Conclusions

Les principales propositions d'amélioration de REACH présentées ci-dessous sont le fruit des discussions approfondies menées par la Confédération européenne des syndicats (CES) et ses membres (fédérations syndicales européennes et confédérations syndicales nationales) au sein d'un groupe de travail ad hoc. C'est ce même groupe de travail qui, dans un premier temps, avait été chargé par le comité exécutif de la CES de préparer la position unitaire et concertée des syndicats européens sur REACH[1].

Propositions de la CES pour améliorer REACH

Lors de la conférence de la CES de mars 2005, une session entière, présidée par Estefania Blaunt du syndicat espagnol Comisiones Obreras, a été consacrée à la présentation et à la discussion des propositions d'amélioration de REACH développées par l'organisation syndicale européenne[2]. Waldemar Bahr de la Fédération européenne des syndicats des mines, de la chimie et de l'énergie (EMCEF) a présenté les propositions de la CES sur le devoir de vigilance, Werner Schneider de la Confédération allemande des syndicats (DGB) celles sur l'enregistrement, François Laurent de la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (ACV-CSC) celles sur l'évaluation, Francisco Blanco de la branche chimie des Comisiones Obreras celles sur la partie autorisation de REACH et Bernd Eisenbach de la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB) celles sur les utilisateurs en aval et les PME. Finalement, Henning Wriedt du bureau de conseil allemand Travail et Santé a traité des liens entre REACH et la législation sur la protection des travailleurs exposés aux agents chimiques. Prolongement direct des déclarations adoptées par la CES et ses membres, ces propositions visent à optimiser le rapport entre les coûts et les bénéfices attendus de la réforme. L'objectif étant d'augmenter l'efficacité et la rentabilité du système REACH.

Devoir de vigilance (Duty of care)

La proposition de règlement REACH, adoptée par la Commission européenne le 29 octobre 2003, s'inscrit parfaitement dans la politique de l'Union européenne en matière de développement durable, avec la poursuite d'objectifs dans ses trois piliers : économique (compétitivité industrielle), social (protection de la santé humaine et emplois) et environnemental. REACH couvre environ 30 000 substances fabriquées ou importées en Europe en quantité supérieure à une tonne par an. Ces produits chimiques font partie de notre vie quotidienne puisqu'ils entrent dans la fabrication des cosmétiques, vêtements, ordinateurs ou autres produits de consommation courante. Les substances chimiques contribuent à la prospérité économique européenne en termes de commerce et d'emplois. Le chiffre d'affaires de l'industrie chimique européenne était estimé à 556 milliards d'euros pour l'UE-25 en 2003 et le secteur chimique emploierait 1,7 million de personnes[3].

Cent mille substances chimiques différentes sont répertoriées sur le marché communautaire et certaines d'entre elles peuvent avoir des effets nocifs sur la santé humaine et l'environnement.

L'article 1.3 de la proposition REACH stipule que "ce règlement repose sur le principe qu'il incombe aux fabricants, aux importateurs et aux utilisateurs en aval de veiller à ce qu'ils fabriquent, mettent sur le marché, importent ou utilisent des substances non susceptibles d'avoir des effets nocifs pour la santé humaine ou l'environnement. Ses dispositions reposent sur le principe de précaution"[4].

Il faut également rappeler qu'en septembre 2002, lors du sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, des engagements ont été pris par les Etats pour que, à l'horizon 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de façon à minimiser les effets néfastes pour la santé humaine et l'environnement.

[1] Voir les déclarations adoptées par les comités exécutifs des 17-18 mars et 1er décembre 2004. Consultables sur www.etui-rehs.org/hesa > Dossiers > Agents chimiques.
[2] Egalement consultables sur www.etui-rehs/hesa > Dossiers > Agents chimiques.
[3] *Facts and Figures, The European chemical industry in a worldwide perspective*, Cefic, juin 2004, mis à jour en juillet 2005. Voir: www.cefic.org/factsandfigures.
[4] Le texte de la proposition REACH est téléchargeable sur http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0644fr.html.

Propositions de la CES sur le devoir de vigilance

Les syndicats européens attendent des fabricants, importateurs ou utilisateurs en aval, qu'ils respectent l'article 1.3 et les engagements pris à Johannesburg. Cependant, ils estiment qu'il convient de mieux préciser dans le texte la responsabilité des fabricants et importateurs en réintroduisant un principe général de devoir de vigilance pour toutes les substances chimiques.

