

Il faut renforcer REACH, la future politique européenne pour les substances chimiques

Exposition aux substances dangereuses : une situation très inquiétante

Durant les cinquante dernières années, des milliers de produits chimiques ont été développés et mis sur le marché. Ces substances, qui entrent dans la composition de très nombreux produits de consommation courante, ont été commercialisées sans beaucoup de considération pour leurs impacts potentiels sur la santé humaine ou sur l'environnement.

On constate d'autre part que l'incidence des cancers, des allergies, des troubles du système hormonal ne cesse de croître, notamment chez les enfants¹. Si toutes ces maladies multi-factorielles ne peuvent bien sûr être imputées uniquement aux contacts avec des substances dangereuses, des liens de plus en plus étroits entre le développement de certaines de ces pathologies et l'exposition à des produits chimiques sont maintenant bien établis². Des chercheurs suédois ont ainsi montré que des molécules de synthèse telles que les PBDEs (pentabromodiphényl'éthers) peuvent s'accumuler dans la chaîne alimentaire jusqu'à se retrouver dans le lait maternel³. Ces molécules qui sont utilisées dans la fabrication de textiles, d'appareils électroniques ou de mousse de polyuréthane pour leur propriété de retardateurs de flamme possèdent une structure et une toxicologie proches des PCBs (polychlorobiphenyls) longtemps utilisés dans les équipements électriques avant d'être interdits fin des années 70 lorsqu'on a découvert qu'ils s'accumulaient dans l'environnement et qu'ils étaient toxiques pour l'homme.

Il apparaît aujourd'hui clairement que la législation actuelle sur les substances chimiques fonctionne mal et qu'elle est incapable de garantir une protection efficace de la santé humaine et de l'environnement. Il faut malheureusement faire le constat que plus de 99 % du volume total des substances se trouvant sur le marché n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des risques approfondie pour l'homme et l'environnement⁴ alors que nombre de ces produits sont présents dans des biens de consommation quotidiens (produits de nettoyage, cosmétiques, vêtements, ordinateurs...).

La situation est également très préoccupante pour les millions de travailleurs à travers l'Europe qui, en plus de leur exposition en tant que consommateurs, sont également exposés à des substances chimiques sur leur lieu de travail parce qu'ils les synthétisent (cas des travailleurs de l'industrie chimique) ou

encore parce qu'ils les utilisent (cas des travailleurs des secteurs en aval : construction, textile, agriculture, automobiles, soins aux personnes...).

D'après l'enquête réalisée en 1998 par l'Institut finlandais de santé et de sécurité au travail, environ 32 millions de travailleurs au sein de l'Union européenne, soit presque un quart de la population active, sont exposés à des agents cancérogènes⁵. Selon une autre étude réalisée par la Fondation européenne de Dublin, 16 % des travailleurs en Europe déclarent avoir manipulé des substances dangereuses et 22 % avoir été exposés à des fumées et des vapeurs pendant au moins un quart de leur temps de travail⁶. En se basant sur les données de l'enquête EODS⁷ d'Eurostat qui se rapportent à l'année de référence 2001, le BTS a estimé qu'entre 18 et 30 % de l'ensemble des maladies professionnelles reconnues en Europe sont liées à l'exposition à des substances chimiques dangereuses⁸. Les substances dangereuses sont donc certainement responsables d'une part très importante des maladies professionnelles qui touchent quelque 7 millions d'européens⁹.

Pourquoi la législation actuelle sur les substances chimiques est-elle inefficace ?

La première raison est que le système législatif communautaire en vigueur, vieux de plus de 20 ans, fait une distinction arbitraire entre les substances chimiques "existantes" et les "nouvelles" substances chimiques. Les quelque 100 000 substances qui étaient sur le marché avant 1981, appelées substances existantes, peuvent être utilisées sans pratiquement aucun test de sécurité, alors que les nouvelles substances (mises sur le marché depuis 1981) nécessitent un nombre important de tests avant de pouvoir être commercialisées. Il est donc plus facile (et moins cher) pour les industriels de continuer à utiliser des substances existantes non ou peu testées plutôt que d'en développer de nouvelles. Le nombre de nouvelles substances mises sur le marché depuis 1981 et qui ont donc été testées de façon approfondie ne s'élève qu'à environ 3 700.

Une autre défaillance de la législation actuelle est le fait qu'il incombe aux autorités publiques de prouver qu'une substance existante est dangereuse avant de pouvoir imposer des restrictions. Ce système est si lent que seules quelques dizaines de substances existantes ou certaines de leurs utilisations ont jusqu'ici été interdites en Europe (PCBs, amiante, phtalates dans les jouets, mercure et plomb dans les appareils électroniques...).

