

REACH : des effets attendus allant bien au-delà du secteur de la chimie – Témoignage d'un utilisateur aval

Si la nécessité de l'adoption au niveau de l'Union européenne d'une politique volontariste et ambitieuse de gestion des risques des substances chimiques pour l'environnement et la santé apparaît incontestable et justifiée, force est de constater que, plusieurs années après son entrée en vigueur, REACH est loin de faire l'unanimité.

Dans le contexte économique actuel, les entreprises ont en effet de plus en plus de mal à supporter les contraintes administratives et les coûts induits que fait peser sur elles REACH. De nombreux industriels appellent donc de leurs vœux une révision de REACH qui tienne mieux compte des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien dans la gestion de leurs activités.

Par Bruno COSTES*

Origine et justification de REACH

Les contraintes administratives générées par ce règlement deviennent chaque jour un casse-tête plus grand pour toutes les sociétés confrontées aux nouvelles obligations imposées, en particulier pour les PME/PMI. Dans la période de difficultés et de stagnation économique que nous connaissons actuellement, les coûts importants associés à l'application de REACH ne conduiront-ils pas à asphyxier ce qui reste de compétitivité de nos industries européennes, à les pousser à s'installer hors des frontières de notre vieux continent et, par voie de conséquence, à perdre la maîtrise de la gestion des risques que font peser sur nous les produits chimiques ?

La plupart des analystes s'accordent sur le fait que le précédent système de gestion des risques liés aux substances chimiques, qui avait été mis en place au niveau européen par la directive 67/548, était à bout de souffle et qu'il fallait donc en changer.

Sur les 100 000 substances commercialisées en Europe, un peu moins de 4 000 avaient fait l'objet, sur la période 1981-2006, d'un dépôt de dossier de notification auprès des autorités nationales compétentes alors en charge de ces dossiers. On pouvait donc considérer que 96 % des substances n'avaient pas été soumises à une évaluation exhaustive. Ainsi, les propriétés intrinsèques toxicologiques et environnementales de ces substances restaient partiellement, voire même pas du tout connues.

Prolongeant la stratégie de Lisbonne et la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire global devant permettre de garantir à chaque citoyen européen un haut degré de protection de son environnement et de sa santé, un nouveau dispositif a donc été élaboré.

Reposant sur le principe de précaution, REACH impose préalablement à toute mise sur le marché un enregistrement des substances produites ou importées en quantités égales ou supérieures à une tonne par an. Il prévoit également la communication aux utilisateurs de produits contenant des substances extrêmement préoccupantes des informations sur celles-ci, dès lors qu'elles présentent une concentration supérieure à 0,1% masse/masse. Enfin, il impose l'obtention d'une autorisation pour pouvoir continuer à utiliser les substances extrêmement préoccupantes mentionnées dans l'annexe XIV.

L'ambition indirectement avouée par la Commission européenne était clairement d'éliminer et de procéder à la substitution des substances les plus dangereuses du marché ou contenues dans les produits fabriqués en Europe. Une autre ambition était de promouvoir le développement de solutions alternatives innovantes pour accroître la compétitivité européenne.

Une Agence européenne des produits chimiques (l'ECHA) a été créée et est chargée de l'administration et du support scientifique de la mise en œuvre de REACH. Basée à Helsinki, elle compte aujourd'hui près de 500 fonctionnaires mobilisés sur ce sujet.

L'impact important de REACH sur le tissu industriel

Selon plusieurs études (MERCER, ECORYS) menées en concertation avec l'industrie chimique, et ce, dès 2004 (soit avant l'adoption de REACH), les économies et autres bénéfices attendus de la mise en place d'un tel dispositif pour la santé publique et pour l'environnement (réduction à terme de certaines pathologies constatées qui sont attribuées à la prolifération de xénobiotiques dans l'environnement) ont été évalués à plus de 50 milliards d'euros sur une durée de trente ans. De tels bénéfices collectifs devaient donc permettre de couvrir très largement les coûts de la mise en œuvre d'un dispositif comme REACH sur le plan industriel.

