

## REACH, levier pour une chimie durable : conditions et modalités



L'étude *in extenso* de SYNDEX est disponible sur notre site, à l'adresse suivante : [www.etui-rehs.org/hesa](http://www.etui-rehs.org/hesa) > Dossiers > Agents chimiques.

Les objectifs du projet de règlement sont aujourd'hui acceptés par l'ensemble des parties prenantes. D'une part, un contexte sociétal plus exigeant incite à l'évolution des réglementations. D'autre part, le processus pluriannuel de dialogue des parties prenantes et de transparence sur le dossier REACH a conduit l'industrie chimique elle-même à reconnaître le besoin de changements fondamentaux dans le management des produits chimiques. Des adaptations significatives du projet ont été faites, prenant en compte plusieurs enjeux (coûts, innovation, PME...). Le débat porte aujourd'hui principalement sur les modalités de mise en œuvre de REACH et la nature des équilibres en construction.

Les travaux présentés ici tentent de prolonger les réflexions existantes sur les impacts de la mise en œuvre de REACH ainsi que sur l'identification des zones de questionnements. Notre souci a été de déplacer le regard et d'ouvrir des perspectives en resituant REACH dans son contexte et en proposant un nouvel éclairage par rapport aux débats actuels sur le projet.

Trois questions ont structuré nos travaux : la compatibilité de REACH avec le développement durable ; l'interaction de REACH avec la dynamique de l'innovation ; le traitement des enjeux de compétitivité, notamment pour les PME.

Bernard Bordes,  
Fabrizio Giacalone  
et Patrick Roturier

Syndex

### REACH COMME LEVIER D'UNE CHIMIE DURABLE

#### REACH, le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises

REACH s'inscrit comme une déclinaison, dans le domaine des substances chimiques, de la politique de développement durable qui sous-tend la stratégie de Lisbonne. Celle-ci vise à faire de l'Union européenne (UE), à l'horizon 2010, "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, d'une plus grande cohésion sociale et d'un respect de l'environnement".

Le développement durable vise à concilier, à un niveau global, plusieurs dimensions – économique, sociale, environnementale, de gouvernance<sup>1</sup> – entre lesquelles des tensions permanentes exigent des arbitrages et des compromis. La qualité d'une politique de développement durable se mesure non seulement dans les objectifs à atteindre dans chaque dimension, mais aussi dans la qualité de l'association des parties prenantes dans le traitement des zones de tensions qui existent inévitablement entre elles.

À cet égard, le défi de REACH consiste à permettre un niveau élevé de protection (santé et environnement) pour l'ensemble des produits chimiques, tout en assurant un fonctionnement efficace du marché intérieur et en stimulant innovation et compétitivité.

REACH est également un cadre dans lequel doit pouvoir se développer la responsabilité sociale des entreprises (RSE), c'est-à-dire leur contribution au développement durable via une meilleure maîtrise de leurs impacts sur leur environnement.

Le projet REACH offre certaines garanties en matière de politique de développement durable et de RSE. Il crée une agence dédiée indépendante qui disposera d'une forte expertise et qui devrait améliorer la transparence.

Le processus engagé depuis le texte initial marque la volonté de préserver les équilibres propres au développement durable, à travers une consultation large et prolongée. Le renvoi de la charge de la preuve vers les entreprises est également logique et salutaire. Enfin, REACH offre une opportunité de lisibilité et de transparence dans la mise en œuvre du *responsible care agreement* adopté par l'industrie chimique.

<sup>1</sup> Cette dernière dimension est de plus en plus intégrée dans le développement durable et vient fédérer les autres champs.



## Dynamique de REACH et nouveau cadre concurrentiel

REACH n'est qu'un élément parmi d'autres (compétitivité, innovation, PME) de la dynamique d'une industrie chimique européenne confrontée à une crise, bien antérieure au projet actuel, résultant de tensions complexes et structurelles. D'autre part, les critiques portées à l'instauration même d'une réglementation oublient que les normes réglementaires, en particulier dans le domaine environnemental, peuvent produire des effets positifs pour la collectivité sans pour autant menacer la pérennité des industries concernées.

### Crises et mutations de la chimie européenne

Les activités chimiques sont particulièrement affectées par la dérégulation économique globale qui s'est développée à partir des années 1980. Tous les groupes de la chimie se sont engagés dans des processus de rationalisation permanente et de flexibilité stratégique pour répondre à ce nouvel environnement. Cela s'est concrétisé par des recentrages du périmètre des métiers, des reconfigurations organisationnelles (remise en cause des mécanismes internes de coordination / intégration, importance accrue du commercial et du marketing, fonctionnement en réseau) et des arbitrages de plus en plus pilotés par des logiques financières.

