

LE COMPTE À REBOURS POUR SAUVER REACH A DÉMARRÉ

Par **Tony Musu** - 17 octobre 2005

ETUI-REHS, Institut de recherche de la Confédération européenne des syndicats



etopia_

centre d'animation et de recherche en écologie politique

1 Exposition aux substances dangereuses : une situation très inquiétante

Durant les cinquante dernières années des milliers de produits chimiques ont été développés et mis sur le marché. Ces substances qui entrent dans la composition de très nombreux produits de consommation courante ont été commercialisées sans beaucoup de considération pour leurs impacts potentiels sur la santé humaine ou l'environnement.

On constate d'autre part que l'incidence des cancers, des allergies, des troubles du système hormonal ne cesse de croître, notamment chez les enfants¹. Si toutes ces maladies multifactorielles ne peuvent bien sûr être imputées uniquement aux contacts avec des substances dangereuses, des liens de plus en plus étroits entre le développement de certaines de ces pathologies et l'exposition à des produits chimiques sont maintenant bien établis². Des chercheurs suédois ont ainsi montré que des molécules de synthèse telles que les PBDEs (pentabromodiphényléthers) peuvent s'accumuler dans la chaîne alimentaire jusqu'à se retrouver dans le lait maternel³. Ces molécules qui sont utilisées dans la fabrication de textiles, d'appareils électroniques ou de mousse de polyuréthane pour leur propriété de retardateurs de flamme possèdent une structure et une toxicologie proche des PCBs (polychlorobiphényles) longtemps utilisés dans les équipements électriques avant d'être interdits fin des années 70 lorsqu'on a découvert qu'ils s'accumulaient dans l'environnement et qu'ils étaient toxiques pour l'homme.

Il apparaît aujourd'hui clairement que la législation actuelle sur les substances chimiques fonctionne mal et qu'elle est incapable de garantir une protection efficace de la santé humaine et de l'environnement. Il faut malheureusement faire le constat accablant que plus de 99% du volume total des substances se trouvant sur le marché n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des risques approfondie pour l'homme et l'environnement² alors que nombre de ces produits sont présents dans des biens de consommation quotidiens (produits de nettoyage, cosmétiques, vêtements, ordinateurs...)

La situation est également très préoccupante pour les millions de travailleurs à travers l'Europe qui, en plus de leur exposition en tant que consommateurs, sont également exposés à des substances chimiques sur leur lieu de travail. Selon une étude réalisée par la Fondation européenne de Dublin, 16 % des travailleurs en Europe déclarent avoir manipulé des substances dangereuses et 22 % avoir été exposé à des fumées et des vapeurs pendant au moins un quart de leur temps de travail⁴. En se basant sur les données de l'enquête EODS⁵ d'Eurostat qui se rapportent à l'année de référence 2001, notre institut de recherche a estimé qu'entre 18 et 30 % de l'ensemble des maladies professionnelles reconnues en Europe sont

¹ Children's health and environment: a review of evidence, WHO/EEA, 2002.

² Livre Blanc, Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques, COM(2001)88

³ Norén K, Mieronyté D. Contaminants in Swedish human milk. Decreasing levels of organochlorine and increasing levels of organobromine compounds. *Organohalogen Compounds* 35:1-4 (1998).

⁴ Troisième enquête européenne sur les conditions de travail 2000, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

⁵ Statistiques en bref, 15/2004 ; Eurostat

liées à l'exposition à des substances chimiques dangereuses⁶. Les substances dangereuses sont donc certainement responsables d'une part très importante des maladies professionnelles qui touchent quelques 7 millions d'européens⁷.

2. REACH, la future législation européenne pour les substances chimiques

Pour répondre aux lacunes de la législation communautaire sur les substances chimiques, la Commission européenne a adopté le 29 octobre 2003 un projet de règlement qui s'appliquera aux 30.000 substances chimiques produites ou importées sur le territoire de l'UE en quantité supérieure à une tonne par an. Ce projet de législation appelé REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals)⁸ poursuit deux objectifs principaux, le premier est d'assurer un haut niveau de protection pour la santé humaine et l'environnement ; le second est de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur et de renforcer la position concurrentielle de l'industrie chimique européenne.

