

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**
Comité de la réduction des risques de catastrophe**Septième session**

Bangkok et en ligne, 25-27 août 2021

Points 3 et 4 de l'ordre du jour provisoire*

Renforcer les cadres de coopération sous-régionale et régionale pour faire face à l'accumulation de risques**Tour d'horizon des travaux du secrétariat et du système des Nations Unies au niveau régional****Renforcer les cadres de coopération sous-régionale et régionale pour faire face à l'accumulation de risques****Note du secrétariat***Résumé*

Au cours des deux dernières années, la convergence des risques naturels et biologiques a montré de façon saisissante les dangers que représente l'accumulation des risques dans la région. Les points de convergence des risques, qui sont résumés dans le document ESCAP/CDR/2021/1, comprennent : le risque accru d'inondations et de sécheresses récurrentes associé à la maladie (foyer de type 1) ; le risque accru de cyclones tropicaux et de typhons associé aux risques biologiques (foyer de type 2) ; le risque émergent de canicule combiné à la maladie (foyer de type 3) et le risque émergent de vulnérabilités à des risques multiples induites par les changements climatiques combiné à la présence de nouvelles populations à risque (foyer de type 4). Pour faire face à ces accumulations de risques, il est essentiel de renforcer la coopération multisectorielle et pluridisciplinaire aux niveaux sous-régional et régional.

La collaboration doit évoluer dans le cadre de mécanismes mondiaux, dont plusieurs existent déjà. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) est fortement axé sur les risques biologiques, les épidémies, les pandémies, les catastrophes liées au climat et la santé publique. Les Principes de Bangkok pour la mise en œuvre des composantes santé du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), le Règlement sanitaire international (2005) et le Cadre de gestion des risques liés aux urgences sanitaires et aux catastrophes sont des initiatives mondiales importantes visant à ce que les questions de santé et de réduction des risques de catastrophe soient davantage intégrées.

Le présent document a pour objectif de favoriser les débats sur la nécessité de reconstruire en mieux en mettant l'accent sur la santé, les catastrophes et la résilience aux changements climatiques dans la région. Pour cela, et en gardant à l'esprit les engagements pris dans les Principes de Bangkok et dans d'autres cadres et initiatives régionaux et sous-régionaux pertinents, il comprend des propositions d'initiatives sous-régionales et régionales, conformément à la résolution 77/1 de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique.

* ESCAP/CDR/2021/L.1.

Une stratégie à deux volets est proposée pour ces initiatives. Dans le premier volet, on définit les composantes d'une stratégie régionale de résilience face aux catastrophes et aux changements climatiques et en matière de santé, fondée sur quatre axes de travail : 1) la cohérence des politiques, 2) les dispositifs d'alerte rapide multirisque, 3) l'adaptation aux changements climatiques et 4) l'investissement dans des infrastructures de santé résilientes. Dans le deuxième volet sont présentées des initiatives sous-régionales répondant à la nécessité d'une coordination adaptée et propre à chaque sous-région, l'objectif étant de gérer de manière cohérente les risques systémiques et les risques en cascade.

Le Comité de la réduction des risques de catastrophe est invité à examiner les questions soulevées et à fournir des orientations sur les priorités proposées pour améliorer la coopération régionale et sous-régionale.

I. Introduction

1. Comme le montrent les principales conclusions du rapport de 2021 sur les catastrophes en Asie et dans le Pacifique intitulé « Résilience dans un monde exposé à davantage de risques – gestion des risques systémiques liés aux agents biologiques et aux autres aléas naturels » (voir ESCAP/CDR/2021/1), la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), combinée aux effets persistants des changements climatiques, redessine et élargit les contours de la situation de risque dans la région. On distingue quatre foyers d'accumulation de risques nouveaux ou accrus : le risque accru d'inondations et de sécheresses récurrentes associé à la maladie constitue le foyer de type 1 ; le risque accru de cyclones tropicaux et de typhons associé aux risques biologiques, le foyer de type 2 ; le risque émergent de canicule combiné à la maladie, le foyer de type 3 et le risque nouveau de vulnérabilités à des risques multiples induites par les changements climatiques combiné à la présence de nouvelles populations à risque, le foyer de type 4. Ces foyers de risque concernent des sous-régions précises où ils créent un ensemble unique de scénarios de risques complexes qui appellent des initiatives régionales et sous-régionales de renforcement de la résilience.

2. Le présent document vise à favoriser les débats sur la nécessité de reconstruire en mieux en mettant l'accent sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et en matière de santé. À cette fin, il comprend des propositions d'initiatives sous-régionales et régionales qui tiennent compte des engagements pris dans les Principes de Bangkok pour la mise en œuvre des composantes santé du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) et d'autres cadres et initiatives applicables aux niveaux régional et sous-régional, conformément à la résolution 77/1 de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

3. Une stratégie à deux volets est proposée. Dans le premier volet, on définit les composantes d'une stratégie régionale de résilience pour reconstruire en mieux face aux catastrophes et aux changements climatiques et en matière de santé, fondée sur quatre axes de travail : a) la cohérence des politiques, b) les dispositifs d'alerte rapide multirisque, c) l'adaptation aux changements climatiques et d) l'investissement dans des infrastructures de santé résilientes. Dans le deuxième volet sont présentées des initiatives sous-régionales répondant à la nécessité d'une coordination adaptée et propre à chaque sous-région, l'objectif étant de gérer de manière cohérente les risques systémiques et les risques en cascade. De nouvelles initiatives de coopération pourraient voir le jour dans le cadre d'initiatives internationales existantes. Le présent document comprend un examen des instruments de coopération internationale applicables qui peuvent être envisagés ainsi que des propositions concernant les composantes de ces nouvelles initiatives.

II. Examen des cadres et initiatives internationaux pertinents

A. Composante santé du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)

4. La santé est une composante essentielle du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030). Quatre de ses sept objectifs globaux y sont directement consacrés : ceux axés sur la réduction de la mortalité, l'augmentation du bien-être des populations et de la solidité des dispositifs d'alerte rapide et la promotion de la sécurité des établissements de santé et des hôpitaux. Les risques biologiques tels que les épidémies et les pandémies sont, avec les risques naturels, parmi les domaines prioritaires de la gestion des risques de catastrophe. Le Cadre de Sendai met aussi très fortement l'accent sur la création de systèmes de santé résilients en intégrant la gestion des risques de catastrophe aux soins de santé à tous les niveaux, en développant les capacités des agents de santé relatives aux risques de catastrophe et en appliquant des stratégies relatives aux risques de catastrophe dans le domaine de la santé.

5. Les Principes de Bangkok qui appuient la mise en œuvre du Cadre de Sendai ont été adoptés par la Conférence internationale sur la mise en œuvre des composantes santé du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) et constituent un modèle dont on peut s'inspirer pour intégrer la santé dans la planification de la gestion des risques de catastrophe et pour tenir compte de la gestion des catastrophes dans la planification sanitaire. Il y est souligné que les urgences sanitaires ont de nombreux points communs avec les risques naturels et qu'on devrait y répondre par des mesures telles que l'évaluation des risques, la surveillance, les dispositifs d'alerte rapide, des infrastructures résilientes et une gestion coordonnée des incidents qui s'étende au-delà des frontières nationales.

B. Cible 3.d des objectifs de développement durable

6. La cible 3.d des objectifs de développement durable vise à renforcer les moyens dont disposent tous les pays, en particulier les pays en développement, en matière d'alerte rapide, de réduction des risques et de gestion des risques sanitaires nationaux et mondiaux. Elle est également l'un des 24 indicateurs de l'indice des principales capacités du Règlement sanitaire international (2005) qui mesure 13 capacités essentielles en matière de préparation aux situations d'urgence sanitaire. L'indice montre que, s'agissant des pays en développement de l'Asie et du Pacifique, il existe de sérieuses lacunes dans la surveillance, l'intervention, la préparation et la communication sur les risques.