¹ *Children's health and environment: a review of evidence*, WHO/EEA, 2002.

² *Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*, Livre Blanc, COM(2001)88 final, Commission européenne, 27 février 2001.

³ Norén, K., Mieronytė, D., Contaminants in Swedish human milk. Decreasing levels of organochlorine and increasing levels of organobromine compounds, *Organohalogen Compounds*, 35:1-4, 1998.

⁴ Commission européenne, Livre Blanc, *op. cit.*

⁵ Exposition professionnelle aux agents cancérogènes dans l'UE 1990-1993, Carex, système international d'information sur l'exposition professionnelle aux agents cancérogènes.

⁶ *Troisième enquête européenne sur les conditions de travail*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2000.

⁷ Les maladies professionnelles en Europe en 2001, *Statistiques en bref*, n° 15, Eurostat, 2004.

⁸ Musu, Tony, *REACH au travail, les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les agents chimiques pour les travailleurs*, Bruxelles, BTS, 2004, 36 p.

⁹ Eurostat, données portant sur l'exercice 1998/1999.

En ce qui concerne la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition aux substances dangereuses sur les lieux de travail, la législation européenne qui coexiste avec la législation sur le commerce des produits chimiques prévoit des obligations précises pour les employeurs. Deux directives (l'une sur les agents cancérogènes, l'autre sur les substances chimiques) les contraignent à effectuer une évaluation des risques et à prendre toutes les mesures de prévention et de protection nécessaires (élimination, substitution par des substances moins dangereuses, réduction du niveau d'exposition, respect des valeurs limites d'exposition professionnelle...).

La mise en œuvre sur les lieux de travail de ces législations reste cependant problématique et la plupart du temps elles ne sont que partiellement appliquées et ce, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises.

Une des raisons principales est certainement le manque d'informations disponibles sur les substances chimiques (si les risques sont inconnus, ils sont difficiles à gérer). Parmi les autres raisons citons : les défaillances dans la transmission des informations sur la sécurité des produits aux divers utilisateurs, le manque de contrôles (inspection du travail et surveillance du marché insuffisantes) mais aussi le manque de représentation collective des travailleurs au sein des petites entreprises pour défendre leurs intérêts.

REACH, la future législation européenne sur les substances chimiques

Pour répondre aux lacunes de la législation communautaire sur les substances chimiques, la Commission européenne a adopté, le 29 octobre 2003, un projet de règlement qui abolira la distinction entre substances nouvelles et existantes et qui s'appliquera aux 30 000 substances chimiques produites ou importées sur le territoire de l'UE en quantité supérieure à une tonne par an. Ce projet de législation appelé REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals)¹⁰ poursuit deux objectifs principaux : le premier est d'assurer un haut niveau de protection pour la santé humaine et l'environnement ; le second est de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur et de renforcer la position concurrentielle de l'industrie chimique européenne.

Afin de pouvoir être fabriquées ou importées dans l'Union européenne, les 30 000 substances concernées devront obligatoirement être enregistrées auprès d'une future Agence européenne des substances chimiques. Pour ce faire, le fabricant ou l'importateur sera tenu de fournir des informations sur leurs propriétés toxicologiques et éco-toxicologiques, d'identifier leurs utilisations possibles et de procéder à une évaluation du risque chimique pour l'homme et pour l'environnement¹¹.

L'élément majeur de la réforme réside donc dans le transfert de la "charge de la preuve" puisque ce seront les industriels qui devront fournir les informations appropriées pour que leurs produits soient utilisés en toute sûreté avant de pouvoir les commercialiser. Autre changement important, les utilisations des produits les plus dangereux (par exemple, les substances cancérogènes ou les substances PBTs¹²) seront soumises à autorisation. La Commission européenne pourra également interdire certaines utilisations ou certaines substances si elle juge les risques "inacceptables". De plus, une certaine transparence serait introduite, puisque les informations non-confidentielles sur toutes les substances enregistrées seront disponibles publiquement.

Une réforme très controversée

Ce projet de réforme est important à plusieurs titres. D'abord il s'agira d'un règlement (et non d'une directive européenne), ce qui signifie une application directe dans les 25 Etats membres dès son entrée en vigueur. REACH remplacera une quarantaine de directives existantes et concernera de très nombreux secteurs d'activités. En effet, ce système va non seulement générer des obligations pour les fabricants (industrie chimique) mais également pour les nombreux utilisateurs en aval des substances chimiques (industries du bâtiment, du bois, de l'automobile, du textile, de l'informatique...).

