

REACH : l'Europe montre l'exemple

Claire Weill (Iddri)

Bien que la question de la gestion des risques liés aux produits chimiques ait été présente dès les premières politiques environnementales, il n'existe toujours pas d'accord international contraignant couvrant l'ensemble de ces substances. L'Union européenne (UE) a pris l'initiative d'élaborer un nouveau règlement, REACH (Evaluation, autorisation et restriction des produits chimiques), qui traite de la production, du commerce, y compris de l'importation de ces produits sur le marché européen. Dans quel contexte se situe REACH ? Au-delà de l'Europe, quel peut-être son impact et peut-il jouer un rôle d'exemple ?

Des problèmes globaux, une réponse internationale fragmentée

Les pollutions chimiques affectent les pays de manière contrastée. Les pays en développement et, de manière de plus en plus aiguë, les pays émergents connaissent des situations sanitaires et environnementales alarmantes, voire catastrophiques du fait de concentrations élevées dans leur environnement de métaux,

pesticides et produits chimiques industriels. Pour leur part, les pays industrialisés ont su réduire voire maîtriser ces pollutions. En revanche, tous les pays subissent des pollutions diffuses de produits chimiques, en augmentation rapide, qui peuvent migrer sur de longues distances, voire s'accumuler dans les systèmes biologiques. L'alerte a été donnée par l'incidence croissante de maladies chroniques, telles que les allergies ou l'asthme, largement dues à des facteurs environnementaux, et de certains cancers, favorisés par ces mêmes facteurs.

Cependant, dans bien des cas, les effets sur la santé humaine de l'exposition à un ou plusieurs produits chimiques sont mal connus. Et la crainte est grande que les savoirs ne progressent que trop lentement pour orienter l'action politique, en particulier lorsque l'on recherche des énoncés scientifiques certains. Les problèmes méthodologiques sont nombreux et rejoignent les raisons qui rendent les débats d'experts peu conclusifs : difficultés à extrapoler à l'homme les résultats de tests toxicologiques sur les animaux, à isoler les effets d'un produit de ceux d'autres produits ou facteurs environnementaux, ou encore à évaluer les effets

conjugués de plusieurs substances. Enfin, les dommages se manifestent souvent bien après l'exposition, comme dans le cas de l'amiante. De telles sources d'incertitude s'ajoutent à celles dues au manque de données toxicologiques et écotoxicologiques, ainsi que sur les conditions d'exposition. Les pollutions diffuses de produits chimiques constituent donc une situation de précaution par excellence.

La communauté internationale a réagi en mettant en place les conventions de Stockholm et de Rotterdam sur les polluants organiques persistants (POP). Entrées en vigueur en 2004, la première restreint le commerce et l'utilisation des POP les plus dangereux, dont des pesticides, et la seconde institue des procédures d'information et de consentement entre États, préalables à l'importation de ces polluants. Il s'agit d'un progrès majeur pour l'action internationale. Récemment, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a développé une « Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques », qui instaure un cadre large mais non contraignant. Cependant, l'action internationale ne semble pas à la hauteur des dommages et

des risques associés à l'intensification du commerce international des produits chimiques.

L'initiative européenne REACH

En Europe, si certains produits dangereux comme l'amiante ou le DDT sont réglementés voire interdits, les risques liés à l'usage des nombreux produits chimiques présents sur le marché européen, plus de 100 000, sont encore mal identifiés et leurs caractéristiques mal circonscrites. C'est le cas des perturbateurs endocriniens pour lesquels il est encore difficile de définir de manière satisfaisante des tests d'évaluation des risques. Mais ils sont loin d'être les seuls. La réglementation européenne, qui a connu des évolutions depuis les années 1970 (cf. encadré 1), s'est avérée inefficace pour collecter des données suffisantes et fiables sur les dangers des produits chimiques commercialisés et sur les risques associés à leurs usages. Or, celles-ci sont indispensables pour encadrer le commerce de ces produits. Ce constat a conduit l'Union européenne à procéder à la refonte de son cadre réglementaire sur les produits chimiques, en élaborant un projet de règlement, REACH.

