

Gestion des catastrophes du Japon : structure et défis

Autor(en): **Shiraishi, Chihiro**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2019)**

Heft 1

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-867923>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Intervention de l'armée et de la protection civile lors du tremblement de terre de Hokkaido.

Protection de la population

Gestion des catastrophes du Japon – structure et défis

Chihiro Shiraishi

Doctorante en études stratégiques, Université de Tamkang, République de Chine

En raison des conditions géographiques, topographiques et météorologiques, le Japon, depuis l'ancien temps, a subi de nombreuses catastrophes naturelles telles que typhons, pluies torrentielles, inondations et fortes chutes de neige. Il est situé dans un endroit de la Terre où quatre parmi la dizaine de plaques tectoniques qui couvrent le globe s'écrasent, ce qui en fait un archipel sensible aux catastrophes sismiques, aux tsunamis et aux explosions volcaniques. Selon le Bureau du cabinet du gouvernement japonais¹, bien que le pays ne couvre que 0,25 % de la superficie terrestre de la planète, 18 % de tous les séismes de magnitude 6 ou plus se sont produits au Japon entre 2004 et 2013, c'est-à-dire 302 sur 1629. Parmi les 1551 volcans actifs dans le monde en 2014, 110 se trouvent au Japon, soit 7,1 %. Parmi toutes ces catastrophes naturelles, ce sont les séismes et les tsunamis qui causent la majorité de pertes humaines au Japon : entre 1994 et 2013, 91,6 % des morts sont liées aux séismes et tsunamis, ce qui équivaut à 25'078 vies perdues.

Ainsi, le Japon, à travers sa gestion de plusieurs catastrophes naturelles au cours de son histoire, a graduellement développé un système de gestion holistique des catastrophes, qui couvre toutes les phases de la gestion – de la prévention et l'atténuation des catastrophes, et des interventions d'urgence, jusqu'à la reconstruction. Ce système est révisé et amélioré chaque année, en prenant en compte les leçons tirées des catastrophes les plus récentes.

Le système actuel de gestion des catastrophes est réglé, entre autres, par la *Loi fondamentale en matière de lutte contre les catastrophes*. Celle-ci définit clairement les rôles et les responsabilités de chaque acteur aux niveaux national, régional et sous-régional, ainsi qu'entre les entités publiques et privées.

Comme indiqué dans le Diagramme 1,² au niveau national, le Conseil central de gestion des catastrophes (CCGC) définit le *Plan fondamental de gestion des catastrophes*. C'est ce plan-là qui est la structure fondamentale de toutes les gestions japonaises des catastrophes. Il a été rédigé dans une perspective à long terme, couvrant toutes les phases de la gestion, qui sert comme la base du Plan national d'opérations et celle des Plans locaux des administrations sous-nationales. Il stipule des dispositions pour la mise en place du système de gestion des catastrophes, des mesures recommandées de gestion des catastrophes, des mesures d'après-sinistre portant sur la reconstruction, ainsi que la promotion de la recherche technologique sur la gestion des catastrophes.

Au niveau sous-national, chaque administration préfectorale, municipale et communale formule son propre plan de gestion des catastrophes sur la base d'un plan venant du niveau supérieur et en prenant compte des spécificités régionales. Lors d'une catastrophe à grande échelle, le gouvernement national donne des ordres aux préfectures et coordonne la gestion au niveau préfectoral. Les préfectures, à leur tour, donnent des ordres opérationnels aux villes et villages ainsi qu'aux citoyens préfectoraux, et reprennent les opérations administratives de villes et villages si ceux-ci sont paralysés par la catastrophe. Les villes et villages définissent les zones d'avertissement, donnent des instructions d'évacuation et offrent les premiers secours car ils sont les administrations les plus proches des citoyens.

Certaines organisations ont été établies au niveau communal à la demande des habitants, tels que le service de défense incendie ou l'équipe de défense eau, qui lutte contre les dégâts provoqués par les inondations, ou encore l'équipe d'assistance médicale en cas de catastrophe, qui

¹ Cabinet Office, Government of Japan, *Disaster Management in Japan*, Tokyo, 2015, p.1-2.

² Créé par l'auteure à la base du diagramme figurant à la page 8. Cabinet Office, p. 8.