C. Cadre de gestion des risques liés aux urgences sanitaires et aux catastrophes

7. S'appuyant sur les enseignements tirés de cinq années de mise en œuvre des composantes santé du Cadre de Sendai et du Règlement sanitaire international (2005), le Cadre de gestion des risques liés aux urgences sanitaires et aux catastrophes de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) vise à renforcer la capacité, dans le secteur de la santé et au-delà, à faire face aux répercussions sanitaires des urgences et des catastrophes de tous les types, et à réduire les risques sanitaires des événements futurs. Il est totalement conforme aux politiques existantes en matière de gestion des risques de catastrophe et d'urgences sanitaires et servira ultérieurement de cadre d'harmonisation.

8. Les Principes de Bangkok et le Cadre de gestion des risques liés aux urgences sanitaires et aux catastrophes offrent un langage commun qui peut être adapté et appliqué par tous les acteurs en vue d'établir des programmes aux niveaux national et local dans le secteur de la santé et d'autres secteurs.

D. Mécanismes de coopération régionaux et sous-régionaux

9. Les mécanismes régionaux sont utiles aux activités de gestion des risques de catastrophe qui s'appliquent à des dimensions et des risques multiples, y compris les risques biologiques. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, plusieurs mécanismes mettent en lumière la nécessité d'une coopération transfrontière pour la résilience en matière de santé. Par exemple, dans le Plan d'action pour 2018-2020 relatif au Plan régional pour l'Asie en vue de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) adopté en 2016 par la Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, les pays sont invités à promouvoir la mise en œuvre des composantes santé du Cadre de Sendai, notamment en insistant à nouveau sur les Principes de Bangkok, en vue d'assurer une coopération, une cohérence et une intégration plus systématiques entre la gestion des risques de catastrophe et des risques sanitaires.

10. L'importance de la coopération internationale a également des effets au niveau sous-régional. Par exemple, l'intensification du développement des capacités de gestion des risques liés aux situations d'urgence en Asie du Sud-Est est l'une des huit grandes priorités régionales de l'OMS. En outre, dans la Déclaration de Delhi sur la préparation aux situations d'urgence dans la région de l'Asie du Sud-Est, adoptée lors de la soixante-douzième session du Comité régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est, en 2019, quatre domaines d'intervention ont été définis : la détection des risques, l'investissement dans les personnes et les systèmes pour la gestion des risques, la mise en œuvre des plans et l'interconnexion des secteurs et des réseaux. De même, dans la Déclaration sur l'action collective face à la COVID-19, adoptée lors de la soixante-treizième session du Comité régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est, en 2020, la priorité a été donnée à la collaboration multisectorielle.

11. Dans le Cadre global de l'Association sud-asiatique de coopération régionale pour la gestion des catastrophes et le Cadre régional pour la réduction des risques de catastrophe de l'Organisation de coopération économique, la nécessité de disposer d'infrastructures de santé résilientes est soulignée. En outre, le deuxième appelle au renforcement du partage transfrontière de données sur les maladies animales et humaines. En Asie du Sud-Est, le principal cadre stratégique sous-régional est l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence. Bien que l'Accord ne fasse pas explicitement référence aux risques biologiques, le Secrétaire général de l'ASEAN est le Coordonnateur de l'assistance humanitaire lors de catastrophes majeures, les pandémies y compris. Dans les perspectives de l'ASEAN à l'horizon 2025 sur la gestion des catastrophes, l'ASEAN définit les priorités s'agissant d'améliorer la gestion des risques de catastrophe et appelle notamment à renforcer la collaboration intersectorielle.

12. Le Pacifique dispose de plusieurs cadres sous-régionaux relatifs à la résilience en matière de santé. Dans le Cadre pour un développement résilient dans le Pacifique : approche intégrée de la lutte contre les changements climatiques et de la gestion des risques de catastrophe, les changements climatiques et les risques de catastrophe sont définis comme des questions transversales et il est souligné que les parties prenantes dans des secteurs

essentiels tels que la santé doivent mener des activités qui englobent ces deux questions. Dans le Cadre d'action régional du Pacifique occidental pour la gestion des risques sanitaires liés aux catastrophes pour la santé, l'OMS va plus loin en détaillant des mesures précises de politique sanitaire pour prévenir les catastrophes, y compris les risques biologiques, s'y préparer, y répondre et s'en remettre. Pendant la pandémie de COVID-19, ces cadres ont joué un rôle important en établissant des précédents et en créant les liens institutionnels nécessaires au développement du couloir humanitaire du Pacifique relatif à la COVID-19.

13. Dans l'ensemble, les cadres régionaux et sous-régionaux sont des outils précieux s'agissant d'assurer l'intégration des programmes stratégiques nationaux de gestion des catastrophes et faire en sorte que les gouvernements mettent en commun les connaissances, les meilleures pratiques et les ressources. La pandémie a fourni les preuves les plus solides à ce jour de la nécessité de renforcer les synergies et la cohérence entre ces mécanismes.

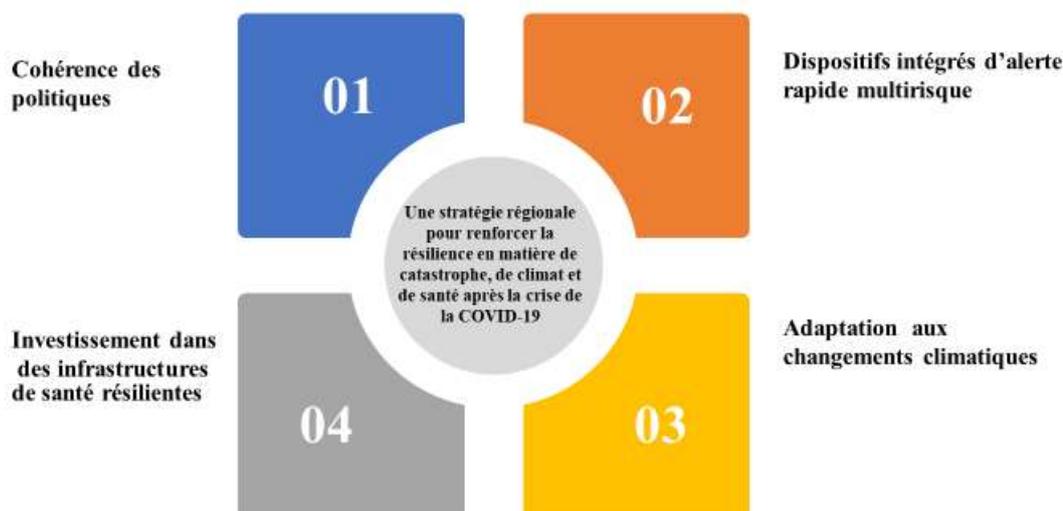
III. Stratégie régionale pour reconstruire en mieux axée sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et la résilience en matière de santé

14. Les principaux éléments de base et domaines d'action stratégiques qui favorisent la résilience aux catastrophes, aux changements climatiques et la résilience en matière de santé sont décrits dans le document ESCAP/CDR/2021/1. La pandémie a révélé et aggravé la vulnérabilité sous-jacente préexistante des personnes, des systèmes de santé et des infrastructures sociales aux risques croisés liés à des facteurs climatiques, biologiques et géophysiques. Dans ce contexte, le secrétariat propose une stratégie régionale pour reconstruire en mieux qui met l'accent sur le renforcement de la résilience aux catastrophes, aux changements climatiques et la résilience en matière de santé après la pandémie pour 2022-2030.

