

Reach, ou comment gérer le risque chimique à l'horizon 2020

L'ambition de Reach : réformer le dispositif de gestion des risques chimiques en Europe dès 2007. Une réforme qui répond à une demande sociale et aux progrès des connaissances. Une ambition qui n'ira pas sans bouleversements culturels d'un bout à l'autre de la chaîne : producteurs de substances, industries utilisatrices, autorités publiques, associations et consommateurs. Car c'est bien dans sa mise en œuvre au quotidien que se décidera le succès du nouveau règlement.

par Pablo LIBREROS, *Chef du bureau des substances et préparations chimiques, MEDD*

Après le vote en première lecture au Parlement européen le 17 novembre 2005, et l'accord politique au Conseil des ministres de l'Union européenne le 13 décembre dernier, le règlement Reach (1) cesse d'être un projet lointain, pour devenir une réalité. *A priori*, Reach sera, dès 2007, le cadre général qui régira la production et la mise sur le marché des substances chimiques en Europe.

Ce texte, qui vise à réformer le dispositif de gestion des risques des produits chimiques, est l'un des chantiers législatifs communautaires les plus importants de ces dernières années. Engagé dès 1998, le projet a donné lieu à des consultations sans précédent tant au niveau communautaire qu'au niveau international. Il aura un impact considérable non seulement en matière de protection de la santé et de l'environnement mais aussi sur les modes de travail des industries chimiques européenne et mondiale.

Pourquoi une telle refonte de la législation communautaire sur les produits chimiques ?

La raison essentielle de cette refonte législative que constitue Reach, c'est que le cadre réglementaire existant, d'origine communautaire, n'est plus jugé suffisant, comme en témoignent les préoccupations croissantes que suscitent les substances chimiques et auxquelles il n'est pas toujours possible de répondre aujourd'hui. Cette prise de conscience s'est faite sous le double effet de crises qui ont durablement marqué l'opinion, comme la crise de l'amiante, et du progrès des connaissances sur les modes d'action des substances chimiques qui mettent en évidence les incertitudes quant à l'impact des produits chimiques sur les organismes vivants et leur devenir dans l'environnement ou une trop grande inertie à prendre les mesures de gestion de risques devenues nécessaires.

Face à ces enjeux, trois principales lacunes.

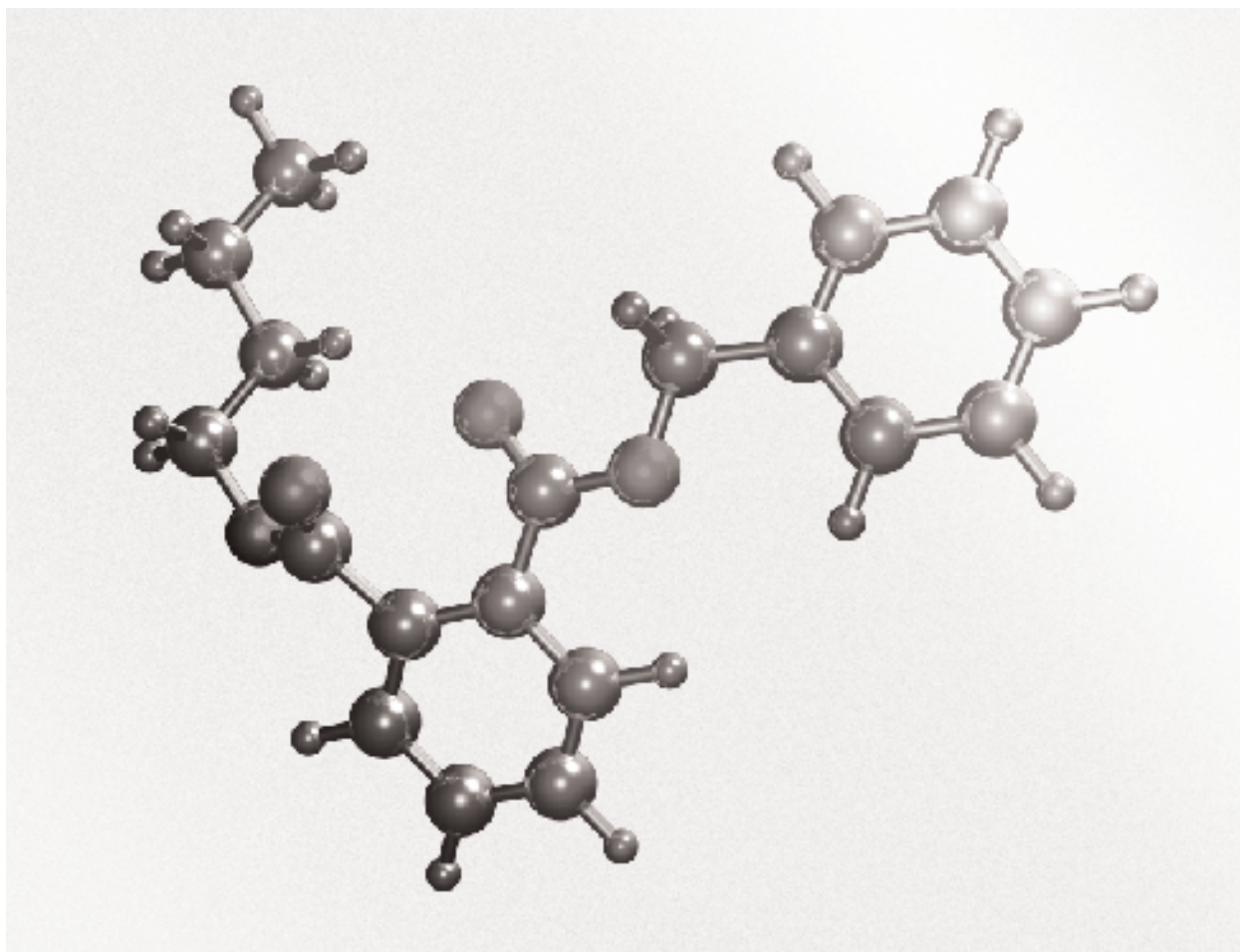
➤ En premier lieu, on ne dispose d'informations suffisantes que pour une faible proportion des sub-