REACH a un impact potentiel sur l'efficacité de la législation sur la protection des travailleurs exposés aux substances dangereuses dans les différents secteurs d'activités en fournissant les informations manquantes sur leurs propriétés, en rendant les données de sécurité chimique disponibles publiquement, en imposant une diffusion efficace des informations aux utilisateurs et en stimulant le remplacement des produits dangereux par le biais de procédures d'autorisation et de restriction.

Depuis la publication, en 2001, de son ébauche (Livre blanc sur les substances chimiques), deux camps se livrent une lutte d'influence féroce autour de ce projet de réforme. D'un côté, les industriels, de l'autre, les ONG environnementales, les associations de consommateurs et de nombreuses organisations syndicales qui estiment que les considérations économiques ne doivent pas primer sur la santé et la sécurité.

Les premiers dénoncent les coûts excessifs de la réforme et agitent le spectre des effets négatifs induits : perte de compétitivité des nombreuses industries concernées, risques de délocalisations en dehors de l'UE, pertes d'emplois et chute du Produit Intérieur Brut.

¹⁰ Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques. Texte du projet disponible sur le site <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/index.htm>.

¹¹ Pour les substances produites ou importées en quantité supérieure à 10 tonnes/an par producteur ou importateur.

¹² Persistantes, bioaccumulatives et toxiques : c.-à-d. des substances toxiques qui risquent de s'accumuler de manière irréversible dans le corps et l'environnement.

Les seconds en appellent à la responsabilité des industriels quant à la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché, ils réclament le droit de connaître les risques auxquels l'homme et l'environnement sont confrontés ainsi que l'interdiction ou la substitution des substances dangereuses. Ils rappellent également les bénéfices importants que cette réforme peut apporter non seulement en termes de santé et d'environnement mais aussi en termes d'innovation pour l'industrie.

REACH où en est-on aujourd'hui ?

Suite au lobbying intense de l'industrie et des gouvernements de certains Etats membres auprès de la Commission, le projet de réforme REACH, finalement adopté fin octobre 2003 par les commissaires européens, a été largement édulcoré comparé à la version initiale publiée en mai 2003 lors de la procédure de consultation publique : les polymères ont été exclus du champs de la réforme, la quantité des informations à fournir a été drastiquement revue à la baisse (les entreprises ne devront plus fournir de rapports sur la sécurité chimique que pour un tiers des 30 000 substances initialement prévues) et les procédures d'autorisations pour les substances les plus dangereuses ont été facilitées.

Depuis son adoption par la Commission, la proposition de règlement est passée entre les mains du Parlement européen et du Conseil qui doivent s'accorder sur la version finale dans une procédure de co-décision.

Suite à un conflit de compétence au sein du Parlement européen entre la Commission Environnement et la Commission Industrie qui réclamaient chacune l'examen du dossier, la première lecture du texte n'a pu être achevée avant la fin des cinq ans de législature malgré la publication, en janvier 2004, d'un rapport préliminaire contenant des propositions d'amendements du député socialiste italien Guido Sacconi désigné rapporteur par la Commission Environnement.

Après les élections européennes de juin 2004 et la désignation d'un nouveau Parlement intégrant les députés des dix nouveaux Etats membres, la Commission Environnement s'est vue attribuer le leadership dans ce dossier et le député Guido Sacconi réélu a été confirmé rapporteur principal pour le Parlement. Il devra travailler en collaboration étroite avec Mme Lena Ek (Suède, ADLE) pour la Commission Industrie et M. Hartmut Nassauer (Allemagne, PPE-DE) pour la Commission Marché intérieur. Six autres Commissions du Parlement, impliquées dans une moindre mesure, pourront néanmoins fournir un avis : Emploi et Affaires sociales, Affaires économiques et monétaires, Affaires juridiques, Budgets, Droits de la femme et Commerce international. La première lecture devrait avoir lieu à l'automne 2005.

Quelques chiffres pour faire la part des choses

D'après l'évaluation de l'impact économique de REACH réalisée par la Commission ^a :

- Les coûts directs pour l'industrie chimique européenne, liés principalement à l'enregistrement et aux tests des substances, sont estimés à € 2,3 milliards sur une période de 11 ans (entre € 2,8 et 5,2 milliards au total sur 15 ans en incluant les coûts indirects supportés par les secteurs en aval).
- Les bénéfices pour la santé sont estimés à € 50 milliards sur une période de 30 ans du fait notamment des 4 500 vies épargnées par an qui correspondent au nombre de cancers mortels d'origine professionnelle évités grâce à une meilleure connaissance des propriétés et des effets des substances chimiques.
- Des bénéfices sont également attendus pour l'environnement mais ils n'ont pas encore été chiffrés par la Commission.