Sans revenir sur l'analyse des impacts industriels qui avait été faite alors, on ne peut malheureusement que constater la non-concrétisation des annonces faites à l'époque (du moins pour l'instant !).

La compétitivité européenne s'étiole progressivement sous le poids grandissant des contraintes que font peser sur les industriels des réglementations, telles que REACH ou RoHS, et qui chaque jour révèlent leur nocivité pour l'économie dans son ensemble sans démontrer, de façon indiscutable, de réels bénéfices pour l'environnement et la santé publique.

Si l'idée à la base paraissait pertinente, les mécanismes globaux de sa mise en place portaient en leur sein (de par leur lourdeur et leur complexité) les germes d'un chaos administratif annoncé, qui, confirmé, peut se révéler dévastateur pour l'économie européenne tout entière.

Réguler, tracer et éliminer les substances chimiques dangereuses peut paraître une idée séduisante de prime abord. Mais l'identification et la traçabilité des substances chimiques contenues dans des articles ou dans des mélanges sont parfois des opérations complexes qui nécessitent de disposer d'outils méthodologiques adaptés.

Par ailleurs, il n'est pas non plus besoin de recourir à des analyses poussées pour conclure à ce qu'il n'existe aucun développement ou innovation industriels n'impliquant pas l'utilisation de substances chimiques.

Les substances chimiques sont partout dans le monde moderne qui est le nôtre : on les trouve dans les matériaux, dans les procédés industriels, dans l'agroalimentaire et la pharmacie, dans l'aéronautique et la protection de l'environnement, dans l'électronique et l'énergie...

Ces substances si nécessaires à l'industrie et à son développement sont justement utilisées parce qu'elles sont dotées de propriétés spécifiques (anti-corrosion, ignifugation, aimantation,...) et présentent une certaine réactivité. Mais hélas, comme très souvent, réactivité rime avec toxicité (les milieux biologiques étant eux-mêmes composés de molécules et autres substances carbonées), la plupart des substances réactives sont donc considérées en général comme dangereuses. L'équation se trouve ainsi posée.

Restreindre l'usage de certaines substances présentant des propriétés uniques ou rendre plus contraignantes les conditions de leur utilisation conduisent inévitablement à en réduire le marché et, par voie de conséquence, à amener

les fournisseurs à s'interroger sur la viabilité pour eux de continuer à distribuer de telles substances, et les concepteurs à bien y réfléchir avant de continuer à intégrer lesdites substances dans les produits qu'ils fabriquent.

Selon l'étude réalisée en 2004 par MERCER, 11 à 17 % des substances de spécialités seraient appelées à disparaître en Europe dans le secteur de la cosmétologie ; cette part serait de 5 à 8 % dans les plastiques et les caoutchoucs, et dans les industries des composants électriques et électroniques, et de 3 % dans le secteur de l'automobile.

La rationalisation des sites de production pourrait aussi être un moyen d'adaptation et permettre ainsi de maintenir les marges et la compétitivité des industries. Ces délocalisations d'activités hors d'Europe s'opèrent lorsque les marchés considérés peuvent être développés à l'étranger sans être soumis, par voie de conséquence, aux contraintes qu'implique une réglementation comme REACH.

La révision de la liste candidate, tous les six mois, avec l'incorporation de nouvelles substances extrêmement préoccupantes contenues dans des articles et qui doivent être identifiées dès lors que leur concentration dépasse 0,1 % de la masse de l'article (article 33) et, le cas échéant, l'obligation de solliciter une autorisation pour pouvoir les utiliser, sont autant de contraintes qui, outre leur complexité, génèrent une certaine forme d'insécurité juridique.

Il est très difficile pour des chaînes d'approvisionnement complexes (comprenant parfois plus de dix niveaux) et des produits élaborés (un avion nécessite pour sa construction l'assemblage de plusieurs millions de composants) de répercuter, tous les six mois, sur des fournisseurs, en particulier ceux installés hors de l'Union européenne, des obligations supplémentaires sans entrer dans des négociations contractuelles, et encore plus d'obtenir un retour d'informations dans les délais qui nous sont impartis. Cette traçabilité est d'autant plus difficile à réaliser qu'il n'existe aujourd'hui quasiment aucune norme de mesure spécifique (comme une analyse chimique) permettant d'identifier de façon certaine les substances contenues dans un produit et permettant ainsi aux industriels amont d'assurer la fiabilité des informations communiquées.

