

Congrès AFSP 2009

Section thématique 41

De la protection de la nature au développement durable : les mutations de l'enjeu environnemental

Axe 3 : Enjeux et limites de l'action publique environnementale

Jean-Noël Jouzel (CNRS-CSO / Sciences Po Paris, Jn.jouzel@cso.cnrs.fr), Pierre Lascoumes (CNRS-Cevipof / Sciences Po Paris, pierre.lascaumes@sciences-po.fr)

La politique du multiple

Action mesurée et gestion des risques chimiques : une comparaison Europe/Etats-Unis

La question des dangers et des risques technologiques est depuis vingt ans un enjeu politique qui a été profondément renouvelé. C'est la prise en compte croissante des facteurs d'incertitude liés à ces dangers, à leurs causes, à leurs facteurs de diffusion, à leurs impacts, à leurs coûts et aux moyens d'intervention nécessaires pour les contrôler, qui a donné à cet enjeu une prégnance et une complexité spécifiques. L'intensification des dispositifs d'observation et de repérage des alertes a démultiplié l'identification de dangers potentiels dont la gestion est encore peu ou pas rationalisée. Seule l'analyse concrète de démarches de « précaution », que nous préférons appeler « action mesurée »¹, permet de dépasser les polémiques suscitées par cette forme d'action publique et de saisir les jeux d'acteurs, ainsi que les conflits de représentations et d'intérêts qu'elle suscite. C'est ce que nous avons entrepris en nous attachant à l'analyse des changements en cours dans la régulation de l'usage des substances chimiques en Europe et aux Etats-Unis.

L'industrie chimique s'est développée au cours du 20^{ème} siècle en mettant sur le marché de nouvelles molécules de plus en plus nombreuses. Aujourd'hui, plus de 100 000 substances de synthèse circulent dans des quantités très variées sur le marché, et sont destinées à une vaste série d'usages : les médicaments, les produits d'entretien, les peintures, les cosmétiques, les biens alimentaires et bien d'autres produits en incorporent. Dans notre environnement quotidien, dans nos habitations, sur nos lieux de travail, nous sommes donc exposés à ces molécules. La connaissance et la mesure des effets de ces substances sur les organismes qui y sont exposés est l'affaire des toxicologues. Ceux-ci ne travaillent pas directement sur l'homme, mais sur des cellules (*in vitro*) ou sur des animaux (*in vivo*), la seconde option étant généralement privilégiée dans la mesure où elle permet de prendre en compte des mécanismes plus proches de ceux qui prévalent réellement dans les corps humains exposés aux substances chimiques. La toxicologie s'est longtemps appuyée sur des tests standardisés, parmi lesquels prédominait celui dit de la « DL 50 », consistant à rechercher la « dose létale » pour laquelle 50 % d'un échantillon d'animaux exposés meurent. Mais cette forme de recherche sur des animaux exposés à de hautes doses d'une substance contraignait les toxicologues à opérer deux extrapolations pour connaître les effets des expositions chroniques humaines à de faibles doses. De plus, cette manière de procéder *substance par substance* ne disait rien des effets des *cocktails* de substances chimiques susceptibles d'interagir les unes avec les autres dans le corps humain. Même si, au cours des deux dernières décennies, les modèles toxicologiques se sont affinés et diversifiés (Viau et Tardiff, 2003), les toxicologues restent néanmoins fortement soumis à ces contraintes méthodologiques. Se prononcer sur la toxicité d'une molécule dépend toujours d'un processus long, coûteux, et dont les conclusions peuvent être incertaines.

¹ - Mesurée au double sens du terme : parce qu'elle repose sur une observation continue des sources de menace et de l'effet des premières mesures ; aussi parce qu'elle reste prudente, volontairement limitée dans son ampleur et surtout révisable dans des délais brefs. La gestion de l'épizootie de ESB ou des pandémies de grippe aviaire et H5N1 témoignent de l'opérationnalité de cette forme d'action publique.

Or, l'industrie chimique s'est développée sans que les grands pays industrialisés ne mettent en place des procédures d'évaluation toxicologique *a priori* des molécules nouvellement introduites sur le marché, par centaines puis par milliers chaque année dans la seconde moitié du siècle. Seuls quelques domaines ont fait exception, comme celui du médicament ou celui des substances phytosanitaires, où les industriels ont été soumis dès le milieu du 20^e siècle à des procédures d'autorisation de mises sur le marché des nouvelles molécules. Mais la plupart des substances de synthèse sont passées entre les mailles d'un filet fort lâche.

