

Le Japon : Conditions et dangers de la dépendance alimentaire Japan : The Conditions and Dangers of Food Dependence

Augustin Berque

Volume 12, Number 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701157ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701157ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Berque, A. (1981). Le Japon : Conditions et dangers de la dépendance alimentaire. *Études internationales*, 12(1), 59–74.
<https://doi.org/10.7202/701157ar>

Article abstract

During the high economic growth years (1955-1973), Japan became heavily dependant on food, foodstuff and lumber imports. This evolution was due partly to general constraints (narrowness of land, rise in living standards, etc), partly to the structural transformations of Japanese agriculture (development of stock raising, shrinking of winter crops, etc). Custom barriers have been lowered in many cases. Nevertheless, agricultural and food prices remain very high, and the present policy is to stimulate the productions which, during the high growth era, had been given up to international concurrence. Priority is now given to maintaining or raising self-sufficiency ratios which had dangerously subsided during the sixties.

LE JAPON: CONDITIONS ET DANGERS DE LA DÉPENDANCE ALIMENTAIRE

Augustin BERQUE*

ABSTRACT — *Japan: The Conditions and Dangers of Food Dependence*

During the high economic growth years (1955-1973), Japan became heavily dependant on food, foodstuff and lumber imports. This evolution was due partly to general constraints (narrowness of land, rise in living standards, etc), partly to the structural transformations of Japanese agriculture (development of stock raising, shrinking of winter crops, etc). Custom barriers have been lowered in many cases. Nevertheless, agricultural and food prices remain very high, and the present policy is to stimulate the productions which, during the high growth era, had been given up to international concurrence. Priority is now given to maintaining or raising self-sufficiency ratios which had dangerously subsided during the sixties.

INTRODUCTION

Le Japon, deuxième puissance économique de la planète (devant l'URSS), est non seulement l'un des plus gros importateurs bruts de produits agricoles, mais aussi le plus gros importateur net. La demande japonaise exerce donc un rôle déterminant sur l'équilibre du marché international. Cette position n'a été acquise que récemment. Elle est le fruit d'une politique économique qui a profondément transformé l'agriculture japonaise après 1960, dans le sens de la spécialisation internationale. Or cette ligne a dû être passablement révisée après 1973: la sécurité des approvisionnements, donc un certain retour vers la polyproduction et l'autosuffisance, sont en passe de devenir des objectifs prioritaires au sein de la politique agricole japonaise.¹ Faut-il, dès lors, envisager pour les années 1980 une redéfinition du rôle du Japon dans le marché agricole international?

Cet article montre d'abord l'évolution globale de l'offre et de la demande de produits agricoles sur le marché japonais. Il analyse ensuite les interventions de l'État, pour conclure par une évaluation des difficultés que doivent aujourd'hui résoudre les responsables de la politique agricole.

A — La production et la consommation

1 - Conditions générales de l'activité agricole

Parmi les grands pays industriels, le Japon est le seul qui n'appartienne pas à la zone des climats tempérés et dont la tradition agricole ne soit pas fondée sur l'association cultures sèches/élevage. Il fait partie de l'Asie des Moussons, et la riziculture irriguée a constitué les assises de sa civilisation, avec pour compléments les cultures sèches et la pêche. D'où un type d'occupation du sol et un mode

* Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Science Sociales, Paris.

1. Pour le lecteur occidental, la meilleure référence est: Takekazu OGURA, *Can Japanese Agriculture survive?* Agricultural Policy Research Center, Tokyo, 1979, 850 p., nombreuses statistiques, tableaux, photographies, index, tableau chronologique 1859-1979.

Revue Études internationales, volume XII, n° 1, mars 1981

d'alimentation qui diffèrent toujours notablement de ceux des pays occidentaux. Ici, comme dans toutes les civilisations rizicoles, l'accent a été mis sur le raccourcissement de la chaîne alimentaire (consommation directe du végétal par l'homme) et sur la productivité de la terre plutôt que sur celle du travail (place importante du travail humain de la terre, donc rôle relativement faible du cheptel de trait).

Deux caractéristiques héritées de cette tradition nous importent ici : les structures foncières de l'exploitation agricole, très menues, sont sans commune mesure avec celles des autres pays industriels ; aussi, quelle que soit la productivité de l'agriculture japonaise moderne, ne peut-elle fournir à prix compétitifs la majeure partie des denrées qui s'échangent sur le marché international. D'autre part, comme la diète des Japonais fait encore peu de place aux protéines animales, le potentiel de développement de la consommation de viande est très élevé si l'on admet que les habitudes alimentaires tendent inéluctablement à s'uniformiser dans les pays riches (mais c'est là, justement, l'un des crédos qui sont remis en question depuis quelques années : les Japonais montrent que l'on peut être aussi riche et manger moins que les Occidentaux).

Détermination plus matérielle, l'archipel japonais est très montagneux. Quels que soient les efforts que l'on prévoit de consentir à moyen terme pour accroître les surfaces cultivées, celles-ci resteront toujours minimales par rapport à la population : à l'heure actuelle, à chaque hectare de terre cultivée correspond au Japon une population de 22,8 personnes, donc 3,5 fois plus qu'en Chine, 8,2 fois plus qu'en France, 20 fois plus qu'aux États-Unis. Si l'on ajoute les pâturages, la surface agricole disponible par habitant est 8,5 fois supérieure en Chine, 12,5 fois en France, 42 fois aux États-Unis. Le handicap de l'agriculture japonaise est clair.

Enfin, la tradition socio-politique de l'agriculture japonaise est inassimilable à celle des autres pays industriels. En Europe, la richesse des nations n'a jamais reposé sur l'agriculture de manière aussi claire et formelle que dans le Japon pré-meijien, où l'étalon de toute puissance politique était officiellement constitué par un montant donné de *koku* (1,5 hl) de riz. Sous Meiji, le décollage industriel a été financé par l'impôt foncier, c'est-à-dire par la productivité des rizières. Les doctrines agrariennes (*nôhonshugi*, mot-à-mot : le « rural-c'est-la-base-isme ») ont été l'un des éléments majeurs de la vie politique jusqu'à la dernière guerre.