L'industrie chimique, qui a mené ses propres études d'impact, prévoit des coûts totaux de 30 à 100 fois plus élevés et annonce la perte de centaines de milliers d'emplois ainsi qu'une chute substantielle du PIB en Allemagne et en France ^{b-c}.

De l'avis de la Commission ^d et d'experts indépendants en économie ^e, peu de crédit doit être accordé à ces estimations irréalistes sur les effets de REACH au niveau macroéconomique. En effet, les méthodologies utilisées dans ces évaluations sont jugées peu transparentes et les extrapolations qui y sont faites sont basées sur des erreurs et des exagérations.

Une autre étude d'évaluation de l'impact économique de REACH effectuée pour le compte du Conseil des ministres des Pays Nordiques confirme l'ordre de grandeur des coûts directs et indirects estimés par la Commission européenne ^f.

Enfin, il est intéressant de noter que la somme de € 2,3 milliards représente environ 0,04 % du chiffre d'affaire annuel de l'industrie chimique européenne (€ 556 milliards pour l'UE-25 en 2003).

^a <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/reach/eia.htm>.

^b Arthur, D., *Little GmbH, Economic effects of the EU Substances Policy*, 2003.

^c *Study of the impact of the Future Chemicals Policy*, Mercer Management Consulting, 2003.

^d DG ENTR, présentation à l'atelier "Impacts of Chemicals Policy – How to measure it?", Laulasmaa, Estonie, 11-12 novembre 2004.

^e *Methodological Problems of assessing the Economic Impacts of EU Chemicals Policy*, UBA, 2003.

^f Ackerman, F., Massey, R., *The true costs of REACH*, TemaNord 2004:557, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2004. Voir : <http://www.norden.org/pub/miljo/miljo/sk/TN2004557.pdf>.

Du côté du Conseil, les chefs d'Etats ont attribué la responsabilité du dossier REACH au Conseil Compétitivité composé des ministres européens de l'Industrie et du Commerce plutôt qu'à leurs collègues au sein du Conseil Environnement. Un groupe de travail Ad Hoc sur REACH, composé de représentants des différents ministères (Industrie, Commerce et Environnement), a néanmoins été créé en novembre 2003 sous la Présidence italienne pour aider le Conseil à définir une position commune.

Au cours des différentes réunions de ce groupe de travail, qui se sont tenues pendant les six premiers mois de l'année 2004 sous la Présidence irlandaise, un certain nombre de modifications du texte ont été proposées par les Etats membres : le système OSOR (One Substance, One Registration), la réintroduction du devoir de vigilance (Duty of care), le renforcement des pouvoirs de l'Agence et du principe de substitution, etc.

Depuis juillet 2004, les discussions se poursuivent au sein de ce groupe de travail sous la Présidence néerlandaise qui s'est fixé pour tâche d'examiner en détail les trois premiers chapitres du règlement consacrés notamment à l'enregistrement et au partage des données afin de préparer des propositions concrètes d'amendements avant la fin de l'année. La Présidence néerlandaise a également organisé, fin octobre 2004, un atelier pour analyser les résultats des différentes études d'impact de REACH disponibles et en tirer des enseignements¹³.

Du côté de la Commission, la DG Environnement et la DG Entreprise, qui gèrent conjointement le dossier, travaillent actuellement à la mise en oeuvre pratique de REACH (sur base du texte d'octobre 2003). Les principaux éléments de cette stratégie intérimaire sont la mise au point de nouveaux logiciels pour gérer le système REACH, la préparation de lignes directrices pour aider les Etats membres et les industries à remplir leurs obligations sous REACH, le lancement de partenariats stratégiques pour tester certains éléments de la réforme et la constitution de l'Agence européenne des substances chimiques, à Helsinki.

La Commission, en accord avec l'UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne) et le CEFIC (European Chemical Industry Council), a également mis sur pied un groupe de travail qui supervise trois études supplémentaires pour analyser les impacts de REACH. Les deux premières études, financées et réalisées par l'industrie, concernent l'évaluation des impacts de REACH sur le commerce tout au long de la chaîne d'approvisionnement et sur l'innovation. La troisième étude, financée et réalisée par le Joint Research Centre (JRC) de la Commission, concerne les impacts dans les nouveaux Etats membres. La Confédération européenne des syndicats ainsi que des ONG environnementales sont membres de ce groupe de travail. Les résultats de ces études microéconomiques sont attendus début 2005. D'autres études d'impact, entamées en 2004, devraient également être présentées courant 2005 : une étude complémentaire de la Commission sur les bénéfices de REACH pour l'environnement et celle de la CES sur les bénéfices de REACH pour la santé des travailleurs.