Depuis la fin des années 1990, on a pu observer dans les pays européens une montée des préoccupations sanitaires autour des substances chimiques et de leurs effets potentiellement toxiques (Aschieri, 1999 ; Barbier et Farrachi, 2004). Au niveau communautaire, ce dossier est apparu à la fin des années 1990 comme un nouvel enjeu de régulation, d'abord porté par la Commission Européenne. Après de longues années de conflits autour de la définition de son périmètre, le Règlement REACH (acronyme anglais pour « Enregistrement, Evaluation et Autorisation des Substances Chimiques ») a été adopté en décembre 2006. Il instaure pour la première fois sur le sol européen une politique globale destinée à contrôler les substances chimiques présentes sur le marché en imposant aux industriels un ensemble d'obligations formelles traduisant une idée centrale : les substances chimiques ne sont plus présumées non nocives, comme ce fut le cas au cours de décennies où seule l'accumulation de preuves scientifiques de toxicité pouvait conduire à l'examen des risques liés à une substance. A l'inverse, les molécules de synthèse sont désormais considérées comme des dangers présumés, et il revient à l'industriel de faire la démonstration de la possibilité de les utiliser sans risques.

L'ambition de cette contribution est de replacer ce dispositif de l'inversion de la charge de la preuve dans le temps long, en soulignant qu'il ne constitue pas une innovation, mais qu'il a déjà eu une histoire aux Etats-Unis, dont les origines remontent à la fin des années 1960 et à la mise en place d'agences fédérales en charge du contrôle des produits toxiques. En remontant le fil de cette histoire outre-Atlantique, nous souhaitons mettre en lumière les singularités du Règlement REACH et des politiques de régulation des substances toxiques en Europe.

1. Régulation technicisée et « right-to-know » : la régulation des substances toxiques aux Etats-Unis

1.1 Du recours aux experts au « Right-to-know » : La naissance d'une régulation technicisée des substances chimiques

Les Etats-Unis ont connu une montée des préoccupations sanitaires liées aux substances chimiques plusieurs décennies avant les pays européens. Dès la fin des années 1950, les additifs alimentaires ont fait l'objet d'une attention accrue. En 1958, le Représentant James Delaney parvint à faire adopter par le congrès une clause au Food and Drug Act de 1938 interdisant la présence de tout additif alimentaire suspecté d'induire des cancers. Même si ses effets demeurèrent limités, cette clause marque le début d'un tournant des politiques américaines vis-à-vis des substances chimiques. Dans les années 1960, ce mouvement s'est considérablement durci, avec la publicisation de plusieurs affaires sanitaires et/ou environnementales à l'occasion desquelles les lacunes du contrôle des substances chimiques furent mises en évidence et dénoncées par un certain nombre d'acteurs politiques et académiques. La plus célèbre de ces affaires est celle qui fut liée à la parution, en 1962, du livre *Silent Spring*, dans lequel la biologiste Rachel Carson dénonçait les ravages des pesticides, et en particulier du DDT, sur l'environnement et sur la santé humaine.

Ces affaires débouchèrent sur la disqualification des modalités alors existantes de contrôle des substances toxiques, pour l'essentiel aux mains des administrations en charge des secteurs producteurs ou utilisateurs de molécules de synthèse (comme le Département de l'Agriculture dans le cas du DDT). Ces administrations se sont trouvées fortement contestées en raison des conflits d'intérêts apparaissant comme difficilement évitables entre le développement de ces secteurs et le contrôle des substances qu'ils utilisaient. La traduction la plus spectaculaire de ce revirement fut la création en 1970, à quelques mois

d'intervalle, de deux agences fédérales : l'*Environmental Protection Agency* (EPA) et l'*Occupational Safety and Health Administration* (OSHA). La première avait la charge du contrôle des facteurs de risque existant dans l'environnement, en particulier ceux générés par les substances toxiques. La seconde avait un mandat relativement similaire pour ce qui concernait l'hygiène et la sécurité en milieu professionnel.

Ces agences avaient pour mandat de produire de nouvelles normes de concentration maximales autorisées pour les substances chimiques. Il leur fallait donc, parmi les myriades de substances tombant sous leur mandat, identifier celles qui présentaient un danger potentiel, évaluer leurs effets sur l'homme, et mesurer les niveaux d'exposition. Elles pouvaient pour cela s'appuyer sur des savoirs experts. Dans le cas de l'OSHA, par exemple, l'agence se voyait associer un nouvel organisme de recherche, le *National Institute for Occupational Safety and Health* (NIOSH). Parallèlement, le *National Institute on Environmental Health Science* (NIEHS) a été créé pour concevoir de grands programmes gouvernementaux de recherche en toxicologie sur les substances chimiques, tel que le *National Toxicology Program*. Tous ces acteurs ont cherché à utiliser ces ressources pour mettre en place des modalités standardisées de décision valant pour l'ensemble des molécules et leur permettant de sortir d'une approche au cas par cas. Ce mouvement a débouché sur la formalisation des principes de l'analyse du risque par l'académie des sciences en 1983 et par l'institutionnalisation de la séparation formelle des phases d'identification des dangers, d'évaluation du risque et du « risk management » (Jasanoff, 1990).

