

PROGRAMME CORÉE SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

Octobre 2023

Évolution des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes aux catastrophes naturelles au Japon Quel enseignement pour la Corée du Sud ?

Jean-François Heimbürger



FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Jean-François Heimburger est chercheur associé au CRESAT (Centre de recherche sur les économies, les sociétés, les arts et les techniques), laboratoire de l'Université de Haute-Alsace. Historien et géographe diplômé des universités de Haute-Alsace et de Picardie Jules-Verne, ses travaux portent principalement sur la prévention et la gestion des crises et des catastrophes au Japon. Il est l'auteur de l'ouvrage *Le Japon face aux catastrophes naturelles* (ISTE Éditions, 2018).

Le Programme Corée sur la sécurité et la diplomatie vise à permettre une meilleure compréhension des principaux enjeux dans la péninsule coréenne à travers l'organisation de conférences, la publication d'entretiens et d'articles. Ce programme ne se limite pas aux seules relations intercoréennes et entend aborder plus largement la Corée du Sud comme une puissance globale sur la scène internationale.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Introduction

Le 26 juillet 1985, vers 17 heures, un glissement de terrain de grande envergure s'est soudainement produit sur le versant sud-est de la montagne Jizuki-yama, au nord de la ville de Nagano, alors qu'il faisait beau temps et qu'aucune pluie n'était tombée depuis plusieurs jours¹. La masse de terre a touché un grand ensemble d'habitations collectives, y endommageant plusieurs dizaines de logements, mais également un établissement pour personnes âgées, où vingt-six morts ont été recensés. Le 31 juillet 1986, huit pensionnaires ont été brûlés vifs dans l'incendie d'un établissement pour personnes atteintes de déficience mentale.

C'est en commençant par rappeler ces deux événements que l'Agence du territoire national, dans son *Livre blanc sur la prévention des catastrophes* de 1987, a traité pour la première fois de la question des « personnes fragiles face aux catastrophes » (*saigai-jakusha*)², terme ayant fait son apparition dans un article du quotidien *Asahi Shimbun* en août 1986³.

Depuis ces années 1980, de nombreuses autres catastrophes naturelles ont eu lieu. Désormais, tandis que des aléas sismiques majeurs sont attendus⁴, que les phénomènes météorologiques s'intensifient avec le changement climatique et que l'exposition des habitants devrait se renforcer dans les prochaines décennies⁵, l'enjeu consiste à agir sur les vulnérabilités, y compris humaines, pour limiter les catastrophes à venir. Après la caractérisation de ces personnes fragiles et un focus sur les personnes âgées, il est ainsi proposé d'étudier les mesures de prévention qui ont été prises au fil des événements et celles qui seront à développer à l'avenir afin de réduire efficacement leur vulnérabilité, et ainsi les prochaines catastrophes.

I. Définition et évolution des termes

Les livres blancs sur la prévention des catastrophes à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ont donné une définition précise des « personnes vulnérables aux catastrophes » en quatre points. Dans l'édition de 1987⁶, il s'agit des personnes : « ① qui ne sont pas capables ou qui ont du mal à pressentir l'imminence d'un danger les menaçant ; ② qui, même si elles perçoivent un danger imminent les menaçant, ne sont pas capables ou ont des difficultés à en faire part à des secours ; ③ qui ne sont pas capables ou qui ont du mal à recevoir des informations les informant d'un danger ; ④ qui, même si elles reçoivent des informations les informant d'un danger, ne sont pas capables ou ont des difficultés à agir. » Dans l'édition de 1991⁷, la définition évolue sur deux des quatre points. Il s'agit des personnes : « ② qui, même si elles perçoivent un danger imminent les menaçant, ne sont pas capables ou ont des difficultés à agir de façon appropriée » ; « ④ qui, même si elles reçoivent des informations les informant d'un danger, ne sont pas capables ou ont des difficultés à agir de façon appropriée. »

En s'appuyant sur ces définitions, il est possible de caractériser plus concrètement les personnes vulnérables : personnes âgées physiquement et/ou mentalement affaiblies ; personnes atteintes d'un handicap physique et/ou mental ; nourrissons et jeunes enfants ; personnes blessées ou malades, y compris les patients dans les hôpitaux ; femmes enceintes ou ayant accouché depuis moins d'un an ; personnes atteintes de maladies difficilement curables ; personnes en retrait social, telles que les sans domicile fixe et les reclus à

¹ Hayashi Setsuo, *Shamenhōkai, jisuberi, dosekiryū ni yoru doshasaigai no hassei kōzō* (Mécanisme d'apparition de catastrophes sédimentaires causées par des écroulements de pente, glissements de terrain et coulées de débris), Tōkyō-Chiyoda, Gihōdō Shuppan, 2021, 276 p., p. 184-186.

² Agence du territoire national, *Shōwa 62-nenban bōsai hakusho* (Livre blanc de 1987 sur la prévention des catastrophes), Tōkyō-Minato, Ōkurashō insatsu-kyoku, 1987, 395 p., p. 27-31.