Afin de pouvoir être fabriquées ou importées dans l'Union européenne, les 30.000 substances concernées devront obligatoirement être enregistrées auprès d'une future Agence européenne des substances chimiques. Pour ce faire, le fabricant ou l'importateur sera tenu de fournir des informations sur leurs propriétés toxicologiques et écotoxicologiques, d'identifier leurs utilisations possibles et de procéder à une évaluation du risque chimique pour l'homme et l'environnement⁹.

L'élément majeur de la réforme réside dans le transfert de la «charge de la preuve» des autorités publiques vers les fabricants. Dans le système actuel, il incombe aux autorités publiques de prouver qu'une substance existante est dangereuse avant de pouvoir imposer des restrictions. Avec REACH, ce seront les industriels qui devront fournir les informations appropriées pour que leurs produits soient utilisés en toute sûreté avant de pouvoir les commercialiser. Autre changement important, les utilisations des produits les plus dangereux (par exemple, les substances cancérigènes ou les substances PBTs¹⁰) seront soumises à autorisation. La Commission européenne pourra également interdire certaines utilisations ou certaines substances si elle juge les risques «inacceptables»

De plus, une certaine transparence serait introduite, puisque les informations non-confidentielles sur toutes les substances enregistrées seront disponibles publiquement.

⁶ REACH au travail, les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les agents chimiques pour les travailleurs. BTS, 2004.

⁷ Eurostat, données portant sur l'exercice 1998/99

⁸ Enregistrement, Evaluation et Autorisation des substances chimiques.

Texte du projet disponible sur le site

<http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/index.htm>

⁹ Pour les substances produites ou importées en quantité supérieure à 10 tonnes/an par producteur ou importateur

¹⁰ Persistantes, bioaccumulatives et toxiques :C.-à-d. des substances toxiques qui risquent de s'accumuler de manière irréversible dans le corps et l'environnement

3. REACH, une réforme très controversée

Ce projet de réforme est important à plusieurs titres. D'abord il s'agira d'un règlement (et non d'une directive européenne), ce qui signifie une application directe dans les 25 Etats membres dès son entrée en vigueur. REACH remplacera une quarantaine de directives existantes et concernera de très nombreux secteurs d'activités. En effet, ce système va non seulement générer des obligations pour les fabricants (Industrie chimique) mais également pour les nombreux utilisateurs en aval des substances chimiques (Industrie du bâtiment, du bois, de l'automobile, du textile, de l'informatique....)

REACH a le potentiel d'influencer l'efficacité de la législation sur la protection des travailleurs exposés aux substances dangereuses dans les différents secteurs d'activités en fournissant les informations manquantes sur leurs propriétés, en rendant les données de sécurité chimique disponibles publiquement, en imposant une diffusion efficace des informations aux utilisateurs et en stimulant le remplacement des produits dangereux par le biais de procédures d'autorisation et de restriction⁶.

Depuis la publication en 2001 de son ébauche (Livre blanc sur les substances chimiques²), deux camps se livrent une féroce lutte d'influence autour de ce projet de réforme. D'un côté les industriels, de l'autre les ONG environnementales, les associations de consommateurs et les organisations syndicales qui estiment que les considérations économiques ne doivent pas primer sur la santé et la sécurité.

Les premiers dénoncent les coûts excessifs de la réforme et agitent le spectre des effets négatifs induits : perte de compétitivité des nombreuses industries concernées, risques de délocalisations en dehors de l'UE, pertes d'emplois et chute du Produit Intérieur Brut.

Les seconds en appellent à la responsabilité des industriels quant à la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché, ils réclament le droit de connaître les risques auxquels l'homme et l'environnement sont confrontés ainsi que l'interdiction ou la substitution des substances dangereuses. Ils rappellent également les bénéfices importants que cette réforme peut apporter non seulement en termes de santé et d'environnement mais aussi en terme d'innovation pour l'industrie.