La chimie est ainsi confrontée à des ruptures majeures :

- remise en cause plus ou moins radicale des structures capitalistiques (constitution de nouveaux acteurs) et internationalisation de l'actionnariat ;
- déploiement d'une logique de segmentation financière des actifs selon des critères basés sur le potentiel de croissance / rentabilité alimentant de puissants mouvements de repositionnement des opérateurs ;
- remise en cause des mécanismes internes de coordination / intégration et déploiement de logiques de marché avec la généralisation des organisations en *Business Units* ;
- mutation de l'innovation de plus en plus aspirée par les impératifs d'accélération de mise sur le marché et d'adaptation applicative (impératifs des business) ;
- prégnance croissante de la vision à court terme, très influente sur le plan de la valorisation conduite par la sphère financière.

Le contexte conjoncturel de ces dernières années a fortement accentué la pression sur les performances de l'industrie chimique européenne :

- en amont des filières, le renchérissement du coût des matières premières (vis-à-vis desquelles l'Europe n'est pas bien positionnée) pénalise les industries de transformation, dont la chimie, par des tensions croissantes sur les prix ;
- en aval des filières, la globalisation et la délocalisation des bases des industries clientes de la chimie se traduisent par de fortes pressions à la baisse des prix et par un éloignement des débouchés ;
- l'appréciation de l'euro a, par ailleurs, déclassé les bases industrielles de la chimie européenne de 30 à 40 % entre début 2002 et aujourd'hui.

### Les dynamiques créées par les normes : retours d'expérience

L'instauration de normes publiques (nationales, régionales ou internationales) est traditionnellement rendue nécessaire pour encadrer les activités privées, leur offrir un cadre d'action légitime. Elles visent aussi à compenser l'inefficacité de la seule régulation marchande pour traiter de questions complexes, en particulier lorsqu'il s'agit de concilier de nombreuses dimensions en tension entre elles. Elles peuvent aussi avoir pour objectif d'inciter les acteurs à faire évoluer leurs comportements pour réaliser des objectifs qui dépassent leurs intérêts particuliers.

### Normes et jeux d'acteurs : des processus d'adaptation

Une norme vient nécessairement bousculer les comportements et les intérêts en jeu, c'est pourquoi la phase de définition de la norme est l'objet d'une plus ou moins grande pression exercée sur le normalisateur par les parties prenantes, en fonction de leur puissance et des moyens qu'elles peuvent engager.

Une fois adoptée, elle contribue à redéfinir les règles du jeu, chaque acteur étant alors amené à modifier sa stratégie pour en tirer le maximum d'avantages pour lui.

Les deux phases se chevauchent en général et tout l'art consiste pour chacun à anticiper le bon moment pour développer une stratégie autonome : celui où la norme est stabilisée, pour préparer au mieux son application sur le plan économique ; celui où il peut être judicieux d'anticiper la norme elle-même pour des acteurs qui ont un intérêt propre au développement de cette nouvelle contrainte.

En outre, il existe des mécanismes de diffusion des normes qui peuvent s'échapper des modalités définies par la norme elle-même, notamment quand on passe de la norme "objet contesté" à la norme "cadre d'action concurrentielle". Cette propagation de la norme dépasse en général le cadre géographique initial dans lequel elle a été conçue.

### Les industriels les plus exposés à la pression du public prennent position en faveur de REACH

REACH n'échappe pas à ces jeux d'acteurs. Nous sommes aujourd'hui dans une phase où la discussion sur les différents éléments de REACH va commencer à tourner en rond, l'ensemble des arguments ayant déjà été exposé et développé à plusieurs reprises par les parties prenantes. Dans un tel contexte, les acteurs commencent à se positionner dans le nouveau cadre en gestation en fonction de leurs intérêts propres.

Les premiers à bouger sont ceux qui sont stratégiquement soumis aux pressions les plus fortes pour adopter la nouvelle réglementation et qui ont déjà engagé des pratiques allant dans le sens de REACH (c'est le cas en particulier des firmes des pays nordiques). Ce n'est pas un hasard si des groupes comme Ikea, Skanska, Mark & Spencer, Procter & Gamble, Unilever, Electrolux, Ericsson, Boots... émettent des visions positives de REACH.

Les entreprises qui commercialisent des produits incorporant des substances chimiques sont les plus exposées aux pressions des consommateurs, et doivent les intégrer dans leur stratégie. En ce sens elles seront vraisemblablement les pions avancés du processus de diffusion de REACH dans l'industrie. Par leur poids économique, l'importance de leurs marques, elles peuvent inciter les producteurs à s'engager dans des politiques de substitution de produits.

## REACH ET L'INNOVATION, SUJET CENTRAL

### Un vecteur de réussite essentiel, mais complexe

#### Lisbonne et les enjeux globaux autour de l'innovation

#### Rattraper le retard

La compétitivité "innovation" de la chimie européenne s'est dégradée relativement à celle des autres grands compétiteurs. L'effort de recherche et développement (R&D) des entreprises s'est affaibli de manière structurelle ces dernières années. Le décalage entre les Etats-Unis, le Japon et l'Europe est le résultat de dix années de divergence croissante des dépenses de R&D entre ces trois zones. C'est le signe d'une dégradation structurelle et non accidentelle qui est le fait des firmes plus que des États.

La contraction des dépenses d'offensive constatée sur les dix dernières années n'est pas à mettre sur le compte d'un manque de moyens financiers ou commerciaux (15 des 30 premiers groupes chimiques mondiaux sont européens) mais bien le résultat de nouvelles stratégies financières.

