

N° 643  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2022

**PROPOSITION DE RÉOLUTION  
EUROPÉENNE**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*relative à la **préservation de la filière des huiles essentielles à base de lavande, menacée par la révision des règlements européens dits « REACH »** (n° 1907/2006 du **Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006**) et « **CLP** » (n° 1272/2008 du **Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008**) sur les **produits chimiques,***

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'Antiquité romaine, la lavande, le lavandin, ainsi que bien d'autres plantes à parfum, aromatiques et médicinales ont vu leurs vertus reconnues et exploitées dans les terroirs du sud de notre pays, en particulier dans les Baronnies et en Haute Provence.

Au-delà de ce patrimoine agricole et médicinal unique, il en va plus largement de l'image internationale de notre pays et de son rayonnement humain et touristique, dont la langue anglaise rend compte par la notion de « *soft power* ». La lavande et ses dérivés en représentent indiscutablement l'une des plus belles composantes, permettant le développement du secteur économique des huiles essentielles. Ces huiles sont généralement extraites à partir d'une distillation par entraînement à la vapeur d'eau des plantes aromatiques ou des organes de la plante. Elles comportent de nombreux composants, dont il importe de bien apprécier - mais suivant des modalités raisonnables - l'innocuité pour le consommateur, ce qui justifie précisément la présente proposition de résolution européenne.

La lavande et du lavandin représentent en France, au total, plus de 9 000 emplois directs et 17 000 emplois indirects, dont 1.700 agriculteurs producteurs sur 30 000 hectares. Il s'agit d'une filière économique à la fois prospère et indispensable à l'équilibre de nos territoires. Pour autant, elle apparaît également fragile, car elle regroupe très majoritairement de petites exploitations et de petites distilleries, lesquelles travaillent *in fine* pour les grands noms du secteur de la parfumerie et des cosmétiques.

Nos agriculteurs et nos distilleries entretiennent avec passion et persévérance des savoir-faire ancestraux. Grâce à eux, la France occupe la première place parmi les producteurs internationaux de lavandin (environ 1 500 tonnes/an) et la seconde pour l'huile essentielle de lavande (environ 100 tonnes/an).

Or cet **atout extraordinaire est apparu fragilisé et pourrait l'être à nouveau - bien davantage - pour des raisons exogènes**, qui n'avaient guère été anticipées. Nos productions d'huiles essentielles de lavande ont en effet été déstabilisées, depuis la fin des années 2000, par l'approfondissement du marché unique, de même que par le renforcement des ambitions européennes en termes de santé publique et de protection des consommateurs. Plus précisément, nos **productions à base de lavande et d'autres plantes aromatiques et médicinales sont entrées dans le champ d'application de deux règlements européens de portée très générale**, puisqu'ils totalisent, l'un et l'autre, pas moins de 520 et de 1350 pages de dispositions très techniques.

Le premier de ces règlements désigné par l'acronyme en langue anglaise « **REACH** »<sup>1</sup>, en date du 18 décembre 2006, tend à sécuriser l'utilisation des substances chimiques vis-à-vis de la santé humaine et de l'environnement. Pour ce faire, les fabricants et les importateurs de substances d'une quantité supérieure à une tonne par an, sont tenus de procéder à un enregistrement auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). Il leur appartient de fournir des informations sur les propriétés toxicologiques et écotoxicologiques des substances à commercialiser, tout en justifiant de mesures de gestion des risques adaptées à leurs usages. La mise en œuvre du principe « pas de données, pas de marché » s'est logiquement traduite par des exigences renforcées et coûteuses en termes de tests scientifiques pour les producteurs français d'huiles essentielles.

