

Législation environnementale, innovation et compétitivité : tisser l'indispensable lien

L'économie européenne se trouve face à deux défis majeurs : réussir sa transition vers une économie durable tout en restant compétitive sur le marché mondial. Personne ne peut nier qu'actuellement notre société n'est pas durable. D'une part, il faut augmenter considérablement le rendement des ressources et limiter la pollution. D'autre part, les entreprises européennes doivent rester compétitives au niveau mondial et être en mesure de créer et de maintenir l'emploi. Dans l'intérêt de l'Europe et du reste du monde, ces deux défis ne doivent pas être perçus comme inconciliables.

Dans cet article, nous examinons les interactions entre la compétitivité, l'innovation et la législation. Nous examinons également les impacts probables de REACH sur l'innovation en Europe.

Michael Warhurst

Centre pour la production durable, Université du Massachusetts, Lowell, Etats-Unis

Législation et compétitivité

Nombreux sont ceux, particulièrement du côté de l'industrie, qui considèrent la législation comme l'ennemie de la compétitivité. Cette idée se fonde sur une approche "dictée par le bon sens" selon laquelle si l'industrie doit se conformer à une législation lourde, elle passe moins de temps à innover, et sera tentée de délocaliser ses usines vers des régions du monde où la législation est moins contraignante.

Ce postulat a pourtant été mis en doute par de nombreux chercheurs. En 1995, l'économiste de Harvard, Michael Porter, a proposé une approche alternative [1] :

"Les entreprises peuvent accroître leur rendement en produisant de manière plus efficace des produits déjà existants, ou en créant des produits qui ont plus de valeur pour les clients – des produits pour lesquels les clients sont prêts à payer plus. De plus en plus souvent, les pays et les entreprises les plus compétitifs ne sont pas ceux qui utilisent les *inputs* les meilleurs marchés mais ceux qui utilisent des *inputs* avec la technologie et les méthodes les plus avancées.

"Avec les progrès enregistrés dans le domaine de l'environnement, les entreprises doivent innover pour accroître la productivité – le nouveau défi de la compétitivité mondiale présente exactement les mêmes exigences. Une entreprise réellement compétitive est plus à même d'adopter une nouvelle norme comme un défi et de s'y adapter grâce à l'innovation. Une entreprise non compétitive, par

contre, ne sera pas orientée vers l'innovation et sera, de ce fait même, tentée de s'opposer à toute législation."

En réalité, la compétitivité dépend de nombreux facteurs, y compris de questions aussi diverses que le niveau d'éducation, la corruption ou l'environnement macro-économique. Le Forum économique mondial publie annuellement une liste qui classe les Etats selon un "index de croissance de la compétitivité". En 2004, les sept premiers pays de cette liste étaient par ordre décroissant : la Finlande, les Etats-Unis, la Suède, Taiwan, le Danemark, et la Norvège et Singapour ex-aequo [2].

Ce classement est particulièrement intéressant du fait que quatre de ces sept Etats sont tenus de se conformer à la législation sur les produits de l'Union européenne (UE) : la Finlande, la Suède et le Danemark sont des Etats membres de l'UE ; la Norvège est membre de l'Espace économique européen et doit appliquer toute la législation du marché intérieur de l'UE (y compris REACH). Il est également intéressant de noter qu'il s'agit de pays nordiques, une région réputée pour sa législation pointue en matière d'environnement et d'aide sociale.

La Chine est l'Etat le plus souvent cité dans le débat européen sur la compétitivité. Il est indéniable que la Chine bénéficie d'une main-d'œuvre nombreuse et bon marché mais la compétitivité est liée à bien d'autres facteurs que le coût du travail, et la Chine n'occupe que la 46^e position dans le classement du Forum économique mondial.

Il ne fait aucun doute que les entreprises européennes doivent être en mesure de concurrencer leurs rivales chinoises, mais la solution n'est pas de couper dans les salaires ni de s'opposer à tout renforcement de la législation. Digby Jones, le directeur général de la Confédération de l'industrie britannique explique [3] :

“Nous devons nous engager dans la voie qui fera remonter les niveaux de compétence de chaque travailleur (...) Si vous essayez d'être compétitif uniquement sur les prix, vous perdrez, vous irez tout droit à la faillite et c'est la Chine qui vous englobera. Par contre, si vous vous lancez sur la voie de l'innovation et dans les produits à grande valeur ajoutée, vous n'avez rien à craindre. La Grande-Bretagne a devant elle un futur formidable.”

