

L'application du règlement REACH : le point de vue d'un producteur d'électricité

La Commission européenne a lancé, en octobre 2012, une consultation en vue d'identifier les dix actes législatifs de l'Union européenne faisant peser une charge sur les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises. Au titre de sa contribution, la France a répertorié, dans le domaine de l'environnement, le règlement REACH comme une des réglementations européennes générant des coûts particulièrement importants.

Force est de constater que le règlement REACH n'est pas non plus sans impact pour les grandes entreprises utilisatrices de produits chimiques.

Il crée des obligations entraînant en matière de gestion des produits chimiques une ré-interrogation des organisations internes existantes dans le sens d'une plus grande transversalité. Le règlement REACH a également fait évoluer la collaboration entre tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, l'objectif étant, à tous les niveaux, de mettre en œuvre les mesures appropriées garantissant à la fois la conformité avec la réglementation, la maîtrise et le maintien de leur activité.

Par Magali BOIZE* et Martial AUDY**

EDF, un « utilisateur aval final » au sens de REACH

À l'échelon d'EDF, les produits chimiques représentent quelques milliers de références correspondant à plusieurs centaines de substances différentes.

Les titulaires de contrats négociés par la Direction des Achats d'EDF peuvent être à la fois des producteurs, des formulateurs ou des distributeurs de substances ou de produits impliquant des chaînes d'approvisionnement plus ou moins étendues.

Tous les exploitants de centrales de production d'électricité EDF (nucléaires, thermiques à flamme ou hydrauliques), utilisent, pour l'exploitation comme pour la maintenance, des produits chimiques (des substances utilisées séparément ou sous forme de mélanges au sens de REACH), avec l'objectif permanent, qui s'inscrit dans la volonté affichée et les engagements pris par EDF dans toutes ses politiques, de garantir la prévention et la protection contre les risques de ces produits en matière de santé, de sécurité, de salubrité ou de protection de la nature et de l'environnement.

Ces produits chimiques sont parfois utilisés pour des usages essentiels pour l'activité d'EDF. Par ailleurs, la production d'électricité exige des équipements technologiquement complexes et optimisés présentant des cycles de déve-

loppement très longs, des spécifications techniques pouvant impliquer des difficultés de substitution pour certaines substances, voire rendre impossible une telle substitution. Certaines substances sont intrinsèquement liées à la conception de base des ouvrages, leur substitution pourrait exiger des modifications importantes des installations elles-mêmes.

Ainsi, un changement de produit peut demander un délai relativement long et donc être coûteux. Dans ce contexte, tout produit (et/ou tout fournisseur) doit être en conformité avec l'évolution des réglementations, des techniques. De même, disposer d'une bonne connaissance des produits de substitution est indispensable.

Ces exigences impliquent naturellement des échanges et des communications réguliers avec les fournisseurs et rejoignent celles du règlement REACH, ce qui facilite d'autant l'intégration de ce dernier dans la politique de notre entreprise.

Néanmoins, la mise en œuvre du règlement peut s'avérer complexe : elle exige de mobiliser un large éventail de compétences pluridisciplinaires (achats, juridique, technique, sécurité, etc.) et des ressources financières importantes.

L'évolution de certaines règles, la non prise en compte éventuelle de certaines spécificités industrielles par les processus REACH et l'absence parfois de visibilité sur la situa-

tion des fournisseurs au regard des dispositions du règlement, le tout dans un contexte économique difficile, pourraient conduire à des surcoûts et à des risques de rupture d'approvisionnement.

La bonne compréhension des préconisations du règlement REACH

L'enregistrement des substances

Les nouvelles données produites lors de l'enregistrement par les fabricants et importateurs, transmises *via* les Fiches de Données de Sécurité, étendues (FDS_e) ou non, assurent tout au long de la chaîne de valeur une meilleure connaissance des dangers et une gestion plus performante des risques et inconvénients. De nouvelles obligations incombent aux utilisateurs une fois ces informations reçues.

L'autorisation

Bien avant la mise en œuvre de REACH, des industriels tels qu'EDF intégraient déjà dans leur politique de gestion du risque chimique une démarche de substitution pour les substances préoccupantes. REACH a étendu le champ des préoccupations à des substances moins prises en considération auparavant, tels que les perturbateurs endocriniens, les PBT ou les vPvB (1), souvent du fait d'un déficit de connaissances sur ces substances ou d'une absence d'impacts potentiels lors de leur utilisation. Nombre de ces substances préoccupantes ne sont souvent pas substituables faute d'alternatives viables, et ce, malgré de nombreuses recherches.

Bien que de l'avis général la procédure d'autorisation soit considérée comme bénéfique à terme puisqu'elle vise à substituer les substances les plus préoccupantes pour l'homme ou l'environnement tout en favorisant l'innovation, le fait qu'elle en reste à ses premiers balbutiements fait craindre des conséquences néfastes pour un certain nombre de substances revêtant un caractère stratégique pour les industriels. De l'avis même des autorités nationales compétentes comme de l'ECHA, cette procédure reste coûteuse et fastidieuse, et repose le plus souvent sur le principe du *learning by doing*.

La phase initiale d'identification des substances préoccupantes comme les règles de consultation peuvent manquer de transparence et d'homogénéité au sein de l'Union européenne, ce qui implique inévitablement des disparités entre les secteurs industriels concernés et, plus globalement, un manque de visibilité.

L'analyse des options de gestion des risques (*Risk Management Options*) (2) et la consultation des parties prenantes en préalable à toute formulation d'une proposition par un État membre, sont deux mesures souhaitées par bon nombre d'industriels. Elles permettraient la consolidation de la phase réglementaire de la procédure d'autorisation tout en évitant l'effet « liste noire » de la liste candidate et les impacts associés. Certaines propositions d'identification de substances préoccupantes ont en effet parfois été faites

Extraits de l'interview de Jack de Bruijn, directeur de la gestion des risques au sein de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), accordée à AEF développement durable, le 26 mars 2013.

« Il est très difficile d'estimer le nombre de substances extrêmement préoccupantes sur le marché... On a commencé à s'attaquer aux plus faciles et aux mieux connues, les substances CMR, que l'on estime à 400 au total. Il n'en reste plus beaucoup à traiter. On va donc passer à celles qui sont moins connues et moins régulées.

... Beaucoup d'industriels craignent le passage à l'étape supérieure, à savoir l'annexe XIV, et donc l'interdiction de la substance. Pourtant, ce n'est pas comme ça qu'il faut envisager la liste candidate. Être sur la liste candidate permet d'en savoir plus sur la substance et, surtout, cela permet de travailler sur des produits de substitution. »

sans qu'il y ait eu une réelle volonté d'aller jusqu'à une inscription finale à l'annexe XIV.

Cette absence de concertation préalable au niveau européen, le manque de transparence dans la procédure conduisant à l'inscription d'une substance à l'annexe XIV et les délais nécessaires pour ce faire, en y ajoutant les délais d'application, sont autant d'éléments qui ne permettent pas toujours aux industriels concernés d'avoir la visibilité nécessaire pour anticiper l'évolution consécutive de l'offre d'une substance sur le marché et l'optimisation technique et financière de leurs choix de gestion. De même, il n'y a pas une prise en compte suffisante de la situation des industries ayant des cycles de développement très longs ou nécessitant des qualifications ou autorisations spécifiques pour opérer la substitution, ni même des délais nécessaires pour la mise en place d'une production suffisante de substituts. Les substances peuvent également être rattachées à des normes auxquelles la réglementation fait elle-même référence rendant ainsi difficile leur substitution. Ces éléments comme le temps nécessaire pour mettre en place des actions de communication et les dispositifs de contractualisation indispensables au partage des informations et à l'organisation de la chaîne de valeur semblent également avoir été négligés lorsqu'ont été définies les modalités de mise en œuvre du règlement.

La maîtrise de l'autorisation par l'utilisateur aval

Comme prévu par le Livre blanc de la Commission, REACH a mis en place un système permettant à un utilisateur aval d'un produit d'être couvert par l'autorisation de son usage accordée à un des acteurs amont de la chaîne

d'approvisionnement. L'utilisateur aval qui souhaite faire jouer cette possibilité doit alors informer le fabricant (ou l'importateur) de la ou des utilisation(s) spécifique(s) qu'il souhaite faire de la substance considérée, de ses exigences techniques, mais également lui fournir des données économiques et des éléments relatifs à l'analyse de solutions de remplacement. Indépendamment des problèmes de confidentialité que cela implique, les acteurs amont pourraient, pour diverses raisons, ne pas souhaiter prendre en compte les usages qui leur sont ainsi remontés. De même, cela pourrait exiger dans certains cas une association obligatoire entre les acteurs d'une chaîne de valeur couvrant les usages de la substance considérée et l'utilisateur aval. Dans un tel contexte, l'utilisateur aval pourrait alors être incité à déposer directement une demande d'autorisation couvrant le ou les utilisation(s) spécifique(s) qu'il souhaite faire de la substance considérée. Le règlement REACH lui en offre la possibilité, mais il limite l'étendue de la couverture de l'autorisation à un seul niveau en amont de la chaîne de valeur.

L'application du règlement

De par sa complexité et sa portée, REACH recouvre des enjeux nouveaux, aussi bien pour les autorités compétentes que pour l'industrie, dont le rôle est transformé. En effet, le règlement REACH réaffirme la responsabilité de l'industrie quant à la gestion appropriée des risques découlant de l'utilisation des substances chimiques.

Le règlement crée ainsi un couple « substance/usage » auquel l'entreprise doit se référer pour mettre en œuvre une gestion appropriée des risques et assurer sa conformité avec la réglementation. À chaque couple correspond un certain nombre d'acteurs dont les obligations vis-à-vis de REACH et les enjeux diffèrent. Pour l'utilisateur aval, s'impose la nécessité d'étendre sa connaissance des substances qu'il utilise et de faire évoluer ses modes de gestion des données.

L'analyse de la conformité aux usages identifiés dans les FDS reçus (dont les formats ne sont pas harmonisés et dont la qualité reste parfois discutable) vient s'ajouter à l'évaluation déjà réalisée du risque chimique au poste de travail. Une telle analyse peut s'avérer complexe, chronophage, elle nécessite en outre la mise en place d'une gestion adaptée à chaque entité. Par ailleurs, les nouvelles données produites par les fabricants peuvent entraîner des changements dans la classification des produits avec des impacts potentiels sur la sécurité ou impliquant l'application d'autres réglementations (ICPE, Seveso, Déchets, etc). REACH nécessite une veille active aussi bien sur le plan réglementaire qu'économique. Des dossiers administratifs doivent être instruits et il faut anticiper dans les budgets les évolutions possibles. De même, les unités doivent être sensibilisées et le personnel impliqué doit être formé.

L'organisation à mettre en place peut s'avérer complexe, en particulier dans le cas où au sein d'une même entité juridique, différents moyens de production sont susceptibles d'entraîner des usages différents d'une même substance.

Face aux exigences de REACH, EDF a mis en place une organisation centralisée au niveau de la production et de

l'ingénierie, couvrant ainsi toutes les phases de la vie de ses outils de production d'électricité, depuis leur construction jusqu'à leur démantèlement. À cette organisation, concourent activement les fonctions « support » essentielles à une mise en application de REACH : celles recouvrant les achats, la santé, la sécurité, l'environnement, la R&D et les services juridiques ; tous apportent leur concours aux exploitants et ingénieristes des métiers de la production d'électricité. En outre, un nouvel outil de communication est dédié pour faciliter la transmission de l'information et le partage entre tous les acteurs internes.

Les impacts potentiels de REACH

Le maintien de l'approvisionnement : un enjeu majeur

Plusieurs causes inhérentes à REACH peuvent être à l'origine d'une rupture d'approvisionnement.

Ainsi, un défaut d'enregistrement ou l'absence de prise en compte de certains usages peuvent faire en sorte qu'un fabricant ou un importateur soit dans l'impossibilité de fournir à ses clients les substances voulues, obligeant ceux-ci à reconsidérer le choix de leurs fournisseurs, à opérer une substitution lorsque cela est possible, ou encore à adapter la formulation de certains mélanges ou à ne plus les utiliser, voire, solution extrême, à changer de procédé.

Récemment, la Commission européenne a publié les conclusions de trois études réalisées dans le cadre de la revue 2012 de l'application de REACH l'une d'elles portait sur le fonctionnement du marché européen des produits chimiques après l'instauration de REACH. Cette étude ne met pas clairement en évidence la disparition de substances sur le marché, mais elle a constaté certaines reformulations, ce qui est le cas pour EDF ; des disparitions restent tout de même à craindre pour les prochaines phases d'enregistrement (celle intervenue cette année et celle de 2018).

Une autre cause possible de rupture d'approvisionnement est liée au processus d'autorisation lui-même. L'identification d'une substance comme préoccupante engendre inévitablement un certain nombre de questions : la substitution est-elle possible pour la plupart des usages (fragilisant l'utilisateur ayant un usage « mineur » de la substance et pour qui la substitution s'avère impossible) ? Les fabricants vont-ils continuer à produire cette substance ?... À chaque couple substance/usage et pour chaque acteur, la démarche adoptée comme les intérêts en présence pourront s'avérer différents tant sur le plan stratégique qu'économique.

Ce sont là autant de questions qui nécessitent une communication avec un ensemble important d'acteurs laquelle peut, au final, s'avérer difficile en raison de délais relativement courts.

De plus, en raison de la faible maîtrise que peut avoir l'utilisateur aval sur le processus d'autorisation, son approvisionnement ne paraît pas sécurisé dans le cas de chaînes d'approvisionnement « longues ». Pour qu'un utilisateur aval se trouvant en bout de chaîne bénéficie d'une garantie

d'approvisionnement, il faudrait non seulement que plusieurs demandes d'autorisation soient déposées pour couvrir l'ensemble d'une même chaîne d'approvisionnement en Europe, mais qu'en plus celles-ci soient toutes accordées. Cela induit en outre une perte de la maîtrise de la pérennité des approvisionnements qui pourrait être totale dans le cas des donneurs d'ordres ne bénéficiant pas de la qualité d'utilisateur aval au sens de REACH (ils ne peuvent pas intervenir juridiquement dans la procédure d'autorisation).

Au final, ces dispositions confèrent à la partie amont de la chaîne d'approvisionnement une responsabilité importante en matière de maintien des activités aval. Ces incertitudes pourraient donc contraindre les utilisateurs aval pour garantir leur approvisionnement à acquérir directement des substances auprès des fabricants lorsque cela s'avèrera possible, voire à devenir eux-mêmes importateurs.

Les coûts liés à REACH

Le temps consacré à REACH, notamment le montage de dossiers administratifs, ou le coût des prestations parfois nécessaires à la mise en œuvre du règlement sont également des coûts à assumer par les industriels en aval de la chaîne. Le coût de la procédure d'autorisation reste encore difficile à évaluer, même si de premières estimations par substance s'avèrent déjà conséquentes.

Initialement estimé par la Commission européenne à 2,3 milliards d'euros pour l'ensemble des trois premiers exercices d'enregistrement du règlement, le coût supporté par les entreprises concernées avoisinerait déjà le montant de 2 milliards d'euros pour la seule phase 2010 (avec une estimation moyenne par substance de 70 000 euros). Ces coûts sont difficilement identifiables au travers de l'évolution du prix d'achat. Une des raisons en est la conjoncture et le fait que ces coûts sont masqués par l'impact plus important de la hausse des cours des matières premières.

L'impact est bien évidemment plus important sur le coût complet d'un produit, qui suite à l'abandon d'une substance, résulterait d'un changement dans la formulation du mélange induisant de fait une nouvelle qualification du produit par l'entreprise. Il va de soi qu'un changement de procédé entraînerait un coût encore plus élevé.

Si les surcoûts existent, ils restent difficilement individualisables du fait qu'il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer le coût global réel du règlement REACH.

Dans un contexte économique dégradé où le poids des réglementations européennes et nationales se fait de plus en plus sentir, on peut craindre une perte de compétitivité de l'industrie européenne, des effets de rupture d'approvisionnement et des délocalisations de la production à l'exté-

rieur de l'espace économique européen. Cela pourrait engendrer pour les utilisateurs *a minima* une hausse des coûts de transport, voire le passage du statut d'utilisateur à celui d'importateur. Or, ce rôle d'importateur se heurte de plus en plus à un désintérêt croissant des producteurs non-européens pour le marché intra-communautaire.

Conclusion

Depuis son entrée en vigueur (en 2007), REACH a contribué à l'accroissement des connaissances sur les substances chimiques et à faire évoluer positivement la communication entre tous les acteurs. Dans l'entreprise, il incite à une optimisation et à une plus grande transversalité de la gestion des produits chimiques entre sécurité et environnement.

Le succès repose sur l'implication de l'ensemble des acteurs, dont les utilisateurs finaux. Si les objectifs de REACH sont unanimement partagés, il ne faut pas qu'une application à la lettre du règlement empêche le maintien de l'activité et altère la compétitivité de l'industrie.

Des craintes persistent aujourd'hui quant aux impacts de REACH, mais la mise en place progressive dans le reste du monde de réglementations équivalentes à REACH (en Chine, en Inde, au Japon, en Corée du Sud, etc.) et l'application du GHS (3) dans le reste du monde font espérer une harmonisation réglementaire tirée vers le haut, favorisant ainsi l'instauration d'un marché équitable et concurrentiel.

Notes

* Référent REACH EDF à la Division Production Nucléaire.

** Responsable du Pôle de compétences achats de produits chimiques d'EDF.

(1) PBT : (substances) persistantes, bioaccumulables, toxiques ; vPvB : (substances) très persistantes, très bioaccumulables.

(2) Les États membres de l'Union européenne ont adopté, sur proposition de la Commission, des modalités communes pour déterminer la solution la plus efficace en matière de gestion du risque (autorisation *versus* restriction). L'État membre qui propose un mode de gestion doit montrer que la voie qu'il préconise est bien celle qui permet la meilleure gestion du risque par rapport à l'objectif visé.

(3) *Global Harmonized System*. Le Système Général Harmonisé a été lancé lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en 1992. Il a, entre autres, pour objectif d'harmoniser la classification et les éléments de communication du danger des produits chimiques (étiquetage et fiches de données de sécurité). Le règlement CE 1272/2008, dit règlement CLP (*Classification, Labelling and Packaging*), est la déclinaison européenne des recommandations de l'ONU pour le *Global Harmonized System* (GHS).