Après la défaite, c'est la réforme agraire qui, plus que toute autre, a symbolisé les restructurations imposées par les Américains. Même aujourd'hui, où le poids relatif de l'agriculture est proche des niveaux occidentaux du strict point de vue de l'économie, on ne peut pas dire que celle-ci ait quitté le devant de la scène. La grande presse relate par exemple minutieusement, chaque année, le déroulement de la campagne rizicole, du printemps où ont lieu les négociations sur le prix du riz, jusqu'aux résultats définitifs de la récolte qui sont donnés par département, avec les rendements et les surfaces enriziées.

Le poids politique de la paysannerie reste très important, non seulement en raison des particularités proprement politiques du régime actuel, mais plus fondamentalement parce que la société japonaise reste largement imprégnée de valeurs rurales, telles que l'attachement au vieux pays (*furusato*). L'une des expressions de cet attachement est le taux extraordinaire du double travail chez les agriculteurs

(neuf sur dix ont un emploi extra-agricole), système qui, en dépit des transformations de l'économie japonaise, maintient les structures d'une société rurale fournie.

2 - La transformation de l'agriculture japonaise

Au lendemain de la guerre, c'est un Japon ruiné qui dut accueillir d'un coup six millions de rapatriés. On ne put éviter la famine que grâce à l'aide alimentaire américaine (le fonds GARIOA). La situation s'améliora après 1952, particulièrement à compter de la belle récolte de riz de 1955. Par la suite, l'accent de la politique agricole put donc être déplacé de l'accroissement des quantités caloriques brutes vers la qualité des productions.

Cette politique sélective a été mise en place par la loi d'orientation agricole de 1961. Contemporaine de la politique de haute croissance économique, la nouvelle loi agricole visait à favoriser les productions et les producteurs compétitifs. Une sélection devait donc s'opérer tant au niveau des structures foncières (éliminer les exploitations non rentables) qu'à celui des cultures: mis à part le riz, qui restait entièrement protégé par l'État, l'agriculture japonaise devait s'axer sur les activités peu consommatrices d'espace (maraîchage, arboriculture) et/ou de transformation (l'élevage, lequel allait donc s'enter sur l'importation massive de « matières premières », au même titre que les industries lourdes et chimiques, piliers de la Haute Croissance).

La loi de 1961 n'a pas, et de loin, obtenu tous les résultats que l'on escomptait; néanmoins, la logique de division internationale du travail qui la sous-tendait s'est traduite dans l'évolution des productions agricoles.

L'équilibre traditionnel des diverses productions a été en peu d'années restructuré. Le riz a gardé sa place prépondérante, mais les cultures qui occupaient la rizière en saison froide ont été presque abandonnées. Inversement, fruits, légumes et élevage ont connu un accroissement très rapide. Globalement, le taux d'utilisation des terres (on compte 200% pour deux récoltes de céréales en un an) a baissé d'un tiers. Cette évolution a été aggravée par les conversions de terres agricoles à des usages industriels et urbains, ainsi que par l'extension des friches et des emboisements² (tableaux I, II, III):

TABLEAU I. Évolution des surfaces agricoles (1000 ha)

	1960	1970	1973	1975	1978
Riz	3124	2836	2568	2719	2516
Blé	602	229	75	90	112
Soja	307	136	88	87	127
Fruits	254	416	431	430	412
Légumes	615	687	652	632	641
Surf. agricole	6071	5796	5647	5536	5494
Surf. cultivée	8129	6311	5663	5755	5656
Taux d'utilisation	134%	109%	100%	103%	103%

2. Sauf mention contraire, les données chiffrées sont toutes extraites de l'annuaire *Nihon nôgyô Nenkan*, dont l'édition 1980 contient une étude de la politique agricole suivie depuis la guerre.

TABLEAU II. Part des diverses productions en valeur (%)

	1955	1965	1974	1977
Riz	53,1	43,1	36,9	39,0
Blé etc ¹	7,2	3,0	0,6	0,8
Soja etc ²	3,6	1,8	1,1	0,9
Fruits	4,1	6,6	7,6	7,0
Légumes	6,6	11,8	16,7	14,9
Élevage ³	10,5	20,9	25,7	25,7

1. Blé et céréales diverses

2. Soja et légumes secs

3. Sans le ver à soie.

TABLEAU III. Progression de l'élevage
(% en valeur de la production agricole totale)

	1970	1975	1978
Bovins : — boucherie	3,2	3,8	4,4
— lait	5,0	5,2	6,1
Porc	5,4	8,1	7,6
Volaille	8,9	8,3	7,2
— dont oeufs	6,6	5,3	4,3
Autres	0,7	0,5	0,5
Total	23,2	25,9	25,8

SOURCES : *Nihon Nôgyô Nenkan* et *Nihon Kokusei Zue*, passim.

Ces statistiques dénotent un déclin relatif du riz, fait qui s'explique largement par les mesures que le gouvernement a pris pour lutter contre la surproduction devenue chronique après 1967. Cette politique a consisté, après 1971, à laisser une partie des rizières en jachère, et depuis 1974 à les convertir à d'autres cultures. Compte tenu de la progression des rendements, le problème des excédents n'est toujours pas résolu. À partir de 1974 des primes spéciales ont été accordées aux cultures dérobées sur les rizières. Le blé et le soja en ont été les principaux bénéficiaires, d'où la légère reprise de leur production depuis quelques années, reprise qui cependant ne compense pas la chute antérieure. Des problèmes de surproduction se posent pour les fruits, les légumes et l'élevage laitier, ce qui s'est traduit dans les années 70 par un ralentissement, voire une stagnation, des progrès que ces secteurs avaient auparavant réalisés : entre 1960 et 1967, la production des élevages est multipliée par 10,6, mais par 3,9 de 1969 à 1977 ; celle de fruits quintuple entre 1960 et 1967, puis quadruple de 1969 à 1977 ; celle de légumes triple entre 1960 et 1967 et reste stable de 1969 à 1977.