La législation sur l'environnement et les délocalisations

L'affirmation “dictée par le bon sens” qui veut que la législation environnementale pousse les entreprises à partir s'implanter à l'étranger n'a jamais été vérifiée par des recherches universitaires, principalement parce que cette législation ne représente qu'une toute petite partie des coûts de production. Par exemple, une étude de 2004 sur les conséquences de la législation en matière de pollution de l'air menée, pour la direction générale (DG) Entreprise de la Commission européenne, par la société britannique de consultants AEA Technology [4] démontre que :

“Il est extrêmement difficile d'évaluer les impacts de la législation sur la pollution de l'air par rapport aux autres facteurs qui conduisent à prendre la décision de délocaliser ; il est clair, malgré tout, que le coût du travail et l'accès au marché sont des facteurs nettement plus déterminants que la législation sur l'environnement. (...)

“Une de nos études a démontré que le nombre de délocalisations des pays de l'OCDE vers les pays hors OCDE ayant pour motif les différences entre les normes environnementales n'est pas significatif. (...)

“Quant aux délocalisations à l'intérieur de l'espace OCDE, soit les données mettent en évidence le rôle joué par les législations environnementales soit elles minimisent leurs effets.”

L'étude publiée par la DG Affaires économiques dans *L'économie de l'UE : bilan de 2004* [5] souligne également qu'aucune thèse ne permet d'affirmer que la législation environnementale est une cause de délocalisation :

“Il paraît peu probable et peu convaincant que les industries polluantes se regroupent dans des enclaves au Tiers-Monde.

“Cela n'a rien de surprenant vu que ce sont généralement d'autres facteurs qui entrent en jeu pour ce

type de décision et que, de toute façon, les normes environnementales ont de plus en plus tendance à se ressembler à travers le monde, y compris dans les pays en voie de développement.”

Surestimation des coûts de la législation

L'analyse des débats sur les coûts de la législation environnementale démontre que les coûts sont généralement surestimés, non seulement par l'industrie mais aussi par les gouvernements [6]. Un exemple récent est le rapport réalisé par AEA Technology, cette fois pour le gouvernement britannique, sur les coûts et bénéfices d'un certain nombre de réglementations sur la pollution de l'air [7].

Une des réglementations analysées concernait l'amélioration des normes des émissions polluantes par les véhicules :

- avant l'application de cette réglementation, on a estimé son coût entre 16,1 et 22,8 milliards de livres sterling pour la période 1990-2001 ;
- aujourd'hui, la société AEA estime le coût réel de cette réglementation à 3 milliards de livres sterling (4,4 milliards d'euros) pour la même période.

Cet exemple montre que l'estimation des coûts est cinq fois plus élevée que les coûts réels. Ceux-ci ont été largement surestimés lorsque ces normes faisaient l'objet de débats politiques.

Il est également intéressant de noter que le coût de cette réglementation pour la Grande-Bretagne sur une période de onze ans est identique au coût total prévu pour REACH pour l'Union européenne dans





son ensemble sur une période de onze ans : 2,8 à 5,2 milliards d'euros [8]. Ces chiffres donnent une idée de l'échelle de coûts réduite de REACH comparée à la mise en oeuvre d'autres réglementations.

AEA conclut : "L'analyse de plusieurs coûts avant et après ont démontré que, dans la plupart des cas, les estimations avant étaient surévaluées. Dans de nombreux cas, ces surestimations étaient très importantes. Cela nous amène également à la conclusion que la législation elle-même agit tel un aiguillon pour la recherche et l'innovation. (...)

"Dans les analyses coûts / bénéfiques, l'hypothèse selon laquelle l'estimation des coûts est nettement plus précise que l'analyse des bénéfiques est courante. Les résultats de notre étude prouvent que cette conclusion est rarement exacte."

L'innovation : clé de la compétitivité et d'un environnement durable

Il est clair que notre société doit développer de nouveaux moyens de production ainsi que de nouveaux produits, et que cela nécessitera une grande dose d'innovation. Il est clair également que l'Europe devra innover pour être compétitive. Voilà pourquoi il est important de comprendre ce qu'est l'innovation et comment elle peut être encouragée.

L'innovation comprend deux éléments [9] :

- le taux d'innovation est la quantité d'innovations produites sur une période de temps donnée ;
- l'objectif de l'innovation dépend de la qualité de l'innovation produite et de ses conséquences sociales bénéfiques ou préjudiciables.

Si le **taux** d'innovation n'est pas suffisant, l'**objectif** de l'innovation est crucial. Une augmentation des innovations pour des produits non durables (par exemple, de nouveaux produits jetables) va à l'encontre de la réalisation d'une société plus durable.