Ce contrôle technicisé des substances toxiques, né des conflits environnementaux et sanitaires des années 1960, est loin d'avoir débouché sur une gestion pacifiée des risques chimiques. Bien au contraire, dès leur naissance, l'EPA et l'OSHA ont subi de multiples attaques « venues de toutes parts » (Brickman, Jasanoff, et Ilgen, 1985), et prenant la forme de procès. Les agences fédérales sont en effet soumises à l'*Administrative Procedure Act* de 1946, qui limite leurs pouvoirs en ouvrant de larges possibilités de « judicial review » aux parties affectées par leurs décisions. Depuis 40 ans, les industriels ont massivement recouru à ces options procédurales pour réorienter ou freiner le travail administratif de l'OSHA et de l'EPA. Mais les groupements politiques environnementalistes, les syndicats de travailleurs ou les associations de consommateurs n'ont pas été en reste, et ont pu chercher de leur côté à rendre plus protectrices des normes proposées par les agences en les contestant devant les tribunaux. Le tribunal est ainsi devenu un lieu central de la fabrique des politiques de régulation des substances toxiques. De fait, l'OSHA et l'EPA n'ont pu produire qu'un nombre restreint de normes qui pour la plupart ne visent que des substances singulières. L'affaire des déchets toxiques clandestinement enfouis à Love Canal et le scandale sanitaire qui en découla à partir de 1978 eurent des effets constitutifs sur la qualification sociale des risques chimiques et sur l'orientation de la politique fédérale en ce domaine (Levine, 1982 ; Blum, 2008)².

La défiance des citoyens américains à l'égard du contrôle des risques chimiques a reçu une traduction juridique à partir des années 1980, généralement décrite comme la mise en application du principe de « Right-to-know ». Sa mise en œuvre a été accélérée par la survenue en 1984 de l'accident de l'usine chimique Union Carbide à Bhopal en Inde, et par la fuite de méthyl isocyanate qui s'en est suivie en causant la mort de 3000 personnes. Plusieurs incidents industriels de moindre portée survinrent aux Etats-Unis à la même période, et débouchèrent sur l'adoption de l'*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA) en 1986 (Hearne, 1995). Cette loi impose aux industriels d'établir auprès de l'EPA un rapport annuel des substances toxiques qu'ils utilisent en en donnant les quantités. Plusieurs centaines de molécules sont couvertes par cette disposition. A la même époque, l'Etat de Californie est allé nettement plus loin dans cette direction en adoptant une loi ouvrant aux citoyens de nouveaux droits et leviers d'action afin de peser sur le contrôle des substances toxiques.

² 21 000 tonnes de déchets industriels toxiques avait été enfouis sur le site par un industriel chimique à compter des années 30. Puis après la fermeture du site, un quartier résidentiel et une école furent construits au début des années 60. Progressivement un taux anormalement élevé de troubles à la naissance et de cancers se manifestèrent chez de jeunes enfants dont la cause resta ignorée jusqu'au milieu des années 70. La Love Canal Homeowners Association démontra que 56% des enfants nés entre 1974-1978 présentaient des atteintes sanitaires (Levine, 1982 ; Blum, 2008).

1.2. La Proposition 65, ou l'institutionnalisation de la défiance

La Californie a poussé plus loin la logique du « right-to-know » en adoptant le 4 novembre 1986 le *Safe Drinking Water and Toxics Enforcement Act*, généralement désigné comme la Proposition 65 (PP 65). Cette loi illustre bien la dynamique politique qui a conduit le contrôle des molécules de synthèse à se judiciaireiser à mesure qu'il se technicisait. La PP 65 avait pour ambition de réorienter largement les politiques de régulation des substances cancérigènes et toxiques pour la reproduction sur le sol de l'Etat de Californie. Elle a introduit un ensemble de nouveaux instruments de régulation qui se sont diffusés depuis et dont on retrouve la trace dans le Règlement Reach. D'une part, elle a créé une obligation d'information des consommateurs par étiquetage spécial (*warning*) au sujet des dangers d'exposition sur tous les produits qui les contiennent. Elle a aussi offert une incitation financière à la surveillance et au lancement d'actions judiciaires. D'autre part, elle a fait peser sur industriels fabriquant ou utilisant les produits incriminés la charge de la preuve de l'éventuelle absence de risque lié aux substances. Pour le dire simplement, un industriel peut échapper à la contrainte commerciale des *warnings* pour une substance listée en menant des travaux d'évaluation établissant une « absence de risque significatif » pour la santé humaine ou l'environnement.

