

Résumé

Depuis le dernier examen environnemental publié par l'OCDE en 2002, le Japon a accompli des progrès réguliers dans la lutte contre un certain nombre de problèmes environnementaux classiques, notamment la pollution de l'air et de l'eau ou la gestion des produits chimiques et des déchets. L'intensité énergétique de l'économie, qui a continué de baisser, en particulier dans le secteur industriel, est l'une des plus faibles de la zone OCDE. L'intensité matérielle du pays a elle aussi diminué. Parallèlement, plusieurs défis à long terme, plus complexes, sont venus occuper le devant de la scène : changement climatique, gestion rationnelle des déchets et des matières et conservation de la biodiversité. En 2007, le Japon a adopté sa Stratégie pour une société durable au XXI^e siècle, qui présente la vision du pays pour répondre à ces défis. Cette stratégie revêt une forte dimension internationale reflétant le rôle traditionnellement proactif et constructif du Japon dans la coopération internationale environnementale.

Une grande partie de la dernière décennie a été marquée par une croissance économique très faible. Les échanges au sein de l'Asie de l'Est, et en particulier avec la Chine, se sont considérablement développés. Cependant, plusieurs tendances ont remis en question le modèle de croissance économique du Japon : dépendance excessive à l'égard des exportations, demande intérieure faible, nombre croissant de travailleurs non réguliers faiblement rémunérés, vieillissement de la population, et dynamisme accru des économies voisines. La crise financière de 2008-09 a renforcé la nécessité d'un nouveau modèle de croissance. Fin 2009, le gouvernement a adopté une Nouvelle stratégie de croissance, dans laquelle l'environnement et l'éco-innovation sont considérés comme deux des moteurs essentiels de la croissance et de la création d'emplois pour l'avenir.

L'environnement comme moteur de la reprise économique et de la croissance à long terme

L'éco-innovation est l'une des clés des politiques économique et environnementale du Japon. Les dépenses publiques et privées de recherche-développement (R-D) liées à l'environnement sont considérables et en augmentation. Entre 2000 et 2005, le Japon a été à l'origine de 30 % des inventions mondiales dans le domaine des technologies de gestion de l'air, de l'eau et des déchets. Le pays est un précurseur et un leader mondial pour toute une série d'écotechnologies, y compris les technologies vertes de l'information et des communications (TIC) et les technologies liées au climat. D'après certaines études, le Japon se situe au troisième rang sur le marché mondial des biens et services environnementaux. L'emploi dans les entreprises du secteur de l'environnement a doublé depuis le précédent examen environnemental publié par l'OCDE.

En matière d'éco-innovation, le Japon va au-delà de la promotion du développement technologique ; il cherche aussi à encourager les mutations structurelles, et notamment à modifier le comportement des consommateurs et leur mode de vie. Des programmes tels que l'initiative « Eco-Town » (Écovilles) abordent les problèmes d'organisation sociale et industrielle. À l'échelle nationale, le gouvernement a favorisé l'offre de technologies environnementales en développant une série de mesures pour stimuler la demande de produits verts : écologisation des marchés publics, subventions, allègements fiscaux et mécanisme de vérification des écotecnologies, par exemple. À l'échelle internationale, l'aide publique au développement est en partie liée à des transferts de biens et services environnementaux japonais à destination des pays partenaires.

La réponse du gouvernement à la crise financière prévoit un renforcement du soutien apporté au secteur de l'environnement, essentiellement axé sur l'efficacité énergétique, les technologies liées aux énergies renouvelables et la R-D connexe. On estime à 28 milliards USD, soit 0.57 % du PIB de 2008, le coût des mesures liées à l'environnement, lesquelles représentent environ 16 % de l'ensemble du programme anticrise du Japon, le deuxième par ordre d'importance parmi les pays du G7. Certaines mesures prévues dans ce plan de relance, comme les aides en faveur de la production agricole et de l'industrie automobile, sont susceptibles d'avoir des effets dommageables sur l'environnement et de fausser la concurrence. Il est donc nécessaire d'évaluer avec soin l'impact économique et environnemental global des mesures destinées à favoriser la reprise économique.

Améliorer le rapport coût-efficacité de la panoplie de mesures environnementales

La politique environnementale du Japon se caractérise par la place privilégiée faite aux normes de performances et accords négociés avec l'industrie, comme le programme *Top Runner* et le Plan d'action volontaire du Keidanren sur l'environnement. Si ces approches ont aidé à persuader l'industrie que l'investissement dans les technologies propres peut conférer un avantage concurrentiel, on peut se demander si elles seront suffisantes pour inciter à améliorer les performances environnementales et stimuler le développement de technologies nouvelles autant que le souhaiteraient les responsables publics japonais. La mise en œuvre de ces mesures représente une lourde charge de travail pour la fonction publique et les entreprises ont l'avantage dans la négociation car elles disposent de meilleures informations. En outre, il est souvent difficile de déterminer quels progrès auraient été accomplis en l'absence de telles mesures, car elles favorisent surtout les modifications progressives plutôt que fondamentales des produits et procédés. Une participation beaucoup plus large du public (des consommateurs) à la prise de décisions en matière d'environnement est aussi indispensable pour bâtir un consensus sur les mesures nécessaires à la transition vers une société durable et pour contrebalancer la voix des entreprises et des décideurs économiques.

