

PARTIE I

Chapitre 1

Évolution depuis l'examen de 2002

Dans un contexte économique, social et international en mutation, le Japon est parvenu à réduire certaines pressions environnementales, notamment la consommation énergétique, les émissions atmosphériques, les prélèvements d'eau et la production de déchets municipaux. Toutefois, les émissions de gaz à effet de serre et la production de déchets non municipaux ont augmenté, les pressions se sont accentuées sur la nature et la biodiversité, et la pollution de l'air et de l'eau demeure préoccupante dans plusieurs zones. Le pays a défini un modèle spécifique de société durable, fondé sur une économie sobre en carbone, un cycle rationnel des matières et la conservation de la biodiversité. Ces trois grands piliers figurent dans les plans environnementaux qui ont été approuvés au niveau national et local durant la période examinée. Le Japon a également pris des mesures pour améliorer la coordination interinstitutionnelle et la prise en compte des aspects environnementaux dans la planification sectorielle.

Évaluation et recommandations*

Avant la récession économique de 2008-09, l'économie du Japon s'est caractérisée par une croissance régulière, bien que beaucoup plus faible que celle d'autres pays de la région Asie-Pacifique et de la zone OCDE. Cette phase d'expansion économique a été marquée par une baisse aussi bien de l'intensité énergétique que de l'intensité d'utilisation des ressources. Des progrès ont été réalisés s'agissant de la réduction de certaines pressions environnementales, notamment les émissions atmosphériques, les prélèvements d'eau et la production de déchets municipaux. Cependant, des efforts supplémentaires sont indispensables pour réduire les quantités de déchets non municipaux, gérer les risques associés aux produits chimiques, et s'attaquer à la pollution de l'air et de l'eau dans certaines régions. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté et sont supérieures à l'objectif fixé dans le cadre du protocole de Kyoto. Les pressions exercées sur la nature et la biodiversité se sont aussi accentuées.

Ces dernières années, le pays s'est détourné de son *interprétation strictement environnementale du développement durable* pour adopter une approche plus intégrée, tenant compte des liens d'interdépendance entre la protection de l'environnement, la croissance économique et l'évolution du tissu social. Ces liens occupent une grande place dans le troisième Plan fondamental sur l'environnement adopté en 2006 et dans la Nouvelle stratégie de croissance de 2009. La Stratégie pour une société durable de 2007 définit les grands axes du modèle de société durable du Japon : économie sobre en carbone, cycle rationnel des matières et harmonie avec la nature. Il n'existe cependant aucune institution spécifiquement chargée de coordonner la politique gouvernementale sur le développement durable. Si des mécanismes sont en place pour assurer la coordination des mesures, *l'élaboration intégrée des politiques demeure difficile*, les ministères et autorités locales s'intéressant principalement à la mise en œuvre de leurs plans sectoriels et locaux respectifs.

Conformément aux recommandations formulées par l'OCDE dans l'examen des performances environnementales publié en 2002, le Japon a renforcé ses procédures d'évaluation afin d'*assurer la transparence de la réalisation des plans environnementaux*. Le ministère de l'Environnement et son principal organe consultatif, le Conseil central pour l'environnement, établissent chaque année un bilan des progrès réalisés, dont les résultats sont mis à la disposition du public. Ces examens ne mesurent cependant pas suffisamment le rapport *coût-efficacité de la panoplie des mesures* mises en œuvre. Dans bien des cas, ce sont des considérations autres que l'efficacité et l'efficience qui guident les décisions des pouvoirs publics, souvent à partir d'un choix limité d'options. Il serait aussi utile que l'administration environnementale du Japon renforce davantage l'indépendance de ses organes consultatifs.

* L'évaluation et les recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales lors de sa réunion du 4 mai 2010.

Recommandations

- Clarifier les liens et les priorités entre les différents plans sectoriels et les plans fondamentaux sur l'environnement.
- Renforcer la coopération interinstitutionnelle, afin d'assurer une intégration plus efficace et cohérente des politiques sectorielles et environnementales à tous les échelons de l'administration.
- Améliorer l'évaluation des politiques environnementales en donnant plus de poids à l'analyse économique *ex ante* et *ex post* et en renforçant l'indépendance des organes consultatifs.

1. Principales évolutions socio-économiques

1.1. Structure et performances économiques

Le Japon est la deuxième économie de la zone OCDE¹ et joue un rôle important dans les échanges mondiaux. Après la « décennie perdue » des années 90, période prolongée de stagnation économique et de pressions déflationnistes, un redressement s'est amorcé au début des années 2000, sous l'impulsion des exportations. Cependant, entre 2000 et 2008, le taux de croissance économique du pays a été bien inférieur à la moyenne OCDE (tableau 1.1). Le ralentissement économique mondial de 2008 et la hausse simultanée de la valeur de la monnaie japonaise ont brutalement réduit le volume des exportations. Éprouvée par un fléchissement de 1.2 % en 2008 et de 5.2 % en 2009, l'économie japonaise a été entraînée dans la plus forte récession depuis la Seconde Guerre mondiale (chapitre 2). Le mouvement s'est inversé fin 2009, grâce à un rebond des exportations et à une relance budgétaire qui ont limité les effets négatifs de la baisse de l'emploi et des salaires sur la demande intérieure (OCDE, 2009a).

Industrie

Au Japon, par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les industries manufacturières occupent une plus grande place dans l'économie, malgré la croissance du secteur des services. Si l'activité industrielle a généré près de 30 % du PIB en 2007, ce qui correspond à la moyenne OCDE, le secteur manufacturier représentait à lui seul 21.6 % (alors que la moyenne OCDE est estimée à 17.5 % environ). Globalement, la production industrielle a augmenté entre 2000 et 2008 (tableau 1.1). Le Japon est l'un des plus grands exportateurs de marchandises. Les industries de haute et moyenne-haute technologie, telles que le matériel de transport, l'électronique et la chimie, forment la plus grande part des biens manufacturiers et des exportations². Des secteurs plus traditionnels comme la sidérurgie et la métallurgie jouent également un rôle déterminant. Le Japon figure parmi les principaux exportateurs de biens à forte intensité technologique, bien que sa part ait fortement diminué dans les exportations technologiques de la zone OCDE (OCDE, 2007).