³ Tatsuki Shigeo, « Saigaiji no yōhairiyosha e no taisaku wa 30-nen ijō ni watari, naze mitate o ayamatte kita no ka? » (Pourquoi a-t-on fait erreur pendant plus de trente ans dans les mesures pour les personnes nécessitant de l'attention en période de catastrophe ?), *21-seiki Hyōgo* 21, vol. 28, 2020, p. 21-38.

⁴ Jean-François Heimburger, « Les catastrophes colossales au Japon – Comment limiter le risque de déclin national ? », *Futuribles*, n° 456, septembre-octobre 2023, p. 79-92.

⁵ Ministère du territoire, « Todōfuken-betsu no saigai risuku eria ni kyojū suru jinkō ni tsuite » (À propos de la population résidant dans les zones à risque de catastrophes par département), 2020, p. 6.

⁶ Agence du territoire national, *Shōwa 62-nenban bōsai hakusho*, op. cit.

⁷ Agence du territoire national, *Heisei 3-nenban bōsai hakusho* (Livre blanc de 1991 sur la prévention des catastrophes), Tōkyō-Minato, Ōkurashō insatsu-kyoku, 1991, 469 p., p. 123.

Évolution des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes aux catastrophes naturelles au Japon

domicile ; personnes sans ou avec peu de connaissances sur les catastrophes et les mesures de prévention ; étrangers ne maîtrisant pas le japonais, qui ont des difficultés à comprendre ou à donner des informations et qui connaissent peu la géographie du Japon et les risques de catastrophes ; voyageurs en déplacement dans des lieux qu'ils ne connaissent pas.

Si le terme « personne vulnérable aux catastrophes » continue d'être employé de nos jours, son image négative explique sans doute l'apparition après les pluies diluviennes de 2004 dans les départements de Niigata et Fukushima du terme « personne nécessitant une assistance lors de catastrophes » (*saigaiji yōengosha*)⁸. Deux autres termes, « personne nécessitant de l'attention lors de catastrophes » (*saigaiji yōhairiyosha*) et « personne ayant besoin d'aide pour évacuer » (*hinan kōdō yōshien-sha*), créés au milieu des années 2000, sont plus largement utilisés depuis la révision de la loi fondamentale sur les mesures face aux catastrophes après le séisme et le tsunami du 11 mars 2011, en particulier dans l'administration, le premier correspondant à ce qu'avaient formulé les personnes handicapées qui avaient été touchées par la grande catastrophe sismique de Hanshin-Awaji du 17 janvier 1995⁹.

Quel que soit le terme employé, ces personnes vulnérables sont en général davantage confrontées à des difficultés en cas de catastrophes et leur taux de mortalité est plus élevé. Lors de la grande catastrophe sismique du 17 janvier 1995, dans la ville de Kōbe, le taux de mortalité des étrangers (0,34 %) était plus important que celui des citoyens japonais (0,25 %)¹⁰. Quelques années plus tard, lors de la grande catastrophe sismique du 11 mars 2011, dans les départements d'Iwate, Miyagi et Fukushima, le taux de mortalité des personnes handicapées (1,43 %) était le double du taux de mortalité de toute la population (0,78 %)¹¹.

2. Focus sur les personnes âgées

Le Japon, où le taux de vieillissement a commencé à augmenter dans les années 1950, est devenu une société vieillissante en 1970, lorsque la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus a atteint 7 % de la population totale, avant d'évoluer en société âgée (14 %) en 1993, en société super-âgée (21 %) en 2007, puis en société hyper-âgée (28 %) en 2018 (**figure 1**)¹². Le taux de vieillissement de la population japonaise, dont la hausse est principalement et globalement due à la baisse du taux de natalité dans un premier temps puis à la baisse du taux de mortalité, se maintient au plus haut niveau mondial depuis le début du 21^e siècle¹³.

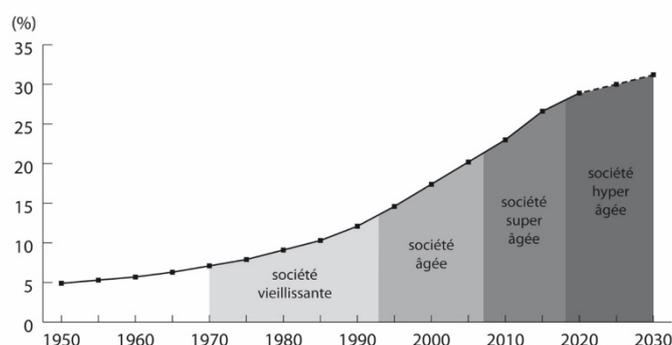


Figure 1. Évolution de la part des personnes âgées (65 ans et plus) dans la population japonaise.

⁸ Nyōmura Yō, « Heisei 16 nen Niigata-Fukushima gō » (Les pluies diluviennes de 2004 à Niigata et Fukushima), dans Nitta Takashi (dir.), *Kishō saigai no jiten* (Encyclopédie des catastrophes météorologiques), Tōkyō-Shinjuku, Asakura Shoten, 2015, 408 p., p. 108-110.