15. S'inspirant des principes du Cadre de Sendai, des Principes de Bangkok et du Cadre de gestion des risques liés aux urgences sanitaires et aux catastrophes, et conformément aux dispositions de la résolution 77/1 de la Commission, la stratégie proposée vise à promouvoir l'intégration systémique de la santé dans les stratégies de renforcement de la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques. Elle s'articule autour de quatre axes pluridisciplinaires conformes au programme de travail du secrétariat, lequel comprend le cadre du secrétariat pour la riposte socioéconomique à la pandémie de COVID-19 (figure I).

16. En vue de l'élaboration d'une stratégie régionale, pour chaque axe de travail la situation actuelle dans la région est examinée, les lacunes sont recensées et des domaines d'action stratégique sont proposés.

Figure I
Stratégie régionale pour reconstruire en mieux axée sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et la résilience en matière de santé



A. Axe de travail 1 : cohérence des politiques

17. Un examen récent des stratégies nationales de gestion des risques de catastrophe a permis de définir des moyens d'intégrer davantage l'analyse des risques de catastrophe, la gouvernance et la mise en œuvre dans le secteur de la santé. La plupart des stratégies étaient basées sur des situations de risque qui s'étaient déjà produites au lieu de s'appuyer sur une évaluation complète des risques multiples, et les risques biologiques n'étaient pas suffisamment couverts. Si plusieurs stratégies ont pris en compte les répercussions sanitaires des catastrophes naturelles, aucune ne comprenait de méthodes permettant d'évaluer les conséquences économiques ou sociales d'une situation de risque biologique, y compris des pandémies. Les vulnérabilités sous-jacentes mises en évidence par la pandémie de COVID-19, telles que l'insuffisance des infrastructures et des services de santé et les lacunes de la protection sociale, ont généralement été oubliées lors des discussions sur la vulnérabilité. En outre, le soutien apporté par les acteurs nationaux de la gestion des risques de catastrophe aux secteurs de la santé et de l'agriculture lors d'épidémies, d'épizooties ou d'invasion de parasites était insuffisant.

18. En outre, alors que la prise en compte du secteur de la santé dans de nombreuses stratégies nationales de gestion des risques de catastrophe pourrait être renforcée au moyen de références aux cadres internationaux, des stratégies adoptées après 2015 ne citent pas les Principes de Bangkok et très peu renvoient au Règlement sanitaire international. Cependant, toutes citent les objectifs, les résultats ou les priorités d'action du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe.

19. Alors que la plupart des stratégies nationales de gestion des risques de catastrophe indiquent que l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans de multiples secteurs est une priorité, seules quelques-unes mentionnent expressément les établissements de santé au niveau local. Il est donc possible d'élaborer des plans plus détaillés de gouvernance décentralisée des risques pour faire face aux risques biologiques et renforcer la résilience du système de santé face aux risques naturels. La stratégie la plus courante de renforcement de la résilience en matière de santé consiste à augmenter la résilience des infrastructures et à faire en sorte que les services de santé soient mieux préparés à intervenir en cas de catastrophe. Certaines stratégies nationales mettent l'accent sur l'amélioration de la capacité des services de santé à faire face aux risques naturels, mais un petit nombre seulement, notamment au Japon et en République de Corée, incluent les risques biologiques, tels que les maladies infectieuses émergentes. En ce qui concerne la préparation, l'accent est mis également sur la résilience des infrastructures de santé. La référence prédominante à l'importance de l'intégration de la surveillance des maladies dans les dispositifs d'alerte rapide multirisque est plus encourageante, même si, là encore, des détails supplémentaires sur la mise en œuvre pourraient être fournis.

20. Sur la base de l'évaluation ci-dessus, l'étape suivante immédiate consiste à prendre davantage en compte les risques biologiques et à intégrer des mécanismes portant sur des risques précis ou sur un seul risque dans un cadre multirisque. Ce cadre devrait également permettre de prendre en compte la possibilité de risques en cascade, étant donné que de nombreux plans d'intervention nationaux mettent uniquement l'accent sur une catastrophe précise survenant dans une région du pays, plutôt que sur les catastrophes en cascade, c'est-à-dire lorsque plusieurs régions d'un même pays ou des pays voisins sont touchés simultanément. Une stratégie régionale qui tient compte des risques en cascade peut donc pallier efficacement les insuffisances des politiques.

B. Axe de travail 2 : dispositifs d'alerte rapide multirisque intégrés

21. À l'échelle mondiale, une personne sur trois n'est toujours pas couverte de manière adéquate par un dispositif d'alerte rapide¹. Dans leurs contributions déterminées au niveau national relatives aux changements climatiques, presque tous les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement considèrent ces dispositifs comme une priorité absolue, mais ils n'ont souvent pas la capacité ou les ressources financières nécessaires pour les mettre en œuvre.

22. Les prévisions basées sur l'impact marquent un changement de paradigme, puisque l'on s'intéresse davantage aux effets des conditions météorologiques plutôt qu'aux conditions météorologiques à proprement parler. La mise en œuvre de ce dispositif de deuxième génération est plus rapide grâce à l'utilisation de drones, de mégadonnées et d'analyses de mégadonnées. En Australie, par exemple, l'évolution probable des risques est déterminée à partir d'une ventilation quotidienne pour les quatre prochains jours, d'une carte, d'une matrice des risques et du détail des effets. Le Gouvernement philippin fournit des estimations des dommages qu'un cyclone tropical pourrait causer aux bâtiments et du nombre de personnes touchées. L'administration météorologique et hydrologique du Viet Nam met en œuvre un projet de prévision, d'alerte et de communication basé sur les effets des

¹ Organisation météorologique mondiale (OMM), « State of climate services 2020 report: move from early warnings to early action », communiqué de presse, 13 octobre 2020.

conditions climatiques. Le secrétariat de la CESAP a également mis au point une méthode visant à rendre opérationnelles les prévisions basées sur les effets des événements extrêmes et des catastrophes à évolution lente.

23. Toutefois, malgré ces innovations qui tirent parti de l'analyse des mégadonnées et des algorithmes que l'on peut également utiliser pour détecter des schémas inhabituels ou des foyers de maladies, la pandémie a mis en évidence l'importance des dispositifs d'alerte rapide dans le cas d'épidémies. La surveillance des maladies en temps réel, avec des estimations immédiates de l'exposition potentielle et de la vulnérabilité des communautés à risque, est essentielle pour contenir la contagion. Si de tels modèles sont établis rapidement, les épidémiologistes peuvent définir des trajectoires améliorées en matière de prévision des maladies et lancer des alertes sur d'éventuelles épidémies dans des délais raisonnables.

24. Si des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la surveillance des maladies en temps réel, ils sont très variables dans la région et tous les pays n'ont pas progressé de la même manière. La surveillance des maladies en temps réel implique de disposer de données personnelles très détaillées pour le traçage des contacts, ce qui soulève la question de la sécurité et de la confidentialité des données. Si ces questions sont abordées par plusieurs cadres internationaux, qui ont permis de faire des avancées significatives en un temps record, les innovations dans le domaine de l'épidémiologie computationnelle et les normes internationales en matière de protection de la vie privée continueront d'évoluer. Au niveau régional, les gouvernements devront s'accorder sur la meilleure façon de concevoir des systèmes de surveillance solides, avec des protocoles d'alerte rapide efficaces qui soutiennent une réponse sanitaire d'urgence vigilante, tout en respectant la sécurité et la confidentialité des données.