Diagramme 1 : Hiérarchie de la formulation des plans de gestion des catastrophes

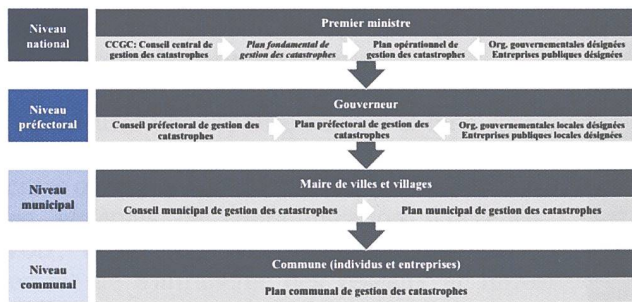
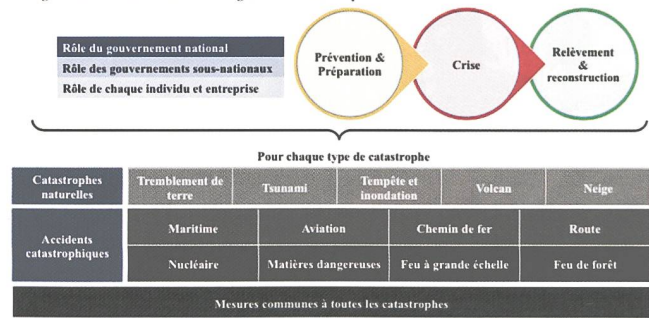


Diagramme 2 : Plan fondamental de gestion des catastrophes



sont composés de bénévoles. Cela a été rendu possible par une culture de forte cohésion communale, appuyée par une valeur japonaise traditionnelle : l'entraide, qui est née à travers la culture de riz, exigeant beaucoup de main d'œuvre en ancien temps, ce qui a à son tour promu la collaboration et la coopération entre les habitants. Le mouvement de bénévolat s'est amplifié après le séisme de Kobe-Awaji en 1995, à un tel point que le gouvernement national prend en compte le rôle des bénévoles et s'appuie sur eux quand il rédige le plan national de gestion de catastrophes.³

Plan fondamental de gestion des catastrophes

Plus concrètement, ce plan consiste en divers sous-plans pour chaque type de catastrophe, dans lesquels les contre-mesures à prendre par chaque acteur sont décrites en fonction des phases de gestion des catastrophes : de la prévention et de la préparation aux situations d'urgence et à la reconstruction (Diagramme 2).⁴ A la base de ce plan, ministères et administrations régionales font des exercices de gestion des catastrophes.

Le Japon, par le fait de son unification au III^e siècle, est un état très centralisé. C'est pour cette raison que le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le cabinet du Premier ministre, composé de ses ministres, définit la stratégie fondamentale de gestion des catastrophes et gère les crises. Le Plan fondamental de gestion des catastrophes évoqué plus haut est ainsi rédigé par le cabinet des ministres, assisté par des spécialistes. Ces discussions ont eu lieu au sein du Conseil central de gestion des catastrophes, qui est situé au Bureau du cabinet indiqué dans le diagramme 3.⁵

Les deux organes clés sont le Bureau du cabinet et le Secrétariat du cabinet. Contrairement au Secrétariat du cabinet, qui n'est pas doté de pouvoir légal, le Bureau du cabinet est un organe exécutif présidé par le Premier ministre et doté du pouvoir d'émettre des décrets applicables par les organes gouvernementaux et le public. C'est justement pour cette raison que le Conseil central de gestion des catastrophes chargé de rédiger le Plan

fondamental de gestion des catastrophes est établi au sein du Bureau du cabinet. Ce dernier a pour objectif le renforcement de la communication et de la coopération interministérielle. En voici la structure (Diagramme 4)⁶ : Par contre, le Secrétariat du cabinet est un organe d'assistance au Premier ministre et à son cabinet. Il étudie de nouvelles questions qui ne sont pas encore traitées et qui nécessitent la formulation d'une proposition de loi. Autrement dit, c'est le « cerveau » du cabinet, et c'est lui qui gère les catastrophes sous la direction du Premier ministre.⁷

Au sein du Secrétariat du cabinet, le Centre du cabinet de collecte d'informations est en opération 24 heures par jour.⁸ Comme indiqué dans le diagramme 5,⁹ ce centre est équipé de lignes de communication spéciales et d'autres installations et systèmes adaptés pour collecter les informations non seulement lors d'une crise mais à tout moment. Ainsi, le gouvernement peut obtenir toutes les informations qu'il souhaite à tout moment, et un système est mis en place pour que les informations importantes soient immédiatement transmises aux responsables des domaines respectifs 24 heures sur 24 heures.