⁹ Tatsuki Shigeo, « Saigaiji no yōhairiyosha e no taisaku wa 30-nen ijō ni watari... », *op. cit.*

¹⁰ Calcul réalisé d'après les données publiées dans Centre d'information sismique pour les étrangers, *Hanshin daishinsai to gaikokujin* (Grande catastrophe sismique de Hanshin et étrangers), Tōkyō-Chiyoda, Akashi Shoten, 1996, 210 p., p. 74-75.

¹¹ NHK, « Higashinohon daishinsai de higai ni atta shōgaishasū », (Nombre de personnes handicapées victimes lors de la grande catastrophe sismique de l'Est du Japon), 5 septembre 2012.

¹² Bureau du Cabinet, *Reiwa 5-nenban kōrei shakai hakusho* (Livre blanc sur la société âgée 2023), 2023.

¹³ Tahara Yūko, « Shōshika-kōreika » (Dénatalité et vieillissement), dans Kōeki shadan hōjin Nihon chiri gakkai (Association des géographes japonais), *Chirigaku jiten* (Encyclopédie de géographie), Tōkyō-Chiyoda, Maruzen Shuppan, 2023, 844 p., p. 388-389.

Évolution des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes aux catastrophes naturelles au Japon

En octobre 2022, parmi les 124,95 millions d'habitants recensés dans l'Archipel, 29,0 % étaient des personnes âgées. Compte tenu du faible nombre de naissances et de la hausse constante de l'espérance de vie au Japon, le taux de vieillissement devrait encore y augmenter dans les prochaines décennies. Il est en outre prévu que la part des personnes âgées vivant seules soit de plus en plus importante (**figure 2**)¹⁴.

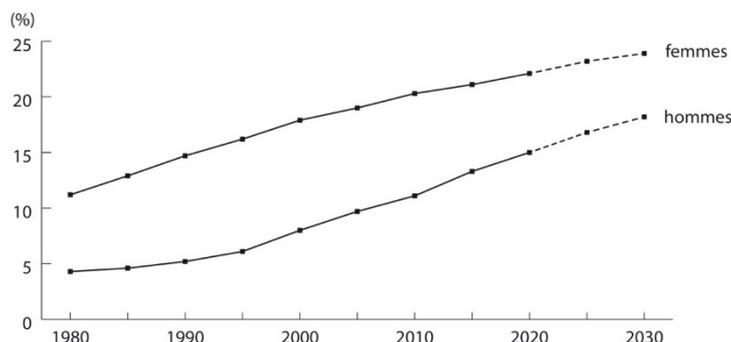


Figure 2. Évolution de la part des personnes âgées (65 ans et plus) vivant seules au Japon.

Les personnes âgées représentent le plus souvent plus de la moitié des victimes lors de catastrophes pluviales et cycloniques (**figure 3**). Par exemple, la part des victimes de 65 ans et plus a atteint 81,3 % lors de la catastrophe causée par les pluies diluviennes dans les départements de Niigata et Fukushima le 13 juillet 2004. Les ruptures de digues de plusieurs cours d'eau ont provoqué d'importantes inondations, en particulier dans les villes de Sanjō, Mitsuke et Nakanoshima (Niigata). L'attention s'est notamment portée sur quatre victimes dans le district de Rannan à Sanjō, dont la cause de la mort était directement liée aux problèmes relatifs à leur âge avancé et qui partageaient plusieurs caractéristiques communes, comme le souligne Hayashi Haruo : il s'agissait de personnes très âgées (plus de 75 ans), qui avaient des difficultés à marcher et qui sont mortes dans leur chambre, aucun aidant sur qui elles auraient pu compter pour évacuer ne se trouvant à proximité lorsque l'inondation s'est produite¹⁵.

Plus récemment, au moment de la catastrophe pluviale dans l'Ouest du Japon en juillet 2018, 59,7 % des 216 morts dont l'identité et l'âge étaient connus avaient 65 ans et plus¹⁶. Le même constat peut être fait concernant les catastrophes nivales, climatiques et sismiques¹⁷.

Le décès de personnes âgées lors de catastrophes météorologiques et hydrologiques s'explique par différents facteurs, selon le Comité éditorial de l'Encyclopédie des catastrophes météorologiques et hydrologiques et de la prévention des catastrophes¹⁸ : elles ne peuvent pas se mettre rapidement et efficacement à l'abri du fait de difficultés de déplacement ; leur capacité d'accéder et de comprendre les

¹⁴ Bureau du Cabinet, *Reiwa 5-nenban kōrei shakai hakusho*, op. cit.

¹⁵ Hayashi Haruo, « 2004 Heisei 16 nen Niigata-Fukushima gō » (2004 : les pluies diluviennes de Niigata-Fukushima), dans Kitahara Itoko, Matsuura Ritsuko et Kimura Reo (dir.), *Nihon rekishi saigai jiten* (Encyclopédie d'histoire des catastrophes au Japon), Tōkyō-Bunkyo, Yoshikawa Kōbunkan, 2012, 892 p., p. 721-724.

