

# POUR UNE APPROCHE SOCIO-HISTORIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE PATRIMONIALE DANS LE JAPON D'APRÈS-GUERRE

Ioan TRIFU

Université Goethe (Francfort-sur-le-Main)

Marquant un tournant dans l'histoire politique de la protection patrimoniale au Japon, la *Loi sur la Protection des Biens Culturels* (LPBC ; *bunkazai hogo hō*) est adoptée en 1950 dans un contexte d'inquiétudes majeures sur l'état du patrimoine culturel dans ces premières années de l'après-guerre. Au cours des décennies suivantes, les politiques patrimoniales japonaises vont évoluer au fil des révisions de la loi de 1950, pivot central de l'action publique en ce domaine. Depuis le début des années 1990 cependant, elles font face au Japon à une double pression venue à la fois d'en haut, avec la mondialisation du patrimoine favorisée par l'Unesco, et d'en bas, avec la décentralisation et les besoins de revitalisation des territoires. Comment comprendre alors les trajectoires prises par les politiques patrimoniales japonaises depuis 1945 ? Cette recherche<sup>343</sup> propose une perspective plus analytique, en effectuant un détour vers le rôle des facteurs institutionnels. Elle s'attache en particulier à comprendre comment l'action publique patrimoniale, construite autour de la LPBC, à évoluer depuis 1945 à travers l'analyse de la coexistence et des frictions entre les phénomènes de « dépendance au chemin emprunté » qui caractérisent encore souvent les politiques publiques nationales au Japon et les défis grandissants lancés par l'émergence de nouvelles formes de gouvernance du patrimoine.

Divisé en trois parties, ce travail commencera d'abord par poser quelques jalons théoriques et historiques avant d'entamer une brève analyse du système d'après-guerre et d'étudier comment celui-ci est devenu l'objet d'un processus graduel de changements transformatifs.

---

<sup>343</sup> L'auteur souhaite remercier la Fondation Volkswagen dont le programme Key issues for Academia and Society a financé cette recherche dans le cadre du projet Protecting the Weak: Entangled processes of framing, mobilization and institutionalization in East Asia (AZ 87 382) à l'université Goethe de Francfort-sur-le-Main.

### **Poser les jalons d'une approche renouvelée du patrimoine culturel**

#### **- Quelques bases théoriques**

Axe majeur des politiques culturelles, le patrimoine constitue un domaine d'intervention non seulement pour l'État mais également pour les collectivités territoriales, les citoyens et de plus en plus, les organisations internationales. En ce sens, il paraît donc opportun de s'interroger sur les évolutions de l'action publique patrimoniale en mobilisant les avancées conceptuelles de la science politique et notamment un des courants les plus dynamiques dans l'étude des politiques publiques, le néo-institutionnalisme historique (NIH). Issue du renouveau d'intérêt pour les institutions, formelles et informelles, cette approche s'attache à comprendre comment les institutions façonnent dans la durée l'action politique, en influençant à la fois la manifestation des intérêts des différents acteurs du jeu politique et les multiples configurations et relations de pouvoir dans lesquelles ces derniers sont insérés.

Préoccupés initialement par la question de l'inertie institutionnelle, les premiers travaux de ce courant ont dessiné l'image de politiques publiques oscillant entre longues périodes de stabilité institutionnelle, une « dépendance au chemin emprunté », et de courtes périodes de changements radicaux, les « tournants critiques », provoquées le plus souvent par un choc exogène au système. En affinant l'exercice analytique, l'attention du NIH se porte maintenant sur la pluralité des formes de transformations institutionnelles, afin d'intégrer des changements plus graduels et endogènes. Ces recherches mettent l'accent sur les phénomènes de contestation et les enjeux de pouvoir qui entourent les institutions, que ce soient pour assurer le statu quo ou pour le contester. (MAHONEY et THELEN 2010 : 7, 15-16).

Ces dernières évolutions du NIH le rapprochent du courant français de la socio-histoire de l'action publique qui vise à comprendre les évolutions et transformations des politiques publiques sur le long terme, en combinant les apports conceptuels des sciences sociales avec la rigueur méthodologique de la recherche historique. Il s'agit ici d'éviter les travers de la téléologie, sans pour autant renoncer aux ambitions analytiques (PAYRE et POLLET 2013 : 37-42).

