



LA DIRECTIVE REACH

La directive d'enregistrement et d'évaluation des substances chimiques au sein de l'UE, la directive REACH selon son acronyme anglais (1), est l'une des législations européennes les plus lourdes. L'objectif de cette directive était de permettre à l'UE de posséder une législation soucieuse de la santé et de l'environnement tout en respectant la compétitivité des entreprises. A l'arrivée, après d'intenses pressions de tous bords, la directive laisse de nombreuses incertitudes tout en créant un système inédit de contrôles de plusieurs substances chimiques.

Contexte politique

Dans le prolongement du Livre blanc de février 2001 sur la stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques, la mise en place du système REACH avait donné lieu à une large consultation des parties prenantes. Il faut préciser qu'en produisant 31% des produits chimiques (contre 28% aux Etats-Unis), l'Union européenne est la première industrie chimique du monde. En 2003, son chiffre d'affaires était estimé à 556 milliards d'euros pour l'UE-25. Elle est la troisième industrie manufacturière et emploie 1,7 million de personnes et fournit plus de 3 millions d'emplois indirects. En mai 2003, le projet de règlement avait été diffusé sur Internet de manière à recueillir les contributions de toutes les parties intéressées. Au moment de l'adoption du règlement par la Commission, celle-ci le présente comme un exemple de « politique participative ». 6000 réponses avaient été envoyées par des associations industrielles, des entreprises individuelles ainsi que des ONG de protection de l'environnement et de défense des droits des animaux. La Commission soulignait également le fait que plusieurs États membres s'étaient également exprimés de même que plusieurs pays tiers ainsi que

plusieurs particuliers, y compris des travailleurs. Le projet fut modifié sur la base des différents points de vue exprimés.

La proposition vise à rassembler en un seul instrument la législation très complexe jusque là en vigueur sur l'utilisation des substances chimiques, en abrogeant diverses directives et règlements existants dans le domaine chimique. Il prévoit une simplification des demandes en fonction des quantités produites ou importées, ce qui devrait selon la Commission entraîner une baisse significative des montants prévus pour ce qui concerne les coûts directs et indirects de l'application du système par rapport aux prévisions initiales. Une nouvelle Agence européenne des produits chimiques est proposée en vue de la gestion de la base de données des substances. Il est proposé que celle-ci reçoive les dossiers d'enregistrement et soit responsable de fournir au public les informations non confidentielles. Sa structure s'articule autour d'une série de comités, aux fonctions distinctes, et comporte également une chambre de recours.

L'innovation majeure du système REACH est d'obliger les entreprises à évaluer les risques engendrés par l'utilisation des produits chimiques, rôle jusqu'alors assumé par les

autorités publiques. Saluée par la CES et le WWF et Greenpeace, cette inversion de la charge de la preuve était vivement critiquée par les industriels, qui ont mené un lobbying contre les coûts induits par ces nouvelles procédures.

Force du « lobbying »

Depuis sa conception et au cours des différentes étapes législatives, le système REACH a donc suscité un intense « lobbying », à savoir la mobilisation de ce que l'on appelle dans les milieux européens les « groupes d'intérêt » ou lobbies, implantés à Bruxelles en vue de suivre l'évolution et de tenter d'influencer les décisions concernant les intérêts qu'ils défendent. Dans ce cas, les groupes d'intérêt mobilisés se répartissaient entre les groupes représentant les industriels et plus particulièrement l'industrie chimique (Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC)) soutenu par le patronat européen, l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE, BusinessEurope depuis février 2007) et des multinationales comme Unilever, d'une part et les groupes environnementaux tels que Greenpeace, le WWF ou encore la Confédération Européenne des Syndicats (CES), de l'autre. Ce « lobbying » a été exercé de manière intense sur toutes les institutions.

Evolution législative

En novembre 2005, le Parlement européen adopte sa position en première lecture dans le cadre de la procédure de codécision. Craignant de possibles suppressions d'emplois, le Parlement avait revu à la baisse les exigences en matière de tests des produits chimiques. Il faut également signaler la victoire initiale du « lobby » agroalimentaire. En novembre 2005, le Parlement européen avait exclu les aliments et les ingrédients du système REACH. Ce secteur devra cependant se soumettre au contrôle des emballages et des produits de nettoyage.

