



HAL
open science

One Health et l'approche “ santé dans toutes les politiques ” : de quoi parle-t-on ?

Laurence Warin

► **To cite this version:**

Laurence Warin. One Health et l'approche “ santé dans toutes les politiques ” : de quoi parle-t-on ?
Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie, 2023, 36. hal-04685714

HAL Id: hal-04685714

<https://hal.science/hal-04685714v1>

Submitted on 3 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laurence Warin

Docteure en droit public, Membre associée de l'Institut Droit et Santé, Inserm UMR 1145 et du Centre Maurice Hauriou, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Université Paris Cité et ATER au Centre Maurice Hauriou

One Health et l'approche « santé dans toutes les politiques » : de quoi parle-t-on ?

Résumé

L'approche « Une seule santé » propulse sur le devant de la scène une réflexion sur les liens entre l'humanité, le monde animal et l'environnement et suscite l'adhésion tant au niveau international qu'au niveau des États. Dans le même temps, une autre approche intégrée de la santé publique, nommée « santé dans toutes les politiques », gagne, elle aussi en notoriété. Si ces deux approches ont de nombreux points communs, elles ne peuvent toutefois pas être confondues car leurs finalités sont distinctes. Les États, y compris la France, sont désormais confrontés au défi de mettre en pratique ces approches prometteuses, à l'heure où la pandémie de covid-19 a fortement sensibilisé le public sur les liens entre une bonne santé et un environnement sain.

Abstract

The « One Health » approach recognizes the links between the health of humans, the health of animals and a healthy environment. It is gaining support both at the international and national levels. At the same time, another health mainstreaming approach, called “health in all policies”, is also gaining recognition. Although these two approaches have a lot in common, they cannot be confused because their aims are different. Governments, including in France, are now faced with the challenge of putting these promising approaches into practice, at a time when the covid-19 pandemic has raised public awareness on the relationship between healthy people and a healthy environment.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, un événement peut être à la fois étonnant et attendu. Dans notre société mondialisée, l'érosion de la biodiversité, le changement climatique et l'accroissement de la circulation des agents infectieux qui font partie de notre conscience collective depuis plusieurs décennies, n'ont pas empêché que l'éclatement de la crise du covid-19 suscite stupeur et sidération.

Cette pandémie a certainement joué un rôle dans l'intensification récente de la réflexion sur les liens entre l'humanité, le monde animal et l'environnement.

Il est établi qu'au moins 60 % des maladies humaines infectieuses ont une origine animale : des études ont suggéré que la pandémie de covid-19, les virus Zika et Ebola, la grippe aviaire ou encore le VIH, proviennent des animaux¹.

La maladie de Lyme est un exemple des liens entre les atteintes à la biodiversité et les épidémies². Cette pathologie est due à une bactérie transmise par la morsure de tiques. Dans les forêts présentant une grande biodiversité, peu de tiques sont infectées, mais là où la biodiversité est faible, la fréquence d'infection des tiques est plus importante, d'où un risque accru pour l'humain. La déforestation, le reboisement et la fragmentation des zones boisées ont favorisé la progression de la maladie³.

1 - ANSES, « One Health », <https://www.anses.fr/fr/content/one-health#:~:text=Le%20concept%20C2%AB%20One%20Health%20C2%BB%20ou,et%20globale%20des%20enjeux%20sanitaires>, [consulté le 01/02/2023].

2 - E. Muraille, J. Godfroid, « Le concept « One Health » doit s'imposer pour permettre l'anticipation des pandémies », 24/06/2020, <https://theconversation.com/le-concept-one-health-doit-simposer-pour-permettre-lanticipation-des-pandemies-139549>, [consulté le 01/02/2023].

3 - *ibid.*

Sur le plan des interventions en santé publique, de grandes campagnes conjointes de vaccination à la fois humaine et animale ont déjà prouvé leur efficacité dans certaines régions du monde⁴.

Si l'humain n'a jamais ignoré les liens entre sa santé et le monde dans lequel il vit – Hippocrate au V^{ème} siècle l'écrivait déjà⁵ – il faut croire que nos modes de vie contemporains ont contribué à une forme d'oubli collectif en la matière.

