

Université Toulouse – Jean Jaurès
Section de japonais

Mémoire de master 1ère année
« Langues et cultures étrangères »
mention « études japonaises »

AGRICULTURE ET DÉCLIN RURAL

Quels enjeux pour les politiques agricoles du Japon
contemporain ?

LOUIS CANALES

Sous la direction de : TOMOMI ŌTA

Septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Première partie : Une libéralisation de l'agriculture depuis les années 1990 ?	7
A. La nouvelle loi fondamentale sur l'agriculture	8
B. Des nouveaux acteurs dans le monde agricole	15
C. L'impact de l'accord de partenariat transpacifique	22
Deuxième partie : La question des agriculteurs	27
A. Dépeuplement et le déclin des zones rurales	28
B. Les politiques agricoles faces aux politiques rurales	33
C. La sixième industrialisation	37
Troisième partie : L'enjeu de l'autosuffisance	40
A. Les habitudes alimentaires des Japonais doivent-elles changer ?	42
B. L'agriculture comme « base de la nation »	47
C. La crise de l'alimentaire au Japon	50
Conclusion	53
Annexe	56
Bibliographie	81

NOTES

Suivant la pratique japonaise, les noms de personnes japonaises figureront avec le patronyme en premier.

De plus, conformément aux règles les plus généralement établies, la prononciation des mots japonais retranscrits en alphabet latin se fera de la manière suivante : *e* doit être prononcé *é*, *u* doit être prononcé *ou*, *ch* se rapprochera de *tch*, et *gi* et *ge* devront être prononcés *gui* et *gué*. Le *n* final sera aussi systématiquement prononcé (à la manière de *pen* en anglais). Enfin, les voyelles surmontées d'un macron (diacritique représentant une barre horizontale au dessus d'une lettre) indiquent une syllabe longue (ex : Nōkyō).

Introduction

À commencer par la période d'après-guerre, le secteur agricole a bénéficié d'une place prépondérante dans les politiques économiques et sociales du Japon contemporain. L'expansion économique rapide du pays commençant au début de la décennie 1950 a aussi provoqué une période de croissante démographique accélérée qui a bousculé la place que tenait l'agriculture dans l'économie. Au cours de cette expansion, le Japon est passé d'un fort taux d'autosuffisance en terme de production alimentaire au statut de premier importateur net de produits agricoles au monde dans les années 1990¹ (il est encore aujourd'hui le quatrième). En parallèle, il a aussi lourdement subventionné son secteur agricole, lui faisant bénéficier d'ici les années 1990 d'un protectionisme supérieur à n'importe quelle autre nation développée². Si cela peut sembler contradictoire, cela s'explique en partie par l'importance politique du secteur agricole, dont le JA Group (précédemment *Nōkyō* 農協³), en est le fer de lance. JA désignant « Japan Agriculture Cooperatives », les coopératives agricoles japonaises. Leurs relations étroites avec le gouvernement ont souvent poussé le secteur aux limites du corporatisme⁴, profitant de la durable stabilité politique du Parti Libéral Démocrate (PLD), resté au pouvoir près de 40 ans, et de l'aspect clientéliste du système électoral japonais.

Sans pour autant que le secteur agricole ne soit monolithique, les diverses organisations qui le constituaient étaient unies par la volonté d'une aide gouvernementale, et les liens forts des coopératives et syndicats agricoles avec le gouvernement leur a permis de négocier des prix de vente pour les producteurs japonais représentant plusieurs fois les prix normaux sur le marché mondial⁵. Suite à la réforme agraire de 1946⁶, la redistribution des terres agricoles conduit à la naissance d'un grand nombre de petits exploitants. En dépit de

¹ Organisation mondiale du commerce (2000), Trade by sector, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tradebysector_e.htm, consulté le 26 février 2021.

² GEORGE-MULGAN Aurelia (2000), *The Politics of Agriculture in Japan*, London ; New York, Routledge, p. 3.

³ *Nōkyō* est l'acronyme de *Nōgyō kyōdō kumiai* 農業協同組合, une terminologie encore utilisée aujourd'hui pour désigner le JA group. Sans utiliser de majuscule, *nōgyō kyōdō kumiai* est un terme générique désignant une coopérative agricole. Il ne faut pas confondre les coopératives agricoles, qui servent principalement leurs membres par le biais de leurs activités de distribution, et les sociétés coopératives agricoles, *nōji kumiai hōjin* 農事組合法人, qui s'engagent dans des activités directement liées à la production agricole, et sont des entités commerciales et économiques tout comme les agriculteurs.

⁴ Le rapport de force entre les coopératives agricoles et le gouvernement japonais a toujours été difficile à clairement définir. Étant financées en grande partie par des subventions gouvernementales, leur capacité à représenter les intérêts des agriculteurs a souvent été remis en question. D'un autre côté, les zones rurales, dans lesquelles *Nōkyō* a une présence considérable, ont toujours été des fiefs du Parti libéral-démocrate, au pouvoir de 1955 à 1993, donnant par le biais de ce dernier aux coopératives agricoles un moyen de pression considérable sur le ministère de l'agriculture. Aurelia George-Mulgan revient en détail sur cette relation compliquée dans la section « A Corporatised Sector ? » de son livre *The Politics of Agriculture in Japan*, p. 134.

⁵ ROBERTS Ivan, WARR Suthida et RODRIGUEZ Gil, « Japanese Agriculture, Forces Driving Change », Rapport de recherche, Abare, 2006, p. 48.

⁶ Après la défaite du Japon en 1945, l'une des premières mesures du gouvernement d'occupation américain consista en le démantèlement du système de propriétaires qui caractérisait les communautés agricoles japonaises d'avant-guerre et la création d'une large classe d'agriculteurs indépendants. Cette réforme agraire, *Nōchi Kaikaku* 農地改革, obtint le soutien des petits agriculteurs qui représentaient la grande majorité des exploitants, permettant à l'Etat d'acquérir les terres des propriétaires terriens pour les revendre à ces petits exploitants.

la loi fondamentale sur l'agriculture (*Nōgyō Kihonhō* 農業基本法) de 1961, qui cherchait à promouvoir des exploitants en plus petit nombre et de plus grande échelle, les coopératives agricoles ont longtemps défendu les intérêts et l'existence des petits exploitants, qui leur assuraient un puissant moyen de pression électorale. Cela conduit à une certaine dissonance entre les intérêts nationaux et ceux des agriculteurs. L'évolution des politiques vis à vis de la production du riz l'illustre bien : à cause d'un maintien du prix du riz élevé, en dépit d'une baisse constante de sa consommation depuis la décennie 1970, sa production généralisée poussa le gouvernement à dépenser des milliards de yen pour en gérer les excédants⁷.

Ce degré de protectionnisme devint aussi un obstacle dans le contexte de son commerce extérieur, et le Japon subit à partir des années 1980 une forte pression domestique et étrangère pour la libéralisation de son commerce. Ainsi en acceptant en 1994 l'accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce, il fut aussi contraint d'accepter un quota minimum d'importation pour le riz⁸. En 2018, le Japon ratifie l'Accord de partenariat transpacifique avec l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, le Vietnam et Singapour, duquel le retrait des États-Unis en 2016 l'a conduit au premier plan. Cela fait montre des nouvelles ambitions du gouvernement japonais sur le plan du commerce extérieur, en particulier en termes d'exportations.

Pourtant les changements de politique vis à vis du secteur agricole influent bien plus que le commerce extérieur. L'agriculture est encore aujourd'hui au centre de l'économie et du rayonnement culturel de nombreuses zones rurales, dont le déclin a un impact direct sur les capacités de production du Japon. Le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, *nōrinsuisanshō* 農林水産省 (que nous appellerons par la suite par son anagramme anglophone largement utilisé : « MAFF », pour Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) avait choisi de placer le vieillissement et le déclin de la population japonaises parmi les premiers sujets abordés par le plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales (*Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画) qu'il a présenté en 2015, au même titre que la mondialisation. La préoccupation des agriculteurs pour la préservation des zones rurales n'a naturellement rien de nouveau : dans les années 1950 c'était un combat politique contre l'urbanisation et une volonté de voir les intérêts ruraux défendus dans les villes qui a conduit à la reconnaissance du pouvoir d'organisation de *Nōkyō*⁹. Mais est-il possible de concilier les intérêts du secteur agricole japonais tel qu'il existe aujourd'hui et les objectifs économiques du gouvernement ?

Pour répondre à cette question, nous analyserons dans un premier temps la vague de libéralisation qui a marqué le secteur agricole depuis les années 1990, de quelle manière elle s'insère dans les politiques agricoles du Japon contemporain, quels seront les effets attendus de ce changement de trajectoire, et quels sont les objectifs du gouvernement.

⁷ YAMASHITA Kazuhito 山下一仁, « *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō 20-nen to JA einō danchi kōsō no shōri* » 食料・農業・農村基本法20年とJA・営農団地構想の勝利 (20 ans de loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales et la victoire de JA et de l'initiative des complexes agricoles), 週刊農林 *The Shukan Nōrin* n°2414, 15 Mai 2020, p. 6-7.

⁸ MISHIMA Tokuzoh, « Revision of Japan's Basic Law on Agriculture and Its Features », *The Review of Agricultural Economics*, Hokkaido University 60, 2004, p. 261.

⁹ GEORGE-MULGAN Aurelia, op. cit., p. 88.

Dans un second temps nous nous pencherons sur le cas des agriculteurs, la situation des zones rurales et agricoles, ainsi que la question du dépeuplement et l'impact de ce dernier. Nous analyserons les projets de revitalisation et le contexte concret dans lequel se déroulent ces politiques.

Enfin nous essaieront de comprendre les enjeux globaux de ces problématiques, notamment à travers les questions de l'autosuffisance alimentaire et de la place de l'agriculture dans la société et l'économie japonaises. De cette manière nous pourrons analyser de quelle manière se recoupent les sujets abordés précédemment.

Méthodologie du mémoire :

Nous nous appuierons sur un nombre varié de sources en langue française, anglaise et japonaise, incluant des ouvrages de recherche sur l'agriculture et la science politique, des enquêtes de terrain, des études de cas et des analyses statistiques, afin de dresser un portrait global de l'évolution des politiques agricoles au Japon suivant la progression de la dépopulation, du vieillissement de la population, et la baisse du taux d'autosuffisance alimentaire. Les ouvrages de recherche nous permettront de comprendre le contexte ainsi que les mécanismes de l'évolution de ces politiques, et les études de cas ainsi que les enquêtes de terrain nous permettront de présenter des exemples concrets d'application de ces politiques, et de l'état des communautés rurales. Enfin les analyses statistiques nous aideront à expliquer les causes et à analyser les résultats des politiques évoquées tout au long de ce mémoire.

Première partie : Une libéralisation de l'agriculture depuis les années 1990 ?

Les objectifs principaux de la loi fondamentale sur l'agriculture de 1961, (que nous appellerons par suite simplement « ancienne loi fondamentale ») étaient la modernisation de l'agriculture et la correction des disparités entre le secteur agricole et les autres industries, devenues apparentes au sein du processus de croissance économique rapide¹⁰. Pour y parvenir furent mises en place des politiques protectionnistes visant à maintenir les prix des produits agricoles domestiques élevés, afin des sécuriser les revenus des agriculteurs. Ces politiques furent longtemps et largement critiquées car il était estimé que c'étaient les consommateurs qui en portaient la charge. En effet si le prix de produits alimentaires de base tels que le riz sont élevés, ces produits représenteront une part plus importante du budget des consommateurs.

Avec la vague globale de libéralisation économique et les réformes administratives et fiscales des années 1980 en réponse à la crise fiscale¹¹, les critiques de ce système s'intensifièrent¹². Fut également critiqué ce qui était perçu comme le parti pris du gouvernement en faveur des zones rurales, aux dépens des intérêts commerciaux du Japon¹³. Ces appels à la réforme culminèrent dans les années 1990 avec la ratification, en dépit de l'opposition de Nōkyō¹⁴, des accords du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 1993 qui imposèrent une large réduction des droits de douane et une libéralisation de la production de certains produits. Peu de temps après, rejoindre la nouvellement créée Organisation mondiale du commerce (OMC) obligea le Japon à accepter un symbolique quota d'importation pour le riz, produit agricole le plus largement cultivé sur le sol japonais.

En 1999 fut promulguée une nouvelle loi fondamentale sur l'agriculture, qui mit fin au système de protection des prix pour les produits domestiques, avec pour objectif annoncé de laisser les prix refléter de manière appropriée l'offre et la demande, et de créer une agriculture qui puisse répondre à la demande des consommateurs¹⁵. Ce changement radical de politique semble indiquer une rupture significative dans l'orientation générale des politiques agricoles du Japon, et un tournant vers la libéralisation du secteur. Dans cette première partie nous analyserons ce phénomène complexe à travers la nouvelle loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs dans la structure de la production agricole, notamment à travers le prisme du phénomène de constitution en sociétés des producteurs. Enfin nous analyserons l'impact de l'accord de partenariat transpacifique, et sa signification concernant 20 ans de politiques agricoles et les perspectives futures du secteur.

¹⁰ MISHIMA Tokuzo, *op. cit.*, p. 259-260.

¹¹ La crise fiscale qui toucha le Japon dans les années 1970 représenta une augmentation rapide des dépenses, une croissance inadéquate des recettes, des déficits budgétaires croissants, des emprunts publics importants et continus et une accumulation de la dette, le tout aggravé par la perspective imminente d'une proportion croissante de personnes âgées dans la population, entraînant une augmentation des dépenses publiques pour des programmes de sécurité sociale.

¹² MISHIMA Tokuzo, *op. cit.*, p. 261.

¹³ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴ *Ibid.*, p 504.

¹⁵ Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 30.

A. La nouvelle loi fondamentale sur l'agriculture

Depuis la promulgation de l'ancienne loi fondamentale dans les années 1960, la société japonaise a été sujette à de nombreux changements. Ces changements se sont reflétés aussi bien dans le secteur agricole que dans les attentes de la nation vis à vis de ses capacités de production alimentaire. En réponse à cela, en 1997, le bureau du premier ministre mit en place le « comité d'enquête sur les problèmes fondamentaux de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales », *shokuryō nōgyō nōson kihonmondai chōsa-kai* 食料・農業・農村基本問題調査会, qui présenta son rapport l'année suivante. Cela résulta en de nombreux débats entre le gouvernement, les partis au pouvoir, et les groupes d'intérêt concernés, à la suite desquels furent décidés un « aperçu des réformes de la politique agricole », *Nōsei kaikaku taikō* 農政改革大綱, et un « programme des réformes de la politique agricole », *Nōsei kaikaku puroguramu* 農政改革プログラム. La nouvelle loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法 (que nous appellerons par la suite simplement « loi fondamentale » ou « nouvelle loi fondamentale ») fut soumise à la Diète et promulguée en 1999¹⁶.

On peut immédiatement noter que contrairement à la loi précédente, la nouvelle loi fondamentale traite l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales comme une entité unique. Cela reflète le fait que ces trois sujets sont intrinsèquement connectés, mais est également une réponse aux défis les plus considérables que le secteur agricole a vu apparaître depuis la promulgation de l'ancienne loi fondamentale : cela inclut la diminution du taux d'autosuffisance alimentaire, l'apparition des phénomènes de vieillissement et de réduction de la population, ainsi que le déclin progressif des zones rurales¹⁷. Via cette loi, la volonté est donc, à travers les politiques agricoles, de répondre à un vaste éventail de questions.

L'ancienne loi fondamentale avait pour but de moderniser l'agriculture selon trois piliers : une amélioration structurelle du secteur agricole, le développement sélectif de certains types de production et une augmentation de l'échelle de gestion des exploitations agricoles¹⁸. Des politiques d'amélioration structurelle de l'agriculture furent rapidement mises en place, et changèrent complètement une agriculture alors dispersée sur des petits terrains. Le développement sélectif se traduit par l'encouragement à la production d'aliments dont la demande était en augmentation, tels que la viande, le lait, les fruits et les légumes. Cette augmentation était dû à la transformation progressive des habitudes alimentaires des Japonais, qui s'éloigna des modes d'alimentations traditionnels, couplée à l'augmentation rapide de la population due au développement économique du pays. En parallèle fut réduite la production de blé, soja, pommes de terre, et autres produits traditionnellement cultivés au Japon qui pouvaient concurrencer des importations étrangères¹⁹. Enfin, l'augmentation de l'échelle de gestion des exploitations agricoles visait

¹⁶ SHIOKAWA Shirara 塩川白良, « Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō no rinen to seisaku tenkai » 食料・農業・農村基本法の理念と政策展開 (Principes et développement politique de la loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 25 septembre 2019, p. 147.

¹⁷ *Ibid.*, p. 146.

¹⁸ MISHIMA Tokuzoh, *op. cit.*, p. 259.

¹⁹ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 661.

à diminuer le nombre de petits exploitants afin de rationaliser le processus de gestion. Cela poussa les coopératives agricoles à s'opposer à la promulgation de la loi, craignant que cela ne réduise le nombre de ménages agricoles, et donc que cela n'entraîne une réduction de l'influence du secteur agricole²⁰. La loi fut également critiquée pour avoir abandonné les fermiers pauvres : en effet les coûts de la modernisation se révélèrent trop élevés pour un certain nombre d'exploitants qui durent abandonner l'agriculture comme activité principale, ou changer complètement de carrière²¹. De plus, il lui est reproché d'avoir ouvert la voie vers les importations de produits agricoles, et d'avoir ainsi contribué à la diminution du taux d'autosuffisance.

La nouvelle loi fondamentale, elle, s'articule autour des points suivants : — l'amélioration du taux d'autosuffisance et son établissement comme indicateur de la production agricole nationale et de la consommation alimentaire ; — l'amélioration de la qualité des aliments, la mise en place de directives pour une vie diététique saine ; — la promotion d'une gestion efficace des exploitations agricoles, via par exemple la constitution en société ; — l'abandon de la politique de protection des prix des produits agricoles et la mise en place d'un nouveau système de stabilisation qui reflète correctement l'évolution du marché ; — la promotion d'un développement agricole en harmonie avec l'environnement ; — et la mise en place d'un système d'aides financières pour les exploitations désavantagées se trouvant dans les zones montagneuses (cela comprend les zones vallonnées et montagneuses qui recouvrent la vaste majorité de la surface du Japon)²².

1. Accent mis sur l'autosuffisance alimentaire

La question de l'autosuffisance alimentaire en particulier sera traitée dans la troisième partie de ce mémoire, mais arrêter la tendance à l'augmentation de la dépendance envers les importations extérieures de denrées alimentaires est un des thèmes principaux de la loi fondamentale. Cette tendance a continué de progresser depuis les années 1960, et une préoccupation croissante pour les questions de sécurité alimentaire et d'indépendance en terme d'approvisionnement en nourriture a vu naître une demande pour que cela soit mentionné dans la loi. Plus précisément, l'article 15 exige que le gouvernement publie des plans de bases indiquant un objectif d'autosuffisance en tant que ligne directrice non seulement de la production agricole mais aussi de la consommation alimentaire de la population²³. Bien qu'aucune mesure concrète pour atteindre ces objectifs ne soit stipulée, cela signifie qu'un effort national de soutien au secteur agricole est demandé, avec une modification des habitudes alimentaires de la population, un changement vers une alimentation plus japonaise, plus conforme à la production domestique²⁴. Traditionnellement le taux d'autosuffisance avait été associé à des mouvements anti-libéralisation, comme dans les années 1960 et 1970, durant lesquelles l'augmentation du taux d'autosuffisance alimentaire avait été recommandé par la Chambre nationale de

²⁰ YAMASHITA Kazuhito, *op. cit.*, p. 6-7.

²¹ MISHIMA Tokuzoh, *op. cit.*, p. 261.

²² SHIOKAWA Shirara, *op. cit.*, p. 147.

²³ Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 15, sections 2, 3.

²⁴ Cf., Troisième partie, A : Les habitudes alimentaires des Japonais doivent-elles changer ?

l'agriculture, *Zenkoku nōgyō kaigi-sho* 全国農業会議所, lors d'une campagne anti-libéralisation, en réponse aux demandes venant des États-Unis d'ouverture du marché²⁵.

Les efforts du gouvernement pour influencer les habitudes alimentaires de la population japonaises se sont aussi révélés être intrinsèquement liés à ces objectifs. En effet, le changement de régime alimentaire de nombreux pays d'Asie de l'Est provoqué par la vague de croissance économique du 20^e siècle a été un facteur important dans la réduction de l'autosuffisance alimentaire, au Japon en particulier²⁶. Les critiques de l'« occidentalisation » du régime alimentaire japonais ont souvent trouvé écho dans le secteur agricole, qui n'a pas été en mesure de suivre le rythme de l'augmentation rapide de la population et de la diversification de ses habitudes alimentaires. Les partisans d'un « régime alimentaire à la japonaise » n'ont pas attendu l'adoption de la nouvelle loi fondamentale, mais cette dernière, ainsi que les plans de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, reflètent ces revendications. La loi prévoit également des mesures pour l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments et de l'hygiène alimentaire²⁷.

2. Abolissement de la politique des prix

En dépit de la volonté affichée de renforcer la production agricole domestique, ce qui est sans doute le changement le plus significatif offert par la nouvelle loi fondamentale, reste la rupture avec les politiques protectionnistes qui avaient longtemps caractérisé les politiques agricoles du Japon pendant les décennies précédentes. L'ancienne loi fondamentale avait défini la politique des prix des produits agricoles et la politique de contrôle des importations comme des moyens de « corriger les désavantages » de l'agriculture par rapport aux autres secteurs industriels et de rectifier les disparités de productivité et de revenus avec ces derniers²⁸. Cependant, on a pu constater un changement de l'opinion générale à l'encontre de ces politiques partir des années 1980. On les accusait principalement de défendre les intérêts des agriculteurs aux dépens de ceux de la population. On peut par exemple noter que le premier épisode de « Nōkyō-bashing » en 1986 avait été provoqué par la pression politique de Nōkyō sur les candidats du PLD aux élections de la diète pour soutenir le maintien des prix du riz, s'opposant ainsi à la volonté du ministère des finances et du MAFF. L'auteur SAKAGUCHI Takashi explique que ce fut la première fois que le grand public montrait un réel intérêt pour les questions agricoles, et ce fut aussi la première fois que Nōkyō était largement condamné dans les médias²⁹.

Suite à la pression domestique et internationale, et aux recommandations du comité d'enquête sur les problèmes fondamentaux de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales, qui considérait qu'elle rendait difficile de communiquer aux consommateurs la situation de l'offre et de la demande et les besoins des agriculteurs, la nouvelle loi

²⁵ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 74.

²⁶ HAIXUN Li, « Changes in Food Consumption Pattern and Agricultural Issues in East Asia », *The Journal of Tokyo Keizai University : Economics* 東京経済大学会誌 (経済学), 3 février 2021, p. 97.

²⁷ Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 16, section 1.

²⁸ Loi fondamentale sur l'agriculture, *Nōgyō kihon-hō* 農業基本法, Articles 2, 11 et 13.

²⁹ SAKAGUCHI Takashi 坂口拓史 (2000), *Kyodai nōkyō no sugo-sa!* 巨大農協の凄さ! (L'ampleur du géant Nōkyō !), *Ginkō jihyōsha* 銀行時評社, p. 166, cité par GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 262.

fondamentale mis fin à cette politique de protection des prix. Le comité considérait que cette politique ne parvenait pas à réduire la différence de prix entre les produits domestiques et les produits importés, et contribuait à une augmentation des importations. En plus de cela l'acceptation des accords du GATT signifiait réduire des restrictions sur les importations, ce qui résultait en des excédents constants sur le marché domestique. Le rapport du comité recommandait que les prix des produits agricoles reflètent la situation de l'offre et de la demande³⁰. En conséquence, la section 1 de l'article 30 de la nouvelle loi fondamentale stipule que :

« Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que les prix des produits agricoles reflètent de manière appropriée la situation de l'offre et de la demande et l'évaluation de leur qualité, afin de promouvoir une production agricole qui réponde à la demande des consommateurs. »

Kuni wa, shōhisha no juyō ni sokushita nōgyō seisan o suishin suru tame, nōsanbutsu no kakaku ga jukyū jijō oyobi hinshitsu hyōka o tekisetsu ni han'ei shite keisei sa reru yō, hitsuyōna shisaku o kōzuru mono to suru.

国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。

Cela signifie donc laisser le marché décider naturellement des prix des produits agricoles, à la place du gouvernement. Cela représente bien sûr un changement total de cap par rapport à l'ancienne loi fondamentale, mais ce n'est pas pour autant que sont abandonnées toutes mesures ayant pour but de corriger les disparités entre le secteur agricole et les autres industries. En effet, la section 2 de l'article 30 exige que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour minimiser les effets que pourrait avoir la fluctuation des prix sur les exploitants agricoles³¹. Il était donc prévu de mettre fin aux mesures de l'ancienne loi fondamentale ayant pour but de compenser une perte de revenus pour les agriculteurs, à savoir une politique de protection des prix, et la limitation des importations de produits agricoles, et de mettre en place pour les remplacer un programme d'assurance pour les revenus, et des compensations directes pour les revenus perdus³².

Le plan de base 2005 préconisa la mise en place de mesures de stabilisation vis à vis des producteurs agricoles afin de corriger non pas les disparités entre le secteur agricole et les autres industries mais entre les conditions de production du Japon et des autres pays³³. Le plan de base de 2010, lui, annonça qu'il était nécessaire d'empêcher la sous-cotation des

³⁰ MISHIMA Tokuzoh, *op. cit.*, p. 267.

³¹ L'Etat prendra les mesures nécessaires pour atténuer les effets des fluctuations importantes des prix des produits agricoles sur la gestion agricole qui doit être encouragée.

Kuni wa, nōsanbutsu no kakaku no ichijirushii hendō ga ikusei subeki nōgyō keiei ni oyobosu eikyō o kanwa suru tame ni hitsuyōna shisaku o kōzuru mono to suru.

国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずるものとする。

³² *Ibid.*, p. 267.

³³ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2005, p. 43.

coûts de la production agricole et de créer un environnement dans lequel tous les agriculteurs, y compris les agriculteurs à temps partiel et les petits exploitants, peuvent continuer à pratiquer l'agriculture, et que le gouvernement japonais verserait la différence entre le prix de vente des produits agricoles et le coût de production en tant que subvention directe aux agriculteurs³⁴. La même année furent introduites des mesures de stabilisation des revenus des gérants d'exploitations agricoles, *keiei shotoku antei taisaku* 経営所得安定対策, qui se divisent, suivant le schéma indiqué plus haut, en un système d'assurance destiné à dédommager les exploitants en cas de perte de revenus (« mesure Narashi », *Narashi taisaku* ナラシ対策), et un système de paiements directs pour compenser les désavantages causés par la disparité des conditions de production avec celles d'autres pays (« mesure Geta », *Geta taisaku* ゲタ対策). En 2013, après examen des mesures prises précédemment, il fut décidé qu'elles devraient se concentrer sur les agriculteurs certifiés, les nouveaux agriculteurs certifiés et les communautés agricoles, ainsi que de supprimer les paiements directs pour le riz, qui étaient versés uniformément à tous les exploitants³⁵.

3. La multifonctionnalité de l'agriculture

Dans un effort de compensation pour les régions désavantagées, fut également introduit dans la loi fondamentale un système de paiements directs pour les exploitations agricoles en région montagneuse³⁶. Parmi les raisons présentées par le plan de base de 2000 pour la promotion d'une production agricole pérenne dans ces régions désavantagées il y avait, en plus de la volonté d'accroître les possibilités d'emploi et de développement, le maintien de la « multifonctionnalité », *tamen-teki kinō* 多面的機能, de l'agriculture³⁷. Il est en effet considéré que l'agriculture, même au delà des zones montagneuses, joue un rôle essentiel dans la préservation du territoire national, de l'environnement et des zones rurales. Il était estimé en 2000 que la capacité de contrôle des inondations des rizières représentait à elle seule une valeur environnementale de plus de 1 900 milliards de yens par an, et qu'au total la riziculture faisait économiser plus de 4 500 milliards de yens chaque année en protégeant contre l'érosion et préservant les aménagements paysagers³⁸. Les rizières reçoivent et stockent les fortes pluies saisonnières, qui filtrent lentement à travers le sol pour reconstituer les réserves d'eau souterraine³⁹.

La promotion de ce rôle multifonctionnel n'était pas quelque chose de présent dans l'ancienne loi fondamentale. La nouvelle loi le définit, au delà de sa portée environnementale, comme un moyen de maintenir la culture du pays⁴⁰. Bien sûr il est difficile de juger objectivement de la valeur réelle de cette multifonctionnalité, et les aides

³⁴ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2010, p. 13.

³⁵ SHIOKAWA Shirara, *op. cit.*, p. 156.

³⁶ Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 35.

³⁷ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2000, p. 40.

³⁸ OBERTS Ivan, WARR Suthida et RODRIGUEZ Gil, *op. cit.*, p. 54.

³⁹ OHE Yasuo 大江靖雄, « Farm Pluriactivity and Contribution to Farmland Preservation: A Perspective on Evaluating Multifunctionality from Mountainous Hiroshima, Japan ». *The Japanese Journal of Rural Economics* 3, n° 0, 2001, p. 49.

⁴⁰ Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 3.

gouvernementales n'ont longtemps pas cherché à la refléter. Elles avaient pour but principal d'aider à maintenir une agriculture pérenne, qui en conséquence remplirait les divers rôles attribués à l'agriculture en dehors de la simple production alimentaire. Cependant, en 2014 fut mis en place une subvention pour aider directement à la conservation des terres et des eaux agricoles. Dans le plan de base de 2015, elle fut étendue en une subvention pour la multifonctionnalité, *tamen-teki kinō shiharai kōfu-kin* 多面的機能支払交付金⁴¹, qui soutient les activités qui sont menées conjointement par les communautés locales et qui visent à soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture et à améliorer la qualité des ressources locales (terres agricoles, cours d'eau, chemins agricoles, etc...). Elle est destinée au maintien des terres agricoles et à l'amélioration des ressources locales ainsi qu'à la prolongation de la durée de vie des infrastructures.

La loi nouvelle loi fondamentale a offert une perspective originale du rôle de l'agriculture au delà de la simple production alimentaire, et a permis la prise de mesures concrètes pour le maintien de l'environnement et de l'infrastructure agricole. Cependant cela semble créer une incompatibilité avec son objectif affiché d'expansion de la production agricole. On peut observer une diminution graduelle de la production agricole brute depuis les années 1990 (voir figure 1), ce qui explique que la loi fondamentale recommande une amélioration de la productivité agricole⁴². L'article 24 déclare que le maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions et des installations d'eau agricole conduira à une

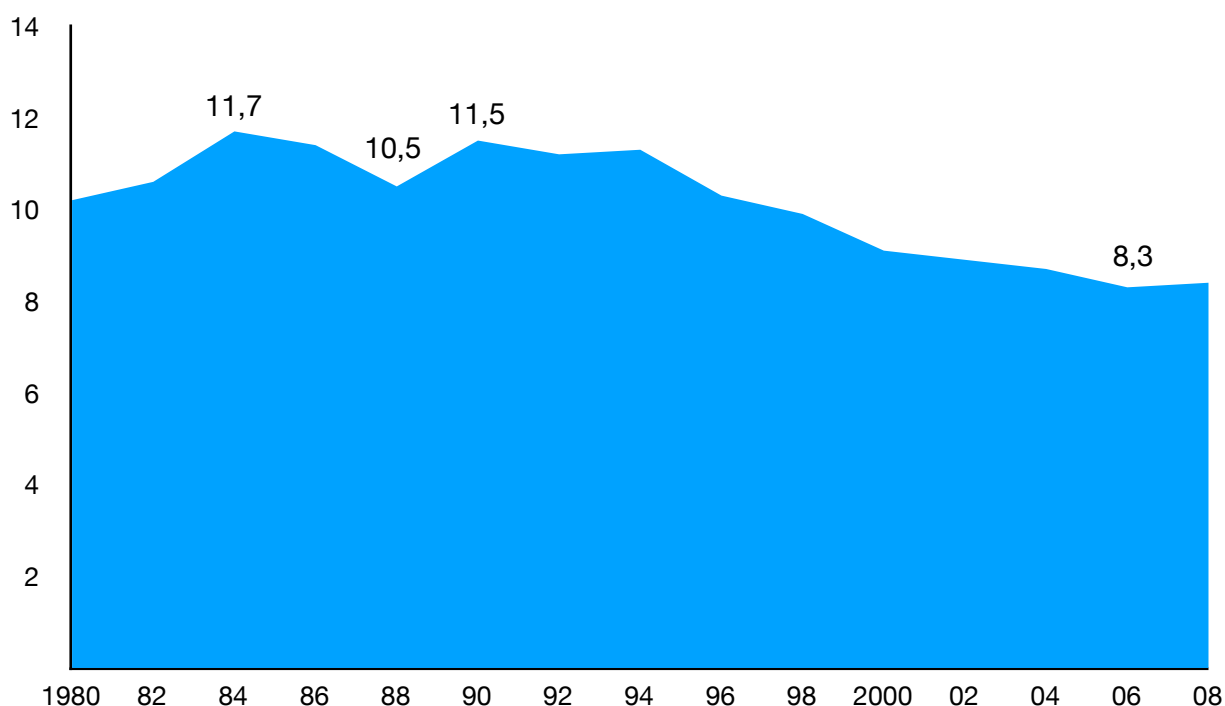


Figure 1 : Évolution de la production agricole brute (en milliards de yen) (Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Seisan nōgyō shotoku tōkei* 生産農業所得統計 (Statistiques sur la production et le revenu agricole), *Nōgyō sō sanshutsu-gaku no suii* 農業総産出額の推移 (Évolution de la production agricole brute))

⁴¹ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2015, p. 51.

⁴² Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法, article 2, section 3.

augmentation de la productivité. Pourtant, une augmentation concrète de la productivité semble difficile à atteindre sans une application importante d'engrais et de produits chimiques agricoles, et le compactage du sol causé par l'utilisation de grosses machines ainsi que la pollution environnementale causée par les excréments du bétail qui sont associés avec l'agriculture intensive ne semblent pas compatibles avec les bienfaits attribués à l'agriculture multifonctionnelle.