La PP 65 a été adoptée à la suite d'un référendum d'initiative populaire lancé par une puissante association environnementaliste, l'*Environmental Defense Fund* (EDF)³, soutenu par le Sierra Club⁴. Depuis le début des années 1970, ces associations dénonçaient les lacunes des contrôles exercés sur la circulation des substances chimiques par les agences de sécurité sanitaire.⁵ Une très grande quantité de produits chimiques n'était pas jusqu'alors évaluée ou de façon très sommaire. Seuls 600 produits étaient alors listés comme dangereux⁶. Les attaques judiciaires dont elles faisaient l'objet contraignaient les agences de sécurité sanitaire à attendre pour intervenir qu'un lien causal direct soit établi entre un dommage à la santé humaine et l'exposition à une substance. L'initiative populaire fut précédée d'un bilan précis effectué par les environnementalistes montrant que seul un tiers des produits identifiés scientifiquement comme présentant des risques de cancer dans le cadre des "*National toxicology program bioassays*" étaient régulés, ainsi qu'une très faible part des substances toxiques pour la reproduction. Pas plus au niveau fédéral qu'à celui de l'Etat de Californie, "rien n'a empêché les sociétés chimiques de répandre dans l'eau et le sol des dizaines de tonne de produits toxiques susceptibles de générer des cancers, des stérilités et des troubles transmissibles Les agences autorisent aujourd'hui un usage inconséquent des toxiques" (tract « Yes on 65 »). Une étude chiffrée à 1,3 milliards de dollars par an les divers coûts générés par l'usage de produits toxiques (dépollution des sols et de l'eau et de l'ordre de 2500 procès annuels de demandes de réparations individuelles pour des dommages à la santé dus à l'exposition à des substances). A la surprise quasi générale, l'initiative fut adoptée le 4 novembre 1986 avec une large majorité de 63%.

Contrairement à la plupart des lois l'ayant précédé depuis la fin des années 1960, la PP 65 ne créait pas de nouveau mandat pour une agence de sécurité sanitaire environnementale, pas plus qu'elle ne prévoyait la mise en place d'une nouvelle agence. Bien au contraire, les promoteurs de la loi avaient fait le constat de l'inefficacité des agences existantes et des tentatives de régulation des substances chimiques sur le mode « command and control ». Ils proposaient de recourir à l'inverse à une approche "market-based" du contrôle des toxiques. Il s'agissait de concevoir une loi dotée d'une capacité de "self-enforcing" qui ne passe pas par une action administrative mais par la mobilisation des populations directement concernées. La PP 65 prévoyait que l'identification des produits dangereux soit confiée à une commission ad-hoc devant pour l'essentiel s'appuyer sur les travaux déjà réalisés par d'autres organismes (EPA, NTP, IARC,

³ Grande fondation créée à la fin des années 1960 par des scientifiques militants, présente sur tout le territoire des USA et qui s'est très tôt focalisée sur les risques industriels et technologiques, en particulier le nucléaire et les industries chimiques.

⁴ La plus grande association naturaliste des Usa très active en Californie dans la protection des grands parcs, des rivages et de la ressource en eau

⁵ - Au début des années 1980, différents travaux d'évaluation gouvernementaux avaient établi la lenteur avec laquelle les agences gouvernementales introduisaient des réglementations dans l'usage des toxiques déjà identifiés, en particulier les travaux du General Accounting Office oeuvrant auprès du Congrès des US (GAO, 1983, 1991)

⁶ - 307 polluants sont considérés comme prioritaires dans le Clean Water Act, 312 dans le Clean Air Act, 302 dans le titre III du Superfund Amendments and Reauthorization Act de 1986. Certains polluants figurent sur deux voire sur les trois listes.

OSHA) et éventuellement étendre les investigations à des produits suspects non encore listés. Le principe de la PP 65 est le suivant : l'utilisation de ces substances listées dans un bien de consommation oblige le producteur à faire figurer un avertissement "clair et raisonnable" sur le produit (« Information disclosure strategy »). Cette contrainte vise à inciter les industriels à recourir à des substances non potentiellement nocives ou à n'utiliser les substances identifiées qu'au dessous des seuils de nocivité démontrés par eux et validés.