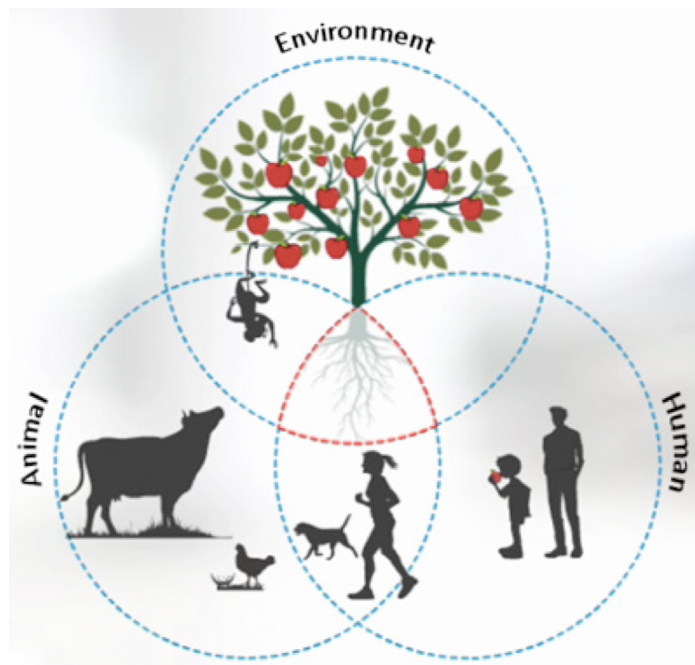
C'est en ce sens que l'approche One Health, objet de cet article, peut être qualifiée de « vieux vin dans une nouvelle bouteille⁶ » puisqu'elle porte, avec des habits neufs, un message en réalité millénaire. Pour des raisons de protection de la langue française, ce terme anglais ayant une appellation de même sens approuvée en langue française, nous aurons recours ici à la désignation « Une seule santé » en français.

Bien que remarquée dès sa conception en 2004, cette approche acquiert véritablement ses lettres de noblesse auprès des pouvoirs publics français au moment de la pandémie de covid-19. Elle est une approche intégrée de la santé, appelant une collaboration intersectorielle en vue de décisions politiques qui combinent les enjeux sanitaires, environnementaux, vétérinaires, etc.

N'a-t-on pas ici une sensation de déjà-vu ? En effet, la « santé dans toutes les politiques », approche globale des politiques publiques en faveur de la protection et de l'amélioration de la santé, gagne, elle aussi en notoriété en France depuis une petite dizaine d'années.

Les deux approches sont très similaires pour plusieurs raisons **(I)** mais ne peuvent être confondues, en raison d'éléments distinctifs incontestables **(II)**.

« Nos vies sont tributaires d'un réseau complexe d'interactions entre de multiples processus écologiques et l'ensemble des organismes. Ce tissu vivant, bien plus qu'une ressource, doit être compris comme la condition nécessaire à la vie sur terre. Pourtant nos modes de vie le mettent chaque jour en péril⁷ ».



Source : <https://extranet.who.int/hslp/training/course/index.php?categoryid=58&lang=en>

4 - Agreenium, « Le point sur One Health, une valeur ajoutée pour la santé de la planète », https://www.agreenium.fr/sites/default/files/dossier_de_synthese-one_health_agreenium.pdf, [consulté le 01/02/2023].

5 - Hippocrate, *Airs, eaux, lieux (Traité)*, Les belles lettres, Tome II, 2^{ème} partie, 2003. Le médecin et philosophe Hippocrate avait identifié les influences du climat et de la qualité de l'eau consommée sur la santé humaine.

6 - S. Morand, « Origines et futur du One Health », Les rencontres de Santé publique France, 25-26/05/2021, <https://www.rencontresantepubliquefrance.fr/wp-content/uploads/2021/05/1-MORAND.pdf>, [consulté le 01/02/2023].

7 - « Tribune à l'appel de cinq sociétés savantes d'écologie européennes, "COP15 : l'érosion de la biodiversité impose une mutation radicale de notre modèle de société" », Le Monde, 17/12/2022.

I) « Une seule santé » et « santé dans toutes les politiques », des courants convergents

« Une seule santé » et la « santé dans toutes les politiques » sont toutes deux fondées sur une vision holistique de la santé. Le Groupe d'experts de haut niveau pour l'approche Une seule santé (OHHLEP), créé en 2021 sous l'impulsion de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA), avec le soutien des gouvernements français et allemand, définit « Une seule santé » comme :

« une approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes. [One Health] reconnaît que la santé des humains, des animaux domestiques et sauvages, des plantes et de l'environnement en général (y compris des écosystèmes) est étroitement liée et interdépendante. L'approche mobilise de multiples secteurs, disciplines et communautés à différents niveaux de la société pour travailler ensemble à fonder le bien-être et à lutter contre les menaces pour la santé et les écosystèmes⁸ ».