### - Les bases historiques : l'avant 1945

La politique japonaise moderne du patrimoine prend naissance au début de l'ère Meiji (1868-1912) lorsque de larges pans de ce patrimoine deviennent victime des bouleversements rapides que connaît alors le pays (NISHIYAMA 2015 : 80-81). Les autorités réagirent à ces menaces dès 1871, avec la *Proclamation pour la conservation des antiquités* (*Koki kyūbutsu hozon kata*) qui met en œuvre un inventaire des objets artistiques et culturels appartenant aux établissements religieux. Ce n'est pour autant qu'en 1897 que le gouvernement décide de promulguer la première véritable loi sur le patrimoine culturel au Japon. La *Loi de conservation des anciens sanctuaires et temples* (*Koshaji hozon hō*) introduit en particulier le terme de « trésor national » (*kokuhō*) pour désigner des biens à l'importance artistique et historique exceptionnelle pour le pays mais encore restreint aux objets des établissements religieux (BOURDIER 1993 : 93).

En 1919, la *Loi de conservation des sites historiques*, des lieux célèbres et monuments naturels (*Shiseki meishō tennen kinenbutsu hozon hō*) apporte une reconnaissance officielle à des sites de plus en plus menacés par les importants développements territoriaux de l'époque (AKAGAWA 2014 : 50). Il faut attendre cependant 1929 pour qu'une nouvelle législation ne vienne remplacer la loi de 1897. La *Loi de conservation des trésors nationaux* (*Kokuhō hozon hō*) étend les mesures de conservation à tous les biens ayant une haute valeur historique reconnue, qu'ils appartiennent à l'État, aux collectivités locales ou aux simples citoyens (AAC 2001 : 8-9). En 1933, inquiet des ventes toujours croissantes vers l'étranger, le gouvernement décide de légiférer une nouvelle fois pour contrôler un plus grand nombre d'objets avec la *Loi de conservation des objets d'art importants* (*Jūyō bijutsuhin tō no hozon ni kansuru hōritsu*). Ces trois lois vont constituer l'armature centrale de la politique de conservation du patrimoine jusqu'en 1950.

### **Construction et stabilisation du système d'après-guerre**

#### - Un tournant institutionnel critique

Réaction aux défaillances de l'immédiat après-guerre, la loi du patrimoine de 1950, la LPBC, témoigne de nouvelles ambitions culturelles mais elle reflète aussi les années d'échanges entre le côté japonais et les autorités américaines d'Occupation (TRIFU 2017). Si la LPBC s'appuie en partie sur des catégories posées avant-guerre, l'ensemble du patrimoine est regroupé sous le terme unique de « biens culturels » (*bunkazai*). La nouvelle loi marque de même le

passage d'un système préoccupé par la « conservation » (*hozon*) à un système centré sur la « protection » (*hogo*), indiquant ainsi une ouverture en direction de « l'utilisation » (*katsuyō*) des biens culturels pour le bénéfice de toute la population (AKAGAWA 2014 : 50-51). Autre changement majeur, le patrimoine « immatériel » est reconnu pour la première fois dans une législation nationale, avec la création d'une catégorie de « biens culturels immatériels » (*mukei.bunkazai*).

Sous l'impulsion américaine, la politique patrimoniale japonaise prend une tournure à la fois plus restrictive pour les pouvoirs publics, la loi réaffirmant l'obligation de respecter le droit de propriété, et plus élitaire à travers une stricte resélection des trésors nationaux (TRIFU 2017). La révision de la LPBC de 1954 amorce plus fortement encore le mouvement vers un système restreint, hiérarchique et valorisant l'excellence. Sur le modèle existant pour les biens culturels matériels (*yūkei.bunkazai*), elle introduit un mécanisme de désignation de biens culturels immatériels importants, dont les détenteurs vont bientôt être communément qualifiés de « trésors nationaux vivants » (*ningen kokuhō* ; AIKAWA-FAURE 2014 : 47-48). La réforme étend la protection nationale, par exemple vers le patrimoine folklorique. Surtout, elle renforce le rôle des collectivités locales. La LPBC avait déjà en 1950 attribué des compétences aux échelons locaux en rupture avec le système entièrement centralisé d'avant-guerre. À partir de 1954, l'État encourage les collectivités à adopter leurs propres ordonnances, entraînant ainsi l'émergence d'un système à trois échelons (national, départemental, municipal) pour la protection des biens culturels (NISHIYAMA 2015 : 83-84).