stances présentes sur le marché. En effet, si on estime à près de 100 000 le nombre des substances chimiques commercialisées en Europe, seules les propriétés de quelques milliers d'entre elles sont à ce jour connues de façon satisfaisante. La procédure d'enregistrement de Reach devrait, en revanche, amener les producteurs ou importateurs des substances produites ou importées à plus d'une tonne par an, soit plus de 30 000 d'entre elles, à prouver que les risques liés à leur utilisation sont valablement maîtrisés, et cela sous onze ans.

Cet enregistrement couvrira non seulement les substances pures ou en mélange, mais aussi les substances contenues dans des objets manufacturés et susceptibles d'être émises volontairement ou involontairement. Il est, en effet, essentiel de prévenir les risques liés à la présence de certaines substances chimiques dans des objets destinés au consommateur final. Cela suppose que Reach touche non seulement les chimistes, mais de très larges pans des activités industrielles et commerciales.

➤ En deuxième lieu, le système actuel de gestion des produits chimiques repose encore de façon trop importante sur l'expertise publique, dont les ressources sont très limitées, et qui est devenue le véritable goulot d'étranglement du dispositif. Reach organise donc un « renversement de la charge de la preuve » où le travail premier d'évaluation et de gestion des risques est à réaliser par les producteurs des substances : on retrouve ici la notion classique de la responsabilité du metteur sur le marché. Les autorités publiques n'interviennent que dans un deuxième temps, pour contrôler qu'il n'y a pas eu erreur d'appréciation dans l'évaluation des risques et les mesures de gestion mises en place.

➤ En troisième lieu, les utilisateurs de substances chimiques ne disposent pas toujours de toutes les informations nécessaires pour les utiliser de façon appropriée et sûre. Reach organise des échanges plus clairs d'information au sein des chaînes d'approvi-



© Dr Mark J. Winter/SPL-COSMOS

La procédure d'enregistrement de Reach devrait amener les producteurs ou importateurs des substances produites ou importées à plus d'une tonne par an, à prouver que les risques liés à leur utilisation sont valablement maîtrisés, et cela sous onze

sionnement, sur la toxicité et les usages des substances, dont les premiers bénéficiaires sont les utilisateurs en aval et, en particulier, les PME.

Par ailleurs, le système existant ne permet pas de mettre en œuvre facilement le remplacement des substances les plus dangereuses par des substituts peu ou pas dangereux. Reach met en place des dispositifs, dont la procédure d'autorisation, qui permettent d'accélérer ce processus, et de faire disparaître les usages les plus risqués, tout en autorisant les usages de certaines substances pour ces opérateurs qui sont capables de fournir la preuve d'une utilisation sûre de leurs produits.

Finalement, le projet de règlement crée une Agence européenne des produits chimiques, qui comptera plusieurs centaines d'agents, chargée de gérer les aspects techniques et administratifs de ce dispositif. Aujourd'hui cette responsabilité est partagée entre l'ensemble des Etats membres de l'Union, ce qui donne lieu à des interprétations divergentes de la réglementation, avec un soutien limité d'un bureau européen des produits chimiques, dont les effectifs se réduisent à une dizaine de personnes.