Globalement, l'agriculture japonaise a soutenu un taux de croissance relativement élevé ; sans commune mesure, toutefois, avec les taux exceptionnels des secteurs secondaire et tertiaire. Aussi la part de l'agriculture dans le produit intérieur net n'a-t-elle cessé de décliner, tombant de 8,8% en 1960 à 4,5% en 1970 et 3,4% en 1978 (la tendance est cependant à la stabilisation de ce taux depuis la fin de la Haute Croissance).

3 - L'évolution de la demande

La Haute Croissance a entraîné à la fois une progression et une restructuration de la consommation alimentaire des Japonais. La consommation moyenne par tête était de 2290 calories en 1960, de 2478 en 1970, et de 2490 en 1977. On remarquera que ce niveau est largement inférieur à celui des Occidentaux, d'une part, et que d'autre part il a stagné au cours des années 70. C'est qu'interviennent ici des facteurs culturels, et peut-être même biologiques : à revenu égal, les Japonais sont de moins gros mangeurs que les Occidentaux, et ils ont apparemment atteint un niveau de satisfaction durable. Facteurs économiques aussi : on a constaté une baisse de la consommation calorique au cours des premières années de la crise.

Le régime alimentaire des Japonais reste axé sur les céréales et les féculents, lesquels fournissent la moitié de la ration calorique. En 1960, cette part était encore des deux tiers. C'est la faiblesse de la consommation de produits animaux qui distingue le plus le Japon des pays occidentaux : 15,3% du total calorique en 1977, bien que cette part ait remarquablement progressé depuis 1960 où elle n'était que de 7,7%. La part des produits de la pêche restant à peu près stable (3,8% en 1960, 4,0% en 1977, ces progrès concernent surtout les élevages terrestres. Vu l'exiguïté des pâturages et des cultures fourragères, la poursuite de cette tendance implique un développement des importations de fourrages, ou bien une augmentation des défrichements et des cultures dérobées.

La consommation calorique nationale a progressé, elle, d'un tiers entre 1960 et 1977 (plus rapidement donc que la population qui passe de 93 à 114 millions). Or c'est pour un tiers aussi, mais un tiers en moins, que les superficies cultivées (doubles récoltes comprises) ont changé dans le même temps. Malgré la progression des rendements, cette double évolution s'est traduite par une forte dégradation du taux d'auto-approvisionnement qui est passé de 90% en 1960 à 71% en 1973, pour se stabiliser ensuite : 72% en 1974, 74% en 1975, 70% en 1976, 74% en 1977... Encore ces proportions ne concernent-elles que la consommation humaine directe ; à l'entrée de la chaîne alimentaire (calories originales), la situation s'est dégradée bien davantage - en proportion des progrès de l'élevage. En 1978, l'autosuffisance en fourrages n'était plus que de 42% (26% en 1977 pour les seuls concentrés, au lieu de 67% en 1960). Pour le blé (tous usages compris), le taux d'auto-approvisionnement est passé de 39% en 1960 à 4% en 1977 ; pour le soja, de 28% à 3%. Aussi le Japon a-t-il dû, pendant la Haute Croissance, s'en remettre de plus en plus aux importations. Les efforts consentis depuis 1974 pour relancer les productions déficitaires ne sont point parvenus à atténuer cette dépendance.

4 - Les échanges

Pris entre les contraintes de son agriculture (étroitesse des structures, exigüité du terroir), les exigences de ses partenaires et l'accroissement de la demande, le Japon a dû ouvrir de plus en plus largement ses frontières aux produits agricoles étrangers - principalement ceux des États-Unis. Cette évolution était contenue en germe dans le régime politico-économique de l'après-guerre, qui le plaçait sous la dépendance étroite des Américains. La remise en route de l'économie japonaise par la demande de la guerre de Corée s'est également faite en liaison avec les intérêts

américains. Enfin, la Haute Croissance a instauré entre les deux pays une complémentarité verticale, le Japon exportant aux États-Unis des produits industriels de milieu de gamme et en important par retour matières premières, produits agricoles et produits de haut de gamme (avions etc.)

Aussi bien les produits agricoles, marins et forestiers constituent-ils en valeur plus du quart des importations japonaises (27% en 1978), et les États-Unis en fournissent-ils le tiers (tableaux IV et V)³.

TABLEAU IV. Importations du Japon en 1978 (millions de dollars)

Bois	3557	Total produits agricoles	21402
Maïs	1230	dont :	
Soja	1130	— agricoles	13372
Crevettes	1076	— forestiers	4763
Coton	1068	— marins	3267
Blé	828		
Sucre	591	Importations totales	79343

TABLEAU V. Fournisseurs du Japon en produits agricoles, Forestiers, Marins (1978, en pourcentage de la valeur) (Entre parenthèses : niveau pour 1975 = 100)

États-Unis	33,3	(137)	URSS	3,7	(124)
Australie	8,9	(129)	Taiwan	3,6	(177)
Canada	6,6	(132)	Corée	3,5	(167)
Malaisie	5,0	(244)	Chine	3,4	(147)
Indonésie	4,9	(194)	Thaïlande	3,0	(106)

Les exportations de produits agricoles et marins se sont élevés en 1978 à 1576 millions de dollars, soit un solde négatif de 19826 millions, qui marque une dégradation croissante de la balance agro-alimentaire. Ces exportations sont dominées par les produits de la mer (56,7 %), mais même dans cette branche - où le Japon est pourtant le premier producteur mondial - le solde devient négatif après 1971 (-2373 millions de dollars en 1978). Le Japon exporte principalement des produits élaborés (conserves) ou demandant des techniques spéciales (perles de culture).