Agriculture

La production agricole a continué de reculer durant la période examinée, tout comme la part de ce secteur dans l'économie, qui est passée de 1.8 % à 1.5 % du PIB entre 2000 et 2007 (tableau 1.1). Le Japon cultive surtout du riz et des fruits et légumes. C'est le principal importateur mondial net de produits agricoles et ligneux. L'agriculture est très protégée au

Japon. Le soutien accordé au secteur a diminué, même s'il reste le plus élevé des pays de l'OCDE. Par ailleurs, les subventions agricoles sont pour la plupart liées aux niveaux de production, au risque de porter atteinte à l'environnement (chapitres 2 et 7).

Tableau 1.1. **Évolutions socio-économiques et pressions environnementales**

	Japon (évolution en %, 2000-08)	OCDE (évolution en %, 2000-08)
Principales tendances économiques		
PIB ^a	10.6	18.5
Consommation finale privée ^a	9.2	20.0
Production agricole ^b	-2.0	..
Production industrielle ^c	5.5	10.3
Transport routier^b		
Transport de marchandises ^d	10.8	..
Voitures particulières ^e	-2.3	..
Parc de véhicules	9.9	15.0
Énergie		
Approvisionnements totaux en énergie primaire	-5.1	3.5
Consommation finale totale d'énergie ^b	-0.8	4.6
Intensité énergétique	-18.2	-26.1
Approvisionnement en énergies renouvelables	-7.7	18.8
Principales tendances sociales		
Population	0.6	5.6
Espérance de vie à la naissance ^b	1.7	..
Indice de vieillissement ^f	37.9	18.9 ^b
Taux de pauvreté ^g	8.8	..
Chômage	-15.9	-0.6
Principales pressions environnementales		
Pollution^b		
Émissions de CO ₂ dues à la consommation d'énergie ⁱ	4.7	4.1
Émissions de SO _x	-15.3	-20.4
Émissions de NO _x	-8.0	-15.3
Utilisation des ressources		
Prélèvements d'eau ^h	-4.1	..
Déchets municipaux ^b	-7.3	-5.3
Déchets des industries manufacturières ^b	14.5	..
Intensité matérielle ^h	-18.2	-8.2
Utilisation d'engrais azotés ^b	11.2	7.6
Utilisation de pesticides ^j	-20.7	..

a) En USD, aux prix et PPA de 2005.

b) Jusqu'en 2007.

c) Industries extractives, industries manufacturières, production et distribution de gaz, d'électricité et d'eau.

d) En tonnes-kilomètres.

e) En passagers-kilomètres.

f) Nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de moins de 15 ans.

g) Part de la population dont le revenu est inférieur à 40 % du revenu médian, après impôts et transferts. Entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000.

h) Jusqu'en 2005.

i) Approche sectorielle ; soutages maritimes et aéronautiques non compris.

j) Jusqu'en 2006.

Source : OCDE, Direction de l'environnement ; OCDE-AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932318927>

Énergie

Parallèlement à la croissance de l'économie et de la production industrielle entre 2000 et 2007, la *consommation finale totale (CFT) d'énergie* et les *approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP)* ont diminué de 1 % au Japon. En 2008, la consommation énergétique a enregistré une baisse spectaculaire par suite de la crise économique (tableau 1.1). Avec une part de quelque 30 %, l'industrie l'emporte dans la CFT au Japon. La consommation d'énergie de ce secteur est demeurée plus ou moins stable, en raison des investissements consacrés à l'efficacité énergétique dans certaines activités manufacturières. Toutefois, l'augmentation de la consommation d'électricité des secteurs résidentiel et commercial est préoccupante. *L'intensité énergétique (ATEP par unité de PIB)* a diminué au Japon, dans une moindre proportion toutefois que dans beaucoup d'autres pays, et se situe parmi les plus faibles de la zone OCDE (tableau 1.1). Comme dans la plupart des pays membres, les combustibles fossiles assurent l'essentiel des ATEP. Les sources *renouvelables*, soit avant tout l'hydroélectricité, sont relativement peu importantes dans les approvisionnements énergétiques (chapitre 5).

Transports

Le Japon dispose de réseaux de transport très développés. Son intégration croissante dans les échanges régionaux en Asie de l'Est a suscité un intense trafic aérien et maritime. La route n'en reste pas moins le principal mode de *transport de marchandises*, et le volume correspondant (en tonnes-kilomètres) a progressé au même rythme que l'économie (tableau 1.1). Toutefois, les améliorations logistiques ont orienté à la baisse les distances parcourues et le volume du trafic de marchandises (en véhicules-kilomètres). Par ailleurs, à l'inverse de la plupart des pays de l'OCDE, l'utilisation de la voiture particulière pour le *transport de voyageurs* tend à diminuer depuis le début des années 2000. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance, à commencer par la hausse des prix des carburants (chapitre 5). Le parc de voitures particulières a augmenté moins vite au Japon que dans les autres pays de l'OCDE et reste inférieur à la moyenne (tableau 1.1). Toutefois, d'importantes différences sont à signaler entre les grandes zones métropolitaines, où la fréquentation des transports publics a progressé en réduisant la part de l'automobile, et les petites villes et zones rurales (MLIT, 2008). Dans celles-ci, les voyageurs sont de plus en plus tributaires de la voiture particulière, du fait que bon nombre d'installations publiques et d'activités culturelles sont réimplantées dans des zones suburbaines.

1.2. Contexte social

Le Japon compte plus de 128 millions d'habitants et affiche une *densité de population* parmi les plus élevées du monde, soit 338 habitants au kilomètre carré, qui dépasse de loin la moyenne OCDE. Les Japonais vivent plutôt dans les plaines côtières, si bien que la densité de population varie grandement selon les régions. Les faibles taux de natalité et d'immigration se sont traduits par une *lente dépopulation*, en particulier dans les zones rurales (tableau 1.1). Parallèlement, le nombre de ménages a augmenté, d'où certaines conséquences en termes de consommation d'énergie et de ressources³. S'ajoute le *vieillessement rapide* de la population japonaise. L'espérance de vie à la naissance est nettement plus élevée que la moyenne OCDE et continue de s'allonger (tableau 1.1). Dans l'ensemble, les indicateurs de santé sont excellents pour la population du pays.