¹⁶ Takara Kaoru, « Chō-kōrei shakai no bōsai » (Société super-âgée et prévention des catastrophes), dans Société japonaise des catastrophes naturelles, *Shizen saigai kagaku bōsai no hakkajiten* (Encyclopédie de science et de prévention des catastrophes naturelles), Tōkyō-Chiyoda, Maruzen Shuppan, 2022, 806 p., p. 580-581.

¹⁷ Concernant les catastrophes nivales et climatiques, en 2021, les personnes âgées de 65 ans et plus représentaient plus de 80 % des victimes de températures excessivement élevées et basses et de la neige, selon les données publiées par le ministère de la Santé et l'Agence nationale des pompiers. Pour ce qui est des catastrophes sismiques, par exemple, plus de 66 % des personnes décédées en raison du séisme et du tsunami du 11 mars 2011 dans les trois départements d'Iwate, Miyagi et Fukushima avaient 60 ans et plus, selon le Bureau du Cabinet.

¹⁸ Comité éditorial de l'Encyclopédie des catastrophes météorologiques et hydrologiques et de la prévention des catastrophes, *Fūsuigai to bōsai no jiten* (Encyclopédie des catastrophes météorologiques et hydrologiques et de la prévention des catastrophes), Tōkyō-Chiyoda, Maruzen Shuppan, 2021, 256 p., p. 61 ; Takara Kaoru, « Chō-kōrei shakai no bōsai », op. cit.

Évolution des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes aux catastrophes naturelles au Japon

informations de prévention des catastrophes est réduite, y compris en raison de leur utilisation limitée du téléphone portable ; elles ont tendance à réfléchir à la sécurité en se basant sur leur propre expérience.

En outre, de nombreuses personnes âgées décèdent également indirectement, en raison des difficultés ressenties lors de la période d'évacuation suivant une catastrophe naturelle, y compris sismique, qui peut être très longue. Dans ce cas, comme le note Kawata Yoshiaki, il a été constaté que de nombreuses personnes âgées dont les conditions physiques se dégradent n'en informent pas clairement leur entourage, afin de les préserver, ce qui retarde la prise en charge et conduit à une issue fatale¹⁹.

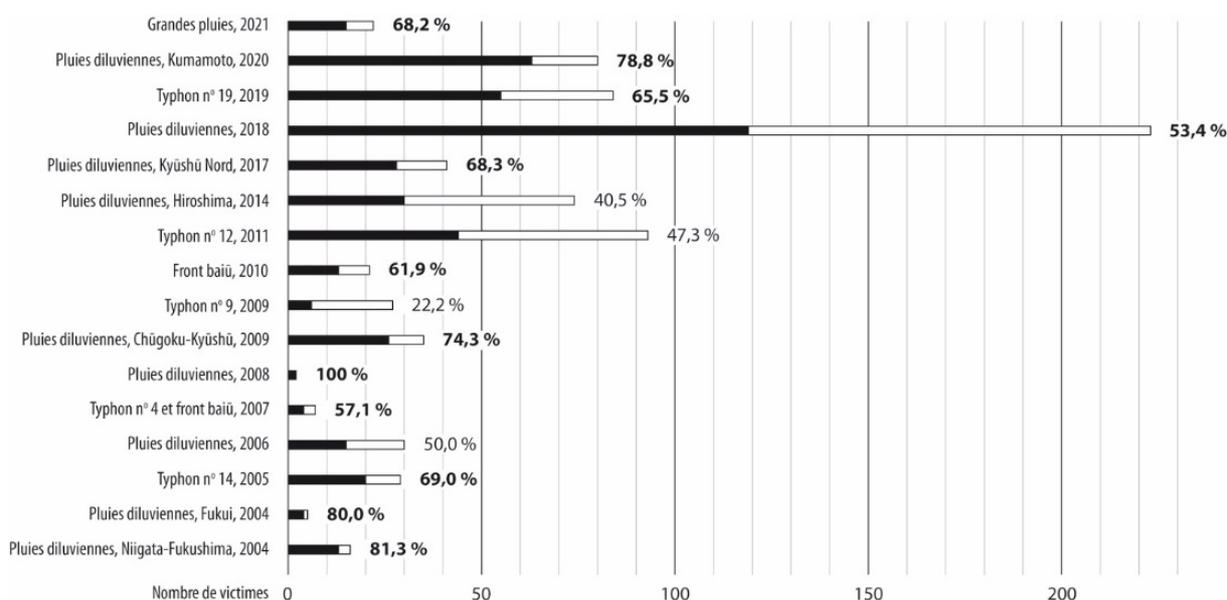


Figure 3. Part des victimes âgées de 65 ans et plus (barres noires) lors de catastrophes pluviales et cycloniques qui se sont produites au Japon de 2004 à 2021²⁰.