Le second règlement dit « **CLP** »<sup>2</sup>, en date du 16 décembre 2008, porte, quant à lui, sur la classification,

---

<sup>1</sup> **Règlement (CE) n° 1907/2006** du Parlement européen et du Conseil **du 18 décembre 2006** concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (désigné en langue anglaise sous le terme de **REACH** pour « *Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals* »), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

<sup>2</sup> **Règlement (CE) n° 1272/2008** du Parlement européen et du Conseil **du 16 décembre 2008** relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (désigné en langue anglaise sous le terme de **CLP** pour « *classification, labelling and packaging* »), modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n°1907/2006.

l'étiquetage et l'emballage des substances. Son objet consiste à déterminer les propriétés des substances et des mélanges classifiés comme produits dangereux, afin que les dangers correspondants soient correctement identifiés et communiqués aux consommateurs. Aux fabricants, importateurs et utilisateurs mettant sur le marché de telles substances et de tels mélanges incombe la responsabilité de mener à bien ces démarches, sans préjudice au demeurant des exigences (et des possibilités limitatives d'exception) du règlement REACH.

L'adaptation de la filière française des huiles essentielles à ce nouveau contexte réglementaire exigeant est intervenue dans des conditions difficiles. Le cœur du problème réside dans la nature méconnue de la lavande, du lavandin et des autres plantes similaires, qui **bien que demeurant fondamentalement des produits agricoles artisanaux, sont considérés à tort comme des substances chimiques**. Il apparaît pour le moins singulier que ces plantes fassent l'objet du même traitement que les produits industriels standards, y compris pétroliers. En outre, on ne peut que regretter que les exemptions prévues pour les produits naturels à l'annexe V du règlement REACH visent les graisses végétales et les huiles végétales sans prendre en compte les huiles essentielles. Enfin, le coût financier de la mise en conformité avait été largement sous-estimé.

**Depuis le milieu des années 2010, les professionnels français s'étaient tant bien que mal conformés à ces obligations.** A la faveur du « Pacte vert » (ou « *Green deal* ») tendant à promouvoir la transition environnementale de l'Union européenne à l'horizon 2030, **la Commission européenne a engagé récemment un processus de révision, aussi bien pour le règlement REACH que pour le règlement CLP, tendant à accroître substantiellement le niveau d'exigence requis.** Cette annonce est intervenue dans le cadre de la « Nouvelle stratégie dans le domaine des produits chimiques, vers un environnement exempt de substances toxiques », publiée le 14 octobre 2020. Elle a été suivie par des consultations publiques et confirmée par la publication, le 4 mai 2021, des deux études d'impact initiales (ou « *Inception Impact Assessment* ») sur les prochaines révisions des règlements REACH et CLP.

Si l'objectif général recherché par la Commission européenne ne saurait être mis en cause dans son principe, il convient

cependant de veiller à ne pas déstabiliser une filière économique ancestrale, d'autant plus que les **produits à base de lavande et de lavandin** sont **utilisés depuis des siècles**. Aucune **information et aucune étude scientifique** n'a **jamais mis en lumière un quelconque danger pour la santé publique**.

Dans ce contexte, **les acteurs de la filière** des plantes à parfum, aromatiques et médicinales se sont, depuis le printemps 2021, **légitimement émus de la perspective de devenir en quelque sorte des « victimes collatérales » d'une révision** des règlements REACH et CLP, laquelle **ferait fi de leurs spécificités**.

Les producteurs s'inquiètent, en particulier, de devoir faire procéder, à l'avenir, à **l'évaluation de chacune des composantes** des huiles essentielles et non du produit dans son ensemble. S'y ajoute la crainte de ne pouvoir financer les **surcoûts correspondants**, en termes de nouvelles données scientifiques. La filière s'inquiète également des **risques juridiques et marketing** susceptibles de **fragiliser sa réputation d'excellence**, à l'égard du grand public comme des industriels, par exemple si l'on venait à imposer des pictogrammes dissuasifs sur les produits commercialisés. Au surplus, les nouveaux contours de la définition des perturbateurs endocriniens pourraient ternir l'image des huiles essentielles de lavande, aboutissant à un résultat pour le moins paradoxal, dans la mesure où les industriels pourraient être tentés de substituer aux produits naturels à base de lavande des substances synthétiques contenant par exemple du pétrole ...