B — Les interventions de l'État

En dépit d'importations massives dans certains secteurs, l'agriculture japonaise reste dans l'ensemble étroitement protégée ; ce qui se traduit par un niveau élevé des

3. On remarquera l'importance des importations de bois. Celles-ci pourront paraître excessives, eu égard à la superficie des forêts japonaises (25 millions d'hectares, soit les deux tiers de la superficie du pays). C'est qu'en ce domaine comme en tant d'autres, le recours massif aux importations a été préféré à la mise en valeur du potentiel national - plus coûteuse en termes comptables -, l'accent étant mis sur les activités de transformation au plus faible prix de revient. C'est cette logique de spécialisation internationale qui a permis la Haute Croissance, et il n'est pas facile de la corriger là où (comme en sylviculture) elle s'est prouvée néfaste.

prix, tant à la production (même dans des secteurs ouverts à l'importation, car l'État paie la différence) qu'à la consommation. La plupart de ces prix sont contrôlés, et plusieurs sont garantis.

1 - Le contrôle des prix du riz

Denrée toujours principale (*shushoku*) - même si, aujourd'hui, sa part n'est plus que des deux cinquièmes dans le revenu agricole brut, et du tiers dans la consommation calorique moyenne - le riz est à ce titre isolé des contraintes du marché par un contrôle étatique presque absolu. Ce système a derrière lui une longue histoire. Dans sa version actuelle, il procède directement de l'ère de pénurie des années 40, où il s'agissait d'assurer à tous les citoyens une ration minimale à un prix abordable (Loi sur les subsistances, 1942). Les modifications ultérieures ont essentiellement consisté à protéger le revenu des agriculteurs, sans toutefois rejeter le principe d'approvisionner à bon marché les consommateurs; d'où, à mesure que le niveau de l'économie s'élevait, des inflexions qui ont peu à peu dégénéré en aberrations comptables: le prix auquel le gouvernement, par l'entremise des coopératives, achète le riz (décortiqué) aux producteurs, dépasse après 1966 celui auquel il le revend aux blatiers en gros et même, après 1973, celui auquel les détaillants le vendent (poli) aux consommateurs. C'est ainsi qu'en 1975 le kilo de riz décortiqué était payé 259 Yen au producteur, vendu 203 Yen au grossiste et, une fois poli, revendu au détail 249 Yen.

Par la suite, un effort a été fait pour redresser un peu la barre: en 1979 le prix au consommateur était redevenu le plus élevé des trois (315 Yen), mais le prix au producteur (288 Yen) dépassait toujours le prix au blatier (256 Yen). Ce réajustement, timide et tardif au demeurant, fait partie de la panoplie de mesures que, depuis 1969, le gouvernement a dû prendre pour lutter contre la surproduction chronique à laquelle a abouti le soutien des prix du riz. Ce soutien constitue pour l'État une charge énorme: 780 milliards de yens en 1979, soit 3,5 milliards de dollars (au taux de 1 \$ = 220 yen). Ajoutons qu'au titre d'aide à la conversion des rizières à d'autres cultures, l'État a versé la même année 228 milliards de yens, soit au total 896 milliards - ce qui témoigne d'ailleurs d'un certain désengagement par rapport au pic de 1974 (998 milliards, soit l'équivalent du revenu agricole brut d'un million d'exploitants sur un total de cinq millions). Cette année-là, sa politique rizière (*shokkan seido*) avait coûté à l'État japonais 5,2% de ses dépenses ordinaires, l'équivalent de 0,9% d'une production intérieure nette où l'agriculture n'intervenait qu'à hauteur de 3,8% (à comparer avec les 6,3% de 1968 et les 3,3% de 1977). Autant dire que, par le biais de la riziculture, les contribuables citoyens japonais portent à bout de bras l'agriculture nationale.

2 - Contrôles et soutiens des autres denrées

Outre le riz, le contrôle étatique (*kanri kakaru*) couvre le tabac depuis 1949 (Loi sur le monopole des ventes). Des subventions sont accordées aux producteurs de soja et de colza depuis 1961, et un système analogue (*fusoku barai*) s'étend au lait à destination industrielle depuis 1965: cela consiste à payer aux producteurs la différence entre prix garanti et prix d'achat effectif par les industriels, lorsque

celui-ci tombe au-dessous du premier. Des mesures complémentaires, portant sur les produits transformés, ont été prises en 1961 et 1966. Une garantie de prix minimal est appliquée au blé depuis 1942 (Loi sur les subsistances), aux féculents à destination industrielle depuis 1953, à la betterave sucrière et à la canne à sucre depuis 1965. Pour la viande de boeuf et de porc (depuis 1961), ainsi que pour les cocons et le fil grège (depuis 1951), un système garantit les écarts de prix au-delà d'une certaine marge (*antei kakaku-tai*). Enfin, de 1966 à 1975, le gouvernement a promulgué une série de réglementations concernant les légumes, les fruits à usage industriel, les veaux de boucherie, les porcelets, les oeufs et les fourrages composés: contre les sautes du marché, intervient un fonds de stabilisation (*antei kikin*) alimenté par les producteurs. Pour les fourrages en général, un système de freinage des hausses (*yokusei kakaku*) est d'ailleurs en vigueur depuis 1952. Ajoutons qu'en cas de grave dépression du marché, on a pu voir des industriels verser eux-mêmes des primes à leurs fournisseurs pour permettre à leurs usines de tourner (ainsi pour la betterave sucrière en 1976).

La diversité et la complexité de ces aides interdit d'entrer dans leur détail. On en appréciera simplement les effets sur les prix d'après le tableau VII. Il faut enfin noter que des aides spéciales sont accordées depuis quelques années à certaines productions stratégiques (v. *Infra*, C 2).

TABLEAU VI - Le soutien des prix agricoles (Unité: 10⁹ yens)

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
a	120	375	613	870	811	823	730	631	668
b	0	82	203	128	106	79	96	304	228
c	120	456	816	998	917	902	826	936	896
d					46	66	75	101	
f	405	992	1871	2250	2289	2491	2770	3226	3463
g	3723	8213	15273	19198	20837	24650	29347	34440	38600
c/f %	29,8	46,0	43,6	44,4	40,1	36,2	29,8	29,0	25,9
f/g %	10,9	12,1	12,2	11,7	11,0	10,1	9,4	9,4	8,9

a: soutien des prix du riz et des céréales

b: aide à la conversion des rizières

c: total a et b

d: soutien des autres cultures (dont l'élevage)

f: budget agriculture, forêts, pêche.

g: budget total (NB: il s'agit des dépenses ordinaires, *ippan kaikei*; une partie du soutien des prix du riz est imputée aux dépenses spéciales, *tokubetsu kaikei*; la proportion est donc seulement indicative). Il s'agit des années fiscales (avril-mars).