Le taux de *chômage* demeure faible par rapport aux chiffres de l'OCDE, même s'il est monté à 5 % en 2009 en raison du ralentissement économique (chapitre 2). Le taux d'activité des femmes va en augmentant. Le nombre croissant de travailleurs non réguliers aggrave les inégalités de revenu et la pauvreté⁴. Le taux de *pauvreté* a grimpé de 9 % environ durant la décennie écoulée, pour atteindre un niveau relativement élevé par rapport à la moyenne OCDE (tableau 1.1).

Les Japonais se montrent de plus en plus sensibles aux problèmes d'environnement (chapitre 3). Ainsi, lors de récents sondages d'opinion, 98 % des personnes interrogées ont déclaré être informées, à des degrés divers, sur le changement climatique. Cette prise de conscience se manifeste plus souvent que dans le passé par des actions concrètes, menées notamment pour réduire les déchets, accroître le recyclage et économiser l'énergie.

2. Principales pressions environnementales

L'archipel japonais comprend quatre grandes îles et des milliers de petites îles (encadré 1.1). Les forêts couvrent plus des deux tiers du pays, tandis que les terres arables représentent 13 % seulement de la superficie émergée et sont soumises à une culture intensive (graphique 1.1). La plupart des industries, des activités agricoles et des habitants sont concentrés dans les plaines et bassins côtiers.

Nature et biodiversité

Les conditions climatiques très variées du Japon contribuent à la diversité de la végétation et de la faune sauvage (encadré 1.1). Toutefois, les pressions s'accroissent sur la biodiversité. Une proportion relativement grande d'espèces de faune et de flore est menacée par la dégradation et la fragmentation des habitats, ainsi que par les espèces allogènes envahissantes (graphique 1.1). Les zones protégées répertoriées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) couvrent moins de 6 % du territoire, soit un faible pourcentage par rapport au reste de l'OCDE, et le Japon n'en a guère désigné de nouvelles ces dernières années (chapitre 7). Les côtes découpées, ponctuées de nombreuses baies, et les petites îles expliquent que les organismes marins abondent au Japon. Mais seules quelques zones marines bénéficient d'une protection. La consommation de poisson par habitant est l'une des plus élevées parmi les pays de l'OCDE. Malgré un recul de la production halieutique, le Japon arrive au deuxième rang mondial en termes de captures (graphique 1.1). L'agriculture pèse aussi fortement sur la biodiversité. L'utilisation d'engrais et de pesticides par km² de terres agricoles reste bien supérieure aux moyennes OCDE (chapitre 3).

Eau

Les prélèvements d'eau ont diminué au cours de la période considérée, suivant en cela les évolutions de la population, de la production agricole et des zones irriguées (graphique 1.1). Le chiffre par habitant, soit 650 mètres cubes, est inférieur à la moyenne OCDE, mais place le Japon largement au-dessus d'un grand nombre de pays membres, notamment en Europe. En termes bruts, les prélèvements d'eau douce représentent environ 20 % des ressources en eau disponibles, ce qui correspond à un stress hydrique modéré. La qualité des cours d'eau japonais s'est améliorée dans l'ensemble, grâce à l'extension des réseaux d'assainissement. Toutefois, les lacs et les eaux côtières pâtissent toujours de fréquentes proliférations d'algues dues à la persistance d'une charge élevée en éléments nutritifs d'origine agricole et des rejets provenant de petites stations d'épuration et installations industrielles (chapitre 3).

Encadré 1.1. Contexte physique

Le Japon est un *archipel de quelque 6 800 îles*. Les plus grandes sont, par ordre d'importance, Honshu, Hokkaido, Kyushu et Shikoku. Ces quatre îles représentent 98 % de la superficie émergée totale du pays, soit 378 000 km² environ. Le pays s'étend du 25^e au 45^e degrés de latitude Nord, sans frontière terrestre, et compte approximativement 35 000 kilomètres de côtes. Il est occupé aux deux tiers par des montagnes et terrains vallonnés ; certaines montagnes de Honshu dépassent 3 000 mètres d'altitude, à commencer par le célèbre mont Fuji. Les zones accidentées et montagneuses sont cultivées jusqu'aux limites du possible. Le Japon est très *exposé à l'activité sismique*. Il a subi un cinquième environ des tremblements de terre de magnitude 7 enregistrés sur la planète entre 1997 et 2006.