Plus précisément et **s'agissant, en premier lieu, du règlement REACH**, la Commission européenne souhaite durcir le système actuel prévoyant des exigences croissantes pour les dossiers d'enregistrement des substances, en fonction de volumes annuels de production. Aujourd'hui, la majorité des professionnels français se situe dans la catégorie de ceux dont la production est comprise entre une et dix tonnes, échappant ainsi aux obligations plus lourdes de la catégorie supérieure, visant les productions de dix à cent tonnes.

Or ces **catégories** de volumes de production seraient **fusionnées**, afin que le nombre et le niveau des tests demandés soient les mêmes pour les productions d'une à dix tonnes et de dix à cent tonnes. En **lieu et place du système actuel**, trois sous-catégories de substances seraient créées, selon **trois « niveaux de**

**préoccupation** », respectivement « faible », « moyen » et « fort ». Producteurs, importateurs et industriels auraient la responsabilité d'établir le niveau de préoccupation du produit à commercialiser et de faire procéder aux **tests supplémentaires** requis.

En ce qui concerne, **en second lieu**, le **règlement CLP**, la Commission travaille à la création d'une **nouvelle classe de danger, intégrant** dans le détail la **problématique des perturbateurs endocriniens** : la nouvelle définition à l'étude reposerait sur **deux sous-catégories**, celle dite de **classe 1** pour les perturbateurs dangereux ayant un **effet néfaste avéré** et celle de **classe 2**, pour les perturbateurs **suspectés**. Les négociations en cours au niveau européen ont permis d'avancer sur les contours des trois critères<sup>1</sup> de la classe 1, sans que les choix définitifs ne soient arrêtés. En revanche, les critères et les contours de la définition de la classe 2 demeurent quasiment inconnus à ce jour.

Cette incertitude amène les professionnels français de la filière à redouter le scénario du pire, qui déboucherait sur une confusion entre les perturbateurs endocriniens et les substances entraînant une activité endocrinienne. Pour ces producteurs, la courte durée des effets et leur réversibilité attestent que les huiles essentielles ne sont pas des perturbateurs endocriniens. Là encore, de coûteux tests et investigations scientifiques pourraient être exigés. S'y ajoute la prise en compte d'autres problématiques techniques relatives à la classification, en premier lieu, des substances complexes (dites MOCS<sup>2</sup>), en second lieu, des substances cancérigènes (dites CMR<sup>3</sup>), en troisième lieu, des sensibilisants cutanés.

**Tels sont, en résumé, les principaux éléments techniques d'un dossier assurément complexe qui pourrait nuire à l'économie de nos territoires, sans même évoquer le patrimoine immatériel de notre pays, dans la mesure où, comme le soulignait l'écrivain Jean Giono, la lavande constitue « l'âme de la Provence ».**

---

<sup>1</sup> Ces trois critères consisteraient à ce que la substance ait un effet de perturbateur endocrinien, néfaste pour la santé, avec un lien de causalité plausible entre ces deux éléments.

<sup>2</sup> Il s'agit des substances complexes composées de plusieurs constituants, désignées par l'acronyme MOCS en langue anglaise pour *More than one constituent substance*.

<sup>3</sup> Ces substances ont des propriétés cancérigènes, mutagènes, reprotoxiques (CMR)

Cette proposition de résolution européenne s'attache à répondre à ces inquiétudes qui, si elles ont été appréciées à leur juste valeur par les pouvoirs publics français et portées à la connaissance des services de la Commission européenne, n'ont pas encore reçu d'assurances suffisantes. Dès lors, une prise de position politique du Sénat apparaît indispensable, d'autant plus que la Commission européenne semble vouloir mener à bien au pas de charge le processus de révision des règlements REACH et CLP.