25. Le Réseau Asie-Pacifique pour la résilience aux catastrophes a fourni des solutions concernant la gestion de l'intersection entre la COVID-19 et des événements climatiques extrêmes, en se basant sur quatre types d'analyse des risques : prédictive (prévision, alerte rapide) ; descriptive (analyse de la situation/impacts des catastrophes) ; prescriptive (possibilités d'action eu égard à différents scénarios de risque) et discursive (communication relative aux risques, mobilisation d'une réponse interactive de la communauté). Par exemple, en Asie du Sud dans le courant de l'année 2020, lorsque la COVID-19 se propageait rapidement, la préoccupation la plus immédiate était la saison des moussons de juin à septembre. Le Réseau avait anticipé les foyers d'accumulation de risques d'inondations et de sécheresse.

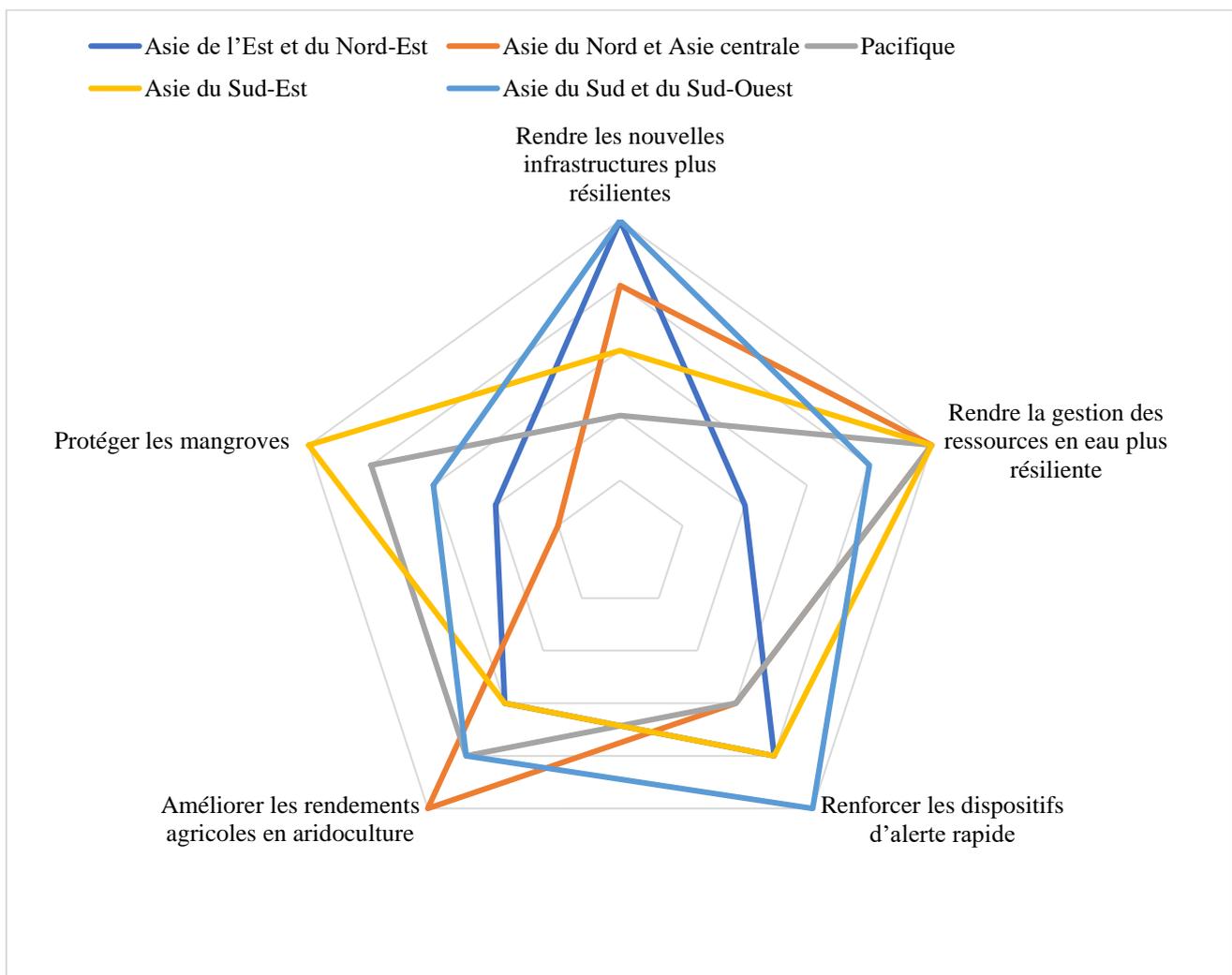
26. La stratégie régionale proposée pourrait tirer davantage parti des travaux du Réseau Asie-Pacifique pour la résilience aux catastrophes pour la mise au point de produits et services régionaux qui combindraient utilement les informations sur les risques pour tous les calendriers considérés. En outre, les forums annuels sous-régionaux et nationaux sur l'évolution probable du climat pourraient alors fournir des ressources techniques et des moyens de renforcer les capacités des services hydrométéorologiques nationaux et des utilisateurs des prévisions.

C. Axe de travail 3 : adaptation aux changements climatiques

27. Dans le rapport de 2021 sur les catastrophes en Asie et dans le Pacifique (*Asia-Pacific Disaster Report 2021*), le secrétariat a déterminé les grandes priorités en matière d'adaptation pour la région Asie-Pacifique ainsi que pour chaque sous-région en fonction des risques spécifiques. Cette analyse s'appuie sur les cinq grandes priorités établies par la Commission mondiale sur

l'adaptation : renforcer les dispositifs d'alerte rapide, protéger les mangroves, rendre les nouvelles infrastructures résilientes, améliorer la production agricole dans les zones arides et adopter une gestion des ressources en eau plus résiliente. La Commission mondiale a conclu qu'en investissant 1 800 milliards de dollars dans ces cinq domaines on pourrait générer 7 100 milliards de dollars de bénéfices nets totaux². Les priorités de l'analyse en matière d'adaptation pour chaque sous-région sont présentées dans un graphique en radar (figure II). Comme le montre la figure, la plus grande priorité pour l'Asie du Sud et du Sud-Ouest est de renforcer les dispositifs d'alerte rapide et de rendre les nouvelles infrastructures résilientes ; viennent ensuite la gestion résiliente des ressources en eau, l'amélioration des zones arides et la protection des mangroves. En revanche, en Asie du Sud-Est, les principales priorités sont la protection des mangroves et une gestion plus résiliente des ressources en eau, compte tenu de l'incidence croissante des sécheresses, des inondations et des cyclones. En Asie du Nord et en Asie centrale, les principales priorités sont la gestion plus résiliente des ressources en eau et l'amélioration de l'agriculture dans les zones arides. Cette hiérarchisation des priorités peut aider à renforcer les initiatives de coopération sous-régionale dans la région Asie-Pacifique.

Figure II
Priorités d'adaptation pour toutes les sous-régions



² Commission mondiale sur l'adaptation, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience* (n.p., 2019).

28. Le rapport intitulé *State of the Global Climate 2020*, établi par plusieurs agences sous la direction de l'OMM, fournit des informations complètes sur les indicateurs climatiques et sera particulièrement utile comme document de fond lors des sommets et conférences des Nations Unies sur l'action climatique. En 2021, l'enquête relative à ce rapport a été lancée au niveau régional, notamment en Asie et dans le sud-ouest du Pacifique. Le secrétariat collabore avec l'OMM et d'autres partenaires et prend en charge les chapitres thématiques sur les effets socioéconomiques associés aux changements climatiques et la politique de résilience face à ces changements. Les conclusions orienteront le secrétariat dans l'élaboration de la stratégie régionale ainsi que dans son travail de renforcement des programmes de coopération sous-régionale.