Dans sa position commune adoptée en décembre 2005, le Conseil rejette la

demande du Parlement de prévoir la substitution obligatoire d'un produit si une alternative plus sûre existe. Pour le Conseil, les producteurs devront effectuer une analyse des alternatives possibles, mais ils ne seront pas obligés de procéder à la substitution s'ils peuvent prouver qu'ils ont une « maîtrise adéquate » du risque pour le produit initial. Le Conseil renforce toutefois quelque peu les exigences relatives à la substitution des substances dont on ne peut pas maîtriser le risque de manière adéquate, mais il laisse une possibilité de mise sur le marché de ces produits si les producteurs peuvent prouver un « intérêt économique et social supérieur ». Des éléments de compromis se dessinent également à savoir: une révision de la liste des exemptions de l'obligation d'enregistrement; une modification de la définition des substances existantes pour couvrir toutes les substances énumérées dans l'inventaire européen des produits chimiques commercialisés; la possibilité de désigner un tiers pour agir au nom d'une société afin que l'identité des déclarants reste confidentielle à certaines conditions; l'assouplissement des exigences liées à l'exemption d'enregistrement pour les substances aux fins d'activité de recherche et de développement; la diffusion d'informations sur l'Internet par l'Agence européenne des produits chimiques afin de faciliter l'enregistrement. La position commune du Conseil ne sera officiellement adoptée qu'en Juin 2006. En juillet de la même année, la Commission se félicite de l'adoption de cette position commune et la soutient pleinement.

En octobre 2006, la modification du texte par les députés de la commission Environnement a provoqué la colère du monde industriel qui, estimant les coûts excessifs de la mise en place du dispositif, demandaient au Parlement et au Conseil de rendre REACH moins contraignant. Le vote en commission Environnement renforçait la protection des consommateurs au détriment des intérêts économiques. Parmi les amendements figuraient : une disposition selon laquelle les substances toxiques ne pouvaient être autorisées qu'en l'absence d'alternatives plus sûres et que si le bénéfice socio-économique surpassait le risque pour la santé et l'environnement (principe de substitution);

l'introduction du principe d'« obligation de prudence » pour garantir la responsabilité des producteurs concernant la sécurité des produits quand les risques sont « raisonnablement prévisibles » et; une révision des autorisations accordées aux substances chimiques les plus dangereuses tous les cinq ans.

Le 13 décembre 2006, le Parlement s'écarte de la position de la commission Environnement et adopte le compromis conclu avec le Conseil le 30 novembre, qui était soutenu par quatre groupes politiques du Parlement (PPE-DE, PSE, ADLE et UEN) par 529 voix pour, 98 contre et 24 abstentions en deuxième lecture (procédure de codécision). Selon le rapporteur du Parlement européen, Guido Sacconi (PSE, IT), « certaines composantes du secteur chimique avait déployé un lobbying intense pour que cette proposition de règlement soit rejetée ou édulcorée de manière qu'elle soit sans effet. De l'autre côté, les positions pro-environnementales plus radicales auraient pu ruiner les chances de ce projet de voir le jour ».

Le compromis négocié entre le Parlement et le Conseil concernant l'autorisation et la substitution des substances dangereuses

Selon le système REACH, une procédure d'autorisation spéciale devrait s'appliquer aux substances très préoccupantes, en particulier celles qui sont persistantes, bio-accumulatives et toxiques (PBT), très persistantes et très bio-accumulatives (VPVB), cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR). Celles-ci ne pourront plus être mises sur le marché à moins d'avoir été autorisées par la Commission, qui s'appuiera sur les recommandations de l'Agence européenne des produits chimiques.

La position du Parlement demandant une substitution obligatoire lorsque des produits de remplacement moins nocifs existent, et la limitation des autorisations à 5 ans pour favoriser l'innovation n'a pas été suivie. Le Conseil avait opté pour des dispositions moins contraignantes prévoyant que les

substances dangereuses (à l'exception des PBT, VPVB, et CMR) puissent être autorisées si elles font l'objet d'un contrôle adéquat et que la durée des autorisations soit décidée au cas par cas. Les substances ayant des effets perturbateurs sur le système endocrinien seront, quant à elles, soumises à un contrôle « adéquat ». Toutefois, une clause de révision prévoit que leur inclusion parmi les substances devant faire l'objet d'une autorisation expresse pourra être considérée 6 ans après l'entrée en vigueur de la réglementation sur la base des dernières données scientifiques disponibles et au vu des résultats d'une analyse des coûts et avantages socio-économiques de leur utilisation. Le Conseil adopta le texte à l'unanimité le 18 décembre 2006.