De la même façon, l'article 21 de la loi promeut un élargissement de l'échelle de gestion des exploitations agricoles, alors que l'article 22 exige que le gouvernement aide à la revitalisation de l'agriculture familiale. Cette contradiction a été critiquée comme étant un moyen de conserver le vote des agriculteurs⁴³. Cependant, afin d'atteindre les objectifs d'autosuffisance, des concessions devront être faites parmi les multiples objectifs de la nouvelle loi fondamentale. Avec la nouvelle loi fondamentale, le gouvernement est passé à une politique agricole sensible au cycle économique⁴⁴. De ce fait, on a déjà pu constater de nombreux changements dans la structure du secteur agricole.

⁴³ YAMASHITA Kazuhito, *op. cit.*, p. 6-7.

⁴⁴ YAMAZAKI Ryoichi 山崎亮一, « Shihon-sei shakai no 'junsui-ka' keikō to nōgyō: 1960-Nendai ikō no Nihon o taishō to shita reishō » 資本制社会の「純粋化」傾向と農業:1960年代以降の日本を対象とした例証 (Agriculture and the Increasing Purity of Capitalism : The Case of Japan since the 1960s), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 25 septembre 2018, p. 104.

B. Des nouveaux acteurs dans le monde agricole

La volonté d'augmentation de la production agricole domestique se trouve confrontée à des limitations matérielles. Les rendements du Japon sont élevés par rapport aux normes mondiales (voir figure 2). Cela est en grande partie dû à une utilisation intensive d'engrais, d'insecticides, d'herbicides et de machines agricoles⁴⁵. Avant la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture japonaise était déjà caractérisée principalement par une croissance tirée de l'introduction de technologies d'amélioration du rendement⁴⁶. Aujourd'hui, elle reste l'une des plus modernes au monde. Dans la riziculture, non seulement le labourage, la plantation du riz et la récolte, mais aussi la pulvérisation d'engrais et de pesticides sont désormais effectués par des machines grâce à l'utilisation de drones⁴⁷. Il est donc peu probable que le rendement augmente de manière significative. Afin d'atteindre une augmentation de la production agricole, il existe de nombreux partisans d'efforts d'extension de l'utilisation des terres arables. En effet le ratio de terres arables laissées à l'abandon n'a cessé d'augmenter depuis 1985⁴⁸, en plus d'une diminution progressive de la surface de terres cultivées, de 6,07 millions d'hectares en 1960 à 4,44 millions d'hectares en

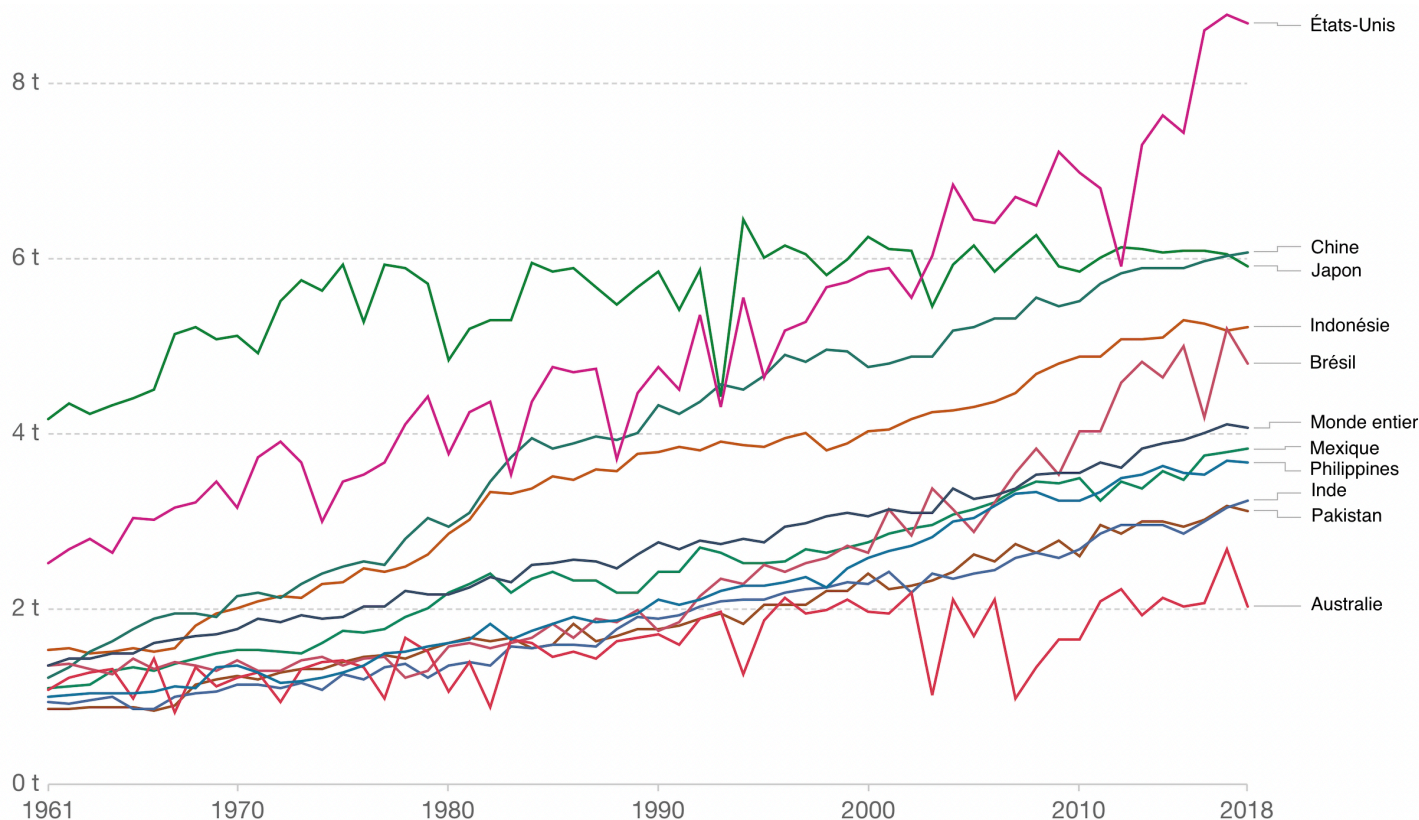


Figure 2 : Rendement pour les cultures de céréales (blé, riz, maïs, orge, avoine, seigle, millet, sorgho, sarrasin et grains mélangés) de 1961 à 2018 (en tonnes par hectare) (Source : UN (Nation Unies) Food And Agriculture Organization (FAOSTAT), 2018)

⁴⁵ OBERTS Ivan, WARR Suthida et RODRIGUEZ Gil, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁷ HAIXUN Li, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁸ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (2007), *Kōsaku hōki-chi no genjō to kadai* 農林水産省, 耕作放棄地の現状と課題 (Situation actuelle et problèmes des terres cultivées abandonnées).

2017, soit plus de 25%⁴⁹. Promouvoir l'utilisation des terres abandonnées à la suite du déclin des zones rurales et le maintien des terres agricoles pourrait être un des moyens d'amplifier la production.

1. Vers une plus grande échelle de gestion

Une autre piste concerne la rationalisation de la gestion des exploitations agricoles. L'agriculture au Japon après la Seconde Guerre mondiale s'est développée sur la base d'une gestion agricole axée sur la main-d'œuvre familiale dans laquelle le propriétaire des terres agricoles est le gestionnaire et l'ouvrier. En 2015 l'immense majorité des acteurs, soit 98%, restaient non constitués en société par action ou société coopérative⁵⁰. 91% des étaient des petites exploitations de moins de 5 hectares⁵¹, et parmi les ménages agricoles, 81% ne se livraient à l'agriculture que comme activité secondaire⁵². Le secteur agricole japonais est donc majoritairement composé de toutes petites exploitations familiales, pour une grande partie desquelles l'agriculture n'était plus la source principale de revenus. Le coût de la main-d'œuvre des agriculteurs à temps partiel étant élevé, ces derniers dépendent fortement des niveaux élevés d'utilisation d'engrais, de pesticides et d'autres intrants agricoles permettant d'économiser de la main-d'œuvre. De plus, même dans les exploitations familiales de grande taille, les changements au sein de la famille, telles que les questions de succession, ont un impact important sur la gestion de l'exploitation : ainsi beaucoup d'exploitations agricoles se trouvent aujourd'hui sans héritier⁵³. Il existe donc depuis longtemps de nombreux partisans d'un élargissement de l'échelle de gestion des exploitations agricoles. Tobata Seiichi, 東畑精一, professeur d'agriculture à l'université de Tōkyō, avait déclaré que :

« La solution économique aux problèmes ruraux du Japon réside dans la réduction du nombre de personnes qui dépendent de l'agriculture pour leur subsistance »

Einō ni izon shite seikei o tateru hitobito no kazu o sōtaitekini genshō shite Nihon no nōson mondai no keizai-teki kaiketsu-hō ga aru

営農に依存して生計をたてる人々の数を相対的に減少して日本の農村問題の経済的解決法がある(sic)⁵⁴

L'ancienne loi fondamentale préconisait déjà une augmentation de l'échelle des exploitations agricoles, mais le réseau des coopératives agricoles n'a pas sympathisé avec sa

⁴⁹ KASHIHARA Masazumi 榎原正澄, « Nōkyō-hō kaisei to JA no 'jiko kaikaku' no kadai » 農協法改正とJAの「自己改革」の課題 (The Revised Agricultural Cooperatives Act and JA's "Self-Reform"), *The economic review of Kansai University* 關西大學經濟論集, 12 octobre 2018, p. 54.

⁵⁰ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, 2015 census of agriculture and forestry, <https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=000001085818&cycode=0>, Number of Management Entities by Type Organization, consulté le 10 avril 2021.

⁵¹ *Ibid.*, Number of Management Entities by Area of Cultivated Land under Management.

⁵² *Ibid.*, Number of Farm Households by Farm Business Status. Cela inclut les foyers agricoles pour lesquels l'agriculture ne représente pas la principale source de revenus ainsi que les foyers ne se livrant à l'agriculture que moins de 60 jours par an.

⁵³ SAWADA Mamoru 澤田守, « Nihon ni okeru kazoku nōgyō keiei no hen'yō to tenbō » 日本における家族農業経営の変容と展望 (Transformation et perspectives de la gestion des exploitations familiales au Japon), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 2014, p. 10.

⁵⁴ YAMASHITA Kazuhito, *op. cit.*, p. 6-7.

politique agricole et s'était opposé à ces initiatives, craignant qu'un système de sélection des agriculteurs entraînant une diminution du nombre de ménages agricoles ne fasse vaciller la puissance politique du secteur agricole. Les coopératives avaient mis en avant l'idée des complexes agricoles, *einō danchi* 営農団地, qui les autorisaient à coordonner les agriculteurs en complexes de production spécialisés dans un seul produit⁵⁵. Cependant suite aux changements majeurs auxquels le secteur agricole a été soumis à partir des années 1990, l'association centrale nationale des coopératives agricoles, le JA group (précédemment Nōkyō), a été contraint de s'adapter. L'augmentation du nombre d'agriculteurs à temps partiel a été accompagnée pour les coopératives d'une augmentation du nombre de « membres associés », *jun kumiai-in* 准組合員, qui ne répondent pas aux critères nécessaires pour devenir des membres à part entière, et sont aujourd'hui plus nombreux que ces derniers. Cela poussa le JA group à favoriser la fusion des coopératives agricoles, et à la réalisation du concept des « 1000 coopératives agricoles », *1000 Nōkyō kōsō* 1000農協構想, afin de s'adapter à la situation du secteur agricole contemporain. On peut observer une réduction drastique du nombre de coopératives, de 12 050 en 1960, à 3 688 en 1990, jusqu'à seulement 627 en 2020⁵⁶.

2. Promotion de la constitution en société

Les politiques de l'administration de Shinzō Abe ont présenté des objectifs similaires. Le 28 août 2015 fut promulguée la loi révisée sur les coopératives agricoles, *kaisei nōkyō-hō* 改正農協法, dont le but étaient d'aligner les politiques vis à vis des coopératives agricoles avec le reste des politiques agricoles basées sur les abenomics⁵⁷, à savoir l'encouragement de la croissance et la réallocation d'une partie des ressources humaines de la production vers la transformation et la vente de produits agricoles. La loi définit les objectifs des coopératives agricoles comme étant, en plus de fournir le meilleur service possible à leurs membres, d'accorder une attention maximale à l'augmentation du revenu agricole et d'atteindre une rentabilité élevée⁵⁸. L'accent est mis sur le réinvestissement des bénéfices dans les activités de la coopérative, et la croissance et le développement de ses activités. De plus, il est indiqué qu'une coopérative peut, à son gré, faire l'objet d'une scission de type constitution en société pour créer une nouvelle société de personnes ou changer son organisation de société de personnes en société par actions, en association générale constituée en société, en coopérative de consommateurs ou en société médicale sociale⁵⁹. La loi abolit également le système des associations centrales de coopératives agricoles, *nōgyōkyōdō kumiai chūōkai seido* 農業協同組合中央会制度⁶⁰.

⁵⁵ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 236.

⁵⁶ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyōkyōdō kumiai-inado genzai sū tōkei no gaiyō* 農業協同組合等現在数統計の概要 (vue d'ensemble des statistiques sur le nombre actuel de coopératives agricoles), 2020.

⁵⁷ Se réfère aux politiques économiques de Shinzō Abe, premier ministre du Japon du 26 septembre 2006 au 26 septembre 2007, puis du 26 décembre 2012 au 16 septembre 2020.

⁵⁸ Loi révisée sur les coopératives agricoles, *kaisei nōkyō-hō* 改正農協法, Article 7.

⁵⁹ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyōkyōdō kumiai-hō-tō no ichibu o kaisei suru Hitoshi no hōritsu no gaiyō ni tsuite* 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律の概要について (Grandes lignes de la loi portant sur la révision partielle de la loi sur les coopératives agricoles), 2015, p. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 1.

Certains ont spéculé que de telles mesures représentaient « le début de la fin » des coopératives agricoles au Japon⁶¹.

Parallèlement, bien que cela ne représente toujours qu'une faible minorité, le taux d'exploitants agricoles constitués en société est en augmentation, passant de 8 700 en 2005, soit 1% des exploitations, à 18 857 en 2015, ce qui en représente 2%. La part des exploitants constitués en société dans les ventes agricoles est quant à elle passée de 15,4% en 2005 à 27,3% en 2015⁶². Ce n'est pas une part négligeable, c'est donc un phénomène en rapide progression, ce qui représente un certain succès pour les politiques agricoles mises en avant depuis la nouvelle loi fondamentale. En 2013, dans sa stratégie de revitalisation du Japon, *nihon saikō senryaku* 日本再興戦略, intitulée « Japan is back », le cabinet du premier ministre Abe avait pour ambition de voir le nombre de sociétés agricoles quadrupler pour atteindre 50 000 d'ici l'année 2023⁶³. La constitution en société des exploitations a également été promu dans la nouvelle stratégie présentée par le cabinet en 2016.

L'augmentation progressive du nombre de sociétés peut être attribuée à cette impulsion politique, mais également aux divers avantages qui viennent avec la constitution en société. D'après le ministère de l'agriculture, les avantages sont les suivants : amélioration des compétences de gestion, amélioration de la solvabilité, sécurisation et formation des ressources humaines, succession plus fluide de la direction, divers avantages fiscaux, système de sécurité sociale, prêts institutionnels, et réduction de la charge liée à l'acquisition de terres agricoles⁶⁴. Il ne fait aucun doute que cela représente une réalité, et que ce sont des facteurs importants dans cette tendance à l'augmentation du nombre de sociétés au sein des exploitants agricoles.

3. Les différents types de sociétés agricoles et leurs caractéristiques

Parmi les sociétés de gestion agricoles les deux types d'organisation principales sont les sociétés coopératives agricoles, et les sociétés par actions, *kabushiki kaisha* 株式会社, à savoir des sociétés à responsabilité limitée pour leurs actionnaires, menant des actions par l'intermédiaire de gestionnaires délégués. Les sociétés coopératives agricoles telles que définies dans la loi sur les coopératives agricoles, *nōgyōkyōdō kumiai-hō* 農業協同組合法, sont des organisations qui visent à promouvoir les intérêts communs de leurs membres en coopérant à des activités de production agricole et en établissant des installations à usage commun⁶⁵. Comparé aux sociétés par actions leur champs d'activité est donc limité et elles sont soumises à des restrictions vis à vis de l'embauche de personnes extérieures à l'exploitation. Elles sont peu adaptées à la diversification, ce qui peut s'avérer être une limitation cruciale car le gouvernement, dans le cadre de ses efforts de revitalisation rurale, a fait le choix de promouvoir la diversification des activités des entreprises agricoles vers

⁶¹ KASHIHARA Masazumi, *op. cit.*, p. 48.

⁶² FUJIE Takeshi 藤栄剛. « Nōgyō keiei no soshiki henkaku to sono inpakuto » 農業経営の組織変革とそのインパクト (Changements organisationnels dans la gestion agricole et leur impact), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 25 avril 2020, p. 19.

⁶³ Cabinet du premier ministre 首相官邸, *Nihon saikō senryaku* -JAPAN is BACK- 日本再興戦略-JAPAN is BACK- (Stratégie de revitalisation du Japon -JAPAN is BACK-), 14 juin 2013, p. 14.

⁶⁴ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyō keiei hōjin-ka gaidobukku* 農業経営法人化ガイドブック (Guide pour la constitution en société de la gestion agricole), février 2017, p. 73.

⁶⁵ Loi sur les coopératives agricoles, *nōgyōkyōdō kumiai-hō* 農業協同組合法, Chapitre 3, Article 72.

les secteurs secondaires et tertiaires. En dépit de cela, comme on peut le voir sur la figure 3, de 2005 à 2015 la vitesse d'accroissement du nombre de sociétés coopératives a été supérieure à celle des sociétés par actions, avec une augmentation de leur nombre par 3 en 10 ans.

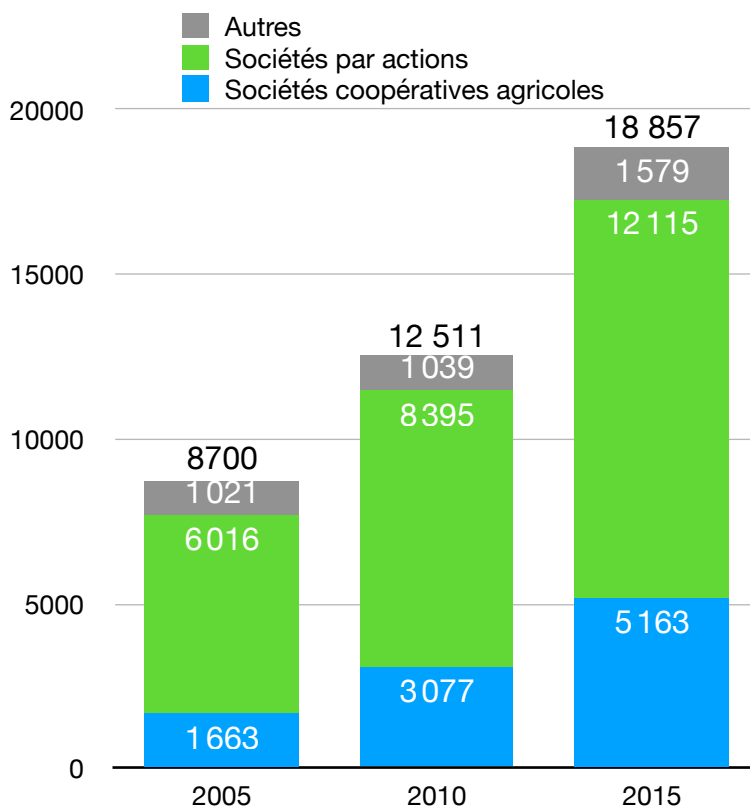


Figure 3 : Nombre de sociétés par type d'organisation commerciale (Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2016, p. 92)

Pour ce qui est des critères qui pourraient pousser une exploitation agricole à se constituer soit en société coopérative agricoles soit en société par actions, la surface des terres cultivées semble jouer un rôle important. En effet on peut voir que d'après les informations données dans le recensement officiel de l'agriculture et de la sylviculture, *nōrin-gyō sensasu* 農林業センサス, la surface cultivée des exploitations rizicoles qui ont fait le choix de se constituer en société était largement supérieure à celle des exploitations qui ont conservé leur statut originel, mais il ne semble pas y avoir de différence majeure entre les sociétés coopératives et les sociétés par actions à ce niveau⁶⁶. Les exploitations rizicoles constituées en société semblent aussi avoir un nombre d'employés bien plus élevé, avec notamment un nombre d'employés réguliers plus important chez les sociétés par actions. Enfin, la part d'entreprises liées à la transformation de produits agricoles était bien plus élevée parmi les sociétés par actions, ce qui semble confirmer une tendance plus grande à la diversification des activités chez ces dernières.

⁶⁶ FUJIE Takeshi, *op. cit.*, p. 23.

Les facteurs de constitution en société ne sont pas universels et peuvent parfois dépendre des régions. En analysant les changements de statut des exploitations agricoles de 2005 à 2010, puis de 2010 à 2015, en fonction de leur région d'origine, FUJIE Takeshi (2020) a conclu qu'indépendamment de leur position géographique, les conditions financières, l'échelle de production, et les efforts de diversification des activités étaient possiblement des facteurs universels de constitution en société⁶⁷. Cela indique que les exploitations à grande échelle qui dépendent de terres louées ont tendance à se constituer en société. L'existence d'employés permanents semble aussi être devenu un élément déclencheur courant après 2010. À l'inverse, les efforts de diversification semblent être devenus un facteur moins courant après 2010.

De la même façon, l'impact de la constitution en société semble varier dans les différentes régions. On peut cependant constater que pour les exploitations rizicoles, celles constituées en société sont à grande échelle et utilisent principalement des terres louées. Par rapport aux exploitations non constituées en société, celles qui le sont ont plus d'agriculteurs certifiés et sont plus activement engagées dans la diversification. Par conséquent, la valeur des produits agricoles vendus par les exploitations constituées en sociétés est plus de 20 fois supérieure à celle des exploitations qui ne le sont pas, qui était d'environ 24 millions de yens en 2015⁶⁸. Des études antérieures ont souligné l'impact de la constitution en société sur l'expansion de l'échelle de production, la création d'emplois, l'introduction de nouvelles cultures et la diversification. Il reste cependant difficile de savoir avec certitude si c'est là le résultat de la constitution en société, ou si les exploitations à grande échelle et couronnées de succès économique ont simplement plus tendance à se constituer en société.

Toujours pour les exploitations rizicoles, de 2005 à 2010 le montant moyen des ventes de produits agricoles des sociétés par actions dépassait celui des sociétés coopératives agricoles d'environ 7 millions de yens, malgré le fait qu'il n'y ait pas de différence dans la surface de terres cultivées entre les deux. De 2010 à 2015 cette différence s'élevait à 10 millions de yens⁶⁹. Avec un avantage quand il s'agit de la diversification des activités notamment vers des activités de production et de transformation des produits agricoles, il semble que les sociétés par actions opèrent à une plus grande échelle de production que les sociétés coopératives, et que c'est là que se trouve le critère principal de choix entre les deux lors de la constitution en société d'un exploitant.

Élargir l'échelle de gestion des exploitations agricoles signifie généralement élargir la surface de terres cultivées. Lorsqu'une société agricole se constitue elle a besoin de terres à cultiver. L'idéal est d'acquérir directement la propriété qu'elle va cultiver, mais cela requiert un investissement important, particulièrement si elle se lance dans l'agriculture pour la première fois. L'autre solution est d'acquérir les droits d'exploitation d'une terre possédée par quelqu'un d'autre. Cela requiert une protection juridique solide, étant donné que ses efforts de production et d'aménagement affecteront directement la propriété foncière qu'elle louera. Lors d'un amendement à la loi sur les terres agricoles, *nōchi-hō* 農地法, en 2009, des restrictions traditionnellement existantes sur la propriété de petites parcelles de terre, le système d'acquisition et de vente des terres par l'État, le système d'acquisition et de

⁶⁷ FUJIE Takeshi, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 23.

vente de terres non cultivées, le système de droit d'utilisation des forêts de bois et de charbon de bois, le système de droit d'utilisation des prairies et d'autres ont été abolis⁷⁰. De plus, des sociétés autres que les sociétés agricoles furent autorisées à louer des terres agricoles. Cela représente une vague significative de dérégulations en la faveur de l'élargissement de l'échelle de production des exploitations et d'une augmentation de la part de sociétés actives au sein du secteur agricole. L'un des changements les plus révélateurs concerne la durée maximum d'un bail pour la location de terres agricoles. Cette durée était auparavant fixée à 20 ans, selon la logique que les terres agricoles peuvent maintenir leur fertilité si elles sont cultivées par les agriculteurs eux-mêmes, mais si elles sont louées à des tiers pendant une longue période, elles peuvent progressivement devenir stériles. Cette limite est passée à 50 ans, ce qui facilite grandement la location de terres agricoles par les sociétés⁷¹.

Malgré tous ces changements, le gouvernement ne semble pas prêt à abandonner le modèle des petites exploitations familiales. Dans son guide pour la constitution en société de la gestion agricole publié en 2017, le MAFF indique que les entreprises agricoles familiales et les agriculteurs à temps partiel ont soutenu l'agriculture japonaise jusqu'à présent, et qu'ils continueront à jouer un rôle à l'avenir⁷². Cela se reflète également dans les textes de loi : ainsi, suivant la voie de l'article 22 de la loi fondamentale, le plan de base établi en 2020 promeut la collaboration entre les petites exploitations agricoles afin de les revitaliser⁷³. Cela rappelle le concept de complexes agricoles mis en avant par les coopératives agricoles en réponse aux politiques de l'ancienne loi fondamentale. La volonté de conserver une classe de petits exploitants a longtemps été décrite comme un projet politique. Après la réforme agraire, les zones rurales composées de petits propriétaires terriens de taille égale étaient organisées par des coopératives agricoles, qui se conformaient au principe « un membre, une voix » et soutenaient le parti conservateur. Ce dernier les récompensa en augmentant le prix du riz⁷⁴. Cependant, aujourd'hui, malgré la progression de la part des sociétés agricoles dans la production brute et l'élargissement de l'échelle de gestion des exploitations agricoles, les petits exploitants demeurent largement majoritaires, et indépendamment de la vision globale du gouvernement pour le secteur agricole, il n'est pas réaliste de cesser de les soutenir et de se diriger vers des textes législatifs qui ne les prendraient plus en compte.

⁷⁰ TAYAMA Teruaki 田山輝明, « Nōchi hōsei no gendai-teki kadai » 農地法制の現代的課題 (Problem of modern Agricultural Land Law system in Japan), *The Japanese Journal of Real Estate Sciences* 日本不動産学会誌, 2010, p. 63.

⁷¹ *Ibid.*, p. 68.

⁷² Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyō keiei hōjin-ka gaidobukku* 農業経営法人化ガイドブック (Guide pour la constitution en société de la gestion agricole), février 2017, p. 2.

⁷³ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2015, p. 39.

⁷⁴ YAMASHITA Kazuhito, *op. cit.*, p. 6-7.

C. L'impact de l'accord de partenariat transpacifique

1. Libéralisation du commerce international

La libéralisation progressive des importations au Japon fut le résultat de la libéralisation du commerce international durant la période d'après-guerre. Pendant longtemps la politique de base en matière d'internationalisation consistait à encourager le développement d'agriculteurs indépendants dotés d'une compétitivité internationale, et à fournir la protection nécessaire à ceux qui avaient un potentiel de croissance à long terme⁷⁵. Cependant, le secteur agricole japonais n'a pas été en mesure de se développer à une vitesse suffisante pour suivre le rythme de la croissance économique et de la diversification des habitudes alimentaires de la population. En parallèle, la communauté internationale commença à demander une libéralisation des échanges et des importations, à travers des initiatives telles que la mise en place des accords du GATT en 1947, dans le but de mettre fin aux politiques économiques protectionnistes d'avant-guerre. Les États-Unis en particulier, cherchant à écouler leurs excédents de produits agricoles suivant la fin de la Seconde Guerre mondiale, ont continuellement demandé une diminution des restrictions à l'importation et des droits de douane⁷⁶.

En plus de la pression extérieure, l'augmentation rapide des exportations japonaises de produits industriels a accéléré le rythme de la libéralisation des échanges. C'est à la demande du secteur industriel, notamment de l'industrie du textile, que le Japon a finalement adhéré aux accords du GATT en 1955⁷⁷. En 1960 le gouvernement formula les « Grandes lignes du programme de libéralisation du commerce et des échanges », *bōeki, kawase jiyū-ka keikaku taikō* 貿易、為替自由化計画大綱, prônant que la libéralisation des échanges permettrait d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population en favorisant l'amélioration de la structure économique. Le nombre de produits faisant l'objet de restrictions à l'importation fut réduit de trois quarts, mais les produits agricoles représentaient encore une majorité des produits concernés par ces restrictions⁷⁸. Au contraire furent augmentés certains tarifs d'importation pour améliorer la compétitivité de produits domestiques dont la production devait être étendue, comme les produits laitiers.

Par la suite, avec la croissance économique rapide du Japon et la détérioration de la balance commerciale des États-Unis, les appels à la libéralisation du commerce agricole japonais se sont multipliés. De 1969 à 1974, le Japon accepta de diminuer le nombre de produits agricoles soumis à des restrictions à l'importation de deux tiers⁷⁹. En dépit de la résistance de Nōkyō et de son organe politique, l'Union centrale nationale des coopératives agricoles, Zenkoku nōgyō kyōdō kumiai chūōkai 全国農業協同組合中央会 (Zenchū, ou JA Zenchū), la pression américaine, spécifiquement sur le marché agricole par l'intermédiaire d'accords internationaux comme les accords du GATT, plus particulièrement

⁷⁵ SASAGUCHI Yūji 笹口裕二, « Nōsanbutsu jiyū-ka to nōgyō seisaku : TPP kōshō ōsuji gōi o ukete » 農産物自由化と農業政策 : TPP交渉大筋合意を受けて (Libéralisation des produits et de la politique agricole : au lendemain de l'accord des négociations du TPP), *Rippō to chōsa* 立法と調査, n° 373, 2016, p. 87.

⁷⁶ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 691.

⁷⁷ SASAGUCHI Yūji, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 84.

⁷⁹ *Ibid.*

durant le cycle d'Uruguay qui eut lieu de 1986 à 1994, poussa à une avancée significative de la libéralisation des échanges et de l'accès bilatéral au marché pour des produits clés⁸⁰.

Suite à la mise en place de la nouvelle loi fondamentale sur l'agriculture, en 1999 le Japon demanda à son tour à l'OMC de mettre en cause les pays exportateurs et de veiller au bon respect des restrictions des exportations et des taxes à l'exportation⁸¹. Il demanda également que le rôle multifonctionnel de l'agriculture et la sécurité alimentaire soient positionnés comme des questions de politique agricole globale⁸². Cependant, à partir de 2008 les négociations furent mises au point mort à cause de l'impossibilité de concilier les positions des pays exportateurs tels que les États-Unis, les pays importateurs tels que le Japon, et les pays en voie de développement ayant des points de vue contradictoires sur les mesures à prendre pour faciliter l'accès au marché. Cela conduisit à la signature d'un certain nombre d'accords de partenariat économique (APE) et d'accords de libre échange (ALE) entre les pays. En décembre 2015, 15 de ces accords étaient entrés en vigueur entre le Japon et d'autres pays, dont un avec l'Australie qui réduisit les droits de douane sur le bœuf, l'un des principaux produits de base du Japon⁸³.

2. Conception et objectifs de l'accord de partenariat transatlantique

L'accord de partenariat transatlantique (Trans-Pacific Partnership, ou TPP, qui est le terme le plus généralement utilisé dans les documents en langues anglaise et japonaise, et par conséquent celui que nous utiliserons par la suite) a vu le jour sous la forme d'un accord de partenariat économique conclue entre Singapour, Brunei, le Chili et la Nouvelle-Zélande en 2005. En 2008 il prit une toute autre ampleur lorsque les États-Unis annoncèrent leur volonté de le rejoindre. En décembre 2012, l'administration Abe annonça à son tour sa participation aux négociations⁸⁴. Ce fut révélé comme une carte maîtresse pour une stratégie de croissance qui faisait alors défaut au gouvernement japonais. En 2016 un traité de libre échange fut signé entre le Japon, Brunei, le Canada, les États-Unis, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, le Chili et le Vietnam. L'absence de la Chine semblait signifier une étape importante pour l'imposition de la suprématie américaine dans le pacifique. En terme de produits agricoles, pour le Japon, cela représentait un rapprochement considérable avec une majorité de ses plus grands fournisseurs de produits agricoles, à l'exception de la Chine et de la Thaïlande (voir figure 4). Cependant, après la signature du traité, sous la présidence de Donald Trump les États-Unis annoncèrent leur retrait du TPP. Cela laissa pour le Japon la voie libre vers la prise d'un rôle de plus en plus actif dans les négociations⁸⁵. En 2017 fut annoncé qu'à l'exception des États-Unis, les onze autres pays ayant signé l'accord du TPP signeraient un nouvel accord de partenariat transpacifique global et progressiste (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-

⁸⁰ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 603.

⁸¹ AUMAND Anthony, JADOT Yannick, ROLLAND Jean-Pierre et VOITURIEZ Tancrède (1999), *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*, Solagral, p. 31.

⁸² SASAGUCHI Yūji, *op. cit.*, p. 88.

⁸³ *Ibid.*, p. 86.

⁸⁴ YAMAZAKI Ryoichi 山崎亮一, « TPP to rekishi no tenkan-ten » TPPと歴史の転換点 (TPP as a Historic Turning Point), *Journal of the rural issues* 農業問題研究学会, n°49, 2017, p. 13.

⁸⁵ FUNABASHI Yoichi 船橋洋一, « Opinion : In America's absence, Japan takes the lead on Asian free trade », *The Washington Post*, 22 février 2018, <https://wapo.st/3rdRKyy>, consulté le 16 juin 2021.