Pour parvenir aux objectifs de Lisbonne, il a donc été décidé de faire passer les investissements de R&D à 3 % du PIB en 2010 (contre 1,9 % en 2003-2004), le financement devant être couvert dans une plus grande proportion (les 2/3 contre un peu plus de la moitié actuellement) par le secteur privé à l'horizon 2010<sup>2</sup>. C'est un objectif ambitieux pour l'Europe compte tenu de la forte inégalité de l'effort de recherche entre les différents pays membres ("rattrapage du Sud").

#### Les défis de l'innovation ne se réduisent pas à l'effort de R&D

La reconstruction de la compétitivité par l'innovation est un défi qui ne peut se résumer à l'intensification de l'effort de R&D. La nature et le dynamisme de l'innovation renvoient en effet à des mécanismes institutionnels plus larges : le lien science / technique / industrie qui structure notamment la relation entre recherche publique et recherche privée ; l'éducation et la formation qui fondent le système d'adaptation et de reproduction dynamique des qualifications et des compétences ; l'intervention de l'autorité publique dans la protection de l'innovation ; le système financier, qui peut être "facilitateur" quand il rend possible la prise de risque à long terme.

Le défi est aussi celui du changement de paradigme de l'innovation. Aujourd'hui, l'enjeu est de promouvoir une politique d'innovation plus ouverte aux besoins du développement durable et de l'acceptabilité sociale.

<sup>2</sup> Cela résulte du fait que le plus grand dynamisme du financement privé aux USA a été identifié comme étant à l'origine de l'avantage de ce pays.



## Un contexte chimique complexe

### Une industrie par nature innovante...

L'industrie chimique est fortement adossée à la recherche scientifique. Les processus de recherche et de diffusion, d'une part, et l'économie des connaissances, d'autre part, tiennent une place centrale dans son organisation et sa performance. L'histoire de cette industrie est faite de grandes discontinuités ou coupures technologiques. Citons, à titre d'exemple, la chimie des polymères ou encore la chimie de l'ingénierie qui ouvrent respectivement les espaces de la science des produits et substances chimiques, et celle des procédés chimiques tout en modifiant de façon substantielle l'organisation et la structure de cette industrie.

Cette aptitude de la chimie à l'innovation est avérée notamment sous la contrainte environnementale. Celle-ci est devenue progressivement plus prégnante par un "double canal" : d'une part, la pression croissante de l'opinion publique et des consommateurs sur la qualité et de l'autre celle des réglementations publiques. Les entreprises ont transformé leurs technologies et leurs produits pour les adapter aux nouvelles exigences, tout en cherchant à tirer profit de ces transformations pour économiser des consommations énergétiques, améliorer les taux de récupération ou de recyclage, réduire les inputs, améliorer les efficacités et la productivité... Toutefois dans ce registre-là, les groupes américains ont fait preuve d'un dynamisme innovant plus important que les groupes européens et davantage centré sur les *process* eux-mêmes.

### ... mais des problématiques différenciées

#### • Une différenciation par sous-secteur d'activité<sup>3</sup>

La chimie de base est faiblement impactée par REACH dans la mesure où elle produit en règle générale de grands volumes (effets de substitution limités, amortissement des coûts sur des volumes importants). Elle a une intensité R&D relativement faible et plutôt centrée sur le *process* et la réduction des coûts.

La chimie fine et de spécialités est la plus impactée par REACH mais elle est a priori la plus innovante ; elle bénéficie d'une intensité R&D plus forte, axée principalement sur les processus et les développements de produits dans la chimie fine, et sur le développement de nouveaux produits et de nouvelles applications dans la chimie dite de spécialité.

#### • Une différenciation par zone géographique

L'impact de REACH sur la R&D n'est pas "distribué" de manière uniforme entre zones. Huit pays en Europe concentrent l'essentiel de la chimie (92 %) et de ses capacités de R&D et sont plus nettement concernés par REACH : Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Belgique, Espagne, Pays-Bas et Irlande. Les nouveaux entrants dans l'UE sont relativement marginaux et beaucoup plus fragiles (en écarts multiples par rapport à l'industrie ouest-européenne).

#### • Une différenciation par taille d'entreprises

Les grandes entreprises sont très structurantes, compte tenu de leur poids et de leurs moyens, dans les processus d'innovation. Plus l'entreprise est grande, plus les chercheurs sont concentrés spatialement (regroupement des moyens de R&D dans des centres globaux en nombre réduit) ; plus les réseaux de chercheurs participant à l'innovation sont larges (articulation de différents acteurs, privés et publics) plus le caractère interdisciplinaire des brevets est avéré.

La problématique de R&D renvoie aussi à celle des pôles de compétitivité technologique, dimension essentielle du point de vue des PME (entités disposant de ressources internes en R&D relativement faibles).