3. Évolution des mesures

Face à ces constats, la nécessité de prendre des mesures de prévention-atténuation des catastrophes en direction des personnes vulnérables a été reconnue dès la fin des années 1980. Dans le *Livre blanc de 1987 sur la prévention des catastrophes*, quatre types de mesures, à prendre en fonction des communautés, ont été présentées²¹ : « ① développer les connaissances en matière de prévention des catastrophes et les entraînements, afin d'améliorer la capacité des personnes fragiles à faire face aux catastrophes par elles-mêmes ; ② améliorer et développer du matériel et des équipements tels que des systèmes d'alerte d'urgence et des systèmes de conduite d'évacuation en tenant compte de la capacité des personnes vulnérables à faire face aux catastrophes ; ③ aménager des sites et des voies d'évacuation en tenant compte des personnes vulnérables ; ④ mettre en place des systèmes de transmission d'informations et de secours pour soutenir les personnes fragiles face aux catastrophes dans l'ensemble d'une communauté locale. »

À cette époque, un certain nombre d'actions étaient déjà prises, telles que l'élaboration au niveau local de cartes recensant les personnes âgées et la préparation d'un système de sauvetage de personne à personne, l'organisation d'un exercice d'évacuation chaque matin dans un établissement de bien-être social

¹⁹ Kawata Yoshiaki, *Korekara no bōsai-gensai ga wakaru hon* (Livre pour comprendre la prévention-atténuation des catastrophes à l'avenir), Tōkyō-Chiyoda, Iwanami Shoten, 2008, 238 p., p. 125-126.

²⁰ Graphique réalisé d'après les données publiées par les autorités, par le Comité éditorial de l'Encyclopédie des catastrophes météorologiques et hydrologiques et de la prévention des catastrophes et par Ushiyama Motoyuki du Centre de prévention des catastrophes de l'Université de Shizuoka (<http://www.disaster-i.net>). Concernant les pluies diluviennes de 2018, il s'agit des personnes âgées de 60 ans et plus.

²¹ Agence du territoire national, *Shōwa 62-nenban bōsai hakusho*, op. cit., p. 31.

pour les personnes ayant des difficultés à évacuer, la création d'une vidéo éducative en matière de prévention des catastrophes avec une traduction en langue des signes pour les personnes malentendantes, ainsi que la distribution dans un établissement d'hébergement de brochures de préparation en cas d'incendie et de séisme rédigées en quatre langues à tous ses clients²². Mais au-delà de quelques exemples de ce type, les mesures ont été globalement insuffisantes.

L'importance de la prise en compte des personnes vulnérables dans les mesures face aux catastrophes a été largement reconnue après la grande catastrophe sismique de Hanshin-Awaji en 1995, qui a frappé une grande ville marquée par le vieillissement de la population²³. Si les progrès ont été lents à la fin des années 1990 et au début des années 2000, comme le constate Takahashi Hiroshi²⁴, la situation s'est toutefois quelque peu améliorée au fil des catastrophes qui se sont produites par la suite.

En mars 2005, quelques mois après les pluies diluviennes catastrophiques tombées à Niigata et Fukushima, le gouvernement a formulé des « directives pour l'aide à l'évacuation des personnes nécessitant une assistance en cas de catastrophe ». En plus d'assurer une bonne coopération entre les différents organismes et services concernés, il s'agissait notamment d'encourager les collectivités territoriales à créer des listes de personnes nécessitant de l'aide et à formuler des plans d'aide à l'évacuation²⁵.

4. Listes des personnes nécessitant de l'aide pour évacuer

La constitution des listes d'habitants qui ont des difficultés à évacuer par eux-mêmes et qui ont besoin d'un soutien pour se mettre rapidement à l'abri en cas de catastrophe ou de risque de catastrophe imminente, qui n'avait pas progressé suffisamment notamment en raison de la réticence de divulguer des informations personnelles, est devenue une obligation pour les collectivités locales lors de la modification de la loi fondamentale en 2013. Au 1^{er} avril 2022, la totalité des communes et arrondissements ont créé de telles listes²⁶, sur lesquelles doivent figurer pour chaque personne concernée son nom et prénom, sa date de naissance, son sexe, son domicile ou lieu de résidence, son numéro de téléphone ou un autre moyen de contact ainsi que la raison pour laquelle une aide à l'évacuation est nécessaire²⁷.

Les critères auxquels doivent répondre les personnes vulnérables pour figurer sur ces listes varient selon les collectivités locales. La ville d'Ōsaka par exemple, comme de nombreuses autres municipalités, inclut entre autres les personnes dépendantes de niveau 3 au minimum dans le cadre de l'assurance de soins de longue durée²⁸, c'est-à-dire les personnes incapables de se tenir debout ou de marcher toute seule et qui ont besoin d'une assistance pour se rendre aux toilettes, prendre leur bain, s'habiller et se déshabiller. Ces personnes sont identifiées automatiquement à partir des données détenues par l'administration, en sachant que les municipalités sont assureurs au Japon²⁹, et les listes sont mises à jour régulièrement – une fois par an pour ce qui est de la ville d'Ōsaka.