D. Axe de travail 4 : investir dans des infrastructures de santé résilientes

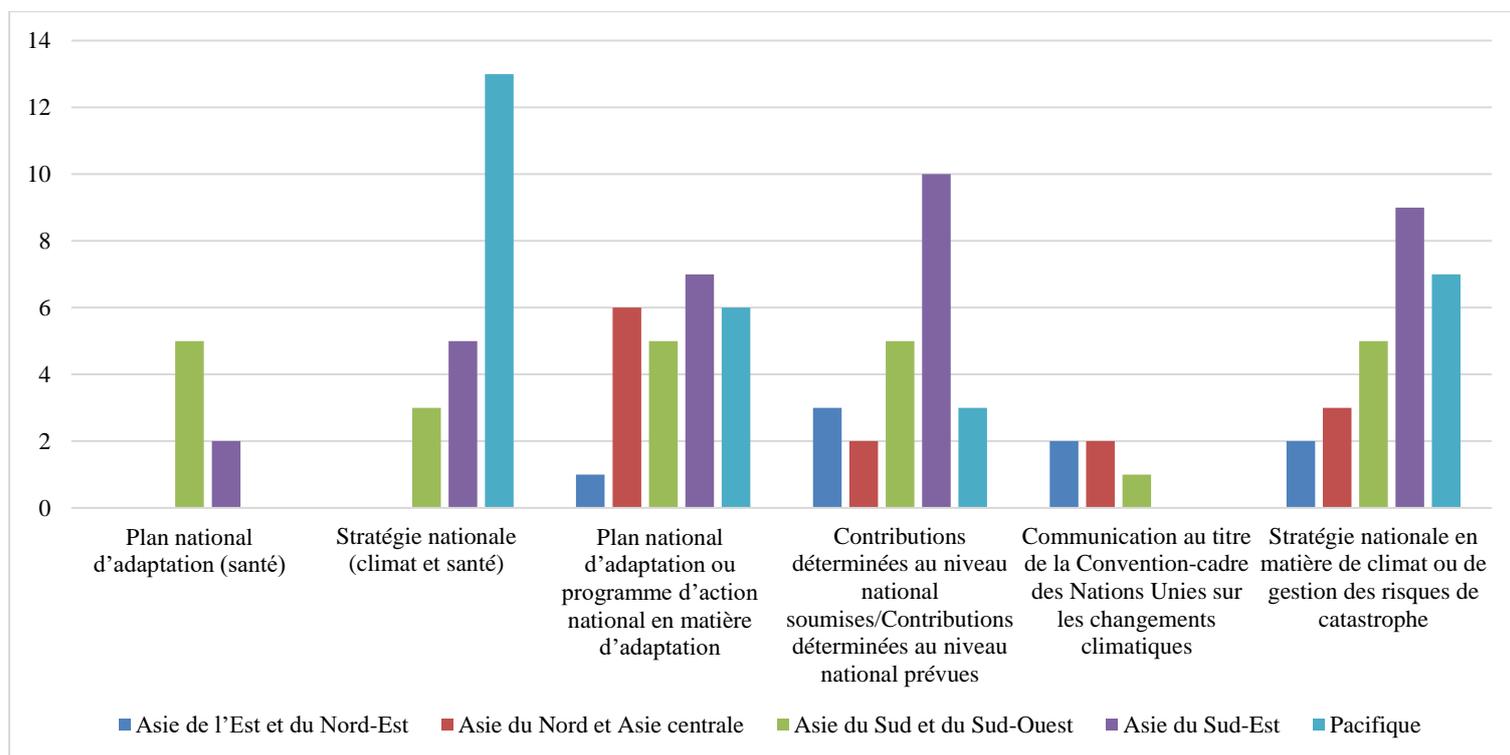
29. Pour renforcer la capacité de fonctionnement des infrastructures essentielles face à des risques imbriqués, il faudra réaliser des projections de risques complexes en cas de catastrophes simultanées, afin, par exemple, d'anticiper les problèmes liés à une inondation affectant des locaux de quarantaine ou un hôpital lors d'une pandémie, ou de prévoir, en cas d'épidémie, des aménagements de distanciation physique dans un centre d'évacuation mis en place suite à un cyclone. Les scénarios de risques doivent tenir compte de l'accumulation des risques de catastrophe, auxquels s'ajoutent la pauvreté et les inégalités dans certaines zones, afin de recenser les infrastructures essentielles qui desservent les populations les plus exposées et les plus vulnérables.

30. En plus de la gestion des risques de catastrophe à l'échelle nationale, les décideurs doivent faire face à des incertitudes dans le secteur de la santé. Or la pandémie en a ajouté beaucoup d'autres. On ignore encore de nombreuses choses sur le virus à l'origine de la COVID-19 et sur ses mutations évolutives, son impact sur les différents groupes d'âge, l'efficacité des protocoles de traitement et la probabilité qu'une population parvienne à une immunité collective. Les incertitudes sont encore plus grandes lorsqu'il s'agit des facteurs locaux de risque et de l'impact des différentes politiques sur la transmission du virus. Si l'on n'agit pas rapidement, les maladies et les changements climatiques auront des effets dévastateurs sur la santé humaine.

31. L'Organisation mondiale de la Santé conseille aux gouvernements de procéder aux changements nécessaires en mettant au point des plans d'adaptation nationaux en matière de santé, qui doivent être soumis dans le cadre de leurs plans nationaux d'adaptation officiels au titre de l'Accord de Paris. Toutefois, les progrès réalisés dans la région Asie-Pacifique sont jusqu'à présent mitigés (figure III). En tout, 43 pays disposent d'au moins une stratégie climatique qui inclut le secteur de la santé, même si ces stratégies vont de brèves mentions dans les contributions déterminées au niveau national à des plans nationaux d'adaptation à part entière. Seuls quatre pays ont officiellement soumis un plan national d'adaptation en matière de santé complet et le mettent en œuvre : le Bangladesh, le Bhoutan, le Népal et Sri Lanka. En Inde, en Indonésie et en Thaïlande, des plans ont été rédigés et sont en attente d'approbation. En outre, 13 pays du Pacifique, 5 pays d'Asie du Sud-Est et les Maldives ont élaboré des stratégies nationales pour faire face aux problématiques de santé et de changements climatiques. En outre, 24 pays ont soumis des contributions déterminées au niveau national ou des contributions prévues déterminées au niveau national qui incluent l'adaptation du secteur de la santé, et 4 ont soumis des communications nationales au

secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui incluent des mesures d'adaptation en matière de santé.