La nouvelle législation est entrée en vigueur le 1er juin 2007. Le règlement REACH implique que les entreprises fabriquant et important des produits chimiques doivent démontrer que leurs substances peuvent être utilisées de façon sûre et ce, avant leur mise sur le marché (transfert de la charge de la preuve). Il s'agit d'une innovation majeure. Elles auront l'obligation de remplacer progressivement les agents chimiques considérés comme les plus « à risque » lorsque des produits de substitution plus sûrs existent. L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), établie à Helsinki, est entrée en activité en juin 2007 et a commencé à valider des enregistrements depuis le 1er juin 2008. Elle a le pouvoir d'interdire les substances représentant un danger significatif pour la santé et d'envisager leur remplacement. Elle est chargée d'enregistrer 30.000 substances chimiques. La première étape vise à l'enregistrement des substances produites dans les plus grandes quantités (au-delà d'une tonne par an par producteur ou importateur) ainsi que les plus nuisibles: cancérogène, mutagènes ou encore toxines affectant la reproduction. Le dernier délai pour l'enregistrement des substances est fixé à 2018.

Geenpeace déplore notamment que le système Reach n'exige des données complètes que pour 12.500 substances parmi les 30.000 que la réglementation couvre. Les

17 500 autres substances sont soumises à un régime différent. Selon Greenpeace, les substances produites entre 1 et 10 tonnes par an ne seront enregistrées que sur la base de données rudimentaires, sans que leur impact sur la santé ou l'environnement ne soit évalué de façon pertinente. Quant à celles produites entre 10 et 100 tonnes, elles échapperont à plusieurs tests, dont ceux sur la toxicité pour la reproduction.

Perspectives

Le système REACH est unique en son genre bien que son ampleur soit moins ambitieuse que prévu. La procédure d'enregistrement par l'Agence est longue et bureaucratique. Finalement, la question la plus controversée durant ces débats de trois ans a été de savoir comment assurer l'équilibre entre la protection de la santé publique et de l'environnement, d'une part, et le maintien de la compétitivité du secteur de la chimie, de l'autre. La bataille entre le Parlement européen et le Conseil a été influencée par celle que se sont livrés les industriels et les environnementalistes. Ce débat en a par conséquent ouvert un autre celui de la transparence. En 2005, l'initiative européenne pour la transparence a été lancée en vue d'obtenir des données précises sur les groupes d'intérêts influents. En 2008, la Commission européenne a mis en ligne un registre invitant à s'y inscrire les représentants d'intérêts « qui cherchent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes ». Cette initiative peine à se concrétiser en raison de son caractère volontaire et non obligatoire.

Références

(1) REACH : Registration (enregistrement), Evaluation (évaluation), Authorization (autorisation), Chemicals (substances chimiques).

Etapes dans l'adoption de la législation

Commission européenne (propositions initiales): 29 octobre 2003

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil afin de l'adapter au règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques,

ainsi que les restrictions applicables à ces substances, COM (2003) 644 du 29 octobre 2003.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques et modifiant la directive 1999/45/CE et le règlement (CE) sur les polluants organiques persistants, COM (2003) 644 du 29 octobre 2003.

Avis du Comité économique et social européen 31 mars 2004 (non publié) et supplément d'avis, 13 juillet 2005, JO n° C 294 du 25 novembre 2005.

Avis du Comité des Régions du 25 février 2005, JO n° C 164 du 5 juillet 2005.

Avis du Parlement européen en première lecture (codécision)

Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une Agence européenne des produits chimiques et modifiant la directive 1999/45/CE et le règlement (CE) n° .../... [sur les polluants organiques persistants] (première lecture dans le cadre de la procédure de codécision), 17 novembre 2005.

Position commune du Conseil

Accord politique du Conseil en vue d'une position commune, le 13 décembre 2005.

Adoption formelle par le Conseil, le 27 juin 2006, JO n° C 276E du 14 Novembre 2006.

Avis de la Commission européenne

COM (2006) 375, 12 juillet 2006. La Commission se félicite de l'adoption de la position commune et soutient pleinement cette dernière.

Avis du Parlement européen en seconde lecture (codécision)

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (CEE) n° 793/93 du Conseil et (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que les directives 76/769/CEE du Conseil et 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (7524/8/2006 – C6-0267/2006 (deuxième lecture dans le cadre de la procédure de codécision), 13 décembre 2006.

Signature par le Parlement européen et le Conseil, le 18 décembre 2006 et publication au JO n° L 396 du 30 décembre 2006.

Directive 2006/121/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses afin de l'adapter au règlement (CE) no 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques, Journal officiel n° L 396, 30 décembre 2006.

Règlement (CE) no 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, Journal officiel n° L 396 ,30 décembre 2006.

Agence européenne des produits chimiques, site web :
http://echa.europa.eu/home_fr.asp

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.
Rédaction : Cécile Barbier