En l'absence d'une agence spécifique à la loi, sa mise en œuvre est confiée aux citoyens et à leurs organisations par l'attribution d'un droit d'action en justice lorsqu'ils découvrent dans un produit offert à l'achat une substance listée dépourvue d'alerte. Afin d'inciter à ce travail de repérage et de mise en cause judiciaire, la loi prévoit la possibilité pour le plaignant d'obtenir des dommages intérêts (*bounty*) de l'ordre de 25 % du montant de l'amende prévue. Ensuite, la PP65 introduit une inversion de la charge de la preuve. Si le produit est listé, l'action est recevable a priori, c'est-à-dire que le plaignant n'a pas à apporter la preuve de la nocivité de la substance en cause. En revanche, l'industriel concerné peut répliquer en démontrant, sur la base d'un dossier scientifique, l'absence de « risque significatif » (absence d'impact négatif sur la santé, ou seuil de non nocivité). Il y a là en principe une incitation pour les acteurs économiques à prendre l'initiative de recherche sur les effets de seuil et à innover en mettant au point des substances alternatives non nocives.

De nombreuses controverses marquèrent l'entrée en vigueur progressive de la PP65. Dans l'esprit des promoteurs de la PP 65, il allait de soi que toutes les substances classées cancérigènes et reprotoxiques par les agences fédérales (EPA, OSHA, NTP...) et internationale (comme le Centre International de Recherche sur le Cancer) tomberait sous le coup de la loi, soit, à l'époque, au moins 180 substances. Or, dans les mois qui ont suivi l'adoption de la PP 65, le gouverneur de Californie, hostile au texte, a tout fait pour réduire son champ d'application. A partir d'une interprétation très restrictive des critères d'inscription (seules furent prises en considération les molécules dont les effets avaient été démontrés sur l'homme) sur la liste des substances « *known to the State of California to cause cancer or reproductive toxicity* », le gouverneur Deukmejian proposa une première liste de 29 molécules. Les promoteurs de la loi protestèrent immédiatement et dénoncèrent l'absence de près de 250 molécules toxiques dans la liste. La Cour Suprême de Californie leur donna raison en avril 1987. Mais le gouverneur parvint à instaurer un panel d'experts chargé de l'examen des futures inscriptions de substances dans la liste.

Outre les résistances politiques initiales à la mise en œuvre de l'initiative devenue loi, la composition de la commission d'experts, ses méthodes de travail (degré de prise en compte des risques déjà identifiés) et l'évaluation des niveaux de toxicité faute de données épidémiologiques ou d'essais sur les animaux, tous ces points furent l'objet de fortes polémiques publiques pendant une dizaine d'années. Cependant, malgré ces difficultés la PP65 est considérée comme ayant accéléré la connaissance sur un ensemble de produits. Entre 1988 et 1990 cinquante seuils d'absence de nocivité ont pu être fixés, ce qui constitue un record par rapport aux résultats des expertises classiques. Mais la volonté de l'Etat de Californie d'assurer un fonctionnement du dispositif a aussi conduit à adoucir certains seuils de risque admissibles⁷. Globalement, l'impact le plus important a certainement été d'influer sur les processus de décision internes aux entreprises en exerçant différents types de pression : responsabilisation économique par menace de perte de clientèle, refus des distributeurs de commercialiser des produits à risques, et atteinte à l'image générale de la société par la stigmatisation publique d'un ou plusieurs de ses produits. Ainsi la PP65 peut être considérée comme une démarche pionnière d'action mesurée. Un certain nombre de ses composants se retrouvent dans le règlement européen Reach.

Contrairement à ce que pourrait suggérer une analyse superficielle, la PP 65 ne constitue pas une rupture dans l'histoire de la régulation des substances toxiques aux Etats-Unis. En renonçant à s'en remettre à une procédure de type « command and control », les citoyens californiens sont allés au bout d'une logique politique de défiance présente depuis l'origine des grandes agences de sécurité sanitaire

⁷ - Ainsi, les seuils retenus pour l'absence de risque de cancer sont légèrement inférieurs à ceux qui sont requis au niveau fédéral (10-5 au lieu de 10-6). Il en va de même pour les seuils d'acceptabilité des rejets dans l'eau (Pease, 1990).

environnementale. La technicisation de l'action publique en matière de contrôle des substances chimiques depuis les années 1970 a été contrebalancée par l'obtention par les citoyens de nouvelles capacités d'action, formelles et informelles, en particulier devant les tribunaux, dont la PP 65 est un exemple particulièrement parlant.