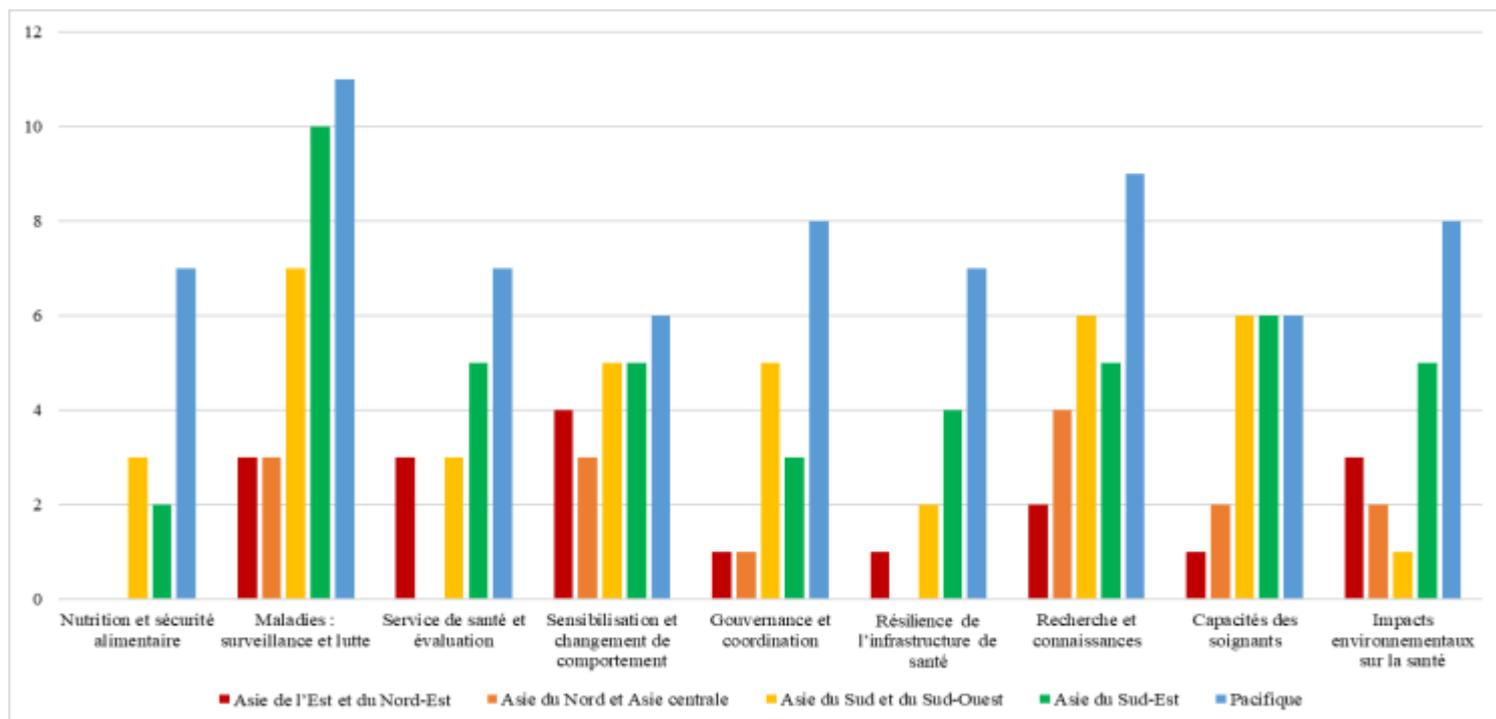
Figure III
Stratégies nationales d'adaptation incluant le secteur de la santé, par sous-région



Note : cette figure comporte des données sur des stratégies qui sont en phase d'élaboration.

32. En ce qui concerne les priorités d'adaptation en matière de santé, comme le montre la figure IV, la surveillance des maladies et la lutte contre celles-ci sont prioritaires. À cet égard, les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans la mise en œuvre de leurs plans et stratégies d'adaptation sont les pays du Pacifique qui couvrent au moins cinq des priorités sanitaires exposées dans la figure. Comme le montre l'examen présenté dans ce document, il est absolument indispensable d'investir dans les infrastructures de santé pour les rendre plus résilientes, et les pays doivent actualiser leurs estimations en matière d'adaptation en y intégrant des stratégies de santé.

Figure IV
Priorités pour le secteur de la santé identifiées dans les stratégies nationales d'adaptation, par sous-région



Note : le nombre de pays pour lesquels des informations sont disponibles est de 5 pour l'Asie de l'Est et du Nord-Est, 4 pour l'Asie du Nord et l'Asie centrale, 8 pour l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, 11 pour l'Asie du Sud-Est et 12 pour le Pacifique.

33. En réponse à la pandémie, les gouvernements ont recouru à des plans de relance pour s'attaquer aux facteurs de risque sous-jacents en matière de santé, de catastrophes et de changements climatiques. En tout, 44 pays ont inclus un volet santé dans leur plan de relance budgétaire et 33 pays ont inclus l'aide sociale, mais cela varie considérablement d'un pays à l'autre. À ce jour, dans la plupart des pays, les fonds alloués au secteur de la santé représentent moins de 10 % des dépenses totales des plans de relance.

34. Outre les nouveaux instruments de relance budgétaire, les pouvoirs publics peuvent également faire appel aux instruments de financement existants pour l'adaptation aux changements climatiques et la gestion des risques de catastrophe pour renforcer la résilience en matière de santé. Les fonds classiques de gestion des risques de catastrophe, tels que les fonds nationaux pour les catastrophes, les lignes de crédit pour imprévus, les produits d'assurance et les dispositifs régionaux de mutualisation des risques, comme la Pacific Catastrophe Risk Insurance Company, ont été utilisés pour répondre à la pandémie. En outre, les fonds mondiaux d'adaptation aux changements climatiques restent une ressource largement inexploitée pour promouvoir la résilience du secteur de la santé. Le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les pays les moins avancés, le Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques, le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat, ainsi que des instruments bilatéraux et les programmes mis en place par les institutions de développement multilatérales comme la Coalition pour une infrastructure résiliente face aux catastrophes comportent tous des dispositions relatives à l'adaptation du secteur de la santé. Le secteur de la santé accuse un retard par rapport à d'autres secteurs pour ce qui est de l'accès à ces fonds, et il est possible d'élaborer une stratégie régionale commune qui permette de mieux en tirer parti.

E. Stratégie régionale pour reconstruire en mieux axée sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et la résilience en matière de santé

35. La proposition du secrétariat d'élaborer une stratégie régionale pour reconstruire en mieux centrée sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et sur le renforcement de la résilience en matière de santé tient compte des éléments de base déjà en place et des lacunes recensées dans chacun des quatre axes de travail (dispositifs intégrés d'alerte rapide multirisque, adaptation et résilience aux changements climatiques, résilience des infrastructures et cohérence des politiques en matière de santé et de réduction des risques de catastrophe). La stratégie peut servir de plan directeur pour l'orientation, la coordination et l'adaptation des mesures politiques régionales en fonction de l'évolution des risques de catastrophe dans la région Asie-Pacifique. Les priorités varieront d'un pays à l'autre, mais la stratégie fournira à tous les pays des principes solides pour gérer de manière plus cohérente et sur la base d'un engagement politique ferme l'accumulation de risques systémiques liés aux agents biologiques et autres aléas naturels.

36. La stratégie peut également contenir un schéma directeur des principales activités que les gouvernements, les organisations internationales et les autres partenaires s'engagent à mettre en œuvre entre 2022 et 2030, sur une base volontaire et en fonction des particularités nationales. L'objectif de cette stratégie est de coordonner les priorités et les réponses politiques et de renforcer les capacités de réduction des risques aux niveaux national, sous-régional et régional.

37. La stratégie régionale pourrait être élaborée par un groupe de travail composé d'experts mis à disposition par les membres et les membres associés de la Commission et établi expressément dans ce but. Par la suite, le Comité de la réduction des risques de catastrophe pourrait l'adopter lors d'une réunion spéciale qui serait organisée avant sa prochaine session. Le secrétariat collaborera avec les organismes compétents des Nations Unies, les organisations intergouvernementales sous-régionales et les principaux experts pour élaborer la stratégie et a) compiler les expériences nationales ; b) tirer parti du Réseau Asie-Pacifique pour la résilience aux catastrophes pour faciliter l'apprentissage entre pairs et la mise en commun des bonnes pratiques ; c) fournir des conseils techniques et un soutien en matière de renforcement des capacités aux membres et aux membres associés de la CESAP et d) faciliter l'accès au soutien technique mis à la disposition des membres et des membres associés pour la mise en œuvre des Principes de Bangkok par le biais de la coalition thématique sur le renforcement de la résilience.