²² *Ibid.*, p. 30 ; Agence du territoire national, *Heisei 3-nenban bōsai hakusho*, *op. cit.*, p. 127.

²³ Kawata Yoshiaki, *Korekara no bōsai-gensai ga wakaru hon*, *op. cit.*, p. 95-96.

²⁴ Takahashi Hiroshi, « Saigaiji yōengo-sha shien o susumeru tame no, fukushi to bōsai no renkei » (Associer le bien-être et la prévention des catastrophes pour faire avancer l'aide aux personnes nécessitant une assistance lors de catastrophes), *Shōbō bōsai no kagaku*, n° 92, 2008, p. 36-39.

²⁵ Suwa Satsuki, « Seifu ni okeru saigaiji yōengo-sha taisaku no torikumi ni tsuite » (À propos des mesures du gouvernement pour les personnes nécessitant une assistance lors de catastrophes), *Shōbō bōsai no kagaku*, n° 92, 2008, p. 6-12.

²⁶ À l'exception de la commune de Futaba (Fukushima), qui continue d'être évacuée à la suite de l'accident nucléaire engendré par le séisme et le tsunami du 11 mars 2011. Ministère des affaires générales, « Hinan kōdō yōshien-sha meibo oyobi kobetsu hinan keikaku no sakusei-tō ni kakaru torikumi jōkyō no chōsa kekka » (Résultats de l'enquête sur la situation des efforts en matière de création des listes de personnes nécessitant de l'aide pour évacuer et de plans individuels d'évacuation), 28 juin 2022.

²⁷ Saigai taisaku kihon-hō (Loi fondamentale sur les mesures face aux catastrophes), 15 novembre 1961, révisée le 17 juin 2022.

²⁸ Ville d'Ōsaka, « Ōsaka-shi hinan kōdō yōshien-sha meibo no sakusei ni kakaru Q&A » (Questions-réponses à propos de la création des listes de personnes nécessitant de l'aide pour évacuer dans la ville d'Ōsaka), 15 avril 2022.

²⁹ Nakamura Fujimori Miyako, « À la recherche de la viabilité de l'assurance de soins de longue durée dans une société de longévité : le cas japonais », dans Anne-Marie Guillemard et Elena Mascova (dir.), *Allongement de la vie. Quels défis ? Quelles politiques ?*, Paris, La Découverte, 2017, 414 p., p. 297-316.

Quelques limites peuvent toutefois être identifiées. Certaines personnes vulnérables, telles que les femmes enceintes et les nourrissons, ne figurent pas sur les listes établies par certaines villes comme Ōsaka, contrairement à d'autres villes comme Wakayama³⁰, ce qui pourrait compliquer et retarder leur identification en cas de catastrophe. Dans certaines communes, telles que celle de Fukuoka³¹, l'enregistrement dans ces listes se fait de manière non automatique pour certaines catégories de personnes vulnérables, ce qui suppose que celles-ci connaissent le système en vigueur et fassent la démarche.

D'un autre côté, afin de limiter la charge qui pèse sur les aidants, il est important d'évaluer le niveau réel de dépendance de chaque personne souhaitant s'inscrire d'elle-même, en reconnaissant par exemple qu'une personne âgée mais en bonne santé n'a pas besoin d'une assistance pour se mettre à l'abri. En outre, les personnes identifiées automatiquement par l'administration ont la possibilité de refuser de figurer sur les listes, ce qui nécessite un travail d'explication de l'importance de cette mesure.

Les maires partagent ces informations avec différents organismes engagés dans la mise en œuvre de l'aide à l'évacuation. Si l'accord des personnes vulnérables est en principe exigé dans la période de préparation aux catastrophes, sauf disposition contraire par un arrêté municipal, leur approbation n'est plus nécessaire lorsqu'une catastrophe s'est produite ou est sur le point de se produire, les personnes qui reçoivent les informations en question ne devant pas les divulguer à des tiers sans motif valable. Des mesures sont par ailleurs prises pour assurer la sécurité des données. Par exemple, à Ōsaka, les listes sont conservées dans un placard fermé à clef dans chaque mairie d'arrondissement.

5. Plans individuels d'évacuation

La modification de la loi sur la prévention des inondations en 2017 a rendu obligatoire la création d'un plan d'évacuation et la réalisation d'exercices dans les établissements accueillant des personnes vulnérables, ce qui a des effets positifs, comme l'a montré l'évacuation de centaines de personnes âgées lors des pluies diluviennes dans l'Ouest du Japon en 2018³².