Il est également très difficile pour les bureaux d'études de baser leurs choix technologiques sur des éléments aussi instables et évolutifs, des éléments qui sont donc susceptibles d'être remis en cause quelques années seulement après la mise en œuvre des solutions retenues. La simple publication de telles listes, même si des autorisations sont possibles pour certains usages, induit inéluctablement un effet dommageable de type *black list* qui peut gravement et durablement affecter le marché des substances concernées.

La question essentielle, à savoir celle de l'impact de REACH sur le tissu industriel et la compétitivité au niveau européen, mérite aujourd'hui d'être posée, et ce, de façon dépassionnée, au vu de l'expérience que l'on peut avoir de la mise en œuvre de REACH et des effets que l'on a déjà pu constater.

Les études d'impact effectuées jusqu'ici peuvent être qualifiées de simples préalables, puisqu'elles n'ont pas permis de prendre en compte (faute d'informations suffisantes)

les effets avérés qu'ont sur certains secteurs les obligations qui s'attachent notamment aux processus de déclaration, d'enregistrement et d'autorisation. C'est donc à des effets insidieux, combinés et domino qu'il faut s'attendre avec REACH. Insidieux, car le mal est progressif, et les potions délivrées, par leurs effets chroniques irréversibles, érodent lentement, mais sûrement, toute l'économie.

De tels effets dommageables ont été analysés (même si les résultats de ces analyses restent décriés) par plusieurs cabinets d'expertise. Le cabinet A.D. Little a estimé qu'en Allemagne les pertes d'emplois attribuables à REACH se situaient dans une fourchette allant de cent cinquante mille à plus de deux millions. Selon un scénario moyen, l'impact économique en Allemagne a été estimé à -2,4 % du PIB de ce pays sur onze ans. En France, l'étude précitée (2004) réalisée par MERCER Management Consulting et NERA Economic Consulting a conclu que la perte pour la France équivalait à 1,6 % du PIB national et à un défaut d'investissements se chiffrant en milliards d'euros. Tous ces chiffres ne constituent naturellement que des indications quant à l'ampleur des impacts.

La nécessité de procéder à une réévaluation de l'impact de REACH

Compte tenu de l'amplitude des éléments chiffrés qui précèdent, il est donc légitime de s'interroger si, au titre du concept de *better regulation*, la Commission n'aurait pas désormais l'obligation de procéder à une nouvelle analyse des impacts de REACH aux plans économique, social et environnemental. En effet, les propositions d'amendement des annexes de REACH actuellement en cours d'examen sont susceptibles de concerner un grand nombre de secteurs industriels.

Une analyse plus fine de la notion d'étude d'impact renvoie à la définition proposée par la Commission dans sa communication de mai 2002, laquelle circonscrit le recours aux études d'impact aux seules initiatives majeures de la Commission : « *L'analyse d'impact s'applique aux initiatives majeures, c'est-à-dire à celles qui sont présentées par la Commission dans sa stratégie politique annuelle ou dans son programme de travail.* »

Ce point a été confirmé dans le document intitulé « Lignes directrices concernant l'analyse d'impact » du 15 janvier 2009, qui précise les cas nécessitant une analyse d'impact :

« *En règle générale, les analyses d'impact (AI) sont nécessaires pour les principales initiatives de la Commission et pour celles qui auront les retombées les plus importantes. Ce sera le cas de toutes les propositions législatives du programme législatif et de travail de la Commission, de toutes les propositions législatives ne relevant pas du programme législatif et de travail mais qui ont des incidences économiques, sociales et environnementales clairement identifiables (à l'exception de la législation normale d'exécution), et de toutes les initiatives non législatives (telles que les livres blancs, les plans d'action, les programmes de dépense ou les directives de négociation pour des accords internatio-*

naux) qui définissent les futures politiques. Feront également l'objet d'une AI certaines mesures d'application (appelées actes de comitologie) susceptibles d'avoir des répercussions négatives. [...] »