#### • Une double segmentation en matière d'organisation et d'investissements

Sur le plan de l'organisation, une séparation de plus en plus nette est faite entre le cœur stratégique des laboratoires globaux de recherche d'un côté, et de l'autre les domaines applicatifs ou améliorations *process* (les centres locaux de développement) et les activités de R&D considérées comme étant plus banalisées, externalisables, délocalisables. L'organisation par métier est remise en cause au profit d'une organisation par centre de profit.

En ce qui concerne les investissements en R&D, l'effort se concentre sur les lignes de produits les plus prometteuses (en termes de croissance rentable) et se renforce sur l'aval (*time to market*, domaines applicatifs, soit une orientation plus produit que *process*) au détriment de la recherche en amont (plus fondamentale et à long terme).

### L'enjeu : créer une dynamique de l'innovation en hygiène, sécurité et environnement

#### L'impact de REACH sur la R&D : une forte indétermination

Les résultats des diverses études d'impacts de REACH sur l'innovation diffèrent largement. Certains mettent en avant des impacts très positifs liés aux améliorations apportées par REACH : l'exemption durant cinq ans des substances employées dans des *process* de R&D ; le relèvement du seuil d'exemption de 10 kg à 1 tonne pour les nouvelles substances ; la remise en cause de la distinction entre anciennes et nouvelles substances qui ne devrait plus pénaliser les secondes ; le retrait de substances dangereuses qui impliquera nécessairement la mise au point de substances alternatives.

A *contrario* une partie des industriels voit dans REACH un frein à l'innovation. Les coûts d'évaluation et d'enregistrement détourneraient des ressources de la R&D (cet effet serait plus sensible pour les PME, dotées de ressources moindres). Les

<sup>3</sup> Excepté le secteur pharmaceutique pour lequel existent des réglementations importantes.



rationalisations de portefeuilles de produits induites par REACH (élimination des produits fabriqués en petits volumes et/ou trop fortement impactés par REACH) limiteraient d'autant l'espace des substances pouvant être utilisées par la R&D.

L'indétermination des impacts du projet REACH sur l'innovation est liée à deux dimensions. On ne dispose pas d'éléments fiables sur les mesures et la chronologie de la mise en œuvre des stratégies d'entreprise dans le domaine de l'innovation. Les mécanismes qui caractérisent la R&D, en particulier le processus qui va de la décision d'amplifier l'effort de R&D à l'impact en termes de performance économique, restent en partie mal connus, malgré les nombreux travaux académiques et appliqués réalisés ces dernières années.

### **REACH et les politiques communautaires en R&D : faire entrer les enjeux de la chimie durable dans les outils visant à stimuler l'innovation**

Le renforcement de l'effort de R&D et de la compétitivité par l'innovation ne garantit pas, en lui-même, l'avènement d'une chimie durable, dont la compétitivité reposerait sur des performances économiques et sociétales, plaçant en son centre la capacité à protéger et respecter la santé humaine et l'environnement. REACH devient un révélateur des interdépendances fortes qui lient performance économique, bien-être social et préservation de l'environnement. Il peut aussi être un vecteur d'une conception de l'économie de la connaissance réellement ouverte et au service de toutes les parties prenantes (et non seulement au profit des seules entreprises et des personnes hautement qualifiées).

Il y a donc un enjeu à investir de manière nouvelle les différents outils qui sont mobilisés (en partie en phase de définition) aujourd'hui par l'UE en raison des défis importants auxquels toutes les activités sont soumises, en y introduisant comme un signe distinctif cette approche des interdépendances et donc du décloisonnement entre innovation économique et innovation sociale / sociétale. Vaste défi, dans la mesure où, même quand elle est prévue, l'ouverture sur l'ensemble des parties prenantes est rarement pratiquée sur le fond (en amont) et est de fait cantonnée à un "faire-valoir" peu contraignant au service d'intérêts principalement privés.

## **LA QUESTION VITALE DE L'INDÉTERMINATION DES EFFETS ÉCONOMIQUES DE REACH**

**L'impact économique de REACH : 36 études pour un paradoxe<sup>4</sup>**

### **Consensus sur un coût global très supportable de REACH...**

Malgré la diversité des résultats, sur le long terme, les bénéfices sociaux attendus dépassent largement, dans la plupart des cas de figure, les coûts de mise en œuvre de REACH.

Quant aux évaluations en termes de coûts directs globaux, elles oscillent entre trois scénarios possibles, dont aucun ne paraît être de nature à compromettre l'avenir de l'industrie chimique européenne [entre 0,05 % et 0,2 % par an du chiffre d'affaires (CA) de l'industrie pendant dix ans].

Un scénario dans lequel toutes les opportunités d'économies sur les coûts seraient saisies (techniques de substitution aux tests sur les animaux, partage d'information et coopération) débouche sur un coût global de 2,4 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE (soit 0,5 % du CA 2003 de l'industrie chimique européenne pour l'ensemble de la période de dix ans de mise en œuvre).

Un scénario où ces opportunités ne seraient que très partiellement saisies débouche sur un coût de 4 milliards d'euros, soit 0,7 % du CA 2003 de la chimie européenne.