SOURCE: *Nihon Nōgyō Nenkan*, passim, et OGURA 1979, p. 777.

TABLEAU VII. Coûts de production du riz (Unité: 1 000 Y) (pour 60 kg de riz décortiqué)

I — Charges calculées	A	B
Main-d'oeuvre	2.662	10.870
Rente, intérêts	3.060	2.990
II — Charges effectives		
Matériel	2.300	4.662
Engrais	785	1.431
Biocides	362	862
Autres frais	1.808	1.519
Coût total	10.977	22.334
Prix gouvernemental	16.585	17.605
Profit	5.608	-4.729

A: À Hokkaidô en 1979, pour la tranche des riziculteurs de plus de 5 ha (moyenne départementale: 5,2 ha).

B: À Hiroshima en 1979, pour la tranche des riziculteurs de 50 à 100 ares (moyenne départementale: 70 ares).

Nota: pour convertir le riz décortiqué (*genmai*) en riz non décortiqué (*momi*), multiplier par 1,3. Un boisseau de 60 kg de *genmai* vaut 78 kh de *momi*.

SOURCE: TACHIBANA Takashi, « Nôkyô, kyodai na chôsen », *Shûkan Asahi*, 1979/11/2, 166-171.

Voir une évaluation des coûts moyens nationaux dans *Nihon Nôgyô Nenkan*, 1980.

3 - Le niveau de vie des agriculteurs

La plupart des mesures ci-dessus ont été prises pour assurer aux agriculteurs un revenu suffisant, la norme en cette matière étant constituée par le salaire moyen dans les villes de plus de 50.000 habitants. La Loi d'orientation de 1961 avait fait de cette parité des revenus l'un de ses objectifs principaux, mais elle comptait, pour y parvenir, plutôt sur la disparition des entreprises non viables. Il convient en effet de répéter que, sous la Haute Croissance, l'efficacité économique avait le pas sur les garanties sociales.

Or, en dépit des gains de productivité et du haut niveau des prix agricoles, la taille insuffisante des exploitations a empêché que les revenus agricoles ne rattrapent les revenus salariaux. En 1978, le revenu agricole moyen des exploitants était de 1,19 million de yens, contre 3,96 millions pour les salariés citadins: soit à peine le tiers. Dix ans plus tôt, la proportion était proche de la moitié. Par contre, le revenu global (activités non agricoles comprises) des exploitants agricoles a, lui, confortablement rattrapé celui des salariés. En 1974, il le dépassait même du tiers. Depuis, l'écart s'est amenuisé: pour l'indice 100 aux salaires, le revenu moyen des agriculteurs (4,16 millions) se situait en 1978 à l'indice 105. Il provenait pour près des trois quarts d'activités non-agricoles.

On conçoit que, dans ces conditions, l'exode agricole n'ait pas répondu aux attentes du gouvernement; et que, par conséquent, les coûts de production de l'agriculture japonaise restent très élevés. En effet, avec 6,7 millions de travailleurs agricoles en 1979, l'agriculture japonaise occupe encore largement plus d'une personne par hectare (mais 3 millions seulement travaillent à plein temps, soit 0,6 par hectare, dont la moitié à peine sont des hommes). C'est « l'alternance » (la double activité) qui permet à tous ces agriculteurs de vivre; et, compte tenu qu'au

TABLEAU VIII - Revenu des ménages (en milliers de Y/an)

	1968	1973	1975	1976	1977	1978
a - salariés urbains	1098	2088	2893	3121	3464	3965
b - agriculteurs: rev. agricole	527	746	1146	1156	1172	1189
c - agriculteurs: rev. total	1125	2322	3414	3662	3984	4159
b pour a = 100	48,0	35,7	39,6	37,0	33,8	29,9
c pour a = 100	102,4	111,2	118,0	117,3	115,0	104,9
% b/c	46,8	32,1	33,6	31,6	29,4	28,6

SOURCE: *Nihon Nōgyō Nenkan*, 1980.

Japon une forte proportion des emplois du secteur secondaire sont temporaires ou précaires, c'est elle aussi qui les dissuade d'abandonner l'agriculture. À cela s'ajoute la cherté de la terre (1 ha de rizière était vendu en moyenne 34 millions de yens en 1978, soit environ 750.000 Francs, le prix moyen pouvant aller jusqu'à 245 millions dans la banlieue d'Osaka, soit environ 540 millions de centimes), qui constitue la meilleure des assurances-sociales. Les paysans restent donc assez nombreux pour que leur poids politique continue à détourner le gouvernement de saborder le cocon protecteur où il entretient l'agriculture japonaise.

TABLEAU IX - Prix des terres agricoles (1000 Y/ha)

	1955	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
rizières	1980	10220	18850	26760	28240	29720	31600	34300
champs	1290	9140	18090	25490	26630	28000	29460	32530
forêts I	160	327	476	605	648	695	730	748
forêts II	122	228	325	413	435	462	484	495

I: Forêts pour bois; II - forêts pour charbon de bois.

SOURCE: chiffres de la Zenkoku Nōgyō Kaigi, cités in *Nihon Nōgyō Nenkan*, 1980.