Quand une catastrophe de grande ampleur se produit, ce centre en avertit immédiatement le Secrétaire général adjoint du cabinet chargé de la gestion des crises et son équipe, ainsi que le Centre de gestion d'urgence. Selon la magnitude de la catastrophe, le Secrétaire général du cabinet et le Premier ministre seront informés. Le Centre de gestion d'urgence est un organe permanent qui établit des équipes subordonnées modulées selon la nature de la crise. Sans entrer dans les détails, la procédure générale prévoit qu'une équipe d'urgence composée des directeurs généraux des ministères et des agences respectifs se réunissent immédiatement à ce centre à la résidence officielle du Premier ministre pour saisir et analyser la situation et faire rapport des résultats au Premier ministre. Des réunions interministérielles sont tenues selon le besoin. Notez que le Premier ministre n'intervient pas à la prise de décisions opérationnelles. Ce sont les directeurs généraux de chaque ministère

3 伊藤哲郎 (2014) 『国家の危機管理』 ぎょうせい pp. 170 - 174.

4 Créé par l'auteur à la base du diagramme figurant à la page 9. Cabinet Office, p. 9.

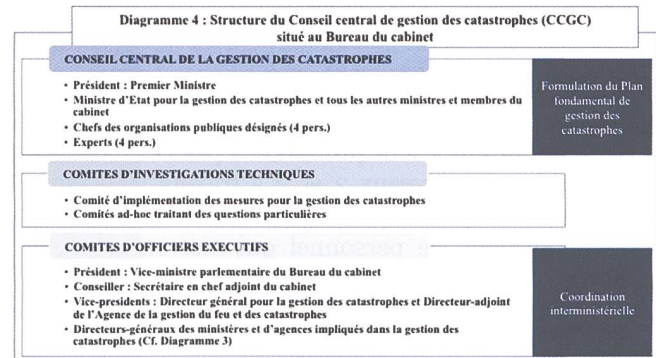
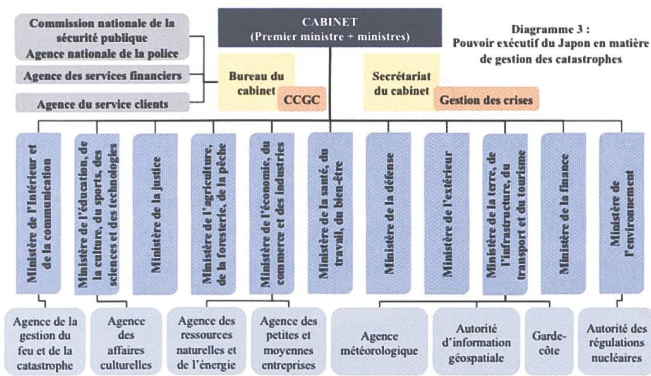
5 Créé par l'auteur à la base du diagramme figurant à la page 7. Cabinet Office, p. 7.

6 Créé par l'auteur à la base du diagramme figurant à la page 8. Cabinet Office, p. 8.

7 森本敏 浜谷英博 (2017) 『国家の危機管理』 海竜社 p. 42-43.

8 伊藤2014, p. 163-167.

9 Créé par l'auteur à la base du diagramme figurant à la page p.166. 伊藤, 2014, p. 166.



concerné qui émettent des ordres spécifiques, sous approbation du ministre respectif, selon la politique et les principes approuvés par le Premier ministre. C'est pour cette raison que la communication interministérielle est essentielle pour assurer une parfaite coordination et une appréciation identique de la situation.