Cette phase de réformes présente tous les aspects fondamentaux d'un « tournant critique », au sens du NIH. La défaite et l'occupation du Japon ont constitué des chocs exogènes, créateurs de conditions structurales dans lesquelles des transformations institutionnelles radicales ont vu le jour. Si les antécédents d'avant-guerre influencent la définition de la nouvelle politique du patrimoine, comme le montre la persistance de certaines catégories, les multiples changements institutionnels des années 1945-1955 produisent des conséquences à long terme pour l'action publique patrimoniale : une approche gouvernementale restreinte par l'État, et le recours contrôlé à une pluralité d'acteurs non-étatiques (notamment les collectivités locales) pour compenser malaisément les choix sélectifs des autorités centrales.

- Quand le changement est atténué

À partir de la fin de la décennie 1950, le Japon s'engage dans un processus de forte croissance économique et de mutations décisives. Les conséquences pour le patrimoine sont multiples et profondes. Si l'amélioration des conditions de vie est vue favorablement par beaucoup, la détérioration de l'environnement et des paysages historiques provoque également des inquiétudes et des mécontentements. Au début des années 1960 à Kamakura, Kyōto et à Nara, des mobilisations inédites d'habitants parviennent à freiner un développement urbain effréné et conduisent l'État à légiférer. La *Loi spéciale pour la conservation des anciennes capitales (Koto hozon hō)* de 1966 introduit l'idée de protection d'une zone étendue du territoire, et non plus uniquement du seul bien culturel, mais elle ne concerne encore que le petit nombre des anciennes capitales (KAKIUCHI 2014 : 5).

Un dispositif applicable à l'ensemble du pays ne voit le jour qu'en 1975 avec une révision de la LPBC. Inspirée de la loi de 1966 et d'initiatives locales (notamment à Kanazawa), la réforme permet la désignation de quartiers historiques en « zone importante de conservation de bâtiments traditionnels » (*jūyō dentōteki kenzōbutsugun hozon chiku* ; INADA 2015 : 32). Pour autant, le nombre de ces zones demeure très faible avec une progression de seulement deux ou trois sélections en moyenne par an<sup>344</sup>. Cette approche s'explique par plusieurs raisons qui reflètent la dépendance du système patrimonial japonais au chemin institutionnel décidé dans les années 1950 : privilégier une petite élite de biens culturels, garantir la maîtrise du coût financier et respecter les droits de propriété.

Cette dépendance résulte au final de la pérennité d'une asymétrie de pouvoir entre les différentes parties prenantes de l'action publique patrimoniale au Japon. Le conservatisme et la faiblesse institutionnelle de l'administration du patrimoine, les objectifs des autres ministères et les intérêts économiques ont ainsi prévalu pour limiter la portée du changement institutionnel et ses conséquences nationales. Créée en 1968, l'agence des Affaires culturelles (Bunka.chō) continue d'être en position d'infériorité, en n'étant qu'une simple agence attachée au ministère de l'Éducation, et non un ministère à part entière. De même, les quelques tentatives locales et nationales pour bénéficier des apports d'un tourisme naissant ne modifient pas en profondeur l'administration patrimoniale. Malgré

---

<sup>344</sup> 110 zones au total en 2016 (AAC 2016 : 47).

les réactions citoyennes, les promesses de démocratisation ne se concrétisent guère. La politique du patrimoine produit des retours positifs pour les principaux acteurs du système et se trouve consolider dans ses orientations restrictives antérieures.

### **Une action publique patrimoniale en mutation**

Au cours des vingt-cinq dernières années, l'action publique patrimoniale au Japon connaît pourtant un changement graduel, constant et aux résultats transformatifs à la faveur d'une double évolution : une mutation majeure du contexte institutionnel avec l'apparition d'une nouvelle forme de gouvernance, et une accumulation de modifications apportées à la politique nationale du patrimoine qui altère progressivement la nature même de celle-ci.