IV. Renforcer la coopération sous-régionale

38. La pandémie a montré combien il était essentiel que les cadres multirisques sous-régionaux tiennent compte de l'accumulation des risques et à quel point la coopération sous-régionale peut être particulièrement efficace pour renforcer la résilience aux catastrophes. Comme indiqué dans le document ESCAP/CDR/2021/1, le rapport de 2021 sur les catastrophes en Asie et dans le Pacifique (*Asia-Pacific Disaster Report 2021*) s'appuie sur les travaux de la Commission mondiale sur l'adaptation, qui a défini cinq priorités essentielles pour l'adaptation à la nouvelle situation de risque au niveau sous-régional. Comme le montre le rapport, les principales priorités communes en matière de renforcement de la résilience aux catastrophes à l'échelle sous-régionale, avec quelques variations d'une sous-région à l'autre, sont le

renforcement des dispositifs d'alerte rapide, l'amélioration de l'agriculture en zone aride, l'amélioration de la résilience des ressources en eau, la protection des mangroves et le renforcement de la résilience des infrastructures. Les possibilités de renforcement de la coopération sous-régionale sont examinées plus en détail ci-dessous.

A. Asie du Sud-Est

39. En Asie du Sud-Est, 110 millions de personnes sont exposées à la sécheresse et aux risques biologiques qui y sont liés. En 2020, dans cinq des 10 États membres de l'ASEAN, plus de 30 % de la population active totale travaillait dans le secteur agricole, ce pourcentage allant de près de 62 % en République démocratique populaire lao à 31 % en Thaïlande et au Cambodge. Les sécheresses ayant un impact plus important sur les pays fortement tributaires de l'agriculture, ces derniers accordent une plus grande importance à la résilience des ressources en eau et à l'amélioration de l'agriculture en zone aride. Comme 41,5 millions de personnes dans la sous-région sont exposées aux cyclones et aux risques biologiques qui y sont liés, il est également important de renforcer les dispositifs d'alerte rapide.

40. La série de publications *Ready for the Dry Years* a été publiée conjointement par l'ASEAN et la CESAP dans le cadre d'une mobilisation régionale face à l'intensification du risque de sécheresse. Les informations figurant dans cette publication ont servi de base aux négociations ayant abouti à l'adoption, le 13 novembre 2020, de la Déclaration de l'ASEAN sur le renforcement de l'adaptation à la sécheresse lors du trente-septième Sommet des pays de l'ASEAN.

41. Travaillant en partenariat pour poursuivre ces efforts, l'ASEAN et la CESAP soutiennent l'élaboration d'un document d'orientation ou d'un plan d'action régional pour donner suite à la Déclaration, qui est axé sur la création de supports de renforcement des capacités visant à développer la résilience à la sécheresse en Asie du Sud-Est. Des études de cas seront préparées pour deux pays pilotes, à savoir le Cambodge et la Thaïlande. En outre, la CESAP travaille avec le secrétariat chargé des questions de changements climatiques du Ministère du développement du Brunéi Darussalam sur un projet d'assistance technique dans le cadre du Dispositif régional intégré d'alerte rapide multirisque pour l'Afrique et l'Asie, qui porte sur l'amélioration de l'adaptation aux changements climatiques et le renforcement de la résilience, ainsi que la préparation aux catastrophes au Brunéi Darussalam.

42. La collaboration entre la CESAP et l'ASEAN sur un plan d'action régional ou un document d'orientation est un bon exemple de la manière dont le secrétariat peut intensifier son action en vue de renforcer la coopération entre les pays d'autres sous-régions. Ces réalisations ont été possibles en Asie du Sud-Est grâce aux initiatives intersectorielles cohérentes en matière de gestion du risque de sécheresse, menées par le Comité de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes. L'ASEAN et la CESAP ont consolidé cette coopération en s'appuyant sur la série de publications *Ready for the Dry Years* pour mobiliser un soutien intersectoriel en faveur de la lutte contre la sécheresse dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des catastrophes, de l'énergie, de l'environnement, du financement, de la planification, de la science et de la technologie. Qui plus est, l'adoption de la Déclaration de l'ASEAN sur le renforcement de l'adaptation à la sécheresse a été facilitée par les solides partenariats établis en Asie du Sud-Est entre l'ONU, l'ASEAN, les gouvernements et d'autres parties prenantes, structurés autour de l'application du Plan de mise en œuvre de la Déclaration conjointe sur un partenariat global

entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et l'Organisation des Nations Unies (2021-2025). Cette base a permis à la CESAP de combiner la vaste expérience de l'ASEAN dans le rapprochement des gouvernements d'Asie du Sud-Est, avec le savoir-faire de nombreux acteurs de divers secteurs, pour élaborer une nouvelle approche transformatrice de la gestion de la sécheresse dans toute la région. Pour l'avenir, la CESAP propose de reproduire les initiatives intersectorielles et intergouvernementales dans d'autres sous-régions, en tenant néanmoins compte du fait que chaque sous-région est unique par ses caractéristiques et ses structures institutionnelles.

B. Asie de l'Est et du Nord-Est

43. En Asie de l'Est et du Nord-Est, environ 260 millions de personnes sont exposées aux risques de vague de chaleur, 196 millions aux risques de cyclone et 68 millions à la sécheresse et aux risques biologiques y associés. En mars 2021, en pleine pandémie de COVID-19, la sous-région a été frappée par les pires tempêtes de sable et de poussière observées depuis une décennie. En Asie de l'Est, une hausse des températures mondiales de 1,5 degré Celsius par rapport aux niveaux préindustriels, qui pourrait se produire entre 2030 et 2052, exposera 48 millions de personnes à des pénuries d'eau. Cette situation aurait de graves répercussions sur des pays tels que la République de Corée, où plus de la moitié de la population active travaille dans l'agriculture. On comprend aisément l'importance d'investir dans des dispositifs d'alerte rapide, dans une gestion raisonnée des terres pour améliorer la production agricole et dans la gestion des ressources en eau.

44. Depuis 1993, le Programme de coopération de la sous-région de l'Asie du Nord-Est en matière d'environnement sert de cadre global de coopération intergouvernementale dans la sous-région. La Chine, la Fédération de Russie, le Japon, la Mongolie, la République de Corée et la République populaire démocratique de Corée en sont membres. Le Programme a adopté une approche multidisciplinaire et multisectorielle pour relever les défis environnementaux de la sous-région. La désertification et la dégradation des terres sont l'un des cinq domaines d'activité du Plan stratégique 2021-2025 du Programme de coopération de la sous-région de l'Asie du Nord-Est en matière d'environnement. Comme l'indique le Plan, les sols de notre planète emmagasinent plus de carbone que la biomasse et l'atmosphère réunies, et il est urgent d'améliorer la gestion des terres pour accroître les stocks de carbone des sols – susceptibles de compenser les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique – afin d'en retirer de nombreux avantages aussi bien pour l'environnement que pour la société. De nombreuses interventions visant à atteindre la neutralité en matière de dégradation des terres présentent des avantages pour l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation.

45. Il y aurait lieu d'intensifier les activités du Programme dans le domaine de la désertification et de la dégradation des terres et de se concentrer davantage sur leur lien avec les changements climatiques, en renforçant la coopération sous-régionale. Dans un premier temps, une étude contribuera à mieux comprendre les aspects scientifiques de la gestion des risques et de la mise en place de dispositifs d'alerte rapide. L'étude proposera également des orientations sur l'accélération des mesures d'adaptation, comme le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles pour combler les lacunes de mise en œuvre et accélérer le transfert de connaissances sur les mécanismes financiers favorables.