Des moyens d'intervention plus efficaces par rapport aux coûts, en particulier des instruments de marché s'appliquant à l'économie dans son ensemble et non uniquement à certains secteurs, seraient davantage de nature à stimuler la réalisation des objectifs environnementaux et l'éco-innovation. Le recours aux instruments fondés sur le marché a légèrement progressé depuis l'examen de 2002, notamment en ce qui concerne les redevances sur l'eau et les déchets ainsi que la mise en place d'un système expérimental d'échange de droits d'émission de CO₂. Toutefois, les pouvoirs publics continuent de privilégier les mesures incitant l'industrie et les

consommateurs à acheter des produits respectueux de l'environnement grâce à des subventions (sous forme d'allègements fiscaux ou de primes, par exemple) plutôt qu'en intégrant les coûts environnementaux dans le prix des biens et services. Compte tenu de leur impact sur des finances publiques déjà mises à rude épreuve, il conviendrait de réexaminer ces mesures en tenant compte de leur efficacité environnementale et de leur efficacité économique. Il serait possible de développer l'utilisation des taxes liées à l'environnement étant donné le niveau relativement bas du ratio recettes fiscales/PIB et la faible part des impôts indirects dans les recettes totales. Les recettes ainsi dégagées pourraient contribuer à assainir les finances publiques ou servir à compenser la réduction d'autres prélèvements. La réforme fiscale prévue pour 2011 pourrait être l'occasion de remanier les subventions utilisées pour mettre en œuvre la politique de l'environnement, et d'élargir la portée des taxes liées à l'environnement, en vue d'établir un système de taxation plus propice à la croissance économique et à la protection de l'environnement.

*Mettre en place des moyens plus efficaces
par rapport aux coûts pour lutter
contre le changement climatique*

Au titre du protocole de Kyoto, le Japon s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en moyenne de 6 % au cours de la période 2008-12, par rapport à leur niveau de 1990. Dans le cadre de l'Accord de Copenhague, il a proposé de réduire ses émissions de 25 % d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990. Cet objectif est « subordonné à l'établissement préalable d'un cadre international équitable et efficace auquel toutes les grandes économies participent et à leur accord sur des objectifs ambitieux ». Toutefois, les émissions nettes de GES ont augmenté au niveau national et en 2007, elles dépassaient de 9 % le niveau de référence. Cette évolution est en grande partie imputable à la hausse des émissions liées à la production d'électricité, elle-même due à l'augmentation de la part des énergies fossiles, et notamment du charbon, dans le bouquet énergétique. Par ailleurs, contrairement à de nombreux pays de l'OCDE, le Japon a enregistré de remarquables progrès dans le secteur des transports, dont les émissions ont diminué de près de 12 % entre 2000 et 2008. Les avancées technologiques et les incitations fiscales ont contribué à réduire notablement la consommation moyenne de carburants du parc automobile. Avec la hausse des prix du pétrole, la demande énergétique dans le secteur des transports a aussi diminué depuis 2003.

Le Japon a sensiblement progressé sur la voie de l'intégration des politiques énergétiques et climatiques, notamment en favorisant le progrès technologique pour améliorer l'efficacité énergétique des produits, des véhicules et des procédés de fabrication. La conclusion d'un accord négocié avec le secteur manufacturier a été au cœur de la stratégie climatique du Japon. C'est sans doute grâce à cette démarche que les grands secteurs industriels du Japon sont actuellement parmi les plus efficaces du monde. En revanche, la consommation d'électricité dans les secteurs résidentiel et commercial augmente régulièrement, essentiellement en raison de l'utilisation accrue d'appareils électriques. Cette progression a plus que compensé les gains d'efficacité obtenus, par exemple, dans le cadre du programme *Top Runner*. Les sources d'énergie renouvelable représentent environ 3 % de l'offre énergétique, ce qui est peu comparé aux autres pays de l'OCDE. Dans l'ensemble, la politique énergétique du Japon ne prête pas suffisamment d'attention à la gestion de la demande, et les taux d'imposition des produits énergétiques sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE.