ENCADRÉ 1

L'échec du cadre réglementaire européen sur les produits chimiques

Au cours des années 70, la directive 76/769 et ses amendements successifs ont restreint la commercialisation et l'usage de nombreuses substances dangereuses, dont l'amiante et le DDT. Puis la montée des préoccupations sur les risques liés aux produits chimiques a conduit à adopter une nouvelle directive (directive 79/831) traitant des « substances nouvelles », candidates à la mise sur le marché à partir de 1981. Depuis cette date, le fabricant d'une nouvelle substance en Europe doit soumettre à l'autorité nationale compétente des résultats de tests suffisants pour évaluer les dangers potentiels de la substance. L'information requise est liée au volume produit.

Le régime pour l'évaluation des substances existantes s'est ensuite développé lentement, du fait de la résistance aussi bien d'industriels que de certains États membres. Depuis 1993, le règlement 793/93 ne requiert des fabricants européens que des données déjà existantes

sur les substances. La Commission européenne établit ensuite des listes de priorités pour l'examen des substances et la proposition éventuelle de restrictions, travail partagé entre États membres. En 2000, 140 produits ont été listés, en 2005 seulement 17 stratégies de réduction ont été publiées et seules quelques substances ont connu des restrictions. Ainsi, si on a pu saluer la directive 79/831 comme une politique de précaution, celle-ci ne concerne aujourd'hui qu'environ 3 000 substances, laissant en souffrance les quelque 100 000 substances existantes. En outre, la dissymétrie de traitement entre les substances anciennes et nouvelles a incité les industriels à enregistrer avant 1981 le plus de substances possible et ne les a pas incités à innover.

Les objectifs de REACH

REACH s'applique à toutes les substances chimiques, existantes et nouvelles (cf. encadré 2). L'objectif premier est de combler le déficit accumulé de connaissances. La responsabilité et la charge de fournir des données sur les dangers et les risques des substances reposent sur les producteurs et les importateurs en Europe – les entreprises utilisatrices devant en déclarer les usages. Cette mesure, qui constitue un renversement de la charge de la preuve pour les substances existantes, fait peser des responsabilités nouvelles sur les industriels et a des implications juridiques fortes en cas de dommage. Une procédure d'autorisation est instituée. Celle-ci permet de restreindre ou d'interdire la production et l'usage d'une substance, commercialisée ou non, pour un délai fixé. Cette disposition, qui constitue la clé de voûte de la mise en œuvre de la précaution dans REACH, a fait l'objet de vives critiques de la part des producteurs. Bien qu'elle ait été aménagée en prenant notamment en compte certains facteurs socioéconomiques, elle devrait inciter à mettre au point des substituts plus sûrs aux substances les plus dangereuses.

REACH cherche par conséquent à enclencher une dynamique d'innovation en traitant de la même manière substances anciennes et

nouvelles et en renforçant la responsabilité des acteurs économiques. Il s'efforce de concilier les objectifs de transparence et de compétitivité industrielle.

Le jeu des acteurs

Suite à une demande du Conseil des ministres de l'Union européenne en 1999, la Commission européenne publie, en 2001, un livre blanc sur la « Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques ». Le Conseil et le Parlement européens réagissent positivement. La Commission rédige alors un projet de règlement, qui est rendu public et soumis à consultation sur Internet en 2003. Des chefs d'État et de gouvernement critiquent le projet, aux États-Unis, en Asie, mais égale-

ENCADRE 2

REACH : principales dispositions

► **Champ d'application.** Produits chimiques isolés ou contenus dans des préparations ou des articles. Sont exemptés en particulier le gaz naturel, le charbon, le clinker, l'oxygène, l'hydrogène, l'azote, certains gaz rares, des denrées alimentaires (vitamine A...), les produits chimiques utilisés pour la recherche et le développement (sous certaines conditions). Ne sont pas couvertes les substances traitées par d'autres législations, dont les substances radioactives.