En effet, les fabricants et les importateurs doivent être responsables de documenter et de communiquer toutes les informations pertinentes sur la sécurité de leurs produits aux utilisateurs en aval et aux consommateurs par des moyens appropriés. Ce principe s'appliquerait à toutes les substances chimiques quel que soit leur volume de production, impliquant qu'on attend de l'industrie non seulement qu'elle remplisse les obligations qui lui incombent sous REACH mais qu'elle assume aussi les responsabilités sociales, économiques et environnementales de base qui doivent accompagner l'esprit d'entreprise.

Il existe certainement un besoin supplémentaire d'information et de formation pour les travailleurs et leurs représentants sur les risques et l'utilisation adéquate des substances qu'ils manipulent. Cela passe par une meilleure communication sur la protection de la santé et de l'environnement entre les travailleurs et leurs employeurs, ainsi qu'au niveau de la chaîne d'approvisionnement. Cette communication doit être organisée entre les syndicats et les organisations patronales pour ensuite être diffusée au sein des entreprises. Les programmes "Responsible Care" dans l'industrie chimique sont un exemple à suivre (voir article p. 39).

Enregistrement

Dans le système REACH, les fabricants ou importateurs de substances chimiques sont tenus de soumettre un dossier d'enregistrement pour toutes les substances produites ou importées en quantité supérieure à une tonne par an. Ce dossier devra contenir les informations nécessaires pour que la substance puisse être utilisée de façon sûre. Sans dossier d'enregistrement, les 30 000 substances concernées par cette réforme ne pourront pas être fabriquées ni importées sur le territoire communautaire.

Le calendrier d'enregistrement s'étale sur une période de 11 ans. Les substances produites ou importées en quantité supérieure à 1 000 tonnes par an (t/an) et les substances CMR (cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction) à partir de 1 t/an devront être enregistrées les premières, c'est-à-dire au cours des trois premières années après l'entrée en vigueur de REACH. Les substances entre 100 et 1 000 t/an auront six ans pour être enregistrées et celles entre 10 et 100 et entre 1 et 10 t/an jusqu'à 11 ans après l'entrée en vigueur du règlement.

La CES soutient l'approche par les volumes

La prioritisation basée sur les volumes, proposée dans le texte adopté par la Commission en octobre 2003, est fortement soutenue par la CES. C'est un critère clair, objectivement mesurable et qui garantit une certitude juridique pour les entreprises qui pourront facilement planifier leurs obligations sous REACH.

Cette approche a également été affinée, puisque le législateur a prévu d'inclure dans la première vague d'enregistrement des substances extrêmement dangereuses classées CMR.

Les syndicats européens sont persuadés que l'introduction dans la phase d'enregistrement de critères de prioritisation basés sur les risques, comme le réclament l'industrie et certains Etats membres[5], mènerait la réforme à l'échec. En effet, cette approche nécessite des données sur les dangers et les expositions qui font actuellement défaut pour un nombre trop important de substances et qui sont précisément censées être générées par le système REACH. Les conséquences seraient de perpétuer les défauts de la législation actuelle, avec des substances qui continueraient de circuler sur le marché sans que l'on connaisse leurs impacts pour la santé humaine ou l'environnement, et de maintenir la charge de la preuve sur les autorités publiques plutôt que de la transférer sur les producteurs comme le prévoit la réforme REACH.

[5] Voir les propositions du Conseil européen des industries chimiques (CEFIC) : www.cefic.org. Les gouvernements de Malte et de Slovénie ont récemment présenté une proposition commune pour une prioritisation, au niveau de l'enregistrement, pour les substances entre 1 et 10 t/an.

La CES est favorable à la proposition OSOR

Environ 30 000 substances devront être enregistrées dans le cadre de REACH. Un certain nombre de ces substances sont fabriquées ou importées par plus d'une entreprise. Il pourra donc potentiellement y avoir plus d'un dossier d'enregistrement par substance.

Le groupe de travail ad hoc sur REACH, créé par le Conseil de l'Union européenne, examine actuellement la proposition anglo-hongroise nommée OSOR (*One Substance – One Registration*). Elle prévoit l'obligation pour les fabricants d'une même substance de partager toutes les données dont ils disposent et de trouver un arrangement pour se répartir les coûts de façon à soumettre un dossier d'enregistrement unique.