L'innovation n'est pas répartie de manière égale, une entreprise peut être très novatrice alors qu'une

autre sera plus dépendante des produits existants. Théoriquement, on dit que trois facteurs sont requis pour permettre l'innovation [10] :

- La volonté
 - y compris la capacité d'une entreprise à changer et à élargir ses connaissances pour rendre le changement possible ;
- L'opportunité
 - du côté de l'offre, la technologie existe ou pourrait être développée ;
 - du côté de la demande : exigences de la législation, possibilités d'économiser les coûts ou d'augmenter les profits, pression des travailleurs ou du public ;
- La capacité
 - les connaissances sur les meilleures techniques et le niveau de compétences au sein de l'entreprise.

La législation est importante, d'une part, pour créer la demande d'innovation (et aussi pour offrir des avantages aux entreprises qui répondent à cette demande) et, d'autre part, pour s'assurer que l'innovation va dans le sens de la durabilité. D'après les conclusions du rapport d'AEA Technology (voir *supra*), l'innovation fait souvent baisser le coût réel de la législation à un niveau bien plus bas que le coût prévu.

Les effets de REACH sur l'innovation : positifs ou négatifs ?

Un des arguments fréquemment utilisés par l'industrie est que les coûts de mise en conformité avec REACH vont faire perdre des ressources à la recherche et au développement. En fait, REACH n'aura un tel impact que si les coûts de mise en conformité sont nettement plus élevés qu'une variation normale des coûts.

Selon certains rapports, par exemple ceux de Arthur D Little en Allemagne [11] et Mercer consulting en France [12], les coûts liés à REACH seront très élevés. Ces études, largement condamnées par les économistes [9, 13, 14, 15], ont pourtant bénéficié d'un écho particulièrement persistant dans le débat politique.



D'autres études économiques sont, par contre, arrivées à des coûts similaires à ceux calculés par la Commission européenne [8]. Après les avoir comparés avec d'autres coûts variables des entreprises, les études en arrivent à la conclusion que les différences de coûts résultant de REACH seront insignifiantes [15] :

"Des modifications de prix d'une importance similaire aux coûts de REACH sont courants dans l'industrie, et ne font pas obstacle à la rentabilité des opérations.

"Presque chaque semaine, le pourcentage des variations du cours du pétrole est plus élevé et, presque tous les mois, l'indice des prix de tous les biens intermédiaires manufacturés de l'Europe des 15 varie d'un taux de pourcentage plus important."

Mis à part le coût de REACH, la question clé est de savoir jusqu'à quel point REACH peut promouvoir l'innovation, et donc la compétitivité.

Certaines des dispositions de REACH vont faciliter l'innovation et devraient permettre l'augmentation du *taux* d'innovation, grâce :

- à la diminution du poids de la réglementation sur les nouvelles substances chimiques : le seuil pour la déclaration passe de 10 kg par an actuellement à 1 tonne par an ;
- à l'octroi de nouvelles exemptions de cinq ans, renouvelables pour cinq années supplémentaires, pour les substances utilisées en recherche et développement.

REACH comprend une série de mesures qui auront un effet sur l'*objectif* de l'innovation, ce qui va accroître la demande du marché pour des produits plus sûrs, par exemple :

- l'enregistrement est simplifié pour les substances chimiques qui ne sont pas classées comme dangereuses, il n'y a pas d'obligations d'évaluation de l'exposition ni d'évaluation des risques. Cela représentera un avantage pour les entreprises qui produisent les substances chimiques les plus sûres ;

- la nouvelle procédure d'autorisation ne concerne que les substances chimiques classées comme extrêmement préoccupantes. Par conséquent, la demande pour ce type de produits va diminuer et se tourner vers des alternatives plus sûres ;
- dans certaines circonstances, la procédure d'autorisation obligera les entreprises à utiliser les alternatives plus sûres, ce qui aura aussi pour conséquence de soutenir les entreprises qui les produisent ;
- l'accroissement du flux de l'information sur les propriétés des substances chimiques et les exigences en matière de gestion des risques encourageront les utilisateurs en aval à utiliser les substances chimiques les plus sûres.

REACH aura également un impact substantiel sur la manière de vendre et d'utiliser les substances chimiques. Par exemple, les liens entre producteurs et utilisateurs devront être renforcés étant donné que le producteur devra généralement donner un mode d'emploi destiné aux utilisateurs en aval pour l'utilisation en toute sécurité de ses produits. Il a déjà été démontré que des contacts rapprochés entre producteurs et clients ont un effet positif sur l'innovation [9].

En raison de la responsabilité accrue du producteur, la distribution des coûts dans la chaîne de valeur sera modifiée par REACH :

- les producteurs et les importateurs devront procéder plus souvent à l'évaluation des risques de leurs substances chimiques, mais ils devraient bénéficier pour cela de l'expertise nécessaire ;
- les utilisateurs en aval pourront réduire leurs coûts d'évaluation de la sécurité, et pourront ainsi passer plus de temps à s'occuper de leur spécialité, à savoir l'utilisation des substances chimiques.