Pacific Partnership, ou CATPP)⁸⁶. Cet accord prit effet à partir de décembre 2018. Malgré l'attitude changeante des États-Unis vis-à-vis du TPP, le Japon en est progressivement venu à jouer un rôle de premier plan, ce qui s'explique par l'attitude enthousiaste de l'administration Abe quant aux effets que pourrait avoir le TPP sur l'économie japonaise. En parallèle, un accord de libre échange exclusif entre le Japon et les États-Unis a été conclu en janvier 2020. Celui-ci reprend en grande partie les éléments convenus lors du TPP, avec quelques exceptions notables, comme l'exclusion du riz de la suppression des droits de douanes⁸⁷.

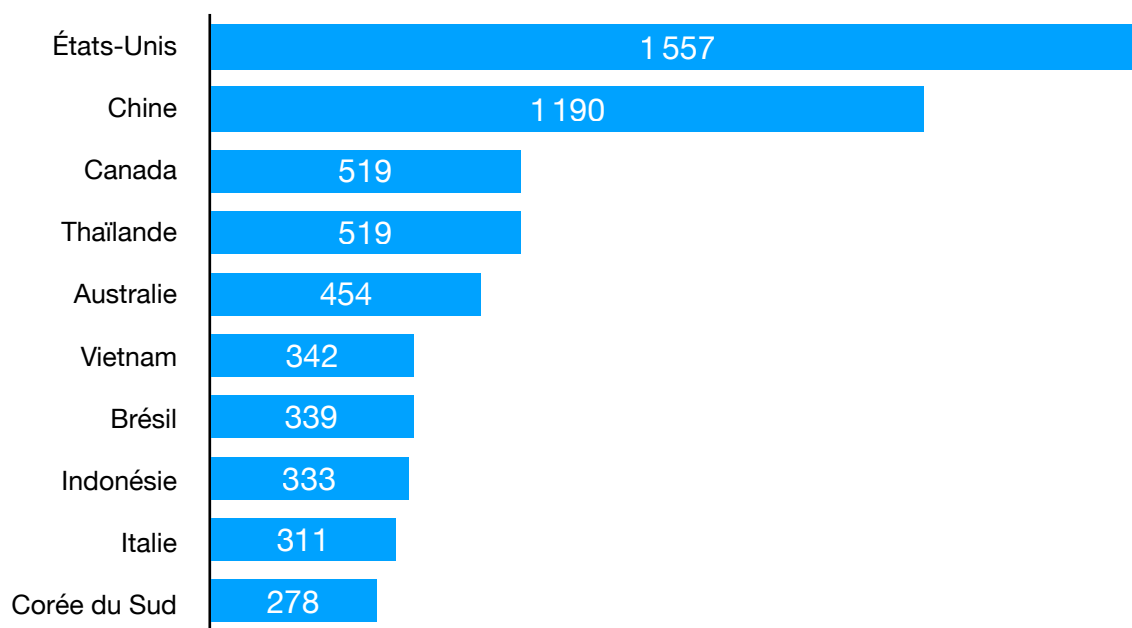


Figure 4 : Valeurs des importations de produits agricoles, forestiers et de la pêche des principaux partenaires à l'importation au Japon pour l'année 2020 (en milliards en yen) (Source : Ministère des finances 財務省, *Nōrin suisanbutsu yushutsunyū gaikyō* 農林水産物輸出入概況 (Importation et exportation de produits agricoles, forestiers et de la pêche), *Nōrin suisanbutsu yunyū dōkō* 農林水産物輸入動向 (Évolution des importations de produits agricoles, forestiers et de la pêche))

Les accords du TPP exigent une abolition progressive des protections tarifaires de toutes les importations. Le gouvernement Abe annonça une « nouvelle ère de politiques agricoles » axées sur l'augmentation des exportations, en avançant l'objectif d'un billion de yens d'exportations de produits agricoles à l'année 2020⁸⁸. En 2015 fut élaboré un schéma global des politiques liées au TPP clarifiant les mesures nécessaires pour lier les effets du TPP à la revitalisation économique et au développement régional⁸⁹. Pour l'agriculture, ces

⁸⁶ LI Dongpo, NANSEKI Teruaki 南石晃明 et CHOMEI Yosuke 長命洋佑, « Impact of TPP and the Countermeasures by Japanese Agricultural Corporation: Empirical Analysis Based on A National Survey » *Journal of the Faculty of Agriculture, Université de Kyūshū* 九州大学農学部紀要, 1 mars 2021, p. 123.

⁸⁷ Secrétariat du cabinet du premier ministre 内閣官房, « Nichibeibōeki kyōtei, Nichibei dejitaru bōeki kyōtei no gaiyō », 日米貿易協定、日米デジタル貿易協定の概要 (Aperçu de l'accord commercial entre le Japon et les États-Unis et de l'accord commercial numérique entre le Japon et les États-Unis), 26 septembre 2019, p. 2.

⁸⁸ YAMAZAKI Ryoichi (2017), *op. cit.*, p. 19.

⁸⁹ SASAGUCHI Yūji, *op. cit.*, p. 94.

politiques étaient centrées autour de l'idée d'une transition vers une industrie agricole « agressive ». Concrètement, cela signifie promouvoir l'apparition d'agriculteurs ayant un bon sens des affaires, l'innovation dans les secteurs de production compétitifs à l'international, et les réformes fiscales. Cela s'accorde avec la part grandissante des sociétés par actions au sein des exploitations agricoles, qui se sont révélées être au centre de la promotion de la recherche et du développement, des innovations managériales et de l'exportation des produits agricoles⁹⁰.

3. Quel impact réel pour le TPP ?

En 2013 le gouvernement a annoncé de manière optimiste que le TPP aurait un impact positif sur le PIB du pays, en y ajoutant de 3 billions de yens, soit une augmentation de 0,66%⁹¹. Ces estimations furent critiquées car ne prenant pas en compte les pertes d'emplois résultant du déplacement de travailleurs. Certaines estimations prévoient une baisse de la croissance japonaise en conséquence directe des accords de TPP, et une baisse du taux d'emploi pour tous les pays impliqués⁹². Pour le domaine de l'agriculture, il est prévu que la baisse des droits de douane ait un impact négatif considérable. Le MAFF estime aujourd'hui des pertes d'une valeur de 60 à 110 milliards de yens⁹³. Pour minimiser cela, le gouvernement fit ce qu'il pu pour retarder ce processus lors des négociations, et s'efforce de promouvoir le développement du secteur agricole dans les marchés étrangers. Mais les exploitations agricoles japonaises sont-elles prêtes à s'ouvrir aux marchés extérieurs ?

Une enquête parmi les sociétés agricoles japonaises réalisée en 2016 par LI Dongpo, NANSEKI Teruaki et CHOMEI Yosuke (2021) montre que la crainte des fluctuations des marchés étrangers était un des facteurs les plus importants dans l'estimation générale des accords du TPP par ces sociétés, et que la réponse la plus courante à cette crainte était de faire en sorte que leurs produits se démarquent des produits concurrents. Les sociétés par actions étaient les plus enthousiastes vis à vis du TPP, et les sociétés coopératives étaient les moins enthousiastes. En outre, plus les représentants de la société étaient jeunes, plus leur perception du TPP était positive. En 2015 au sein de la population engagée dans le travail agricole au Japon, seulement 11% se trouvaient avoir moins de 49 ans⁹⁴. Comme réponse aux changements apportés par le TPP, près de 70% des sociétés réalisant directement des exportations considéraient qu'il était important de s'intégrer dans les marchés extérieurs, mais parmi les sociétés qui ne faisaient que considérer se lancer dans les exportations, un plus grand nombre semblait penser que la réponse la plus adaptée aux changements apportés par le TPP était de faire en sorte que leurs produits se démarquent des entreprises

⁹⁰ LI Dongpo, NANSEKI Teruaki 南石晃明 et CHOMEI Yosuke 長命洋佑, *op. cit.*, p. 124.

⁹¹ KANDA Shigeru 神田茂, TERABAYASHI Yūsuke 寺林裕介, « TPP kōshō no ikisatsu to kōshō 21 bun'ya no gaiyō » T P P 交渉の経緯と交渉21分野の概要 (Contexte des négociations du TPP et aperçu des 21 domaines de négociation), *Rippō to chōsa* 立法と調査, n° 346, 2013, p. 5.

⁹² JOMO Kwame Sundaram, « Some Real Costs of the Trans-Pacific Partnership: Lost Jobs, Lower Incomes, Rising Inequality », *Global Development and Environment Institute*, Tufts University, p. 3.

⁹³ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, « Shokuryō nōgyō nōson no dōkō » 食料・農業・農村の動向 (Tendances en matière d'alimentation, d'agriculture et de zones rurales), 2020, p. 85.

⁹⁴ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, 2015 census of agriculture and forestry, <https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=000001085818&cycode=0>, Population Engaged in Farm Work by Age Group (Mainly Engaged in Farming Operated by Household), consulté le 3 avril 2021.

concurrentes. De manière générale, faire en sorte que leurs produits se démarquent des autres, réduire les coûts, améliorer la gestion de la production et augmenter l'échelle de production étaient les réactions les plus couramment envisagées par les sociétés interrogées⁹⁵. On peut en conclure qu'il existe une certaine appréhension quant à l'intégration des marchés étrangers parmi les sociétés agricoles, qui sont pourtant les plus à même de se conformer aux ambitions gouvernementales en terme de commerce extérieur. Les chiffres du MAFF montrent qu'il n'est pas attendu que la transition vers un secteur agricole « agressif » ne compense la perte sèche provoquée par l'abandon des droits de douane pour le secteur agricole. Le plan de base de l'année 2015 ne prend pas en compte les accords du TPP, mais le plan de base de 2020 préconise de suivre le schéma de base imaginé par le gouvernement en 2015⁹⁶.

La nouvelle loi fondamentale a posé les bases pour des changements profonds au sein des politiques agricoles, mais la libéralisation du secteur agricole est un processus qui a commencé bien avant cela. La fin de la politique des tarifs d'importation, la promotion des sociétés agricoles et l'ouverture des marchés commerciaux avec les plus gros partenaires commerciaux du Japon, en sont la prolongation logique, et créent un contexte nouveau pour les acteurs du monde agricole. La transition de petits exploitants à une gestion agricole rationalisée devrait permettre de mieux se préparer à libéralisation des échanges commerciaux, les sociétés agricoles étant les exploitants agricoles les mieux préparés à s'ouvrir aux marchés extérieurs. Cela devrait en théorie permettre au secteur agricole de s'adapter au contexte international actuel, et l'ambition gouvernementale de créer un secteur agricole japonais qui peut non seulement faire face à la concurrence des produits importés, mais aussi se lancer dans un projet d'augmentation des exportations, laisse penser que ces tendances devraient aller en s'accélégrant.

Le secteur agricole est-il cependant prêt à faire face à tous les défis qu'implique une telle libéralisation ? Même parmi les sociétés qui représentent une part croissante des ventes de produits agricoles, il existe une crainte qu'elles ne parviendront pas à s'adapter au contexte à venir. De plus, il est prévu que l'influence des accords du TPP crée une nouvelle vague de difficultés conséquentes pour les exploitants de toutes tailles, et il n'est pas certain que la rationalisation des exploitations suffise à compenser les pertes alors engendrées. D'un autre côté, la responsabilité du secteur agricole envers les zones rurales est aussi mise en avant, avec la réaffirmation de l'aspect multifonctionnel de l'agriculture, ainsi que la reconnaissance des difficultés propres aux exploitants des zones montagneuses. Reste à savoir s'il sera possible pour l'agriculture japonaise de concilier ces deux objectifs.

⁹⁵ LI Dongpo, NANSEKI Teruaki 南石晃明 et CHOMEI Yosuke 長命洋佑, *op. cit.*, p. 126-131.

⁹⁶ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2020, p. 38.

Deuxième partie : La question des agriculteurs

Dans la première partie nous avons exploré les changements majeurs des politiques agricoles japonaises que l'on peut associer avec une vague de libéralisation du commerce extérieur. Avec des sociétés occupant une part grandissante du secteur agricole, et un amendement de la loi sur les terres agricoles permettant aux sociétés non agricoles d'acquérir des terres agricoles, la question de la place des ménages agricoles, longtemps considérés comme le noyau des communautés rurales, se pose. La dimension « multifonctionnelle » de l'agriculture relie la condition du secteur agricole à celle des zones rurales. Pourtant l'importance du secteur agricole dans l'économie rurale a diminué au point que l'agriculture n'est plus le principal moteur de l'économie rurale⁹⁷.

Le nombre des ménages pour lesquels l'agriculture ne représente plus la principale source de revenus a été en constante augmentation, la part de l'agriculture dans l'emploi total du Japon a diminué de moitié depuis les années 1980, et d'un tiers au sein même des zones rurales de 1990 à 2000⁹⁸. Il semble donc difficile de faire face aux divers problèmes qui touchent les zones rurales, tels que le dépeuplement et le vieillissement des populations uniquement en promouvant des politiques de production agricole. De plus se pose la question des moyens de subsistance des familles agricoles après l'ouverture du marché.

Dans cette deuxième partie nous analyserons la place des agriculteurs et des zones rurales au sein des politiques agricoles japonaises. Dans un premier temps nous nous pencherons sur l'évolution de la situation des zones et des communautés rurales, et l'impact que cette évolution a pu avoir sur le secteur agricole. Nous analyserons ensuite les politiques de « revitalisation rurale » liées aux politiques agricoles. Nous nous pencherons enfin sur l'exemple précis de la sixième industrialisation, qui représente la vision la plus étoffée du gouvernement pour ce qui est de la revitalisation rurale et ce que cela implique pour les agriculteurs.

⁹⁷ FELDHOFF Thomas, « Shrinking Communities in Japan: Community Ownership of Assets as a Development Potential for Rural Japan? », *URBAN DESIGN International* 18, no. 1, 2013, p. 105.

⁹⁸ OCDE (2006), *The New Rural Paradigm : Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Éditions OCDE, Paris, p. 40-42.

A. Dépeuplement et le déclin des zones rurales

À partir de l'année 2009, en conséquence d'un faible taux de natalité, la population japonaise dans son ensemble a commencé à diminuer, cependant la baisse de la population, ou le « dépeuplement », est loin d'être un phénomène nouveau pour les zones rurales. Suivant la loi des trois secteurs⁹⁹, au fur et à mesure que la structure industrielle se complexifie, la main d'œuvre se déplace vers les secteurs secondaires et tertiaires. Ce fut le cas au Japon, au sein duquel on a pu constater une diminution de moitié des personnes employées par le secteur agricole pendant la période de rapide croissance économique suivant la Seconde Guerre mondiale¹⁰⁰. La modernisation rapide du pays depuis le début de la restauration de Meiji en 1868 a aussi conduit à une constante migration urbaine depuis les zones rurales¹⁰¹. Cet exode, en particulier des jeunes, a entraîné une baisse du taux d'utilisation des terres agricoles, et le déclin de l'agriculture a conduit à un effondrement de la structure sociale des communautés rurales. La part des revenus agricoles dans les revenus totaux du pays est passée de 30% en 1946 à 11% en 1960, pour atteindre moins d'1% en 1996. De la même façon, la part de l'agriculture dans le PIB du pays est passée de 10% en 1960 à 1,4% en 1995¹⁰². Le nombre de personnes employées dans l'agriculture est quant à lui passé de 5,77 millions en 1980 à 2,28 millions en 2018¹⁰³. Le déclin économique et social de l'agriculture conduit à une érosion de l'importance politique du secteur¹⁰⁴. L'électorat agricole continue de reculer, et la diminution du nombre de ménages impliqués dans l'industrie agricole a conduit à une baisse des effectifs impliqués dans le JA Group, qui a longtemps représenté l'acteur majeur dans la puissance politique du secteur agricole.

1. Dépeuplement

Avec le développement économique rapide du Japon, et l'essor de grands pôles de croissance urbains et de l'industrie manufacturière, l'urbanisation du pays s'est largement accélérée. On peut observer une transition démographique majeure, avec une migration de masse des zones peu peuplées aux zones fortement peuplées. La part de la population totale vivant dans ces zones considérées comme « zones dépeuplées » telles que définies dans la loi sur les mesures spéciales visant à promouvoir l'indépendance des zones dépeuplées, *Kaso chiiki jiritsu sokushin tokubetsu sochi-hō* 過疎地域自立促進特別措置法¹⁰⁵, est passée de 21,1% en 1960 à 8,9% en 2010, soit une diminution de 19,9 millions de personnes

⁹⁹ En économie, la loi des trois secteurs divise les économies en trois secteurs d'activité : le secteur primaire comprend les métiers centrés autour de l'extraction de matières premières, dont l'agriculture, le secteur secondaire comprend les métiers centrés autour de l'industrie manufacturière, et le secteur tertiaire comprend les métiers centrés autour de l'industrie des services.

¹⁰⁰ KOMATSUBARA Hisashi 小松原尚, « Nōgyō chiiki to kasomondai » 農業地域と過疎問題 (Les zones agricoles et le problème du dépeuplement), Annals of the Hokkaido Geographical Society 北海道地理学会; 1992, p. 19.

¹⁰¹ FELDHOFF Thomas, *op. cit.*, p. 101.

¹⁰² GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 653.

¹⁰³ Ministère des Affaires intérieures et des Communications 総務省, Statistical Handbook of Japan, 2020, p. 43.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 649.

¹⁰⁵ L'article 2 de la loi sur les mesures spéciales visant à promouvoir l'indépendance des zones dépeuplées, promulguée en 2000, désigne des municipalités comme zones dépeuplées selon un certain nombre de critères visant à calculer la vitesse du déclin démographique et/ou du déclin des finances publiques de la municipalité en question, la proportion de ses habitants étant entre l'âge de 15 et 30 ans et/ou étant au dessus de l'âge de 65 ans, comparé aux autres régions.

à seulement 11,3 millions¹⁰⁶. Dans les années 1960 et 1970, le déclin des zones rurales pour cause de dépeuplement fut officiellement reconnu et de nombreuses initiatives de régénération furent mises en œuvre¹⁰⁷. En 1970 fut implémentée la loi sur les mesures d'urgence pour les zones dépeuplées, *Kaso chiiki taisaku kinkyū sochi-hō* 過疎地域対策緊急措置法, puis en 1980 la loi sur les mesures spéciales pour la promotion des zones dépeuplées, *Kaso chiiki shinkō tokubetsu sochi-hō* 過疎地域振興特別措置法, en 1990 la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation des zones dépeuplées, *Kaso chiiki kassei-ka tokubetsu sochi-hō* 過疎地域活性化特別措置法, et enfin en 2000 la loi sur les mesures spéciales visant à promouvoir l'indépendance des zones dépeuplées, qui fut partiellement révisée en 2010 et 2014¹⁰⁸. En 2000, 51,7% de la superficie totale du Japon était officiellement désignée comme sous-peuplée ou dépeuplée¹⁰⁹. En plus de l'étendue de son impact, la vitesse du dépeuplement peut prendre des proportions alarmantes. Ainsi entre 2010 et 2014, certaines régions ont perdu plus de 20% de leur population¹¹⁰.

Le vieillissement de la population est également un problème majeur pour les zones rurales. En effet, en plus du faible taux de natalité au Japon, l'émigration des jeunes ruraux signifie que la moyenne d'âge des régions en situation de dépeuplement augmente continuellement. La proportion de personnes de 65 ans et plus dans les zones dépeuplées est passé de 6,7% en 1960 à 36,6% en 2015. À titre de comparaison, en 2015 pour le Japon dans son ensemble le taux était de 26,3%¹¹¹. Couplé à un taux de fertilité trop bas pour permettre le remplacement de la population, la fuite des jeunes adultes vers d'autres régions, réduisant les capacités de reproduction de la population, conduit à un cercle vicieux de vieillissement et de déclin¹¹².

2. Impact sur les communautés rurales

Les villes et villages qui ne parviennent pas à conserver leur population risquent de tomber dans une situation économique et sociale dangereuse. Dans beaucoup de communautés agricoles les différents ménages et familles s'entraident pour un grand nombre d'activités essentielles comme les mariages et les enterrements. Plus la population diminue, plus les activités communautaires et services deviennent difficiles à réaliser. Cela ne se limite pas aux opportunités professionnelles, beaucoup d'aspects de la vie de tous les jours se complexifient dans les zones dépeuplées. Cela peut conduire à l'extinction totale de villages et de communautés rurales. On peut voir que la part de communautés agricoles

¹⁰⁶ Ministère des Affaires intérieures et des Communications 総務省, « Heisei 16-nendo-ban kaso taisaku no genkyō ni tsuite » 平成16年度版過疎対策の現況について (Situation actuelle des mesures de dépeuplement en 2004), 2015, p. 1.

¹⁰⁷ MANTALE Peter et SATO Yasuyuki, « Coming Soon to a City Near You! Learning to Live 'Beyond Growth' in Japan's Shrinking Regions », *Social Science Japan Journal*, 1 décembre 2010, p. 187.

¹⁰⁸ FELDHOFF Thomas, *op. cit.*, p. 103.

¹⁰⁹ LÜTZELER Ralph, « Regional demographics » dans COULMAS Florian, CONRAD Harald, A. SCHAD-SEIFERT Annette et VOGT Gabriele (2008), *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*, Les Pays-Bas, Brill, p. 63.

¹¹⁰ Nikkei Shinbun 日経新聞, *Jinkō genshō chizu* 人口減少地図 (Carte du dépeuplement), <https://www.nikkei.com/edit/interactive/population2014/map.html>, consulté le 29 juin 2021.

¹¹¹ Ministère des Affaires intérieures et des Communications 総務省, « Reiwa gannen nendo-ban kaso taisaku no genkyō » 令和元年度版 過疎対策の現況 (Situation actuelle des mesures de dépeuplement en 2019), 2020, p. 3.

¹¹² MANTALE Peter et SATO Yasuyuki, *op. cit.*, p. 198.

comptant 9 ou moins de ménages est en augmentation dans les zones rurales, et plus particulièrement dans les zones montagneuses¹¹³. Le ministère estime que le nombre de villages et hameaux en danger de disparition devrait être multiplié par quatre, passant de 2 000 en 2015 à 10 000 en 2045, et que 90% de ces villages se situent dans des zones montagneuses¹¹⁴. C'est le phénomène des « Genkai shuraku », 限界集落, les villages marginaux. Certains chercheurs considèrent qu'il est inévitable que ces villages disparaissent et qu'il est raisonnable que leurs habitants s'installent dans d'autres villes et villages. En plus du coût administratif de maintenir ces villages et hameaux, cela peut aussi représenter un danger pour les habitants, systématiquement âgés, qui y vivent isolés et solitaires¹¹⁵.

En effet, au fur et à mesure que le vieillissement de la population progresse et que les communautés rurales rétrécissent, la demande pour des aides à la simple subsistance augmente. La fermeture des commerces de proximité peut devenir un problème très sérieux pour les personnes âgées n'ayant pas la possibilité de se déplacer sur de longues distances pour acheter de la nourriture. On estimait qu'au Japon en 2015 8,25 millions de personnes de 65 ans et plus ne vivaient pas à moins de 500 mètres d'un magasin et n'avaient pas accès à une voiture, et que 5,36 millions de personnes âgées de 75 ans et plus avaient des difficultés à accéder à la nourriture¹¹⁶. Le problème est d'autant plus sérieux que la concentration de personnes âgées est plus importante dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Une enquête réalisée auprès des municipalités considérées comme dépeuplées en 2007 montre qu'elles sont touchées par de nombreux autres problèmes liés à l'agriculture et à l'environnement. Près de la moitié d'entre elles indiquaient une augmentation des terres à l'abandon, du nombre de maisons vacantes, des décharges illégales d'ordures, la destruction de leurs forêts, et l'apparition de dégâts sur les cultures causés par les animaux et les insectes¹¹⁷. D'autres conséquences majeures citées sont la disparition des fêtes traditionnelles, l'augmentation du nombre de maisons en décrépitude, la difficulté de maintenir les écoles primaires ouvertes, l'augmentation du nombre de forêts possédées par des personnes ne vivant pas dans la région, et le déclin du mode de vie et de la culture traditionnelles locales.

Le dépeuplement peut aussi affecter le fonctionnement administratif des zones rurales. La tendance à la fusion des municipalités que l'on a observé ces dernières décennies peut conduire à une isolation et un manque de visibilité des zones dépeuplées. Le nombre de municipalités fut réduit de 3 232 en 1999 à 1 760 en 2010. 70% des municipalités affectée

¹¹³ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2018, p. 226.

¹¹⁴ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2020, p. 250.

¹¹⁵ ODAGIRI Tokumi, *Rural Regeneration in Japan*, Centre for Rural Economy, Université de Newcastle, 2011, p. 11.

¹¹⁶ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2018, p. 227.

¹¹⁷ Ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme 国土交通省, « Kokudo keisei keikaku sakutei no tame no shūraku no jōkyō ni kansuru genkyō haaku chōsa » 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査 (Enquête sur la situation actuelle des municipalités en vue de la formulation des stratégies pour le territoire national), Août 2007, p. 17.

par le dépeuplement furent concernées par cette fusion. La création d'immenses municipalités conduit à une augmentation drastique du nombre moyen de villages et hameaux dans chaque municipalités. Certaines municipalités contenaient plus de 4 500 de ces villages et hameaux¹¹⁸.

3. Les terres agricoles à l'abandon

L'abandon des terres agricoles reste la conséquence la plus fréquemment citée du dépeuplement sur les municipalités, et sur la production agricole. Les « terres abandonnées », *kōsaku hōki-chi* 耕作放棄地, sont définies comme étant des terres qui n'ont pas été cultivées pendant plus d'un an et qui ne seront pas cultivées dans les prochaines années¹¹⁹. 70% de la surface du Japon est couverte par des régions montagneuses¹²⁰. Cela signifie que la surface de terres cultivables à la disposition du secteur agricole est fortement limitée. Le déclin des zones rurales a conduit à une diminution importante du taux d'utilisation des terres agricoles, et à une augmentation du nombre de terres laissées à l'abandon. L'abandon des terres agricoles peut être une conséquence de la difficulté de poursuivre le travail agricole, le manque de main d'œuvre pour les cultiver, le désir de conserver les terres agricoles, ou l'espoir d'un gain en capital grâce aux possibilités de conversion des terres agricoles¹²¹. Les politiques de diversification des cultures, notamment dans le but de limiter la production de riz pour répondre à une baisse de la demande, ont aussi conduit à une augmentation des terres abandonnées, à cause de l'existence d'un surplus de rizières¹²².

Malgré les initiatives gouvernementales de dérégulation pour l'achat et la location de terres agricoles, le nombre de terres agricoles abandonnées a continuellement augmenté, en plus d'une diminution progressive du nombre totale de terres cultivables après une augmentation dans les années 1960 (voir figure 5). C'est le résultat de la conversion des terres agricoles en logements, entre autres, en réponse à la demande d'extension des aires urbaine provoquée par la croissance économique rapide qui marqua la période d'après-guerre. Ce phénomène est réapparu à partir des années 1990, et la création de nouvelles cultures a depuis fortement diminué¹²³.

La dégradation de l'état des communautés agricoles et de la surface des terres cultivées a un effet direct sur la production agricole, et ce sont des phénomènes qui existent depuis des décennies. Cependant, depuis les années 1990, on peut constater une accélération inquiétante de ce déclin, qui coïncide avec la libéralisation du secteur agricole, et une nouvelle loi agricole qui diminue le niveau de protection dont les agriculteurs ont bénéficié

¹¹⁸ ODAGIRI Tokumi, *op. cit.*, p. 12-13.

¹¹⁹ SENDA Tetsuji 仙田徹志, « Kōsaku hōki-chi no hassei yōin ni kansuru keiryō bunseki » 耕作放棄地の発生要因に関する計量分析 (A Quantitative Analysis of Abandoned Cultivated Land in Japan), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 1998, p. 57.

¹²⁰ FELDHOFF Thomas, *op. cit.*, p. 101.

¹²¹ SENDA Tetsuji, *op. cit.*, p. 57.

¹²² ANDO Mitsuyoshi 安藤光義, « Nōson seisaku no tenkai to genjitsu » 農村政策の展開と現実 (A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan : The Decay and Future Outlook of Rural Communities), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 2019, p. 42.

¹²³ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Menseki chōsa* 面積調査 (Enquête sur la surface des terres cultivées), « Chōsa kekka no gaiyō » 調査結果の概要 (Résumé des résultats de l'enquête), 2019, p. 3.

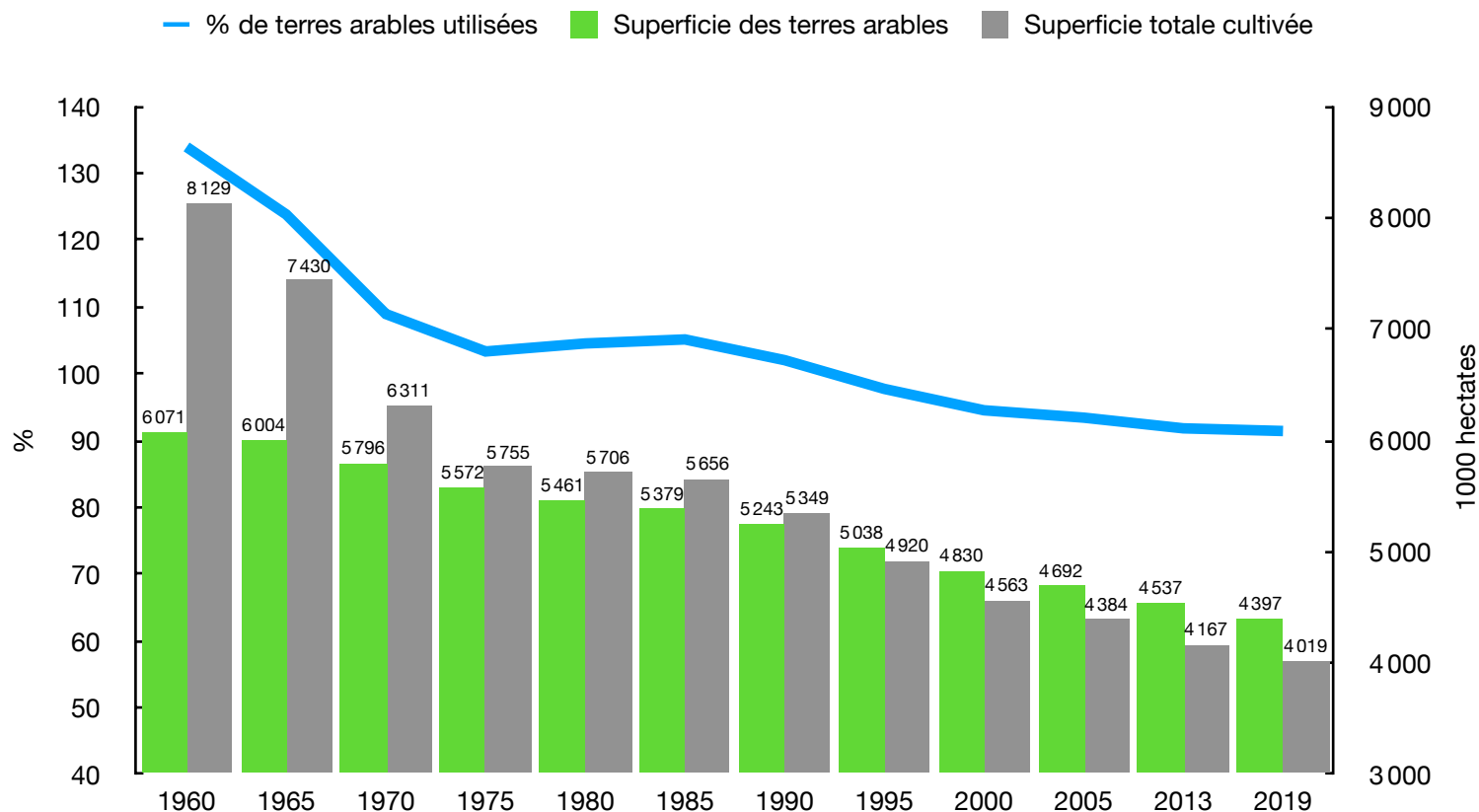


Figure 5 : Évolution de la superficie des terres arables et de l'utilisation des terres arables (en milliers d'hectares et %) (Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, « Kōchi oyobi sakutsukemenseki tōkei » 耕地及び作付面積統計 (Statistiques sur les terres arables et les surfaces cultivées)).

pendant la majorité de la période d'après-guerre. Au fil des années, de nombreuses mesures ont été prises pour contrebalancer ce déclin, revitaliser les zones rurales et promouvoir le maintien des terres agricoles. Cependant, ces phénomènes ne semblent pas prêts de s'inverser, et il est prévu qu'une nouvelle vague de libéralisation, notamment causée par les accords du TPP, ne portent un nouveau coup dur au secteur agricole japonais. On peut alors se demander si les communautés agricoles et rurales parviendront à s'adapter à ce nouveau paradigme, et si les gouvernement parviendra à équilibrer une promotion de la productivité agricole avec la revitalisation rurale.

B. Les politiques agricoles faces aux politiques rurales

Depuis les années 1970 de nombreuses initiatives ont été prises par le gouvernement japonais ainsi que les gouvernement municipaux pour combattre le déclin rural et le problème du dépeuplement. Dans la nouvelle loi fondamentale, les politiques agricoles sont aussi marquées par l'objectif subsidiaire de la revitalisation rurale. Avec l'abandon de la politique des tarifs à l'importation des produits agricoles fut introduit un système de soutien financier direct aux agriculteurs. En outre, la promotion et revitalisation des zones rurales, leur maintien, la sécurisation des terres agricoles, ainsi que le maintien des fonctions multifonctionnelle de l'agriculture font partie des nouveaux objectifs de la loi. La question de la compatibilité de ces objectifs peut alors être soulevée, et de manière plus générale, la question de la relation entre les diverses politiques de promotion de la politique agricole et les politiques de revitalisation rurale.