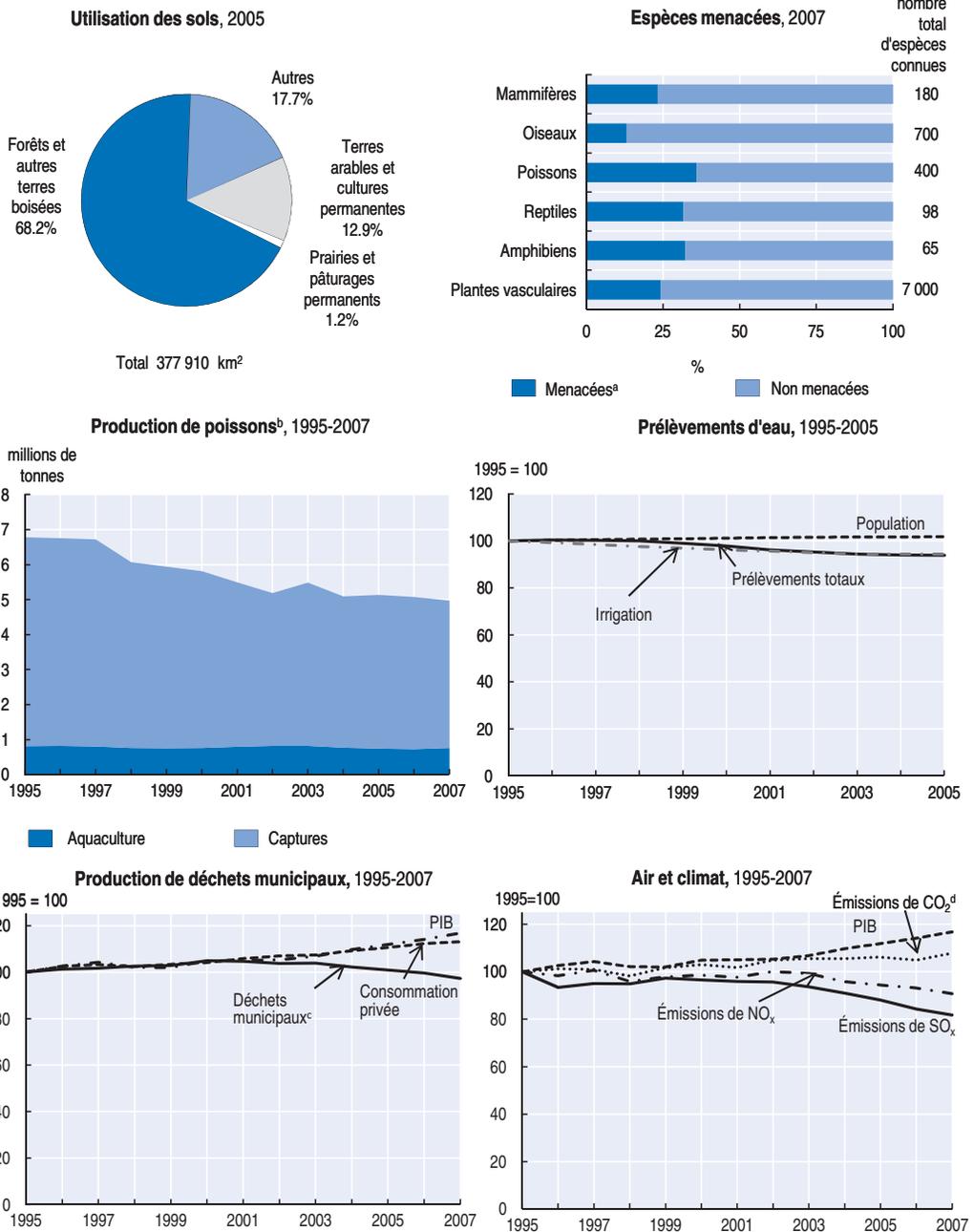
Sa forme étirée, son relief montagneux et la proximité de la zone de mousson asiatique confèrent au Japon des *conditions climatiques très diversifiées accompagnées d'importantes variations saisonnières*. L'île de Hokkaido connaît des hivers longs et des chutes de neiges fréquentes, tandis que les îles autour d'Okinawa, au sud, bénéficient d'un climat subtropical. L'île centrale de Honshu se caractérise par des hivers rigoureux et des étés chauds et humides. Les précipitations annuelles varient aussi grandement selon les régions et les saisons. Ces dernières années ont été marquées au Japon par une recrudescence des *phénomènes climatiques extrêmes*, parallèlement à un accroissement général des épisodes de fortes précipitations. Le risque d'inondations augmente d'autant, et d'importantes répercussions s'ensuivent dans un pays où la population, les infrastructures et les biens tendent à se concentrer dans les zones côtières et où beaucoup des principales baies se trouvent au-dessous du niveau de la mer.

Le fait que le Japon couvre plusieurs degrés de latitude a également pour corollaire une *grande diversité de la flore*. La végétation va de subtropicale à tempérée et tempérée froide, voire alpine. Les îles du nord et du centre se prêtent à des forêts composées aussi bien de feuillus et conifères à feuillage persistant que de feuillus à feuilles caduques. Il existe des forêts subtropicales humides dans les îles du sud-ouest. Les forêts naturelles représentent la moitié environ de la superficie totale, le reste correspondant à des forêts secondaires ou plantées.

La *faune sauvage* du Japon est très diversifiée. Les îles du sud sont habitées par des animaux tropicaux comme la roussette et l'aigle serpenteur, auxquels s'ajoute le chat sauvage d'Iriomote (présent uniquement dans l'île d'Iriomote – Iriomotejima). Dans les îles principales vivent des espèces telles que le cerf sika, le canard mandarin et le faisan scintillant. On y trouve aussi le macaque japonais, seul primate indigène du pays. Deux espèces d'ours sont recensées au Japon : l'ours brun – higuma – attesté seulement dans l'île de Hokkaido, et l'ours noir d'Asie, plus petit. Les mers du pays recèlent une abondante faune marine, englobant des phoques, lions de mer, baleines et marsoins. Certaines espèces halieutiques commerciales, notamment le thon, la sardine et le calamar, jouent un rôle économique et social important au Japon.

Le pays est relativement pauvre en *ressources naturelles*. S'il peut couvrir ses besoins en magnésium, en or et en argent, il doit importer un large éventail de ressources minérales : bauxite, cuivre, minerai de fer et coke, entre autres exemples. L'importation représente près de 90 % des approvisionnements en énergie (combustibles fossiles et uranium). Le Japon est aussi un très grand importateur de bois et de produits ligneux, car la production nationale de bois rond répond à moins d'un cinquième de la demande du pays, et de produits de la mer, qui entrent pour une large part dans l'alimentation japonaise.

Graphique 1.1. Principaux indicateurs environnementaux



a) Espèces « gravement en danger », « en danger » et « vulnérables » selon la classification UICN en % des espèces connues.
 b) Captures de poissons et aquaculture dans les eaux intérieures et marines, comprenant les poissons d'eau douce, les poissons diadromes, les poissons marins, les crustacés et mollusques et divers animaux aquatiques. Les captures excluent les mammifères marins, les crocodiles, les coraux, les perles et les éponges aquatiques.
 c) Déchets collectés par ou pour les municipalités, déchets directement déposés pour traitement ainsi que la collecte sélective en vue du recyclage par les entreprises privées. Incluent les ordures ménagères, les déchets encombrants des commerces et autres déchets traités dans les mêmes installations.
 d) Émissions dues à l'utilisation de l'énergie uniquement ; exclut les soutages maritimes et aériennes internationaux ; approche sectorielle.