4 - Le niveau des prix à la consommation

Depuis plus d'une décennie, les enquêtes internationales sur le coût du « panier de la ménagère » font régulièrement apparaître Tokyo comme la ville la plus chère du monde. Certes ces comparaisons, fondées le plus souvent sur des modèles de consommation occidentaux, sont assez captieuses - ne serait-ce que parce qu'un Japonais est diététiquement bien nourri, et psychologiquement rassasié, avec une ration calorique inférieure du quart à celle d'un Français, mais aussi parce que cette ration est différemment structurée. Rien n'interdit pour autant de refaire la comparaison sur la base du menu japonais moyen. Le Livre Blanc de l'agriculture de 1978, sur ces prémisses, aboutit aux proportions suivantes (pour Tokyo = 100, et aux deux taux de change de 1 \$ = 186 Yen, octobre 1978 - ou 1 \$ = 257 Yen - octobre 1977); New York, 53 ou 73; Hambourg, 85 ou 93; Londres, 50 ou 61; Paris, 68 ou 81. Par produits, pour la moyenne de 1978 (1 \$ = 210 Yen) et si l'on ne prend en compte que des denrées dont le Japon est lui-même producteur, d'autres sources donnent les points de comparaison suivants:

TABLEAU X - Prix à la consommation (1978, Tokyo = 100)

	New York	Hambourg	Londres	Paris
Viande boeuf	34	54	46	54
poulet	31	67	40	66
porc	59	98	53	71
Lait	39	50	41	44
Sucre	76	67	48	63
Tomates	81	91	85	88
Pommes de terre	62	43	28	23
Pain	85	108	45	53

SOURCE: *Rôdô Keizai no Bunseki*, cité in *Nihon Nôgyô Nenkan 1980*.

Rappelons que, l'Angleterre mise à part, il s'agit là de pays dont le revenu national par tête est supérieur à celui du Japon. Significativement, le riz n'apparaît pas dans ces statistiques: c'est que depuis longtemps, l'habitude a été prise de l'abstraire des comptes et des raisonnements économiques ordinaires (cela dit, le riz est vendu au détail plus cher au Japon qu'en France, par exemple: 314 yen le kilo en 1979, soit environ 6 F.).

C — L'inflexion de la politique agricole

1 - La libéralisation des importations

Passée la période d'aide alimentaire de l'après-guerre, l'agriculture japonaise a vécu de longues années dans le cadre d'un protectionnisme très étendu. Les partenaires commerciaux du Japon - au premier rang desquels les États-Unis - s'accommodaient de ce régime, que justifiaient la fragilité de l'économie japonaise et la nécessité de faire vivre des masses paysannes (16,6 millions d'agriculteurs en 1947, au lieu de 13,4 en 1940) que l'industrie était bien incapable d'absorber.

La balance des paiements japonaise s'améliorant, vers la fin des années 50, les États-Unis commencèrent à exercer des pressions sur le Japon pour que celui-ci libéralisât ses importations. La réponse japonaise fut, en matière agricole, à peu près la même que pour l'ensemble de ses échanges: abaisser les barrières pour les matières premières, mais protéger les produits finis. Ainsi furent successivement libéralisées les importations de maïs, sorgho-fourrage, tourteaux de soja, oléagineux, cocons, soie grège, sucre, bananes, citrons... Au reste, des droits de douane devaient compenser la levée des barrières et des subventions vinrent aussi amortir l'effet de la libéralisation.

Ces mesures, comme on l'a vu, n'empêchèrent pas le déclin des cultures concernées. Par contre, l'importation de fourrages à bas prix permit un rapide essor des élevages, tandis que légumes et fruits (cultures faibles consommatrices d'espace, et à ce titre privilégiées par la Loi d'orientation) restaient largement protégés. Cette sélectivité devait marquer la politique agricole durant toute la Haute Croissance.

Dans les années 70, c'est une deuxième période de libéralisation qui s'ouvrit, mais dans des conditions inverses de la précédente: la pression venait cette fois non

tant de l'extérieur que de l'intérieur, c'est-à-dire des industriels japonais désireux d'assurer leurs débouchés par des gestes de réciprocité et par la réduction des excédents de la balance commerciale, facteur de hausse du yen. Aussi les résultats, contrairement à la période précédente, ne se firent-ils pas attendre: en 1969, 73 produits agricoles restaient protégés; mais à peine 23 dès 1973, soit un niveau analogue à celui des autres pays industriels.

C'est dans ces conditions que s'ouvrit en 1973 le « Tokyo Round ». Les mesures touchant maintenant des produits-clefs (pamplemousses, porc, jus de fruits etc.), les problèmes devenaient de plus en plus précis et épineux. Tout particulièrement, la viande de boeuf et les produits laitiers se révélèrent la pomme de discorde des relations nippon-américaines (et, à moindre titre, entre le Japon d'une part, l'Australie et la Nouvelle-Zélande de l'autre, sans parler de la CEE). Toutes les pressions des États-Unis n'arrachèrent au Japon que la « promesse » de libéraliser ses importations d'oranges, de jus de fruits et de viande de boeuf.

Dans cette dispute, les consommateurs japonais se rangent a priori du côté des industriels, contre les agriculteurs. Les conditions internes et externes semblent donc réunies pour que soit accentuée la politique de sélection qui a prévalu jusqu'ici. Or, depuis l'expérience de 1973, le gouvernement japonais est devenu beaucoup plus circonspect quant à l'approvisionnement du pays sur le marché international; d'autant qu'avec l'élevage bovin et les agrumes, ce sont des secteurs longtemps prioritaires de la politique agricole qui seraient sabordés si on les exposait de plein fouet à la concurrence des gros producteurs anglo-saxons. Une palinodie de cette ampleur ruinerait le crédit dont le gouvernement - c'est-à-dire le Parti Libéral-démocrate - jouit encore auprès des quelque douze millions d'électeurs des familles paysannes.

2 - Les dangers de la dépendance alimentaire

1973 a fait découvrir au Japon qu'il manquait des Trois Sécurités selon Henry Kissinger: l'énergétique, la militaire et l'alimentaire. La réduction volontaire des importations de soja des États-Unis, protecteur et fournisseur privilégié du Japon, a d'autant plus inquiété celui-ci qu'elle survenait sans transition après toutes sortes de pressions destinées à faire ouvrir le marché intérieur japonais. Lors de la crise du pétrole, le traitement discriminatoire que les grandes compagnies pétrolières infligèrent au Japon le persuada un peu plus qu'il n'avait rien à attendre de la « solidarité » occidentale. Les péripéties ultérieures des relations internationales n'ont fait que renforcer le sentiment d'isolement des Japonais. Ainsi en 1980 l'embargo que les États-Unis ont mis sur leurs exportations de céréales à destination de l'URSS ont montré aux Japonais tout le danger qu'il pouvait y avoir à se laisser entraîner dans une stratégie pour laquelle ils ne détiennent eux-mêmes aucun élément de pression sur les autres. Dans un monde où l'agriculture devient une arme, le Japon pourrait voir du jour au lendemain ses approvisionnements coupés par la flotte soviétique.

