

L'EXPÉRIENCE ET LA RÉGLEMENTATION DE L'ENVIRONNEMENT AU JAPON ~L'ASPECT ÉCONOMIQUE ET LA DÉCISION~

Kenichiro Nakatani

1. Des événements historiques de pollution au Japon

L'objectif de cet article est de présenter le système de réglementation de la pollution, surtout de la qualité de l'eau au Japon, avec des présentations des événements environnementaux qui sont des causes de la création des lois de l'environnement important. Il existe plusieurs types de problème environnemental. Mais dans cet article, nous allons nous concentrer surtout le problème concernant de l'eau d'origine activité économique et industrielle. Car dans l'histoire des événements environnementaux au Japon, la pollution de l'eau avait toujours un rôle important. Le Japon a développé ses lois environnementales après des affaires catastrophiques de pollution, notamment de l'eau.

1.1. Des événements majeurs de pollution : maladies et procès

1.1.1. La maladie "Itai-itai"

C'est la maladie de la pollution à la rive de la rivière Jinzu de département de Toyama. C'est l'intoxication de cadmium jeté par une usine d'industrie minière de Mitsui¹-zaibatsu² qui s'est situait en amont de la rivière. L'irrigation des rizières de la rive par la rivière a pollué les terres cultivées. À cause de la consommation des produits agricoles, surtout du riz, le cadmium a accumulé et condensé dans le corps humain.

Les victimes souffrent des troubles rénaux et le ramollissement des os³. Les symptômes principaux de la maladie est la douleur aiguë. La signification de "Itai-itai" est "ça fait mal, ça

¹ Mitsui : Le plus grand zaibatsu avant de la fin de deuxième guerre mondiale.

² Zaibatsu : Conglomérat japonais de type familial fondé sur des réseaux financiers entre une banque et de nombreuses sociétés commerciales et industrielles (Larousse, 1999).

³ Toyama Medical and Pharmaceutical University, Department of Public Health, Japan. (<http://www.toyama-mpu.ac.jp/md/pubhlth/>)

fait mal”. Cette maladie a été nommée “*Itai-itai*”, car les patients n’arrêtaient pas de le dire en criant. Au mois d’août 1972, le procès de la maladie Itai-itai a eu le premier gain de cause parmi les quatre procès majeurs de pollution.

1.1.2. La maladie Minamata (L’affaire Minamata)

La maladie Minamata est la maladie de pollution de la ville de Minamata, département de Kumamoto. Le pollueur était l’entreprise, Chisso. Nombreuses instances ont été engagées. Les résultats du procès contre le pollueur ont une grande influence sur les développements de lois de l’environnement. Après cette affaire, les premières normes de l’environnement concernant de l’eau ont été fixées.

La maladie est causée par accumulation de mercure méthylique à travers des consommations des poissons et des fruits de mer pollués de la baie de Minamata. Surtout des systèmes nerveux centraux de cerveau, l’écorce cérébrale et l’écorce cervelet, et le nerf périphérique étaient attaqués. Ces symptômes cliniques sont très variés, notamment, les troubles de sensation des main et des pied et autour de la bouche sont trouvé sur toutes les victimes.

De 1952 à 1953, des phénomènes anormaux par la pollution ont été trouvés plusieurs fois, à la baie Minamata ; énorme quantité de la mort des crustacés et des poissons difformes. En plus, des chats qui ont montré des comportements bizarres sont morts. En 1956, à la banlieue de la ville de Minamata, dans un petit village de pêcheur, la maladie a été trouvée pour la première fois.

En février 1963, l’université de Kumamoto a vérifié que la cause de la maladie est l’effluent déversé dans le processus de productin d’acétaldehyde de l’entreprise. Cette vérification a été publiée officiellement et reconnue mondialement par les sociétés savantes. En fin, en 1966, le gouvernement a entamé une enquête sérieuse sur la relation entre le composé organique de mercure et la maladie.

En mai 1968, l’entreprise, Chisso a enfin arrêté la production d’acétaldéhyde qui pollue. Au mois de septembre, le gouvernement a reconnu officiellement que la maladie Minamata est causée par

pollution industrielle. Ensuite, l'État a commencé des contrôles de mercure pour la première fois. En fin, en 1972, l'interdiction officielle de la pêche à baie Minamata est effectuée. En 1998, 10 350 personnes ont été considérées officiellement comme patient de la maladie Mianamata et sont l'objet de la prime ; 2 600 000 yens par tête. Mais encore aujourd'hui, des procès continuent.

1.2. L'analyse économique des événements historiques de pollution au Japon

La graphique 1 exprime l'analyse économique des événements historiques de pollution des eaux au Japon. " P " est le prix. " Q " est la quantité de pollution des eaux. " $B'(Q)$ " est la courbe de bénéfice marginal de l'entreprise polluante. " SMC " est la courbe de coût marginal social de pollution.

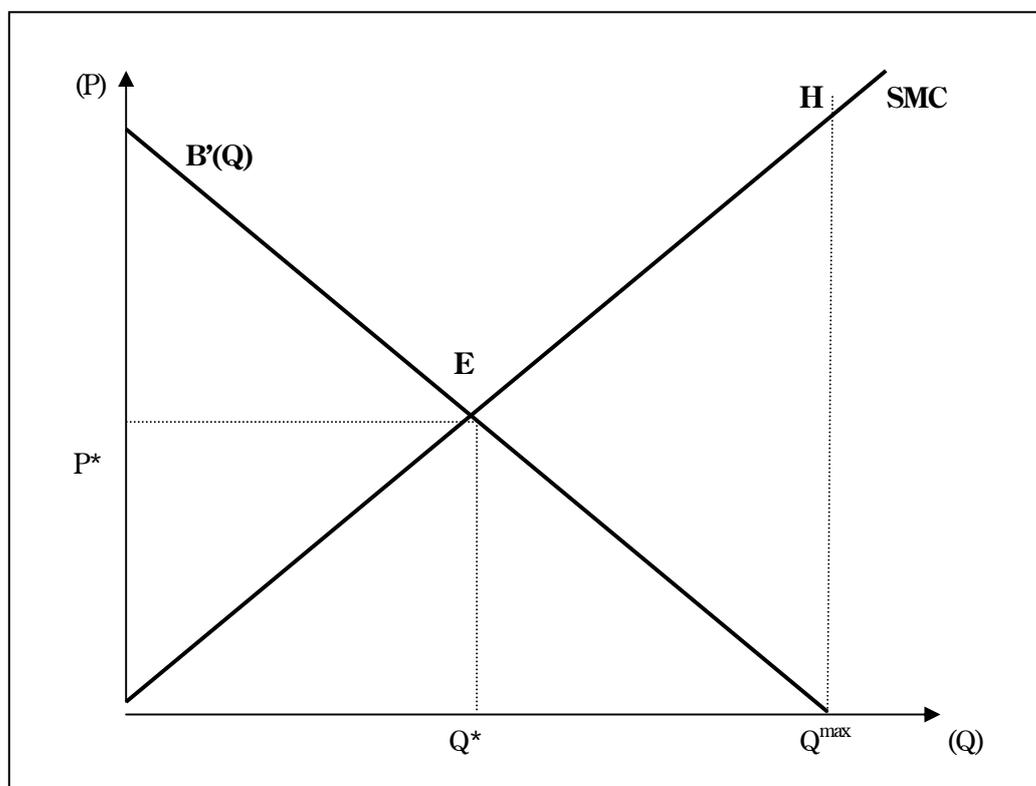
Quand les événements historiques de pollution se sont passés, il n'y avait pas encore réglementation sur l'évacuation de pollution. Donc, pour maximiser le profit, l'entreprise décide son niveau de pollution à " Q_{max} ". Quand la quantité de pollution est " Q_{max} ", l'aire de triangle " $Q_{max}HE$ " exprime le coût social net de pollution. Mais, il faut savoir que dans les événements historiques de pollution des eaux au Japon, les coûts de pollution des eaux étaient la dégradation de santé et la mort des gens. Dans la graphique, le coût est exprimé par unité monétaire. C'est-à-dire qu'au moins une partie de l'aire de triangle " $Q_{max}HE$ " exprime "*le prix*" de la santé est la vie des gens. Dans la vie quotidienne, peut-être, nous supposons inconsciemment que la valeur de la santé et la vie des gens sont infinis. Mais, il est possible d'évaluer par unité monétaire. Par exemple, la compensation pour la dégradation de santé et la mort des gens est une évaluation monétaire⁴.

La cause d'excès de pollution est la négligence de coût social par l'entreprise polluante. Pour réaliser le niveau optimal de pollution, l'État doit effectuer l'internalisation de l'externalité négatif de production. La condition du niveau optimal de pollution est " $B'(Q) = SMC$ ". Cette condition

⁴ L'évaluation de dégradation de santé et la mort des gens est un problème délicat. Il faut effectuer avec prudence. Et, moralemen, il faut éviter la dégradation de santé et la mort des gens par pollution, autant que possible. Mais en realite, il est vrais que la valeur de santé et la mort des gens ne sont pas traités comme infinis. Par exemple, chaque année, beaucoup de gens sont décédés à cause d'accidents automobiles. Si la valeur de la vie des gens est infinie, il faut interdire l'utilisation des automobiles. Mais, normalement, il n'y a pas d'interdiction. C'est-à-dire que la valeur de la vie des gens n'est pas traité comme infinie.

réalise au point “E”, avec la quantité de pollution “ Q^* ”. Donc, l’État doit décider la quantité de pollution au niveau “ Q^* ”. Pour trouver “ Q^* ”, il faut savoir les courbes de bénéfice marginal privé de toutes les entreprises polluantes, la courbe de bénéfice marginal social et la courbe de coût marginal social “SMC”. S’il n’y a qu’une entreprise polluante, la courbe de bénéfice marginal privé et la courbe de bénéfice marginal social sont égales. Théoriquement, d’abord, l’État recueille les informations de coûts et bénéfices de pollution. Ensuite, à travers ces informations, l’État trouve le niveau optimal de pollution “ Q^* ”. Si l’État peut savoir le niveau optimal de pollution “ Q^* ”, il est possible d’effectuer la taxe pigouvienne.

Graphique 1 : la quantité de pollution par l’entreprise et le coût social net de pollution



Mais, en réalité, même s’il n’y a qu’une entreprise polluante, il est très difficile de recueillir toutes les informations sur les coûts et les bénéfices de pollution. À l’époque des événements historiques de pollution des eaux au Japon, les informations que l’État peut savoir sont très limitées. Les seules informations utilisables sont la quantité de pollution initiale “ Q_{max} ” et la quantité nécessaire à diminuer pour éviter la dégradation de santé et la mort des gens. Si, des coûts

socials nets de pollution sont la dégradation de santé et la mort des gens, la réglementation directe sur la quantité d'évacuation de pollution et l'interdiction d'évacuation sont plus réalistes, même s'il est difficile de réaliser l'efficacité du point de vue financier et économique.

2. Développements juridiques contre pollution

2.1. Loi-cadre pour pollution environnementale et la Diète de la pollution

Face aux événements majeurs de pollution, au 3 août 1967, la loi-cadre pour pollution environnementale a été promulguée et exécutée, pour réaliser la poussée synthétique des mesures contre la pollution. Elle stipule la définition de pollution, de devoir de l'entreprise, de l'État, de la collectivité locale et de citoyen pour la prévention. Les sept types de pollution dans la loi sont la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, la pollution des sols, les nuisances sonores, les nuisances de vibration, l'affaissement du sol et la puanteur.

L'article 1, alinéa 2 stipule l'harmonie entre les mesures contre pollution et le développement économique ; *“la protection du milieu de vie qui est défini dans l'alinéa précédent doit être harmonisée avec le développement économique”*. Cet *“alinéa d'harmonisation”* a empêché d'effectuer des réglementations suffisamment fortes. En réalité, le développement économique avait la priorité que les mesures environnementales.

La 64^{ème} Diète de novembre 1970 est *“la Diète de la pollution”*. On l'appelle *“la Diète de la pollution”*, car son objectif principal était l'aménagement radical des lois concernant les pollutions sous le système de loi-cadre pour pollution environnementale. Dans cette Diète, la loi-cadre pour pollution environnementale est partiellement révisée et *“l'alinéa d'harmonisation”* a été supprimé et le gouvernement a commencé des mesures environnementales authentiques. Parallèlement, deux lois de la qualité de l'eau ont été abolies et la loi contrôle de pollution de l'eau a été instituée.

2.2. L'institution de la loi-cadre environnementale

Le 19 novembre 1993, la loi-cadre environnementale a été établie à la place de la loi-cadre pour pollution environnementale. Ce renouvellement est effectué pour prendre des mesures contre pollutions non industrielles et problèmes environnementaux au niveau de la Terre.

Grâce à la loi précédente, avant le milieu des années 1970, des pollutions industrielles violentes sont arrêtées. Mais à cause de changement de mode de vie, des autres types de pollution sont arrivés. En plus, on trouve des problèmes environnementaux terrestres; réchauffement du globe, réduction de la diversité biologique etc. Des mouvements internationaux, comme le sommet de la Terre, ont accéléré l'institution de la loi.

3. Méthodes de protection de l'environnement

3.1. Méthode par norme

3.1.1. Normes d'émission

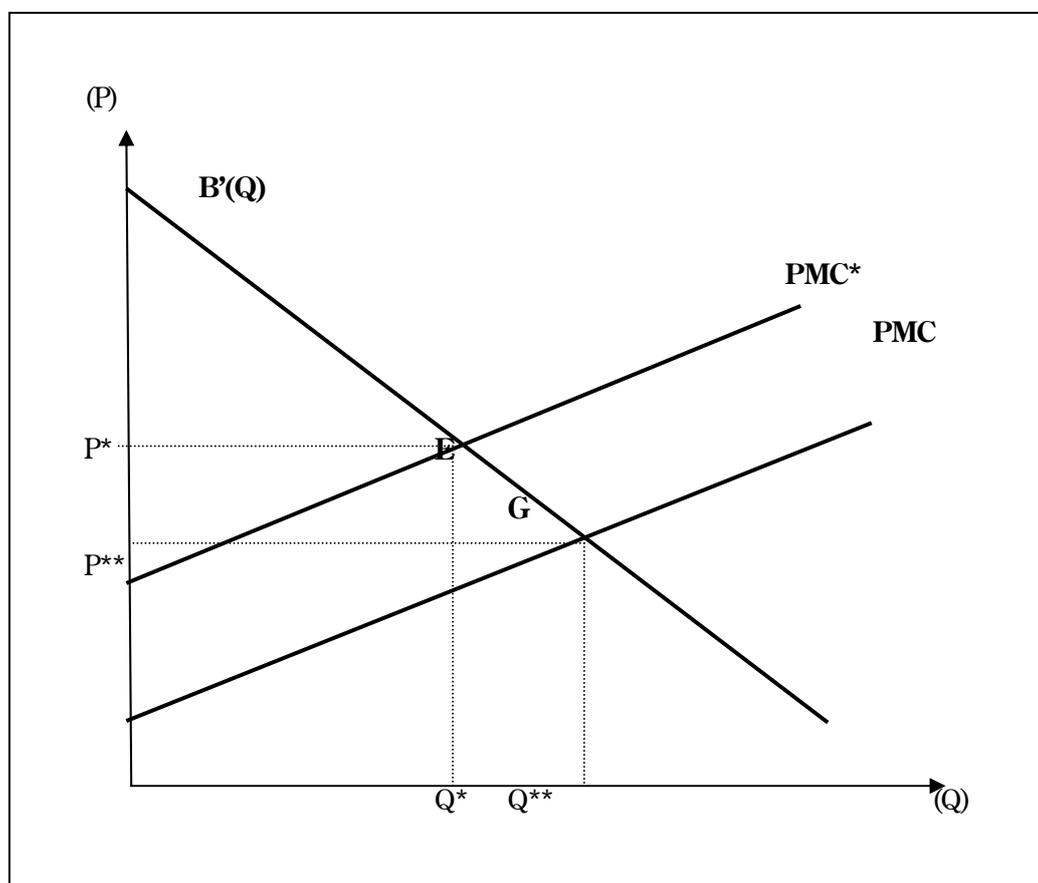
Ce sont des normes sur le taux des matières nuisibles dans l'émission de chaque source. Fondamentalement, le taux est unique dans tout le pays. Mais les établissements qui ne rejettent pas plus d'un seuil n'ont pas d'obligation. Donc si la densité de petite usine dans une zone était élevée, on ne peut pas éviter la pollution par cette mesure. Mais l'établissement de l'arrêté, une réglementation plus dure par département, est autorisé. Le taux est fixé sur l'émission de suie, des eaux usées, de bruit et de puanteur.

Ce contrôle par le taux d'émission a deux problèmes fondamentaux. Premièrement, en étendant l'émission, on peut baisser le taux pour être conforme aux normes. Deuxièmement, il n'y a pas d'incitation de baisser le taux inférieur que celui de la norme. Comme remède du premier problème, il y a des réglementations de la quantité totale de l'émission. D'abord, on estime la quantité totale d'une zone concernée pour atteindre le niveau souhaitable de pollution, ensuite on la répartit entre les usines dans la zone⁵.

⁵ Il existe un risque que le pollueur revendique une sorte de droit acquis ; il peut rejeter jusqu'au quota.

La graphique 2 exprime interprétation économique de normes d'émission. " P " est le prix et le coût de production. " Q " est la quantité de pollution qui cause l'externalité négatif. " $B'(Q)$ " est la courbe de bénéfice marginal privé de l'entreprise polluante. " PMC " est la courbe de coût marginal privé de l'entreprise. Pour maximiser le profit, l'entreprise décide son niveau de pollution au point " G " qui est l'intersection entre la courbe de bénéfice marginal privé, " $B'(Q)$ " et la courbe de coût marginal privé, " PMC ". Donc, le niveau de pollution initial est " Q^{**} ". Quand, le réglementation est effectuée seulement par le taux de matière polluante dans les eaux évacuées d'usine, l'entreprise peut satisfaire les normes par la dilution avec de l'eau ajoutée. Maintenant, pour simplification d'analyse, nous supposons que l'entreprise effectue seulement la dilution avec de l'eau ajoutée pour satisfaire les normes. L'addition de l'eau dans l'évacuation augmente le coût de production de l'entreprise. Donc, la courbe de coût marginal privé augmente de " PMC " à " PMC^* ". Par conséquent, la quantité de pollution diminue de " Q^{**} " à " Q^* ". Mais, en réalité, si le coût d'addition de l'eau dans l'évacuation est relativement faible en comparaison avec le coût total de production de l'entreprise, la quantité de diminution de pollution est très peu. Dans ce cas, la pollution continue.

Graphique 2 : la diminution de pollution par normes d'émission



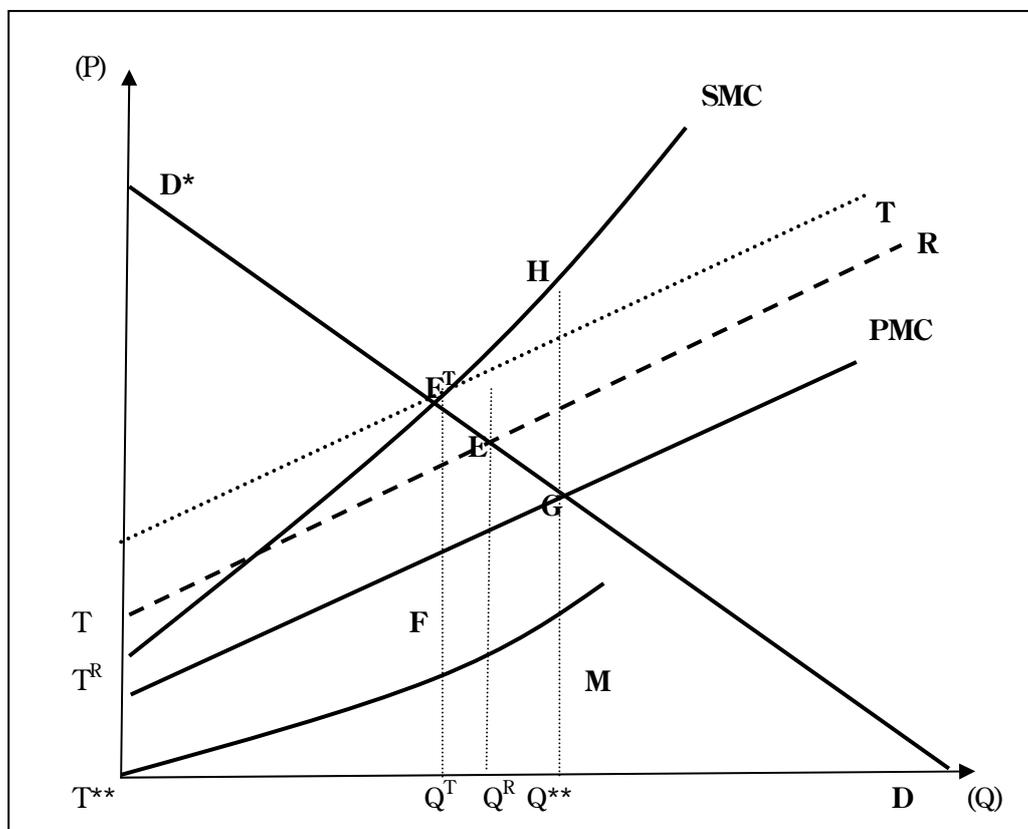
Avec réglementation de la quantité totale de l'émission, il est possible d'éviter le problème de dilution. Dans ce cas, d'abord, l'État décide la quantité totale de pollution. Ensuite, l'État divise cette quantité à chaque entreprise. Par cette mesure, il est possible de réaliser le niveau de pollution total qui est acceptable à la totalité sociale. Théoriquement, la mesure par la transaction de droit de l'évacuation de pollution est plus souhaitable pour minimiser le coût total de diminution de pollution. Mais au Japon, la mesure par réglementation de la quantité totale de l'émission est effectuée seulement dans les zones limitées. Si, dans chaque zone, le nombre d'entreprise polluant est limité, il est possible que la mesure par réglementation de la quantité totale de l'émission est plus efficace que la mesure par la transaction de droit de l'évacuation de pollution.

3.1.2. Charge de coût d'aménagement à prévention de pollution

Les pollueurs doivent se charger le coût d'aménagement à prévention de pollution. C'est défini par l'article 37 de la loi-cadre environnementale qui est décrit sur le principe de pollueur payeur. Selon cet article, d'abord l'État ou la collectivité locale effectue des mesures pour la prévention de pollution. Ensuite, les entreprises qui ont causé la pollution doivent se charger d'une partie ou la totalité des coûts. Des aménagements concernant des eaux sont, par exemple, le dragage de bassin, rivière, étang et lac et des installations de réseau d'égouts etc. (l'article 2, alinéa 2 de la loi charge des coûts). Le montant total des firmes et la proportion de charge de chaque entreprise dépend de son degré de rejet (l'article 4 et l'article 5 de la loi charge des coûts).

Le graphique 3 exprime l'effet de charges de coût sur le coût marginal privé de l'entreprise polluante. " Q " est la quantité de production qui cause l'externalité négative. " P " est le prix et le coût de production. " DD^* " est la courbe de demande. " PMC " est la courbe de coût marginal privé de l'entreprise polluante. La production de l'entreprise cause l'externalité négative qui est la courbe " M ". La somme de la courbe de coût marginal privé " PMC " et la courbe " M " est " SMC " qui est la courbe de coût marginal social.

Graphique 3 : l'effet de charges de coût sur le coût marginal privé de l'entreprise polluante



D'abord, l'entreprise décide son niveau de production au point de l'intersection entre la courbe de demande " DD^* " et la courbe de coût marginal privé " PMC ". Donc le niveau de production initial est " Q^{**} ". Le point de l'intersection entre la courbe " DD^* " et la courbe " SMC " est " E^T " qui montre l'équilibre optimal social. Le niveau optimal de production est " Q^T ". Avec la taxe pigouvienne, il est possible de réaliser le niveau optimal de production. Dans ce cas, l'État effectue une taxe avec la somme " $E^T F$ ". Par cette taxation, la courbe de coût marginal privé de l'entreprise devient " TT " qui est la somme de la courbe " PMC " et la taxe " $E^T F$ ". Donc, si l'État effectue la redevance avec la somme " $E^T F$ ", il est possible de réaliser le niveau optimal de production. Mais, si la redevance est inférieure à la somme " $E^T F$ ", le niveau de production est toujours supérieur au niveau optimal. Quand la somme de redevance est insuffisante, par exemple, la courbe de coût marginal privé devient à " $T^R R$ ". Dans ce cas, l'entreprise décide son

niveau de production à " Q^R ". Pour réaliser le niveau optimal de production, l'État doit effectuer la redevance avec la somme " $E^T F$ " ou il faut effectuer la subvention pour la diminution de pollution par l'entreprise.

3.2. Méthode par subvention

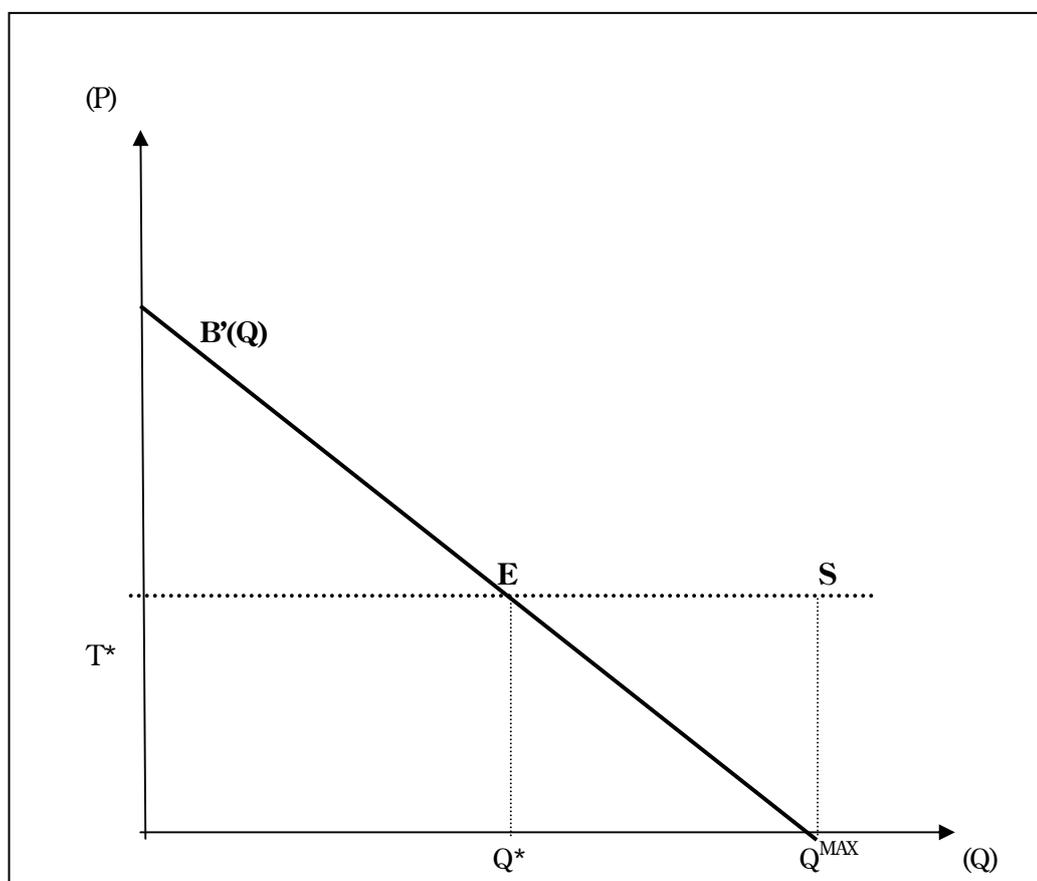
Sous cette méthode, l'État subventionne la firme pour compenser une partie des coûts. Au Japon, habituellement, on l'utilise plutôt que la méthode par redevance. Par exemple, on aide pour l'installation d'équipement des traitements des suies et des eaux usées.

La société civile à personnalité juridique environnementale japonaise⁶ finance à la firme et à l'autorité locale pour effectuer la récupération de l'environnement qui n'est pas couvert par la loi charge des coûts, par exemple la prévention de pollution d'eau souterraine. Les firmes ont l'obligation d'acquiescement des financements de cette société.

Théoriquement, il est possible de réaliser le niveau optimal de production par la taxe pigouvienne et la subvention. Dans ce cas, d'abord, l'État doit savoir la courbe de coût marginal social et la courbe de bénéfice marginal social. Ensuite, à travers le point de l'intersection de ces deux courbes, l'État décide le niveau optimal de production et le niveau de taxe ou subvention. Mais, en réalité, les informations que l'État peut savoir sont seulement "*le niveau initial de pollution*", "*le niveau maximum de pollution acceptable à la totalité social*" et "*le coût nécessaire pour la réalisation de niveau acceptable de pollution*". Donc, l'État décide la quantité totale de pollution par "*le niveau maximum de pollution acceptable à la totalité social*".

⁶ La société civile à personnalité juridique environnementale japonaise : En 1965, la société civile à personnalité juridique de la pollution au Japon a été établie. Au moment de modification, en 1992, le nom est changé. En 1965, cette société est installée comme un organe spécial d'encouragement. Elle était la cause de la critique que l'administration japonaise contre pollution est subvention. Après du changement, elle s'occupe, en plus d'aide financière, la conservation des parcs naturelles et l'encouragement pour l'organisation non-gouvernemental qui déployer des activités concernant la conservation de l'environnement dans un pays en voie de développement.

Graphique 4 : la somme de subvention et la bénéfice nette de l'entreprise par la diminution de pollution



Le graphique 4 exprime la somme de subvention et la bénéfice nette de l'entreprise par la diminution de pollution. “ Q ” est la quantité de pollution. “ P ” est le prix et le coût de production. “ $B'(Q)$ ” est la courbe de bénéfice marginal de pollution à l'entreprise polluante. Quand il n'y a pas d'intervention de l'État, l'entreprise décide son niveau de pollution à “ Q^{MAX} ”. L'État décide “le niveau maximum de pollution acceptable à la totalité sociale” à “ Q^* ”. Ensuite, l'État fixe le niveau de subvention à “ T^* ”. Théoriquement, en général, l'État donne la subvention pour chaque unité de diminution de pollution. Dans ce cas, pour diminuer la quantité de pollution de “ Q^{MAX} ” à “ Q^* ”, l'entreprise paie le coût qui est l'aire de triangle “ EQ^*Q^{MAX} ”. En même temps, l'entreprise reçoit la subvention qui est l'aire de rectangle “ $EQ^*Q^{MAX}S$ ”. Donc, le profit net de l'entreprise par la diminution de pollution est l'aire de triangle “ $EQ^{MAX}S$ ”. Mais, au Japon, la subvention n'est pas payé par chaque unité de diminution de pollution. La subvention est payé pour l'investissement nécessaire à diminution de pollution. C'est-à-dire qu'en réalité, la somme de subvention est seulement “ EQ^*Q^{MAX} ”. Par conséquent, le profit net de l'entreprise par la

diminution de pollution devient zéro. Si le choix de “ Q^* ” est pertinent, l’État peut réaliser le niveau optimal de pollution avec le coût plus faible. Et quand il y a l’obligation de remboursement de redevance, l’entreprise doit payer le coût total de diminution de pollution, comme la taxe pigouvienne. Dans ce cas, la redevance est comme un crédit de l’État à l’entreprise pour l’investissement environnemental.

4. Réglementation de la pollution de l’eau au Japon

4.1. La loi de réglementation de pollution de l’eau

En 1970, la loi de contrôle de pollution de l’eau est instituée au moment de la Diète de la pollution, à la place des deux lois de la qualité de l’eau. L’alinéa d’harmonisation et le système de zone désignée sont supprimés, autrement dit, la réglementation est en vigueur sur tout le pays. L’institution de réglementation plus dure par département est autorisée. En plus, le gouverneur de département peut donner l’ordre d’amélioration d’établissement et l’ordre de suspension d’évacuation. En cas de violation de réglementation, la police peut intervenir directement, sans attendre la désobéissance contre l’ordre administratif, aussi qu’elle peut donner l’ordre d’arrêt d’évacuation. Mais le contrôle a été fait toujours sur le taux de matière chimique, le contrôle de la quantité totale de rejet n’a pas été introduit. Cependant, huit ans plus tard, cette mesure est adoptée en 1978.

La loi contrôle la qualité des eaux des zones de l’eau publique et de l’eau souterraine. Donc les réglementations sont effectuées sur l’évacuation des eaux usées d’usine dans les zones de l’eau publique et dans l’eau souterraine. Les zones de l’eau publique sont, par exemple, le fleuve, la rivière, le lac, le marais, le port, la zone littorale etc., ce sont des zones ouvertes pour l’utilisation au public. Mais, le réseau d’égouts qui est connecté sur l’établissement de traitement d’épuration des eaux usées est exclu. Bref, presque toutes les eaux qui coulent surface du territoire japonais sont incluses dans l’idée des zones de l’eau publique exceptée l’égout.

4.2. Système de réglementation

4.2.1. Normes de l'effluent industriel des eaux

Les normes de l'effluent industriel des eaux sont définies par l'article 3 de la loi de contrôle de pollution de l'eau. Les normes sont classées en deux groupes; (1) matière nuisible concernant la santé, (2) matière nuisible concernant la conservation de milieu de la vie. Les normes des deux groupes sont communes et entrent en vigueur dans tout le pays et dans toutes les zones de l'eau publique. Elles ne sont pas juste de buts administratifs, c'est à dire que l'État doit réglementer les entreprise pour faire respecter parfaitement les normes.

Les normes au premier groupe, matière nuisible concernant la santé, sont appliquées aux tous les usine quelles que soit la taille et la quantité de rejet des eaux usées. Il existe 24 matières chimiques contrôlées.

Dans les normes au deuxième groupe, concernant la conservation de milieu de la vie, il y a 16 normes. Elles sont en vigueur dans tout le pays et dans toutes les zones de l'eau publique. Cependant, l'on n'applique pas aux établissements que la quantité moyenne journalière des eaux usées est strictement moins de 50 m³. C'est une mesure pour protéger les PMI et les PME. En conséquence de cette exception, ces normes sont appliquées seulement sur 12,6% de usines au Japon.

4.2.2. Réglementation de la quantité totale de rejet

En 1978, le contrôle de la quantité totale de rejet a été ajouté dans la loi de contrôle de pollution de l'eau. L'objectif de ce contrôle est d'atteindre les normes de l'environnement de l'eau dans les zones où il est difficile de les satisfaire même si chaque établissement respecte les normes de l'effluent industriel des eaux. C'est surtout les zones fermées où il y a peu de changement d'eau. Le but de contrôle dans la zone de l'eau publique de grande étendue dans laquelle, on trouve une grande quantité des eaux usée d'origine industrielle et ménagère, c'est à cause de la concentration de population et d'industrie. En pratique, juste la mer Intérieure, la baie de Tokyo et la baie d'Ise sont désignées.

Le contrôle de la quantité totale de rejet est défini par les alinéas 2, 3, 4 et 5 de l'article 4 de la loi de contrôle de pollution de l'eau. L'État effectue cette réglementation dans les zones désignées. La condition requise de la désignation est l'inaccomplissement de normes de l'environnement. Mais les normes de l'environnement ne sont pas parfaitement accomplies dans la plupart de zones de l'eau publique, alors qu'il n'y a que 3 zones désignées. En pratique, on désigne la zone en considération de la valeur de DCO.

D'abord, on calcule la quantité nécessaire de pollution à diminuer pour satisfaire les normes de l'environnement, et on la distribue à chaque établissement. Les objectifs de réduction sont supputés par département. Sur la base de ce calcul, le gouverneur de département rédige le plan de réduction de la quantité totale de rejet. Ce plan est classé en trois, l'industrie, le ménage et les autres. Pour l'industrie, le gouverneur décide la norme par branches industrielles, dans les limites fixées par le ministre de l'environnement. Cette norme est calculée comme produit de taux de DCO et la quantité des eaux usées. Mais l'objectif de la quantité totale de rejet n'est pas établi à partir de normes de l'environnement, la possibilité de réalisation est considérée. En plus, comme le deuxième groupe de normes de l'effluent industriel des eaux, les usines que la quantité moyenne journalière des eaux usées est strictement moins de 50 m³, sont exclues.

4.2.3. Obligation et processus de réglementation

L'obligation de respecter les normes est définie par l'article 12 de la loi de contrôle de pollution de l'eau. Et l'article 5 oblige de déclarer certaine information sur l'usine au gouverneur de département. À la date de la fin mars 1996, il y avait 303 807 déclarations. Par branches industrielles, le plus nombreux était celle de l'hôtel de style japonais, la deuxième était celle d'élevage de cochon, bœuf et cheval et la troisième était celle de blanchisserie.

Les entrepreneurs doivent déclarer avant l'utilisation d'établissement. Mais, même si la déclaration était acceptée, ils ne peuvent pas commencer à l'utiliser. À la limite de 60 jours après de la déclaration, le gouverneur peut donner un ordre d'abolition de plan de construction ou un ordre d'amélioration sur la structure, la mode d'utilisation et la façon de traitement des eaux usées, si le contenu de plan n'était pas suffisant pour respecter les réglementations de contrôle de la

quantité totale de rejet (l'article 8). Pendant ces jours, il est interdit d'installer et d'utiliser l'établissement (l'article 9). Mais en pratique, avant d'accepter la déclaration, l'État effectue "*La direction administrative*" pour corriger les parties impropres, donc il n'y a presque pas d'ordre ultérieur.

4.3. Système d'exécution

Le gouverneur de département est obligé de surveiller sans cesse les circonstances de pollution de zones de l'eau publique et de l'eau souterraine. Il peut effectuer l'inspection sur place pour vérifier la condition d'usine et la qualité d'effluent de chaque établissement. Également, les établissements doivent mesurer et enregistrer la pollution d'effluent. Mais, évidemment, il est rare que l'entreprise note sa propre violation des normes.

Si, d'après les résultats de surveillance administrative, il y avait des risques de violation de normes de l'effluent industriel des eaux, le gouverneur peut donner l'ordre d'amélioration de la structure d'usine, d'utilisation et la mode de traitement des eaux usées. De même, il peut donner l'ordre de l'arrêt temporaire d'évacuation. Cependant, même si les conditions requises sont satisfaites, la décision de la promulgation d'ordre est sous la responsabilité de gouverneur.

Il existe la sanction pénale contre violation de normes de l'effluent industriel des eaux. C'est le système direct de sanction : la police peut intervenir directement sans attendre la violation contre l'ordre administrative. Mais pareillement, la police peut sanctionner les entreprises qui violent l'ordre administratif. En plus, il y a des sanctions pénales contre le refus de l'inspection sur place, la violation d'obligation de déclaration, la violation d'obligation de mesure et d'enregistrement et le faut report.

Si la matière nuisible contrôlée entre dans une zone de l'eau publique ou de l'eau souterraine par l'accident, l'entreprise doit prendre des mesures d'urgence. Et ultérieurement, elle doit déclarer les circonstances de l'accident et des mesures.

4.4. Processus d'exécution en réalité

Dans la loi de contrôle de pollution de l'eau, comme la mesure contre violation de norme de l'effluent industriel des eaux, il y a l'ordre administratif et la sanction pénale avec l'intervention directe de la police. Les services de l'administration se chargent le premier et les services de la police judiciaire se chargent ce dernier.

4.4.1. Exécution par administration

Officiellement, les pouvoirs qui sont définis par la loi de contrôle de pollution de l'eau sont sous la responsabilité de gouverneur⁷. Mais en pratique, des pouvoirs, par exemple l'inspection sur place et la direction administrative sont délégués au chef de service de santé publique. Donc, dans la plupart de cas, c'est l'employé du service voit ordinairement avec l'entreprise.

La plupart de violation de normes se sont éclairées par prélèvement de l'eau en cas de l'inspection sur place. L'entreprise est obligée de mesurer et d'enregistrer la qualité de l'évacuation. Mais normalement, on ne trouve pas l'inscription de violation, par la référence d'enregistrement, à l'occasion de l'inspection. C'est pourquoi, l'administration ferme les yeux sur la violation avant de l'inspection en raison de la difficulté de prouver l'infraction passée, en dépit de l'enregistrement douteux.

La réaction de l'administration est différente pour la transgression de normes de l'effluent industriel des eaux concernant la santé et pour celle de la conservation de milieu de la vie. Pour la première, malgré aujourd'hui il n'y a plus beaucoup, l'État donne, sans préambule, l'ordre administratif, par exemple l'ordre d'arrêt d'évacuation. Aussitôt après l'exécution du système de contrôle d'effluent, il y avait beaucoup de violation contre normes concernant la santé. Cependant, récemment, le nombre de la dérogation contre ce groupe de normes est diminuée, grâce à l'amélioration de conscience d'entrepreneur sur la pollution et l'aménagement d'équipement. La plupart de violation sont des dérogations contre la norme concernant la conservation de milieu de la vie. Dans ce cas, d'abord, l'État prend la direction administrative. En général, l'administration commence par effectuer une direction qui est considérée peu stricte. Si

⁷ Y compris le maire de la ville de décret. La ville de décret est désignée par la loi de l'autonomie locale. Pour être désigné, la ville doit avoir une population plus de 500 000. Les villes de décret ont des pouvoir comme niveau de département pour traiter la particularité de l'administration de grande ville.

l'entreprise n'accepte pas cette direction, l'administration donne une autre direction qui est un peu plus sévère. Mais, l'on trouve que l'administration a tendance d'éviter la promulgation de l'ordre administratif. Car, premièrement, la violation de normes concernant la conservation de milieu de la vie n'a pas d'influence directe sur le corps humaine. Deuxièmement, l'autorité croit qu'il est approprié de réglementer l'entreprise par la direction administrative, plutôt que l'ordre. En plus, le pouvoir public est négatif de casser la relation d'entente avec la firme. En pratique, l'autorité ne donne pas l'ordre administratif, si elle ne croit pas que l'entreprise obéit certainement.

4.4.2. Exécution par police

Sous le système direct de sanction, la police peut intervenir directement, contre violation de normes, sans attendre la violation contre l'ordre administrative. Dans ce cas, elle travaille indépendamment de l'administration. Au contraire de l'exécution par administration, s'il n'y a pas de mandat, la police n'a pas le droit d'entrer dans le terrain de l'usine pour effectuer l'inspection sur place. Donc pour avoir le prélèvement d'effluent, elle doit entrer dans le fleuve et extraire des rejets par le bout de tuyau d'écoulement des eaux. Les informations sur l'établissement et les normes sont gardées par l'administration, donc pour les savoir, la police est obligée d'y consulter.

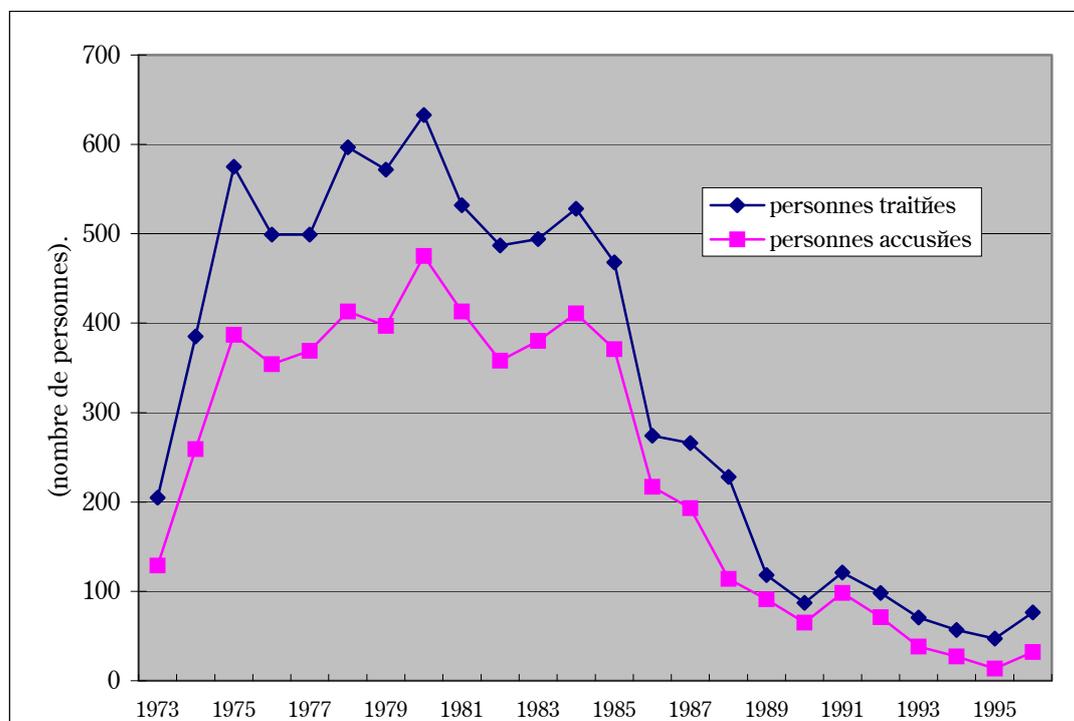
Normalement, l'entreprise doit être punie, quand le taux de matière contrôlée dans son évacuation dépasse la norme, même si l'écart entre le taux d'observé et celui de norme était très peu. Mais en pratique, la police ne traite pas la transgression contre norme machinalement. Elle procède à l'arrestation de pollueur, si elle croit que les conditions requises à punir sont remplies, en plus de la violation de norme. Les éléments de ces conditions ne sont pas communs dans tout le pays, mais on peut énumérer des exemples suivants ; (1) les matières violées, (2) le degré de violation, (3) les violations passées de violateur, (4) les circonstances de mesure administrative et l'attitude de violateur, (5) le caractère de l'acte, (6) la relation avec la mafia japonaise, (7) l'influence sur l'environnement naturelle, (8) l'influence sur la société, etc.