REACH va ouvrir de nouvelles perspectives à l'innovation tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Chaque acteur va, en effet, ajuster son rôle pour tirer avantage du nouveau système. Par exemple :

- les producteurs et les importateurs seront incités à créer et évaluer de nouveaux scénarios d'exposition et à mettre en valeur de nouvelles utilisations de leurs produits ;
- les formulateurs et les distributeurs auront de nouvelles possibilités de produire des scénarios d'exposition pour soutenir leurs propres clients, par exemple, dans les marchés sectoriels ou les niches ;
- les utilisateurs en aval pourront innover dans l'utilisation des substances chimiques, sachant qu'ils ne risquent rien s'ils suivent les scénarios d'exposition publiés dans les rapports de sécurité chimique.

Conclusions

Dans sa quête d'un futur plus durable, le monde affronte un défi majeur. L'Europe, forte de son économie performante et de son engagement vers plus de durabilité, a des responsabilités dans la mise en route de cette transformation. Ce rôle de premier plan

devrait jouer en faveur des entreprises européennes et ne pas représenter une charge, en tant que précurseurs des nouvelles technologies durables, elles seront en première ligne dans le mouvement de transformation vers une société plus durable.

L'Europe n'améliorera pas sa compétitivité sur le marché économique mondial en misant sur la réduction des coûts du travail. Elle doit, plutôt, four-

nir des produits plus durables. Afin d'encourager le passage vers ce nouveau type d'économie, l'Europe a besoin d'une législation pertinente tournée vers la durabilité. REACH en est un exemple. La nouvelle législation européenne sur les substances chimiques va soutenir l'innovation grâce à la combinaison d'une dérégulation ciblée, d'une mise à jour de l'échelle des valeurs et d'une bonne promotion des substances les plus sûres. ■

Références

1. Porter, M.E., van der Linde, C., "Green and Competitive: Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, 1995, septembre-octobre, p. 120-134.
2. World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, octobre 2004. www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report.
3. Stuart, H., "Why Mr Brown went to China", *The Observer*, 27 février 2005, Londres, p. 3.
4. AEA Technology, *A Comparison of EU Air Quality Pollution Policies and Legislation with other Countries*, 2004, DG Entreprise, Bruxelles. http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/reports/study1.pdf.
5. Commission européenne, DG Affaires économiques et monétaires, *L'économie de l'UE : bilan de 2004*, 26 octobre 2004, Bruxelles. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/com2004_723fr.pdf.
6. International Chemicals Secretariat, *Cry wolf*, 29 avril 2004, Gothenburg. www.chemsec.org/documents/Cry%20wolf%20final%20220404.pdf.
7. AEA Technology, *An evaluation of the Air Quality Strategy*, décembre 2004, Didcot, Oxfordshire. www.defra.gov.uk/environment/airquality/strategy/evaluation/pdf/exec-summary.pdf.
8. Commission européenne, *Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency and amending Directive 1999/45/EC and Regulation (EC) (on Persistent Organic Pollutants)* – *Extended impact assessment*, 29 octobre 2003, Bruxelles. http://europa.eu.int/comm/enterprise/reach/docs/reach/eia-sec-2003_1171.pdf.
9. Berkhout, F., Iizuka, M., Nightingale, P., Voss, G., *Innovation in the chemicals sector and the new European Chemicals Regulation*, septembre 2003, Science Policy Research Unit (SPRU), Université de Sussex, Brighton. www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/innovation_report.pdf.
10. Ashford, N.A., *Government and Environmental Innovation in Europe and North America*, *American Behavioral Scientist*, 2002, 45(9), p. 1417-1434. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/1579>.
11. Arthur D. Little, *Economic effects of the EU Substances Policy*, 31 octobre 2002. www.chemicalspolicy.org/downloads/BDI%20Report.doc.
12. Mercer Management Consulting, *Study of the Impact of the Future Chemicals Policy*, 2003. www.uic.fr.
13. UBA, *Methodological problems of assessing the economic impacts of EU chemicals policy. Summary results of the conference of experts at the Umweltbundesamt (Federal Environment Agency) on 6.2.2003*, 2003, Berlin. www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/stoffpol-e.pdf.
14. German Advisory Council on the Environment (SRU), *On the economic impact of the planned reform of European Chemicals Policy*, July 2003. www.umweltrat.de/english/edownload/statemen/Stellung_Reach_Juli2003_eng.pdf.
15. Ackerman, F., Massey, R., *The true costs of REACH*, October 13th 2004, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Boston. www.regeringen.se/content/1/c6/03/09/11/84de48ff.pdf.