La « santé dans toutes les politiques » a reçu une définition officielle en 2013 à l'occasion de la Huitième conférence mondiale pour la promotion de la santé, à l'issue de laquelle les États membres de l'OMS ont adopté la Déclaration d'Helsinki. Selon ce texte, « la santé dans toutes les politiques est une approche intersectorielle des politiques publiques qui tient compte systématiquement des conséquences sanitaires des décisions, qui recherche des synergies et qui évite les conséquences néfastes pour la santé afin d'améliorer la santé de la population et l'équité en santé⁹ ».

Ces deux approches sont reconnues au niveau mondial par les organisations internationales concernées ainsi que par leurs États membres. La « santé dans toutes les politiques » a fait l'objet de plusieurs conférences mondiales¹⁰ et est mentionnée (explicitement ou implicitement) par l'Assemblée mondiale de la santé, organe décisionnel de l'OMS, dans certaines de ses résolutions¹¹.

S'agissant d'Une seule santé, elle a émergé lors d'un colloque organisé à New York en 2004 par la *Wildlife Conservation Society* et l'Université Rockefeller, événement ayant abouti à la formulation de douze principes, dits « les principes de Manhattan », adressés aux dirigeants du monde entier et appelant notamment à reconnaître le lien entre les santés humaine, animale et environnementale, ainsi que les réels impacts sanitaires qu'ont les décisions politiques portant sur les sols et les eaux¹². Presque vingt ans plus tard, l'OMS prépare un plan d'action commun « Une seule santé » pour la période 2022-2026 pour renforcer la coopération entre États en faveur de la santé humaine, de la santé animale, de la santé des végétaux et de l'environnement.

Pour atteindre leurs objectifs, l'une comme l'autre de ces approches préconise une mobilisation intersectorielle et globale et à toutes les échelles, c'est-à-dire du local à l'international. Différents secteurs de politiques publiques doivent s'allier pour faire converger différents enjeux de façon à ce qu'une bonne santé soit garantie.

D'une part, la « santé dans toutes les politiques », nous l'avons vu, « recherche des synergies¹³ » c'est-à-dire qu'elle recherche des situations « gagnant-gagnant » pour différents secteurs, en conciliant les intérêts du secteur de la santé avec, par exemple, ceux du secteur agro-alimentaire ou encore avec celui de l'éducation.

L'arbitrage entre des intérêts antagonistes, afin de les rapprocher, est donc au cœur de cette approche. Or, une telle mission d'arbitrage fait pleinement partie des prérogatives du législateur et du juge, non sans difficultés. En effet, la

8 - Déclaration commune OMS, OIE, FAO UNEP, 01/12/2021, <https://www.who.int/fr/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health> [consulté le 30/01/2023].

9 - Huitième Conférence internationale pour la promotion de la santé, OMS, « Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques », Helsinki, Finlande, 2013.

10 - Conférence sur « la santé dans toutes les politiques : accomplissements et défis », Ministère de la santé italien, Commission européenne, Bureau de l'OMS pour l'Europe, « Déclaration sur la santé dans toutes les politiques », Rome, 18 décembre 2007 ; Réunion internationale sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques, OMS, « Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques, Vers une gouvernance partagée en faveur de la santé et du bien-être », Adélaïde, Australie, 2010 ; Huitième Conférence internationale pour la promotion de la santé, OMS, « Déclaration d'Helsinki sur la Santé dans toutes les politiques », *op. cit.* ; Dixième Conférence mondiale sur la promotion de la santé, OMS, « Charte de Genève sur le bien-être », Genève, Suisse, 2021.

11 - World Health Organization, Fortieth World Health Assembly, Resolutions and decisions, Annexes, Geneva, 4-15 May 1987 ; World Health Organization, Fifty-First World Health Assembly, Resolutions and decisions, Annexes, Geneva, 11-16 May 1998 ; Organisation mondiale de la santé, Soixante-deuxième Assemblée mondiale de la santé, WHA62.14, Point 12.5 de l'ordre du jour, 22 mai 2009 ; Organisation mondiale de la santé, Soixante-septième Assemblée mondiale de la santé, WHA67.12, Point 14.6 de l'ordre du jour, 24 mai 2014 ; et Organisation mondiale de la santé, Soixante-septième Assemblée mondiale de la santé, Résolutions et décisions, Annexes, Genève, 19-24 mai 2014.