Une étude réalisée dans le cadre de l'industrie chimique néerlandaise détecte des coûts additionnels de constitution d'un savoir-faire spécifique qui semblent être admis par toutes les parties : extrapolés à l'ensemble de l'UE, ces coûts additionnels représenteraient près de 1 % du CA 2003 de l'industrie, portant les coûts directs à près de 2 % du CA.

### **... mais des divergences extrêmes quant aux effets indirects et aux présupposés relatifs au comportement des firmes**

Par contre, les effets indirects font l'objet d'une polémique qui paraît rendre impossible tout consensus. L'examen des études montre que le basculement entre les thèses en présence s'opère autour de deux paramètres : le nombre de produits qui seraient retirés du marché et la conception de la compétition que mettent en avant les mandataires des études.

- Le paramètre critique est le nombre de produits "arrêtés" pour des raisons concernant l'hygiène, la sécurité et l'environnement (HSE) ou pour des raisons économiques (et donc de pertes d'emplois en cascade).

La Commission et les pro-REACH posent comme *a priori* que ce nombre sera restreint, dans la mesure

<sup>4</sup> Les réflexions qui suivent prennent appui sur la revue des études d'impacts établie par les cabinets ECORYS et Opdenkamp Adviesgroup à la demande de la présidence néerlandaise en octobre 2004.

où tout acteur qui se retirerait d'un marché libèrerait une place qu'un de ses concurrents pourrait prendre. Les anti-REACH partent d'études de cas concrets et d'enquêtes, qu'ils extrapolent (sur un mode largement critiqué comme abusif par les autres acteurs) et débouchent sur des scénarios catastrophe.

- L'opposition perte / gain de compétitivité (tant de la chimie que de l'aval) naît de l'opposition entre deux conceptions de la compétition qui restent à étayer : par les coûts vs par la différenciation.

Les pro-REACH parient sur une demande sociale de HSE susceptible de devenir une source majeure d'avantages compétitifs tout en éludant la problématique des surcoûts "localisés" (en particulier pour les produits à faible volume et / ou faible valeur). Les anti-REACH font au contraire totalement l'impasse sur la demande sociale de HSE et dramatisent les surcoûts localisés et leur impact "en domino".

- En termes de comportement des firmes, on voit également s'opposer deux conceptions radicalement divergentes sur deux autres paramètres : la R&D d'une part (cf. *supra*) et la coopération d'autre part.

Les pro-REACH font, à juste titre, de la coopération dans la mise en œuvre de REACH un "cheval de bataille" pour réduire les coûts de mise en œuvre. Les anti-REACH la décrètent *a priori* impossible...

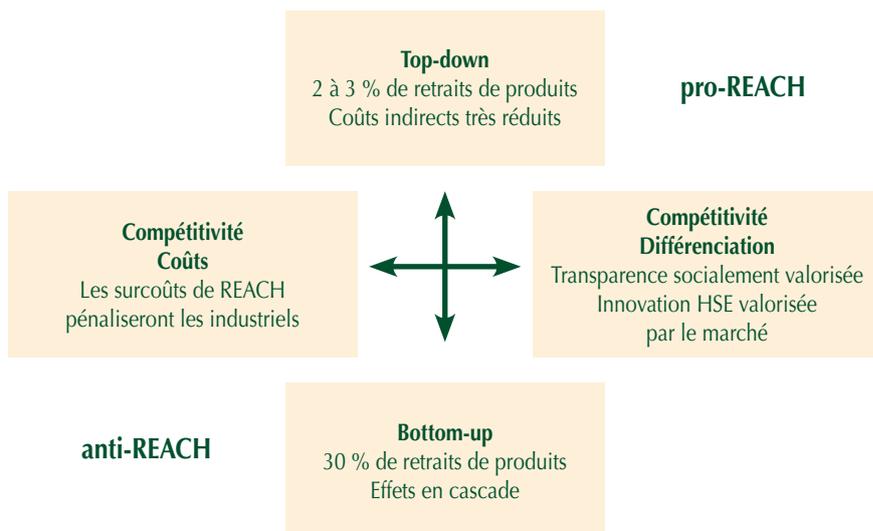
Sur tous ces aspects, on notera qu'aucune étude sérieuse ne semble avoir été menée. Soit les études se contentent de postuler *a priori* telle ou telle réaction des firmes, soit elles s'appuient sur des enquêtes auprès des industriels qui, menées clairement dans le cadre d'opérations de lobbying autour de REACH, ont toutes les chances d'apporter des réponses biaisées.

### Le paradoxe majeur : petites causes, grands effets ?

La question majeure que pose cet ensemble d'études peut se formuler ainsi : un surcoût administratif marginal (au pire 0,2 % du CA) peut-il, oui ou non, engendrer une quasi-catastrophe macro ou méso économique<sup>5</sup> ? Cette question ne saurait être évacuée d'un revers de main et ne peut trouver de réponse fiable dans un contexte de lobbying qui, quelle que soit la qualité des diverses études, n'a, par nature, rien de scientifique.

L'élucidation de ce paradoxe passe, selon nous, par une confrontation des deux modèles de compétitivité déjà évoqués ainsi que de deux conceptions de mise en œuvre de REACH, aux conséquences fort différentes.