► **Création d'une Agence européenne des substances chimiques.** Au centre du dispositif, l'Agence contrôle les dossiers d'enregistrement, dresse la liste des substances à évaluer et à autoriser en priorité, coordonne l'évaluation des substances assurée par les États membres. Elle gère les banques de données nécessaires et place sur son site Internet certaines données sur les substances.

► **Enregistrement.** Toute substance chimique produite ou importée en Europe à un volume supérieur à une tonne par an doit être enregistrée à l'Agence. Les informations à fournir dépendent de la quantité produite : au-delà de 10 tonnes par an, un rapport de sécurité chimique évaluant les risques doit être fourni

par le fabricant à l'Agence. L'information et la communication sur les dangers et les risques le long de la chaîne d'approvisionnement sont renforcées.

► **Evaluation.** Les États membres évaluent certaines substances.

► **Autorisation.** Les substances les plus préoccupantes sont soumises à l'autorisation de l'Agence sans limitation de volume : cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction (CMR), persistantes, bioaccumulatives et toxiques (PBT), très persistantes et très bioaccumulatives (vPvB) et d'autres substances aussi préoccupantes. L'autorisation est accordée pour une période fixée au cas par cas, si le risque est maîtrisé, si les avantages socioéconomiques l'emportent et s'il n'existe pas de substance ou de technologie de remplacement.

► **Restrictions.** La production et l'usage de substances très préoccupantes sont restreints ou interdits, sans limitation de volume et de délai.

ment en Europe. Aux nombreux messages reçus par Internet – plus de 60 000 – s'ajoutent les réactions et commentaires de lobbies véhiculés par les médias. Six mois plus tard, la Commission publie un texte substantiellement modifié, la proposition de règlement REACH. Celle-ci fait de nouveau l'objet de nombreuses réactions. Alimentées par des études d'impact commandées par la Commission, certains États membres et des ONG, les discussions opposent violemment industriels, ONG et syndicats.

Après avoir été examiné en première lecture au Parlement européen en novembre 2005, REACH est discuté au Conseil des ministres de l'UE en décembre. Plusieurs questions font l'objet d'après discussions : missions à confier à l'Agence européenne des substances chimiques, critères d'autorisation des substances dangereuses, modalités visant à assurer l'équilibre entre la plus grande transparence possible des données relatives aux dangers et aux usages des substances et la confidentialité nécessaire à la poursuite d'activités économiques fortement concurrentielles. Un consensus est trouvé : un accord politique est obtenu à l'unanimité au Conseil.

L'adoption du règlement prévue à l'automne 2006 devrait conduire à l'entrée en vigueur dans les États membres dès 2007.

Analyse

Même si, chemin faisant, le projet a été substantiellement modifié, le compromis trouvé à ce stade est satisfaisant dans le contexte européen. En effet, celui-ci est marqué par la priorité donnée à la compétitivité économique et par la réticence des nouveaux États membres à renforcer les normes environnementales.

Le projet prévoit plusieurs dispositions à l'intention des petites et moyennes entreprises, nombreuses dans le secteur de la chimie, afin de les aider à remplir leurs obligations : mutualisation de certaines données sur les substances – obligatoires pour les données issues des tests toxicologiques sur des vertébrés, volontaires pour d'autres ; mission de conseil et d'assistance technique des autorités compétentes des États membres.

La dynamique d'innovation que REACH vise à enclencher sera un élément clé de son efficacité. De fait, si le règlement n'introduit pas de nouveau régime de responsabilité, les responsabilités renforcées pour les industriels et les incitations à l'innovation s'y trouvent étroitement liées. Ainsi, le fabricant d'une substance dangereuse sera encouragé à rechercher des substituts, soit par la procédure d'autorisation, soit par ses clients, soucieux de réduire leurs

propres risques. Ceci devrait modifier les relations contractuelles entre producteurs et utilisateurs.

