Point de vue syndical sur les études d'impact économique complémentaires

Marc Sapir,
directeur du département santé-sécurité, ETUI-REHS

Historique et justifications

En mars 2004, la Commission européenne et les représentants patronaux (UNICE / CEFIC[1]) signaient un mémorandum[2] afin de fournir un cadre pour de nouvelles études d'impact de la proposition de réforme de la législation européenne sur le commerce des substances chimiques (REACH), adoptée en octobre 2003.

En signant ce mémorandum, la Commission répondait aux demandes du Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003 et, en particulier, à sa décision de confier l'examen de la proposition REACH au Conseil Compétitivité. La Commission reconnaissait également, par ce biais, le besoin d'examiner l'impact potentiel de REACH sur la chaîne d'approvisionnement, sur l'innovation et sur les nouveaux Etats membres.

Les études sur la chaîne d'approvisionnement et sur l'innovation allaient être confiées à la société d'audit financier et de conseil aux entreprises KPMG[3] ; celle concernant les nouveaux Etats membres à l'Institut de prospective technologique (IPTS), un organisme attaché au Centre commun de recherche de la Commission européenne.

Pour sa part, le Conseil avait, lors de ses débats d'orientation, relayé les critiques et les campagnes menées par les entreprises productrices, les formulateurs[4] et autres secteurs utilisateurs quant à l'impact du projet de réforme sur l'emploi et la compétitivité des entreprises[5].

Réserves quant à la méthodologie utilisée

Rôles des différents acteurs

En signant un mémorandum avec l'industrie, la Commission a pris la décision de confier, pour la première fois depuis la publication en 2002 de sa Communication sur l'analyse d'impact[6], la réalisation et le financement d'une partie des études d'impact économique aux représentants des entreprises directement concernées par REACH.

Afin d'assurer le suivi de ces nouvelles études d'impact, la Commission a créé un Groupe de travail composé de spécialistes de différents services de la Commission, de l'industrie, des ONG et de la Confédération européenne des syndicats (CES)[7]. L'ensemble du processus était chapeauté par un Groupe de haut niveau réunissant les hauts responsables de l'industrie, de la Commission, du Parlement, du Conseil, des organisations syndicales et des ONG.

Quant au mode de travail, bien qu'impliquant d'autres acteurs que les représentants de l'industrie – syndicats, ONG et experts désignés par la Commission –, il s'appuyait exclusivement sur les données fournies, choisies et validées par les entreprises.

La participation des entreprises aux études KPMG s'est faite sur une base volontaire. Le groupe de travail n'a eu aucune influence ni sur le choix des entreprises ni sur le choix des matériaux.

Il est également important de souligner que cette approche ne permettait pas de tirer des conclusions macro-économiques en termes d'emploi ou d'évolution du produit national brut (PNB).

Concernant la transparence du processus, le mémorandum prévoyait que les rapports seraient rendus publics mais garantissait que les données des entreprises individuelles restent confidentielles.

Le groupe de travail s'est réuni à neuf reprises et a respecté les termes du mémorandum, suivant les progrès des travaux et débattant du cadre des travaux commandités à KPMG par le CEFIC et l'UNICE (chaîne d'approvisionnement et innovation) et de ceux réalisés par l'IPTS (impact dans les nouveaux Etats membres).

Les deux rapports sont disponibles sur le site web de la Direction générale (DG) Entreprise, de même que les commentaires des services de la Commission[8].

Etudes de cas (niveau microéconomique)

Le rapport de KPMG examine un certain nombre de cas de filières, mettant en évidence les relations existantes entre fournisseurs de produits chimiques et utilisateurs finaux et recherchant les mécanismes