4. Quelques chiffres pour faire la part des choses?

D'après l'évaluation de l'impact économique de REACH réalisée par la Commission¹¹:

- a. Les coûts directs pour l'industrie chimique européenne, liés principalement à l'enregistrement et aux tests des substances, sont estimés à € 2,3 milliards sur une période de 11 ans (entre € 2,8 et 5,2 milliards au total sur 15 ans en incluant les coûts indirects supportés par les secteurs en aval).
- b. Les bénéfices pour la santé sont estimés à € 50 milliards sur une période de 30 ans du fait notamment des 4.500 vies épargnées par an qui correspondent au nombre de morts évitées grâce à une meilleure connaissance des propriétés et des effets des substances chimiques.

¹¹ <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/reach/eia.htm>

c. Des bénéfices sont également attendus pour l'environnement mais ils n'ont pas encore été chiffrés par la Commission.

L'industrie chimique, qui a mené ses propres études d'impact, prévoit des coûts totaux de 30 à 100 fois plus élevés et annonce la perte de centaines de milliers d'emplois ainsi qu'une chute substantielle du PIB en Allemagne et en France^{12,13}.

De l'avis de la Commission¹⁴ et d'experts indépendants en économie¹⁵, peu de crédit doit être accordé à ces estimations irréalistes sur les effets de REACH au niveau macroéconomique. En effet, les méthodologies utilisées dans ces évaluations sont jugées peu transparentes et les extrapolations qui y sont faites sont basées sur des erreurs et des exagérations.

Une autre étude d'évaluation de l'impact économique de REACH effectuée pour le compte du Conseil des ministres des Pays Nordiques confirme l'ordre de grandeur des coûts directs et indirects estimés par la Commission européenne¹⁶.

De plus, il est intéressant de noter que la somme de € 2,3 milliards représente environ 0,04 % du chiffre d'affaire annuel de l'industrie chimique européenne (€ 556 milliards pour l'UE-25 en 2003).

Récemment, l'institut de recherche de la Confédération européenne des syndicats a présenté les résultats d'une étude sur les bénéfices potentiels de REACH pour la santé des travailleurs européens¹⁷. Cette étude réalisée par l'université de Sheffield démontre que REACH permettrait d'éviter chaque année en Europe 90 000 cas de maladies professionnelles dus à l'exposition des travailleurs aux substances chimiques dangereuses.

Cela représenterait au total une économie moyenne de 3.5 milliards d'euros sur 10 ans pour l'Europe des 25. Les sommes économisées profiteraient à la sécurité sociale, aux travailleurs mais également aux employeurs, tous secteurs confondus, qui éviteront des pertes de productivité liée à l'absentéisme pour cause de maladie.

5. REACH où en est-on aujourd'hui?

Suite au lobbying intense de l'industrie et des gouvernements de certains Etats membres auprès de la Commission, le projet de réforme REACH finalement adopté fin octobre 2003 par les commissaires européens a été largement édulcoré comparé à la version initiale publiée en mai 2003 lors de la procédure de consultation publique : les polymères ont été exclus du champs de la réforme, la quantité des informations à fournir a été drastiquement revue à la baisse (les entreprises ne devront plus fournir de rapports sur la sécurité chimique

¹² Arthur, D., Little GmbH, Economic effects of the EU Substances Policy, 2003.

¹³ Study of the impact of the Future Chemicals Policy, Mercer Management Consulting, 2003.

¹⁴ DG ENV présentation à l'atelier "Impacts of Chemicals Policy – How to measure it?", Laulasmaa, Estonie, 11-12 novembre 2004

¹⁵ *Methodological Problems of assessing the Economic Impacts of EU Chemicals Policy*, UBA, 2003

¹⁶ Ackerman, F., Massey, R., *The true costs of REACH*, TemaNord 2004:557, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2004. Voir: <http://www.norden.org/pub/miljo/miljo/sk/TN2004557.pdf>.