2. REACH ou la fin d'une approche négociée des risques chimiques ?

2.1. La régulation négociée des substances toxiques en Europe

Les grands pays industriels européens ont longtemps suivi une autre voie pour contrôler les substances chimiques et leurs effets toxiques potentiels. En France, en Grande-Bretagne ou en République Fédérale Allemande, aucune grande administration similaire à l'OSHA ou à l'EPA n'a vu le jour pendant les décennies qui ont suivi la 2^e Guerre Mondiale. Dans ces pays, avec de considérables variantes, le contrôle des substances chimiques a longtemps reposé sur un mode plus négocié, moins technicisé et moins judiciarisé de régulation. Pendant que les Etats-Unis construisaient de grandes administrations dotées de vastes mandats en matière de contrôle des produits toxiques, les pays européens créaient des arènes plus ou moins formelles de négociation entre les parties intéressées par la régulation des molécules : industriels, syndicats de travailleurs et associations de consommateurs pour l'essentiel. Une bonne illustration, même s'il ne s'agit pas d'une molécule de synthèse mais d'une fibre naturelle, en est le cas de l'amiante en France. En 1982, alors que s'accumulaient les connaissances sur la cancérogénécité de cette substance, les industriels du secteur ont créé un Comité Permanent Amiante (CPA) et y ont invité des représentants des administrations, les principaux syndicats ainsi que des associations de consommateurs. Pendant près de quinze ans, l'ensemble des syndicats bénéficiant d'une présomption de représentativité, mais aussi l'Institut National de la Consommation ont accepté de siéger au sein de cette instance informelle, sans statut écrit, et défendant l'idée d'un possible « usage contrôlé » de l'amiante en milieu professionnel, qui fut ultérieurement dénoncé comme un « mythe » par les autorités publiques (Sénat, 2005). Cette instance a joué un rôle de « canalisation des conflits » (Henry, 2005) jusqu'au milieu des années 1990 autour de l'amiante, qui dans le même temps donnaient lieu à une intense et visible activité politique et judiciaire aux Etats-Unis (Vogel et Bensedrine, 2002).

Cette gestion négociée des risques chimiques, reposant sur la cooptation et la réunion de représentants des parties présumées intéressées par ces questions, peut s'apparenter à une forme de corporatisme qui a longtemps repoussé la perspective d'une mise à plat des politiques de contrôle des substances toxiques en Europe. Au niveau communautaire, certes, des mesures ont été prises dès les années 1970 pour mettre en place des procédures d'autorisation préalables à la mise sur le marché des nouvelles substances. La Directive 76/769 imposait aux industriels des procédures préalables à la mise sur le marché de substances chimiques. Mais ce texte n'a concerné que les molécules synthétisées après 1981. Pour les dizaines de milliers de « substances existantes », c'est une gestion négociée qui a longtemps prévalu. Mais les crises sanitaires qu'ont connu les pays européens durant les années 1990, en particulier autour de l'amiante, ont eu pour conséquence la mise en cause de ce mode de contrôle et ont mis en évidence les risques sanitaires liés à une gestion *a posteriori* et au cas par cas des substances chimiques.

2.2. REACH : entre rupture et continuité

L'adoption en 2007 du Règlement REACH semble rompre avec ces logiques de compromis. Ce nouveau Règlement trouve son origine dans une demande adressée en avril 1998 par le Conseil des ministres de l'environnement à la Commission en vue d'obtenir une évaluation de la législation en vigueur sur les produits chimiques et leur nocivité. La Commission rendit au mois de novembre suivant un rapport insistant sur les lacunes béantes des connaissances autour des dangers des 100 000 substances existantes. Le Conseil des ministres de l'Environnement demanda alors à la Commission de proposer une législation concernant l'ensemble de ces molécules. Celle-ci fut esquissée en 2001 dans un *Livre blanc pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*, fruit d'un compromis entre la DG Environnement et la DG Industrie. Celui-ci repose sur l'idée que les industriels devaient apporter la

preuve de l'innocuité des substances, qu'elles soient « nouvelles » ou « existantes » au sens de la Directive 76/769/CEE, mais que la plus grande partie des substances seraient exemptées sauf exception, à savoir les 70 000 molécules produites ou importées à moins d'une tonne par an et par entreprise,.

Adopté à la fin de l'année 2006, après de longues négociations, le Règlement REACH est resté fidèle à cette idée de départ. Il instaure en effet un calendrier censé rendre possible en onze années l'examen des dangers et des risques des 30 000 substances de synthèse « existantes » produites et importées à plus d'une tonne par an et par entreprise. En 2010, 2013, 2018 devront être enregistrées toutes les substances produites et importées plus de (respectivement) 1 000 tonnes, 100 tonnes et 1 tonne par an et par entreprise. Il revient aux entreprises de produire des données sur les dangers de ces molécules et de les transmettre à une nouvelle agence, la *European Chemicals Agency* (ECHA), qui évalue leur conformité. Le principe « no data, no market » est donc retenu : il revient désormais aux industriels de montrer que les substances qu'ils mettent sur le marché ne constituent pas des dangers incontrôlés, faute de quoi ces substances peuvent ne plus être autorisées.