1. Concilier les objectifs de la loi fondamentale

Dans l'ancienne loi fondamentale, les instruments nécessaires à la réalisation de la correction des revenus des agriculteurs par rapport aux autres industries étaient clairement définis, et au service d'un objectif unique. Par conséquent, il n'était pas nécessaire de remettre en question les relations entre ses objectifs¹²⁴. La nouvelle loi fondamentale vise à assurer un approvisionnement stable en denrées alimentaires, garantir une multifonctionnalité suffisante pour l'agriculture, développer une agriculture durable, et promouvoir les zones rurales. Le MAFF considère qu'à travers une agriculture durable, les autres objectifs peuvent également être réalisés, et que l'agriculture durable et la promotion rurale conduisent à l'assurance d'une multifonctionnalité suffisante¹²⁵. Cependant, cette pluralisation des objectifs et des principes a conduit à l'inclusion de différentes valeurs dans le système de politiques agricoles, c'est-à-dire à l'inclusion de relations de compromis latentes parmi les divers objectifs de la loi qui ne sont pas forcément compatibles les uns avec les autres¹²⁶. Même si ces objectifs sont tous présents dans la nouvelle loi fondamentale, sans une harmonisation des différents modes de pensée qui les motivent, la réalisation de certains des grands thèmes de la loi, comme la promotion et le maintien de la multifonctionnalité, ne pourra pas se faire.

De plus, nous avons assisté à la division de la politique agricole en deux, avec des mesures et objectifs spécifiques aux zones montagneuses qui souffrent plus que les autres zones agricoles du dépeuplement. C'est le cas depuis 1992, avec la « nouvelle politique de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales », *Atarashī shokuryō nōgyō nōson seisaku* 新しい食料・農業・農村政策, qui a isolé les zones montagneuses au sein de la politique agricole. Les objectifs de ces nouvelles politiques incluaient de s'éloigner de la riziculture, et éventuellement de l'agriculture en totalité, au profit de différents moyens de création d'emploi¹²⁷. Il existe alors dans ce cas particulier une contradiction directe entre la revitalisation rurale et le maintien des terres agricoles, car si l'agriculture n'est plus

¹²⁴ SHOBAYASHI Mikitaro 莊林幹太郎, « Gendai nōsei shisutemu no seiyaku yōin to tenbō » 現代農政システムの制約要因と展望 (Constraints that the Agricultural Policy System Is Facing and Its Future Directions), *Journal of Rural Economic* 日本農業経済学会, 2011, p. 164-165.

¹²⁵ ANDO Mitsuyoshi, *op. cit.*, p. 165.

¹²⁶ SHOBAYASHI Mikitaro, *op. cit.*, p. 165.

¹²⁷ ANDO Mitsuyoshi, *op. cit.*, p. 167.

considérée comme le moyen le plus valable pour promouvoir les communautés rurales des zones montagneuses et y créer des emplois, il devient difficile d'encourager le maintien des terres agricoles par ces communautés. Les politiques de diversification des activités de production liées à l'agriculture qui ont depuis été implémentées réduisent la nécessité de s'éloigner de l'agriculture, mais il reste cependant vrai qu'une diminution du nombre de personnes dépendant de l'agriculture signifie également une diminution de l'importance politique des terres agricoles.

L'une des raisons poussant à la transition des zones montagneuses vers une dépendance moindre à l'agriculture est la libéralisation du marché des produits agricoles. En effet une baisse des prix des produits agricoles entraîne également une baisse de l'utilité des ménages s'adonnant à la production agricole à temps partiel, ce qui peut conduire à l'abandon de la production agricole par ces ménages, ce qui peut à son tour conduire à l'abandon du village par ces ménages, ce qui participe au dépeuplement et au déclin des zones rurales¹²⁸. D'un autre côté les politiques de libéralisation peuvent aussi permettre de minimiser l'impact économique du déclin rural sur le secteur agricole. La dérégulation foncière, ainsi que la promotion des sociétés agricoles peut permettre de limiter la progression des terres agricoles laissées à l'abandon, et de réduire les raisons de conserver des terres arables que l'on a pas les moyens de cultiver.

2. Les mesures de revitalisation rurale

Les mesures de revitalisation des zones rurales représentent une variété d'initiatives aussi bien du gouvernement central et des gouvernements municipaux que d'organisations communautaires au sein de villes et villages dont le bon fonctionnement dépend parfois du bénévolat ou de la coopération de leurs habitants. Ces organisations communautaires peuvent parfois jouer un rôle similaire à celui du gouvernement local, au point que certains les surnomment de manière provocatrice « petites municipalités » ou « municipalités alternatives »¹²⁹. Légalement, elles sont souvent des associations à but non lucratif. Leur champ d'action s'étend de l'aide sociale aux personnes âgées à la vente des produits agricoles, en passant par la promotion d'arts traditionnels, la gestion d'écoles, de stations services, ou encore la mise en place de programmes de visite des zones rurales par les enfants¹³⁰. Le MAFF met en avant les activités de ces organisations au sein de ses livres blancs, où il présente différents cas et exemples d'initiatives couronnées de succès dans diverses communautés rurales à travers le Japon.

Ce n'est pas un phénomène unique au Japon. On a vu apparaître un grand nombre d'organisations de ce type dans de nombreux pays comportant des communautés rurales souffrant de déclin. DILLEY, SHINZATO et ANDO (2017) soutiennent que bien que cela pourrait être le résultat d'une transition vers des formes de gouvernement plus néo-libérales,

¹²⁸ KOBAYASHI Kiyoshi 小林潔司 et MAETA Hideki 前田秀樹, « Nōson kaso chiiki ni okeru kakei no seikei iji kanōsei ni kansuru kenkyū » 農村過疎地域における家計の生計維持可能性に関する研究 (Economic Sustainability of Family Farming in Depopulated Areas), *Infrastructure planning review* 土木計画学研究論文集 10, 1992, p. 149.

¹²⁹ ODAGIRI Tokumi, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁰ Ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme 国土交通省, 'Aratana yui' ni yoru chiiki no kassei-ka hōkoku-sho 「新たな結」による地域の活性化報告書 (Rapport sur la revitalisation des régions par le biais de « Nouveaux liens »), 2009, p. 3-66.

la version que l'on retrouve au Japon a quelques particularités, notamment l'utilisation de l'affect. En effet, la notion de *furusato* ふるさと, de la ville natale, est quelque chose de fortement mis en avant par le gouvernement pour inciter les gens à repeupler les zones rurales¹³¹. Concrètement, cela se traduit par la mise en place de programmes de déplacement des personnes des zones urbaines vers les zones rurales, telles que des initiatives de « retour à la ville natale », *furusato kaiki* ふるさと回帰. L'âge moyen des personnes intéressées par une telle transition serait en baisse, ce qui signifie que de plus en plus de jeunes seraient prêt à retourner vivre dans les zones rurales (voir figure 6). Dans le livre blanc de l'année 2020 est donné l'exemple d'un programme qui met en relation les jeunes avec des communautés rurales à la recherche d'une aide saisonnière. Bien sûr l'intérêt principal est purement économique, mais l'accent est aussi mis sur le fait de « nouer des liens » *tsunagari o kizuki* つなかりを築き, et de communiquer avec ceux qui pourraient représenter l'avenir du développement régional. Le texte vante un taux de retour dans la zone rurale de 60% pour les utilisateurs du programme¹³².

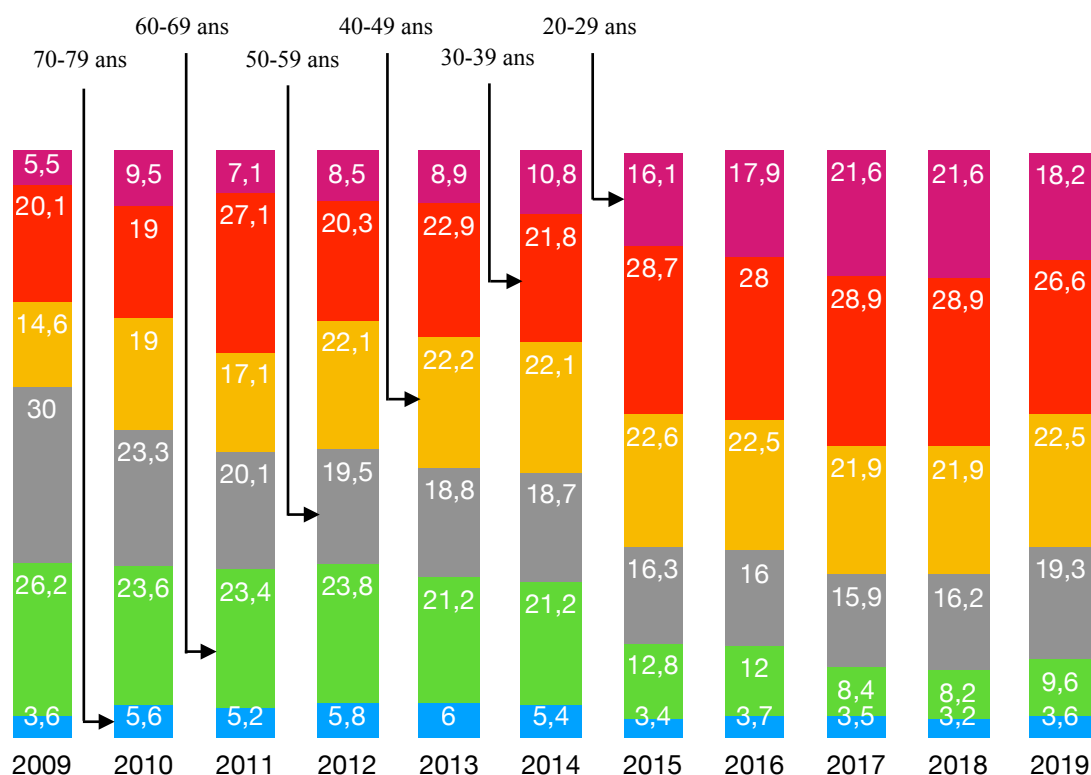


Figure 6 : Évolution des tranches d'âges des visiteurs du centres d'aide au « retour à la ville natale » à Tōkyō (en %) (Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2020, p. 253).

Cependant les initiatives de développement rural ont-elles toujours un effet positif sur le secteur agriculture ? KOBAYASHI et MAETA (1992) indiquent que l'amélioration

¹³¹ DILLEY Luke, SHINZATO Sae et ANDO Mitsuyoshi, « Revitalising the Rural in Japan: Working through the Power of Place », *electronic journal of contemporary japanese studies*, 2017, <http://japanesestudies.org.uk/ejcs/vol17/iss3/dilley.html>, consulté le 15 février 2021.

¹³² Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2020, p. 257.

des perspectives d'emploi et des salaires, ainsi que l'amélioration de l'infrastructure rurale, telle que la construction d'autoroutes, si elles peuvent éviter la migration urbaine, peuvent aussi encourager l'abandon de la production agricole pour les habitants, et avoir un effet négatif sur le taux d'utilisation des terres arables¹³³.

Il est important de trouver un équilibre entre les différentes idéologies qui motivent les objectifs actuels de revitalisation rurale et de soutien au secteur agricole. Il est considéré que les zones rurales jouent un rôle fondamentale dans le développement de l'agriculture durable, en fournissant un lieu de vie la population, incluant les agriculteurs. L'amélioration des conditions de productions, comme le cadre de vie, permet donc d'assurer une agriculture pérenne. Une dissociation des deux pourrait rendre la promotion de l'un ou l'autre plus difficile, notamment dans des zones sensibles telles que les régions montagneuses. En effet si des initiatives gouvernementales comme le TPP conduisent à un démantèlement de la classe des agriculteurs, le rôle de filet de sécurité qu'a traditionnellement jouée l'agriculture, et que le gouvernement cherche à promouvoir avec le système de paiement directs pour les zones montagneuses et pour le maintien de la multifonctionnalité, risque d'être amoindri¹³⁴.

¹³³ KOBAYASHI Kiyoshi et MAETA Hideki, *op. cit.*, p. 149.

¹³⁴ YAMAZAKI Ryoichi (2017), *op. cit.*, p. 16.

C. La sixième industrialisation

Le déclin des zones rurales provoqua une crise économique, la fermeture ou la délocalisation des usines rurales et l'apparition d'une situation d'oligopole pour les quelques entreprises restantes. En réponse à cela, à partir des années 1990 commença l'intégration de nouveaux modèles commerciaux dans les régions agricoles en manque de compétitivité. Le but étant d'utiliser le plus possible les faibles ressources de gestion disponibles en associant le secteur de production avec l'industrie alimentaire, c'est à dire en intégrant une variété d'entreprises en aval de la chaîne de production, comme des établissements de vente et des restaurants, et en rapprochant les producteurs du consommateur. Cela rend possible l'amélioration de la compétitivité des industries locales¹³⁵.

Ce phénomène peut être relié au concept de multifonctionnalité de l'agriculture. La baisse de l'importance de l'agriculture dans l'économie rurale signifie que les foyers vivant auparavant de l'agriculture diversifient leurs activités dans d'autres secteurs. La production d'énergie renouvelable, la préservation du paysage, les loisirs et le tourisme représentent des opportunités de relancer les économies rurales¹³⁶. L'aspect multifonctionnel du secteur agricole offre cependant une possibilité unique de diversification en aval de sa chaîne de production. Au delà des producteurs agricoles, les produits agricoles eux-même continuent d'alimenter le secteur industriel et le secteur des services, avant d'être récupérés par le consommateur. Il est donc possible d'optimiser et de rationaliser ce processus en créant des « clusters d'industrie alimentaire », *Shokuryō sangyō kurasutā* 食料産業クラスター, où les entreprises de transformation et de vente sont concentrées dans la zone de production, et où les améliorations de la productivité, l'innovation et le développement de nouvelles entreprises peuvent augmenter les ventes et l'emploi dans l'ensemble de la région¹³⁷.

Pour promouvoir cela, le gouvernement japonais a repris le terme « sixième industrie », *dai roku-ji sangyō* 第6次産業 (qui découle de la multiplication des trois nombres précédant les industries primaires, secondaires et tertiaire : $1 \times 2 \times 3 = 6$), inventé par l'économiste IMAMURA Naraomi. Hypothétiquement, cela permettrait de combler la divergence majeure entre la production agricole, d'une valeur de 10,6 billions de yens en 2009, et de la consommation de produits alimentaires au Japon, d'une valeur de 70,5 billions de yens, avec un gain net pour les économies rurales¹³⁸.

1. Création de marques locales

La sixième industrie accroît la compétitivité en allouant des bénéfices en aval de production, mais au delà de la rationalisation économique de la production alimentaire, le rapprochement des secteurs de production, de transformation et de ventes des produits alimentaires permet aussi le développement de marques locales fortes. En effet grâce à l'utilisation efficace des ressources locales, la création d'une marque locale plutôt que d'une

¹³⁵ SAITO Osamu 斎藤修, « Nihon ni okeru shokuryō sangyō kurasutā to chiiki burando » 日本における食料産業クラスターと地域ブランド (Food Industrial Clusters and Local Brands in Japan), *Journal of Food System Research* フードシステム研究第, 2010, p. 90.

¹³⁶ FELDHOFF Thomas, *op. cit.*, p. 105.

¹³⁷ SAITO Osamu, *op. cit.*, p. 90.

¹³⁸ ODAGIRI Tokumi, *op. cit.*, p. 29.

marque d'entreprise à grande échelle permet l'augmentation du niveau de contrôle de la qualité ainsi que de la reconnaissance de la marque auprès des consommateurs. L'idée des marques régionales est née des signes d'identification tels qu'AOC (Appellation d'origine contrôlée), AOP (Appellation d'origine protégée) et IGP (Indication géographique protégée) français et européens¹³⁹. L'utilisation des ressources locales et l'établissement de liens avec la communauté aide avec le temps à créer un niveau élevé de notoriété de la marque auprès des consommateurs. Cela incite fortement les entreprises alimentaires extérieures à la région à implanter leurs usines au plus près des zones de production, ce qui favorise l'agglomération des différents secteurs de production et augmente la demande de matières premières et d'ingrédients¹⁴⁰.

La reconnaissance par les consommateurs est un facteur important pour la longévité d'une marque locale et favorise sa compétitivité. Le fait d'avoir une marque fortement implantée dans une région donnée favorise sa stabilité et augmente sa capacité à innover. La demande des consommateurs pour une alimentation saine et d'origine contrôlée étant en augmentation, ce type d'entreprise aura intrinsèquement un avantage sur le marché alimentaire. De plus, plus les systèmes de gestion de ces entreprises seront intégrées à différents secteurs, comme au sein d'usines de transformation, de restaurants, des installations de vente au détail ou de systèmes de vente directe au consommateur, plus leurs compétences en gestion s'amélioreront.

Une relation plus proche entre les acteurs de la production et de la transformation permet également d'éviter tous types de discordance et disparités d'objectifs. Par exemple, un producteur aura pour objectif d'écouler la totalité de son stock de denrées alimentaires, mais les entreprises de transformation ou de vente auront tendance à n'être intéressés que par des produits standards pour stabiliser la chaîne de production. Cela signifie que les produits esthétiquement déficients, ou ne correspondant pas aux attentes des autres secteurs de production seront perdus. Dans le cadre de la sixième industrie, il serait plus facile de trouver des acheteurs, ou une utilité quelconque pour ces produits, qui ont un coût de production et d'élimination¹⁴¹.

2. Les défis de la sixième industrie

Le problème de l'augmentation des coûts reste l'un des principaux freins à la sixième industrialisation. En effet l'agglomération des différents secteurs de production contredit la théorie de la division du travail, et l'intégration aux zones de production des bénéfices des autres industries présuppose également l'intégration des coûts qui leur sont propres. Un autre problème majeur est l'absence des connaissances nécessaires chez les producteurs pour diversifier leurs activités au delà de la simple production alimentaire. La transformation et la vente de produits agricoles représentent des secteurs d'activité complètement différents de l'agriculture, et s'y aventurer sans les connaissances minimum requises peut également générer des coûts importants. Il y a une nécessité de la part du MAFF de mettre à la disposition des agriculteurs un guide offrant les connaissances adéquates à ce type de diversification.

¹³⁹ SAITO Osamu, *op. cit.*, p. 91.

¹⁴⁰ SAITO Osamu, *op. cit.*, p. 92.

¹⁴¹ NAKANO Ken, « The "Sixth Industrialization" for Japanese Agricultural Development », *The Ritsumeikan Economic Review* 立命館経済学, 2014, p. 315.

NAKANO (2014) mit en place une expérience qui consista en la formation d'élèves de l'université de Ritsumeikan à la vente de produits agricoles transformés, pour ensuite leur offrir la possibilité de gérer la vente de pêches séchées pour un fermier local. Le but étant de voir s'il était possible de combiner la capacité de production et de transformation des produits d'un agriculteur avec l'expertise des étudiants pour agglomérer les trois industries en une seule entreprise. Il est important de préciser que les pêches utilisées étaient des pêches irrégulières, impropres à la vente, ce qui minimisa grandement les pertes de la part du producteur. En définitive, le prix de vente atteint pour les pêches séchées fut quatre fois inférieur au coût de leur transformation et de leur distribution¹⁴². C'est un exemple des difficultés que peuvent rencontrer des producteurs agricoles cherchant à diversifier leurs activités.

Les questions des communautés agricoles et des zones rurales ont un impact majeur sur les discussions autour de l'agriculture au Japon, et leur déclin a le potentiel d'être une des causes principales des changements affectant le secteur agricole. La libéralisation des politiques agricoles, la signature des accords du TPP, et la majorité de la production et de ventes occupée par les sociétés agricoles courent le risque d'éclipser l'importance que jouent les communautés agricoles dans le maintien des communautés rurales en situation de dépeuplement, qui souffrent de déclin à une vitesse bien plus rapide que le reste de la population japonaise. Face à cet état d'urgence, les mesures prises par le gouvernement peuvent sembler maigres, surtout en comparaison des efforts employés par les communautés elles-même pour compenser la perte de services essentiels dans leur vie quotidienne, la raréfaction des foyers dans certains hameaux et villages marginaux, et la difficulté croissante à obtenir de la main d'œuvre agricole dans certaines régions.

Dans certains cas, en plus du dépeuplement, du déclin de la multifonctionnalité de l'agriculture, et du maintien des communautés rurales, certaines des initiatives prises pour revitaliser les régions agricoles semblent aussi de facto être des réponses aux efforts de libéralisation du gouvernement. Ainsi la création de marques reconnaissables opérées par des exploitants locaux répond aux inquiétudes grandissantes de la population en termes de sécurité sanitaire des aliments importés, et de respect de l'environnement. Mais cela soutient également les ambitions gouvernementales d'amélioration des capacités d'exportation du Japon. Pourtant le gouvernement a déjà admis à travers la création d'aides que les conditions de production au Japon étaient défavorables par rapport à celles que l'on retrouve dans certains pays desquels les exportations concurrencent directement celles du Japon. La question est-elle donc : est-il possible d'atteindre un équilibre au sein duquel cela ne représente plus un désavantage ?

¹⁴² NAKANO Ken, *op. cit.*, p. 317-325.

Troisième partie : L'enjeu de l'autosuffisance

Le taux d'autosuffisance alimentaire désigne la part de la consommation intérieure d'un pays que couvre sa production alimentaire. Il peut être calculé sur une base calorique, à savoir le pourcentage de calories produites par personne et par jour par rapport à la consommation individuelle, ou sur une base monétaire, à savoir la valeur de la production des aliments destinés à la consommation intérieure par rapport à la production intérieure. Cependant, ce que désigne concrètement le taux d'autosuffisance alimentaire reste assez vague. Ce n'est pas un indicateur largement utilisé, au même titre que le déficit ou l'excédent budgétaire. Dans le cas le plus extrême on peut imaginer qu'un pays autosuffisant serait dans une situation d'autarcie, totalement isolé du commerce extérieur. Mais ce n'est évidemment le cas d'aucun pays existant aujourd'hui, pas même les plus isolationnistes comme la Corée du Nord.

L'idée souvent associée au concept d'autosuffisance alimentaire est celle de la sécurité alimentaire. On peut en effet raisonnablement penser qu'un pays avec un taux d'autosuffisance alimentaire élevé est moins vulnérable aux fluctuations du marché mondial et est plus à même de pourvoir aux besoins alimentaires de sa population en temps de crise. A la suite de la crise alimentaire mondiale des années 1970, les politiques visant à promouvoir l'autosuffisance alimentaire se généralisèrent pendant un temps. Ensuite, l'autosuffisance alimentaire en tant que politique agricole passa de mode des années 1980 au début des années 2000. Le prix des denrées était alors bas et en baisse durant la majeure partie de cette période, ce qui, en combinaison avec la montée du néo-libéralisme, poussa de nombreuses nations à se tourner vers des politiques cherchant l'efficacité du marché¹⁴³. Mais après la crise alimentaire mondiale de 2007-2008¹⁴⁴, le même phénomène de promulgation de politiques d'autosuffisance se produisit, notamment au sein des pays émergents. On peut donc voir la corrélation entre ces épisodes de crise alimentaire et la montée d'une volonté d'atteindre un haut degré d'autosuffisance.

Pourtant, ces politiques d'autosuffisance ont été critiquées par certains économistes qui considèrent qu'elles peuvent déstabiliser le marché¹⁴⁵. Un des grands enjeux affichés des nouvelles politiques agricoles du Japon reste l'augmentation du taux d'autosuffisance alimentaire. L'article 2 de la nouvelle loi fondamentale présente l'instabilité du marché comme raison principale de ces ambitions. Avant la mise en place de cette loi, en 1998 le comité d'enquête sur les problèmes fondamentaux de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales, formé par le bureau du premier ministre, avait indiqué dans son rapport qu'il y avait une forte demande des agriculteurs et des consommateurs de fixer les objectifs d'autosuffisance comme ligne directrice concrète des politiques futures. La raison donnée

¹⁴³ CLAPP Jennifer, « Food self-sufficiency and international trade: a false dichotomy? », Note technique, *The State of Agricultural Commodity Markets 2015-16*, 2015, p. 7.

¹⁴⁴ La crise alimentaire de 2007-2008 désigne une augmentation dramatique des prix des denrées alimentaires provoquée par une variété de facteurs tels qu'une augmentation de la demande, ce qui replaça la question de la sécurité alimentaire sur la table des discussions politiques et économiques.

¹⁴⁵ NAYLOR Rosamond L. et FALCON Walter P., « Food Security in an Era of Economic Volatility », *Population and Development Review* 36, n° 4, décembre 2010, p. 710.

étant que ce serait un indicateur facile à comprendre, qui retranscrirait le degré d'approvisionnement stable en denrées alimentaires¹⁴⁶. Il est ensuite indiqué :

« L'autosuffisance alimentaire est une vaste question qui concerne les agriculteurs, l'industrie alimentaire, les consommateurs et les pouvoirs publics ; la nourriture est consommée du fait du libre choix des citoyens ; [...] Si l'objectif d'autosuffisance alimentaire est fixé comme ligne directrice pour la production et la consommation avec la participation de la population, sur la base de la compréhension totale de l'ensemble de la nation des caractéristiques du taux d'autosuffisance alimentaire et des questions relatives à son maintien et à son amélioration, il sera significatif en tant qu'indication claire de la direction et du contenu de la politique alimentaire. »

Shoku-ryō jikyū-ritsu wa, nōgyō-sha, shokuhin sangyō, shōhisha, soshite gyōsei to itta zenpan ni kakawaru habahiroi mondaidearu koto, shokuryō ga kokumin no jiyūna sentaku o tsūjite shōhi sa reru koto, [...] kono yōna shokuryō jikyū-ritsu no tokushitsu ya, sono iji kōjō o hakaru ue de hitsuyō to naru sorezore no kadai ni tsuite kokumin zentai no jūbun'na rikai o eta ue de, kokumin sankā-gata no nama san shōhi ni tsuite no shishin to shite no shokuryō jikyū-ritsu no mokuhyō ga kakage rarerunaraba, soreha shokuryō seisaku no hōkō ya naiyō o mei shimesuru mono to shite, igi ga aru mono to kangae rareru

食料自給率は、農業者、食品産業、消費者、そして行政といった全般に関わる幅広い問題であること、食料が国民の自由な選択を通じて消費されること、・・・(中略)・・・このような食料自給率の特質や、その維持向上を図る上で必要となるそれぞれの課題について国民全体の十分な理解を得た上で、国民参加型の生産・消費についての指針としての食料自給率の目標が掲げられるならば、それは食料政策の方向や内容を明示するものとして、意義があるものと考えられる。

Dans cette troisième partie nous essaierons de mieux comprendre les enjeux et les implications de ces objectifs, ainsi que les nuances de leur introduction dans les politiques agricoles du Japon. Comme nous le verrons par la suite, les obstacles à surmonter pour atteindre les objectifs d'autosuffisance régulièrement fixés par le ministère sont nombreux et peuvent avoir une influence considérable sur les activités agricoles du pays, aussi bien en termes de production intérieure que de commerce extérieur. Au delà même du secteur agricole, une augmentation stratégique des capacités de production du Japon a des implications profondes aussi bien en terme sociaux que diététiques. Nous analyserons également l'impact de ces politiques sur les zones rurales, ainsi que les idéologies qui ont motivé la promotion de l'autosuffisance au niveau local et national, à travers le concept de « fondamentalisme agraire », *nōhonshugi* 農本主義. Enfin, nous analyserons la crise alimentaire qui eut lieu au début des années 2000 au Japon et l'impact qu'elle a eut sur la volonté des consommateurs de promouvoir l'autosuffisance alimentaire et la consommation de produits locaux.

¹⁴⁶ Comité d'enquête sur les problèmes fondamentaux de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihonmondai chōsa-kai* 食料・農業・農村基本問題調査会, *Shokuryō nōgyō nōson kihonmondai chōsa-kai tōshin kankei shiryō* 食料・農業・農村基本問題調査会答申関係資料 (Documents relatifs au rapport du Comité d'enquête sur les questions fondamentales concernant l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 1998, p. 10.

A. Les habitudes alimentaires des Japonais doivent-elles changer ?

Vingt ans sont passés depuis la nouvelle loi fondamentale et les objectifs d'autosuffisance alimentaire du gouvernement ont depuis été établis via six différents plans de base, mis en avant par le ministère tous les cinq ans. L'objectif actuel d'autosuffisance alimentaire sur base calorique pour l'année 2030, tel qu'inscrit dans le plan de base de 2020, est de 45%. C'était déjà l'objectif indiqué dans le plan de base de 2000 pour l'année 2010. Il en va de même pour le taux d'autosuffisance alimentaire sur base des chiffres de production : l'objectif de 75% pour l'année 2030 est identique à ce que fut l'objectif pour l'année 2010 indiqué dans le plan de base de 2000 (voir figure 7). Au delà du fait que ces objectifs ne sont pas atteints et sont systématiquement reportés, l'évolution du taux d'autosuffisance alimentaire a une tendance qui est à l'inverse de celle espérée. Ainsi ce taux d'autosuffisance n'a cessé de chuter, passant de 40% sur base calorique et 70% sur base des chiffres de production en 1998, à 37% et 66% respectivement en 2018. Et cela est en dépit du fait que le dénominateur du taux d'autosuffisance sur base calorique a en réalité diminué, passant de 2 602 kcal en 1998 à 2 445 en 2017, soit une baisse 6%¹⁴⁷, la raison principale étant le vieillissement de la population, les personnes âgées consommant moins

	2013	2014	2015	2016	2017	2030 (objectif)
Taux d'autosuffisance alimentaire sur base calorique	39	39	39	38	38	45
Taux d'autosuffisance alimentaire sur base des chiffres de production	65	64	66	67	65	75
Taux d'autosuffisance en alimentation animale	26	27	28	27	26	34
Riz	8 590	8 420	7 970	8 030	7 800	8 060
Blé	810	850	1 000	790	910	1 080
Soja	199	230	240	240	250	340
Patates douces	940	890	810	860	810	860
Pommes de terre	2 410	2 460	2 410	2 200	2 400	2 390
Légumes	11 780	11 960	11 860	11 600	11 710	13 020
Fruits	3 040	3 110	2 970	2 920	2 790	3 080
Canne à sucre	1 190	1 160	1 260	1 570	1 300	1 530
Lait	7 450	7 330	7 410	7 340	7 290	7 800
Viande de bœuf	510	500	480	460	470	570
Viande de porc	1 310	1 250	1 270	1 280	1 270	1 310
Volaille	1 460	1 490	1 520	1 550	1 580	1 700
Œufs	2 520	2 500	2 540	2 560	2 600	2 640
Poissons et crustacés	3 700	3 780	3 570	3 290	3 180	4 740

Figure 7 : Tendances et objectifs du taux d'autosuffisance alimentaire (en %), et tendances du volume de production et objectifs de l'effort de production pour chaque produit alimentaire de base (en milliers de tonnes) (Source : Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2020, p. 14-16 / Tableau des besoins alimentaires *Shokuryō jukyū-hyō* 食料需給表)

¹⁴⁷ SHIOKAWA Shirara, *op. cit.*, p. 148.

de nourriture. En définitive, il semble plus difficile aujourd'hui d'atteindre des objectifs moindres.

1. Un régime alimentaire en évolution

Le recul du taux d'autosuffisance alimentaire peut s'expliquer par le fait que les ambitions gouvernementales se sont heurtées à des tendances sociales et culturelles qui les contrebalancent. Comme indiqué précédemment les questions de la dépopulation et du vieillissement de la population, des phénomènes qui tendent à s'accélérer plutôt qu'à décélérer, jouent un rôle crucial et doivent être pris en compte pour expliquer le manque de succès des politiques d'autosuffisance. De plus, un autre phénomène joue un rôle considérable, et ce depuis encore plus longtemps : c'est le changement des habitudes alimentaires des Japonais.

Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays d'Asie de l'Est ont vu leurs habitudes alimentaires bouleversées¹⁴⁸. Au Japon, ce processus a été particulièrement notable en raison de son développement économique remarquable et précoce, et de l'augmentation drastique du niveau de vie en une courte période de temps. Les habitudes alimentaires de la population se sont grandement diversifiées, dans ce qui est parfois qualifié d'« occidentalisation », avec une part de plus en plus importante accordée à la viande, le lait, les œufs, le sucre, l'huile, les légumes et les fruits¹⁴⁹. Cependant, comme on peut le voir sur la figure 8, les pays d'Asie de l'Est disposent d'une réserve de terres arables relative à leur population très inférieure au reste du monde. Cela signifie que pour

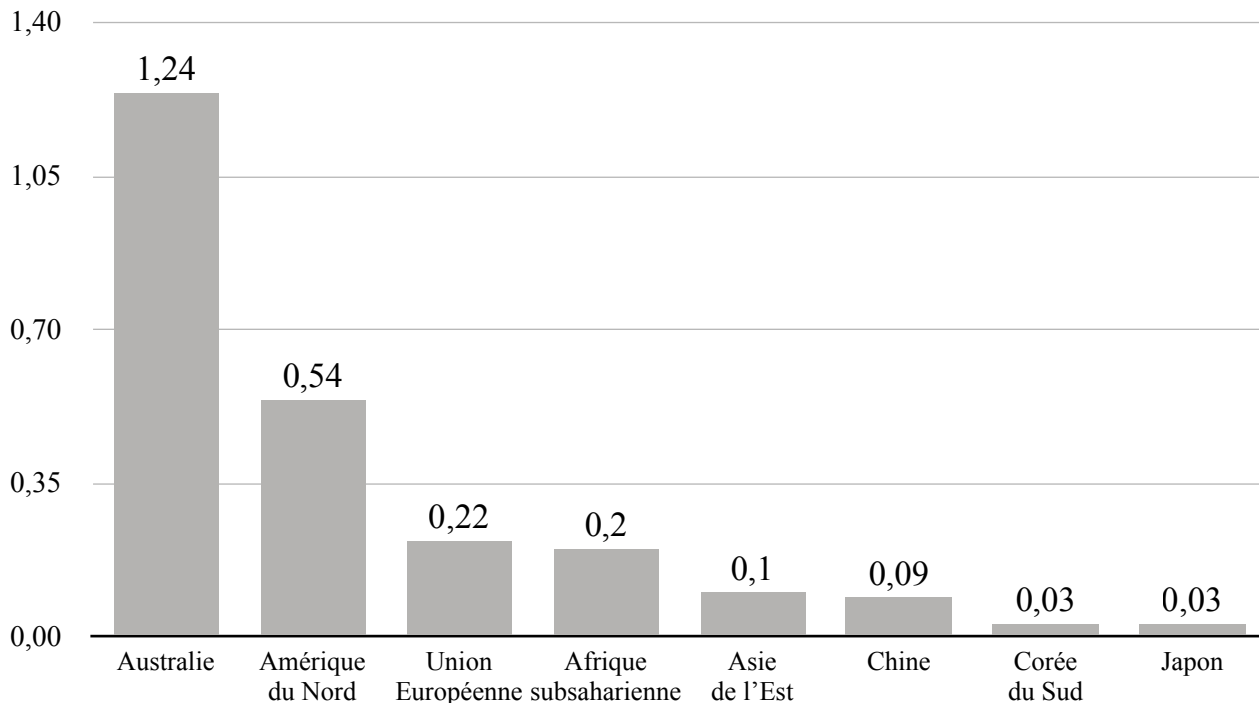


Figure 8 : Superficie des terres arables par habitant (en hectares) (Source : La Banque Mondiale, données tirées de FAOSTAT, 2018)

¹⁴⁸ HAIXUN Li, *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 98-99.

subvenir à la demande changeante d'une population grandissante, le recours massif aux importations fut nécessaire, ce qui eut comme conséquence au Japon une réduction drastique du taux d'autosuffisance alimentaire.