L'Agence européenne des produits chimiques, créée par REACH et basée à Helsinki, est chargée d'orchestrer l'ensemble du dispositif. La mise en œuvre de celui-ci comme le bon fonctionnement de l'Agence reposeront sur la capacité des États membres à mobiliser leurs experts de manière coordonnée et synergique. S'ils parviennent à combler ou à anticiper leurs manques, les États pourront se partager les domaines d'excellence, voire en développer de nouveaux. En revanche, un pays dont les ressources en experts sont faibles se limitera au suivi de la gestion communautaire, ce qui pourrait se révéler contraire aux intérêts de son industrie chimique. Par ailleurs, le succès de REACH dépendra de manière cruciale des moyens de gestion et de contrôle.

Retour sur le paysage international

Nombreux sont les pays qui traitent différemment les substances commercialisées avant ou après une certaine date (États-Unis, Canada,

Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, Chine...). Si certains pays industrialisés, dont les États-Unis, ont accueilli REACH de manière critique, d'autres, comme le Canada, suivent des démarches proches. Les États-Unis ont pour leur part choisi de porter l'effort sur les substances produites en grandes quantités et sur celles au contact direct des enfants. Par ailleurs, l'adoption à l'échelle mondiale d'un système harmonisé de classification et d'étiquetage élaboré au sein de l'OCDE constitue l'un des principaux objectifs de l'« Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques » développée par le PNUE. Une telle harmonisation devrait profiter aux fabricants de produits chimiques, y compris hors de l'OCDE. Ceux-ci auront en outre intérêt à se conformer à REACH s'ils veulent rester sur le marché européen. Ceci concerne en particulier l'Inde et la Chine, où l'industrie chimique se développe rapidement.

Cela étant, les défis que pose le développement durable pour le secteur de la chimie sont d'une telle ampleur qu'il est utile de s'interroger sur le mode d'action internationale permettant de les relever : réorienter et modifier à terme certaines activités du secteur de la chimie afin de préserver les ressources fossiles et diminuer les pollutions engendrées ; observer et suivre l'état de santé des populations et de la pollution environnementale sur l'ensemble de la planète, ce qui exige des moyens financiers importants et une forte coordination internationale ; établir une expertise sur les dangers et les risques validée à l'échelle internationale, ce qui requiert d'innover dans les modalités de partage de données relatives à des activités concurrentielles. Enfin, dans les pays développés comme dans les pays émergents en forte croissance comme la Chine, l'histoire des dernières décennies pointe la nécessité urgente d'élaborer des réglementations nationales et régionales compatibles entre elles, encadrées par des actions internationales contraignantes permettant d'en assurer l'application.

REACH constituera-t-il un premier pas dans cette direction en créant un effet d'entraînement dans les pays émergents ? C'est en tout cas l'un des principaux paris qui a présidé à son élaboration.

POUR
EN SAVOIR
PLUS

Livre blanc de la Commission européenne
White paper, COM(2001) 88 final

“Strategy for a Future Chemicals Policy”
http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/pdf/0188_en.pdf

Accord politique au Conseil des ministres de l'industrie, 13 décembre 2005
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15921.en05.pdf>

Étapes de l'élaboration de REACH (2004)
Schörling Inger and Lind Gunnar, 2004. “The only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU”.
www.panda.org/downloads/toxics/heonlyplanetguide.pdf

Chimie durable
Lancaster Mike, 2002. « Green chemistry: An Introductory Text », The Royal Society of Chemistry, Cambridge.

Actes de l'atelier de l'Iddri sur REACH (2005)
Weil C., (ed.), 2005. “European Proposal for Chemicals Regulation : REACH and Beyond / Proposition de règlement européen des produits chimiques : enjeux et perspectives”, Actes de l'Iddri n°2, Iddri, juin 2005.
www.iddri.org/iddri/telecharge/actes/02-REACH.pdf