C. Asie du Sud et du Sud-Ouest

46. Alors que la pandémie sévissait en Asie du Sud et du Sud-Ouest, la combinaison de la crise liée à la COVID-19 et des phénomènes climatiques extrêmes a souligné avec acuité qu'il était urgent d'agir au niveau sous-régional pour faire face à l'accumulation des risques qui compromettent la réalisation des objectifs de développement durable dans la sous-région. Bien que les cadres de l'ASACR et de l'Organisation de coopération économique soient déjà alignés sur le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, ils ne traitent pas de l'accumulation des risques.

47. Constatant la nécessité de s'attaquer à ce problème, les ministres de l'environnement ou de la gestion des catastrophes de l'Afghanistan, du Bangladesh, de l'Inde, des Maldives et du Pakistan se sont réunis lors d'une réunion spéciale de haut niveau sur la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques en Asie du Sud, qui s'est tenue en ligne le 4 décembre 2020. À l'issue de cette réunion, ils ont demandé au secrétariat de mettre au point une démarche à plus long terme, globale, coordonnée et plus stratégique pour renforcer la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques, et d'élaborer un nouveau cadre régional pour gérer l'accumulation des risques naturels et biologiques en faisant jouer la coopération avec les organismes sous-régionaux. En réponse à cette demande, la CESAP a élaboré la publication intitulée « Weaving a stronger fabric: managing cascading risks for climate resilience »³. En partenariat avec les organisations sous-régionales concernées, le secrétariat prévoit donc de soutenir l'expansion des cadres sous-régionaux afin de prendre en compte l'accumulation des risques.

D. Asie du Nord et Asie centrale

48. En Asie du Nord et en Asie centrale, où une grande partie de la population dépend de l'agriculture, environ 22 millions de personnes sont exposées aux vagues de chaleur et aux risques biologiques qui y sont associés et 5 millions de personnes sont exposées à la sécheresse et à l'insécurité alimentaire. Dans le rapport, la région est considérée comme un foyer de risque émergent. De plus, l'augmentation prévue de la température mondiale de 1,5 degré Celsius par rapport aux niveaux préindustriels entre 2030 et 2052 exposerait beaucoup plus de personnes à des pénuries d'eau.

49. L'assèchement de la mer d'Aral, qui est le plus grand lac d'Asie centrale et dont les ressources sont partagées par le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan, est souvent considéré comme la pire catastrophe environnementale au monde. De plus, cette catastrophe a été aggravée par une accumulation d'aléas : les catastrophes à évolution lente comme la sécheresse, la dégradation des terres, la désertification et les tempêtes de sable et de poussière qui dispersent le sel et la poussière se sont intensifiées. Compte tenu de la menace que font peser les changements climatiques et de l'augmentation de la demande en nourriture et en eau, le tout conjugué à l'accroissement démographique, le risque émergent de voir survenir d'autres catastrophes liées à l'eau dans les systèmes de bassins intérieurs est clairement préoccupant.

50. Si ces phénomènes ont fait l'objet d'études approfondies du point de vue de la gestion durable des ressources naturelles, on constate que la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques dans les zones de bassins hydrographiques ont été relativement peu étudiées, y

³ CESAP, Asia-Pacific Disaster Resilience Network Policy Study, n° 8/2021 (Bangkok, 2021).

compris en ce qui concerne les effets de l'accumulation des risques, et qu'il existe peu de mécanismes intégrés d'alerte rapide, d'atténuation et de prévention de risques multiples. À cet égard, le secrétariat mène une étude visant à mieux comprendre les facteurs de risque de maladies liées à l'eau dans les bassins hydrographiques intérieurs, y compris les risques liés à l'impact des changements climatiques, en se fondant sur les avancées technologiques en matière d'observation de la Terre, la modélisation numérique de terrain, les techniques géospatiales et la modélisation climatique à haute résolution. Les conclusions de cette étude pourraient contribuer à mettre au point des mécanismes régionaux de coopération, qui permettraient de s'attaquer à la catastrophe écologique de la mer d'Aral suivant une démarche multisectorielle de la gestion des risques et de fournir des exemples d'activités de réduction des risques de catastrophe qui pourraient être applicables à d'autres bassins hydrographiques intérieurs.

51. Ces travaux devraient également soutenir les efforts visant à donner suite aux engagements énoncés dans un projet de résolution rédigé par le Gouvernement turkmène et provisoirement intitulé « Création de mécanismes régionaux pour étudier, atténuer et réduire au minimum les catastrophes dans les bassins versants endoréiques (intérieurs) et pour les prévenir, en examinant notamment les modalités de création du programme spécial des Nations Unies pour le bassin de la mer d'Aral ». Le Gouvernement a l'intention de soumettre ce projet de résolution à la Commission à sa soixante-dix-huitième session, en 2022.

E. Pacifique

52. Dans les pays insulaires en développement du Pacifique, une grande partie de la population est exposée aux risques de sécheresse, de canicule et aux risques biologiques qui y sont associés. Cette sous-région est également très vulnérable aux cyclones et aux risques biologiques qui y sont liés. Comme leur intensité ne cesse d'augmenter, le rapport identifie la région comme un foyer de risques émergents qui s'accumulent.

53. Le secrétariat, conjointement avec le Gouvernement samoan et le système des Nations Unies dans son ensemble, met en œuvre un projet sur le renforcement de la résilience des États insulaires du Pacifique au moyen de la protection sociale universelle, initiative qui bénéficie du soutien financier du Fonds commun pour les objectifs de développement durable. Cette initiative offre une opportunité stratégique de prendre en compte le risque de catastrophe dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de protection sociale dans des pays qui sont au cœur de l'innovation en matière de protection sociale. La série de notes d'orientation intitulée « Disaster-responsive social protection », publiée par le secrétariat et le programme conjoint du système des Nations Unies donne des conseils pratiques sur la manière de mettre en place des mécanismes de protection sociale à même de renforcer la résilience aux catastrophes aux Îles Cook, à Nioué, au Samoa et aux Tokélaou. Le premier numéro de cette série a été publié conjointement par la CESAP et le Ministère des ressources naturelles et de l'environnement du Samoa. Le secrétariat de la CESAP s'associe au Programme régional océanien de l'environnement et à la Communauté du Pacifique pour développer à plus large échelle les activités sous-régionales liées à la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et en matière de santé. En complément, la CESAP est disposée à fournir un appui technique ou autre type d'appui, sur demande.

V. Questions soumises à l'examen du Comité

54. Compte tenu des éléments de base et des lacunes en matière de politiques recensés dans les quatre axes de travail de la stratégie régionale proposée à la section III, ainsi que les besoins et les opportunités en matière de renforcement de la coopération au niveau sous-régional exposés à la section IV, le Comité est invité à prendre les mesures ci-après :

a) Fournir des orientations sur les activités futures du Comité et du secrétariat ;

b) Recommander l'élaboration d'une stratégie régionale en matière de résilience aux catastrophes et aux changements climatiques et en matière de santé, couvrant la période 2022-2030, et s'appuyant sur les quatre axes de travail décrits ci-dessus ;

c) Encourager les États membres et les organisations internationales ainsi que les acteurs du secteur privé, les groupes de réflexion sur les politiques, les fondations et les universités à soutenir l'élaboration de la stratégie régionale, d'une manière coordonnée au niveau régional.