Selon le modèle "bottom up", revendiqué par les études "catastrophistes", les coûts de mise en œuvre de REACH sont pris en charge produit par



produit et producteur par producteur, sans la moindre péréquation. En l'absence de péréquation des coûts directs de REACH, les impacts sont forts différents selon les paramètres "volume / valeur unitaire" spécifiques à chaque produit. Dans ce modèle, la répartition des coûts directs de REACH ainsi que le niveau des coûts indirects – essentiellement générés par des abandons de produits pour raison économique – seront déterminés uniquement par la "main invisible" sur la base d'une juxtaposition de décisions micro-économiques dont les interactions sont fort complexes.

Le modèle "top down" table, pour sa part, sur un coût global de REACH exprimé en pourcentage du CA de l'industrie, qui n'est réaliste que si des mesures concrètes permettant une péréquation généralisée sont prises. Ces études font "comme si" une péréquation générale de ces coûts entre toutes les productions était mise en place et, fort logiquement, excluent tout abandon de produit pour des raisons autres que HSE.

Ces réflexions conduisent à se poser une question de nature méta économique : est-il raisonnable de confier aux seules forces du marché mues par des calculs micro-économiques la mise en œuvre de REACH, dont le coût global serait minime dès lors qu'il serait considéré comme un investissement collectif des industriels européens de nature à avancer considérablement vers une chimie durable ?

### REACH et les PME

#### Des impacts de nature et d'ampleur indéterminées

#### Des impacts potentiels directs : les coûts d'enregistrement

Les PME dans le secteur chimique sont plutôt positionnées dans la chimie fine, sur des productions de petites quantités et dégageant des marges importantes.

<sup>5</sup> Perte de 1,6 % du PIB français et de 360 000 emplois selon Mercer, perte de 3 % du PIB allemand et de 1 à 1,2 million d'emplois selon ADL ; affaiblissement considérable de la filière européenne des encres d'impression qui, selon EUPIA-CEPE, subirait un coût global de REACH de 631 millions d'euros (dont 475 millions d'euros de coûts de reformulation suite à des abandons de produits) et se verrait exposée à des risques majeurs d'intensification de la délocalisation en aval.

En termes de substances chimiques, elles subissent potentiellement un double désavantage par rapport aux grandes entreprises : elles produisent un plus grand nombre de substances, qui plus est, en plus petites quantités. Cela se traduit par un plus grand nombre de tests à effectuer et un "amortissement" plus difficile de leur coût, compte tenu des faibles volumes.

Il est à noter que les PME utilisatrices de substances chimiques (les plus nombreuses) ne sont pas concernées par les coûts directs.

### Des impacts potentiels indirects à travers la disparition d'inputs pour les utilisateurs de substances chimiques<sup>6</sup>

La perte d'accès à des substances chimiques pour les utilisateurs en aval peut s'expliquer pour des raisons économiques et/ou environnementales.

Concernant les premières, producteurs et/ou importateurs peuvent décider que les ventes et les profits sont trop faibles pour justifier les coûts de tests et d'enregistrement. Globalement, le poids de ces retraits sera vraisemblablement très faible<sup>7</sup> (il convient de rappeler ici que la rotation des substances chimiques est une réalité économique déjà fortement présente, en dehors même de REACH) : le risque porte surtout sur les substances à faibles volumes et dont la rentabilité est déjà problématique (en ce sens, REACH ne ferait qu'accélérer un processus de rationalisation déjà à l'œuvre). Cependant, il peut y avoir des situations individuelles problématiques pour les utilisateurs.

Une attention doit également être portée aux possibilités de substitution pour les substances retirées du marché : Existe-t-il un substitut disponible ? Quelles sont ses performances techniques et quel est son coût par rapport à l'ancienne substance ? S'il n'existe pas de substitut disponible, un substitut peut-il être développé dans les délais définis par REACH (compatibilité des vitesses de substitution industrielle et réglementaire) ?

Un produit peut également disparaître pour des raisons de santé ou d'environnement. C'est un atout dans la protection de la santé et de l'environnement, mais cela peut imposer des coûts sur les utilisateurs en aval, à condition toutefois que la substance en question soit économiquement importante et sans substitut réel.

Il faudrait également tenir compte des avantages de REACH pour les utilisateurs en aval, car si REACH leur impose des coûts ponctuels, il contribue à réduire par la suite les coûts, eux récurrents, qui sont liés à l'utilisation de substances dangereuses pour lesquelles les informations sont incomplètes. Par ailleurs, la disparition d'une substance du marché peut être une opportunité pour une entreprise qui produit un substitut (arme concurrentielle).