Pour ce qui concerne les personnes vulnérables qui vivent chez elles, étant donné qu'elles ne seront pas forcément secourues en priorité par des professionnels même si elles figurent sur les listes précitées et que les aidants qui s'occupent habituellement de ces personnes ne pourront pas toujours se rendre chez elles en cas de catastrophe de grande ampleur, Tatsuki Shigeo préconise de « renforcer la capacité d'entraide locale, de créer préalablement des plans individuels d'aide en cas de catastrophes (...) et de pratiquer régulièrement des exercices »³³. La loi fondamentale sur les mesures face aux catastrophes impose depuis sa modification de 2021 aux maires de s'efforcer d'établir de tels plans en s'appuyant sur les listes des personnes nécessitant de l'aide pour évacuer³⁴. Sur chaque plan, créé pour une personne, doivent figurer les coordonnées de la personne vulnérable et du ou des aidants qui l'assisteront, ainsi que des éléments relatifs aux itinéraires et lieux d'évacuation.

Or aujourd'hui ces plans individuels ont été achevés pour toutes les personnes ciblées dans seulement 7,9 % des municipalités et aucun plan n'a encore été créé dans un tiers d'entre elles³⁵. Pour améliorer cette situation, et face à la difficulté de coupler les personnes vulnérables à des aidants, il s'agit d'informer davantage les habitants en mesure d'aider leurs voisins fragiles afin les rendre moins réticents, comme cela est pratiqué dans la ville de Beppu³⁶, d'organiser des exercices réguliers, y compris des exercices d'évacuation en intérieur qui permettent aux personnes vulnérables de retrouver une autonomie et une motivation, comme le

³⁰ Ville de Wakayama, « Wakayama-shi hinan kōdō yōshien-sha tōroku seido ni tsuite » (À propos du système d'enregistrement des personnes nécessitant de l'aide pour évacuer dans la ville de Wakayama), 7 décembre 2022.

³¹ Ville de Fukuoka, « Hinan kōdō yōshien-sha meibo ni tsuite » (À propos des listes de personnes nécessitant de l'aide pour évacuer), 22 décembre 2022.

³² Takara Kaoru, « Chō-kōrei shakai no bōsai », *op. cit.*

³³ Tatsuki Shigeo, « Saigaiji no yōhairiyōsha e no taisaku wa 30-nen ijō ni watari... », *op. cit.*

³⁴ Saigai taisaku kihon-hō (Loi fondamentale sur les mesures face aux catastrophes), 15 novembre 1961, révisée le 10 mai 2021.

³⁵ Ministère des affaires générales, « Hinan kōdō yōshien-sha meibo ... », *op. cit.*

³⁶ *Mainichi Shimbun*, « (Shasetsu) Saigai jakusha no hinan: inochi mamoru chiiki no wa hirogetai » ([Éditorial] Évacuation des personnes vulnérables aux catastrophes : élargir le nombre de personnes participant aux activités locales pour protéger des vies), 31 août 2022.

préconise notamment Sugiyama Takashi³⁷, mais aussi d'améliorer les conditions de vie et l'aide fournie dans les centres d'évacuation.

Sur ce dernier point, plusieurs équipes médicales et sociales, déployées dans les zones sinistrées pour aider les personnes fragiles, ont vu le jour ces dernières années³⁸. Les équipes de bien-être social (DCAT) par exemple, composées de quatre à six professionnels du bien-être social, tels que des aides-soignants, des infirmiers et des kinésithérapeutes, ont pour objectif d'accompagner les personnes vulnérables en période de catastrophe, de les orienter vers des centres d'évacuation adéquats et de s'assurer que les soins dont ils ont besoin au quotidien leur seront donnés. La poursuite de cet effort permettra d'augmenter le nombre de ces équipes et ainsi leur rayon d'action. En parallèle, il s'agira de généraliser des actions menées localement, telles que la production puis la distribution dans les centres d'évacuation de bandanas permettant d'identifier facilement les personnes ayant besoin d'aide³⁹.

6. Amélioration des informations de prévention des catastrophes

Il est par ailleurs important que les personnes vulnérables reçoivent des informations fiables en matière de prévention des catastrophes. Sur la base de l'enseignement tiré de la mort d'une dizaine de résidents d'un établissement pour personnes âgées dans le département d'Iwate lors du passage d'un typhon en 2016, les informations d'évacuation ont été modifiées l'année suivante, l'étape d'« information de préparation à l'évacuation » ayant été renommée « préparation à l'évacuation et début de l'évacuation des personnes âgées, entre autres »⁴⁰.

S'il s'agissait ainsi d'aider les personnes âgées et autres personnes vulnérables à se mettre à l'abri avant le reste de la population, l'efficacité de ce changement reste aujourd'hui à évaluer. En plus des étrangers, via la distribution de brochures et l'organisation d'exercices en plusieurs langues ou en japonais simple à comprendre par exemple, des efforts sont à poursuivre en direction des personnes malentendantes, des dizaines d'entre elles situées sur la côte ayant été emportées par le tsunami du 11 mars 2011 probablement sans avoir eu connaissance des informations d'évacuation diffusées vocalement via le système de communication sans fil ou par les appels des pompiers⁴¹.