1 UNICE : Union des industries de la Communauté européenne. CEFIC : Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique.
2 Consultable sur http://europa.eu.int/comm/enterprise/reach/eia_en.htm.
3 KPMG, en collaboration avec les sociétés TNO et Sira, a publié en août 2004 une étude, réalisée à la demande du gouvernement néerlandais, sur l'impact de REACH sur la compétitivité des entreprises des Pays-Bas (voir le document réalisé par la présidence néerlandaise sur http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/eu2004reach.pdf).
4 Entreprise assurant le mélange de différentes substances afin de réaliser une préparation.
5 Voir à ce sujet les réactions de l'industrie à la consultation Internet de 2003 ainsi que les études d'impact commanditées par des fédérations nationales membres du CEFIC. www.cefic.org > REACH > Our views & activities.
6 Communication de la Commission sur l'analyse d'impact du 5 juin 2002 COM(2002) 276 final.
7 La délégation de la CES était composée d'un représentant de la CES, d'un représentant de la Confédération allemande des syndicats (DGB) et d'un représentant de la Fédération européenne des syndicats des mines, de la chimie et de l'énergie (EMCEF).
8 www.europa.eu.int/comm/enterprise/reach/eia_en.htm.

qui peuvent être influencés par REACH, notamment dans ses aspects liés aux coûts de l'enregistrement et des tests.

Il s'agissait d'examiner les points suivants :
- la disponibilité des substances et les répercussions potentielles sur les utilisateurs ;
- le niveau de compétitivité des fabricants européens par rapport à leurs concurrents extra-européens ;
- les conditions de l'innovation (notamment les dépenses en termes de recherche et développement) ;
- les bénéfices monétaires.

Les entreprises et les matériaux suivants ont fait l'objet des études (dix au total) :
- deux fabricants automobiles où les matériaux suivants ont été examinés : huiles de moteur, huiles de découpe et peintures ;
- quatre sous-secteurs inorganiques : acier, papier, ciment et zinc ;
- deux transformateurs d'emballage flexibles où ont été examinés les encres, vernis et adhésifs ;
- deux assembleurs de circuits imprimés (en raison de retards, ces données n'ont pas été soumises à la procédure de vérification et n'ont pas fait l'objet de débats lors de la réunion du groupe de haut niveau. Ces données sont cependant reprises dans le rapport final).

Au total, 164 substances ont été étudiées mais seulement 78 ont été évaluées complètement.

Résultats des travaux réalisés par KPMG

"Vulnérabilité" des substances

Les représentants de l'industrie chimique redoutent que les coûts d'enregistrement de certaines substances soient si élevés qu'ils forcent les producteurs à renoncer à les produire, provoquant par conséquent la disparition de substances importantes rentrant dans le processus de fabrication de certains biens.

Dans l'étude de KPMG, ces craintes des entreprises sont abordées à travers deux concepts : celui de substance "critique" et celui de substance "vulnérable".

Une substance "critique" est une substance qui est considérée par les entreprises utilisatrices comme essentielle à la performance technique du produit ou du processus dans lequel elle est intégrée.

Une substance est dite "vulnérable" lorsque l'estimation des coûts d'enregistrement de cette substance est supérieure à la valeur nette des profits attendus, contraignant le producteur à un retrait du marché de cette substance non rentable. Suivant les conditions du retrait, une telle décision peut avoir des conséquences sur les entreprises utilisatrices.

Principales conclusions de l'étude

1. Suivant la méthodologie proposée, il ressort de l'étude que les substances considérées comme "critiques" par les utilisateurs ne sont pas "vulnérables". Autrement dit, la production des substances considérées comme essentielles par les utilisateurs en aval ne risquent pas d'être arrêtée.

2. Les substances produites ou importées en grande quantité présentent peu de risques d'être retirées du marché, les coûts occasionnés par REACH étant absorbés par les volumes produits. La "vulnérabilité" concernerait plutôt les substances produites en faible tonnage. Il faut toutefois préciser que les obligations d'enregistrement de ces faibles volumes (substances entre 1 et 100 tonnes par an) ne seront d'application qu'au plus tôt six années après la date d'entrée en vigueur de REACH. Bref, les producteurs de faibles volumes devraient disposer de suffisamment de temps, vu les temps de cycle de vie de nombreux produits, pour s'adapter aux exigences prévues dans le texte.

3. Les entreprises devraient tirer certains bénéfices de REACH :
- la réforme devrait contribuer à rationaliser leur portefeuille de produits en abandonnant la production des substances non "critiques" et de celles nuisibles pour la santé et l'environnement ;
- grâce aux données générées par REACH, la gestion des risques devrait être simplifiée à la suite de l'écartement des substances les plus dangereuses.