#### **- Émergence d'une gouvernance multi-niveaux**

À l'échelle mondiale, l'une des principales évolutions des récentes décennies est le rôle de plus en plus marqué de l'Unesco, en particulier à travers le « patrimoine mondial de l'humanité » dont la convention fondatrice date de 1972 mais que le Japon ne ratifie qu'en 1992. Si les premiers sites japonais inscrits au patrimoine mondial sont à la fois des symboles manifestes du pays et des biens culturels dûment reconnus (tel le Hōryū-ji en 1993), il apparaît depuis lors qu'un nombre croissant de sites ne devienne l'objet d'une protection nationale qu'à la faveur d'une possible reconnaissance par l'Unesco, en commençant par le Mémorial de la Paix d'Hiroshima désigné « site historique » en juin 1995, un an seulement avant son inscription sur la liste de l'Unesco. Cette influence se retrouve aussi pour le patrimoine immatériel où le Japon a été décisif dans l'adoption d'une convention internationale par l'Unesco en 2003. La reconnaissance des traditions culinaires japonaises par l'Unesco en 2013 rompt ainsi avec les pratiques institutionnelles en vigueur au Japon à au moins deux niveaux : le projet a été porté par le ministère de l'Agriculture, et non l'agence des Affaires culturelles ; et bien que reconnue par l'Unesco, la cuisine japonaise n'est toujours pas désignée comme bien culturel au niveau national (KISO 2015 : 166-168).

La redéfinition de la gouvernance patrimoniale au Japon passe par les liens croissants tissés entre l'international, le national et le local, avec le renforcement manifeste du rôle des gouvernements infranationaux dans ce domaine. La stagnation économique du pays et les difficultés budgétaires chroniques ont amené ces derniers à

accorder une meilleure place au patrimoine qui apparaît aujourd'hui comme une ressource précieuse pour revitaliser les territoires<sup>345</sup>. Dans le même temps, l'essor du patrimoine mondial de l'Unesco produit également ces effets, les espoirs de retombées financières attirant toujours plus de collectivités locales<sup>346</sup>. Les autorités nationales ont aussi œuvré en faveur d'une décentralisation accrue de la protection du patrimoine (INADA 2015 : 25). La LPBC est révisée en ce sens en 1999 (KAWAMURA *et al.* 2002 : 70-71). Les initiatives locales sont encouragées avec, par exemple, la *Loi pour les machizukuri historiques* de 2008 qui confère un rôle central aux municipalités. Enfin, le programme « Patrimoine Japon » (*Nihon isan*), inspiré des évolutions du patrimoine mondial, est lancé en 2015 dans le but de développer le tourisme patrimonial (KISO 2015 : 175-177).

#### - L'évolution des politiques nationales

En dépit de l'étendue des changements dans la gouvernance du patrimoine au Japon depuis le début des années 1990, le système national de protection des biens culturels reste encore largement défini par la LPBC. Si cela atteste que les mutations en cours ne prennent pas la forme d'un « tournant critique », tel qu'a connu le Japon dans l'immédiat après-guerre, elles n'en ont pas moins, selon le NIH, des conséquences politiques majeures (MAHONEY et THELEN 2010 : 2-3).

On assiste en effet à une accumulation graduelle de changements institutionnels qui indique une transformation plus en profondeur de l'action publique patrimoniale au Japon. Car c'est une LPBC régulièrement modifiée qui régit aujourd'hui le système japonais. La révision de 1996 instaure un système d'enregistrement (*tōroku*) des biens culturels qui vient compléter le classement (*shitei*), permettant un élargissement du champ des biens couverts (INADA 2015 : 52). Les révisions suivantes illustrent les effets croissants de la gouvernance multi-niveaux avec en 1999, une plus grande décentralisation et en 2004, l'introduction de la catégorie des « paysages culturels » (*bunkateki keikan*) inspirée par l'Unesco. Ces modifications accompagnent une nouvelle orientation générale de la politique nationale du patrimoine. Cette dernière se distingue par une attention plus forte au cadre de vie des communautés et à l'« utilisation » du patrimoine (*Idem* 34). La *Loi sur les paysages*

---

<sup>345</sup> Entretien avec Kakiuchi Emiko, avril 2015.

<sup>346</sup> Entretien avec Kiso Isao, octobre 2015.

(*keikan hō* ; 2004), la *Loi sur les machizukuri historiques* ou encore le programme « Patrimoine Japon » participent de ces tendances.

Si la dépendance au chemin institutionnel emprunté depuis 1950 se manifeste par la survie du système de protection des biens culturels (défendu par l'agence des Affaires culturelles), l'accroissement de changements institutionnels de différentes natures et à différents niveaux ébranle la position centrale de l'État dans la hiérarchie de l'action publique patrimoniale et étend le domaine d'application de cette action publique au-delà du seul système des biens culturels.

### Conclusion

Le système d'après-guerre de protection du patrimoine est né au Japon du « tournant critique » de 1945-55, qui voit le vote de la LPBC en 1950 et sa première révision en 1954. Les réformes de ces années ont installé la politique du patrimoine dans un chemin institutionnel particulier qui exerce encore aujourd'hui ces effets. Malgré des mobilisations populaires et des initiatives locales, la force de la dépendance au chemin institutionnel a atténué la portée des évolutions nationales dans les années 1960-1980, stoppant la démocratisation. Sans rupture radicale, l'accumulation de changements incrémentaux depuis le début des années 1990 provoque néanmoins une transformation profonde de l'action publique patrimoniale au Japon dans un contexte d'émergence d'une gouvernance multi-niveaux où les acteurs supra- et infra-nationaux jouent un rôle grandissant.

Brièvement avancée dans ce travail, la piste institutionnelle n'enferme pas la politique japonaise du patrimoine dans un déterminisme ou un formalisme légal réducteur. Au contraire, elle veut être une ouverture analytique vers une réflexion empiriquement et théoriquement plus ambitieuse sur la question du patrimoine au Japon, abordée dans des perspectives à la fois socio-historiques et pluridimensionnelles.

### Bibliographie

AAC (AGENCE DES AFFAIRES CULTURELLES). *Bunkazai hogo hō gojū nen shi* [Les cinquante ans de la loi pour la protection des biens culturels]. Tōkyō, Gyōsei, 2001.

AAC (AGENCE DES AFFAIRES CULTURELLES). *Heisei 28 nendo wagakuni no bunka seisaku* [Politique culturelle du Japon, année fiscale 2016]. Tōkyō, Bunka.chō, 2016.

AIKAWA-FAURE, Noriko. « Excellence and Authenticity: "Living National (Human) Treasures" in Japan and Korea. » *International Journal of Intangible Heritage*, 9, 2014 : 37-51.



AKAGAWA, Natsuko. *Heritage Conservation and Japan's Cultural Diplomacy: Heritage, National Identity and National Interest*. Londres, Routledge, 2014.

BOURDIER, Marc. « Le mythe et l'industrie ou la protection du patrimoine culturel au Japon. » *Genèses*, 11-1, 1993 : 82-110.

INADA, Takashi. « L'évolution de la protection du patrimoine au Japon depuis 1950 : sa place dans la construction des identités régionales. » *Ebisu*, 52, 2015 : 21-46.

KAKIUCHI, Emiko. « Cultural Heritage Protection System in Japan: Current Issues and Prospects for the Future. » *GRIPS Discussion Paper*, 14-10, 2014.

KAWAMURA, Tsuneaki ; NEKI, Akira ; WADA, Katsuhiko. *Bunkazai seisaku gairon : Bunka isan hogo no arata na tenkai ni mukete* [Un aperçu de la politique des biens culturels : vers un nouveau développement de la protection du patrimoine culturel]. Tōkyō, Tōkai daigaku shuppankai, 2002.

KISO, Isao. *Sekai isan bijunesu* [Le business du patrimoine mondial]. Tōkyō, Shōgakukan shinsho, 2015.

MAHONEY, James et THELEN, Kathleen. « A Theory of Gradual Institutional Change. » In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, sous la direction de James MAHONEY et Kathleen THELEN. Cambridge, Cambridge University Press, 2010 : 1-37.

NISHIYAMA, Noriaki. « Heritage Management in Present-day Japan. » In *The SAGE Handbook of Modern Japanese Studies*, sous la direction de BABB James. Londres, SAGE, 2015 : 80-98.

PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, La Découverte, 2013.

TRIFU, Ioan. « Reform in Late Occupation Japan: The 1950 Law for the Protection of Cultural Properties. » *Journal of Japanese Law*, 43, 2017 : 205-230.