D'après les estimations de la Commission, la procédure de co-décision entre le Parlement et le Con-

seil pourrait se conclure courant 2006 et le système REACH entrer en vigueur en 2007.

Conclusions

Si plus personne ne conteste aujourd'hui la nécessité du système REACH, la bataille fait toujours rage pour influencer le contenu final de cette réforme et, par la même, l'équilibre qu'il convient d'atteindre entre les coûts et les bénéfices attendus. Lorsque l'on compare les différentes versions du texte qui se sont succédé tout au long de l'élaboration de cette législation, il est indéniable que l'évolution des exigences vis-à-vis des fabricants, importateurs et utilisateurs de substances chimiques est à la baisse. C'est le résultat d'une poursuite inlassable de la réduction des coûts qui devront être supportés par l'industrie. Si cette tendance se poursuit, cela ne sera pas sans conséquences sur les bénéfices que REACH peut générer.

On aurait pu penser qu'après la lettre conjointe envoyée fin septembre 2003 au président de la Commission Romano Prodi par le président français Jacques Chirac, le chancelier allemand Gerhard Schröder et le Premier ministre britannique Tony Blair pour lui demander "de ne pas porter atteinte à la compétitivité internationale de l'industrie européenne", il y aurait peu d'amélioration à attendre de la part du Conseil. Pourtant, si l'on en croit les positions de la délégation allemande au groupe de travail Ad Hoc sur REACH¹⁴, un meilleur équilibre entre les dépenses et les bénéfices pourrait être atteint en exigeant plus de données pour les substances dans la gamme de 1 à 10 tonnes par an (y compris la réintroduction du Rapport sur la Sécurité Chimique) ainsi qu'un minimum de données pour les substances intermédiaires.

De leur côté, nos députés au Parlement peuvent également exiger que les dispositions abandonnées soient rétablies pour stopper l'hémorragie et redonner de l'ambition à cette législation REACH qui, si elle n'est pas vidée de sa substance, devrait considérablement améliorer la protection de l'environnement et de la santé humaine (y compris celle des travailleurs) vis-à-vis des substances dangereuses. Tout espoir de renforcer REACH n'est donc pas perdu. ■

Tony Musu, chargé de recherches au BTS
tmusu@etuc.org

¹³ Overview of 36 studies on the impact of the new EU chemicals policy (REACH) on society and business. Voir : <http://tutb.etuc.org/uk/dossiers/files/EU2004REACH.pdf>.

¹⁴ Conseil de l'Union européenne, document 8396/04 du 15/04/04. EU2004REACH.pdf.

Publication du BTS

REACH au travail

Les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les agents chimiques pour les travailleurs

Tony Musu

Dans cette brochure, le Bureau Technique Syndical a choisi de se concentrer sur les apports de la réforme législative REACH en termes de santé et de sécurité pour les millions de travailleurs européens qui sont exposés quotidiennement aux substances chimiques sur les lieux de travail.

Afin de mieux comprendre pourquoi la réforme REACH représente une véritable opportunité pour réduire le nombre de maladies professionnelles liées à l'exposition aux substances dangereuses, cette publication examine d'abord les raisons pour lesquelles une réforme est nécessaire, elle décrit ensuite le contenu de la réforme REACH et les changements qu'elle va entraîner dans la législation existante. Enfin, elle informe également sur l'état d'avancement du processus législatif au Parlement européen et au Conseil qui devrait aboutir à l'adoption du règlement REACH.

Cette brochure entend apporter des éléments supplémentaires au débat sur REACH afin de convaincre de la nécessité et de l'urgence d'une telle réforme. Une conférence européenne sera organisée par la Confédération européenne des syndicats les 11 et 12 mars 2005 au cours de laquelle les syndicats comptent bien apporter une contribution constructive au processus d'élaboration de cette réforme.

BTS, 2004, 36 pages, 17 x 24 cm

ISBN : 2-930003-52-9, 10 €

Publié en anglais sous le titre : *REACHing the workplace.*

How workers stand to benefit from the new European policy on chemical agents

La brochure paraîtra, début 2005, en danois, estonien, hongrois, letton, néerlandais, polonais, slovène et tchèque.

Commandes et informations sur le site internet du BTS : <http://tutb.etuc.org> > Publications