La CES est favorable à cette proposition dont l'objectif est la réduction des coûts de mise en œuvre de REACH pour l'industrie et les autorités nationales. Cependant, la condition pour que la CES maintienne son soutien à OSOR, lorsque ses détails pratiques seront connus, est que les fabricants, importateurs ou utilisateurs en aval gardent une entière responsabilité juridique. Cela garantirait que la responsabilité de chacun des industriels n'est pas diluée lorsqu'ils soumettent un dossier commun.

La CES propose qu'un rapport sur la sécurité chimique soit exigé pour toutes les substances enregistrées

Si l'enregistrement d'une substance nécessite toujours un dossier technique qui contient, entre autres, des informations sur l'identité, les propriétés ou la classification de la substance, il n'en va pas de même pour le rapport sur la sécurité chimique qui est uniquement exigé pour les substances à partir de 10t/an.

Cela signifie qu'il n'y aura pas de rapport sur la sécurité chimique pour 20 000 des 30 000 substances enregistrées sous REACH (voir tableau).

Obligation de production des dossiers d'enregistrement

		Dossiers d'enregistrement	
Volumes (t/an)	**Nombre de substances**	**Dossier technique**	**Rapport sur la sécurité chimique**
1 – 10	20 000	oui	non
10 – 100	4 600	oui	oui
100 – 1000	2 800	oui	oui
> 1000	2 600	oui	oui

L'intérêt du rapport sur la sécurité chimique est qu'il doit contenir des scénarios d'exposition lorsque la substance est classée dangereuse, PBT ou vPvB[6]. Pour chaque utilisation identifiée de la substance, le scénario d'exposition décrit les mesures de gestion des risques nécessaires à une utilisation sûre de la substance. Ces scénarios d'exposition devront être annexés à la fiche de données de sécurité fournie à tous les utilisateurs en aval de la substance.

La CES propose d'étendre l'obligation de produire un rapport sur la sécurité chimique aux 20 000 substances entre 1 et 10 t/an.

Trois raisons justifient cette proposition :

- Cela permettrait d'enrichir les fiches de données de sécurité d'un nombre beaucoup plus important de substances en y rajoutant des informations pertinentes sur la façon de gérer les risques.
- Les coûts additionnels engendrés par cette mesure n'augmenteraient les coûts totaux d'enregistrement que de façon marginale[7]. Compte tenu des bénéfices potentiels supplémentaires qu'on peut attendre en termes de santé et de sécurité pour les travailleurs et les consommateurs, cette mesure est certainement très rentable.
- Elle permettrait d'augmenter la cohérence et les synergies entre REACH et la législation existante sur la protection des travailleurs. En effet, la directive 98/24/CE sur les agents chimiques prévoit l'obligation pour l'employeur d'évaluer les risques pour ses travailleurs. Cette évaluation des risques s'applique à toutes les substances dangereuses présentes sur les lieux de travail, quel que soit le volume utilisé.

[6] PBT : substances persistantes, bioaccumulatives et toxiques ; vPvB : substances extrêmement persistantes et extrêmement bioaccumulatives, c'est-à-dire des substances toxiques qui risquent de s'accumuler de manière irréversible dans le corps et l'environnement.

[7] Ackerman, F. et Massey, R., *The true costs of REACH*, TemaNord 2004:557, Nordic Council of Ministers, Copenhague, 2004. Voir : www.norden.org/pub/miljo/miljo/sk/TN2004557.pdf.

Il serait donc opportun que le rapport sur la sécurité chimique sous REACH s'applique à toutes les substances couvertes par la réforme et pas uniquement à celles au-dessus de 10 t/an. D'autant plus que, loin d'être une duplication du travail, le rapport sur la sécurité chimique sous REACH et l'évaluation des risques sous la directive 98/24/CE ont des portées différentes mais peuvent se nourrir et se compléter mutuellement[8].

La CES propose que des informations supplémentaires soient exigées pour les substances entre 1 et 10 t/an

Le dossier technique des substances entre 1 et 10 t/an doit satisfaire aux exigences de l'annexe V de la proposition de la Commission. Cette annexe requiert la fourniture de données sur 14 propriétés physicochimiques de la substance et cinq tests toxicologiques de base[9].

La CES suggère d'étendre les informations requises à l'annexe V en y ajoutant un test de toxicité aiguë et un test de biodégradabilité.