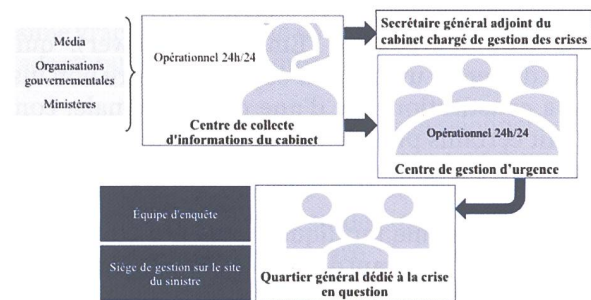
Si la gravité de la situation l'exige, le gouvernement peut également établir un quartier général dédié à la crise en question, dirigé par le Ministre d'État chargé de la gestion des catastrophes ou bien par le Premier ministre. En outre, afin de saisir la situation dans la zone sinistrée, une équipe d'enquête peut être envoyée sur place. Un siège de gestion pourrait être établi sur le site. Ce siège a pour l'objectif la coordination entre le gouvernement national et les mairies sinistrées, et donnent des ordres aux mairies au nom du gouvernement.

A titre d'exemple : le séisme de Kumamoto s'est produit vers 21h26, le 14 avril 2016. A 21h31, le Centre de la gestion d'urgence a formé une équipe d'intervention et une réunion interministérielle a été convoquée. Vers 22h10, le quartier général a été établi au Secrétariat du cabinet, et une équipe d'enquête est partie à 23h25 de la résidence du Premier ministre pour le site sinistré. Le lendemain à 10h40, un siège de gestion a été établi sur le site.¹⁰

Les gouvernements locaux ainsi que d'autres organisations concernées établissent également un mécanisme de gestion et d'intervention. Les municipalités sont principalement engagées dans des contre-mesures d'urgence car elles sont les plus proches des résidents. L'administration préfectorale s'impliquera lorsque des mesures globales plus larges sont nécessaires. La coordination générale est assurée entre le gouvernement national, les préfectures et les autorités municipales pour les premiers secours, les provisions médicales et d'autres assistances d'urgence. En cas de catastrophe de grande ampleur dépassant les capacités d'intervention du gouvernement local affecté, divers mécanismes de soutien à grande échelle sont mobilisés par la police nationale (unités de réponse aux catastrophes), l'agence de gestion des incendies et des catastrophes (équipe de secours en cas d'urgence), ainsi que par la Garde côtière japonaise. En outre, les Forces d'autodéfense peuvent être appelées à des activités d'intervention d'urgence à la demande du gouverneur de la préfecture touchée. En outre, les

équipes d'assistance médicale en cas de catastrophe sont envoyées pour fournir des services médicaux sur une zone étendue. Ces équipes transportent des personnes gravement blessées via des véhicules et des avions des Forces d'autodéfense vers des hôpitaux situés en dehors de la zone sinistrée.

Diagramme 5 : Gestion actuelle des catastrophes au sein du Secrétariat du cabinet



Dans le cas du séisme de Kumamoto en 2016, le gouverneur de la préfecture a déposé une demande d'intervention des forces d'autodéfense à 22h40, le 14 avril, c'est-à-dire 74 minutes après le premier séisme. Après le deuxième séisme à 1h25 le 16 avril, le gouverneur de préfecture Ohita a fait un appel à l'intervention des Forces d'autodéfense. Vers 5h00 le même jour, les Forces d'autodéfense ont envoyé une unité de mission qui comptait jusqu'à 26'000 soldats pendant son intervention du 16 avril au 19 mai 2016.¹¹

Quel que ce soit le nom de chaque organe d'intervention, la structure fondamentale du système d'intervention du gouvernement japonais ainsi que celui des gouvernements locaux est composée de trois niveaux¹² :

1. Chef de la direction qui établit les politiques et les objectifs globaux de l'intervention ;
2. Chargé d'opérations globales et ses assistants ;
3. Chargé de chaque opération et son équipe, tels que :
 - a. Section d'affaires générales (budget, ressources humaines, documentation, équipement, soutien administratif, etc.) ;
 - b. Section d'exécution des mesures d'interventions ;
 - c. Section d'assistance à l'exécution et de coordination avec les acteurs impliqués ;

¹¹ 森本・浜谷 (2017) p. 151-152.

¹² 伊藤 (2014) p. 183-185.

¹⁰ 森本・浜谷 (2017) p. 151.