Ce changement des habitudes alimentaires prend aussi la forme d'un recul de certains aliments traditionnels dans l'alimentation des Japonais. Depuis le milieu des années 1960 on observe un déclin constant dans la demande du riz, signifiant une part réduite dans le régime alimentaire des Japonais¹⁵⁰, remplacé par des aliments à base de blé ou par une plus grande consommation de viande. Il semble également exister un écart générationnel pour ce qui est de la consommation de produits de la mer : plus le groupe d'âge est jeune, plus la consommation est faible, et en particulier, la consommation des personnes de 40 ans et moins est nettement inférieure à celle des personnes âgées de 50 ans et plus¹⁵¹. Au delà des préférences des consommateurs pour tel ou tel aliment, il y a également des tendances en constante évolution, relatives à des aspects précis de l'alimentation, telles qu'une demande grandissante pour des aliments plus faciles et rapides à préparer, ou plus récemment encore une demande pour des aliments plus sains, et l'essor de "consommateurs verts" (*green consumers*, *gurīn konshūmā* グリーンコンシューマー) qui recherchent un impact environnemental moindre¹⁵². Il y a aussi une forte demande de l'industrie agroalimentaire pour un approvisionnement en produits peu chers pour la transformation, pour lequel elle dépend majoritairement des importations¹⁵³. Il est difficile pour l'industrie agricole de subvenir à ces demandes, qui nécessitent qu'elle s'adapte rapidement, alors que le protectionnisme agressif du gouvernement japonais n'a pas toujours encouragé la diversification.

2. Les mesures envers les consommateurs

Dans l'article 15 de la nouvelle loi fondamentale, il est précisé que les objectifs d'autosuffisance sont établis comme ligne directrice aussi bien de la production que de la consommation domestique. Le gouvernement japonais cherche donc également à influencer les consommateurs, afin que la demande s'harmonise avec l'offre. Il y a un effort du ministère pour accroître la sensibilisation de la population à des questions telles que la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, et l'impact de l'alimentation sur la santé. Les problèmes soulevés sont d'une part que le Japon dépend d'un petit nombre de pays (notamment de la Chine) pour ses importations alimentaires, créant une base d'approvisionnement instable ; d'autre part qu'une alimentation déséquilibrée peut mener à des problèmes de santé ; et enfin qu'une trop grande distance entre les sites de productions et les consommateurs peut mener à une désensibilisation pour les causes de l'industrie agricole et des communautés rurales. De telles questions avaient déjà été soulevées par Nōkyō dans le contexte de campagnes s'opposant à la libéralisation du commerce, durant lesquelles l'organisation avait par exemple présenté une vidéo affirmant que les produits

¹⁵⁰ Comme indiqué par le Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Kome o meguru genjō* 米をめぐる現状 (La situation actuelle concernant le riz), 2007, p. 19, la consommation annuelle de riz par personne est passée de 118,3 kg en 1965 à 61,0 kg en 2006.

¹⁵¹ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Heisei 30-nendo suisan hakusho* 平成30年度水産白書 (Livre blanc sur la pêche pour l'année fiscale 2018), p. 147-148.

¹⁵² NAKANO Ken, *op. cit.*, p. 314.

¹⁵³ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2015, p. 6.

chimiques dans les aliments importés des États-Unis rendaient les enfants japonais malades¹⁵⁴. La solution présentée est un retour à une alimentation plus traditionnelle et plus locale. Le ministère a donc commencé à partir des années 1980 à promouvoir un « régime alimentaire japonais », *nihon-gata shokuseikatsu* 日本型食生活, centré autour du riz avec divers accompagnements produits localement au Japon, régulièrement repris depuis comme ligne directrice dans les plans de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales¹⁵⁵.

Concrètement, cela se traduit par divers initiatives telles que Food Action Nippon (FAN), qui promeut la consommation de produits locaux à travers des partenariats avec un certain nombre d'entreprises privées ainsi que des organisations-non gouvernementales aux objectifs similaires, telles que le mouvement « Slow food¹⁵⁶ », *surōfūdo* スローフード, au Japon. Food Action Nippon organise également des ventes de produits agricoles régionaux, dans l'objectif de consolider les liens entre producteurs et consommateurs¹⁵⁷. En 2005 fut promulguée la loi fondamentale sur l'éducation diététique, *Shokuiku kihon-hō* 食育基本法, dont le but principal était la promotion d'habitudes alimentaires saines, afin de prévenir les maladies liées au mode de vie et à l'alimentation. Dans l'enquête nationale sur la santé et la nutrition, *kokumin kenkō eiyō chōsa* 国民健康・栄養調査 de 2017, on peut lire que 30% des hommes de plus de 20 ans sont en surpoids et que 20% des femmes de 20 à 29 ans sont en insuffisance pondérale¹⁵⁸, des chiffres qui n'ont pas ou peu changé au cours des 10 années précédant cette enquête. De 1995 à 2016, on peut observer une diminution de l'apport énergétique au sein de la population japonaise en général, et une augmentation de la consommation de graisse¹⁵⁹. Le gouvernement cherche donc à contrebalancer cela avec des efforts d'éducation diététique. Le contenu de ce *shokuiku* (éducation diététique) est présenté dans la loi de 2005 comme devant « promouvoir les échanges entre producteurs et consommateurs, la revitalisation de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche en harmonie avec l'environnement », et apporter un « soutien aux activités de transmission de la culture alimentaire ». Les objectifs du *shokuiku* comme promulgués dans la loi recoupent donc ceux qui sont présentés dans la loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, à savoir une régulation de la demande pour favoriser une augmentation du taux d'autosuffisance.

Si concernant les questions de sécurité alimentaire et de stabilité du système d'approvisionnement, il semble important que les habitudes alimentaires s'alignent dans une certaine mesure sur les capacités de production domestiques du pays, il reste cependant peu probable que ces efforts seuls mènent à une augmentation significative du taux d'autosuffisance alimentaire sur le court terme. Promouvoir exclusivement les produits

¹⁵⁴ GEORGE-MULGAN Aurelia (2000), *op. cit.*, p. 614.

¹⁵⁵ SHIOKAWA Shirara, *op. cit.*, p. 148.

¹⁵⁶ Slow Food est un mouvement international qui a vu le jour en Italie dans les années 1980, dont le but est la sensibilisation à la consommation responsable et écologique.

¹⁵⁷ ASSMANN Stéphanie, « Food Action Nippon and Slow Food Japan: The Role of Two Citizen Movements in the Rediscovery of Local Foodways », *Globalization, Food and Social Identities in the Asia Pacific Region*, James Farrer, Tokyo, 2010, p. 4-5.

¹⁵⁸ Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales 厚生労働省, The National Health and Nutrition Survey (NHNS) Japan, 2017 Summary, p. 20-21.

¹⁵⁹ SAITO, A., IMAI, S., HTUN, N. C., OKADA, E., YOSHITA, K., YOSHIKE, N., & TAKIMOTO, H., « The trends in total energy, macronutrients and sodium intake among Japanese: findings from the 1995–2016 National Health and Nutrition Survey », *British Journal of Nutrition*, 120 (4), 2018, p. 5-6.

alimentaires japonais peut en revanche mener à un manque de diversité dans l'alimentation, et à d'avantages de mesures protectionnistes.

B. L'agriculture comme « base de la nation »

A travers des initiatives telles que Slow Food Japan et Food Action Nippon, ainsi que la loi fondamentale sur l'éducation diététique, on peut déceler un sentiment renouvelé d'identité nationale qui s'exprime à travers l'alimentation. En effet la loi de 2005 met en garde contre une « dépendance aux sources d'alimentation étrangères », (*'Shoku' no kaigai e no izon no mondai* 「食」の海外への依存の問題) et la « disparition de la nourriture japonaise » (*Nihon no 'shoku' ga ushinawareru kiki* 日本の「食」が失われる危機). De manière générale, le Nōhonshugi, ou « fondamentalisme agraire », à savoir la philosophie selon laquelle l'agriculture représente la base la nation, a longtemps été une idéologie prédominante au Japon, particulièrement avant la seconde guerre mondiale. Cette idéologie a été sévèrement critiquée en raison du rôle qu'elle a jouée en tant que base de l'autoritarisme d'avant-guerre¹⁶⁰.

1. Dans le Japon contemporain

Dans le Japon d'après-guerre cependant, cette idéologie ne représenta plus une mode de pensée unique et dominant, mais plutôt divers exemples d'« idéologies agraires » qu'il n'a pas été possible d'unifier. Il est possible de rattacher de nombreux concepts contemporains à l'idée de Nōhonshugi, et c'est à travers ces concepts que l'on peut continuer de parler de cette idéologie et de son influence. Cependant, en comparant les ramifications de ce qu'elle représente dans la période d'avant-guerre et dans la période d'après-guerre, il est évident que les choses sont extrêmement différentes¹⁶¹. Un des éléments qui conduit au maintien de ce mode de pensée dans la période d'après-guerre était l'aspect unique donné à l'agriculture par rapport aux autres industries. En effet les doctrines de la gestion familiale des exploitations et de la cultivation des terres par les petits exploitants qui les possédaient peuvent être reliées au concept de Nōhonshugi. Ce fut l'une des idées maintenues par OGURA Takeichi 小倉武一, un des principaux architectes de la politique agricole d'après-guerre, jusque dans les années 1980, période à partir de laquelle il évoque plutôt les idées de protectionisme et d'autosuffisance alimentaire¹⁶².

La question de l'autosuffisance elle aussi ne représente pas une idéologie unique. L'idée d'une nation autosuffisante peut être séparée de l'idée des foyers ou d'exploitants autosuffisants, c'est à dire moins dépendant des fluctuations du marché domestique, comme la baisse de la consommation du riz. A partir des années 1970, parallèlement de l'apparition de l'agriculture biologique, de nombreuses fermes autosuffisantes ont vu le jour. Au sein même de ce mouvement, différentes idéologies sont apparues, avec des objectifs distincts. On peut noter par exemple courant de pensée de UNE Yutaka 宇根豊, pour qui c'est le

¹⁶⁰ KANNO Masashi 菅野正, « Nōhonshugi ni tsuite kangaeru » 農本主義について考える (On Nohonshugi (Japanese Agrarianism) in Pre-war Japan, *Journal of Rural Studies*, 1996, p. 1.

¹⁶¹ OISHI Kazuo 大石和男, « Sengo no 'nōgyō hon'i no shisō' ni miru shuyō yōso to sono sōgo kankei » 戦後の「農業本位の思想」にみる主要要素とその相互関係 (The Constellation of Thoughts of "Agriculture-is-the-Base-Is", *The natural resource economic review* 生物資源経済研究, 2018, p. 2.

¹⁶² *Ibid.*, p. 2-3.

principe du « paysan », *hyakushō* 百姓 qui représente une entité idéologique¹⁶³. Le paysan incarne alors une vie idéale, c'est un être noble. Cette idéologie est directement liée au concept d'agriculture biologique, et de réduction de l'utilisation de pesticides. C'est une forme d'opposition à l'industrialisation de l'agriculture. La différence cependant avec l'idée la plus répandue de l'agriculture biologique, est qu'ici le but premier n'est pas d'assurer la sécurité sanitaire des aliments produits pour le consommateur, mais d'assurer une préservation de l'écosystème ainsi que de l'environnement de travail des agriculteurs¹⁶⁴. Cette idéologie est aussi apparue en réponse aux aspects négatifs de la période de forte croissance, telle que la forte pollution, ainsi qu'à l'ancienne loi fondamentale qui concorda avec des appels à la modernisation du secteur agricole. D'autres courants, tels que celui de UZAWA Hirofumi 宇沢弘文 reprenaient plus directement des éléments du Nōhonshugi d'avant-guerre, comme l'idée que les agriculteurs assurent les fonctions les plus fondamentales de l'agriculture en termes de maintien de la stabilité sociale et des normes culturelles de la société japonaise¹⁶⁵.

2. Instrumentalisation du Nōhonshugi

L'idée d'autosuffisance alimentaire à l'échelle de la nation, associée au protectionisme commercial a aussi longtemps existé comme argument opposé à la libéralisation du secteur agricole. La réponse de Zenchū à la libéralisation partielle du marché du riz dans les années 1990 fut de proclamer que la décision du gouvernement signifiait l'abandon des politiques d'autosuffisance alimentaire, et en conséquence le fondement de l'existence de la nation japonaise¹⁶⁶. Il est observé que « le mythe de la sainteté de l'agriculture, symbolisée par la vénération accordée au riz, a été habilement manipulée ces 40 dernières années par le lobby agricole japonais »¹⁶⁷. C'est un concept que l'on peut associer à la préservation du pouvoir politique du secteur agricole, ainsi qu'à la protection des revenus des agriculteurs avant toute chose, le protectionisme agressif dont ont fait l'objet de nombreux produits agricoles jusqu'aux années 1990 ayant plus bénéficié aux exploitants agricoles qu'aux consommateurs.

En dépit de la différenciation que l'on peut faire entre ces deux visions de l'autosuffisance, on peut noter que les mouvements qui sont apparus ces dernières décennies tels que ceux de l'agriculture biologique, responsable, et locale, font l'objet d'une instrumentalisation similaire. La promotion d'un mode d'alimentation « typiquement japonais », comme au sein de la loi sur l'éducation diététique, semble démontrer les mêmes objectifs, tels que le soutien à la production agricole domestique, et la consommation de produits déjà largement cultivés au Japon ou dont la production est encouragée par le

¹⁶³ UNE Yutaka (1950 -) est un agriculteur et penseur japonais. Il a mené une campagne nationale pour réduire l'utilisation des pesticides dans la riziculture et est partisan d'une pensée qui fait de la gestion agricole un fondement de la société. Au cours de ses nombreuses publications, il a théorisé une nouvelle vision de l'agriculture qui tient compte de l'environnement naturel, et a notamment mis en avant la relation entre l'agriculture et les insectes.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶⁵ NOMOTO Kyōko 野本京子, « Rekishi kenkyū no jiba — nōhonshugi o tegakari ni » 歴史研究の磁場— 農本主義を手がかりに (Le champ magnétique de la recherche historique : utiliser le Nōhonshugi comme indice), *Institute of Japan Studies, Tokyo University of Foreign Studies* 東京外国語大学大学院国際日本学研究院, 2017, p. 58.

¹⁶⁶ GEORGE-MULGAN Aurelia, *op. cit.*, p. 617.

¹⁶⁷ *The Economist*, volume 306, 20 février 1988, p. 31.

gouvernement. Ce même lorsque cela se trouve être à contrecourant des changements des habitudes alimentaires de la population, comme la promotion de riziculture par Nōkyō dans les années 1980 et 1990, en dépit de la baisse de la consommation du riz à l'échelle nationale¹⁶⁸.

¹⁶⁸ KUROTANI Kayo, SHINSUGI Chisa, MIYOSHI Miki et TAKIMOTO Hidemi, « Overviews of *Shokuiku* Promotion », *The Japanese Journal of Nutrition and Dietetics*, 2020, p. 52.

C. La crise de l'alimentaire au Japon

Le déclin du taux d'autosuffisance alimentaire représente une véritable crainte pour la population japonaise. En 2006, près des trois quarts des consommateurs japonais considéraient que le l'approvisionnement en nourriture dans le futur était incertain¹⁶⁹. Le fort taux de produits agricoles importés, en grande partie de pays avec lesquels le Japon a vu ses relations commerciales renforcées à la suite des accords du TPP ou d'accords de libre-échange signés au cours des dernières décennies, a poussé une partie des consommateurs à porter un regard plus critique sur la nourriture à leur disposition. Nous avons également pu observer une série de scandales alimentaires durant le début des années 2000. Notamment l'importation non autorisée de maïs génétiquement modifié des États-Unis, et la découverte de cas d'ESB (Encéphalopathie spongiforme bovine, ou maladie de la vache folle), à la suite de laquelle des fonctionnaires se sont suicidés. La découverte ultérieure de cas similaires aux États-Unis préoccupa également les consommateurs japonais, car cela signifiait l'apparition de restrictions des relations commerciales avec l'un de leurs plus gros exportateurs de bœuf. De plus, depuis 2002, sont également apparus des scandales liés à la falsification d'étiquettes alimentaires par des entreprises¹⁷⁰. Cela inclue par exemple la présentation d'anguilles d'importation en tant que produit d'origine japonaise afin de justifier un prix beaucoup plus élevé¹⁷¹. Le journal *Mainichi Shinbun* publia plus de quarante articles différents sur des cas incidents liés à la sécurité sanitaire alimentaire de produits domestiques en 2002, et sur environ trente incidents liés à des aliments importés¹⁷².

Les scandales liés à l'importation de produits agricoles tendent à pousser les consommateurs à privilégier les produits domestiques. Dans le cas du Japon la situation est rendue plus difficile en raison du faible taux d'autosuffisance alimentaire du pays, et de sa baisse progressive qui continue encore aujourd'hui. Mais ces scandales ont aussi sapé les efforts des producteurs, notamment des éleveurs pour relancer la production nationale¹⁷³. Les questions de la sécurité alimentaire et de la sécurité sanitaire des aliments sont autant de facteurs qui encouragèrent la popularisation et la démultiplication des mouvements de consommation de produits locaux, biologiques, et respectueux de l'environnement. La question de la traçabilité des produits consommés est également importante dans un environnement de mondialisation.

1. Consommation des produits locaux

Comme dit précédemment, durant la période d'après-guerre, les mouvements d'opposition à la modernisation agressive de l'agriculture via l'adoption générale de machines et l'utilisation de produits chimiques se sont développés assez tôt. Le

¹⁶⁹ KAKO Toshiyuki, « Sharp Decline in the Food Self-Sufficiency Ratio in Japan and Its Future Prospects », 2009, *International Association of Agricultural Economists Conference*, 2009, p. 1.

¹⁷⁰ KIMURA Aya Hirata et NISHIYAMA Mima, « The Chisan-Chisho Movement: Japanese Local Food Movement and Its Challenges », *Agriculture and Human Values*, 2007, p. 53.

¹⁷¹ HALL Derek, « Food with a Visible Face: Traceability and the Public Promotion of Private Governance in the Japanese Food System », *Geoforum*, septembre 2010, p. 832.

¹⁷² *Ibid.*, p. 826.

¹⁷³ NOMIYAMA Toshio 野見山敏雄, « Tei shokuryō jikyū-ritsu-ka ni okeru chisanchishō » 低食料自給率下における地産地消 (Le «Chisan-Chishō» dans un contexte de faible autosuffisance alimentaire), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 2005, p. 141.

gouvernement, à travers l'ancienne loi fondamentale, encouragea également les petits exploitants à se tourner vers les industries en pleine expansion, dans le but de rationaliser la gestion des exploitations agricoles¹⁷⁴. Avec la libéralisation de l'agriculture à partir des années 1990, et l'essor des grosses exploitations agricoles, ainsi que la progression rapide des importations de produits agricoles, des organisations non-gouvernementales ont vu le jour sous la bannière de la consommation de produits locaux¹⁷⁵. L'un des concepts qui émergea fut celui de « *Chisan Chishō* » 地産地消, ce qui signifie littéralement « production locale et consommation locale ». Des termes similaires avaient été utilisés dans le cadre de l'agriculture biologique avant cela. On peut en particulier noter une relation avec le terme *Shindofuji* 身土不二, une phrase tirée des écritures bouddhiques et que l'on peut traduire par « on est ce que l'on mange », et qui signifie que le corps et le sol ne font qu'un¹⁷⁶. Bien que le concept de *Chisan Chishō* ait existé depuis la fin des années 1980, c'est après la série de scandales alimentaires qui ont marqué le début des années 2000 qu'il a bénéficié d'une véritable couverture médiatique¹⁷⁷.

Le terme *Chisan Chishō* a été utilisé dans le cadre d'une grande variété d'activités, que ce soit dans le cadre de programmes de sensibilisation, d'éducation ou de campagnes marketing. Concrètement, cela s'étend de cours de cuisines, séminaires sur le concept de « *slow food* » et les produits locaux, visites de fermes, recommandations diététiques et recettes de cuisine à la promotion de produits pour les repas à l'école et à de l'éducation diététique¹⁷⁸. L'aspect commercial joue également un rôle très important au sein du mouvement, sous la forme de promotion et de marketing pour des produits locaux.

D'autre part, les gouvernements locaux de tout le Japon ont fait du *Chisan Chishō* un projet majeur de la politique agricole régionale, et encouragent l'expansion de la production et de la distribution agricoles locales dans la région¹⁷⁹. Dans le plan de base de 2005, le MAFF met également en avant le concept de *slow food*, en soutenant qu'il donne l'occasion à toute la nation de prendre conscience de la relation entre production et consommation et de la culture alimentaire traditionnelle¹⁸⁰. Le ministère a fait de la question de la consommation de produits locaux une priorité afin d'améliorer l'autosuffisance alimentaire et de promouvoir activement son développement à l'échelle nationale. Il a depuis développé des plans pratiques pour la production et la consommation locales, a mis en place des programmes pour comprendre les besoins des consommateurs locaux, des activités pour promouvoir les produits locaux et a recommandé l'utilisation de produits agricoles locaux dans les repas scolaires et les hôpitaux. Ces initiatives incluent les séjours dans les fermes, l'agriculture urbaine, ainsi que le développement d'un « régime alimentaire à la japonaise » à travers l'éducation diététique¹⁸¹. Le but de ces efforts est l'établissement d'une relation de confiance entre les producteurs et les consommateurs, la compréhension des besoins des

¹⁷⁴ KIMURA Aya Hirata et NISHIYAMA Mima, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 53.

¹⁷⁶ NOMIYAMA Toshio, *op. cit.*, p. 140.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 141.

¹⁷⁸ KIMURA Aya Hirata et NISHIYAMA Mima, *op. cit.*, p. 53.

¹⁷⁹ NOMIYAMA Toshio, *op. cit.*, p. 140.

¹⁸⁰ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2005, p. 7.

¹⁸¹ Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2020, p. 33.

consommateurs et l'application de ceux-ci dans les sites de production, et la diversification des revenus agricoles.

2. La traçabilité des aliments importés.

Le MAFF a longtemps lutté farouchement pour les intérêts du secteur agricole japonais, souvent au dépens des partenaires commerciaux du Japon, et parfois au dépens des consommateurs. Cependant suite aux scandales ayant affecté l'industrie alimentaire japonaise au début des années 2000, le MAFF a subi une forte pression du public pour que la politique agricole intègre mieux les intérêts des consommateurs¹⁸². Le ministère a alors annoncé des objectifs combinant les intérêts des consommateurs et des producteurs : accroître la confiance des consommateurs dans les informations sur les aliments, rendre les aliments plus sûrs et rendre les entreprises (japonaises) liées à l'agriculture plus efficaces.

En 2008, le MAFF avait dépensé des milliards de yen dans la promotion de la traçabilité des aliments¹⁸³. Au sein des directives mises en place deux ans plus tôt, il est mis en avant que les scandales liés à l'ESB et à l'étiquetage des produits ont ébranlé la confiance des consommateurs, et que ces derniers demandent un approvisionnement en denrées alimentaires dont l'historique de production et de distribution est clair. Il a aussi indiqué que les consommateurs tendent à être soucieux de l'utilisation de produits chimiques tels que les antibiotiques et les agents antibactériens synthétiques, ainsi que de l'environnement d'élevage des poissons¹⁸⁴. Le ministère a donc investi dans des systèmes de traçabilité et de relais d'information, en particulier afin d'aider les petites et moyennes entreprises. Il promeut également le concept de traçabilité envers le public, ainsi que les petits producteurs.

Il est évident que la question de l'autosuffisance alimentaire a pris une importance majeure au sein des politiques agricoles ces dernières décennies. Le gouvernement semble penser que la revitalisation d'une production agricole en déclin, la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture et d'une l'agriculture respectueuse de l'environnement, ainsi que la réponse à des scandales alimentaires liés à l'importation, à la sécurité alimentaire, ou à l'origine des denrées alimentaires, passent par une transition vers une plus grande indépendance alimentaire. Les débats sur les points négatifs de la promotion de la consommation de produits locaux ont cependant également pris de l'ampleur, et il est important de se demander si cela permettrait réellement de s'attaquer aux lacunes structurelles du système alimentaire existants¹⁸⁵. S'interroger sur la pertinence de cette tendance est d'autant plus important compte tenu du déclin progressif des zones rurales japonaises, et de la disparition des communautés agricoles.

La recherche de l'autosuffisance alimentaire au niveau national présuppose également une augmentation drastique de la productivité compte tenu de la surface limitée de terres cultivables sur le territoire japonais. Une telle augmentation est-elle compatible

¹⁸² HALL Derek, *op. cit.*, p. 829.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 829.

¹⁸⁴ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Yōshokuuo no torēsabiritishisutemu gaidorain* 養殖魚のトレーサビリティシステム ガイドライン (Lignes directrices pour les systèmes de traçabilité des poissons d'élevage), 2006, p. 1.

¹⁸⁵ KIMURA Aya Hirata et NISHIYAMA Mima, *op. cit.*, p. 50.

avec la part grandissante des consommateurs en quête d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, et d'aliments plus sains ?

Conclusion

Nous avons vu au sein de ce mémoire que les changements apportés à la politique agricole par la nouvelle loi fondamentale mettent en lumière les nombreux défis que doit relever le secteur agricole japonais. La classe des agriculteurs a longtemps bénéficié d'un haut degré de protectionnisme, en dépit de la tendance globale du commerce international à la libéralisation des échanges. Cependant cette libéralisation et ses effets ont depuis longtemps eut un impact profond sur la société japonaise, et le secteur agricole n'a pas été en mesure de s'adapter aux changements qui ont découlé de cette transition. L'augmentation rapide des importations nécessaires pour combler les lacunes de la production agricole domestique a fini par entraîner l'ouverture du marché. Avec la fin de la politique des hauts tarifs d'importation pour les produits agricoles, il est devenu nécessaire d'augmenter la compétitivité des exploitations japonaises. Avec la signature des accords du TPP l'ambition du gouvernement de se diriger vers une politique agricole « agressive », afin de faire du Japon un pays compétitif pour les exportations, est en phase avec la vague de dérégulation qui a permis la prolifération des sociétés agricoles, plus aptes à partir à la conquête des marchés extérieurs, et à la diversification de leurs activités.

Nous avons aussi constaté que la vaste classe de ménages agricoles et de petites exploitations qui sont parvenus à perdurer ne vivent pour la majeure partie plus de leurs activités liés à agriculture. L'essor des agriculteurs à temps-partiel a ébranlé aussi bien le pouvoir politique des coopératives que les communautés agricoles, autrefois le pilier de l'économie rurale. C'est la preuve de l'échec de l'ancienne loi fondamentale qui visait à augmenter les revenus des agriculteurs au niveau de ceux des travailleurs des autres industries, et l'abandon de l'agriculture a un effet profond aussi bien sur la production agricole que sur les communautés rurales. Les lois foncières autrefois promulguées pour protéger les intérêts des petits exploitants ont participé à l'augmentation des terres agricoles laissées à l'abandon, et une vague de dérégulation a été nécessaire pour éviter que les maigres réserves du pays en terres arables ne se réduisent pas d'avantage. Le vieillissement et le dépeuplement qui touchent les zones rurales de manière disproportionnée empêchent le maintien des exploitations agricoles familiales, et limitent fortement la main d'œuvre disponible pour les exploitations qui ne s'engagent dans l'agriculture que de manière saisonnière. Plus que cela, ces phénomènes peuvent conduire à l'abandon progressif de hameaux isolés, et à l'impossibilité d'assurer des services essentiels pour les habitants encore présents. Les mesures de revitalisation sont souvent effectuées à l'initiative d'organisation communautaires qui dépendent de l'intégrité de la communauté encore présente. L'objectif gouvernemental de promouvoir la sixième industrialisation et la diversification des activités des entreprises agricoles pourrait permettre de relancer l'économie des zones rurales et de replacer l'agriculture au centre de cette économie, mais toutes les entreprises ne sont pas capables de procéder à une telle diversification, et les coûts liés à l'assimilation de plusieurs industries peuvent se montrer prohibitifs.

Nous avons enfin vu que l'objectif d'autosuffisance alimentaire du gouvernement était aussi confronté à de nombreux obstacles. Le but étant de donner un indicateur clair de

la production agricole domestique, et de sensibiliser la population au cas des agriculteurs. Cependant les habitudes alimentaires de la population japonaise s'éloignant de plus en plus des produits traditionnellement cultivés sur le sol japonais, il risque d'être difficile de contrebalancer le fort taux d'importation dans le marché alimentaire, en particulier après la signature des accords du TPP, qui risque fortement de provoquer des lourdes pertes pour le secteur agricole. Cependant, il existe bel et bien une volonté grandissante de la part des consommateurs japonais de s'approvisionner en produits locaux, une série de scandales alimentaires au début des années 2000 ayant provoqué une méfiance de leur part envers les produits importés aussi bien qu'envers les produits dont la traçabilité n'est pas facilement identifiable.

Au tournant des années 1990, nous avons pu assister à des changements importants dans la politique agricole. Au delà d'arrêt de la politique des prix pour les produits agricoles importés, la séparation des régions montagneuses en tant que zones agricoles défavorisées, et la réaffirmation de l'importance de la multifonctionnalité des activités agricoles jurent avec les politiques passées. La mise en place du taux d'autosuffisance en tant qu'indicateur officiel de l'état de la production agricole a également conduit à des politiques nouvelles, comme celle de l'éducation diététique, et la promotion des mouvements de slow food par le gouvernement central et les gouvernement locaux. On peut retrouver à travers ces mesures une forme de fondamentalisme agraire qui remet en valeur le rôle culturel des agriculteur, ce qui peut aussi être considéré comme une forme de revitalisation rurale. L'utilisation de l'affect de la population pour les zones rurales à travers le concept de *furusato* va dans le même sens.

Cependant, d'après les prédictions du MAFF si la tendance actuelle se poursuit, la diminution annuelle du nombre d'agriculteurs risque de s'accélérer, passant de 2% par an à 3% par an¹⁸⁶. La transition d'une classe de petits exploitants agricoles à des sociétés agricoles capables de diversifier leurs activités pourrait permettre une relance de l'économie rurale. L'inclusion de l'agro-industrie et d'autres industries dans la chaîne de production pourrait prévenir l'abandon de l'agriculture dans les zones rurales. Le maintien des terres agricoles est un autre enjeu important, car une utilisation efficace de toute la surface des terres arables est une des conditions du maintien de la multifonctionnalité agricole.

Pourtant les pertes prévues pour le secteur agricole en conséquence des accords du TPP risquent de mettre en danger ces ambitions de revitalisation, en particulier si les aides gouvernementales ne se concentrent que sur les régions montagneuses en situation de fort dépeuplement. Néanmoins, la diminution de la population générale, et donc de la consommation nationale pourraient compenser la baisse de la production générale. De plus la baisse de la consommation de certains produits conduisant à un excédant pourrait permettre de réorienter ces cultures vers des cultures pour lesquelles le taux d'autosuffisance est bas. Mais la stratégie gouvernementale actuelle semble être de promouvoir la consommation des produits en excédant comme le riz. Reste à savoir si une nouvelle transition des habitudes alimentaires de la population est possible, ou si c'est bien un secteur agricole en difficulté qui sera forcé de changer de cap, ce qui pourrait mettre en

¹⁸⁶ Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyō kōzō no tenbō* 農業構造の展望 (Perspectives pour la structure agricole), p. 1.

danger son aspect multifonctionnel, aussi bien que l'économie des ménages qui travaillent encore dans l'agriculture à temps partiel.

En sein de recherches futures, il serait intéressant de s'intéresser plus en profondeur à l'impact et à l'échelle réelle de mesures de revitalisation rurales, notamment la sixième industrialisation. La diversification des activités s'accorde en principe avec la notion de libéralisation des activités agricoles, mais la transition vers une sixième industrie semble difficile pour des exploitants agricoles en manque de capitaux. Il peut aussi être intéressant de se pencher sur d'autres types de mesures ayant pour but de promouvoir la consommation de produits locaux, qu'elles soient gouvernementales ou à l'initiative d'organisations communautaires. L'utilisation de l'affect pour encourager le retour de la population urbaine vers les zones rurales, en particulier, comme théorisé par DILLEY, SHINZATO et ANDO (2017), est un sujet qui mérite d'être approfondi. Les mesures libérales de dérégulation et de décentralisation mises en avant par le gouvernement japonais entraînant logiquement une transition de la responsabilité de la revitalisation rurale vers d'autres acteurs, le recours à la notion de « retour au pays natal » ainsi que du volontariat au sein de la population pourraient représenter des pistes intéressantes. Enfin, pour ce qui est de la relation entre le secteur agricole et les consommateurs, se pencher sur les transitions démographiques à venir comme le fait HIRASAWA (2016) pourrait offrir un aperçu des enjeux futurs pour les politiques agricoles¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Cf, annexe.