¹⁷ Voir www.etuc.org >publications ou <http://hesa.etui-rehs.org>

que pour un tiers des 30 000 substances initialement prévues) et les procédures d'autorisations pour les substances les plus dangereuses ont été facilitées.

Depuis son adoption par la Commission, la proposition de règlement est passée entre les mains du Parlement européen et du Conseil qui doivent s'accorder sur la version finale dans une procédure de co-décision.

Du côté du Conseil, les chefs d'Etats ont attribué la responsabilité du dossier REACH au Conseil Compétitivité composé des ministres européens de l'Industrie et du Commerce plutôt qu'à leurs collègues au sein du Conseil Environnement. Un groupe de travail Ad Hoc sur REACH composé de représentants des différents ministères (Industrie/Commerce et Environnement) a néanmoins été créé en novembre 2003 sous la Présidence italienne pour aider le Conseil à définir une position commune.

Au cours des différentes réunions de ce groupe de travail, qui se sont tenues pendant les six premiers mois de l'année 2004 sous la Présidence irlandaise, un certain nombre de modifications du texte ont été proposées par les Etats membres comme un système de partage obligatoire des données destiné à réduire les coûts d'enregistrement - système OSOR (One Substance, One Registration) - ou le renforcement des pouvoirs de l'Agence.

En octobre 2004, la Présidence néerlandaise a organisé un atelier pour faire une synthèse des 36 études d'impact réalisées sur REACH¹⁸. L'ordre de grandeur des coûts directs de mise en œuvre estimé par la Commission a été confirmé. Les conclusions du séminaire soulignent que les bénéfices de REACH pour la santé humaine et l'environnement sont incontestés mais qu'il sont difficiles à chiffrer.

En Mai 2005, la Présidence luxembourgeoise a présenté les résultats des études d'impact complémentaires menées par l'industrie sous le contrôle d'un groupe de travail constitué de représentants de la Commission, de divers secteurs industriels, des syndicats et des ONG. Les résultats de ces études microéconomiques montrent que les coûts de REACH seront gérables pour l'industrie. Les scénarios catastrophes prédits par l'industrie sont démentis même si des inquiétudes demeurent pour les PME qui fabriquent des substances chimiques.

L'actuelle Présidence britannique espère arriver à un compromis politique au sein du Conseil avant la fin de l'année. Elle a notamment proposé: la réduction du champ de la réforme (exclusion des déchets et minerais), l'introduction du système OSOR, un allègement supplémentaire des informations exigées pour les substances dans la gamme entre 1 et 10 t/an et la limitation dans le temps de toutes les autorisations octroyées.

Du côté du Parlement européen, suite à un conflit de compétence entre la Commission Environnement et la Commission Industrie qui réclamait chacune l'examen du dossier, la première lecture du texte n'a pu être achevée avant la fin des cinq ans de la précédente législature malgré la publication en janvier 2004 d'un rapport préliminaire contenant des propositions d'amendements du député socialiste italien Guido Sacconi désigné rapporteur par la Commission Environnement.

¹⁸ *Overview of 36 studies on the impact of the new EU chemicals policy (REACH) on society and business.*
Voir : <http://tutb.etuc.org/uk/dossiers/files/EU2004REACH.pdf>.

Après les élections européennes de juin 2004 et la désignation d'un nouveau Parlement intégrant les députés des dix nouveaux Etats membres, la Commission Environnement s'est vue attribuer le leadership dans ce dossier et le député Guido Sacconi réélu a été confirmé rapporteur principal pour le Parlement. Il travaille depuis en collaboration « renforcée » avec Mme Lena Ek (Suède, ADLE) pour la Commission Industrie et M. Hartmut Nassauer (Allemagne, PPE-DE) pour la Commission Marché intérieur. Six autres Commissions du Parlement, impliquées dans une moindre mesure, pourront néanmoins fournir un avis : Emploi et Affaires sociales, Affaires économiques et monétaires, Affaires juridiques, Budgets, Droits de la femme et Commerce international.