Source : OCDE, Direction de l'environnement ; OCDE-AIE (2008), *Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie* ; OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932318642>

Déchets et intensité matérielle

Parallèlement à l'accroissement du PIB et de la consommation finale privée durant la période examinée, la *production de déchets municipaux* a diminué de 7 % (graphique 1.1). La production de déchets par habitant (400 kg en 2007) est l'une des plus faibles de l'OCDE. Le recyclage a progressé pour certains flux de déchets, et les volumes de déchets destinés à l'élimination finale ont été réduits de plus de moitié (chapitre 6). Cependant, la production de déchets des industries manufacturières a augmenté plus vite que le PIB. La période a été marquée par une baisse de la consommation intérieure de matières (CIM)⁵ au Japon. Seuls ont fait exception les combustibles fossiles, étant donné leur importation en quantités croissantes et leur part prépondérante dans la palette énergétique (chapitre 5). L'*intensité matérielle* (mesurée en CIM par unité de PIB) a diminué plus rapidement que dans les autres pays membres et reste bien inférieure à la moyenne OCDE depuis 1980 (tableau 1.1).

Pollution atmosphérique

Les *émissions d'oxydes de soufre (SO_x)* et *d'azote (NO_x)* ont continué de diminuer au cours des années de reprise économique (2002-07), témoignant ainsi d'un fort découplage par rapport à la croissance du PIB et à l'utilisation de combustibles fossiles (graphique 1.1). En termes d'intensité d'émissions, les chiffres ont encore baissé durant la période couverte par l'examen : avec 0.2 kg de SO_x et 0.5 kg de NO_x par unité de PIB (en milliers USD), le Japon figure parmi les pays de l'OCDE où l'intensité de pollution est la plus faible. Des progrès notables ont été réalisés concernant la réduction des émissions de dioxines, notamment à partir de l'incinération des déchets, et des émissions liées aux transports (composés organiques volatils, monoxyde de carbone, particules, etc.), grâce à la modernisation du parc de véhicules. Néanmoins, la *qualité de l'air dans les zones urbaines* demeure préoccupante (chapitre 3). Sont à signaler de fortes concentrations d'oxydants photochimiques, imputables aux émissions provenant de sources fixes et mobiles auxquelles s'ajoutent des sources situées hors des frontières nationales (chapitre 4).

Changement climatique

Les émissions de *gaz à effet de serre (GES)* ont continué d'augmenter ; en 2007, elles dépassaient de 9 % le niveau de 1990, et se situaient bien au-delà de l'objectif fixé dans le cadre du protocole de Kyoto. La récession économique a fait baisser ces émissions de 6.4 % en 2008. Les *émissions de CO₂* imputables à la consommation d'énergie affichent une croissance de près de 5 % depuis 2000, inférieure toutefois à celle du PIB (graphique 1.1). C'est ainsi que l'intensité de carbone de l'économie japonaise est passée au-dessous de la moyenne OCDE. Cependant, les progrès ont été plus lents que dans d'autres grandes économies de l'OCDE, surtout en raison de la part importante des combustibles fossiles dans la palette énergétique et la production d'électricité. Les gains d'efficacité ont contribué à modérer l'augmentation des émissions industrielles, et la moindre consommation de carburants des véhicules est pour beaucoup dans la diminution des émissions de CO₂ imputables aux transports (chapitre 5).

3. Cadre pour le développement durable et la gestion de l'environnement

3.1. Cadre institutionnel

L'*administration centrale de l'environnement* a été réorganisée pour la dernière fois en 2001 à la faveur d'une réforme de l'État. La création du ministère de l'Environnement (MOE), en remplacement de l'Agence japonaise de l'environnement, date de cette époque (OCDE, 2002).

Le MOE demeure la principale instance chargée de la politique environnementale nationale et supervise plusieurs organismes connexes⁶. Relèvent notamment du MOE la Société japonaise de sûreté environnementale (JESCO) et l'Agence pour la restauration et la conservation de l'environnement (ERCA), créées en 2004 pour gérer, dans le premier cas, le programme de traitement des déchets contenant des PCB (polychlorobiphényles) et, dans le second, les programmes de prévention et d'indemnisation des dommages pour la santé liés à la pollution (chapitres 3 et 6). D'importantes attributions environnementales sont confiées à d'autres ministères : ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF) ; ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme (MLIT) ; et ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) (OCDE, 2002).

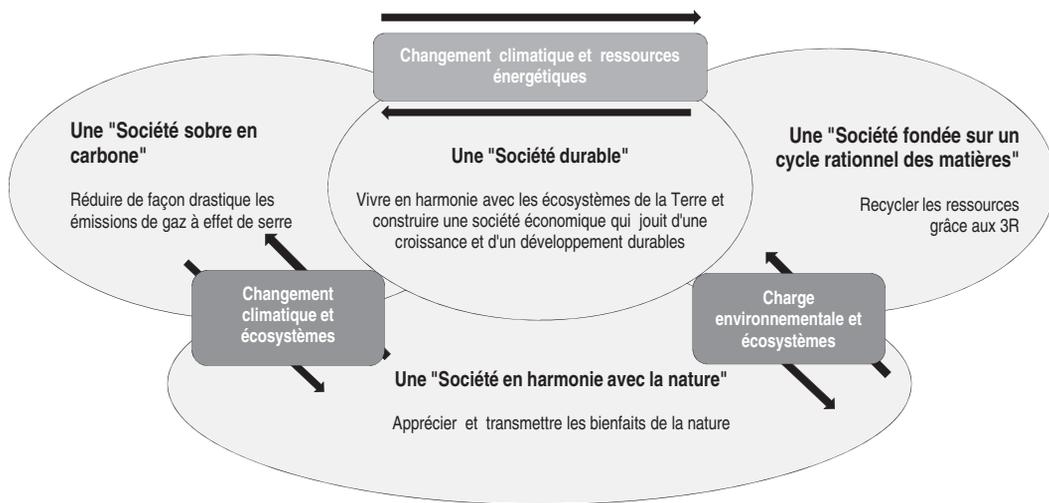
Les *préfectures* et les *municipalités des zones métropolitaines* assument les tâches d'administration locale, qui englobent la mise en œuvre des mesures environnementales⁷. Les petites municipalités ne disposent pas de compétences réglementaires en matière d'environnement, exception faite de la gestion des déchets municipaux. En 2008, quelque 75 000 personnes travaillaient pour l'administration locale de l'environnement, soit 3 % de la fonction publique territoriale ; cet effectif dépasse de loin celui de l'administration nationale de l'environnement qui, au total, compte approximativement 1 500 personnes (MOE, 2009). Les ressources humaines et budgétaires au service de la gestion environnementale au niveau local ont continué de régresser durant la période examinée, en partie à cause du transfert de la collecte et de la gestion des déchets au secteur privé (chapitre 6). En 2005, le MOE a créé *sept bureaux régionaux de l'environnement*⁸ pour aider les autorités locales dans l'application des mesures environnementales, en particulier à des fins de gestion des déchets et de protection de la nature. Ces bureaux prennent également en charge des activités recoupant plusieurs domaines, notamment la mise au point d'initiatives d'information et de sensibilisation environnementales.