Il est, par ailleurs, fondamental de préciser que les fournisseurs prennent principalement la décision du maintien ou non de la fabrication d'une substance sur base d'autres éléments que ceux analysés dans l'étude KPMG. Ainsi, le niveau de la demande, la nature des relations avec le client et la rentabilité de la substance sont d'autres éléments décisifs qui entrent en ligne de compte.

Autres enseignements de l'étude

- **Répercussion des coûts liés à l'enregistrement et aux tests sur les acteurs de la filière** : selon l'étude KPMG, les fabricants et les formulateurs prévoient de couvrir les coûts eux-mêmes ou de les transférer à leurs clients. Les formulateurs comptent récupérer les coûts par la mise sur le marché de nouveaux produits associés à de nouvelles fonctionnalités. Il apparaît clairement que le transfert des coûts aux utilisateurs aura un impact limité sur la rentabilité de ces entreprises.

- **REACH et les PME** : les PME productrices pourraient faire face à des problèmes de financement des mesures exigées par REACH. Pour évaluer l'aptitude financière d'une PME à mettre en oeuvre la réforme, il faudrait tenir compte notamment de sa situation sur le marché et dans la filière étudiée, ce que le rapport KPMG n'a pas envisagé. Une PME travaillant en sous-traitance n'est pas dans la même situation de connaissance du marché et de possibilité de fixer les prix qu'une petite entreprise qui dispose d'un portefeuille de nouvelles substances.

- **Délocalisation et recherche et développement (R&D)** : le rapport se montre rassurant quant à deux préoccupations majeures des organisations syndicales. Il considère improbable le risque de délocalisation associé exclusivement à REACH et estime limité le risque de diversion des ressources allouées à la R&D.

- **Préoccupations des entreprises** : les soucis exprimés par les entreprises se sont focalisés sur la protection de la propriété intellectuelle ; les incertitudes quant à l'interprétation de certaines dispositions du texte (en particulier celles qui concernent le champ d'application aux substances inorganiques) ; l'inquiétude d'une méthode d'analyse d'impact trop centrée sur l'analyse de cas ; la synchronisation de la mise en œuvre du texte ; et les risques liés aux déficiences de la communication entre les différents acteurs de la filière.

  Certains de ces points concernent directement la formulation du texte du règlement et ses modalités de mise en œuvre. D'autres remarques portent sur le contenu même des exigences, par exemple celles relatives aux obligations d'enregistrement et aux données à communiquer. Ainsi, les fournisseurs et les formulateurs expriment leur inquiétude concernant la menace que pourrait faire peser REACH sur la protection de la propriété intellectuelle. A ce sujet, l'enquête se limite à reproduire les points de vue des entreprises concernées mais ne fournit aucune description des différentes caractéristiques des moyens de protection utilisés actuellement par ces entreprises et ne tient pas compte des différences pratiques décrites dans la littérature à ce sujet[9].

  Plusieurs enquêtes ont montré que les méthodes de protection divergent entre les procédés et les produits. En général, la protection se fait sur base de l'avancée technologique pour les procédés et par les techniques commerciales pour les produits. De plus, il faut savoir que la proposition REACH stipule dans son annexe IV qu'"il n'est pas nécessaire de donner une description précise des processus, et notamment de ceux qui sont de nature commercialement sensible".

- L'enquête KPMG met en évidence les rapports de force déséquilibrés existants tout au long de la chaîne et montre que l'information technique est un élément essentiel de cette relation.

Ces rapports répondent-ils aux objectifs du mémorandum ?

Le rapport IPTS : impact sur les nouveaux pays membres

À la demande du CEFIC et de l'UNICE, l'étude s'est focalisée sur le secteur des spécialités chimiques. Le rapport s'est limité à la description du secteur dans les nouveaux Etats membres et à la présentation du résultat des interviews menées dans plusieurs pays.

Les données de cette étude montrent que les coûts de mise en œuvre de REACH dans ces nouveaux Etats membres sont modérés, y compris dans le cas des hypothèses les plus défavorables. Cependant, dans certaines régions, des entreprises utilisatrices de produits importés de pays tiers pourraient se retrouver en difficulté. Ces résultats sont néanmoins à considérer avec précaution car toutes les données n'ont pas été entièrement validées.