La récession économique a eu pour effet de faire baisser les émissions de GES en 2008, mais cet effet est susceptible d'être temporaire. Pour atteindre les objectifs de Kyoto et ceux provisoirement fixés pour 2020, il faudrait donc adopter des stratégies plus efficaces par rapport aux coûts. En particulier, le Japon devrait remplacer le système expérimental d'échange de droits d'émission par un dispositif obligatoire de plafonnement et d'échange qui soit, autant que possible, compatible avec les systèmes d'échange de permis d'émission d'autres pays. Il devrait en outre le compléter par une *taxe carbone*, afin que le coût des émissions de CO₂ exerce son effet d'incitation sur un éventail de secteurs le plus large possible. Le Japon devra aussi recourir largement aux mécanismes de flexibilité de Kyoto pour atteindre ses objectifs climatiques.

En septembre 2009, le gouvernement a annoncé que le Japon fournirait 11 milliards USD sous forme d'aide publique au développement et d'autres apports du secteur public, ainsi que 4 milliards USD d'origine privée, afin de financer d'ici à 2012 des actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Cet engagement reflète bien la place importante accordée par le Japon à l'environnement dans son programme de coopération pour le développement.

Passer de la gestion des déchets à la gestion durable des matières

Le Japon est à l'avant-garde des efforts déployés pour passer de la gestion des déchets à la gestion durable des matières fondée sur le principe des « 3R » – réduire, réutiliser et recycler. Les objectifs chiffrés concernant la productivité des ressources, le recyclage et l'élimination finale des déchets ont été atteints et renforcés. La *productivité globale des ressources de l'économie japonaise s'est accrue de 37 % entre 2000 et 2007*, principalement sous l'effet du recul des activités de construction. Dans l'ensemble, la politique des 3R a mis l'accent sur le recyclage et la réduction de l'élimination finale, essentiellement pour pallier l'insuffisance des capacités de mise en décharge des déchets. Des efforts supplémentaires s'imposent toutefois en matière de prévention de la production de déchets (réduction et réutilisation). Il conviendrait d'étendre l'application des systèmes de tarification pour récupérer une plus grande partie des coûts des services de gestion des déchets municipaux. En outre, les coûts de valorisation devraient être internalisés dans le prix des produits.

Le Japon joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de l'information sur les flux de matières au niveau international, et promeut le principe des 3R en Asie. Cependant, l'essor du commerce des matières recyclables et les fluctuations des prix compromettent la viabilité du système de recyclage mis en place au Japon. D'aucuns craignent que des déchets dangereux ne soient exportés sous couvert d'échanges de déchets recyclables non dangereux. Il est donc *nécessaire de coordonner les politiques de gestion des déchets dans la région asiatique*.

Améliorer la protection de la biodiversité

Depuis quelques années, le Japon accorde davantage d'importance à la protection de la biodiversité. La loi-cadre sur la biodiversité de 2008 est destinée à guider le réexamen de toute la législation relative aux milieux naturels. En mars 2010, le Japon a adopté sa 4^e Stratégie nationale pour la biodiversité. Cependant, la détérioration et la fragmentation des sites propices à la diversité biologique se poursuivent, d'où la nécessité de renforcer les

mesures. La protection de la biodiversité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones classées n'est pas suffisante pour ralentir sensiblement sa diminution. La *proportion d'espèces menacées d'extinction est relativement élevée* : près d'un quart des mammifères et plus d'un tiers des poissons d'eau douce sont concernés. Les espèces exotiques envahissantes constituent aussi une menace grandissante.

Environ 24 % du territoire du Japon sont protégés d'une manière ou d'une autre. Cependant, les zones protégées répertoriées par l'Union internationale pour la conservation de la nature représentent moins de 6 % de la superficie terrestre, ce qui est relativement peu en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. D'importantes possibilités s'offrent donc pour accroître la proportion de forêts et de zones marines consacrées à la conservation de la nature. Il est nécessaire de mettre en place une stratégie nationale visant à créer des corridors de biodiversité, en tenant compte des conséquences attendues du réchauffement climatique. L'élaboration des politiques devrait davantage prendre en considération la surveillance de la diversité biologique. Un renforcement de la coopération interministérielle s'impose pour consolider la gestion de la nature et de la biodiversité. Le Japon promeut la revitalisation des paysages ruraux traditionnels (paysages *satoyama*), dans le but de concilier la production agricole et le maintien de la biodiversité et des services écosystémiques. Il faudrait trouver des moyens plus efficaces d'intégrer la préservation de la biodiversité dans les politiques sectorielles, en particulier celles qui visent l'agriculture, la foresterie et la pêche. Cela suppose de supprimer des subventions ou de les redéfinir, d'améliorer les incitations destinées à encourager la protection de la biodiversité, et de mettre en place des paiements au titre des services écologiques, notamment dans les zones *satoyama*.



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), « Résumé », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Japan 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264087996-1-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.