Sur le plan des connaissances, puisque les personnes âgées se basent souvent sur leur propre expérience ou sur les traditions qui leur ont été transmises en matière de prévention des catastrophes, bien que celles-ci peuvent être efficaces, elles sont limitées et manquent parfois de scientificité, d'après Nakamura Isao⁴². Par exemple, Kawata Yoshiaki relève que, lorsqu'une alerte au tsunami est émise, des personnes âgées continuent aujourd'hui d'aller sur les côtes pour voir si la mer se retire, signe précurseur qu'elles avaient appris à travers une histoire transmise à l'école primaire dans les années 1930 et 1940. Or ce comportement n'est pas préconisé, dans la mesure où la première onde d'un tsunami n'arrive pas toujours après un retrait des eaux⁴³. Il est ainsi recommandé d'améliorer la formation des personnes vulnérables en leur offrant également des connaissances scientifiques.

³⁷ Sugiyama Takashi et Yamori Katsuya, « Consideration of Evacuation Drills Utilizing the Capabilities of People with Special Needs », *Journal of Disaster Research*, vol. 15, n° 6, 2020, p. 794-801.

³⁸ Il s'agit notamment des DPAT (Disaster Psychiatric Assistance Team), DHEAT (Disaster Health Emergency Assistance Team) et DCAT (Disaster Care Assistance Team).

³⁹ *Tōkyō Shimbun*, « Shōgaisha no fun o shūchi. Saigai bandana, susumu dōnyū » (Faire connaître l'inquiétude des personnes handicapées. Poursuite de l'introduction de bandanas lors de catastrophes), 8 octobre 2021.

⁴⁰ Comité éditorial de l'Encyclopédie des catastrophes météorologiques et hydrologiques et de la prévention des catastrophes, *Fūsuigai to bōsai no jiten*, op. cit., p. 177.

⁴¹ *Kahoku Shimpō*, « (Shassetsu) Chōkaku shōgai-sha no sonae » ([Éditorial] Préparation pour les personnes malentendantes), 17 février 2020.

⁴² Nakamura Isao, *Saigai jōhō to hinar - Sono riron to jissai* (Les informations relatives aux catastrophes et l'évacuation – Théorie et pratique), Kyōto, Kōyō Shobō, 2021, 358 p., p. 85.

⁴³ Kawata Yoshiaki, *Tsunami saigai* (Catastrophes tsunamiques), Tōkyō-Chiyoda, Iwanami Shinsho, 2018 (version augmentée), 242 p., p. 21-22.

Conclusion

Le Japon étant très avancé en termes de vieillissement, les leçons tirées des catastrophes et les mesures d'atténuation des dégâts en direction des personnes âgées et des autres personnes vulnérables qui y sont développées pourront être regardées de près par les acteurs de la gestion des risques dans d'autres pays, tels que la Corée du Sud mais aussi la France⁴⁴.

En effet, les catastrophes naturelles en Corée du Sud sont principalement causées par des pluies diluviennes et des typhons, qui peuvent faire plusieurs dizaines de victimes chaque année. Le typhon Rusa, qui est passé au-dessus de la péninsule à la fin de l'été 2002, a été le plus meurtrier (246 morts) dans les trente dernières années⁴⁵. Parmi les 270 victimes de catastrophes météorologiques cette année-là, près de la moitié (47 %) étaient âgées de plus de 60 ans⁴⁶. Or cette part devrait augmenter à l'avenir, à mesure que la société sud-coréenne continue de vieillir, la part de la population âgée de 65 ans et plus devant passer de 14 % à la fin des années 2010 à plus de 21 % en 2026, 28 % en 2033 et 35 % en 2041⁴⁷. Étudier les mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes aux catastrophes naturelles au Japon s'avère donc être un enseignement utile pour la Corée du Sud.

Ainsi, la Corée du Sud connaissant une trajectoire démographique similaire dans le contexte d'intensification des phénomènes météorologiques, hydrologiques et climatiques, le cas japonais permet d'alimenter les discussions et de mettre en œuvre des actions appropriées en vue de limiter les catastrophes à venir.

⁴⁴ En France, la vulnérabilité des personnes âgées notamment a été soulignée à la suite de la tempête Xynthia (2010), dont 70 % des 41 victimes de la submersion marine étaient âgées de 60 ans et plus. Cf. Freddy Vinet, Stéphanie Defossez et Jean-Raphaël Leclere, « Comment se construit une catastrophe », *Place Publique*, hors-série, 2011, p. 9-18.

⁴⁵ Administration météorologique coréenne, *Typhoon White Book*, 2011 ; Institut national de l'information géographique, *The National Atlas of Korea II*, 2020.

⁴⁶ Sang-Hyun Park, Chan-O Kim, « Developments of Customized Disaster Relief Services for the Elderly and Disabled », *The Japanese Journal of Ergonomics*, 49 (Supplement), 2013, p. 459-462.

⁴⁷ Korean Statistical Information Service, *The population statistics*, 2019.

FRS - KF PROGRAMME CORÉE
SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE