



## AMBASSADE DE FRANCE AU JAPON SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL

Le Ministre conseiller pour les affaires économiques

A Tokyo, le 29 mai 2018

### **Objet : L'emprise de JA sur l'agriculture japonaise**

*L'agriculture japonaise connaît actuellement une situation de crise structurelle. La production agricole est en baisse depuis de nombreuses années et ne représente plus que 1,2% du PIB. La population agricole (3,6% de la population active en 2016) est peu professionnalisée et vieillissante, avec 64% des agriculteurs ayant 65 ans ou plus. Ces caractéristiques contribuent à expliquer le déficit de compétitivité japonais dans le secteur agricole, alors que le Japon importe onze fois plus (58 Mds d'euros) qu'il n'exporte (5 Mds d'euros), avec un taux d'autosuffisance alimentaire estimé par l'OCDE à 40%. Entre 1960 et 2015 la population agricole est passée de 17.65 million à 3.4 million de personnes. Alors que les partis politiques demandent la hausse des revenus des agriculteurs, leurs revenus dépassent déjà la moyenne nationale.*

*Ainsi, le monopole du groupe JA et son emprise sur l'agriculture japonaise est au cœur des préoccupations. Sa puissance économique et financière et ses capacités d'influence politique sont devenues considérables. JA emploie environ 240 000 personnes à travers le pays, et est l'unique représentant des agriculteurs. Consulté systématiquement par le ministère de l'agriculture, de la pêche et des forêts (MAFF) lors de l'élaboration des politiques agricoles. Le système de décision coopératif (un homme, une voix) du groupe confère aux nombreux agriculteurs à temps partiel (généralement retraités ou doubles actifs) un pouvoir important, qui peut expliquer les positions prises en faveur du maintien des petites exploitations face aux initiatives du gouvernement visant à faciliter un remembrement des terres agricoles en exploitations plus grandes et plus compétitives. Au Japon, les fortes barrières douanières ainsi que la faiblesse de l'agriculture maintiennent les denrées alimentaires à des prix particulièrement élevés, dont le riz est l'illustration la plus marquante (5 à 6 fois supérieurs aux prix mondiaux).*

#### **1) JA : une organisation à l'envergure nationale**

L'organisation est présente dans chacune des 47 préfectures nippones et ses bureaux recouvrent l'ensemble du territoire japonais.

Pour fonctionner à une échelle aussi large, JA se structure en trois niveaux :

- Local (villes, village...) : ce sont les bureaux de JA, dont les juridictions ne se recouvrent pas, qui proposent et fournissent l'ensemble des services que JA offre aux agriculteurs et aux particuliers (car les activités d'assurances et de crédit s'adressent aussi aux non agriculteurs): achat de matériel agricole, de produits phytosanitaires et d'engrais, assurances, distributeurs, crédit...
- Préfectoral : des bureaux, chargés de faire la liaison entre les bureaux locaux et les organes nationaux. Ils sont différents en fonction des branches : pour l'assurance, la banque...
- National : les grands bureaux, situés à Tokyo, sont chargés d'effectuer ce qui ne peut être réalisé à l'échelle locale : prêts interbancaires pour Norinchukin, supervision, interlocuteurs du gouvernement, exercice d'influence...

Il existe cinq branches de JA, supervisant chacune une activité différente de l'organisation :

- Zen-noh, qui supervise l'ensemble des activités directement liées à l'achat et à la vente de produits agricoles ;
- Norinchukin, qui détient les activités bancaires ;
- Zenkyoren, qui détient la branche assurance ;
- Zen-chu, l'organe administratif. Jusqu'en 2016, les actions d'audit et de contrôle interne étaient exclusivement poursuivies par Zen chu ;
- D'autres activités : JA possède également des branches dédiées au tourisme, à la presse : JA possède le Japan Agricultural news, premier journal agricole japonais... qui ne représentent toutefois qu'une faible partie des bénéfices de JA.

En comparant les profits et la taille des trois branches de JA, il est possible de se rendre compte du déséquilibre entre la taille et le chiffre d'affaires des trois principales branches.

	Revenu	Chiffre d'affaires	Employés
Zen Noh	6 959	4 694 600	8 000
Norinchukin	411 301	1 359 895	3 600
Zenkyoren	208 980	7 189 194	6 000

Sources : rapports annuels des différentes branches. Valeurs en millions de yens

## 2) L'héritage des politiques agricoles de l'après-guerre

JA<sup>1</sup> a été fondée pendant la Seconde guerre Mondiale, en 1943. Les coopératives mises en place par le gouvernement régissaient chaque aspect de la vie paysanne. La même année a été mise en place la loi « sur les aliments de base », qui forçait les agriculteurs à vendre l'ensemble de leur production de riz à l'Etat (qui se chargeait ensuite de le distribuer aux populations) à travers les coopératives. Celles-ci permettaient donc au gouvernement d'assurer la distribution de produits agricoles conformément à ses besoins. Après la fin de la guerre, en 1947, le gouvernement, confronté aux problèmes liés à la vente au marché noir de riz, remit en place ce système (coopératives et loi sur les aliments de base), après l'avoir aboli en 1945. Le succès de JA s'est d'abord appuyé sur la loi « sur les aliments de base », qui lui a permis de dégager d'importants profits. La loi laissait les fermiers libres de vendre la quantité de riz qu'ils souhaitaient au gouvernement. Ce dernier rachetait le riz à des prix élevés (ce qui constituait de facto des subventions indirectes) ; et le revendait à des distributeurs agréés. Dans les années 60, ce contrôle du marché du riz permit à JA de réaliser 10% de croissance annuelle, le coût de cette subvention déguisée étant répercutée sur le consommateur. Cela a néanmoins entraîné une baisse de la consommation de riz et une augmentation du nombre de cultivateurs de riz<sup>2</sup>, et, jusqu'à l'abrogation de la loi en 1995, le gouvernement japonais avait régulièrement du riz en surplus, qu'il ne parvenait pas à écouler même en l'utilisant comme fourrage. Le marché du riz japonais reste très protégé : même maintenant, les taxes sur le riz importé s'élèvent à 778%. Malgré tout, la consommation de riz décline, et il sera de plus en plus difficile, à l'avenir, de trouver de nouveaux débouchés au Japon. JA s'efforce donc de promouvoir la culture d'autres céréales, après avoir encouragé les agriculteurs à produire du riz pendant 48 ans. JA est aussi le premier vendeur d'intrants, de machines, et de produits phytosanitaires au Japon (dont il contrôle respectivement 70%, 50% et 60% des ventes). Les prix de vente sont aussi relativement élevés, de 20 à 30% plus élevés qu'en Corée du Sud (alors même que les pratiques agricoles des deux pays sont identiques). JA a greffé à ces activités d'achat et de ventes, une activité d'assurance et une activité bancaire. Ces deux activités sont actuellement les moteurs de la rentabilité de JA. L'organisation a bénéficié, jusqu'à la dérégulation du secteur financier en 1979, d'avantages par rapport aux autres banques: les

---

<sup>1</sup> Le groupe ne s'est pas toujours nommé JA mais cet acronyme sera utilisé dans l'ensemble du texte par souci de clarté

<sup>2</sup> Actuellement, 70% des agriculteurs japonais sont des producteurs de riz ; alors même que la céréale ne représente que 20%, en valeur, de la production agricole japonaise.

taux versés sur les comptes en banques pouvaient être 0.1% plus élevés que ceux des concurrents ; l'organisation avait l'autorisation d'effectuer des prêts interbancaires, alors que les autres banques commerciales n'y étaient pas autorisées. Son activité d'assurance bénéficiait des mêmes avantages, accordés par le Ministère des finances (MOF).

### **3) Une organisation politiquement influente**

L'influence de JA sur la politique nipponne est l'une des raisons du long règne du PLD (Parti Liberal Démocratique) à la tête du pays, de 1955 à 1993. En mobilisant ses membres, JA possède une influence importante sur le résultat des élections. Cependant, avec le déclin du nombre d'agriculteurs<sup>3</sup>, JA est confronté à un nouveau problème, garder et élargir sa base de membres. JA favorise donc les agriculteurs à temps partiel qui sont beaucoup plus nombreux que les agriculteurs à temps plein, souvent au détriment de ces derniers.

Par exemple, le gouvernement a fait passer une loi restreignant les subventions à certaines conditions de taille d'exploitation (20 ha d'abord, puis 4 ha sous la pression de JA) ; le raisonnement étant que les exploitations de 20 ha seraient cultivées par des agriculteurs à temps plein ; la réforme se donnait pour but de rendre son attractivité à l'agriculture. Les deux effets de ces changements ont été :

- Les exploitants à mi-temps qui louaient une partie de leurs terres à des exploitants à plein temps ont annulé ces baux pour pouvoir atteindre la taille limite et profiter des subventions
- La même quantité de subventions a dû être répartie sur un nombre beaucoup plus large d'exploitations

Pour finir, la taille minimale pour recevoir les subventions est devenue libre d'être modifiée par chaque municipalité.

A cette population agricole, pour laquelle JA était historiquement conçue, ce sont ajoutés les Japonais attirés par les services financiers attractifs que JA proposait. Cette attractivité étant liée aux avantages que le MOF accordait à JA sur les autres banques, il était facile pour l'organisation de mobiliser ses membres pour défendre sa position privilégiée. L'organisation établit néanmoins une séparation claire entre ses membres : les membres agriculteurs seuls ont le droit de participer aux élections au sein de JA pour élire le président d'une coopérative locale. Les autres membres, qui ne sont pas agriculteurs, ont globalement accès aux mêmes services. Malgré les problèmes à moyen terme posés par le vieillissement de la population agricole, JA garde une influence politique considérable. Récemment, la coopérative a réuni plus de 10 millions de signatures d'opposants au TPP ; et le LPD, poussant la ratification du traité, s'est vu infliger une défaite cuisante dans le Tohoku, en y perdant 5 de ses 6 sièges.

### **4) La réforme des coopératives agricoles, composante essentielle de la 3<sup>ème</sup> flèche des Abenomics**

En 2015, le Premier ministre Abe a annoncé une réforme touchant la structure de JA, et particulièrement son organe directeur JA-Zenchu. Le statut juridique de JA-Zenchu serait d'abord normalisé : JA-Zenchu, qui est aujourd'hui une « entreprise spéciale » (« Special Civilian Corporate Body »), deviendrait une association de droit commun (« General Incorporated Association »), ce qui aurait pour conséquence la suppression de son régime fiscal particulièrement avantageux. Elle se verrait d'autre part retirer son monopole de contrôle financier et d'audit comptable des coopératives agricoles, qui lui confère un pouvoir équivalent à une tutelle. La branche « audit » de JA-Zenchu serait désormais transformée en un organisme d'audit indépendant (« Certified Public Accountant ») et les coopératives agricoles pourraient avoir recours à des organismes extérieurs pour le contrôle de leurs comptes.

Cette réforme agricole est une priorité de la 3<sup>ème</sup> flèche des Abenomics, qui a pour ambition d'augmenter la compétitivité de l'économie au moyen de réformes structurelles. La volonté d'affaiblir le contrôle exercé par JA sur le secteur agricole japonais correspond à un double objectif, interne et externe. L'objectif premier de cette réforme est de garantir une plus grande autonomie des petites coopératives, ce qui permettrait d'accroître leur productivité, en redynamisant ainsi l'agriculture japonaise et en augmentant à terme le revenu des agriculteurs.

---

<sup>3</sup> Voir le tableau ci-dessous

Cette mesure est par ailleurs destinée à améliorer la compétitivité japonaise en matière agricole, dans le cadre de traités de libre échange, tels que l'Accord de Partenariat Economique UE-Japon, qui entrera en vigueur en 2019. Le groupe JA est très réservé vis-à-vis de ces accords qui remettent en cause directement la protection dont l'agriculture japonaise bénéficie.

#### **5) Une réforme aux ambitions limitées qui ne remettra pas en cause la position de JA**

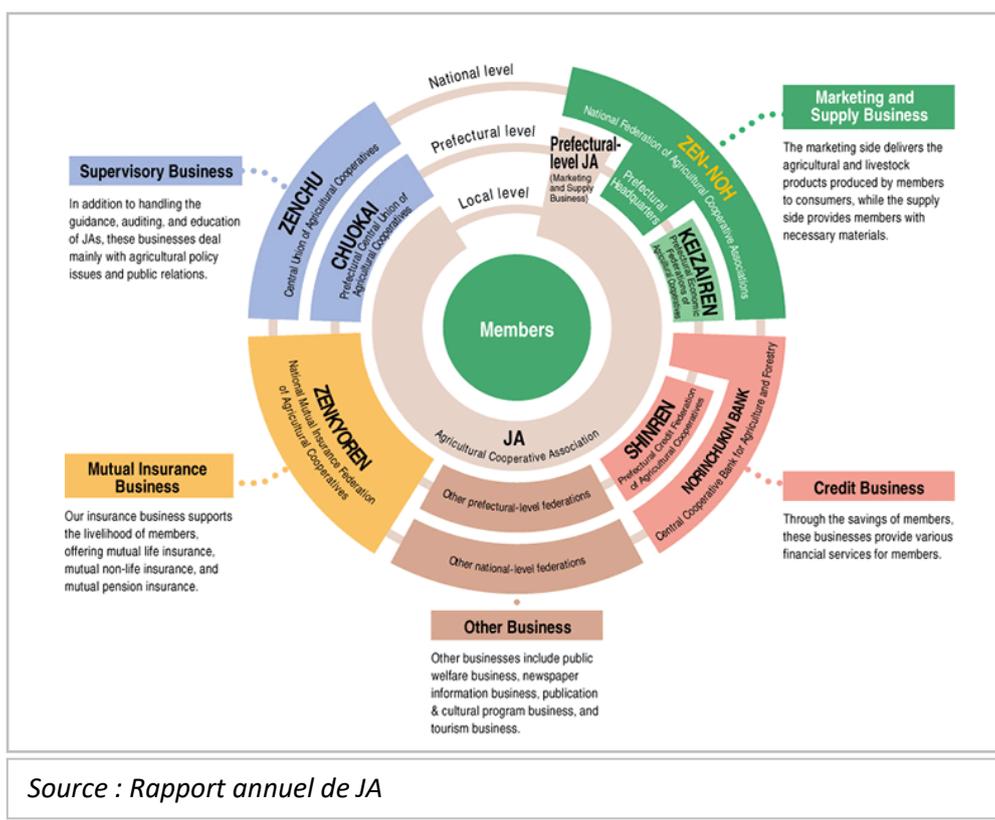
La réforme actuellement initiée de JA ne semble pas en mesure d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le gouvernement en matière de redynamisation de l'agriculture japonaise, en raison de son ampleur limitée et des incertitudes autour de sa mise en œuvre. Le gouvernement a choisi de ne pas revenir sur la mission de coordination des politiques agricoles de JA-Zenchu, toujours chargé de la coordination des coopératives agricoles ; ni sur sa gouvernance, actuellement dominée par les agriculteurs à temps partiel qui n'ont pas intérêt à des réformes de compétitivité. Un projet de réforme de la composition de JA proposé par un rapport de 2013 du sous-comité sur l'agriculture du Conseil pour la compétitivité industrielle, qui aurait abouti à restreindre les droits des agriculteurs à temps partiel représentant la moitié des membres votants de JA, n'a pas été retenu. En outre, aucune des mesures annoncées n'est susceptible de remettre en cause le statut dominant de JA dans l'agriculture japonaise. JA-Zennoh, la branche « services financiers » du groupe, n'est pas concernée par la réforme, or c'est de cette activité que JA tire sa puissance financière.

Ces mesures laissent également à penser que la réforme aura peu d'impact sur la compétitivité agricole. Le vote des différentes lois est prévu pour cette session, mais en admettant qu'il ait lieu, il sera difficile car les « Norinzoku » devraient s'opposer à des pans de la réforme ou tenter de reporter le vote. Les porte-voix des organisations agricoles, menés par M. Taku ETO, Président du comité agricole du PLD à la Diète, ont argumenté par le passé que réformer JA signifiait s'en prendre directement aux agriculteurs, qui disposeraient en JA d'une organisation à même de protéger leurs intérêts.

\*  
\* \*

La réforme de JA poursuit deux objectifs : en interne, répondre aux demandes de réformes structurelles de la part des populations urbaines et des industries japonaises ; en externe, rassurer les partenaires internationaux de négociation du Japon sur sa volonté d'ouvrir et d'internationaliser son agriculture, à un moment où le pays s'engage dans l'ouverture au commerce international. La réforme de JA, qui se résume à des ajustements structurels du champ d'activité de JA-Zenchu, ne parviendra pas à redynamiser l'agriculture japonaise, en raison de son ampleur très limitée. JA ne voit pas son rôle dominant dans l'agriculture japonaise remis en cause et il n'y aura pas d'impact sur la compétitivité du secteur agricole.

## Annexe 1 : structure de JA

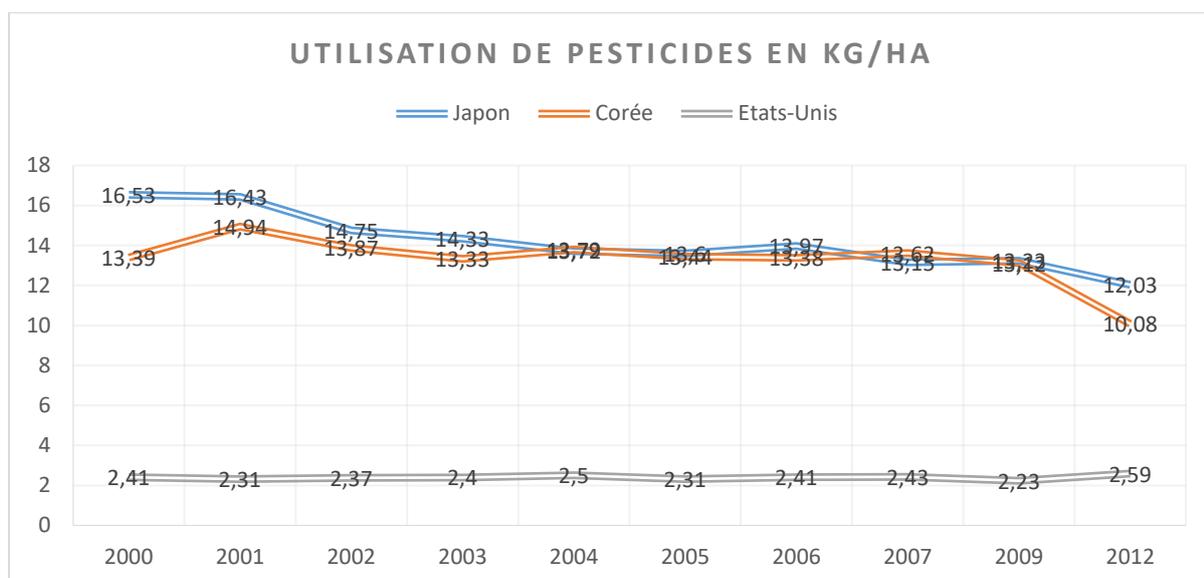


## Annexe 2 : population agricole Japonaise

Year	Commercial farm households (1,000)			
	Total	Full-time	Part-time	
			Mainly farming	Mainly other job
1995	2,651	428	498	1,725
2000	2,337	426	350	1,561
2005	1,963	443	308	1,212
2010	1,631	451	225	955
2015	1,330	443	165	722

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

### Annexe 3 : utilisation de pesticides au Japon



Source : FAO