### Le traitement des risques de REACH pour les PME : un problème de mise en œuvre, plus qu'un problème de réglementation

La majorité des PME ne sera pas impactée immédiatement par REACH (*a priori* un délai de sept ans court avant qu'elles ne soient concernées), ce qui permet d'identifier et d'organiser les traitements pour les problèmes les plus délicats. Par ailleurs, REACH a prévu des adaptations de la réglementation visant à alléger les coûts pour les PME. Ainsi les coûts d'enregistrement pour les substances à faibles volumes (inférieurs à dix tonnes) sont réduits, ce qui bénéficie majoritairement aux PME<sup>8</sup>. REACH a également prévu un dispositif de mutualisation des tests entre firmes par la création de consortiums, afin d'en réduire les coûts pour chacun. REACH a également prévu un dispositif d'autorisation mettant en balance les effets socio-économiques et les impacts sur la santé et l'environnement : "une autorisation est accordée s'il est montré que les bénéfices économiques et sociaux l'emportent sur les risques de santé et d'environnement et s'il n'y a pas d'alternative adéquate en termes de substitut ou de technologie". Deux comités ont été créés par REACH, qui sont impliqués dans les décisions, le comité d'analyse socio-économique et un comité d'évaluation des risques.

L'outillage général ne manque donc pas dans le règlement REACH. Il s'agit donc de faire vivre ces dispositions à travers une politique permettant d'identifier les problèmes et de définir les traitements appropriés. Il conviendrait notamment de différencier l'approche selon le statut et la place des PME dans le tissu industriel, à l'aide de différents leviers : délais, aides financières, mutualisation...

Les principes de traitement devraient être différenciés selon les situations, autour de deux grands types de mesures :

- des systèmes de responsabilisation collective pour les cas de PME qui sont, soit intégrées à un groupe (filiales), soit dans une situation de dépendance économique (sous-traitance) : les impacts de REACH et les questions afférentes devraient être traités de façon unifiée sur un périmètre global (société mère / filiales ; donneur d'ordre/sous-traitant) ;
- des systèmes d'aide pour les PME indépendantes.

### CONCLUSION : INCERTITUDES ET DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT POUR UNE CHIMIE DURABLE

L'analyse que nous avons menée nous conduit à mettre en évidence trois points clés au regard du processus enclenché par REACH.

D'une part, les effets des produits chimiques sur la santé et l'environnement sont et resteront, pour une part significative, incertains<sup>9</sup>, ce qui nécessite une

<sup>6</sup> L'analyse des impacts de REACH sur les utilisateurs en aval est assimilée ici aux impacts sur les PME, ce qui est une approximation, mais qui possède une certaine pertinence compte tenu du poids des PME dans les secteurs industriels en aval.

<sup>7</sup> Sous la condition développée plus loin d'un modèle de mise en œuvre cohérent de REACH.

<sup>8</sup> Pour celles qui produisent ou importent des substances à plus de 1 000 tonnes par an ou des CMR supérieurs à une tonne, des modes de traitement adaptés pourraient être envisagés.

<sup>9</sup> L'incertitude ne doit pas être confondue avec le risque qui, lui, désigne un danger identifié, associé à l'occurrence d'événements parfaitement descriptibles.

attention particulière à la définition de procédures et de dispositifs les mieux à même d'accompagner la vie des produits chimiques sur un temps long.

D'autre part, la dynamique de REACH sur l'industrie chimique ne peut pas non plus être totalement anticipée, parce qu'elle renvoie aux stratégies d'acteurs, aux dynamiques concurrentielles et à des ruptures d'innovation qui restent dans une large mesure indéterminées. Elle n'en comporte pas moins des risques locaux potentiellement forts, qu'il s'agit de traiter.

Enfin la mise en œuvre de REACH devra veiller en permanence au respect des équilibres entre dimensions (économiques / sociales / environnementales) et entre acteurs (public / privé, représentation des différentes parties prenantes...).

Au-delà de la difficile gestation du règlement REACH, l'enjeu principal est donc dans ses modalités de mise en œuvre, notamment dans deux domaines : l'articulation de REACH avec les autres politiques européennes ; la gestion de la dynamique du processus qui passe par la régulation des disparités économiques et la mise en œuvre d'une politique offensive de la chimie européenne en matière de développement durable.

## Une mise en œuvre qui reste à coordonner avec les politiques européennes

### Les plates-formes technologiques et le 7<sup>e</sup> Plan cadre de recherche développement : une opportunité concrète pour faire entrer les parties prenantes

Des plates-formes technologiques sont mises en place à l'échelle européenne, rassemblant entreprises, institutions de recherche, monde financier et organismes réglementaires. Adopté par anticipation dans la perspective du 7<sup>e</sup> Plan cadre de recherche développement (PCRD) (2007-2011), ce projet a été défini au départ dans une configuration très largement tournée vers et au profit des entreprises (au service desquelles étaient mobilisées les ressources publiques).

Un projet de plate-forme technologique a été lancé en juin 2004 dans la chimie (cette plate-forme a été conçue de prime abord à l'initiative du secteur industriel – représenté par le CEFIC et EuropaBio). L'enjeu est de rouvrir réellement le dispositif vers les parties prenantes et vers une dynamique d'innovation au profit d'une chimie durable. REACH peut constituer la clé de cette ouverture.