Le test de toxicité aiguë est un test toxicologique basique qui donne une indication sur la dose létale de la substance lorsqu'elle est accidentellement ingérée ou inhalée. Cette donnée est essentielle pour assurer une classification et un étiquetage adéquat des 20 000 substances concernées et donc améliorer la protection des travailleurs qui les utilisent.

Le test de biodégradabilité est un test écotoxicologique de base qui permet d'améliorer l'identification de dangers pour l'environnement aquatique.

Ces tests supplémentaires, qui seraient demandés à l'annexe V, ne devraient pas engendrer de coûts excessifs pour les industriels car ces données sont censées déjà exister pour de très nombreuses substances. En effet, l'industrie chimique s'est engagée à travers les accords volontaires, signés dans le cadre des programmes *Responsible Care*, à mener des tests toxicologiques[10].

Evaluation

La procédure d'évaluation est le moyen par lequel les autorités compétentes dans chaque Etat membre peuvent examiner les dossiers d'enregistrement préparés par les fabricants ou importateurs.

Deux types d'évaluations sont prévus : d'une part, l'évaluation des substances et, d'autre part, l'évaluation des dossiers.

- **Evaluation des substances : pour certaines substances, les autorités peuvent clarifier les suspicions de risques pour la santé humaine et l'environnement en demandant à l'industrie de fournir des données supplémentaires. Un système est prévu pour que les autorités compétentes des Etats membres se partagent le travail en se répartissant les substances à évaluer. L'agence développera des critères basés sur les risques pour déterminer l'ordre dans lequel ces substances seront évaluées. L'évaluation des substances peut conduire à prendre des mesures dans le cadre de la procédure d'autorisation ou de restriction.**
- **Evaluation des dossiers : cette évaluation a pour but de vérifier la qualité des dossiers d'enregistrement. Il faut distinguer l'examen des propositions de tests (article 39) et la vérification de la conformité des dossiers d'enregistrement (article 40).**

Selon l'article 39, l'autorité compétente a l'obligation de se prononcer sur les propositions de tests ou d'essai formulées par le fabricant ou l'importateur de façon à prévenir les tests inutiles sur les animaux.

L'article 40, non contraignant pour les autorités compétentes, offre la possibilité aux autorités compétentes de vérifier si un enregistrement est bien conforme aux exigences du règlement et de ses annexes.

[8] Voir l'article sur les liens entre REACH et la législation sur la protection des travailleurs, p. 15.
[9] Irritation cutanée et oculaire, sensibilisation cutanée, mutagénicité pour les bactéries et toxicité à court terme pour des crustacés de type Daphnia.
[10] Voir les accords volontaires signés par l'industrie chimique dans le cadre des programmes *Responsible Care* : www.responsiblecare.org.

La CES propose une vérification de conformité obligatoire pour un nombre minimum de dossiers sélectionnés au hasard

Comme l'article 40 est optionnel, la CES estime que l'objectif de vérification de la qualité des dossiers ne peut être pleinement atteint. En effet, cette option pourrait très bien ne pas être activée par un Etat membre pour de multiples motifs (manque d'effectifs, existence d'autres priorités, etc.). Dans ce cas, des dossiers risquent de passer sans remplir toutes les conditions prévues par le règlement ou avec des informations de mauvaise qualité.

D'une façon réaliste et tenant compte de l'importance de ce travail de vérification, la CES propose que les autorités compétentes dans chaque État membre vérifient obligatoirement la conformité d'un nombre minimum de dossiers (par exemple 5 %) qui seraient sélectionnés au hasard.

Sans alourdir excessivement le travail administratif, les dossiers d'enregistrement seraient donc bien tous susceptibles d'être contrôlés. Les fabricants ou les importateurs seraient, dès lors, tous encouragés à présenter des dossiers conformes et de qualité, contenant les informations nécessaires pour assurer un haut niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement.

Autorisation

Pour les substances extrêmement préoccupantes (CMRs, PBTs, vPvPs...), quel que soit leur volume de production, une autorisation de la Commission est requise pour chaque utilisation et mise sur le marché. Pour obtenir une autorisation, le demandeur devra démontrer que les risques associés à l'utilisation de la substance sont "maîtrisés de façon appropriée". Si ce n'est pas le cas, l'autorisation pourra néanmoins être accordée si le demandeur démontre que les risques sont contrebalancés par des avantages socio-économiques et s'il n'existe pas de substances ou de technologies de remplacement appropriées. Dans le cas d'une autorisation accordée pour des raisons socio-économiques, l'autorisation sera limitée dans le temps.