Annexe

Afin de présenter une image plus précise des politiques agricoles contemporaines du gouvernement japonais, nous proposerons au sein de cette annexe une traduction d'un article de M. HIRASAWA Akihiko 平澤明彦, directeur de la recherche pour les agents exécutifs à l'institut de recherche Norinchukin, paru en 2016 dans la soixante-sixième édition du Rapport annuel sur l'agriculture au Japon, *Nihon nōgyō nenpō dai* 日本農業年報第, intitulé « Jinkō genshō jidai no nōgyō seisaku e mukete » 人口減少時代の農業政策へ向けて (Vers une politique agricole pour une ère de déclin de la population)¹⁸⁸.

Cet article analyse le plan de base publié par le MAFF en 2015, en se concentrant sur les projections démographiques futures au Japon.

¹⁸⁸ HIRASAWA Akihiko 平澤明彦, « Jinkō genshō jidai no nōgyō seisaku e mukete » 人口減少時代の農業政策へ向けて (Vers une politique agricole pour une ère de déclin de la population), *Rapport annuel sur l'agriculture au Japon* 日本農業年報, mars 2016, p. 27-45.

第1章 人口減少時代の農業政策へ向けて

平澤明彦

1. はじめに

我が国は人口減少の時代に入っており、社会・経済全体への広範な影響が予想されている。農業もその例外ではない。今後の中長期的な農業政策のあり方を考えるうえでは、まずこの基本的な環境変化を踏まえる必要がある。本章では、食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）の人口減少への取組みを概観したうえで、追加的な論点を示し、農業政策の課題について検討する。

章の構成は以下のとおり。2節では基本計画および食料・農業・農村政策審議会企画部会（以下、企画部会）における認識と対応策を整理する。3節では政府の将来人口推計と長期ビジョンについて、やや詳細に確認する。4節では過去半世紀における農産物需給の傾向から、人口減少と相まった輸入自由化の影響について検討する。5節では農地の減少など生産力の変化と需要減少の兼ね合いを調べ、農地の量的な保全と用途転換の必要について述べる。

2. 基本計画における人口減少

本節では、基本計画における人口減少の取り扱いを整理し、また企画部会における検討過程でどのような議論がなされたかを確認する。

（1）基本計画にみる情勢認識と対策

基本計画では、冒頭から今後の人口減少を主要な環境変化として取り上げて

おり、「人口減少」や「人口の減少」といった表現が本文中に26か所もある¹⁾。以下では基本計画における情勢認識と提起された課題および対策について確認する。

人口減少に関する情勢認識は、基本計画の第1-1(1)「高齢化や人口減少による食料・農業・農村への影響」の「情勢」(3頁)に示されている。

- ・「高齢化の進行に伴う一人当たり食料消費量の減少及び人口減少の本格化」により、国内の食市場が縮小する可能性、農業の縮小のおそれ。
- ・「今後増加していく高齢者をターゲットとした新たな市場の創出」への期待。
- ・農業労働力・担い手の不足。
- ・農村の集落人口減少により、地域資源管理や生活サービス提供への支障が出る懸念。
- ・荒廃農地の増加や農村の集落人口減少により、野生鳥獣害が拡大。
- ・農業水利施設の老朽化が進行、「今後10年間で標準耐用年数を超過する基幹水利施設は全体の約3割に達する」。
- ・労働力人口の減少により、流通・加工・外食といった食品産業における人材が不足。国内市場も縮小の可能性。

これらをみると、総じて農業生産基盤への影響については担い手・資源管理・生活サービス・鳥獣害・水利施設といった広範にわたる記述がある。それに対して、農産物の需要面への影響に関する記述は、市場が縮小する可能性があるとするとどまどまっている。また、高齢化の影響と一括りにされているためやや分かりにくいところもある。たとえば高齢者需要への対応に期待がもてるといふ指摘は高齢化対策であり、人口減少への適応策ではないであろう。

人口減少への対応策は、これも高齢化対策と一括してではあるが、第1-1(1)の「主な施策の評価と課題」(4頁)に示されている。

- ・「地域コミュニティによる農地・農業用水等の保全活動を促進するための

支援措置

- ・「地域コミュニティ機能を維持する観点から、生活サービス機能等を基幹集落へ集約した『小さな拠点』と周辺集落のネットワーク化等の新たな取組を推進」

- ・改めて高齢化や人口減少への対応という観点から「農林水産物・食品の輸出促進や国産農産物の消費拡大、需要に応じた生産等の推進、新規就農の促進、農村の多様な資源の活用による6次産業化の推進」を積極的に展開

これらのうち、農業生産基盤の維持に関する方策は、地域コミュニティの機能維持とコミュニティによる農業資源の保全、新規就農である。一方、人口減少による需要の減少・変化に対する方策としては、輸出促進、国産農産物の消費拡大、需要に応じた生産・6次産業化といったところであろう。

またこのうち需要に応じた生産と関連して、第1-1(3)「消費者ニーズと食をめぐる課題の多様化」の「主な施策の評価と課題」では、「増大する加工・業務用の原料農産物への需要に国内の農業生産が十分に対応できず、原料農産物や調整品の輸入拡大を招くといった課題も生じている。このため、消費者ニーズの変化等に対応した生産・供給体制の構築等を図る取組を更に後押ししていく必要」があるとし、より具体的な課題としては「生産の低コスト化や安定生産の実現、高品質化等」を挙げている。

同様に、今後の施策展開の方針を述べた第1-2「農業や食品産業の成長産業化と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進する施策展開」施策の推進に当たった際の基本的な視点²⁾の「(3)需要や消費者視点に立脚した施策の展開」においても、本格的な人口減少社会の到来等の社会構造等の変化を踏まえ、市場を意識し、消費者の需要に応じた発想(マーケティング)により消費者ニーズ等に対応する取組を後押しするとしている。

このように、人口減少への対応策は大まかにいって生産基盤の維持と需要拡大の二つに分けて論じられており、なかでも後者は輸出促進と加工・業務用農産物の強化等に力点がある。

そのことは、第2-1.「食料自給率」の「(5)食料消費及び農業生産の課題」

でも確認できる。食料消費に関する課題は「高齢化や人口減少、食の外部化・簡便化が進行する中で、国内市場において食品産業者等の積極的な取組を促すことにより国産農産物の消費拡大を図るとともに、拡大が見込まれる海外市場の需要を取り込むことが必要」とされており、またその一方で農業生産に関する課題としては、農地等の農業資源と人材の確保、新技術の開発・普及と並んで、「国産農産物等の最大の仕向先である食品製造事業者等のニーズや需要構造等の変化に対応した生産・供給体制の構築等が重要」としている。ただし、加工・業務用の農畜産物として具体的に挙げられている品目は限られている。具体的な対応が挙げられているのは野菜・果樹(19頁、47頁)のみ、利用拡大を課題に挙げているのは豚肉、鶏肉(21頁)のみである。

こうした整理を見て気が付くことは、生産基盤と需要を別々に整理した結果、両者を合わせた全体像が見えにくいことである。生産基盤は供給力を規定しており、需要とあわせて需給全体を見通す視点があれば、より明確な将来像が描けるのではないだろうか。人口減少は今後の農業に与える影響が大いとい見込まれるので、そうした大きな分析枠組みがあってもよいように思われる。とくに、生産基盤の縮小による供給力の引下げ圧力は、需要の縮小による農産物過剰圧力を相殺するはずであり、正味の過剰生産力がどれだけ生じるのかを検討するには需給両面の情報を考慮する必要があるだろう。

なお、その他に人口減少に関連した施策としては、米の消費減少に応じた戦略作物(飼料用米・米粉用米・麦・大豆等)の生産拡大(45頁、46頁)、都市から農村への移住・定住(55頁)、都市農業振興(56頁)、食料の入手困難な消費者に対応する移動販売・宅配サービス(34頁)が挙げられている。

(2) 企画部会での議論

新たな基本計画の準備にかかる最初の会合である2014年1月28日の(食料・農業・農村政策審議会との)合同会議の冒頭で、企画部会長は、基本計画の見直しについて二つの要望を述べた。まず第1点として、これまでの基本計画は10年程度先の見通しに基づいていたが、今回の基本計画は人口減少が本格化して、最初のものとなるため、より長期の視点を盛り込んでほしいと要請した。また、

働き手と売り先の縮小(例えば30年~40年後)に備えて、今の段階から十分考慮した政策を検討する必要があるとも提起した。さらに、第2点としてはそれに関連して、構造改革によって少数の担い手に集約される農地・水の維持・管理への配慮を求めた。人口減少は、基本計画において十分に考慮すべき重要事項として位置づけられたと言えよう。また、従来より長期の視点が要請されたことも特色である。

これを受けて、事務局側からはおもに以下の四つの資料(①から④)が提出・説明された。委員はその場で意見を述べた。そのうち①、③、④の三つはいずれも将来予測であり、それぞれ①は2060年までの人口(出生中位・死亡中位を仮定)、③は食料総消費量(総供給熱量、2050年まで)と食料支出の種類別内訳(2035年まで)、④は集落人口(2050年)を推計している。

①「将来推計人口等」

2014年2月25日 企画部会 飼料4：農水省

②「人口減少社会における農山漁村の活性化に関する資料」

2014年6月27日 企画部会 資料2-1：農水省

③「人口減少局面における食料消費の将来推計」

2014年6月27日 企画部会 資料3-1：農林水産政策研究所

④「人口減少と高齢化の進行が農村社会にもたらす影響」

2014年6月27日 企画部会 資料3-2：農林水産政策研究所

こうした部会長による提起や、事務局からの説明に対して、企画部会で人口減少への対応についてなされた主な発言の主旨は以下のとおりである。

・国内需要減に輸出で対応する必要がある

2014年1月28日 合同会議：山口委員(味の素)、小林委員(伊藤忠)

2014年2月25日 企画部会：藤井委員(藤井牧場)

2014年4月22日 企画部会：山口委員(味の素)

2014年6月27日 企画部会：三石委員(宮城大学)(付加価値化の重要性)

・中山間地対策の必要性

- 2014年1月28日 合同会議：近藤委員（農事組合法人ながさき南部生産組合）
 2014年6月27日 企画部会：藤井（千）委員（福岡大学）（女性の視点の必要性）
 ・人口減少局面における消費と農村集落の問題はわかった。労働力不足の問題についてもはつきりさせるべき。
 2014年6月27日 企画部会：中嶋部会長（東京大学）
 ・国産原材料を積極的に使うにはトレーサビリティ等が課題（食料自給率向上のために）
 2014年6月27日 企画部会：伊藤委員（セブン&アイ・ホールディングス）
 ・全ての集落・耕地を今の形で維持するのは困難、ストック形成のための投資を続ける地域とフロアのサービス提供にとどめる地域の判断をすべき
 2014年6月27日 企画部会：生源寺委員（審議会長、名古屋大学）
 ・市場の役割を考える必要あり。
 2014年6月27日 企画部会：三石委員（宮城大学）
 ・無人化・高齢化に対応した農地の管理技術や機械、ICTが重要。
 2014年6月27日 企画部会：三石委員（宮城大学）
 2014年7月22日 企画部会：小林委員（伊藤忠商事）
 ・六次産業化における新たな市場開拓の必要性
 2014年6月27日 企画部会：藤井（千）委員（福岡大学）

これらのうちでも、需要縮小への対策としての輸出の伸長については、数回の会合にまたがり複数の委員が必要性を指摘している。

もう一つ、需要縮小への対策として挙げられたのが加工・業務用需要の拡大である。食料消費の将来推計にかかる農林水産政策研究所の資料（2014年6月27日企画部会 資料3-1）は、「食料消費行動の変化に即して、これまで輸入品のシェアが高かった加工・業務用需要を、今後取り込んでいかなければ、国産農畜水産物の市場規模は縮小する懸念。」と述べている。これとは別に、「食料自給率向上に向けた食料消費に関する委員指摘に対する資料」（2014年6月27日企画部会 資料4-1）でも、業務用利用への対応を消費者への訴求と並ぶ柱として位置づけている。これに関連して、委員からも（自給率向上の文脈で）国産原材料

の利用拡大について現状の課題が示された。

一方で、供給側については集落の維持が課題とされた。農村における人口減少の現状とこれまでの対応に関する資料（2014年6月27日企画部会 資料2-1）は、農村部では高齢化と人口減少が都市部に先駆けて進行して集落機能が低下していることを指摘し、対応策として集落間のネットワーク化、雇用創出による若者の定住化、女性・高齢者の活躍、都市住民の呼び込みを挙げている。また、農村社会にもたらす影響にかかる農林水産政策研究所の資料（2014年6月27日企画部会 資料3-2）は、集落レベルでの人口減少と高齢化を予測し、無人化、集落機能の低下、農業用排水の保全・管理の困難化などの問題を指摘した。これらを受けて中山間地を中心に農地・水の管理を担う農村集落の維持について議論がなされた。また、これとあわせて、より少ない農業者で農地を管理・利用するための情報通信技術（ICT）や機械など技術開発の重要性も指摘された。

このように、人口減少への対応としては、おもに農産物の輸出伸長、加工・業務用需要の拡大（輸入代替）、そして生産基盤を担う農村集落の維持の三つの方向が論じられたといえよう。先にみたとおり、これらが基本計画における人口減少対策の柱となった。

企画部会ではおもに国内需要の縮小と構成変化から、輸出と、加工・業務用農産物の輸入代替という対策を導き出したのであるが、そこでは供給能力はあまり低下しないことが暗黙の前提となっているようである。

3. 人口減少の見込み

先述のとおり、企画部会で検討された日本人の将来推計はおもに2060年までの中位シナリオに基づくもののみであった。しかし、委員からは国連による推計結果と大きく異なるとの指摘があり（2014年2月25日、近藤委員）、農水省からは出生率の仮定が異なるためであるとの回答がなされた（2014年3月26日、政策課長）。また、基本計画の9か月ほど後、2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下、長期ビジョンと呼ぶ）の想定する将来人口も、国連の推計結果に近く、企画部会で論じられたものとは

かなり異なっている。

人口減少は基本計画の検討において基本的な前提となっており、その推計結果の幅や妥当性も含め、やや詳細に内容を理解しておくべきであろうと思われる。

そこで本節では、政府の将来人口推計について、全てのシナリオの推計結果と、2110年までの参考推計、そして前提となる出生率について確認する。また、上記長期ビジョンの将来人口と対比して、その想定の違いを確認し、現実性の高い将来人口について考える。

わが国の公式な長期将来人口推計（以下、予測と呼ぶ）は、国立社会保障・人口問題研究所（2012）によるものである。2010年を基準として、2060年までの推計と2110年までの参考推計を提供している。中位の出生率・死亡率を想定した場合、日本の人口は2010年対比で2060年には3分の2、2110年には3分の1まで減少する。

人口予測は各種予測の中では信頼性が高く、このような超長期の予測であっても比較的蓋然性が高い。とはいえ、今後半世紀ないし1世紀の間には出生率を大きく変化させる事態が生じる可能性もあり²⁾、とくに2110年の人口は参考推計とされているこ

表 1-1 日本人人口の長期推計（シナリオ別）

		死亡率			出生率			政府 ビジョン
		高位	中位	低位	高位	中位	低位	
将来人口 （万人）	2060年	8,532	8,532	7,856	9,317	8,532	7,856	10,194
		8,673	8,673	7,997	9,460	8,673	7,997	
		8,815	8,815	8,137	9,602	8,815	8,137	
2110年		5,823	4,201	3,014	5,823	4,201	3,014	9,026
		5,921	4,286	3,086	5,921	4,286	3,086	
		6,019	4,371	3,160	6,019	4,371	3,160	
2060年対比		72.8%	66.6%	61.4%	72.8%	66.6%	61.4%	79.6%
		73.9%	67.7%	62.5%	73.9%	67.7%	62.5%	
		75.0%	68.8%	63.5%	75.0%	68.8%	63.5%	
2110年対比		45.5%	32.8%	23.5%	45.5%	32.8%	23.5%	70.5%
		46.2%	33.5%	24.1%	46.2%	33.5%	24.1%	
		47.0%	34.1%	24.7%	47.0%	34.1%	24.7%	

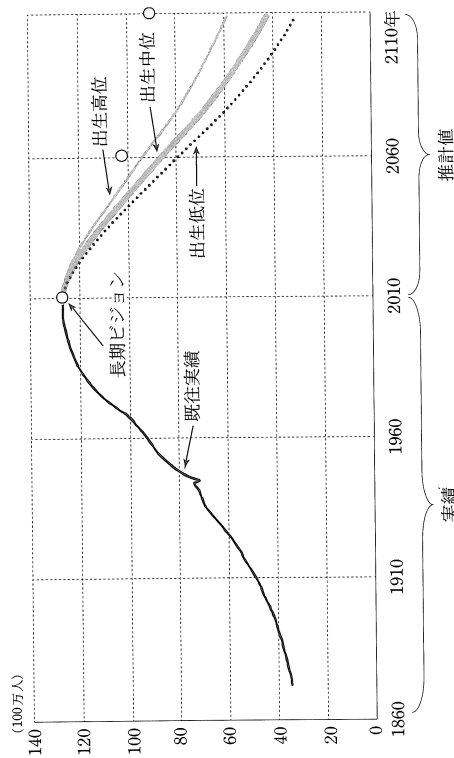
資料：国立社会保障・人口問題研究所（2012）、まち・ひと・しごと創生本部（2014）

より九つのシナリオが提示されている。表 1-1 から明らかなように、シナリオで想定された出生率の高低によって、人口の予測は大きく異なる。2060年の人口はおよそ8,000万人から9,500万人の幅があり、さらに2110年になるとおよそ3,000万人から6,000万人と2倍ほどの違いが出てくる。対照的に、シナリオで想定された死亡率の高低は、人口の予測値に大きな違いをもたらさない。2110年になっても人口の相違は数パーセント以内である。

このように、予測値同士の差は大きいものの、いずれのシナリオでも大幅な人口減少が予想されることに変わりはない。また、将来人口予測値の大きさをおもに左右するのは出生率の高低であるため、以下では死亡率中位を前提として、出生率の違いのみを比較の対象とする。

予想されている人口減少の規模は、過去の人口と対比することで理解しやすくなる。出生率中位シナリオの場合、2060年と2110年の予測人口は、それぞれ1952年と1898年の人口に相当する。図 1-1 に示したとおり、シナリオによる振れはあるものの概ね2060年までに戦後の人口増加の大部分、2110年ま

図 1-1 日本人人口の長期推計（死亡率中位の場合）



資料：表 1-1 に同じ。総務省統計局「日本の長期統計系列」も使用。2061 年以降は参考推計。

る2010年の出生率は1.39である。人口予測では、出生率の高低によらず、いずれのシナリオも出生率は2020年代で安定することを想定している(2060年の値は高位1.60、中位1.35、低位1.12)。それに対して、長期ビジョンでは、出生率の上昇がその後も、予測の高位シナリオ並みあるいはそれを上回るペースで2040年まで続くことを想定している。長期ビジョンはこの出生率の大幅かつ継続的な上昇によって、予測よりも大きな将来人口を導き出しているのとみてよいであろう。

では、この高い出生率を想定する根拠は何であろうか。2030年に想定される出生率(1.8)は、出生率の引き上げに成功した欧州諸国なみの水準と説明されている。したがって、これは今後適切な政策がなされて奏功した場合の目標とみることができよう。それに対して、2040年に想定される人口置換水準(長期的に人口を一定規模で安定させる)出生率(2.07)の根拠は明言されていない。関連する記述を確認すると、長期ビジョンの別の箇所では、結婚の多い年齢層の未婚者は結婚の意向が男女とも9割程度あること、夫婦が予定する平均子ども数が2.07人(2010年)であること、そして未婚者の希望する平均子ども数(男性2.04人、女性2.12人で安定的に推移していることを挙げている(9頁)。さらに、長期ビジョンの人口減少対策における三つの基本的視点の一つは、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望が完全に実現し、かつ結婚の意向がさらに高まったと推すると、若い世代の希望が完全に実現し、かつ結婚の意向がさらに高まり結婚年齢が低下すれば、出生率は人口置換水準に達するということかもしれない。

こうしたことからみて、長期ビジョンにおける将来人口の性格は、客観的な人口予測というよりは、施策の成功やその他の理想的なシナリオに基づく目標値とみなしてよいであろう。

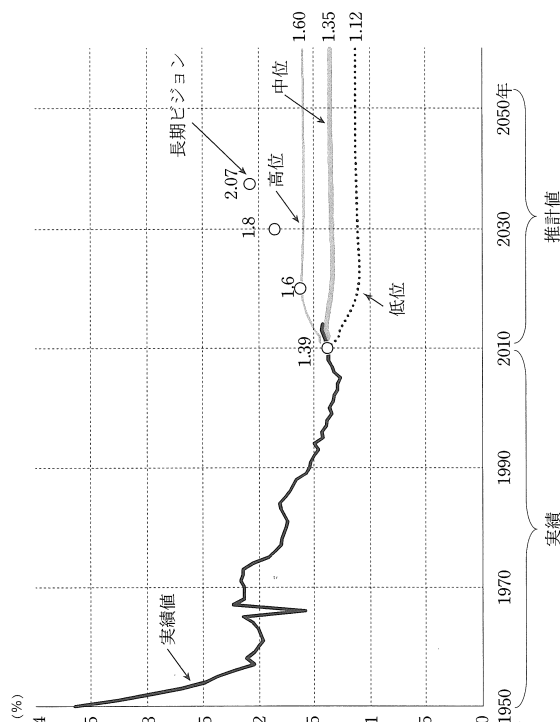
それでは、以上を勘案した実際の人口推移はどのようなのであろうか。もし今後、有効な人口減少対策が導入されれば、人口は予測値(中位シナリオで2060年に3分の1減少)を上回って推移する可能性が高まるが、しかし理想的なシナリオに基づく長期ビジョンにはおそらく届かないであろう。そして、長期ビジョンですら2060年の人口は2割の減少となっている。これらを見る限り、人口

で20世紀の人口増加分の全体が失われて、当時の水準に戻るということである。

それに対して、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(以下、長期ビジョンと呼ぶ)に示された将来人口の想定は、前出表・図中に示したとおり、上記各種シナリオによる予測値を大幅に上回っている。長期ビジョンでは、2060年の時点で1億人、2110年の時点で9,000万人の人口が維持される。その根拠は何であろうか。政府ビジョンは、将来人口の算出根拠について「2020年に出生率=1.6程度、2030年に1.8程度まで向上し、2040年に人口置換水準(2.07)が達成されるケースを想定」(12頁)と述べている。

そこで、この長期ビジョンにおける出生率の想定と、人口予測の前提として用いられた出生率の推移とを比較したのが図1-2である。予測の基準年であ

図1-2 出生率の推移(人口推計の前提)



資料：表1-1に同じ。

減少が大幅に進むことはどうやら避け難いように見受けられる。

なお、2014年6月27日の企画部会に提出された資料2-1「人口減少社会における農山漁村の活性化に関する資料」の1頁に掲載された人口推移のグラフには、2100年までの将来人口予測と、出生率が上昇した場合の将来人口推移が一緒に示されており、後者は長期ビジョンとよく似ている。ただし、議事録によれば報告者はこれらに言及しなかったようである。

また、先に言及した国連の人口推計は、出生率が長期的に人口置換水準に近くづくことを想定しているため、長期ビジョンに近い値となっている。

4. 輸入自由化による影響の変化

自給率の低い日本の農産物需給は、輸入抜きには語れない。しかし、基本計画はTPPを視野に入れておらず、人口減少の影響を検討する際にも輸入自由化の視点が欠けている。もしTPPが実現すれば、人口減少による国内需要の縮小と、輸入自由化による輸入品との競合拡大が相まって国内農業への圧力になると考えられる。そこで本節では、1950年以降の農産物需給の推移を確認し、人口減少と輸入自由化が同時進行する場合の意味合いを考えてみたい。

各種主要農産物の需給推移を比較すると(図1-3)、これまで長年にわたる農産物輸入自由化等により、輸入が拡大してきた。一方、国内需要は1990年代までの成長を経て、多くの品目で頭打ちないし減少傾向にある。土地資源の制約による競争力の低さから、輸出はわずかである。

これらの品目別推移は、以下の四つの類型に分けることができる。

- ①米以外の土地利用型作物(穀物)は積極的に輸入依存。
- ②畜産物は国内需要の拡大が輸入の拡大を相殺し、概ね国内生産を維持。
- ③果実や野菜は、需要が停滞・減少する中で輸入品への代替が進む。
- ④米と卵はほぼ自給を続けているものの、米は需要と生産が減少。

その背景にあるのは戦後の農業政策の展開である。念のため概要を振り返ると、日本は、1950年代まで主食である米の生産量すら十分でなかったこともあり、第二次大戦後の食料不足下における緊急輸入をきっかけとして、米国で農産物が生産過剰となる中で、米以外の土地利用型作物については積極的に輸入

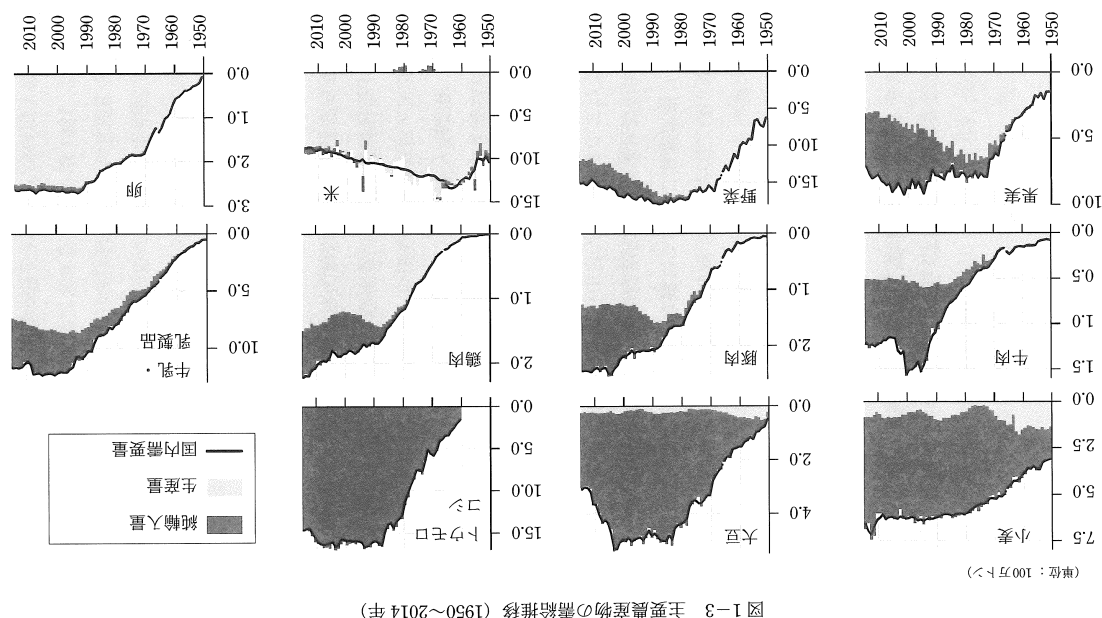


図1-3 主要農産物の需給推移(1950～2014年)

(単位: 100万ト)

資料: 農林水産省「食料需給表」のデータに基づき作成。

に依存してきた。輸入飼料により畜産生産の速やかな拡大も可能となった。そうした政策の方向は、1961年の農業基本法に盛り込まれた「農業生産の選択的拡大」として公式の方針となった。選択的拡大とは「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等」(農業基本法2条1項)を指す。これは具体的には、畜産・酪農や野菜・果実の振興と、米以外の主要な土地利用型作物の輸入依存、そして稲作の経営規模拡大による生産性の向上を意味していた。

やがて、1970年代以降になると農産物輸入自由化の動きが次第に強まり、選択的拡大において振興されていた品目は大きな打撃を受けた。畜産物の生産量は80年代ないし90年代以降停滞し、果実の生産量は半減した。いまや輸入が国内消費に占めるシェアは畜産物で3割から6割、果実で6割、野菜で2割に達している。一方、米は輸入を抑制したものの、1970年代から国内需要が減少傾向となり、生産調整制度を続けながら現在に至っている。

しかし、人口が減少に転じたことによって、こうした構図は変化しようとしている。

上述のとおり、これまで各種の輸入自由化は着実に輸入の増大をもたらしてきた。とはいえ、同時に日本の人口と所得水準の増大により国内需要が拡大していた³⁾ため、とくに畜産物については概ね1980年代以降、国内市場の成長部分を輸入に譲り渡す形で国内生産が概ね維持されてきた。国内の畜産・酪農部門にとって成長の機会を逸したことは大きな痛手であったが、それによって絶対的な縮小は免れたのである。これまで、そうした認識は必ずしも十分でなかったように思われる。

それに対して、今後は人口減少により国内需要が長期的に縮小する中で、全体としてみればもはや上記のような緩衝効果は期待し難いであろう。TPPのよいうに新たな自由化による輸入の拡大は、上記の類型③のように国内生産の縮小に直結する懸念がある。

5. 人口減少と生産力のバランス

(1) 生産過剰の程度

先に見たとおり、企画部会には食料総消費量(熱量)と食料支出内訳の将来予測結果が提出された。特に後者は高齢化や食生活の変化も考慮した詳細な分析がなされている。しかし、これらはいずれも需要の変化に関する予測である。需要の縮小によって、どの程度の生産過剰が生じるかどうかを判断するには、供給側の変化にも目を向ける必要がある。

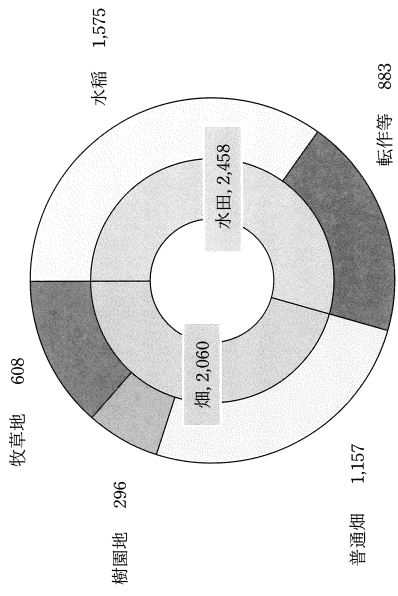
農業労働力と農地面積については、基本計画とともに公表された「農業構造の展望」と「農地の見通しと確保」でそれぞれ将来見通しが示されている。

「農業構造の展望」によれば、若い農業者の定着が倍増すれば、2025年に必要とされる土地利用型作物(担い手が一人平均10ha耕作)で30万人、それ以外の部門で現状なみの60万人、合わせて90万人の農業就業者(60歳代以下)を確保できるとしている。また、仮に現状の趨勢が続いたとしても2025年における60歳代以下の農業就業者数は87万人であり、不足は3%程度である。ここでは単純化のため、農業労働力の変化は生産力には影響を及ぼさないものとみなす。

「農地の見通しと確保」では、2014年の農地面積452万haに対して2025年の見込みを440万haとしている。現状の趨勢に任せた場合の減少32万haに、荒廃農地の発生抑制(14万ha)・再生(5万ha)等による増加を加味して12万haの減少を見込んでいる。これを単純に外挿すると、2060年までで50万ha(11%)減となり、同じく趨勢を外挿すると134万ha(30%)減となる。

また、過去半世紀弱の農地面積を確認すると、1965年から2014年までの減少率はほぼ4分の1(24.7%)であり、年率0.6%である。長期的にみると、経済と人口の成長が鈍化するにつれて農地の転用が縮小したため、農地の潰廃は縮小傾向にある(図1-4)。同時に開墾などによる農地の拡張も縮小したが、それを差し引いても農地面積の減少は2000年代半ば以降、年率0.4%に鈍化している。2014年から2060年までの農地面積の減少率は、過去半世紀の傾向が続けば約25%、2000年代半ば以降の傾向が続けば約17%となる。ただし、2013年から荒廃農地が拡大に転じており、今後の耕作放棄地対策が重要となっている。

図1-5 耕地面積の内訳 (2014年)
(単位: 1,000ha)



資料: 農林水産省「耕地及び作付面積統計」

高そうである。

一方で、単収について過去の推移をみると、米を除き必ずしも供給過剰にはつながらないとみられる。

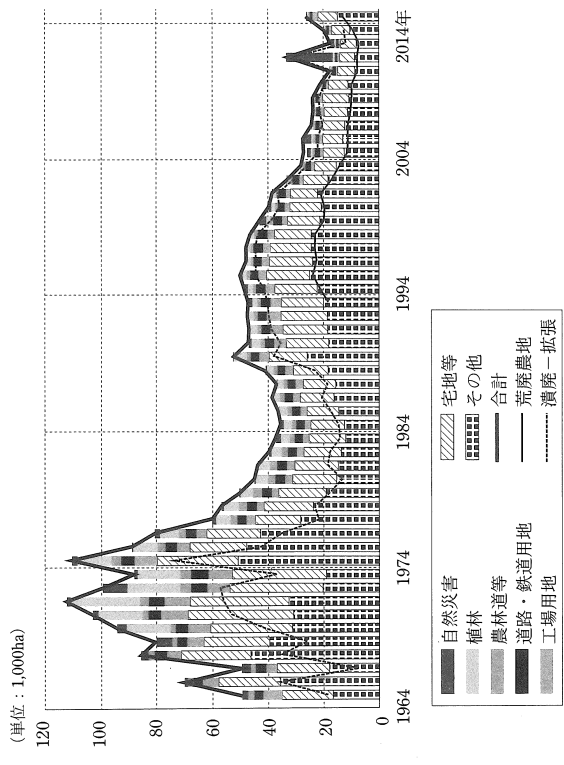
まず主要な穀物についてみると、1965年から2014年までの単位面積当たり収穫量の上昇は、水稲37.4%、小麦48.5%、大豆40.8%である。ただし、1990年代以降の上昇はそれ以前より緩やかとなっている。過去半世紀の平均的な傾向が続けば、今後の半世紀でさらに4割前後の単収上昇となるが、1990年代以降の傾向が続けば水稲11%、小麦21%、大豆36%の上昇となる。生産調整の見直しが予定されている水稲を除けば、小麦や大豆は輸入依存度が高いため、適切な品質の生産物ができれば国内需要で吸収されよう。