Dans un pareil contexte, les thèses qui prônent une augmentation supplémentaire des importations agricoles, fût-ce pour mitiger le protectionnisme des partenaires du Japon contre ses exportations de produits industriels, ne peuvent plus invoquer la rationalité du libre-échange; l'opinion les jugerait suicidaires. Ces

thèses, bien entendu, sont soutenues de plus belle par les États-Unis, dont elles rencontrent les intérêts, alors même qu'ils exigent du Japon une augmentation de son effort militaire. Cette logique apparemment contradictoire soulève aujourd'hui de fortes réticences au Japon.

En effet, au cours des années 70, une profusion d'enquêtes et de scénaris, largement diffusés dans la presse, ont divulgué l'état de dépendance inquiétant où était tombé le système d'approvisionnement national. Baisse du taux d'approvisionnement interne, rétraction des surfaces cultivées, disparition des cultures d'hiver sont devenus dans les médias des rubriques à peine moins familières que la pollution ou les prix fonciers. Des analyses imagées ont montré que, sur les 2.500 calories que consomme quotidiennement un Japonais, plus de 1.000 sont importées ; et que par conséquent, si le pays se trouvait réduit à sa seule production, il ne pourrait assurer à ses habitants que les 1.500 calories du seuil minimal de survie dans l'inaction. Même en restructurant complètement l'agriculture, on n'arriverait qu'à 2.000 calories. Encore de tels chiffres ne tiennent-ils pas compte du bilan énergétique de l'agriculture japonaise, lequel est amplement négatif : une étude⁴ a montré qu'en 1974, l'investissement calorique global (en travail, carburant, fertilisants, machines etc...) par hectare de rizière était de l'ordre de 50 millions de kilocalories, pour un produit de seulement 17 millions. Ce dernier ne progressait d'ailleurs guère, alors que l'investissement calorique avait plus que quintuplé entre 1950 et 1974 (le rapport entre ces deux éléments s'inverse vers 1955). Bien entendu, l'investissement en question repose lourdement sur les importations.

3 - Accroître l'autosuffisance agricole

Ainsi s'explique la volte-face de la politique agricole japonaise peu après la première crise du pétrole, au moment même où prenait fin la politique de Haute Croissance. Cette synchronie est significative : la stratégie de spécialisation internationale sur laquelle s'était fondée la croissance japonaise était alors globalement mise en question. Si cette stratégie n'a pas été reniée, du moins a-t-elle été depuis passablement aménagée ; et c'est dans la politique agricole que ce changement de cap a été le plus net, en raison de l'impact psychologique de la dépendance alimentaire.

C'est en 1976 qu'ont été énoncés les trois principes de la nouvelle politique agricole : restructurer à la fois la production, l'exploitation et la consommation. Pour la production, il s'agissait essentiellement de relancer les cultures d'hiver et de convertir une partie des rizières à la culture en sec de céréales, de légumineuses etc.. Pour l'exploitation, de favoriser le faire-valoir indirect, seul moyen de composer avec l'étroitesse irrémédiable du maillage foncier et avec l'alternance. Pour la consommation, d'encourager les Japonais à manger davantage de riz et moins de produits importés.

Considérée globalement, cette politique n'a pas encore réussi à renverser les tendances apparues sous la Haute Croissance : du moins les a-t-elle considéra-

4. UDAGAWA (Taketoshi), *Suitô saibai ni okeru tōnyū enerugī no suitei*, Kankyō Jōhō Kagaku, 1976, V. 2.

blement amorties, ainsi qu'on a pu le voir dans la stabilisation du taux d'approvisionnement interne après 1973 (V. supra. A3). Les primes accordées aux cultures dérobées sur la rizière (principalement le blé) n'ont, elles aussi, réussi qu'à arrêter la baisse, malgré leur importance: en 1976, par exemple, l'aide moyenne par hectare cultivé en blé se montait à 150.000 Y (2.300 F.), soit le double du produit moyen sans prime en 1974; cette somme, néanmoins, restait loin d'équivaloir à ce qu'un alternant peut gagner comme manoeuvre sur les chantiers entre deux saisons rizières.

Le faire-valoir indirect progresse remarquablement depuis quelques années (plus de 10% entre 1978 et 1979, en nombre de cas) mais, en raison de la réforme agraire de 1947 et des restrictions sévères qui par la suite ont pesé sur ce mode d'exploitation, son niveau est encore très faible: 913.000 cas de locations en 1979, soit guère plus de 19% des exploitations. Bien que les locataires soient, de plus en plus, de « gros » propriétaires-exploitants (et non plus, comme autrefois, de petits paysans manquant de terre), la surface moyenne des terres qu'ils louent n'atteint encore que 30 ares, et 11% seulement d'entre eux cultivent au total 2 ha ou plus. On est donc encore très loin des surfaces qui permettraient une exploitation concurrentielle dans un contexte international, quoique, dans le contexte japonais, un peu plus de 2 ha suffisent à assurer un niveau de vie comparable à celui du salarié moyen - à la condition *sine qua non* que la terre soit cultivée toute l'année et en polyproduction intégrée.

TABLEAU XI - Ventes et amodiations de terres agricoles (1.000 ha)

	1960	1970	1973	1975	1978
Ventes ¹	56,7	71,2	73,8	47,6	42,1
Affermements (a)	2,7	1,8	4,6	5,9	9,4
Expir. de baux (b)	4,3	4,0	4,4	3,8	4,1
a - b	-1,6	-2,2	0,2	2,1	5,3
Droits d'usage ²	0,9	1,3	2,6	4,5	45,0
Conversions ³	15,3	57,1	67,7	34,6	32,3

1. à usage agricole

2. utilisation monnayée de la terre d'autrui, sans établissement d'un contrat de location. Ce type de faire-valoir partiel est encouragé car il permet de tourner les freins psychologiques à l'encontre du fermage.