Le volume de production n'est pas le seul critère entrant en ligne de compte dans la régulation des substances chimiques. Quel que soit son volume, une substance peut se trouver inscrite dans l'annexe XIV du Règlement, qui contient toutes les substances soumises à autorisation, si elle est très préoccupante du point de vue de ses effets sur la santé : cancérigène, mutagène, toxique pour la reproduction, bioaccumulable ou biopersistante. L'usage et la production des substances inscrites sur cette liste doit à terme être interdit sauf en cas d'autorisation pour des usages spécifiques. Ces autorisations pourront être données par l'ECHA si l'industriel fait la preuve de la possibilité de contrôler le risque, ou bien si les bénéfices de la mise sur le marché dépassent le coût sanitaire. Pour ce qui concerne les substances produites et importées à moins d'une tonne par an et par fabricant, seuls les Etats membres et la Commission peuvent être à l'origine d'une inscription sur l'annexe XIV.

Même si les deux textes sont différents dans leur portée, REACH et la PP 65 ont beaucoup en commun. Au cœur de ces deux manières de réguler les substances chimiques se trouve un principe identique : celui de l'inversion de la charge de la preuve. Après des décennies où les substances chimiques étaient considérées comme non dangereuses jusqu'à preuve du contraire, il revient aux industriels de démontrer *a priori* que les risques liés aux substances qu'ils produisent et qu'ils emploient peuvent être contrôlés. En cela les textes peuvent être considérés comme relevant de démarche de précaution et d'action mesurée. Les promoteurs des deux textes ont mis en avant la nécessité, pour réduire les très vastes zones d'incertitude autour des effets toxiques des milliers de substances de synthèse circulant sur le marché, de contraindre les acteurs les plus familiers de ces produits, c'est-à-dire les industriels qui les produisent, les importent ou les utilisent, à rendre publiques leurs connaissances toxicologiques, voire à les approfondir.

Tant la phase d'adoption que celle de la mise en œuvre de REACH ont été l'occasion de conflits qui ne sont pas sans évoquer ceux qui ont entouré la PP 65. En amont de l'adoption, l'industrie chimique a recouru à la production d'études afin de montrer que le coût du nouveau Règlement le rendrait inapplicable. En aval, les conflits ont tendu à s'intensifier. Tout comme la PP 65, l'enjeu de ces conflits est la définition du périmètre du texte, et chaque partie recourt à l'expertise scientifique pour justifier publiquement sa position. Pour l'heure, c'est une lecture restrictive du texte qui tend à l'emporter, si on évalue la tournure du conflit à l'aune du nombre de molécules listées sur l'annexe XIV. Cette liste doit être réexaminée tous les deux ans, et l'ECHA a proposé en octobre 2008 une première liste de 15 substances, ramenée à 7 substances au mois de juin 2009. Parallèlement, ChemSec, une coalition d'ONG environnementalistes, parmi lesquelles le WWF, Greenpeace ou les Amis de la Terre, proposait une liste baptisée SIN (« Substitute It Now »), comprenant près de 300 molécules devant être inscrites immédiatement dans l'annexe XIV.

Il reste que la forme des conflits autour de la PP 65 et de REACH diffère fortement. La controverse autour de la PP 65 a vu s'opposer deux camps clairement définis, celui des environnementalistes et celui des industriels. Elle s'est déroulée dans une arène fortement publicisée, puisque l'adoption du texte a été le fruit d'une compétition électorale au cours de laquelle chaque camp a œuvré à justifier ses positions.

Les conflits autour de REACH n'ont pas été moins vifs, mais ils ont été nettement moins structurés par l'opposition irréductible de deux camps. Entre les environnementalistes soutenant le projet et les industriels s'y opposant s'est déployée une vaste zone-tampon. C'est ainsi que l'essentiel de l'action des industriels de la chimie a consisté en des actions de lobbying auprès des différentes institutions communautaire, dont la manifestation la plus spectaculaire a été la lettre commune adressée en septembre 2003 par T. Blair, J. Chirac et G. Schröder à Romano Prodi, président de la Commission, pour demander une limitation des ambitions de REACH afin de ne pas menacer la compétitivité de l'industrie chimique européenne. Un rapport US a également mis en évidence le lobbying effectué par les entreprises chimiques étasuniennes au cours du processus REACH afin d'en limiter la portée (Waxman, 2004). De plus, les environnementalistes n'ont pas initié le processus, dont l'initiative est restée aux mains de la Commission. Et les positions des syndicats ouvriers comme celles des parlementaires européens de gauche ont été longtemps divisés sur ce dossier. Si intenses qu'ils aient été, les débats autour de REACH sont demeurés peu publicisés, par comparaison avec ceux qui ont entouré la PP 65 en Californie. En ce sens, s'il constitue une innovation politique majeure – dont la portée réelle restera néanmoins à vérifier dans les années qui viennent – le Règlement REACH est loin de constituer une rupture avec la tradition de gestion négociée des risques chimiques qui prévaut tant au sein des pays européens qu'au niveau des instances communautaires.