La mise à jour des listes de substances s'effectue par voie d'actes de comitologie avec contrôle. Leur publication (dossiers de l'annexe XV, liste des substances soumises à autorisation (annexe XIV) ou à restriction (annexe XVII)) traduit des modifications substantielles des annexes du règlement REACH et constituent ainsi des actes non législatifs susceptibles d'avoir des répercussions négatives significatives pour de nombreux secteurs industriels européens tant en termes d'emploi que de compétitivité. Il est donc raisonnable de soutenir que l'ensemble de ces décisions devrait faire l'objet d'une analyse d'impact préalable.

Cette analyse d'impact devrait prendre en compte les coûts directs, les coûts indirects et les externalités susceptibles d'être induits par toute restriction, obligation d'autorisation ou de déclaration (traçabilité).

Substituer une substance n'est pas toujours chose facile ; cela implique un effort de R&D, mais aussi de démontrer que l'alternative proposée présente bien les qualités techniques requises au travers d'une qualification souvent soumise à de nombreux aléas (TRL6 – *Technology Readiness Level*). Cela implique également de vérifier la faisabilité de la solution en situation réelle au plan industriel, de revoir des cycles industriels, d'adapter des installations existantes voire même d'investir pour en construire de nouvelles, de mettre à jour la documentation interne et de redéfinir les opérations de maintenance associées.

Des coûts supplémentaires peuvent également venir se greffer : des surcoûts en matière d'achat, mise en place d'une formation spécifique pour les opérateurs, voire même l'adoption de mesures de protection des personnels concernés et, éventuellement, la mise à jour des dossiers administratifs qu'exige le maintien de l'autorisation d'exploitation des sites.

À ces coûts s'ajoutent, le cas échéant, les frais de constitution et de dépôt des dossiers d'autorisation, le coût de l'élaboration des rapports sur la sécurité chimique, les coûts de mise en œuvre de la traçabilité des substances (art. 33) et ceux liés à l'archivage (art. 36), à la collecte des informations auprès des fournisseurs et à l'information des salariés (art. 31 et 32). Plus globalement, la disparition d'une substance peut affecter des pans entiers de l'industrie, avec comme possible corollaire une migration de technologies à risques en dehors des frontières de l'Union européenne.

Le nécessaire ajustement de REACH à la lumière de l'expérience acquise

Il est désormais acquis que les impacts de REACH dépassent le simple cadre de l'industrie chimique, comme on a bien voulu nous le faire croire ; aujourd'hui encore, les utilisateurs avals, qui sont souvent les plus impactés par les décisions prises, ne disposent que d'un droit limité d'expression qu'ils peuvent exercer au sein des différents comités de l'ECHA et autres enceintes de discussion.

On note toutefois que les autorités européennes comme les agences en charge de l'application de REACH accordent désormais une écoute bienveillante à l'expression par les industriels avais des difficultés qu'ils rencontrent. Espérons toutefois que cette écoute se traduise en de véritables inflexions dans la mise en œuvre des dispositions de REACH, et ce, dans le sens d'une simplification et, pourquoi pas, d'une adaptation au plan pratique qui tienne compte des difficultés rencontrées par les différents secteurs concernés.

La compétitivité européenne ne trouvera pas son salut dans un immobilisme administratif suranné, mais au contraire dans la capacité d'adaptation, de modernisation et

de simplification que l'Union européenne et les États membres sauront démontrer, notamment par rapport aux fluctuations et aux évolutions rapides constatées aujourd'hui tant sur le plan technologique qu'économique. Cette adaptation doit s'opérer naturellement sans diminuer la protection de l'environnement et de la santé, ce que l'ensemble des utilisateurs et consommateurs sont légitimement en droit d'attendre.

Note

* Directeur Environnement – Affaires Publiques EADS/Airbus France.