**Proposition de résolution européenne relative à la préservation de la filière des huiles essentielles à base de lavande, menacée par la révision des règlements européens dits « REACH » (n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006) et « CLP » (n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008) sur les produits chimiques**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 38 et 39,
- ④ Vu le règlement (CE) 1907/2006 du 18 décembre 2006 dit REACH (pour « Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals » en langue anglaise) visant à recenser, évaluer et contrôler les substances chimiques fabriquées, importées et mises sur le marché européen,
- ⑤ Vu le règlement 1272/2008 du 16 décembre 2008 dit CLP (pour « classification, labelling and packaging » en langue anglaise) relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges,
- ⑥ Vu la publication par la Commission européenne, le 14 octobre 2020, de la Nouvelle stratégie dans le domaine des produits chimiques, vers un environnement exempt de substances toxiques, dans le cadre général du Pacte vert (ou « Green Deal »),
- ⑦ Vu la publication, le 5 mai 2021, par la Commission européenne des deux études d'impact initiales (ou « Inception Impact Assessment ») sur les prochaines révisions des règlements REACH et CLP,
- ⑧ Vu le rapport d'information du Sénat n° 727 (2017-2018) « Les plantes médicinales et l'herboristerie : à la croisée de savoirs ancestraux et d'enjeux d'avenir », publié le 25 septembre 2018, par Corinne Imbert et Joël Labbé, au nom de la mission sénatoriale d'information sur le développement de l'herboristerie,
- ⑨ Considérant l'importance de la filière des huiles essentielles pour nos territoires ainsi que sa fragilité,

- ⑩ Considérant que dès leurs mises en œuvre respectives, les règlements REACH et CLP sont apparus inadaptés aux plantes naturelles à parfum, médicinales et aromatiques, d'autant plus que les exceptions prévues bénéficient peu, en pratique, aux huiles essentielles à base de lavande,
- ⑪ Considérant le risque réel pour la filière de devenir une victime collatérale des processus de révision en cours de ces deux règlements, dans la mesure où les huiles essentielles demeurent fondamentalement des produits agricoles artisanaux,
- ⑫ Considérant dès lors indispensable de faire preuve de vigilance afin de préserver un écosystème unique autant qu'un tissu économique vital pour les territoires du Sud de la France, en particulier dans les Baronnies et en Haute Provence,
- ⑬ Considérant que les processus de révision des deux règlements précités pourraient être menés à leur terme avant même la fin de l'année 2022, ce qui laisse très peu de temps pour prévenir les futures difficultés d'application,
- ⑭ Considérant que les professionnels français ne seraient pas en capacité de faire procéder à de nouveaux tests sur l'ensemble des constituants des huiles essentielles et qu'au regard des éventuelles propriétés cancérigènes mutagènes, reprotoxiques (CMR) et de la catégorie des perturbateurs endocriniens, la classification des huiles essentielles doit continuer à reposer sur la base des données portant sur la substance dans sa globalité,
- ⑮ Considérant que le sujet de la valorisation des herbes médicinales mérite une attention soutenue de la part des pouvoirs publics français,
- ⑯ Regrette que même si les huiles essentielles venaient par hypothèse à être ultérieurement considérées comme des produits agricoles par la Commission européenne, elles ne seraient pas pour autant exemptées de la réglementation sur les produits chimiques applicable au niveau européen ;
- ⑰ Relève le caractère contradictoire de la politique de l'Union européenne dans ce domaine qui, d'un côté, tend à soutenir financièrement des projets territoriaux de développement des plantes à parfum, aromatiques et médicinales, tout en leur appliquant, de l'autre, une réglementation largement inadaptée et défavorable ;
- ⑱ Estime indispensable, en conséquence, d'obtenir dès à présent de solides assurances, de la part des autorités européennes comme françaises, dans le cadre des processus de révision en cours des règlements REACH et CLP, quant à la pérennité de l'activité de la filière française des huiles essentielles ;