La substance, en tant que telle ou utilisée dans une préparation ou un article, peut également être soumise à une restriction sur tout le territoire communautaire s'il est démontré que les risques sont inacceptables pour la santé humaine ou l'environnement.

La CES propose de renforcer l'application du principe de substitution dans la phase d'autorisation

La CES estime que l'objectif de la procédure d'autorisation devrait être de promouvoir la substitution des substances chimiques les plus dangereuses comme le prévoit la législation européenne sur les agents cancérogènes (directive 2004/37/CE).

Dans la proposition actuelle de la Commission, une autorisation peut être accordée si une maîtrise appropriée des risques est démontrée et cela même si une alternative plus sûre est disponible. Cette situation ne favorise pas l'élimination des substances les plus dangereuses.

La CES propose qu'une autorisation ne soit accordée que :
- s'il peut être démontré que les substances alternatives adéquates n'existent pas ;
- si les avantages socio-économiques sont plus importants que les risques encourus pour la santé humaine et l'environnement ;
- si l'utilisation de la substance est valablement maîtrisée.

La CES propose de limiter dans le temps toutes les autorisations

Les autorisations qui peuvent actuellement être accordées dans REACH lorsque les risques sont valablement maîtrisés sont illimitées dans le temps. Seules les autorisations délivrées pour des raisons socio-économiques peuvent être revues. La CES propose de systématiquement limiter dans le temps toutes les autorisations afin de promouvoir la recherche de plans de substitution.

La CES propose d'étendre la liste des substances soumises à autorisation

Outre les substances CMRs, PBTs, vPvBs, les substances possédant des propriétés similaires, comme les perturbateurs endocriniens, peuvent également être soumises à autorisation. La CES propose d'étendre cette liste aux sensibilisants forts qui peuvent également causer des effets sérieux et irréversibles à l'homme ou l'environnement.

Utilisateurs en aval et PME

L'utilisateur en aval est défini dans REACH de la façon suivante : "Toute personne physique ou morale établie dans la Communauté, autre que le fabricant ou l'importateur, qui utilise une substance, telle quelle ou contenue dans une préparation, dans l'exercice de ses activités industrielles ou professionnelles."

Les distributeurs (qui stockent des substances ou préparations chimiques avant de les mettre sur le marché) ou les consommateurs ne sont pas considérés comme des utilisateurs en aval. Les utilisateurs en aval de substances chimiques sont donc, par exemple, les formateurs ou les utilisateurs industriels de substances chimiques. On les retrouve dans de très nombreux secteurs de l'industrie : construction, automobile, textile, etc.

Le système REACH oblige les utilisateurs en aval à examiner la sécurité de leurs utilisations des substances, en se fondant tout d'abord sur l'information communiquée par leurs fournisseurs, et à prendre des mesures de gestion des risques appropriées. Ils sont notamment tenus de s'assurer que la fiche de données de sécurité qui accompagne la substance fournie couvre bien les utilisations qu'ils comptent en faire.

Si c'est le cas, ils doivent mettre en œuvre toutes les mesures pertinentes de gestion des risques qui sont renseignées dans la fiche de données de sécurité. Si ce n'est pas le cas (la substance est affectée à une utilisation non couverte par la fiche de données du fabricant ou de l'importateur), l'utilisateur en aval a alors le choix :

- **d'informer son fournisseur de l'utilisation qu'il compte faire de la substance. Celui-ci sera alors en mesure de réaliser une évaluation de la sécurité chimique et de compléter la fiche de données de sécurité avec les mesures de gestion des risques appropriées couvrant l'utilisation "identifiée" ;**
- **de garder l'utilisation de la substance confidentielle. Il est alors contraint de préparer lui-même le rapport sur la sécurité chimique et de mettre en œuvre les mesures qui en découlent.**

La CES demande que des mesures soient prises pour informer les PME de leurs obligations avant l'entrée en vigueur de REACH

Une grande confusion existe sur les obligations réelles des différents acteurs dans le système REACH. Ces obligations sont très différentes selon la place que l'entreprise occupe dans la chaîne d'approvisionnement. Les utilisateurs en aval n'ont, par exemple, pas d'obligation d'enregistrement des substances qu'ils utilisent (voir ci-dessus). L'enregistrement des substances est uniquement exigé à leurs fabricants ou importateurs. La confusion provient du fait que de nombreux fabricants ou importateurs ainsi que la grande majorité des utilisateurs en aval sont des PME, et qu'un amalgame est fait quant à leurs obligations sous REACH et les coûts qui y sont associés.