3. à usage non-agricole.

SOURCE: *Nôchi idô jittai chôsa*.

Quant à restructurer la consommation, de gros efforts de publicité ont été faits (par les coopératives, entre autres) pour inciter les Japonais à manger plus de riz. La baisse tendancielle de la consommation (moins un cinquième en calories par personne et par jour de 1960 à 1977) semble effectivement enrayée, mais le fait est trop récent pour qu'on y puisse lire déjà l'amorce d'un redressement. Même si cette tendance se poursuivait, elle ne pourrait pas résorber les surplus: à l'issue de la campagne 1979, les stocks atteignent 70 Mq, soit les trois cinquièmes d'une récolte moyenne, et semblent devoir continuer à s'accumuler au rythme d'un dixième de la récolte chaque année; la mauvaise récolte de 1980 n'aura été qu'un répit. Quoiqu'il

en soit, les produits de l'élevage jouissent d'une faveur grandissante, ce qui implique des besoins de fourrage accrus. Les importations sont-elles donc vouées à grossir toujours ?

4 - Résumé et perspectives

Au seuil des années 80, le gouvernement japonais se trouve embarrassé d'une question agricole plus préoccupante que dans les autres pays industriels. Devenue gravement déficitaire dans l'ensemble, l'agriculture japonaise butte par ailleurs sur la surproduction dans trois des rares secteurs où elle n'avait pas régressé : le riz, les fruits et les laitages - ces deux derniers secteurs étant cependant menacés par la poursuite éventuelle de la libéralisation des échanges.

Le gouvernement japonais entend bien continuer et même accentuer sa politique de conversion des rizières vers les cultures déficitaires. Cette politique, vieille maintenant de près de dix ans, a jusqu'ici complètement échoué si l'on s'en tient à la masse des excédents de riz - identique aujourd'hui à ce qu'elle était en 1970. Un grand pas néanmoins a été fait pour y rallier les producteurs, dont les organisations ne contestent plus aujourd'hui la nécessité de réduire les enrizements : qu'il ait fallu dix ans pour un tel résultat n'est en rien dérisoire quand on songe que, de la proto-histoire jusqu'aux années 1970, l'augmentation des enrizements est restée pour les paysans japonais un objectif jamais démenti. Le gouvernement envisage que le tiers des rizières (soit 800.000 ha) seront converties avant 1990. L'organisation centrale des coopératives (*Zenkoku Nôkyô Chûô-Kai*) propose même d'y parvenir dès 1985. Dès à présent, les primes à la conversion atteignent 800.000 Y par hectare (15.000 F.), c'est-à-dire près des 4/5 de ce que produit en moyenne un hectare cultivé au Japon (toutes cultures comprises). Par ailleurs, l'État réduit peu à peu la part de récolte qu'il achète, en laissant donc une proportion accrue à la vente libre (*jishu ryûtsû-mai*). Enfin, la vente au détail commence à se dégager du monopole des blatiers agréés, au profit entre autres des supermarchés. C'est donc tout le système de la circulation contrôlée du riz (*shokkan seido*) qui tend à se désagréger. Il n'est pas dit que la présente décennie verra l'achèvement de cette mutation historique, mais il est certain que, dans quelques années, les paysans japonais auront en grande partie cessé d'être ces « rentiers de la rizière » qu'ils étaient devenus.

Des efforts accrus sont consacrés à freiner les conversions de terre agricole à usage industriel et urbain, d'une part, et à accélérer les défrichements d'autre part. Le gouvernement a fait procéder à une enquête qui a révélé que la SAU (sans les bois) pouvait être étendue de quelque 2,5 millions d'hectares supplémentaires, soit près de 50% de la SAU actuelle. Ces défrichements permettraient d'augmenter, en priorité, la production de fourrages. Parallèlement, des expériences sont menées pour développer la pâture sous forêt; là le potentiel se chiffre par millions d'hectares.

De même seront poursuivies et accentuées les actions entreprises depuis 1976 pour restructurer l'exploitation. Une révision de la Loi foncière est sur le point d'être promulguée. Le but en est de faciliter ce qu'il faut bien appeler le fermage (*kosaku*) quoique l'expression reste taboue: on parlera d'ententes entre agriculteurs, de

contrats locaux, d'entrepreneurs agricoles, etc. Quels que soient les termes, l'exploitation en faire-valoir indirect va progresser, et avec elle s'affermira cette « agriculture viable » (*jiritsu nôgyô*) que les auteurs de la Loi d'orientation de 1961 avaient cru pouvoir réaliser par l'élargissement des structures de la propriété foncière (l'effort en ce sens est d'ailleurs poursuivi, mais sans illusions).

Viable, du reste, l'agriculture japonaise ne le sera jamais dans un contexte libre-échangiste, sinon dans certaines spécialités. Sauf à dérapier complètement par rapport à l'héritage socio-culturel de la nation, et à compromettre la dynamique d'émancipation qu'ils concrétisent peu à peu vis-à-vis de l'ancien tuteur américain (deux éventualités qui apparaissent plus irréalistes d'année en année, dans la mesure où le Japon réapprécie toujours davantage son identité culturelle, et où il a pris conscience que la sécurité alimentaire est, de toutes, la plus profondément indispensable), les dirigeants japonais ne peuvent que travailler à relever le taux d'autosuffisance nationale. S'ils devront, bien sûr, faire des concessions tactiques aux pressions étrangères, on peut néanmoins prévoir que tous les aménagements internes seront effectués pour assurer cet accomplissement.

Ce n'est donc pas dans un renforcement des complémentarités verticales que semble résider l'avenir des échanges agricoles entre le Japon et ses principaux partenaires - comme ce fut le cas des politiques menées naguère, et comme les États-Unis (entre autres) le souhaitent toujours - mais dans la diversification qualitative à un niveau global relativement stable.