それに対して穀物以外の単収は、とくに近年になってからは停滞が目立つ。果樹は全体としてみれば単収が低下傾向にあり、主要野菜は2000年代に入ってからやや低下傾向となっている。粗飼料についても牧草は1990年代以降緩やか

2060年までの耕地面積の減少率が25%や30%と大きな値になる場合には、人口予測の中間シナリオにおける人口減少(33.3%)の大部分を相殺することになる。それに対して、耕地の減少が上記の見通しや最近の傾向に近い緩やかなものとなる場合には、人口一人当たり耕地面積が拡大し、供給圧力が高まる。例えば、仮に2060年までの農地面積の減少は上記見通しを外挿した11%、人口減少は中間シナリオを想定すると、大まかにいって差引き22.3%(現在の農地面積対比)が余剰となる。これは現在の米の生産調整面積⁴⁾を上回っている。それだけの販路拡大は、加工・業務用の輸入代替にせよ、輸出にせよ、大きな課題となろう。

このように、耕地面積の減少により相当程度緩和されるとはいえ、現状の生産品目構成を前提とすれば、人口減少により需要不足の傾向は強まる可能性が

図1-4 耕地農地面積の推移



資料: 農林水産省「耕地及び作付面積統計」

拡大要因とならないであろう。

(2) 農地の保全と用途転換

農地資源の不足は日本農業の根本問題であり、長年にわたり日本の安全保障上の大きな弱点の一つでもある。基本計画の食料自給力指標で示されたように、今や不測時の国内生産によるカロリー一供給能力は、イモ類中心の作付けに切り替えたとしてもぎりぎりのところまで低下している。食料安全保障上の観点から、できる限り多くの農地を保全し、有効に利用していく必要がある。さらに、農地を十分に保全できれば、人口減少とともに一人当たり農地面積は拡大する。これは日本にとって稀有な機会である。

農地を保全しながら数割に及ぶ需要の減少に対応するには、大規模な作目の転換が必要となる。品目別に生産過剰があったとしても、全体としてみれば日本の農地は絶対的に不足している。日本は国内農地面積の何倍にも相当する農産物を輸入しており、とくに多いのが飼料穀物である。

やや時点は古いですが、金田 (2001) は 1985 年における日本の輸入農産物を国内で生産する場合に必要な農地面積 (土地体化量) を計算している。その結果によれば、輸入農産物の土地体化量は 1,891 万 ha であり、これは国内の利用農地面積 582.8 万 ha の 3.24 倍にあたる。また、その品目別内訳をみると、そのほとんど (96.1%) を土地利用型作物である雑穀 (55.3%)、豆類 (19.7%)、麦類 (12.4%)、油糧種子 (8.7%) が占めていた。基本的な構造は現在も同じであると考えられる。

かつての日本は主食である米の生産量すら十分でなく、飼料を積極的に輸入してきた経緯がある。しかし、今後は水田の余剰に加えて、様々な農産物の生産農地が余剰となっていく可能性が高い。需要の減少した作目から飼料へと農地の作付品目を転換していくことが一つの方策として考えられよう。基本計画では米の消費減少に応じた飼料用米・米粉用米・麦・大豆等の生産拡大を想定しているが、長期的には水田に限らず、また粗飼料の作付や放牧など、より粗放的な農地利用も含めた農業全体の構想⁵⁾が必要とされているように思われる。

注

- 1) 目次内の2か所を除く。「人口の長期的な減少」「人口も減少」を含む。
- 2) たとえば労働力の不足によって賃金水準が上昇すれば、出生率が上昇する可能性もある。
- 3) 無論、輸入自由化による国内価格の低下も需要拡大に寄与しており、今後の輸入自由化も同様の効果を持つ可能性があると考えられる。
- 4) 田地面積から主食用米作付面積を差し引いたものを生産調整面積とみなした。
- 5) 例えばスイスでは、各種直接支払いの組合わせと、条件不利の程度に応じた直接支払いの単価によって、農地全体の有効利用や、過剰となった牛乳生産の圧縮、輸入濃厚飼料から放牧や飼料作物生産への転換といった農業全体の調整を目指している。

参考文献

- (1) Hirasawa, Akihiko (2013) "Agricultural Imports, Trade Liberalization and Farm Income Supports in Japan", Agricultural Policy Database, Asia-Pacific Information Platform on Agricultural Policy (AP), Food and Fertilizer Technology Center (Uploaded October 28, http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=95).
- (2) Hirasawa, Akihiko "Food Security Measures in Japan since the End of World War II" (Forthcoming).
- (3) 平澤明彦「スイス『農業政策 2014～2017』の新たな方向 - 直接支払いの再編と 2025 年へ向けた長期戦略 -」『農林金融』66(7)、2013 年 7 月、pp.43-62。
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1307re3.pdf>
- (4) 平澤明彦「日本の人口減少と農産物需給の将来」『農中総研 調査と情報』(51)、2015 年 11 月、pp.6-7。(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1511re2.pdf>)
- (5) 金田憲和『土地資源と国際貿易』多賀出版、2001 年。
- (6) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計 (平成 24 年 1 月推計)」2012 年。
- (7) まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」2014 年 12 月 27 日閣議決定。

[2015 年 11 月 15 日記]

Vers une politique agricole pour une ère de déclin de la population

1. Introduction

Notre pays entre dans une ère de déclin démographique, et on s'attend à ce qu'il y ait des vastes conséquences sur la société et l'économie. L'agriculture ne fait pas exception à la règle. Dans la réflexion sur les futures politiques agricoles à moyen et long terme, il faut d'abord tenir compte de ce changement fondamental. Dans ce chapitre, nous passerons en revue les efforts déployés pour faire face au déclin démographique dans le Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales (que nous désignerons ci-après par « plan de base »), nous présenterons quelques questions supplémentaires et nous discuterons des défis à relever en matière de politique agricole.

Ce chapitre est organisé comme suit : la section 2 résume les perceptions et les mesures prises par le Plan de base et le Comité de planification du Conseil de l'alimentation, de l'agriculture et de la politique des zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson seisakushingi-kai kikaku buhai* 食料・農業・農村政策審議会企画部会 (que nous désignerons ci-après par « comité de planification ») ; la section 3 examine en détail les projections démographiques futures et la vision à long terme du gouvernement ; la section 4 examine les tendances de l'offre et de la demande agricoles au cours des 50 dernières années, ainsi que l'impact de la libéralisation des importations combinée au déclin de la population ; la section 5 examine la relation entre les changements de productivité, tels que le déclin des terres agricoles et la baisse de la demande, et traite de la nécessité d'une conservation et d'une réutilisation quantitatives des terres agricoles.

2. La question du déclin de la population dans le plan de base

Dans cette section, nous résumerons le traitement du déclin de la population dans le plan de base, et passerons en revue les discussions qui ont eu lieu au sein du comité de planification.

(1) Situation établie et mesures prises dans le plan de base

Le plan de base aborde dès le début le déclin de la population comme un changement de contexte majeur, et il y a plusieurs références au « déclin de la population » et à la « population en déclin » dans le texte.

Par la suite, nous examinerons la façon dont la situation est établie dans le plan de base, les questions soulevées et les mesures prises.

La situation concernant le dépeuplement est établie dans la section A (ア) « État des choses » du chapitre 1 partie 1.1 « L'impact du vieillissement et du déclin des populations sur l'alimentation, l'agriculture et les communautés rurales » du plan de base :

- Possibilité d'une contraction du marché alimentaire national et crainte d'une contraction de l'agriculture en raison d'une « diminution de la consommation alimentaire par habitant due au vieillissement de la population et à un déclin général de la population ».
- Attentes concernant la création d'un nouveau marché ciblant le nombre croissant de personnes âgées.
- Pénurie de main-d'œuvre agricole et de travailleurs.
- Crainte qu'un déclin de la population des communautés rurales n'entrave la gestion des ressources locales et la fourniture de services de subsistance.

- Augmentation du nombre de terres agricoles abandonnées et diminution du nombre de personnes vivant dans les villages ruraux, augmentations des dégâts causés par les oiseaux et les animaux sauvages.
- Vieillesse des infrastructures d'utilisation de l'eau à des fins agricoles, et « le nombre d'installations principales d'utilisation de l'eau qui dépasseront leur durée de vie normale au cours des quatre prochaines années atteindra environ 30 % du total ».
- En raison d'une diminution de la population active, pénurie de ressources humaines dans l'industrie alimentaire, y compris dans la distribution, la transformation et la restauration. Le marché intérieur est également susceptible de se contracter.

En général, il existe un large éventail d'informations sur l'impact sur la base de production agricole, y compris le nombre de travailleurs, la gestion des ressources, les services de subsistance, les dommages causés par les oiseaux et animaux sauvages, et l'infrastructure d'utilisation de l'eau. En revanche, les descriptions de l'impact sur la demande de produits agricoles se limitent à la possibilité d'une contraction du marché. Il est également difficile de comprendre pourquoi le plan regroupe les effets du vieillissement de la population et du dépeuplement. Par exemple, l'idée qu'il existe un espoir de répondre à la demande des personnes âgées est une contre-mesure au vieillissement de la population, et non une réponse au dépeuplement.

Les mesures visant à faire face au dépeuplement sont également regroupées avec les mesures visant à faire face au vieillissement de la population, mais elles sont énumérées à la section 1.3 B (イ) du chapitre 1 « Évaluation des principales mesures et défis ».

- « Soutenir les mesures visant à promouvoir la conservation des terres agricoles et de l'eau par les communautés locales »
- « Du point de vue du maintien des fonctions des communautés locales, de nouvelles initiatives telles que la mise en place de réseaux de “petits centres” et de villages environnants, dans lesquels les fonctions des services de la vie quotidienne entre autres sont concentrées, seront encouragées »
- « Pour faire face au vieillissement et au déclin de la population, le gouvernement encourage activement l'exportation de produits agricoles, forestiers, halieutiques et alimentaires, l'augmentation de la consommation de produits agricoles domestiques, la promotion de la production pour répondre à la demande, la promotion de nouveaux agriculteurs et la promotion du développement d'une sixième industrie en utilisant les diverses ressources des zones rurales »

Parmi celles-ci, les mesures visant à maintenir la base de production agricole sont le maintien du fonctionnement de la communauté locale, la conservation des ressources agricoles par la communauté et la création de nouvelles exploitations. D'autre part, les mesures visant à faire face à la baisse et à l'évolution de la demande due à la diminution de la population comprennent la promotion des exportations, l'augmentation de la consommation de produits agricoles domestiques, ainsi qu'une production et une sixième industrialisation adaptées à la demande.

En ce qui concerne la production adaptée à la demande, dans le chapitre 1, partie 1.3 « Diversification des besoins des consommateurs et questions liées à l'alimentation », section B (イ) « Évaluation des principales mesures et défis », il est indiqué que « la production agricole nationale n'est pas en mesure de répondre de manière adéquate à la demande croissante de produits agricoles bruts pour la transformation et l'utilisation commerciale, ce qui a entraîné une augmentation des importations de produits agricoles bruts et de produits transformés. Par conséquent, il est nécessaire de soutenir davantage les efforts visant à mettre en place un système de production et d'approvisionnement qui

réponde à l'évolution des besoins des consommateurs... », indique le rapport, citant comme questions plus spécifiques « la nécessité de réduire les coûts de production, de parvenir à une production stable et d'améliorer la qualité, etc... »

De même, la politique de développement futur des mesures est décrite dans le chapitre 1, partie 2.3 « Développement de politiques basées sur la demande et les perspectives des consommateurs » qui décrit la politique de développement futur des mesures à prendre, il est indiqué que, à la lumière des changements dans la structure sociale, tels que l'avènement d'un déclin démographique complet, le gouvernement encouragera les efforts pour répondre aux besoins des consommateurs en étant conscient du marché et en répondant à la demande des consommateurs (market-in).

Ainsi, les mesures visant à faire face à une population en déclin se répartissent globalement entre le maintien de la base de production et l'augmentation de la demande, cette dernière étant axée sur la promotion des exportations et le renforcement des produits agricoles destinés à la transformation et aux entreprises.

Ceci peut être confirmé dans la partie 1.5 « Défis pour la consommation alimentaire et la production agricole » du chapitre 2. En ce qui concerne les questions liées à la consommation alimentaire, le rapport indique que « dans le contexte d'une population vieillissante et en déclin, et de la tendance croissante à l'externalisation et à la simplification de l'alimentation, il est nécessaire de développer la consommation de produits agricoles domestique en encourageant les acteurs de l'industrie alimentaire à s'engager activement sur le marché de la région, et à capter la demande des marchés étrangers, qui devraient se développer. Outre la sécurisation des ressources agricoles telles que les terres agricoles et les ressources humaines, ainsi que le développement et la diffusion de nouvelles technologies, le rapport indique également qu'« il est important de mettre en place un système de production et d'approvisionnement qui réponde à l'évolution des besoins et de la structure de la demande de l'industrie alimentaire, qui est le plus grand fournisseur de produits agricoles domestiques ». Toutefois, seul un nombre limité de produits agricoles et d'élevage destinés à la transformation et à l'utilisation commerciale sont spécifiquement mentionnés. Seuls les légumes et les arbres fruitiers (p. 19 et 47) sont spécifiquement mentionnés, et seuls le porc et la volaille (p. 21) sont cités comme un enjeu de développement de leur utilisation.

Ce qui ressort de cette classification est qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de la base de production et de la demande en les séparant. La base de production définit la capacité d'offre, et une image plus claire de l'avenir serait possible si nous pouvions considérer la demande et l'offre comme un tout. Comme le déclin démographique devrait avoir un impact important sur l'agriculture à l'avenir, il serait bon de disposer d'un cadre analytique aussi large. En particulier, la pression à la baisse sur la capacité d'offre due à la diminution de la base de production devrait compenser la pression à la baisse sur les excédents agricoles due à la diminution de la demande, et les informations sur l'offre et la demande devraient être prises en compte lors de l'évaluation de la capacité excédentaire nette.

D'autres mesures liées au déclin de la population comprennent l'expansion de la production de cultures stratégiques (riz pour l'alimentation animale, riz pour la farine de riz, blé, soja, etc...) pour répondre à la baisse de la consommation de riz (p. 45 et 46), la migration et des zones urbaines vers les zones rurales (p. 55), le développement de l'agriculture urbaine (p. 56), et les services de vente mobile et de livraison à domicile pour répondre aux besoins des consommateurs qui ont des difficultés à se procurer de la nourriture (p. 34).

(2) Discussions au sein du Comité de planification

Au début de la réunion conjointe avec le conseil d'orientation de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Shokuryō nōgyō nōson seisaku shingikai to no gōdō kaigi* 食料・農業・農村政策審議会との合同会議, du 28 janvier 2014, qui était la première réunion de préparation du nouveau plan de base, le président du comité de planification a formulé deux demandes de révision du plan de base. La première demande était que le nouveau plan ait une vision à plus long terme, puisqu'il s'agira du premier plan après que le déclin de la population ait véritablement commencé. Il a également souligné qu'il est nécessaire de se préparer à une réduction du nombre de travailleurs et de clients (par exemple dans 30-40 ans) et d'envisager des politiques qui en tiennent compte dès ce stade. Deuxièmement, à ce propos, il a demandé que l'on prête attention à l'entretien et à la gestion des terres agricoles et de l'eau, qui seront concentrées entre les mains d'un petit nombre d'agriculteurs à la suite des réformes structurelles. On peut dire que le déclin de la population a été positionné comme une question importante à prendre pleinement en compte dans le plan de base. Une autre caractéristique du plan est qu'il appelle à une perspective à plus long terme que par le passé.

En réponse, le secrétariat a présenté les quatre documents suivants (1 à 4). Les membres du Comité ont alors exprimé leur avis. Trois de ces documents (1, 3 et 4) sont des projections futures : 1 est la population d'ici 2060 (en supposant des taux de natalité et de mortalité moyens), 3 est la consommation alimentaire totale (approvisionnement total en calories, jusqu'en 2050) et 4 est l'approvisionnement alimentaire total.

1. « Estimation de la population future »

25 février 2014, comité de planification, Alimentation 4 : MAFF

2. « Documents sur la revitalisation des zones rurales dans une société dont la population est en déclin »

27 juin 2014, comité de planification, Document 2-1 : MAFF

3. « Estimation de la consommation alimentaire future d'une population en déclin »

27 juin 2014, comité de planification, document 3-1 : politique de l'Institut national de l'agriculture, de la forêt et de la pêche.

4. « Impact du dépeuplement et du vieillissement de la population sur la société rurale »

27 juin 2014, comité de planification : Politique de l'Institut national de l'agriculture, de la forêt et de la pêche.

En réponse à ces questions soulevées par le président et aux explications fournies par le secrétariat, les principaux points soulevés par le comité de planification en réponse au déclin de la population sont les suivants :

- Il est nécessaire de répondre à la baisse de la demande dans la région par des exportations

28 janvier 2014 : Réunion conjointe: Commissaire Yamaguchi (Ajinomoto), Commissaire Kobayashi (Itochu)

25 février 2014 : Comité de planification : Commissaire Fujii (Ferme Fujii)

22 avril 2014 : Comité de planification : M. Yamaguchi (Ajinomoto)

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Mitsuishi (Université de Miyagi) (Importance de la valeur ajoutée)

- Besoin de mesures dans les zones montagneuses

28 janvier 2014 : Réunion conjointe : M. Kondo (Nagasaki Nanbu Production Association)

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Sen Fujii (Université de Fukuoka) (La nécessité d'une perspective féminine).

- Nous avons compris les problèmes de la consommation et des établissements ruraux au sein d'une population en déclin. La question de la pénurie de main-d'œuvre devrait également être clarifiée.

27 juin 2014 : Comité de planification : Président Nakajima (Université de Tokyo)

- Afin d'utiliser activement les matières premières domestiques, la traçabilité et d'autres questions devraient être abordées (pour améliorer l'autosuffisance alimentaire).

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Ito (Seven & i Holdings Co., Ltd.)

- Il sera difficile de maintenir tous les villages et les terres arables sous leur forme actuelle.

27 juin 2014 : Comité de planification : Commissaire Shogenji (Président du Conseil. Université de Nagoya)

- Le rôle des marchés doit être pris en compte.

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Mitsuishi (Université de Miyagi)

- Importance des technologies de gestion des terres agricoles, des machines et des technologies de l'information et de la communication pour se préparer à une agriculture automatisée et au vieillissement de la population.

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Mitsuishi (Université Miyagi)

22 juillet 2014 : Comité de planification : M. Kobayashi (ITOCHU Corporation)

- Nécessité de développer de nouveaux marchés dans le cadre de la sixième industrialisation

27 juin 2014 : Comité de planification : M. Fujii (Université de Fukuoka)

Parmi ceux-ci, la nécessité d'une croissance des exportations comme contre-mesure à la contraction de la demande a été identifiée par plusieurs membres du comité au cours de plusieurs réunions.

Une autre mesure pour contrer la diminution de la demande a été l'expansion de la demande pour la transformation et l'utilisation commerciale. Un document de l'Institut de recherche pour la politique agricole, forestière et halieutique, *Nōrin suisan seisaku kenkyūjo* 農林水産政策研究所, (3-1, Comité de planification, 27 juin 2014) sur l'estimation future de la consommation alimentaire indique que « l'on craint que la taille du marché des produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche produits au niveau national ne se réduise si nous ne saisissons pas la demande de transformation et d'utilisation commerciale, qui a été dominée par les importations, conformément aux changements de comportement en matière de consommation alimentaire ». De plus, dans les « documents pour le comité sur la consommation alimentaire pour l'autosuffisance alimentaire », *Shokuryō jikyū-ritsu kōjō ni muketa shokuryō shōhi ni kansuru iin shiteki ni taisuru shiryō* 食料自給率向上に向けた食料消費に関する委員指摘に対する資料, (27 juin 2014, comité de planification, document 4-1) également, il y a appel à l'utilisation commerciale de ces produits. À cet égard, le comité a également soulevé la question actuelle de l'augmentation de l'utilisation des matières premières produites au niveau national (dans le contexte de l'augmentation de la production de viande blanche).

D'autre part, du côté de l'offre, l'entretien des villages a été identifié comme un défi. Le « document sur la situation actuelle du déclin de la population dans les zones rurales et les mesures prises jusqu'à présent », *Nōson ni okeru jinkō genshō no genjō to kore made no taiō ni kansuru shiryō* 農村における人口減少の現状とこれまでの対応に関する資料 (document 2-1 du comité de planification du 27 juin 2014), souligne que le fonctionnement des villages est en déclin dans les zones rurales, car la population vieillit et décline plus vite que les zones urbaines. Le rapport cite la nécessité de créer des réseaux entre les villages, d'encourager les jeunes à s'y installer en créant des emplois, d'inciter les femmes et les personnes âgées à y jouer un rôle actif et d'attirer les citadins. En outre, un document de

l'Institut national de la politique agricole, forestière et halieutique, *Nōson shakai ni motarasu eikyō ni kakaru nōrin suisan seisaku kenkyūjo no shiryō* 農村社会にもたらす影響にかかる農林水産政策研究所の資料 (27 juin 2014, comité de planification, document 3-2), sur l'impact sur les communautés rurales prévoyait un déclin de la population et un vieillissement au niveau des villages, et soulignait des problèmes tels que des zones inhabitées, un déclin des fonctions des villages et des difficultés à préserver et à gérer le drainage agricole. En réponse à ces problèmes, des discussions ont eu lieu sur le maintien des villages, en particulier dans les zones montagneuses, qui sont responsables de la gestion des terres agricoles et de l'eau. L'importance des technologies de l'information et de la communication, des machines et autres développements technologiques pour permettre à un nombre réduit d'agriculteurs de gérer et d'utiliser les terres agricoles a également été soulignée.

Ainsi ont été soulevés principaux moyens de faire face à une population en déclin : augmenter les exportations de produits agricoles, accroître la demande de produits pour la transformation et l'utilisation commerciale (en substitution des importations), et maintenir les communautés rurales qui constituent la base de la production. Comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les piliers des mesures du plan de base pour contrer le déclin de la population.

Le comité de planification a principalement élaboré des mesures de substitution des exportations et des importations de produits agricoles destinés à la transformation et aux entreprises, en se basant sur la diminution et l'évolution de la composition de la demande intérieure, en supposant implicitement que la capacité d'offre ne diminuerait pas trop.

3. Les perspectives de déclin de la population

Comme mentionné ci-dessus, les seules estimations futures pour la population japonaise prises en compte par le comité de planification étaient principalement basées sur un scénario de vitesse de diminution moyenne jusqu'en 2060. Toutefois, les membres du comité ont souligné que les résultats diffèrent sensiblement de ceux estimés par les Nations unies (Mr. Kondo, 25 février 2014), et le MAFF a répondu que cela était dû à des hypothèses différentes concernant le taux de natalité (chef de la division politique, 26 mars 2014). En outre, l'estimation de la population future indiquée dans la vision à long terme pour la création des villes, de la population et du travail, *Machi hito shi-goto sōsei chōki bijon* まち・ひと・しごと創生長期ビジョン (que nous désignerons ci-après par « la vision à long terme »), qui a été approuvée par le cabinet le 27 décembre 2014, quelque neuf mois après le plan de base, est également proche des estimations de l'ONU et est assez différente de ce qui a été discuté au sein du comité de planification.

Le déclin de la population étant une supposition essentielle dans l'examen du plan de base, on peut penser que l'on devrait comprendre son contenu de manière un peu plus détaillée, y compris la gamme et la pertinence des chiffres estimés.

Dans cette section, nous examinerons donc les estimations démographiques futures du gouvernement pour tous les scénarios, les estimations de référence jusqu'à l'année 2110 et les taux de fécondité supposés. Nous les comparerons également aux projections démographiques de la vision à long terme, afin de voir en quoi elles diffèrent, et de déterminer si elles sont réalistes.

Les projections officielles de la population future à long terme au Japon sont fournies par l'institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, *Kokuritsu shakai hoshō jinkōmondaikenkyūjo* 国立社会保障・人口問題研究所, (2012). En utilisant 2010 comme année de référence, il fournit des projections jusqu'en 2060 et des projections de référence jusqu'en 2110. Dans l'hypothèse de taux de fécondité et de mortalité moyens, la

population du Japon diminuera de deux tiers en 2060 et d'un tiers en 2110 par rapport à 2010.

Les projections démographiques sont les plus fiables de toutes les projections, et même ces projections à très long terme sont relativement plausibles. Néanmoins, il est possible que les taux de fécondité évoluent de manière significative au cours des 50 ou 100 prochaines années, et il existe une grande incertitude quant à la population en 2110, comme le montre le fait qu'il s'agit d'une estimation de référence. Afin de comprendre cette incertitude, il est utile de regarder les résultats de différents scénarios.

Dans ces projections, il y a trois hypothèses différentes (basse, moyenne et haute) pour les niveaux de fécondité et de mortalité, et une combinaison des deux offre neuf scénarios. Comme on peut le voir dans le tableau 1-1, les projections démographiques diffèrent considérablement selon les taux de fécondité élevés et faibles supposés dans les différents scénarios. En 2060, la population pourrait se situer entre 80 et 95 millions d'habitants environ, et en 2110, la différence est presque deux fois plus élevée, pouvant se situer entre 30 et 60 millions d'habitants environ. En revanche, les taux de mortalité élevés et faibles supposés dans les différents scénarios ne font pas une différence significative sur la population prévue ; même en 2110, la différence de population est de quelques points.

			Taux de natalité			Vision du gouvernement
		Taux de mortalité	Faible	Moyen	Élevé	
Population future (en millions)	2060	Élevé	78,56	85,32	93,17	101,94
		Moyen	79,97	86,73	94,60	
		Faible	81,37	88,15	96,02	
	2110	Élevé	30,14	42,01	58,23	90,26
		Moyen	30,86	42,86	59,21	
		Faible	31,6	43,71	60,19	
% de la population de l'année 2010	2060	Élevé	61,4 %	66,6 %	72,8 %	79,6 %
		Moyen	62,5 %	67,7 %	73,9 %	
		Faible	63,5 %	68,8 %	75 %	
	2110	Élevé	23,5 %	32,8 %	45,5 %	70,5 %
		Moyen	24,1 %	33,5 %	46,2 %	
		Faible	24,7 %	34,1 %	47 %	

Tableau 1-1 : Estimations à long terme de la population japonaise (Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, *Kokuritsu shakai hoshō jinkōmondaikenkyūjo* 国立社会保障・人口問題研究所 (2012), Siège de la création d'une nouvelle communauté, activités humaines et sociales, *Machi hito shi-goto sōsei honbu* まち・ひと・しごと創生本部, (2014)).

Comme on peut le constater, bien que les différences entre les projections soient importantes, il n'en reste pas moins que la population devrait diminuer sensiblement dans les deux scénarios. Étant donné que ce sont les taux de fécondité élevés et faibles qui déterminent principalement la taille des projections démographiques futures, seules les

différences de taux de fécondité seront comparées ci-dessous, en supposant un taux de mortalité moyen.

Il est plus facile de comprendre l'ampleur du déclin démographique attendu en le comparant aux chiffres de la population passée. Dans le scénario de fécondité moyenne, la population projetée en 2060 et 2110 correspond aux chiffres de la population de 1952 et de 1898, respectivement. Comme le montre la figure 1-1, cela signifie que, d'ici 2060, la majorité de la croissance démographique de l'après-guerre aura été perdue et que, d'ici 2110, la totalité de la croissance démographique du vingtième siècle aura été perdue et que la population aura retrouvé son niveau d'origine, même s'il y a quelques fluctuations entre les scénarios.

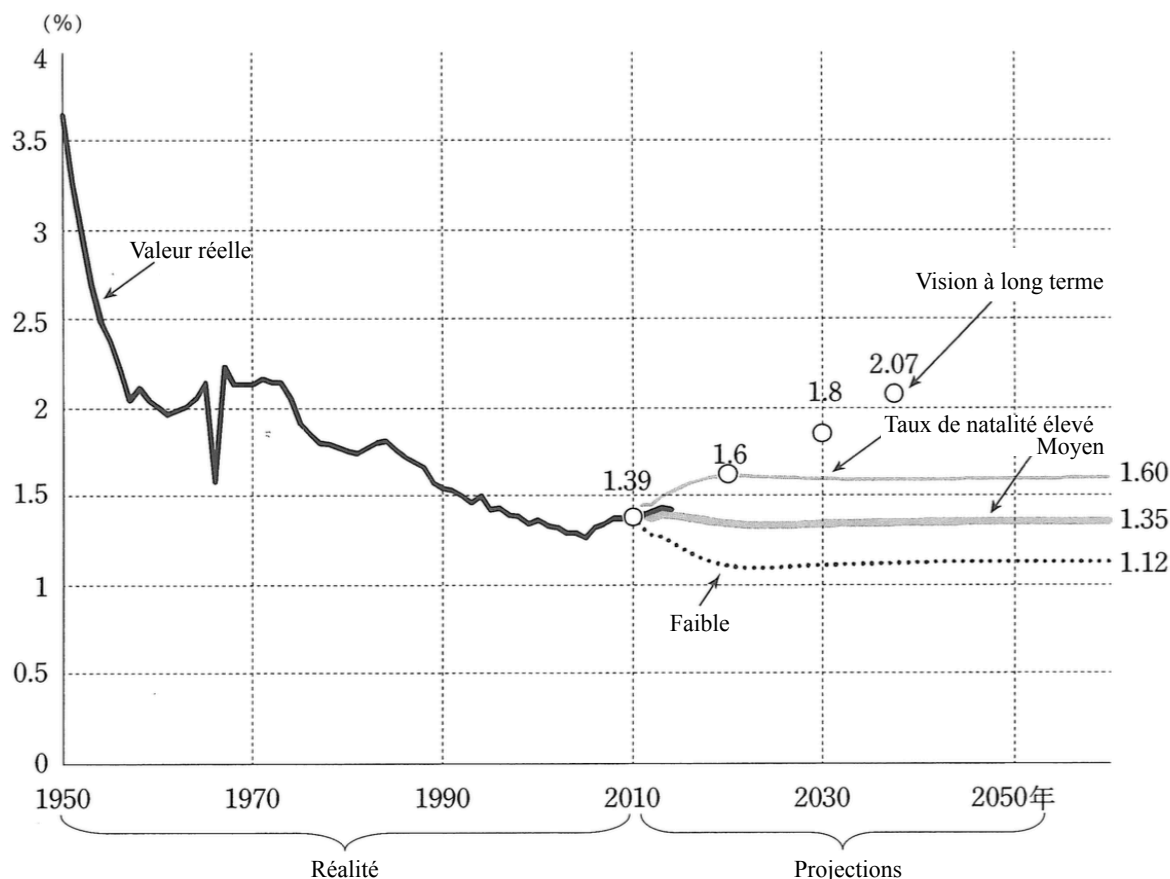


Figure 1-1 : Tendances des taux de natalité (hypothèses pour les projections futures) (Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, *Kokuritsu shakai hoshō jinkōmondaikenkyūjo* 国立社会保障・人口問題研究所 (2012), Siège de la création d'une nouvelle communauté, activités humaines et sociales, *Machi hito shi-goto sōsei honbu* まち・ひと・しごと創生本部, (2014)).

En revanche, les projections démographiques de la vision à long terme sont beaucoup plus élevées que les projections des scénarios ci-dessus, comme le montrent le tableau et les figures ci-dessus. La vision à long terme part du principe que la population se maintiendra à 100 millions d'habitants en 2060 et à 90 millions en 2110. Sur quelle base cela est-il calculé ? La vision du gouvernement indique que la population future est calculée sur la base de « l'hypothèse que le taux de natalité augmentera d'environ 1,6 en 2020 à environ 1,8 en 2030, et que le niveau de remplacement de la population (2,07) sera atteint en 2040 » (p. 12).

La figure 1-2 compare les hypothèses de taux de fécondité dans la vision à long terme avec les tendances de taux de fécondité utilisées dans les projections démographiques. En 2010, année de référence pour les projections, le taux de natalité était de 1,39. Dans les projections démographiques, le taux de fécondité est supposé être stable dans les années 2020 dans tous les scénarios, que le taux de fécondité soit élevé ou faible (les valeurs pour 2060 sont élevées 1,60, moyennes 1,35 et faibles 1,12). En revanche, la vision à long terme suppose que la fécondité continuera à augmenter par la suite à un rythme similaire, ou même plus rapide, à celui du scénario élevé dans les projections jusqu'en 2040. On peut supposer que la vision à long terme interprète une population future plus importante que prévue de cette augmentation importante et continue du taux de natalité.

Sur quoi se base-t-on pour supposer que le taux de natalité sera élevé ? Il est expliqué que le taux de fécondité envisagé pour 2030 (1,8) est comparable à celui des pays européens qui ont réussi à augmenter leur taux de fécondité. Par conséquent, cela peut être considéré comme un objectif si des politiques appropriées sont implémentées et qu'elles sont efficaces. En revanche, la justification d'un taux de fécondité de 2,07 en 2040, qui est le niveau de remplacement de la population (pour stabiliser la population à long terme), n'est pas indiquée. Dans une autre section de la vision à long terme, il est indiqué que 90% des personnes non-mariées qui se trouve dans le groupe d'âge où la plupart des mariages ont lieu ont l'intention de se marier, que le nombre moyen d'enfants attendus pour les couples est de 2,07 (2010), et que le nombre moyen d'enfants attendus par les personnes non-mariées est stable à 2,04 pour les hommes et 2,12 pour les femmes. Le nombre moyen d'enfants désirés par les célibataires est stable à 2,04 pour les hommes et 2,12 pour les femmes (p. 9). En outre, l'une des trois perspectives fondamentales des mesures de la vision à long terme pour lutter contre le déclin démographique est de « réaliser les aspirations de la jeune génération de travailler, se marier et élever des enfants ». Cela pourrait signifier que si les aspirations de la jeune génération se réalisaient pleinement, et si leur intention de se marier augmentaient encore ou si leur âge au mariage diminuait, le taux de natalité atteindrait le niveau de remplacement de la population.