La CES demande donc qu'une campagne d'information ciblée soit organisée par les États membres et la Commission pour informer les PME de leurs obligations réelles. La mise sur pied rapide de services d'assistance et d'information sur REACH dans chaque État membre serait la bienvenue.

La CES demande que les PME soient aidées dans l'exécution de leurs obligations sous REACH

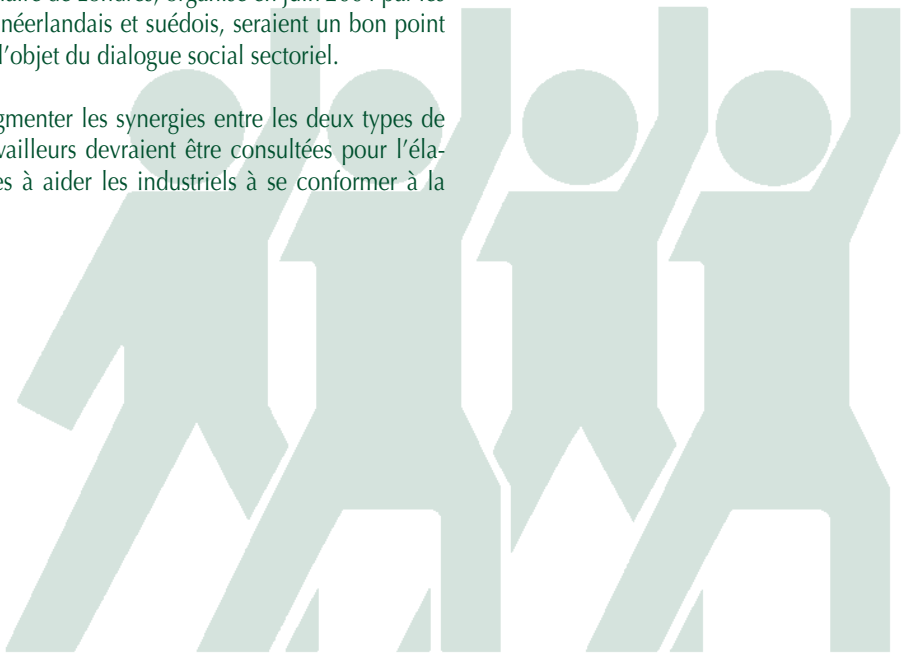
Les PME ont des ressources humaines et des moyens financiers plus limités que les grandes entreprises. Elles auront donc probablement plus de difficultés à mettre en œuvre la réforme. La CES appelle la Commission à tenir compte des spécificités des PME dans l'établissement des lignes directrices techniques destinées à aider les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement à s'acquitter de leurs obligations sous REACH (voir les différents projets RIPs). Elle appelle également les différentes associations européennes d'industries à préparer leurs membres avant l'entrée en vigueur de la réforme et notamment à réfléchir à un système de répartition des coûts entre eux.

Liens entre REACH et la législation sur la protection des travailleurs

Deux types de législations relatives aux produits chimiques peuvent être distingués en Europe : les règles qui fixent la mise sur le marché des substances et celles qui régissent la protection des travailleurs qui les utilisent. REACH concerne la première catégorie. Son entrée en vigueur impliquera des changements de la législation existante liée au commerce des substances chimiques. Mais REACH aura également des implications positives pour la législation relative à la protection des travailleurs qui continuera de s'appliquer parallèlement à la législation commerciale **(voir p. 15).**

Propositions de la CES

Une attention particulière devrait être portée à la compatibilité entre les obligations prévues dans le système REACH et celles qui sont définies dans les directives concernant la santé et la sécurité au travail.

Un dialogue devrait être instauré sur cette thématique entre les partenaires sociaux. Il pourrait avoir lieu dans le cadre du Comité tripartite de Luxembourg sur la santé et la sécurité au travail. Les résultats du séminaire de Londres, organisé en juin 2004 par les gouvernements britannique, allemand, néerlandais et suédois, seraient un bon point de départ. Cela devrait également faire l'objet du dialogue social sectoriel.

Afin d'éviter les contradictions et d'augmenter les synergies entre les deux types de législations, les représentations des travailleurs devraient être consultées pour l'élaboration des lignes directrices destinées à aider les industriels à se conformer à la législation REACH. ■