Les rapports KPMG : chaîne d'approvisionnement et innovation

Les rapports prévoyaient de couvrir quatre domaines, dans une perspective micro-économique : la disponibilité des substances, la compétitivité des entreprises, l'innovation et les bénéfices. On peut constater que les deux domaines relatifs à la disponibilité et à la compétitivité sont développés, avec cependant les limitations mentionnées plus haut. Par contre, les aspects concernant l'innovation et les bénéfices sont très peu développés étant donné les choix méthodologiques qui privilégiaient les aspects coûts et valeurs des produits.

Quels sont les enseignements que la CES tire de la participation à cette étude ?

D'un point de vue syndical, nous avons exprimé, depuis le début du processus, notre espoir que le travail entrepris permette de mieux comprendre les situations au niveau des entreprises. Nous avons, par ailleurs, émis des réserves quant à l'absence de transparence du processus, tant au niveau des données que des choix des filières et produits opérés. Nous avons également insisté, tout au long des réunions, sur la nécessité de clairement séparer les

[9] Voir : "Protection de la propriété intellectuelle en concurrence avec d'autres stratégies", *Problèmes économiques*, dossier n° 2869, février 2005, Paris, La Documentation française.

données économiques des opinions des gestionnaires des entreprises sur REACH.

Finalement, nous avons conclu de cet exercice que l'argument principal de l'UNICE et du CEFIC, à savoir le risque de disparition des substances "critiques" et ses effets boule de neige sur les secteurs en aval, est disqualifié. Le rapport permet néanmoins de mieux saisir les soucis exprimés par les entreprises. Ceux-ci concernent des imprécisions dans le texte actuel et les incertitudes quant à l'agenda de la mise en œuvre de la procédure d'autorisation. Ce dernier point dépendra de la volonté politique des Etats membres et du rythme des travaux de la future Agence européenne des produits chimiques, installée à Helsinki, qui sera chargée de la gestion du système REACH.

L'étude montre également que la proposition REACH, s'adressant à la filière de production, souligne l'importance de la communication et de la nécessité pour les autorités de tenir compte de la situation fragile sur le marché d'un certain nombre d'opérateurs. Dans ce cadre, la capacité des autorités publiques nationales à réaliser la mise en œuvre de REACH sera cruciale pour ces entreprises.

Après cet exercice d'analyse des impacts de REACH, il apparaît clairement qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre ces études sur la proposition. Il est temps que le législateur finalise enfin l'examen du texte et prenne une décision dans des délais raisonnables. Dans le cadre de ce processus législatif, il est indispensable de préparer le développement des outils de suivi de la mise en œuvre de REACH par les entreprises et de ses répercussions éventuelles. Il est, en effet, clairement apparu que le marché des produits chimiques est peu transparent, tant dans son mode de formation des prix que dans la communication entre les acteurs de la filière.

Les propositions de la CES (voir article p. 42) pour l'amélioration de REACH se sont focalisées sur la valorisation des bénéfices attendus.

Enseignements quant à de futures études d'impact

À la suite du Livre blanc de l'UE sur la gouvernance, la Commission a adopté, en juin 2002, un Plan d'action intitulé "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"[10]. Parmi les mesures proposées afin d'améliorer le cycle législatif communautaire, figurait l'engagement de la Commission de mener, à partir de 2003, des études d'évaluation de l'impact de chacune de ses initiatives législatives majeures sur les plans économique, social et environnemental. Des lignes de conduite ont été progressivement développées afin de mener ces études d'impact.

Nous estimons que l'exercice réalisé par le biais des études qui viennent d'être présentées ne saurait constituer un modèle pour de futures études d'impact car il repose sur un déséquilibre entre les différentes parties prenantes.

Le développement de la pratique de l'évaluation des impacts requiert de la part de la Commission une stratégie de connaissance plus large que l'approche régulatrice. Cela implique de recueillir les informations à partir d'autres sources que les entreprises. Il est indispensable pour la Commission de développer une stratégie de connaissance des forces et pratiques du marché quand il s'agit de le réglementer. ■

[10] COM(2002) 278 final/2, téléchargeable sur http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2002/com2002_0278fr02.pdf.