Conclusion

En Californie comme en Europe, l'inversion de la charge de la preuve a constitué une manière de « résoudre » (quoique de façon limitée) le problème de santé publique posée par la mise en circulation de 100 000 molécules de synthèse au cours du 20^e siècle. Des expériences californiennes et européennes, deux conclusions nous semblent pouvoir être tirées. La première concerne les effets des démarches « de précaution ». Les cas de REACH et de la PP 65 montrent que ces démarches d'action mesurée ne sont pas condamnées à une forme de radicalité qui constituerait par nature un obstacle au développement industriel (Rogers, 2003). Bien au contraire, ces deux dispositifs politiques ont constitué des tentatives assez pragmatiques de constructions politiques en situation incertaine. L'inversion de la charge de la preuve doit être ici appréhendée comme un moyen de contraindre les industriels à rendre publiques les connaissances dont ils disposent sur la toxicité des produits qu'ils produisent ou qu'ils utilisent, afin de réduire au moins en partie les incertitudes qui entourent la question des liens entre les substances qui circulent dans l'environnement et la santé publique.

La seconde conclusion concerne la comparaison entre les Etats-Unis et l'Europe. Le fait qu'une solution relativement commune ait pu avoir une « carrière sociale » (Crespin, 2006) dans ces deux espaces politiques ne signifie pas que les approches du problème qui y prévalent soient identiques. Aux Etats-Unis, la régulation des substances toxiques est un enjeu autour duquel se dessinent des oppositions très vives dont l'arène d'expression principale est le tribunal. En Europe, les conflits, sans être nécessairement moins vifs, s'expriment dans des arènes plus confinées et moins exposées à la vue du public. En ce sens, REACH ne constitue probablement pas une rupture avec la tradition de gestion négociée des risques chimiques qui prévaut en Europe.

Bibliographie

- Aschieri, A. (1999), *La France toxique. Santé-environnement : les risques cachés*, Paris, La Découverte.
- Barbier, G. et Farrachi, A. (2004), *La société cancérogène. Lutte-t-on vraiment contre le cancer ?*, Paris, Editions de La Martinière.
- Brickman, R., Jasanoff, S. et Ilgen, T. (1985), *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca, Cornell University Press.
- Blum, E. D. (2008), *Love Canal Revisited*, Kansas, University Press of Kansas, 2008.
- Crespin, R. (2006), « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux Etats-Unis », *Sciences Sociales et Santé*, Vol.24, n° 4, décembre 2006, p. 53-89.
- General Accounting Office (1983), *Delay's in EPA's regulation of hazardous air pollutants* RCED-83 199, US Government printing Office, Washington, DC.
- General Accounting Office (1991), *Reproductive and developmental toxicants regulatory actions provide uncertain protection* GAO-PEND-91-3, US Government printing Office, Washington, DC.
- Hearne, S. A. (1995), « Tracking Toxics. Chemical Use and the Public's "Right-to-Know" », *Environment*, vol. 38, n° 6, p. 5-34.
- Henry, E. (2005), « Militer pour le *statu quo*. Le Comité permanent amiante ou l'imposition réussie d'un consensus », *Politix*, n° 70, p. 29-50.
- Jasanoff, S. (1990), « American Exceptionalism and the Political Acknowledgement of Risk », *Daedalus*, vol. 119, n° 4, p. 61-81.
- Levine, A. G. (1982), *Love Canal: Science, Politics and People*, New York, D.C., Heath and Company.
- Pease, W. (1990) "Chemical hazards and the public's right to know, how is California's proposition 65", *Environment*, 33, N°10, 1991, pp. 12-20.
- Rogers, M. D. (2003), "Risk analysis under uncertainty, the precautionary principle, and the new EU chemical strategy", *Regulatory, Toxicology and Pharmacology*, 37, pp. 370-381;
- Sénat (2005), *Le drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer des leçons pour l'avenir*, rapport du Sénat.
- Viau, C. et Tardiff, R. (2003), « Toxicologie », in Gérin, M., Gosselin, P., Cordier, S., Quénel, P. et DFewailly, E. (dir.), *Environnement et santé publique. Fondements et pratiques*, Tec et Doc, p. 119-144.
- Vogel, D. et Bensedrine, J. (2002), « Comparing risk regulation in the United States and France: Asbestos, AIDS and genetically modified agriculture », *French Politics, Culture and Society*, Vol. 20 pp.13 - 32.
- Waxman, H. A (2004), *The chemical industry, the Bush administration, and European efforts to regulate chemicals*, US House of Representatives, Committee on Government Reform, 1er Avril 2004.