- d. Section de collecte et d'analyse d'informations ;
- e. Section chargée de relations publiques

Essentiellement, les décisions importantes telles que la définition des objectifs, des priorités et des principes de la prise de mesures sont prononcées par l'ensemble des responsables des niveaux 2 et 3 à travers les réunions régulières et fréquentes, et le chef de la direction statue. Dans ce système, le personnel qui met en œuvre ces activités sur le site sinistré est distinct de ces agents. Chaque activité fait l'objet d'un rapport à son responsable.

Défi structurel de la gestion japonaise des catastrophes

Un des plus grands défis qui se posent à la structure japonaise de la gestion de catastrophes se trouve dans la constitution japonaise qui ne stipule aucune disposition sur des circonstances exceptionnelles et l'état d'urgence¹³. Cela est dû au fait que cette constitution est rédigée sur le modèle du système juridique américain, qui ne prévoit pas non plus de disposition sur l'état d'urgence dans sa constitution. Cependant, cela ne pose pas de problème aux Etats-Unis car le président emploie le « pouvoir d'urgence » (Emergency power), qui lui permet d'exercer un pouvoir supplémentaire non inscrit dans la constitution lors d'une crise nationale, comme l'ont fait certains présidents tels qu'Abraham Lincoln et Franklin Roosevelt.

Le reste du système juridique japonais a été modulé au XIX^e siècle en s'inspirant des systèmes européens, qui sont basés sur l'interprétation des lois écrites dont les principes se réfèrent à la constitution. Dans une crise nationale,

¹³ 森本・浜谷 (2017) p. 388-391.

Intervention de la protection civile en ambiance NRBC.



où les Droits de l'Homme peuvent être limités, les lois fondées directement sur la constitution augmentent la force de persuasion des autorités et réduisent l'opposition, et leur application sera donc plus facile. Compte tenu des études qui montrent que la capitale Tokyo pourrait être frappée d'un séisme de magnitude 6 ou plus au cours des prochaines 30 années avec une probabilité de 70 %, ¹⁴ avec des décès estimés à 23'000 personnes ¹⁵, et que le Japon devrait faire face à quatre autres séismes de grande ampleur dans un proche avenir, y compris dans la région de Nankai où les décès estimés pourraient atteindre le chiffre de 323'000, ¹⁶ et sans tenir compte d'autres séismes qui pourraient se produire n'importe quand et n'importe où, il est très important de stipuler dans sa constitution des dispositions sur l'état d'urgence.

L'existence de deux systèmes juridiques (américain et continental) au sein du système juridique japonais provoque ainsi des décalages dans l'interprétation du droit. Autrement dit, sa constitution écrite dans l'esprit de « liste négative » et le reste des lois écrites dans l'esprit de « liste positive » engendrent une lacune de prévisions en cas de crise nationale.

Cette incohérence juridique a été créée par le Commandement suprême des forces alliées, qui, sous l'ordre de Général Douglas MacArthur après la capitulation du Japon en 1945, a rédigé et imposé sa version de la constitution sur le Japon. L'origine américaine de cette constitution est évidente : dans le préambule de la constitution japonaise se trouvent des phrases provenant de la Déclaration d'indépendance américaine, de la Constitution américaine, du discours de Lincoln à Gettysburg, de la Déclaration de Téhéran et de la Charte atlantique. Nombre de documents conservés à la Bibliothèque nationale de la Diète du Japon montrent ce processus, et plusieurs chercheurs ont publié des études sur ce sujet.

Cependant, la révision de la constitution en vigueur est très difficile. L'article 96 de la même constitution requiert une majorité des deux tiers à la fois de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers pour une simple initiation de débats sur un amendement constitutionnel avant de soumettre les propositions de modifications à un référendum. Ainsi, la constitution japonaise reste la plus vieille constitution en vigueur dans le monde qui n'ait jamais été modifiée. Le séisme du 2011 a fait ressentir fortement ce défaut constitutionnel, et certains estiment que le désastre de Fukushima aurait été moins grave s'il y n'avait pas ces lacunes constitutionnelles.

C. S.

¹⁴ 森本・浜谷 (2017) p.389.

¹⁵ Cabinet Office, p. 20.

¹⁶ Cabinet Office, p. 17.