pollution
L'expérience du japon

Sadanori YAMANAKA

Ministre
chargé des Affaires générales
auprès du Premier ministre
du Japon,
M. Sadanori Yamanaka
a écrit cet article spécialement
pour la revue « 2000 ».
Il y expose les diverses mesures
prises par le gouvernement
japonais pour lutter
contre les pollutions.
Le Japon, très densément peuplé,
est un test important
pour l'Europe qui cherche
à éviter la dégradation
de son style
et de son cadre de vie.

Le problème de la pollution se pose aujourd'hui de façon aiguë dans le monde entier et apparaît d'une importance capitale pour la survie de l'humanité en cette deuxième moitié du vingtième siècle.

La solution de cette question « planétaire » requiert que tous les peuples du monde mettent en commun leur sagesse.

Dans ces circonstances, la décision prise par le gouvernement français de créer un nouveau ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement et d'opérer une réforme des structures administratives afin de mettre en œuvre une politique vigoureuse dans ce domaine, me paraît particulièrement opportune. De surcroît, le fait que cet important secteur soit confié à un homme jeune et dynamique, ayant déjà occupé de lourdes responsabilités dans la vie politique, montre à l'évidence la ferme volonté des autorités françaises de lutter efficacement contre la détérioration de l'environnement ; j'en suis profondément impressionné.

La moitié de la population vit dans les villes

Si le problème de la pollution se pose de multiples manières selon les conditions géographiques et historiques de chaque pays, il revêt au Japon des formes très particulières, dues au rapide développement économique qui s'est réalisé sur un territoire exigu et à la concentration de la population dans les grandes villes qui s'est poursuivie à un rythme accéléré.

Ainsi, sur une superficie totale de 370 000 km², les plaines situées à moins de 100 m d'altitude n'occupent que 110 000 km², soit moins du tiers du territoire national. En outre, la concentration démographique est extrêmement forte, car 48 % de la population habitent dans les agglomérations urbaines qui ne représentent que 1,2 % de l'ensemble du territoire. C'est dans ces conditions qu'une expansion économique au taux annuel moyen supérieur à 10 % s'est poursuivie depuis 1955, ce qui a créé des difficultés toutes particulières pour la sauvegarde de l'environnement, qu'il s'agisse de l'air ou de l'eau.

La cause fondamentale de la dégradation de l'environnement réside dans la destruction de l'équilibre entre les hommes et la nature, provoquée par la saturation de la capacité d'épuration dont la nature est dotée, par les activités économiques de l'industrie et la vie quotidienne de la population. C'est pourquoi, pour résoudre le problème de la pollution, il est important de connaître le processus suivant lequel sont produites les nuisances et de prendre des mesures pour les éliminer à la source. Dans cette perspective, si les investissements d'infrastructure sociale, pour augmenter le nombre des équipements d'assainissement ou de traitement des déchets industriels, s'imposent bien entendu, la mise au point de mesures à long terme, dans le cadre d'un plan global sur l'aménagement du territoire national, qui devra également prévoir la reconversion de l'industrie, apparaît d'une importance capitale.

Fontaine à oxygène à Tokyo ▶

素自動販売器

Le gouvernement japonais a élaboré un « Nouveau plan général de l'aménagement du territoire » qui devrait être réalisé d'ici à 1985, dont l'objectif est de créer un cadre de vie permettant à l'homme de s'épanouir, en mettant en œuvre des plans de développement régionaux pour que chaque partie du pays puisse tirer le meilleur parti de ses ressources propres, et en poursuivant l'amélioration de l'environnement, aussi bien dans les villes qu'à la campagne, pour assurer la sécurité et l'agrément de la vie des Japonais. Ce document, qui s'attache à réaliser l'harmonie entre l'homme et la nature ainsi que l'utilisation optimale des ressources nationales, constitue en même temps un plan directeur pour effectuer, d'une façon prospective et efficace, les investissements d'équipements collectifs, qui sont appelés à s'accroître dans les années à venir ; il joue également le rôle de guide vis-à-vis des investissements privés.

Des mesures législatives sévères

Sur la base de la « Loi fondamentale pour la lutte contre la pollution », promulguée en août 1967, qui énonce que des mesures devront être prises contre les nuisances afin de protéger la santé de la population et de sauvegarder le cadre de vie, le gouvernement japonais a consenti un effort systématique pour la mise en place d'une série de textes législatifs destinés à la sauvegarde de l'environnement.

La « Loi fondamentale » :

— définit les responsabilités respectives des entreprises, de l'Etat, des collectivités locales et de la population en matière de lutte contre la pollution ;

— prévoit, en ce qui concerne les pollutions de l'air, des eaux et le bruit, la définition (à titre d'objectifs que l'administration sera tenue de respecter), de « normes de qualité de l'environnement » (*environmental quality standards*), et stipule que toutes les mesures qui seront prises en vue d'empêcher la production de nuisances devront permettre le respect de ces « normes » ;

— prévoit, pour les zones classées, que les collectivités locales devront élaborer des plans de lutte contre la pollution.

Elle comporte, en outre, des dispositions relatives à l'aide aux victimes des nuisances, à la modalité de la prise en charge par les entreprises des frais afférant aux travaux nécessaires pour empêcher la production de nuisances, et à des facilités financières que les pouvoirs publics pourront accorder dans ce domaine. Elle prévoit, enfin, la création d'une Conférence et d'un Conseil consultatif pour la lutte contre la pollution.

Depuis la mise en vigueur de cette « Loi fondamentale », des textes comme la « Loi pour la prévention des pollutions atmosphériques », la « Loi relative au contrôle des bruits » et les lois pour la préservation de la qualité des eaux ont été adoptés pour, conformément à l'esprit de la « Loi fondamentale », contrôler à leur source les différentes nuisances. D'autre part, une « Loi relative aux modes de règlements des conflits provoqués par les nuisances » et une « Loi spéciale portant sur les mesures de secours pour les victimes de la pollution » se sont ajoutées à la panoplie législative contre la dégradation de l'environnement. Enfin, des « normes de qualité de l'environnement » ont été fixées en ce qui concerne les nuisances produites par les oxydes de soufre et le monoxyde de carbone ainsi que les pollutions des eaux. Elles ont permis aux pouvoirs publics de mener une politique cohérente pour le renforcement des équipements et le développement des techniques pour la lutte contre les nuisances, et d'inciter les industriels à utiliser les carburants à faible teneur en soufre.

Néanmoins, le problème de la pollution ne fait que devenir de plus en plus complexe : on assiste ces derniers temps à l'apparition de nouveaux types de nuisances, tels que la pollution de l'air par le plomb due au gaz d'échappement des voitures automobiles, la contamination des sols par le cadmium et les nuisances produites par les déchets industriels.

Pour faire face à cette situation, le gouvernement japonais a proposé, à la session extraordinaire de la Diète réunie à la fin de 1970, de réviser profondément la « Loi fondamentale », pour qu'il apparaisse clairement que l'objectif de ce texte consiste à sauvegarder en priorité les conditions de la vie des Japonais. Des modifications ont également été apportées, dans le sens du renforcement du contrôle et de l'élargissement des zones classées, aux différents textes relatifs à la prévention de la pollution atmosphérique, de la contamination des eaux et au contrôle des bruits. En outre, en même temps que l'amendement de la « Loi fondamentale », ont été instituées de nouvelles lois concernant le traitement des ordures et la lutte contre la contamination des sols. Il a été également précisé, par de nouvelles dispositions législatives, que les chefs d'entreprises devront dorénavant prendre à leur charge totalité ou partie des frais qui seraient engagés par les collectivités locales à titre de la lutte contre les nuisances. Enfin, une loi spéciale a été promulguée pour frapper les « crimes de nuisances » menaçant la santé humaine. Au total, quatorze textes ont été, soit amendés, soit institués, pour permettre de prendre les mesures immédiatement nécessaires pour la sauvegarde de l'environnement.

Les inconvénients de la "révolution énergétique"

La « révolution énergétique », qui a détrôné le charbon au profit du pétrole, et le progrès de la « motorisation » ont été, au Japon, les principales causes de la détérioration de la situation en ce qui concerne la pollution atmosphérique. Pour combattre ce type de nuisances, la « Loi pour la prévention de la pollution de l'air » prévoit des mesures de contrôle sur les fumées, la suie et les poussières produites par les usines ainsi que sur les gaz d'échappement des voitures, en définissant des « normes » pour leurs teneurs en monoxyde de carbone et en hydrate de carbone. D'autres moyens de lutte sont également mis en œuvre : ainsi, un plan favorisant l'utilisation de carburants à faible teneur en soufre est mis à exécution, de même, les industriels sont incités à installer des dispositifs particuliers comme ceux de dépoussiérage des fumées ou à construire des cheminées collectives.

Egouts : une situation dérisoire

Pour combattre la pollution des eaux publiques, fleuves et rivières, lacs et eaux côtières, le gouvernement japonais a établi, aux termes de la « Loi pour la préservation de la qualité des eaux », les

normes applicables sur toutes les eaux publiques pour imposer des limites aux effluents liquides, normes dont le dépassement est passible de poursuites judiciaires.

Les pouvoirs publics consentent également des efforts particuliers pour améliorer le système d'assainissement et favoriser la création de centres privés de traitement des ordures. Ils entreprennent, en même temps, des travaux de dragage afin d'épurer les cours d'eau déjà pollués.

L'extension des égouts reste encore assez faible au Japon : 24 % par rapport à la superficie urbanisée à la fin de l'année 1970.

Même si l'on tient compte des conditions géologiques particulières du Japon, où les montagnes ont souvent des versants abrupts et les rivières un débit très rapide, cette situation apparaît dérisoire au regard de celle qu'on constate à Paris, dont le système d'égouts est le résultat d'investissements anciens en matière d'infrastructures sociales. Conscients de l'importance primordiale que représente l'amélioration des équipements d'assainissement pour la lutte contre la pollution des eaux, les pouvoirs publics japonais ont élaboré le « Troisième plan de cinq ans » qui, commençant en 1971, devra doter d'égouts au moins 40 % des surfaces urbaines en 1975.

Enfin, dans le cadre de la lutte contre la contamination des eaux, des études sont poursuivies sur le problème des effluents thermiques qui seraient rejetés par les centrales nucléaires, afin de permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées dès qu'il sera nécessaire.

Les parcs naturels : 10 % du territoire national

Les conditions géologiques et climatiques de l'archipel nippon, comme les espèces animales et végétales qui y vivent, dotent ce pays de paysages particulièrement beaux. Pour protéger ce milieu naturel et en tirer le meilleur parti, des « Parcs naturels » sont créés en vertu d'une loi spéciale qui prévoit l'établissement de zones classées à l'intérieur de ces Parcs suivant le degré de protection qui s'impose.

Actuellement, la superficie totale des Parcs naturels occupe 10 % du territoire national.

La « Loi sur les forêts » permet la désignation de « forêts protégées », afin de défendre le territoire, de sauvegarder les ressources en eau et de préserver les sites. Enfin, les animaux et les oiseaux sauvages sont également placés sous la protection d'une loi particulière.

Nécessité d'une coordination des actions

Les différents moyens qui viennent d'être décrits ont été, jusqu'à présent, mis en œuvre séparément par les divers ministères concernés. Une telle situation rendait difficile la détermination, pour chaque cas particulier, des responsabilités ; elle comportait également le risque de voir les différentes mesures mises en œuvre de façon incohérente et incomplète. Pour y porter remède, le gouvernement japonais a créé, comme certains autres pays étrangers, à partir du 1er juillet 1971, une Agence d'environnement qui est placée sous l'autorité d'un ministre d'Etat. Elle a pour tâche, non seulement de centraliser toutes les prérogatives, jusqu'à présent partagées entre divers services gouvernementaux, dans le domaine de la lutte contre les nuisances, qu'il s'agisse de l'établissement des « normes » ou de la détection des pollutions, mais aussi, au-delà de cette préoccupation en quelque sorte à court terme, de protéger et préserver l'environnement contre les dangers prévisibles.

L'Agence gouvernementale d'environnement comporte, en plus du cabinet du ministre, quatre grandes directions qui s'occuperont respectivement de la protection de la nature, de la prévention de la pollution atmosphérique, de la préservation de la qualité des eaux et, enfin, des études et de la coordination. D'autre part, un Institut national des études sur le problème des nuisances, un Centre de formation du personnel chargé du contrôle de la pollution, seront annexés à l'Agence qui sera assistée, aussi, d'un Conseil central pour la lutte contre la pollution, d'un Conseil des parcs naturels et d'un Conseil central pour la protection des animaux et des oiseaux.

La création de cette Agence traduit la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une politique globale et vigoureuse pour la protection de l'environnement. Le ministre qui est à sa tête est pourvu du pouvoir d'exprimer son avis au Premier ministre et de demander à celui-ci de faire usage de ses prérogatives afin que les autres membres du gouvernement agissent de concert avec l'Agence. Ainsi est-il possible de souhaiter que la politique cohérente pour la préservation du milieu fasse un jour du Japon un beau pays libéré de toute pollution.

Vers un environnement humain

Pour lutter efficacement contre les nuisances, qui sont devenues aujourd'hui un problème de portée mondiale, il sera utile de promouvoir activement les échanges d'informations, de technologies et d'études à l'échelle internationale.

En tant que membre du Comité préparatoire pour la « Conférence des Nations Unies sur le milieu humain », qui doit avoir lieu en 1972, le Japon participe activement aux travaux de ce Comité. Il poursuit, en même temps, de nombreux échanges d'informations, de connaissances, de savants et d'experts avec différents pays comme les Etats-Unis et la France. Je souhaite sincèrement que le Japon puisse apporter d'utiles contributions à la communauté internationale dans ce domaine.

Je suis convaincu que le développement de nouvelles technologies permettant à l'homme de retrouver un cadre de vie beau et agréable constitue une tâche particulièrement adéquate pour un pays comme le nôtre, où une société hautement industrialisée, avec des activités économiques très intenses, est réalisée et où la population appelle de ses vœux la création d'un environnement humain.

Puisse la coopération entre la France et le Japon, ces deux grandes nations d'Occident et d'Orient, aboutir à d'utiles résultats et contribuer à la collaboration de tous les pays du monde pour la préservation du milieu. Je suis, pour ma part, fermement décidé de continuer à consacrer tous mes efforts à la recherche d'une solution de ce problème planétaire.

S.Y.