La question de l'évaluation des coûts et des bénéfices de Reach a longtemps suscité de vifs débats. Certaines études estiment que Reach aura un impact désastreux pour l'économie européenne, et serait responsable d'une perte de PIB de plusieurs points et de centaines de milliers d'emplois. D'autres études soutiennent que les bénéfices atteindront des dizaines de milliards d'euros en onze ans. Bien entendu, ces études se heurtent toutes à des limites méthodologiques importantes, dès lors qu'il s'agit d'estimer, en particulier, des coûts et les bénéfices indirects. En tout état de cause, jamais l'impact d'un texte aura été autant étudié : on dénombre plus de quarante études d'impact au niveau européen. Et les résultats de ces études ont été pris au sérieux par les législateurs : il convient de noter que sur un des aspects les plus controversés du projet de règlement – l'enregistrement des substances produites entre une et dix tonnes par an – le Conseil et le Parlement ont adopté, dès la première lecture, des positions très proches. Un accord s'est dégagé sur la nécessité d'avoir un enregistrement allégé pour les substances dans cette bande de tonnage, et répondre ainsi aux préoccupations légitimes

d'un certain nombre de PME, tout en préservant l'objectif général de protection de la santé et de l'environnement.

Des débats auront encore lieu en deuxième lecture, en particulier sur les dispositifs les mieux à même de favoriser la substitution des substances les plus dangereuses.

Même si le travail réglementaire n'est pas encore achevé, des experts publics et privés préparent déjà depuis de longs mois tous les instruments qui devraient permettre la mise en œuvre pratique de Reach, depuis les systèmes informatiques de l'Agence européenne des produits chimiques, jusqu'aux lignes directrices détaillées qui permettront aux industriels de remplir toutes leurs obligations. De nombreux chantiers, baptisés *Reach Implementation Projects*, mobilisent quelques centaines d'experts au niveau communautaire. La complexité du dispositif mis en place, la diversité des substances chimiques visées par la réglementation, le transfert de la charge de l'évaluation des risques d'une poignée d'experts publics au niveau communautaire à une large population d'industriels, nécessitent de mettre au point des outils extrêmement précis. La course de vitesse engagée pour finaliser ces outils en même temps que l'adoption finale du règlement, met en lumière la pauvreté relative du terreau d'experts au niveau communautaire. Gérer la pénurie d'experts publics et privés, sera d'ailleurs un enjeu majeur des premières années de mise en œuvre du règlement.

L'expertise n'est cependant pas le seul point critique dans la mise en œuvre du règlement. Il est essentiel aussi de mettre en place une véritable politique de contrôle de l'application de cette réglementation, tant au niveau national, qu'au niveau communautaire : en effet, la réglementation actuelle sur les produits chimiques est relativement peu contrôlée. Reach appelle donc une nécessité accrue de contrôles concernant les produits chimiques qui sont mis sur le marché afin de garantir que les objectifs visés sont bien atteints et d'éviter d'instaurer des distorsions de concurrence majeures entre acteurs économiques, alors que les coûts de mise en conformité avec les exigences réglementaires peuvent être potentiellement lourds.

Au niveau national, une des sources des carences actuelles est la multiplication des corps compétents pour contrôler la bonne application de cette réglementation : Inspection du travail, Douanes, Direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF), Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire), sans qu'il y ait véritablement de coordination, ni de structure de collaboration permanente entre ces corps sur cette question, par nature transversale. Une remise à plat de l'organisation française en la matière semble absolument fondamentale.

Reach marque donc un véritable changement d'échelle en matière de gestion du risque lié aux produits chimiques. Des changements culturels majeurs seront nécessaires pour tous les acteurs de la gestion du risque chimique : en particulier, dans un tel cadre on ne pourra plus se contenter ni de l'anathème, ni de la dénégation, qui sont encore si fréquents.

Pour les producteurs de substances, il s'agira de généraliser les évaluations de risques, voire d'apprendre à les réaliser, mais surtout à communiquer les informations qui en découlent à leurs clients, professionnels ou consommateurs. Pour les industries utilisatrices de ces substances, ce sera l'occasion de prendre en considération, de façon plus importante, la gestion du risque chimique qui les concerne également. Pour les autorités publiques, il s'agira d'assumer un rôle nouveau où elles n'auront pas à conduire tout le travail d'expertise de premier niveau, mais où il faudra avoir une vision plus globale des risques liés aux substances. Pour le public, Reach fera en sorte qu'il y ait des informations plus abondantes sur les substances, et cela suppose une familiarisation avec certains concepts. Les ONG françaises ne sont pas très présentes sur ce sujet et une culture partagée du risque chimique est à bâtir.

Reach devrait pouvoir entrer en vigueur en 2007. Les débats parfois houleux qui ont accompagné le travail législatif ont contribué à donner une visibilité à la question des produits chimiques. Mais des efforts considérables sont encore nécessaires pour faire vivre une politique européenne de gestion du risque chimique, et le succès du dispositif se jouera avant tout dans sa mise en œuvre au quotidien.

Note

(1) Reach : *Registration, Evaluation, Autorisation of CHemicals* ou en *Registrement, Evaluation, Autorisation des produits CHimiques*.