Au Japon, contre violation de contrôle de la qualité de l'environnement, il existe beaucoup de règles de la punition pénale, non seulement sur la qualité de l'eau, mais aussi sur les autres

domaines de l'environnement. Par exemple, les articles 30, 31, 32, 33, 34 et 35 de la loi de contrôle de pollution de l'eau définissent des punitions pénales. Mais en pratique, ces articles ne sont presque pas appliqués au violateur. Parce que, la loi définit l'amende même pour la violation très légère. Comme cette transgression est faible, l'autorité et l'entrepreneur n'ont pas de conscience que c'est un crime, la police ne s'occupe non plus ce genre de violation légère. En plus, le nombre de ce type d'infraction est énorme, donc il est impossible que la police prenne la mesure pour tous.

Le graphique 5 exprime le nombre de personnes traitée et accusée par le parquet contre la violation de normes de la loi de contrôle de pollution de l'eau. Dans des années 1970, le nombre est élevé. En 1980, le nombre de personnes traitées et celui d'accusées atteignent la valeur maximum, le premier est 633 et ce dernier est 475. Mais, après avoir ces valeurs, on peut trouver clairement une tendance de la diminution. En 1995, le nombre de personnes accusées est seulement 13.

Graphique 5 : Le nombre de personnes traitée et accusée par le parquet contre la violation de normes de la loi de contrôle de pollution de l'eau (1973-1996)



□ source □ p.230, Abe et al, 1998, *Kankyo ho*, Yuhikaku □

Il y a plusieurs raisons que l'administration n'utilise pas de mesures pénales. Normalement, l'autorité peut résoudre les petites violations de normes avec la direction administrative, sans l'utilisation de la punition pénale. Également, elle ne veut pas casser la relation coopérative avec la firme par la promulgation du châtement pénal. En plus, la somme des coûts de processus de la sanction pénale est relativement lourde pour l'administration. Par exemple, si une firme n'obéit pas à un ordre administratif de traitement de produit chimique qui abîme la qualité de l'eau, l'administration doit effectuer ce traitement avec son propre budget, juridiquement, elle peut ultérieurement demander de payer ces coûts de dépollution au pollueur, mais en pratique, il ne paie pas. En outre, l'autorité ne prend pas cette mesure en raison de l'inexistence d'expérience de la personne chargée ou de l'absence de précédent à suivre. Dans la plupart de collectivité locale, il n'y a presque pas d'échange d'information ou d'œuvre commune entre la police et l'administration.

Dans l'article qui définit la sanction pénale, la réclusion et l'amende sont écrit parallèlement. Mais en pratique, presque toutes les punitions pénales sont effectuées sous la forme de l'amenda. Le plus souvent, la somme de contravention est de 20 000 yens à 80 000 yens⁸, avec la procédure sommaire. Pour l'entrepreneur, c'est peu. C'est comme un des petits coûts de production. Les grandes entreprises industrielles peuvent l'ignorer. Évidemment, son effet de sanction est très faible, ça ne cause pas le déplacement de fonction de coût de production : le montant d'amenda est négligeable pour la firme. C'est la tendance générale de punition contre violation de normes, non seulement par la loi de contrôle de pollution de l'eau, mais aussi par les autres lois de l'environnement.

5. Conclusion

Dans l'histoire de la pollution au Japon, malheureusement, il y avait plusieurs affaires environnementales mortelles. Le développement de la loi de l'environnement national est réalisé après de l'institution des mesures de collectivités locales, pour aider des victimes qui sont laissées tombées par l'État. Cette tendance retardée du gouvernement continue jusqu'à aujourd'hui.

⁸ Si on suppose que 1Lv égale à 80 yens, c'est de 250Lv à 1000Lv.

Après des processus juridiques des événements majeurs de pollution, l'État a finalement commencé de prendre des mesures fondamentales pour résoudre le problème de la pollution ; l'installation de l'Agence de l'environnement, l'établissement de la loi-cadre pour pollution environnementale, etc. Mais, quand même, pendant long temps, pour le gouvernement japonais, le développement économique avait la priorité plutôt que la conservation de la santé et le milieu de la vie des habitants de zone industrielle. Cependant, heureusement, la réglementation est développée par l'introduction des mesures plus stricte. Par exemple, le changement de système de contrôle dans la zone désignée à celui qui entre en vigueur dans tout le pays, l'introduction de contrôle de la quantité totale de rejet.

Il existe plusieurs méthodes de protection de la qualité de l'eau. Mais, on utilise surtout la méthode par norme et subvention, plutôt que redevance. Il y a des méthodes par justice. La justice effectue implicitement, avec l'idée de la limite tolérable et le seuil d'interdiction, des jugements économique. Mais pour utiliser cette idée, la victime doit introduire une instance.

Aujourd'hui, il y a deux lois qui contrôlent la qualité de l'eau ; la loi-cadre environnementale et la loi de contrôle de pollution de l'eau. La première définit la norme de l'environnement de l'eau, et cette dernière définit la norme de l'effluent industriel des eaux. Cependant, l'entreprise n'est pas obligée d'obéir la norme de l'environnement. Par contre, elle doit respecter la norme de l'effluent industriel des eaux.

Il y a deux types de norme, la norme concernant la santé et celle concernant la conservation de milieu de la vie. Contre la violation de la norme concernant la santé, l'administration et la police prennent des mesures strictes rapidement. Mais, par contraste, contre la transgression de norme concernant la conservation de milieu de la vie, souvent, on n'effectue pas des mesures. La loi de l'environnement définit la sanction pénale. Mais elle n'est pas utilisée fréquemment. Même si on l'effectue, c'est sous la forme d'amenda qui est très faible. L'administration préfère prendre la direction à l'ordre ou la sanction pénale.

Au Japon, il n'y a pas de système de taxe sur le rejet d'effluent d'usine. Dans loi-cadre

environnementale, ce type de mesure est noté comme un des articles à étudier, mais la loi ne définit pas son utilisation concrète. Cependant, le Japon a réussi de diminuer la grande partie de pollution d'origine industrielle.

À la place de la loi-cadre pour pollution environnementale, en 1993, la loi-cadre environnementale a été établie. C'est effectué pour prendre des mesures contre pollutions non industrielles et problèmes environnemental au niveau de la Terre. Nous pouvons conclure qu'avec cette loi, il est possible de prendre des mesures non seulement pour le Japon mais aussi pour la Terre, sous la coopération internationale. Et plus, en janvier 2000, le ministre de l'environnement est installé, à la place de l'Agence de l'environnement. Son pouvoir politique et la somme de budget sont augmentés. La politique sur le contrôle de qualité de l'environnement est en plein développement.