Le 4 octobre 2005, la Commission Environnement a approuvé avec une large majorité (40 pour, 19 contre, 2 abstentions) son rapport final sur ce dossier. Les amendements retenus ont quelque peu rectifié le tir par rapport à ceux affaiblissants la réforme qui avaient été adoptés mi-septembre par leurs collègues en commissions Industrie et Marché intérieur.

Un principe de vigilance a été réintroduit pour toutes les substances chimiques couvertes ou non par REACH, l'application du principe de substitution a été renforcé dans la phase d'autorisation et le rapport sur la sécurité chimique a été réinstauré pour les 30 000 substances couvertes par la réforme.

Le principe du transfert de la charge de la preuve vers l'industrie a également été sauvegardé et le système OSOR destiné à simplifier la phase d'enregistrement a été adopté. Par contre, les exigences en informations ont été globalement réduites pour les 20 000 substances entre 1 et 10 tonnes ce qui déforce l'avancée obtenue avec la réintroduction d'un rapport sur la sécurité chimique dans cette gamme.

La question très controversée du maintien d'une priorisation¹⁹ basée sur les volumes dans la phase d'enregistrement ou de l'introduction d'une approche basée sur les risques sera directement tranchée par les eurodéputés lors du vote de première lecture en plénière mi-novembre 2005. La première soutenue par les syndicats et les ONG environnementales à l'avantage de mettre tous les producteurs sur le même pied d'égalité, la seconde réclamée par l'industrie implique l'abandon du principe du transfert de la charge de la preuve vers les producteurs avec une priorisation qui resterait aux mains des autorités compétentes.

D'après les estimations de la Commission, la procédure de co-décision entre le Parlement et le Conseil pourrait se conclure courant 2006 et le système REACH entrer en vigueur en 2007.

6. Conclusions

Si plus personne ne conteste aujourd'hui la nécessité du système REACH, la bataille fait toujours rage pour influencer le contenu final de cette réforme et par la même l'équilibre qu'il convient d'atteindre entre les coûts et les bénéfices attendus. Lorsque l'on compare les différentes versions du texte qui se sont succédées tout au long de l'élaboration de cette législation et les récentes prises de position au Parlement et au Conseil, il est indéniable que l'évolution des exigences vis à vis des fabricants, importateurs et utilisateurs de substances chimiques est à la baisse. C'est le résultat d'un lobbying agressif de la part des industriels

¹⁹ L'ordre dans lequel on traite les substances

qui vise principalement la réduction des coûts qu'ils devront supporter. Si cette tendance se confirme cela ne sera pas sans conséquence sur les bénéfices que REACH peut générer.

Pour avoir une chance d'enrayer cette tendance au Parlement, les améliorations obtenues en Commission environnement devront être confirmées en séance plénière. Le groupe socialiste et le groupe des Verts auront à nouveau besoin des voix de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique et d'une partie de celles des libéraux pour contrer les conservateurs majoritaire au Parlement et qui continueront d'appuyer les demandes de l'industrie.

De côté des gouvernements des Etats membres les jeux sont pratiquement faits depuis le large consensus obtenu sur les propositions de la Présidence britannique lors du Conseil compétitivité du 11 Octobre dernier. Il y a donc peu d'espoir que la position finale des Etats membres soit plus ambitieuse que les propositions de compromis britannique et ce d'autant plus qu'en Allemagne les conservateurs sont de retour au pouvoir.

La bataille s'annonce rude pour ceux qui souhaitent stopper l'hémorragie et redonner du souffle à cette réforme REACH qui, si elle n'est pas vidée de sa substance, devrait considérablement améliorer la protection de l'environnement et de la santé humaine (y compris celle des travailleurs) vis à vis des substances dangereuses. L'opinion publique largement sous informée des enjeux de REACH pourrait très bien influencer les débats. Les Verts européens l'ont compris et viennent de lancer une campagne d'alerte. La première lecture est prévue la semaine du 14 Novembre. Le compte à rebours pour sauver REACH a démarré...