- ⑲ S'inquiète, s'agissant de la révision du règlement REACH, du renforcement attendu des exigences réglementaires, avec pour conséquence de nouvelles exigences en termes de tests et d'études scientifiques, entraînant un surcoût financier prévisible ;
- ⑳ Juge techniquement, scientifiquement et économiquement impossible de demander une analyse détaillée, molécule par molécule, d'une centaine de composants des huiles essentielles à base de plantes naturelles à parfum, médicinales et aromatiques, d'autant plus que la filière regroupe pour l'essentiel des petits producteurs ;
- ㉑ Demande une évaluation dans sa globalité de l'huile essentielle de lavande, en ayant recours au maximum aux données existantes, épargnant par là même aux producteurs d'huiles essentielles la réalisation de tests sur tous les constituants ;
- ㉒ Appelle au maintien du *statu quo* des règles de prise en compte de l'effet de dilution dans les tests, afin de ne pas surestimer les risques encourus ;
- ㉓ Demande la préservation des catégories existantes, correspondant respectivement aux productions d'une à dix tonnes et de dix à cent tonnes en volume annuel pour la mise en œuvre du règlement REACH ou, *a minima*, une fusion partielle de ces deux catégories, afin de limiter au maximum l'augmentation des exigences applicables aux petits producteurs ;
- ㉔ Juge nécessaire, pour l'intelligibilité du suivi des négociations en cours, une clarification des questions techniques relatives à la classification, en premier lieu, des substances complexes (dites MOCS), en deuxième lieu, des substances cancérigènes (dites CMR), en troisième lieu, des sensibilisants cutanés ;
- ㉕ Souligne que, dans le cadre de la révision du règlement CLP, l'enjeu principal porte sur la prise en compte de la problématique des perturbateurs endocriniens, susceptible de nuire à la réputation des produits à base de lavande auprès des consommateurs ;
- ㉖ Demande instamment, en conséquence, la clarification de la définition de la notion de perturbateur endocrinien, afin d'éviter le risque que ne soient apposés des pictogrammes dissuasifs sur les produits mis en vente, un risque de réputation, voire judiciaire, conduisant les industriels à privilégier à l'avenir des substances de synthèse faisant intervenir du pétrole, au détriment des huiles essentielles à base de lavande ;

- ②7 Met en garde, sur la base des travaux scientifiques disponibles, contre le risque de confusion préjudiciable dans l'esprit des consommateurs entre la notion de substances entraînant une activité endocrinienne, laquelle obéit à des phénomènes physiologiques, et celle plus restreinte de perturbateur endocrinien, qui n'est pas toujours entendue par les juristes comme reposant obligatoirement sur un effet délétère pour la santé humaine ;
- ②8 Appréhende avec beaucoup de réserve la notion, encore très floue en l'état actuel des négociations et potentiellement très large, de perturbateur endocrinien suspecté ;
- ②9 Rappelle que les produits à base de lavande et de lavandin sont utilisés depuis plus de 2 000 ans et ne peuvent raisonnablement pas faire l'objet d'une application drastique du principe de précaution ;
- ③0 Souligne que, jusqu'ici, aucune donnée et aucune étude scientifique n'a mis en évidence un quelconque danger pour la santé humaine des huiles essentielles à base de lavande, en particulier en termes de perturbateurs endocriniens ;
- ③1 Observe que, si les huiles essentielles à base de lavande seront les premières concernées par les révisions des règlements REACH et CLP, il en ira de même pour d'autres plantes aromatiques, comme le thym, le romarin ou le pin ;
- ③2 Sollicite un accroissement du soutien financier des pouvoirs publics français à la filière qui soit strictement proportionné au renforcement des exigences qui pèseront sur cette dernière, d'autant plus qu'il en va essentiellement de la pérennité d'un tissu de petites entreprises artisanales ;
- ③3 Refuse la perspective que la Commission européenne puisse régler, à brève échéance, le dossier hautement sensible des huiles essentielles à base de lavande exclusivement par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués, en raison à la fois d'un champ d'intervention desdits actes non limité et de l'impossibilité pour les parlements nationaux de contrôler la proportionnalité des mesures que prendrait la Commission, puisque seuls les actes de nature législative leur sont transmis ;
- ③4 Demande aux autorités françaises, s'agissant de la partie des négociations sur les révisions des règlements REACH et CLP portant sur les huiles essentielles, d'apprécier justement le niveau des contraintes supportables par les professionnels de la filière ;
- ③5 Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.