur la toxicité des pesticides, il faut être prudent quant à leur utilisation, ainsi que le principe d'exemplarité qui permettrait, entre autres d'induire des changements d'attitude en favorisant la gestion environnementale des écosystèmes en milieu urbain, en commençant par les espaces verts publics et municipaux » (MENV, 2002a, p.1).

La principale recommandation du rapport est l'interdiction d'appliquer des pesticides en milieu urbain :

- sur les espaces verts publics, parapublics et municipaux (écoles, centres de la petite enfance, établissements de santé, municipalité) dans un horizon de 3 ans ;
- sur les espaces verts lorsque l'application est effectuée par un service d'entretien des espaces verts dans un horizon de 3 ans pour les pelouses et dans un horizon de 5 ans pour les arbres et arbustes (Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain, 2002, p.53).

Toutefois, cette interdiction serait levée dans les cas où des seuils critiques d'infestation seraient atteints ou dépassés. Le Groupe de réflexion recommande aussi que l'interdiction pour les citoyens d'appliquer des pesticides demeure sous juridiction municipale et que l'accès aux pesticides dans les points de vente soit limité. À cet effet, plusieurs pesticides d'usage domestique ne seraient plus directement accessibles. Un sursis de deux ans est prévu pour former les vendeurs en gestion environnementale pour la vente des pesticides des classes 4 et 5 (Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain, p.53).

Cette proposition se distingue des réglementations des autres provinces canadiennes et des États américains en ce qui concerne le milieu urbain. Les autres juridictions nord-américaines se limitent à informer la population des lieux traités.

Le 3 juillet 2002, le gouvernement a publié, dans la Gazette officielle du Québec, pour consultation publique le projet de Code de gestion des pesticides comprenant des mesures pour notamment encadrer la vente et l'utilisation des pesticides en milieu urbain. Ce projet, qui prévoit une utilisation plus restreinte et plus sécuritaire des pesticides, découle de la consultation menée en 1998 par le ministère de l'Environnement et s'inscrit dans la foulée des recommandations du Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain. Dès son entrée en vigueur, le Code prévoit interdire l'application des pesticides les plus nocifs sur les pelouses des espaces verts publics, parapublics et municipaux. Dans les trois ans suivant son entrée en vigueur, cette interdiction devrait s'appliquer à l'ensemble des espaces verts privés et commerciaux (MENV, 2002b, p.1). Le Code prévoit également interdire, dès son entrée en vigueur, la quasi-totalité des pesticides potentiellement dangereux pour la santé humaine et l'environnement sur les propriétés publiques où se trouvent des enfants (centres de la petite enfance, écoles secondaires et primaires) (Francoeur, 2002). Le projet de Code prévoit aussi mieux encadrer la vente des pesticides. Il est prévu qu'un an après son adoption, la vente des mélanges fertilisants-pesticides d'usage domestique serait interdite. Deux ans après l'adoption du Code, ce serait au tour des produits les plus nocifs à ne plus être disponibles en vente libre. Finalement, la vente de certains pesticides d'usage domestique pour l'entretien des espaces verts serait prohibée dans trois ans (MENV, 2002b, p.2).

Durant la période de consultation de soixante jours qui se termina au début de septembre 2002, la population pouvait exprimer son opinion sur le projet de Règlement. Le MENV a reçu 71 mémoires ainsi que 140 lettres et courriels. La majorité des fabricants et des distributeurs de pesticides, de même que les entreprises

d'entretien des espaces verts, trouvent les nouvelles exigences trop sévères. Ainsi, le 25 septembre 2002, l'ASHOQ, le CCLAMU et CropLife, qui représentent les fabricants, les distributeurs et les concepteurs de solutions phytochimiques, ont fait une conférence de presse pour vanter les mérites de leurs produits. Selon eux, le projet de Code de gestion des pesticides va engendrer des pertes financières importantes pour l'industrie des pesticides (Champagne, 2002). À l'opposé, les groupes environnementaux accueillent favorablement les nouvelles orientations et souhaitent que la nouvelle réglementation soit encore plus contraignante. Les tableaux suivants présentent la provenance des mémoires déposés (tableau 2) et les principaux commentaires reçus (tableau 3).

L'ADOPTION DU CODE DE GESTION DES PESTICIDES

Le 5 mars 2003, le ministre de l'Environnement annonce l'adoption par le gouvernement du Code de gestion des pesticides. Ce règlement régit l'entreposage, la vente et l'utilisation des pesticides au Québec. Le ministre déclare alors que le Québec a innové en interdisant certains ingrédients actifs en milieu urbain pour protéger la santé de la population et l'environnement :

« Par cette réglementation, le Québec devient le premier endroit en Amérique du Nord à interdire les pesticides les plus dangereux pour la santé et pour l'environnement. Le geste que le gouvernement du Québec pose aujourd'hui diminuera l'exposition des personnes à ces produits particulièrement nocifs pour les enfants » (MENV, 2003, p.1).

Il est dorénavant interdit d'appliquer les pesticides les plus nocifs pour la santé sur les pelouses des terrains publics, parapublics et municipaux (MENV, 2003, p.1). Dans trois ans, cette interdiction va s'étendre à l'ensemble des pelouses des propriétés privées et commerciales. En ce qui a trait aux écoles primaires, secondaires et aux centres de la petite enfance, la quasi-totalité des pesticides seront interdits à l'intérieur et à l'extérieur des établissements pour protéger les enfants. Finalement, la vente des pesticides sera mieux encadrée comme le prévoyait le projet de règlement.

ANALYSE

Les visions des acteurs

Les acteurs impliqués dans le processus de formulation du Code de gestion reconnaissent tous l'importance de diminuer l'usage des pesticides en milieu urbain. Les désaccords apparaissent quant aux stratégies à mettre en place pour atteindre cet objectif. Il est possible d'identifier parmi ces acteurs une confrontation entre deux visions : l'une axée sur le bannissement des pesticides et l'autre sur la lutte antiparasitaire intégrée.

Pour les acteurs qui défendent le bannissement des pesticides en milieu urbain (groupes environnementaux), les données de la littérature concernant les effets connus ou possibles sur la santé de certains produits couramment utilisés en entretien paysager incitent à la prudence.

Tableau 2. La provenance des mémoires (MENV, 2002c, p.2)

Secteur d'activités	Nombre
Compagnies, fabricants et distributeurs de pesticides	24
Organismes et entreprises du milieu urbain	9
Monde municipal	9
Groupes environnementaux	8
Citoyens	6
Organismes du milieu agricole	4
Entreprises des corridors ferroviaires et d'énergie	3
Organismes publics et parapublics	2
Ministère	1
Autres (Fédéral, Golf, Université, Centre de recherche, Médecins)	5

Tableau 3. Provenance des commentaires émis lors de la consultation de l'été 2002 sur le projet de Code gestion des pesticides (MENV, 2002d, p.3-23)

Commentaires	Organismes
Cette interdiction va altérer le marché (Commentaire de l'industrie)	<ul style="list-style-type: none"> • S.C. Johnson • Conseil québécois du commerce de détail • Nu-Gro Corporation • Consumer Specialty Products
La méthode pour l'établissement des ingrédients actifs interdits est trop inclusive, i.e qu'elle interdit des classes entières plutôt que les quelques produits qui, dans une classe de produits donnés, sont prouvés nocifs sur des bases scientifiques (Commentaire de l'industrie)	<ul style="list-style-type: none"> • DowAgro Sciences Canada Inc. • Industry Task Force II on 2,4-D Research Data • Industry Task Force on MCPP-p Research Data • Bayer CropScience • MCPA Task Force three • Nu-Gro Corporation • Association canadienne des produits de consommation spécialisés • Consumer Specialty Products Association • Conseil provincial du Québec de CropLife Canada • Canadian Nursery Landscape Association
Retirer l'Annexe 1 du règlement (Commentaire de l'industrie)	<ul style="list-style-type: none"> • Association canadienne des produits de consommation spécialisés • Conseil provincial du Québec de CropLife Canada • Canadian Nursery Landscape Association
Retirer certains ingrédients actifs de l'Annexe 1 (liste des ingrédients actifs qui feront l'objet de l'interdiction) (Commentaire de l'industrie)	<ul style="list-style-type: none"> • DowAgro Sciences Canada Inc. • Industry Task Force II on 2,4-D Research Data • Industry Task Force on MCPP-p Research Data • Bayer CropScience • MCPA Task Force three • Syngenta Crop Protection Canada Inc. • Arbrevert inc. • Service des espaces verts • Association québécoise de la gestion parasitaire • Nufarm • Fédération Interdisciplinaire de l'horticulture Ornementale du Québec
Le Québec doit respecter le système d'homologation canadien (Commentaire de l'industrie)	<ul style="list-style-type: none"> • Syngenta Crop Protection Canada Inc. • Grocery Manufacturers of America
Ajouter des ingrédients actifs à l'Annexe 1 (Commentaire de groupes environnementaux)	<ul style="list-style-type: none"> • Coalition pour les alternatives aux pesticides • Solutions Alternatives Environnement • Mouvement pour les Alternatives aux Pesticides • Groupe d'action pour les alternatives aux pesticides
L'interdiction d'appliquer un pesticide inscrits à l'annexe 1 sur les surfaces gazonnées des terrains publics, parapublics et municipaux, devrait s'appliquer à d'autres terrains (Commentaire de groupes environnementaux)	<ul style="list-style-type: none"> • Coalition pour les alternatives aux pesticides • Solutions Alternatives Environnement • Physians and Scientists for a Healthy World • Le Comité de la protection de la santé et de l'environnement de Gaspé • Mouvement pour des Alternatives aux Pesticides • Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Ces acteurs, qui préconisent le bannissement des pesticides en milieu urbain, croient que les données actuelles et les éléments moins connus justifient l'application du principe de précaution. Pour eux, certaines études épidémiologiques laissent supposer un lien entre l'utilisation de certains produits et différents cancers. Ces substances toxiques seraient aussi possiblement responsables de l'affaiblissement des systèmes immunitaires et neurologiques et des perturbations du système endocrinien.

À l'opposé, les partisans de la lutte antiparasitaire intégrée (la majorité des fabricants et des distributeurs de pesticides, de même que les entreprises d'entretien des espaces verts) favorisent l'éducation et la sensibilisation de la population afin de réduire l'usage des pesticides. Selon cette vision, l'interdiction d'utiliser les pesticides en milieu urbain doit reposer sur des données scientifiques solides et le respect du système d'homologation canadien.

Les relations entre les acteurs

Dans le sous-système de la gestion des pesticides au Québec, de mars 2001 à mars 2003, les groupes environnementaux partagent avec le ministre de l'Environnement une vision axée sur la protection de la santé publique et de l'environnement. Rappelons, par exemple, que c'est à la demande du ministre de l'Environnement du Québec qu'a été discuté en 2001 l'utilisation des pesticides à des fins esthétiques au CCME. Cette situation pourrait expliquer le fait que les groupes qui partagent cette vision n'ont pas senti la nécessité de se concerter et de faire des sorties publiques communes. À l'opposé, les acteurs qui partagent la vision de la lutte antiparasitaire intégrée ont tenté, au cours du processus de formulation, de développer davantage de mécanismes de coordination et de mobilisation que leurs opposants de manière à compenser la faiblesse de leurs appuis politiques. La coordination entre les acteurs qui partagent cette vision était devenue nécessaire pour diminuer les coûts substantiels associés à la mise en place des mesures contenues dans le projet de règlement. Cette motivation, de nature souvent économique, pourrait entre autres

expliquer la conférence de presse tenue par l'industrie des pesticides avant l'adoption du règlement.

Les facteurs de l'environnement externe

Un certain nombre de facteurs contextuels peuvent influencer les *policy-makers* et les *decisions-makers* impliqués dans le processus de formulation et d'adoption. Cette notion d'environnement externe provient du cadre théorique qui est le guide de la programmation de recherche (Sabatier 1999). Ces facteurs renvoient au contexte politique, social et économique dans lequel évoluent les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration d'une politique. Le tableau 4 présente les principaux facteurs externes qui ont influencé la formulation du Code de gestion des pesticides.

De quelle manière la santé est-elle prise en compte dans la solution retenue ?

La mission même du ministère de l'Environnement est d'assurer un environnement sain à la population du Québec. L'environnement physique constitue un déterminant de la santé au même titre que l'éducation ou le revenu. En améliorant l'état du milieu urbain par l'élimination de pesticides jugés potentiellement dangereux, le Ministère estime que la santé publique s'améliorera. Il faut cependant rappeler qu'il y a absence de certitudes scientifiques quant à la toxicité de certains pesticides utilisés en milieu urbain qui ont été bannis. Le ministre a opté dans ce cas pour le principe de précaution.

Tableau 4. Facteurs externes qui ont influencé la formulation du Code de gestion des pesticides

Facteurs externes	Explication
Adoption de la Stratégie de protection des forêts (1994)	Le Québec est à l'avant-garde dans l'utilisation des pesticides en milieu forestier en adoptant la Stratégie des forêts qui, entre autres, interdit l'utilisation des pesticides chimiques en forêt publique au plus tard en 2001.
Le rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes du Canada	Le comité propose d'interdire l'homologation des produits anti-parasitaires employés à des fins esthétiques.
Le jugement de la Cour Suprême du Canada du 28 juin 2001	La Cour suprême a confirmé le pouvoir des municipalités de réglementer les pesticides.
Le Règlement est adopté en pleine campagne électorale (mars 2003)	Le ministre de l'Environnement ne veut pas que le projet de règlement soit envoyé aux oubliettes.

En quoi la solution retenue rejoint-elle les préoccupations des acteurs de la santé publique lors de la formulation?

Bien que s'inscrivant dans le respect du principe de précaution préconisé par le Groupe de réflexion sur les pesticides de l'INSPQ, la solution retenue va au-delà de ce que l'Institut préconisait, soit une transition par étape et une sensibilisation de la population. En se basant sur les données scientifiques disponibles, l'INSPQ constate que de nombreuses incertitudes subsistent quant aux risques réels que représente l'usage des pesticides en milieu résidentiel pour la santé de la population.

Les risques d'intoxications aiguës reliées à certains pesticides sont bien documentés dans la documentation scientifique. Cependant, les effets chroniques pouvant survenir à la suite des expositions répétées à de faibles doses de ces produits soulèvent de nombreuses inquiétudes.

Selon certaines études épidémiologiques publiées au cours des dernières années ce sont les femmes et les enfants qui seraient les plus exposés à différents risques comme celui de développer certaines formes de cancer.

CONCLUSION

L'élaboration du Code de gestion des pesticides s'est échelonnée sur plusieurs années et a mobilisé divers acteurs tant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental que dans la société civile. La majorité des acteurs impliqués dans ce long processus ont souligné l'importance de réduire l'utilisation des pesticides en milieu urbain. Selon plusieurs, le Code de gestion des pesticides constitue un progrès important pour la protection de la santé publique et de l'environnement. Les grandes orientations du code pour le secteur urbain découlent des recommandations contenues dans le rapport du Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain. Par cette réglementation, le Québec est devenu le premier gouvernement en Amérique du Nord à interdire l'application de certains pesticides en milieu urbain en s'appuyant en partie sur des certitudes scientifiques et en partie sur le principe de précaution.

RÉFÉRENCES CITÉES

- Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (2000). *Plan d'action pour les pesticides en milieu urbain*. Gouvernement du Canada, 7 p.
- Champagne, A.-L. (2002). «L'industrie contre-attaque», *Le Soleil*, 26 septembre, p. A3.
- Coalition pour les alternatives aux pesticides (2001). *Mémoire présenté au Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain*. CAP, 9 p.
- Comité permanent de l'environnement et du développement durable (2000). *Les pesticides : Un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement*. CPEDD.
- Corbeil, M. (2001). «Québec veut dépoussiérer un code de gestion vieux de 13 ans», *Le Soleil*, 6 juillet, p. A1.
- Fauteux, A. (2002). «La société canadienne du cancer réclame l'interdiction de l'usage esthétique des pesticides cancérigènes», *La Presse*, 26 février, p.A6.
- Francoeur, L.-G. (2002). «Québec s'attaque aux pesticides en milieu urbain», *Le Devoir*, 4 juillet, p. A1.
- Gouvernement du Canada. (2000). *Réponse du gouvernement au Rapport du comité permanent de la Chambre des communes de l'environnement et du développement durable, Les pesticides : un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement*. Canada, 36 p.
- Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain. (2002). *Pour la protection de la santé et de l'environnement, la gestion environnementale en milieu urbain*. Québec, 63 p.
- Institut national de santé publique du Québec (2005). *Caractérisation de l'exposition aux pesticides utilisés en milieu résidentiel chez des enfants québécois âgés de 3 à 7 ans*. Québec : INSPQ, 62 p.
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2005). *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Québec : MDDEP.
- Ministère de l'Environnement et de la Faune (1998). *Code de gestion des pesticides : Avant-projet de règlement*. MEF.
- Ministère de l'Environnement (2002a). «Le groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain publie son rapport», communiqué de presse, 27 mars. Québec : MENV.
- Ministère de l'Environnement (2002b). «L'utilisation et la vente des pesticides en milieu urbain : de nouvelles règles plus sévères», communiqué de presse, 8 juillet. Québec : MENV.
- Ministère de l'Environnement (2002c). «Rapport de la consultation publique suite à la publication dans la Gazette officielle du projet de Code de gestion des pesticides et du Règlement modifiant le Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides». Québec : MENV, 11 p.
- Ministère de l'Environnement (2002d). «Compilation des commentaires par article du projet de Code de gestion des pesticides». Québec : MENV, 23 p.
- Ministère de l'Environnement (2003). «Québec adopte les plus hauts standards en Amérique du Nord pour diminuer l'exposition aux pesticides», communiqué de presse, 5 mars. Québec : MENV.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (1999). The advocacy coalition framework. An Assessment. In Paul A. Sabatier (ed). «Theories of the policy process.» Boulder, Westview Press : 177-66 (290p.).
- Samuel, O. (2001). *Réflexions sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain*. Mémoire présenté à l'Institut national de santé publique du Québec.

www.gepps.enap.ca

*Recherche
financée par
le FQRSC, le
FRSQ et le
MSSS*