Dans ce contexte, la population future dans la vision à long terme peut être considérée comme une valeur cible basée sur le succès des mesures prises et d'autres scénarios idéaux, plutôt que comme une projection démographique objective.

Quelle sera l'évolution réelle de la population, compte tenu de ce qui précède ? Si des mesures efficaces pour lutter contre le déclin de la population sont prises à l'avenir, il est probable que la population dépassera le niveau projeté (une baisse d'un tiers d'ici 2060 dans le scénario moyen), mais restera probablement en deçà de la vision à long terme, qui se base sur le scénario idéal. Et même la vision à long terme montre une baisse de 20 % de la population en 2060. Tout ceci suggère qu'un déclin significatif de la population est inévitable.

Pourtant, le graphique 2-1 de l'évolution de la population figurant à la page 1 du document « Documents sur la revitalisation des zones rurales dans une société à population décroissante », *Jinkō genshō shakai ni okeru nōsan gyoson no kassei-ka ni kansuru shiryō* 人口減少社会における農山漁村の活性化に関する資料, soumis par le comité de planification le 27 juin 2014 montre la projection de la population future jusqu'à 2100 ainsi que l'évolution future de la population si le taux de natalité augmente, cette dernière étant très similaire à la vision à long terme. Cependant, selon la transcription de la réunion, le rapporteur ne semble pas les avoir mentionnés.

En outre, les projections démographiques de l'ONU mentionnées plus haut sont plus proches de la vision à long terme, puisqu'elles supposent que le taux de natalité se rapprochera du niveau de remplacement de la population à long terme.

4. Changement de l'effet de la libéralisation des importations

Compte tenu du faible taux d'autosuffisance du Japon, il est impossible de parler de l'offre et de la demande de produits agricoles sans évoquer les importations. Cependant, le plan de base ne tient pas compte du TPP et il manque la perspective de la libéralisation des importations lorsqu'il s'agit de considérer l'impact d'une population en déclin. Si le TPP devait devenir une réalité, la combinaison de la diminution de la demande intérieure due au déclin de la population et de la concurrence accrue des importations due à la libéralisation des importations mettrait le secteur agricole sous une forte pression. Dans cette section, nous passerons en revue les tendances de l'offre et de la demande agricoles depuis 1950, et nous examinons les implications d'une baisse simultanée de la population et de la libéralisation des importations.

Une comparaison des tendances de l'offre et de la demande pour divers produits agricoles majeurs (voir figure 1-3) montre que les importations ont augmenté au fil des ans en raison de la libéralisation des importations agricoles. D'autre part, la demande domestique pour ces produits, après avoir augmenté jusqu'aux années 1990, a atteint un plateau ou est en déclin pour de nombreux produits. Le développement des exportations a été marginal en raison d'un manque de compétitivité dû aux contraintes liées aux ressources foncières.

Ces tendances par produit peuvent être divisées en quatre types :

1. Les cultures céréalières autres que le riz dépendent activement des importations.
2. La demande intérieure de produits d'élevage a augmenté, compensant l'augmentation des importations, et la production intérieure s'est généralement maintenue.
3. Les fruits et légumes sont de plus en plus remplacés par des importations car la demande stagne ou diminue.
4. Le Japon continue d'être largement autosuffisant en riz et en œufs, mais la demande et la production de riz ont diminué.

Le contexte est celui du développement de la politique agricole pendant la période d'après-guerre. Pour rappel, le Japon ne produisait même pas suffisamment de riz en tant qu'aliment de base avant les années 1950. Suite à des importations d'urgence lors de la pénurie alimentaire qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le Japon s'est activement appuyé sur les importations pour les cultures céréalières autres que le riz, et ce à mesure que les produits agricoles étaient en surplus aux États-Unis. Les importations d'aliments pour animaux ont également permis un développement rapide de l'élevage. Cette orientation politique est devenue une politique officielle sous la forme de la loi fondamentale sur l'agriculture de 1961, qui préconisait un « développement sélectif de la production agricole ». L'expression « développement sélectif » désigne « la promotion de la production de produits agricoles dont la demande augmente, la reconversion de la production de produits agricoles dont la demande diminue et la rationalisation de la production de produits agricoles en concurrence avec les produits agricoles étrangers »¹⁸⁹. Cela signifie, en particulier, la promotion de l'élevage et de l'industrie laitière, des légumes et des fruits, la dépendance à l'égard des importations pour les principales cultures autres que le riz, et l'augmentation de la productivité grâce à l'expansion de la culture du riz.

À partir des années 1970, la libéralisation des importations agricoles s'est progressivement accélérée, et les produits qui avaient été promus par un développement

¹⁸⁹ Loi fondamentale sur l'agriculture, *Nōgyō kihon-hō* 農業基本法, article 2, paragraphe 1.

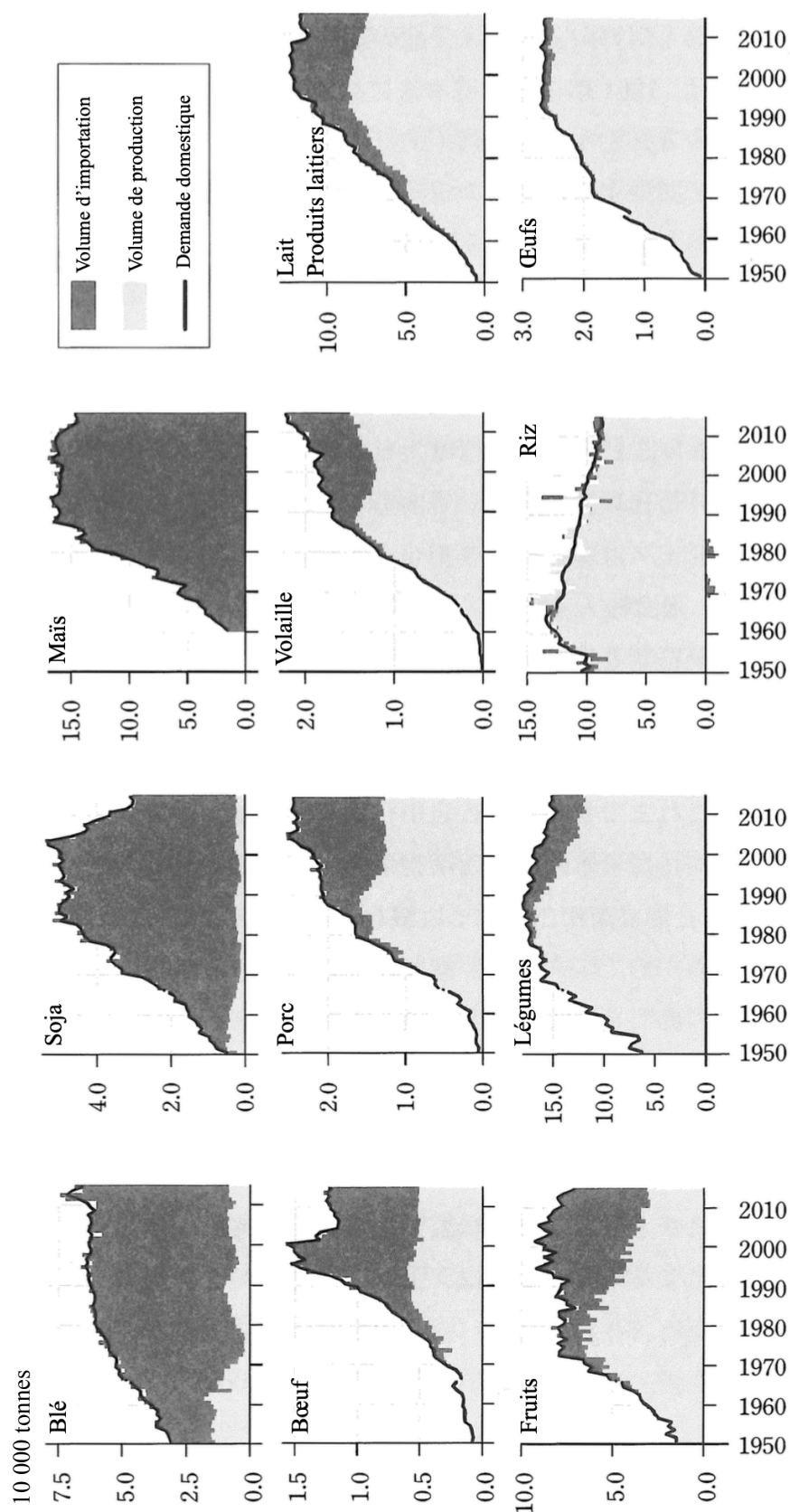


Figure 1-3 : Évolution de l'offre et de la demande des principaux produits agricoles de 1954 à 2014 ((Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, Tableau de l'offre et de la demande de denrées alimentaires, *Shokuryō jukyū-hyō* 食料需給表).

sélectif ont été durement touchés. La production de bétail a stagné depuis les années 1980 et 1990, et la production de fruits a diminué de moitié. Les importations représentent désormais 30 à 60 % de la consommation intérieure en produits animaux, 60 % en fruits et 20 % en légumes. De plus, la demande intérieure de riz a connu une tendance à la baisse depuis les années 1970, bien que les importations aient été contrôlées et que le système d'ajustement de la production ait été maintenu jusqu'à aujourd'hui.

Toutefois, cette situation est sur le point de changer, car la population commence à décliner.

Comme indiqué plus haut, les différentes formes de libéralisation des importations ont entraîné une augmentation constante des importations. En même temps cependant, la demande intérieure s'est accrue à mesure que la population et les revenus des travailleurs augmentaient, et la production intérieure de produits d'élevage en particulier s'est largement maintenue depuis les années 1980, les importations prenant une part croissante du marché intérieur. Les opportunités de croissance manquées pour les secteurs domestiques de l'élevage et des produits laitiers ont été un coup dur, mais elles ont permis d'éviter un effondrement. Il semble que cela n'ait pas toujours été pleinement reconnu.

D'autre part, comme la demande domestique diminue à long terme en raison du déclin de la population, il est peu probable qu'un tel effet tampon soit possible à l'avenir. Il est à craindre que l'augmentation des importations par le biais de nouvelles mesures de libéralisation telles que le TPP ne conduise directement à une contraction de la production domestique, comme dans la catégorie 3 ci-dessus.

5. équilibre entre le déclin démographique et la capacité de production

(1) Degré de surplus

Comme mentionné précédemment, les résultats des projections futures de la consommation alimentaire totale (sur valeur calorifique) et des dépenses alimentaires ont été soumis au comité de planification. Les dépenses alimentaires, en particulier, a été analysées en détail, en tenant compte du vieillissement de la population et des changements dans les habitudes alimentaires. Il s'agit toutefois de projections de l'évolution de la demande. Afin de déterminer dans quelle mesure une réduction de la demande entraînera un surplus, il est nécessaire d'examiner les changements du côté de l'offre.

Les perspectives d'avenir de la main-d'œuvre agricole et de la superficie des terres agricoles sont exposées dans les rapports « Perspectives pour la structure agricole » et « Perspectives et maintien des terres agricoles », *Nōchi no mitōshi to kakuho* 農地の見通しと確保, publiés avec le plan de base.

Selon les « perspectives pour la structure de l'agriculture », si le nombre de jeunes agriculteurs double, nous pouvons supposer qu'il y aura 900 000 travailleurs agricoles (âgés de 60 ans et moins) en 2025 : 300 000 pour les cultures en terre (où chaque agriculteur cultive en moyenne 10 hectares) et 600 000 pour les autres secteurs, soit le même niveau que le niveau actuel. Même si la tendance actuelle se poursuit, le nombre de travailleurs agricoles sexagénaires ou plus jeunes sera de 870 000 en 2025, soit un déficit de seulement 3 %. Pour simplifier les choses, nous supposons que les changements dans la main-d'œuvre agricole n'auront aucun effet sur la capacité de production.

Dans « perspectives et maintien des terres agricoles », il est estimé que la superficie des terres agricoles en 2025 sera de 4,4 millions d'hectares, contre 4,52 millions d'hectares en 2014. Cela représente une diminution de 120 000 hectares, compte tenu d'une diminution de 320 000 ha sur la base de la tendance actuelle et d'une augmentation de 140 000 hectares due à la réduction des terres agricoles abandonnées (140 000 hectares) et à la réhabilitation de terres abandonnées (50 000 hectares). En extrapolant ce chiffre, cela représenterait d'une

diminution de 500 000 ha (1 %) d'ici 2060, et si nous extrapolons la tendance actuelle, cela représenterait d'une diminution de 1,34 million d'hectares (30 %).

Un examen de la superficie des terres agricoles au cours des 50 dernières années montre qu'elle a diminué de près d'un quart (24,7 %) entre 1965 et 2014, soit 0,6 % par an. À plus long terme, avec le ralentissement de la croissance économique et démographique, la conversion des terres agricoles à d'autres usages a diminué, entraînant une réduction de la destruction des terres agricoles (figure 1-4). En même temps, la promotion des terres agricoles par la mise en valeur des terres et d'autres moyens a également diminué, mais même en tenant compte de cela, le déclin de la superficie des terres agricoles a ralenti à 0,4 % par an depuis le milieu des années 2000. Le taux de diminution de la superficie des terres agricoles entre 2014 et 2060 sera d'environ 25 % si la tendance des cinquante dernières années se poursuit, et d'environ 17 % si la tendance du milieu des années 2000 se poursuit. Cependant, la quantité de terres agricoles abandonnées a augmenté depuis 2013, d'où l'importance de prendre des mesures pour prévenir l'abandon de terres à l'avenir.

Cela compenserait une grande partie de la baisse de la population (33,3 %) dans le scénario moyen des projections démographiques. D'autre part, si le déclin des terres arables est progressif, comme la tendance récente des prévisions ci-dessus, la superficie des terres arables par habitant augmentera, ce qui augmentera la pression sur l'offre. Par exemple, si nous extrapolons les projections ci-dessus à un déclin de 11 % des terres agricoles d'ici 2060, et que nous supposons un scénario moyen pour le déclin de la population, il en résulterait un excédent d'environ 22,3 % (par rapport à la superficie actuelle des terres agricoles). C'est plus que la superficie actuelle de l'ajustement de la production de riz. L'expansion des canaux de vente pour cette quantité de riz sera un défi majeur, que ce soit pour la substitution des importations pour la transformation et l'utilisation commerciale ou pour l'exportation.

Ainsi, même si la réduction de la superficie des terres arables atténuera le problème dans une large mesure, la tendance à une demande insuffisante risque de s'accroître en raison du déclin de la population, compte tenu de la nature de l'offre de produits actuelle.

D'autre part, les tendances passées des rendements suggèrent que, à l'exception du riz, cela ne conduira pas nécessairement à une offre excédentaire.

Pour les céréales principales, l'augmentation du rendement entre 1965 et 2014 a été de 37,4 % pour les rizières, 48,5 % pour la culture du blé et 40,8 % pour le soja. Toutefois, l'augmentation depuis les années 1990 a été plus lente qu'auparavant. Si la tendance moyenne des cinquante dernières années se poursuit, les rendements augmenteront encore d'environ 40 % au cours du prochain demi-siècle, mais si la tendance observée depuis les années 1990 se poursuit, les rendements augmenteront de 11 % pour les rizières, de 21 % pour la culture du blé et de 36 % pour le soja. À l'exception des rizières, pour lesquelles une révision de l'ajustement de la production est prévue, la forte dépendance en les importations de blé et de soja sera absorbée par la demande domestique, à condition que la production soit de qualité suffisante.

En revanche, les rendements des produits non céréaliers ont stagné, surtout ces dernières années. Les rendements des fruits sont en baisse en général, et les principales cultures de légumes sont en légère baisse depuis les années 2000. Dans le cas des fourrages, on observe une tendance à la baisse progressive des graminées depuis les années 1990, et un déclin du maïs vert depuis les années 2000. À moins que ces tendances récentes ne changent de manière significative, le rendement ne sera pas un facteur d'augmentation de l'offre pour ces produits de base.

(2) Conservation et conversion de l'utilisation des terres agricoles

La pénurie de ressources en terres agricoles est un problème fondamental pour l'agriculture japonaise et constitue depuis longtemps l'une des principales faiblesses de la sécurité alimentaire au Japon. Comme l'indique l'indice d'autosuffisance alimentaire du plan de base, la capacité de la production nationale à fournir des calories en cas d'imprévu est désormais réduite à sa plus simple expression, même en passant à la culture de la pomme de terre. Du point de vue de la sécurité alimentaire, il est nécessaire de préserver autant de terres agricoles que possible et de les utiliser efficacement. En outre, si nous parvenons à préserver suffisamment de terres agricoles, la superficie des terres agricoles par habitant augmentera à mesure que la population diminuera. Il s'agit d'une opportunité rare pour le Japon.

Pour faire face à une baisse de la demande de plusieurs points tout en préservant les terres agricoles, une conversion à grande échelle de l'utilisation des terres agricoles sera nécessaire. Même s'il y a une surproduction de certaines cultures, il y a globalement une pénurie de terres agricoles au Japon. Le Japon importe beaucoup plus de produits agricoles qu'il n'en produit au sein de ses terres agricoles, notamment des céréales fourragères.

Bien que cela soit un peu vieux, KANADA 金田 (2001) a calculé la superficie des terres agricoles nécessaires pour produire sur place les produits agricoles importés au Japon en 1985. Selon ses résultats, surface de terres en produits agricoles importés était de 18,91 millions d'hectares, soit 3,24 fois plus que la superficie des terres agricoles utilisées au Japon, qui était de 5,828 millions d'hectares. La répartition en catégories montre que la plupart (96,1%) des importations sont des cultures en terre telles que les céréales (55,3%), les légumineuses (19,7%), le blé (12,4%) et les huiles (8,7%). Globalement la structure reste la même aujourd'hui.

Par le passé, le Japon ne produisait même pas assez de riz comme aliment de base et importait activement des aliments pour animaux. À l'avenir, cependant, outre l'excédent de rizières, il est probable qu'il y aura un excédent de terres pour la production de divers produits agricoles. Une stratégie possible consisterait à réorienter les terres agricoles des cultures pour lesquelles la demande est en baisse vers les cultures fourragères. Le Plan de base prévoit le développement de la production de riz pour l'alimentation animale, de farine de riz, de blé et de soja en réponse à la baisse de la consommation de riz, mais à long terme, il semble nécessaire de développer une agriculture qui ne se limite pas aux rizières et qui inclut l'utilisation plus générale des terres agricoles, comme la culture de fourrages et les pâturages.

Bibliographie

En langue occidentale :

- ASSMANN Stéphanie, « Food Action Nippon and Slow Food Japan: The Role of Two Citizen Movements in the Rediscovery of Local Foodways », *Globalization, Food and Social Identities in the Asia Pacific Region*, James Farrer, Tokyo, 2010.
- AUMAND Anthony, JADOT Yannick, ROLLAND Jean-Pierre et VOITURIEZ Tancrède (1999), *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*, Solagral.
- CLAPP Jennifer, « Food self-sufficiency and international trade: a false dichotomy? », Note technique, *The State of Agricultural Commodity Markets 2015-16*, 2015.
- DILLEY Luke, SHINZATO Sae et ANDO Mitsuyoshi, « Revitalising the Rural in Japan: Working through the Power of Place », *electronic journal of contemporary japanese studies*, 2017, <http://japanesestudies.org.uk/ejcjs/vol17/iss3/dilley.html>, consulté le 15 février 2021.
- FELDHOFF Thomas, « Shrinking Communities in Japan: Community Ownership of Assets as a Development Potential for Rural Japan? », *URBAN DESIGN International*, 2013, p. 99-109.
- FUNABASHI Yoichi, « Opinion : In America's absence, Japan takes the lead on Asian free trade », The Washington Post, 22 février 2018, <https://wapo.st/3rdRKyy>
- GEORGE-MULGAN Aurelia (2000), *The Politics of Agriculture in Japan*, London ; New York, Routledge.
- HAIXUN Li, « Changes in Food Consumption Pattern and Agricultural Issues in East Asia », *The Journal of Tokyo Keizai University : Economics* 東京経大会誌 (経済学), 3 février 2021, p. 95-132.
- HALL Derek, « Food with a Visible Face: Traceability and the Public Promotion of Private Governance in the Japanese Food System », *Geoforum*, septembre 2010, p. 826-835.
- JOMO Kwame Sundaram, « Some Real Costs of the Trans-Pacific Partnership: Lost Jobs, Lower Incomes, Rising Inequality », *Global Development and Environment Institute*, Tufts University.
- LI Dongpo, NANSEKI Teruaki et CHOMEI Yosuke, « Impact of TPP and the Countermeasures by Japanese Agricultural Corporation: Empirical Analysis Based on A National Survey », *Journal of the Faculty of Agriculture*, Université de Kyūshū 九州大学農学部紀要, 1 mars 2021, p. 123-134.
- LÜTZELER Ralph (2008), « Regional demographics » dans COULMAS Florian, CONRAD Harald, A. SCHAD-SEIFERT Annette et VOGT Gabriele, *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*, Les Pays-Bas, Brill.
- MANTALE Peter et SATO Yasuyuki, « Coming Soon to a City Near You! Learning to Live 'Beyond Growth' in Japan's Shrinking Regions », *Social Science Japan Journal*, 1 décembre 2010, p. 187-210.
- MISHIMA Tokuzoh, « Revision of Japan's Basic Law on Agriculture and Its Features », *The Review of Agricultural Economics, Hokkaido University* 60, 2004, p. 259-271.
- NAKANO Ken, « The "Sixth Industrialization" for Japanese Agricultural Development », *The Ritsumeikan Economic Review* 立命館経済学, 2014, p. 314-326.

- NAYLOR Rosamond L. et FALCON Walter P., « Food Security in an Era of Economic Volatility », *Population and Development Review* 36, no 4, décembre 2010, p. 693-723.
- OCDE (2006), *The New Rural Paradigm : Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Éditions OCDE, Paris.
- ODAGIRI Tokumi, « Rural Regeneration in Japan », *Centre for Rural Economy*, Université de Newcastle, 2011.
- OHE Yasuo, « Farm Pluriactivity and Contribution to Farmland Preservation: A Perspective on Evaluating Multifunctionality from Mountainous Hiroshima, Japan », *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 2001, p. 36-50.
- ROBERTS Ivan, WARR Suthida et RODRIGUEZ Gil (2006) *Japanese Agriculture, Forces Driving Change*, Rapport de recherche, Abare.

En langue japonaise :

(les traductions proposées des titres sont celles offertes par les auteurs lorsque celles-ci sont disponibles)

- ANDO Mitsuyoshi 安藤光義, « Nōson seisaku no tenkai to genjitsu » 農村政策の展開と現実 (A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan : The Decay and Future Outlook of Rural Communities), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 2019, p. 164-180.
- FUJIE Takeshi 藤栄剛. « Nōgyō keiei no soshiki henkaku to sono inpakuto » 農業経営の組織変革とそのインパクト (Changements organisationnels dans la gestion agricole et leur impact), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 25 avril 2020, p. 19-30.
- HIRASAWA Akihiko 平澤明彦, « Jinkō genshō jidai no nōgyō seisaku e mukete » 人口減少時代の農業政策へ向けて (Vers une politique agricole pour une ère de déclin de la population), *Rapport annuel sur l'agriculture au Japon* 日本農業年報, mars 2016, p. 27-45.
- KANDA Shigeru 神田茂 et TERABAYASHI Yūsuke 寺林裕介, « TPP kōshō no ikisatsu to kōshō 21 bun'ya no gaiyō » T P P 交渉の経緯と交渉21分野の概要 (Contexte des négociations du TPP et aperçu des 21 domaines de négociation), *Rippō to chōsa* 立法と調査, n° 346, 2013, p. 3-34.
- KANNO Masashi 菅野正, « Nōhonshugi ni tsuite kangaeru » 農本主義について考える (On Nohonshugi (Japanese Agrarianism) in Pre-war Japan), *Journal of Rural Studies*, 1996.
- KASHIHARA Masazumi 榎原正澄, « Nōkyō-hō kaisei to JA no 'jiko kaikaku' no kadai » 農協法改正とJAの「自己改革」の課題 (The Revised Agricultural Cooperatives Act and JA's "Self-Reform"), *The economic review of Kansai University* 關西大學經濟論集, 12 octobre 2018, p. 45-59.
- KOBAYASHI Kiyoshi 小林潔司 et MAETA Hideki 前田秀樹, « Nōson kaso chiiki ni okeru kakei no seikei iji kanōsei ni kansuru kenkyū » 農村過疎地域における家計の生計維持可能性に関する研究 (Economic Sustainability of Family Farming in Depopulated Areas), *Infrastructure planning review* 土木計画学研究論文集 10, 1992, p. 143-150.
- KOMATSUBARA Hisashi 小松原尚, « Nōgyō chiiki to kasomondai » 農業地域と過疎問題 (Les zones agricoles et le problème du dépeuplement), *Annals of the Hokkaido Geographical Society* 北海道地理学会, 1992, p. 19-24.

- NOMIYAMA Toshio 野見山敏雄, « Tei shokuryō jikyū-ritsu-ka ni okeru chisanchishō » 低食料自給率下における地産地消 (Le “Chisan-Chishō” dans un contexte de faible autosuffisance alimentaire), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 2005, p. 140-151.
- NOMOTO Kyōko 野本京子, « Rekishi kenkyū no jiba — nōhonshugi o tegakari ni » 歴史研究の磁場—農本主義を手がかりに (Le champ magnétique de la recherche historique : utiliser le Nōhonshugi comme indice), Institute of Japan Studies, *Tokyo University of Foreign Studies* 東京外国語大学大学院国際日本学研究院, 2017, p. 56-61.
- OISHI Kazuo 大石和男, « Sengo no `nōgyō hon'i no shisō' ni miru shuyō yōso to sono sōgo kankei » 戦後の「農業本位の思想」にみる主要要素とその相互関係 (The Constellation of Thoughts of “Agriculture-is-the-Base-Ism”), *The natural resource economic review* 生物資源経済研究, 2018.
- SAITO Osamu 斎藤修, « Nihon ni okeru shokuryō sangyō kurasutā to chiiki burando » 日本における食料産業クラスターと地域ブランド (Food Industrial Clusters and Local Brands in Japan), *Journal of Food System Research* フードシステム研究第, 2010, p. 90-96.
- SAKAGUCHI Takashi 坂口拓史 (2000), *Kyodai nōkyō no sugo-sa!* 巨大農協の凄さ! (L'ampleur du géant Nōkyō !), *Ginkō jihyōsha* 銀行時評社.
- SASAGUCHI Yūji 笹口裕二, « Nōsanbutsu jiyū-ka to nōgyō seisaku : TPP kōshō ōsuji gōi o ukete » 農産物自由化と農業政策 : TPP交渉大筋合意を受けて (Libéralisation des produits et de la politique agricole : au lendemain de l'accord des négociations du TPP), *Rippō to chōsa* 立法と調査, 2016, p. 83-97.
- SAWADA Mamoru 澤田守, « Nihon ni okeru kazoku nōgyō keiei no hen'yō to tenbō » 日本における家族農業経営の変容と展望 (Transformation et perspectives de la gestion des exploitations familiales au Japon), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 2014, p. 8-20.
- SENDA Tetsuji 仙田徹志, « Kōsaku hōki-chi no hassei yōin ni kansuru keiryō bunseki » 耕作放棄地の発生要因に関する計量分析 (A Quantitative Analysis of Abandoned Cultivated Land in Japan), *Japanese Journal of Farm Management* 日本農業経営学会, 1998, p. 57-62.
- SHIOKAWA Shirara 塩川白良, « Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō no rinen to seisaku tenkai » 食料・農業・農村基本法の理念と政策展開 (Principes et développement politique de la loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 25 septembre 2019, p. 146-163.
- SHOBAYASHI Mikitaro 荘林幹太郎, « Gendai nōsei shisutemu no seiyaku yōin to tenbō » 現代農政システムの制約要因と展望 (Constraints that the Agricultural Policy System Is Facing and Its Future Directions), *Journal of Rural Economic* 日本農業経済学会, 2011, p. 161-174.
- TAYAMA Teruaki 田山輝明, « Nōchi hōsei no gendai-teki kadai » 農地法制の現代的課題 (Problem of modern Agricultural Land Law system in Japan), *The Japanese Journal of Real Estate Sciences* 日本不動産学会誌, 2010, p. 63-70.
- YAMASHITA Kazuhito 山下一仁, « Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō 20-nen to JA einō danchi kōsō no shōri » 食料・農業・農村基本法20年とJA・営農団地構想の勝利 (20 ans de loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales et la victoire de JA et de l'initiative des complexes agricoles), *The Shukan Nōrin* n°2414 週刊農林, 15 Mai 2020, p. 6-7.

- YAMAZAKI Ryoichi 山崎亮一, « Shihon-sei shakai no 'junsui-ka' keikō to nōgyō: 1960-Nendai ikō no Nihon o taishō to shita reishō » 資本制社会の「純粋化」傾向と農業:1960年代以降の日本を対象とした例証 (Agriculture and the Increasing Purity of Capitalism : The Case of Japan since the 1960s), *Journal of Rural Economics* 日本農業経済学会, 25 septembre 2018, p. 91-107.
- YAMAZAKI Ryoichi 山崎亮一, « TPP to rekishi no tenkan-ten » TPPと歴史の転換点 (TPP as a Historic Turning Point), *Journal of the rural issues* 農業問題研究学会, n°49, 2017, p. 13-23.

Sources primaires (lois, plans de base, livres blancs, documents officiels...) :

- Cabinet du premier ministre 首相官邸, *Nihon saikō senryaku* -JAPAN is BACK- 日本再興戦略-JAPAN is BACK- (Stratégie de revitalisation du Japon -JAPAN is BACK-), 14 juin 2013.
- Comité d'enquête sur les problèmes fondamentaux de l'alimentation, de l'agriculture et des zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihonmondai chōsa-kai* 食料・農業・農村基本問題調査会, *Shokuryō nōgyō nōson kihonmondai chōsa-kai tōshin kankei shiryō* 食料・農業・農村基本問題調査会答申関係資料 (Documents relatifs au rapport du Comité d'enquête sur les questions fondamentales concernant l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 1998.
- Loi fondamentale sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon-hō* 食料・農業・農村基本法.
- Loi fondamentale sur l'agriculture, *Nōgyō kihon-hō* 農業基本法.
- Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales 厚生労働省, *The National Health and Nutrition Survey (NHNS) Japan, 2017 Summary*.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (2007), *Kōsaku hōki-chi no genjō to kadai* 農林水産省, 耕作放棄地の現状と課題 (Situation actuelle et problèmes des terres cultivées abandonnées)
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, 2015 census of agriculture and forestry.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Heisei 30-nendo suisan hakusho* 平成30年度 水産白書 (Livre blanc sur la pêche pour l'année fiscale 2018).
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Kome o meguru genjō* 米をめぐる現状 (La situation actuelle concernant le riz), 2007.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Menseki chōsa* 面積調査 (Enquête sur la surface des terres cultivées), « Chōsa kekka no gaiyō » 調査結果の概要 (Résumé des résultats de l'enquête), 2019.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyō keiei hōjin-ka gaidobukku* 農業経営法人化ガイドブック (Guide pour la constitution en société de la gestion agricole), février 2017.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyō kōzō no tenbō* 農業構造の展望 (Perspectives pour la structure agricole).
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyōkyōdō kumiainado genzai sū tōkei no gaiyō* 農業協同組合等現在数統計の概要 (vue d'ensemble des statistiques sur le nombre actuel de coopératives agricoles), 2020.

- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Nōgyōkyōdō kumiai-hō-tō no ichibu o kaisei suru Hitoshi no hōritsu no gaiyō ni tsuite* 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律の概要について (Grandes lignes de la loi portant sur la révision partielle de la loi sur les coopératives agricoles), 2015.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Yōshokuuo no torēsabiritishisutemu gaidorain* 養殖魚のトレーサビリティシステム ガイドライン (Lignes directrices pour les systèmes de traçabilité des poissons d'élevage), 2006.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2018.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson hakusho* 食料・農業・農村白書 (Livre blanc sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales), 2020.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 農林水産省, *Shokuryō nōgyō nōson no dōkō* 食料・農業・農村の動向 (Tendances en matière d'alimentation, d'agriculture et de zones rurales), 2020.
- Ministère des Affaires intérieures et des Communications 総務省, *Statistical Handbook of Japan*, 2020.
- Ministère des Affaires intérieures et des Communications 総務省, *Heisei 16-nendo-ban kaso taisaku no genkyō ni tsuite* 平成16年度版過疎対策の現況について (Situation actuelle des mesures de dépeuplement en 2004), 2015.
- Ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme 国土交通省, *'Aratana yui' ni yoru chiiki no kassei-ka hōkoku-sho* 「新たな結」による地域の活性化報告書 (Rapport sur la revitalisation des régions par le biais de « Nouveaux liens »), 2009.
- Ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme 国土交通省, *Kokudo keisei keikaku sakutei no tame no shūraku no jōkyō ni kansuru genkyō haaku chōsa* 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査 (Enquête sur la situation actuelle des municipalités en vue de la formulation des stratégies pour le territoire national), Août 2007.
- Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2000.
- Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2005.
- Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2010.
- Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2015.
- Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, *Shokuryō nōgyō nōson kihon keikaku* 食料・農業・農村基本計画, 2020.
- Secrétariat du cabinet du premier ministre 内閣官房, *Nichibeibōeki kyōtei, Nichibei dejitaru bōeki kyōtei no gaiyō* 日米貿易協定、日米デジタル貿易協定の概要 (Aperçu de l'accord commercial entre le Japon et les États-Unis et de l'accord commercial numérique entre le Japon et les États-Unis), 26 septembre 2019.