Il n'existe pas d'organisme expressément chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable. Néanmoins, *des mécanismes sont en place pour assurer la coordination des mesures* entre les ministères et la concertation avec les acteurs concernés. C'est ainsi que le Cabinet coordonne des mesures stratégiques clés, notamment liées au changement climatique et à la mer, par le biais de « cellules » *ad hoc*. Le Conseil central pour l'environnement, composé d'experts non gouvernementaux, reste le principal organe consultatif auprès du MOE (OCDE, 2002). Les conseils d'experts relevant d'autres ministères s'occupent aussi de questions d'environnement. Il conviendrait toutefois de renforcer l'indépendance de ces organes consultatifs par rapport au gouvernement.

3.2. Orientations stratégiques et cadre de planification

Le « développement durable » est désormais indissociable des orientations stratégiques japonaises. La Stratégie pour une société durable au XXI^e siècle a été approuvée par le Cabinet en 2007. Les trois piliers du *modèle de société durable du Japon* y sont définis comme suit : économie sobre en carbone, cycle rationnel des matières et harmonie avec la nature (graphique 1.2)⁹. Cette stratégie invite à pousser plus avant la coordination interinstitutionnelle, la participation de tous les acteurs économiques et sociaux, ainsi que la coopération internationale. L'éco-innovation, inscrite au cœur de la stratégie, apparaît comme un moyen de remédier aux problèmes environnementaux et de contribuer à la croissance économique et au progrès social. C'est aussi une composante essentielle de la Nouvelle stratégie de croissance de 2009 (chapitre 2).

Graphique 1.2. Les piliers d'une « société durable »



Source : Gouvernement du Japon (2007).

Les *plans fondamentaux pluriannuels pour l'environnement*, établis en vertu de la loi-cadre sur l'environnement (chapitre 3), sont les principaux éléments de l'action environnementale et visent à faire entrer l'environnement dans les politiques sectorielles (OCDE, 2002). Aboutissement d'une concertation interministérielle, ils sont approuvés par le Cabinet et servent à orienter l'allocation de crédits publics. Leur application passe par des plans sectoriels et locaux. En 2006, une enquête a montré que la mise en œuvre était assurée dans la quasi-totalité des préfectures et des grandes villes, de même que dans la moitié des petites villes (Ogata, 2006). Certaines collectivités territoriales (la préfecture d'Osaka, par exemple) ont lancé des plans environnementaux plus élaborés, anticipant les mesures définies au niveau national (encadré 1.2).

Conformément aux recommandations formulées dans l'examen des performances environnementales publié par l'OCDE en 2002, le Japon a pris des mesures pour améliorer la coordination entre les plans fondamentaux pour l'environnement et les plans sectoriels connexes, et pour mieux assurer la prise en compte des considérations environnementales dans les politiques sectorielles (tableau 1.2). Par rapport aux précédents, le *troisième plan fondamental pour l'environnement* de 2006 fait plus clairement ressortir les liens entre la protection de l'environnement, la croissance économique et l'évolution sociale. Il s'inscrit toutefois dans un *système de planification complexe*, qui fait coexister une multiplicité de stratégies sectorielles et de plans fondamentaux de portée à la fois nationale et locale. Les priorités, ainsi que l'articulation entre les plans élaborés par chaque ministère et le troisième plan fondamental pour l'environnement, restent floues. Les mesures d'environnement locales ne sont pas soumises à un contrôle national. Bien qu'il ait reçu l'approbation du Cabinet, le troisième plan fondamental pour l'environnement n'apporte pas de cadre d'action cohérent applicable à l'ensemble des ministères et des collectivités locales.

De façon systématique, le MOE et le Conseil central pour l'environnement examinent la mise en œuvre des plans fondamentaux pour l'environnement, mettent les informations qui s'y rapportent à la disposition du public et procèdent à des auditions publiques et enquêtes d'opinion. Les administrations locales évaluent elles aussi les plans à leur échelle. Ces bilans ne semblent cependant pas influencer sur les processus annuels de planification et

Encadré 1.2. Politique environnementale au niveau local : l'exemple d'Osaka

La préfecture d'Osaka, dans la région du Kansai, compte près de 9 millions d'habitants. Elle englobe les municipalités d'Osaka (2.6 millions d'habitants) et de Sakai (840 000 habitants). Son économie a marqué des progrès notables au cours de la période examinée, bien qu'elle ait gravement pâti de la crise économique de 2008-09.

Dans le prolongement des efforts déployés pour lutter contre la pollution, la préfecture a lancé et mis en œuvre un *plan environnemental global pour les années 2002-10*. La préfecture d'Osaka s'est engagée à faire baisser ses émissions de GES de 9 % à l'horizon 2010 par rapport à 1990 ; la réalisation de cet objectif est en bonne voie, car la réduction opérée atteignait 5.5 % en 2007. Les autorités locales ont négocié les réductions d'émissions de GES avec les grands pollueurs, instauré des crédits carbone et favorisé la R-D axée sur des véhicules alimentés par des piles à combustible, ainsi que l'utilisation de carburants contenant 3 % de bioéthanol. Pour accéder à certaines zones d'Osaka, les utilitaires et les autobus doivent se signaler par un autocollant indiquant que leurs émissions répondent à des obligations données, plus rigoureuses que les exigences nationales. La préfecture est parvenue à respecter ses normes de qualité de l'air concernant les oxydes d'azote et les particules en suspension. Elle a aussi fait campagne pour les 3R (réduire, réutiliser, recycler) et peut se prévaloir de taux élevés de recyclage d'appareils électroménagers.

La crise économique de 2008-09 a conduit à donner plus de place à la croissance verte. Ce concept est au cœur de la vision 2025 pour le développement de la préfecture d'Osaka (décembre 2008). Un soutien financier public important a été injecté dans l'économie locale, de façon à privilégier notamment les économies d'énergie, l'énergie solaire, les piles à combustibles, les installations industrielles sobres en carbone et les activités de R-D. Les entreprises entendent faire d'Osaka et du Kansai un « centre d'éco-industries » en Asie.

Tableau 1.2. Mesures prises à la suite des recommandations sur le développement durable formulées dans l'examen de 2002

Recommandations	Mesures prises
Faire en sorte que des <i>plans sectoriels intégrés</i> et coordonnés, associés au deuxième Plan fondamental pour l'environnement, soient conçus grâce à une coopération étroite entre les ministères intéressés, et veiller à la transparence de la réalisation de ces plans.	Les plans fondamentaux pour l'environnement et les principaux plans sectoriels correspondants, concernant plus précisément la biodiversité, la société fondée sur un cycle rationnel des matières et la réalisation de l'objectif de Kyoto en matière de changement climatique, ont été approuvés par le Cabinet, ce qui engage les ministères intéressés. Le MOE et le Conseil central pour l'environnement examinent chaque année la mise en œuvre des plans fondamentaux pour l'environnement et des principaux plans connexes. Les informations qui s'y rapportent sont mises à la disposition du public.
Mieux <i>intégrer</i> les préoccupations environnementales dans les politiques de l'aménagement du territoire, des transports, de l'agriculture, de l'énergie et de l'aménagement urbain.	Chaque ministère (METI, MLIT et MAFF) prenant part à la mise en œuvre du troisième plan fondamental pour l'environnement a élaboré des mesures spécifiques pour intégrer les considérations environnementales dans ses activités institutionnelles.

Source : OCDE, Direction de l'environnement.

d'établissement du budget. Par ailleurs, ils ne cherchent pas suffisamment à déterminer le *rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures* et, dans bien des cas, la prise de décision obéit à des considérations autres que l'efficacité et l'efficience.

4. Principales initiatives liées à l'environnement et au développement durable

Durant la période examinée, la *politique environnementale du Japon*, à l'échelle nationale et internationale, a inscrit au premier rang des priorités le changement climatique et l'efficacité énergétique, la gestion rationnelle des déchets et des matières et, plus récemment, la conservation de la biodiversité. En 2007, le Japon en a fait les trois éléments clés de son modèle de durabilité (graphique 1.2).

En 2005, le Japon s'est donné comme feuille de route le *Plan de réalisation de l'objectif du protocole de Kyoto* pour répondre à l'engagement de réduire ses émissions de GES de 6 % au cours de la période 2008-12 par rapport au niveau de 1990 (chapitre 5). Ce plan associe des dispositions réglementaires, des dépenses publiques, des mesures volontaires et des incitations économiques visant les principaux secteurs d'activité. Un régime d'échange de droits d'émission de CO₂ a été mis en œuvre à titre expérimental et facultatif. Le *Plan d'action pour l'édification d'une société sobre en carbone* lancé en 2008 a fixé un objectif à long terme consistant à réduire les émissions de 60 à 80 % à l'horizon 2050. En 2009, le Japon a fait savoir qu'il se proposait de baisser ses émissions de GES de 25 % pour 2020 par rapport à 1990, sous réserve que soit mis en place un cadre international équitable et efficace faisant intervenir toutes les grandes économies, et que ces économies s'entendent sur des objectifs ambitieux. En mars 2010, le Cabinet a approuvé et soumis à la Diète un projet de loi-cadre sur les mesures de lutte contre le réchauffement planétaire prévoyant d'instaurer un plafonnement et une taxation des émissions.

Depuis 2000, le Japon œuvre pour une *démarche intégrée faisant appel à la gestion rationnelle des déchets et aux 3R (réduire, réutiliser, recycler)* (chapitre 6). Le Plan fondamental visant l'édification d'une société fondée sur un cycle rationnel des matières (CRM) (2003) a défini des mesures et des objectifs permettant de réduire au minimum la consommation de ressources naturelles et les pressions exercées sur l'environnement. En 2004, les pays du G8 ont souscrit à l'initiative du Japon relative aux 3R pour faire prévaloir une utilisation plus efficiente des ressources et des matières. Dernièrement, la politique japonaise a accordé davantage d'importance au caractère limité des ressources de la planète. Des modifications ont été apportées au Plan fondamental en 2008 afin de promouvoir des synergies entre les 3R et les mesures climatiques et de favoriser un cycle rationnel des matières en Asie de l'Est.

En 2007, le Japon a rendu publique la *3^e Stratégie nationale pour la biodiversité*, dans laquelle quatre aspects de la « crise de la biodiversité » ont été mis en évidence : dégradation des espèces et des habitats, perte de la biodiversité dans les campagnes (*satochi-satoyama*), perturbations des écosystèmes provoquées par les espèces allogènes et risques liés au réchauffement planétaire pour les espèces et les écosystèmes. La *loi-cadre sur la biodiversité* adoptée en 2008 vise à guider l'examen et la révision de la législation se rapportant à la nature, dont certains textes datent du début du XX^e siècle. En mai 2008, le Japon a lancé l'*Initiative satoyama*, axée sur un modèle de gestion des ressources et d'utilisation des sols qui concilie production économique, conservation de la biodiversité et services écosystémiques. Le Japon a divulgué une nouvelle stratégie pour la biodiversité en mars 2010 ; il a accepté d'accueillir la 10^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en octobre 2010, confirmant ainsi l'importance politique croissante accordée par le pays aux enjeux de la biodiversité (chapitre 7).

Le cadre d'action applicable à des problèmes d'environnement classiques comme la *pollution de l'air et la gestion de l'eau* est en place depuis des décennies. Parmi les principaux éléments nouveaux, on peut citer les mesures réglementaires qui visent à réduire la pollution imputable aux particules et aux composés organiques volatils dans les zones urbaines, ainsi qu'à accroître l'étendue et l'efficacité des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Le Japon a adopté une politique de gestion de l'eau axée sur un cycle hydrologique équilibré, qui fait le lien entre des aspects aussi divers que la sylviculture, l'agriculture, la gestion des bassins, la qualité des cours d'eau, l'approvisionnement en eau et l'assainissement (chapitre 3).

Dans le domaine de la *gestion des produits chimiques*, la loi sur le contrôle des substances chimiques a été modifiée de manière à inscrire tous les produits chimiques industriels – nouveaux et existants – dans un cadre juridique commun et à étendre l'approche fondée sur les risques à l'évaluation et à la réglementation. Le Japon dispose depuis le début des années 2000 d'un solide inventaire des émissions et transferts de matières polluantes (IETMP) (chapitre 3).

La mise en œuvre de la politique environnementale a été facilitée par des initiatives qui améliorent la portée et l'utilité concrète des systèmes de données environnementales, passant notamment par l'obligation de notification imposée aux entreprises (depuis 2005) et l'adoption en 2009 de la Stratégie d'information environnementale. En 2003, le Japon a adopté un cadre juridique à l'appui de l'éducation environnementale (chapitre 3).

Ces dernières années, le Japon a accordé une *attention grandissante aux liens qui unissent l'environnement, l'économie et la société*. Le gouvernement japonais a riposté à la récession économique de 2008-09 par des mesures budgétaires en faveur de l'efficacité énergétique et de l'éco-innovation, contribuant ainsi à promouvoir une société sobre en carbone. La Nouvelle stratégie de croissance de 2009 envisage l'environnement, la santé et le tourisme comme des moteurs essentiels de la croissance et de la création d'emplois pour l'avenir. Soucieux de multiplier les débouchés pour les produits respectueux de l'environnement, le Japon a élargi la portée du programme Top Runner, lancé des programmes d'incitations pour encourager l'achat d'équipements économes en énergie, réformé ses taxes sur les véhicules en les liant à la performance environnementale et renforcé sa politique de marchés publics écologiques (chapitre 2).

Dans un contexte économique et politique en évolution à l'échelle internationale, le Japon a donné plus d'importance à la *coopération économique et environnementale en Asie*. Il est à l'origine de plusieurs partenariats, notamment sous la forme de réunions tripartites des ministres de l'Environnement associant le Japon, la Chine et la Corée, qui sont davantage tournées vers l'action depuis quelques années. Le Japon a également contribué à maintenir l'eau et l'assainissement au premier plan des priorités politiques, et suscité en 2006 la Water and Sanitation Broad Partnership Initiative (WASABI) (chapitre 4). En 2009, le gouvernement a lancé l'« Initiative Hatoyama » pour aider les pays en développement à parer aux problèmes posés par le changement climatique.

Notes

1. En termes de PIB nominal.
2. En 2007, les exportations du Japon, dans lesquelles les industries de haute et moyenne-haute technologie représentaient 80 % environ, plaçaient le pays en deuxième position, derrière l'Irlande (OCDE, 2009b).
3. Le nombre des ménages atteignait 49.1 millions en 2005, pour une taille de 2.55 personnes par ménage, contre 2.67 en 2000.
4. Les travailleurs non réguliers ne disposent pas d'un emploi à vie et perçoivent des rémunérations plus faibles que les travailleurs réguliers ; ils représentaient 34 % de la population active en 2007.
5. La CIM correspond à la quantité totale de matières entrant directement dans l'économie pendant une année donnée. CIM = extraction intérieure + importations (produits transformés compris) – exportations (produits transformés compris). L'extraction intérieure renvoie au flux de matières premières extraites ou prélevées dans l'environnement sur le territoire et utilisées comme facteurs de production économique.
6. Il s'agit notamment des organismes suivants : Institut national des études environnementales, Institut national de recherche et de formation environnementales, Institut national de la maladie de Minamata, Centre pour la biodiversité du Japon et Centre d'information sur l'environnement mondial.
7. Le territoire japonais est découpé en 47 préfectures, qui sont elles-mêmes subdivisées en un grand nombre de municipalités.
8. Hokkaido, Tohoku, Kanto, Chubu, Kinki, Chukoku-Shikoku et Kyushu.
9. La stratégie repose sur la mise en œuvre coordonnée de huit volets sectoriels et intersectoriels : 1) rôle moteur à l'échelle internationale face au changement climatique ; 2) conservation de la biodiversité pour une utilisation durable de la nature, dans l'intérêt de la génération actuelle et des générations futures ; 3) instauration d'un cycle des matières écologiquement viable selon le principe des 3R (réduire, réutiliser, recycler) ; 4) coopération internationale fondée sur les enseignements et le savoir-faire tirés de la lutte antipollution ; 5) croissance économique axée sur les technologies environnementales et énergétiques ; 6) création de localités dynamiques qui valorisent le patrimoine naturel ; 7) sensibilisation du public à la valeur, à la prise en considération et à la défense de l'environnement ; et 8) mise en place d'un système à l'appui d'une « nation à la pointe de l'environnement ».

Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités. Voir également la liste des sites Internet en fin de rapport.

Gouvernement du Japon (2007), *Becoming a Leading Environmental Nation in the 21st Century: Japan's Strategy for a Sustainable Society*, Tokyo.

MLIT (ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme) (2008), *White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan 2008*, MLIT, Tokyo.

MOE (ministère de l'Environnement) (2009), *Annual Report on the Environment, the Sound Material-Cycle Society and Biodiversity 2009*, MOE, Tokyo.

OCDE (2002), *Examens environnementaux de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2009/2, n° 86, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2009*, OCDE, Paris.

Ogata, T. (2006), « Environmental Administration in Japan and the Role of Local Governments », *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan*, n° 7, Council of Local Authorities for International Relations, Tokyo.



Extrait de :

OECD Environmental Performance Reviews: Japan 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264087873-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Évolution depuis l'examen de 2002 », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Japan 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264087996-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.