### Les PME : un sujet transversal de la politique industrielle

L'analyse des relations entre REACH et les PME met en évidence la faiblesse des connaissances sur cette réalité et, en même temps, la difficulté à l'appréhender, tant les situations concrètes peuvent être

différentes selon les secteurs, les métiers, les pays, les régions. REACH ne peut pas produire ces connaissances, mais devrait pouvoir utiliser ce qui se fait ailleurs. Il faut décloisonner REACH.

Les politiques européennes et les actions engagées à destination des PME existent dans plusieurs domaines.

En matière de R&D, des dispositions ont été définies pour permettre la participation des PME au 6<sup>e</sup> PCRD. Au moins 15 % du budget de ce programme (soit environ 1,7 milliard d'euros) est dédié aux PME, qui peuvent participer aux sept nouveaux domaines thématiques de recherche (à travers les "réseaux d'excellence" et les "projets intégrés") et bénéficient également d'une série de mesures spéciales destinées à encourager leur participation. En outre, elles bénéficient de deux dispositifs spécifiques : "la recherche coopérative" et la "recherche collective" (un budget spécifique de 430 millions d'euros a été alloué à ces dispositifs).

En ce qui concerne la coopération entre PME, un certain nombre de programmes européens ont été lancés dans le but d'intensifier la coopération entre PME, le développement de l'innovation pouvant être un des objectifs recherchés.

Ces politiques semblent souffrir des mêmes maux que REACH, c'est-à-dire leur cloisonnement. L'émiettement des actions, conçues en grande partie de façon indépendante, correspond au mode de fonctionnement de la Commission, mais n'est pas la meilleure manière de prendre en compte la question des PME, au niveau central où la stratégie de Lisbonne l'a placée.

## Deux sujets de mise en œuvre qui restent à approfondir

### Réguler les disparités intra-sectorielles : quel niveau de péréquation ?

#### Une péréquation limitée, informelle et laissée aux initiatives d'acteurs : REACH actuel

En l'absence de péréquation, l'extrême disparité des coûts relatifs de REACH peut éventuellement provoquer des réactions en chaîne défavorables.



À un niveau strictement micro-économique, les coûts directs de REACH ne sont pas négligeables et peuvent avoir des impacts, produit par produit, de nature à provoquer des décisions d'arrêt de production ou de délocalisation en aval. Un premier calcul, très simplificateur certes, permet de caractériser le problème : rapporté aux 30 000 substances, le coût direct global de REACH de 4 milliards d'euros conduit à un "investissement moyen" de 133 000 euros par substance. Ce niveau n'est pas neutre par rapport au maintien ou non d'une production.

Ainsi, même si les produits à faible volume bénéficient de modalités allégées, le coût des études nécessaires peut devenir prohibitif et provoquer des effets pervers.

L'exhortation de la Commission à mettre en place des consortiums entre producteurs pour ces substances nous paraît largement insuffisante dans la mesure où, faute de cadre prédéterminé, ces consortiums seront complexes (et coûteux) à négocier.

#### **Une péréquation globale et centralisée des coûts d'enregistrement : économiquement envisageable, mais de nature à déresponsabiliser les entreprises**

Dans l'hypothèse d'une péréquation généralisée, qui consisterait à prélever une taxe de 0,2 % du CA sur les produits chimiques pour financer centralement l'ensemble des enregistrements, il est évident que les catastrophes annoncées ne pourraient se produire.

Dès lors que ce prélèvement serait également réparti entre toutes les productions, il n'y aurait pas d'abandon de produits pour raison économique et donc pas de coûts indirects.

Le coût de REACH serait donc au maximum de 0,2 % du CA par an, sans effet ni sur la "compétitivité coût" d'une industrie chimique qui reste profitable (à hauteur d'environ 10 % du CA en longue période), ni sur les budgets de R&D (les coûts de REACH pèseraient environ 3 à 4 % de ces budgets).

En aval, les effets économiques seraient probablement positifs :

- en l'absence de retrait de produit pour raison économique, les coûts de reformulation deviennent soit inexistant, soit source majeure de différenciation ;
- le surcoût de 0,2 % serait probablement largement surcompensé par les économies liées à l'amélioration HSE et ne peut en tout cas déclencher, à lui seul, une délocalisation que pour les activités en aval dont les coûts de transport de produits finis seraient inférieurs à 0,2 % de la valeur des produits chimiques qu'ils contiennent...

#### **Une péréquation intermédiaire : OSOR "plus"**

L'amendement OSOR (*one substance, one registration*) permet d'instaurer une péréquation au cas par cas de nature à faciliter largement le partage des coûts pour les substances à faible volume qui posent problème.

En créant un protocole bien plus précis que la seule exhortation à construire des consortiums, il peut permettre de réduire les coûts de transactions qui constituent le principal obstacle à la coopération.

Il pourrait, selon nous, être renforcé par l'instauration d'une taxe sur les produits chimiques (un taux de 0,02 % par an pendant 10 ans pourrait suffire), alimentant un fonds destiné à faciliter le financement des études d'enregistrement des produits à faibles volumes / faible valeur en réintroduisant des obligations d'études pour les produits entre 1 et 10 tonnes. ■