12 - One world, One health, http://www.oneworldonehealth.org/sept2004/owoh_sept04.html, [consulté le 01/02/2023].

13 - Huitième Conférence internationale pour la promotion de la santé, OMS, « Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques », *op. cit.*

conciliation est étroitement liée avec la recherche d'un équilibre. Mais il s'agit d'un travail très complexe : « *le symbole de l'équilibre est la balance. Le juge soupèse les arguments, puis il tranche et met fin aux contradictions (le jugement c'est le plateau qui penche d'un côté). Il ne juge pas à moitié. S'il cherche à concilier, en fin de compte l'un des plateaux prend le dessus sur l'autre*¹⁴ ».

D'autre part, « Une seule santé » vise à construire des synergies entre médecines humaine et vétérinaire, entre santé des végétaux, agriculture, santé humaine et nutrition, et entre santé de la faune sauvage et de l'environnement¹⁵. Elle tient compte du fait que « *la coordination entre les différents systèmes de santé, généralement déconnectés, doit permettre des économies d'échelle, en favorisant des synergies, et garantir une meilleure sécurité sanitaire*¹⁶ ». Elle repose sur le constat, formulé notamment par le gouvernement français dans un document de travail, que « *la mise en œuvre d'une collaboration intersectorielle et interdisciplinaire, aux niveaux international et régional comme au niveau local, doit permettre d'améliorer la santé et la sécurité sanitaire des populations, en particulier dans les pays en développement*¹⁷ ».

Par ailleurs, les deux approches nécessitent de décloisonner une gouvernance traditionnellement organisée en « silos », c'est-à-dire divisée en thématiques distinctes. Pour mettre en œuvre « Une seule santé », le Conseil scientifique préconisait en février 2022 de « *Mettre en place une plateforme interministérielle One Health ou une gouvernance interministérielle placée au plus haut niveau du gouvernement qui associerait différentes expertises scientifiques*¹⁸ ».

En 2010, les États du monde entier, sous l'impulsion de l'OMS, ont adopté la Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques¹⁹, texte qui mentionne les comités interministériels parmi les outils et instruments utiles aux différents stades du cycle d'élaboration des politiques en faveur de la santé²⁰.

Néanmoins, selon le Conseil scientifique, « Une seule santé » est une approche « *culturellement peu partagée, actuellement mal structurée, pas suffisamment opérationnelle et peu lisible*²¹ ». Ce constat peut tout à fait s'appliquer également à l'approche « santé dans toutes les politiques », laquelle peut susciter la crainte d'un effet de dilution de la question sanitaire voire de dispersion de l'action publique en la matière²².

Les approches « Une seule santé » et « santé dans toutes les politiques » sont en réalité si larges et ambitieuses qu'elles en deviennent difficiles à mettre en pratique. On ne sait comment les aborder concrètement.

En effet, ni l'une ni l'autre de ces approches n'a de réel cadre juridique en France. La France a bien pris position sur « Une seule santé » en 2011 dans un document de travail stratégique de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du Ministère des Affaires étrangères et européennes ; mais on peut y lire que « *la France encourage l'approche intégrée de la santé prônée par le concept One Health*²³ ». Il s'agit, pour l'instant, uniquement de la manifestation d'une volonté politique, d'un souhait, sans reconnaissance par le législateur.

En veut pour preuve une proposition de résolution invitant le Gouvernement à agir en faveur d'une plus forte coopération internationale pour la mise en œuvre du concept décloisonné et transdisciplinaire d'une seule santé, enregistrée à l'Assemblée nationale le 9 novembre 2020. Les députés signataires se fondent sur le constat que « *le concept "une seule santé" est rarement, voire jamais, intégré dans les prises de décision sanitaires des gouvernements*²⁴ ». Ils invitent l'Assemblée nationale à s'engager « *à intégrer l'approche "Une seule santé" dans toutes les politiques et tous les processus décisionnels* ».

14 - J-M. Rainaud, « Le principe d'équilibre : la diagonale du flou », L'actualité juridique droit administratif, n° 1, 2021, p. 25.

15 - Agreenium, « *Le point sur One Health, une valeur ajoutée pour la santé de la planète* », *op. cit.*

16 - Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « Position française sur le concept "One Health/Une seule santé" », Août 2011, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_One_Health.pdf, [consulté le 01/02/2023].

17 - *ibid.*

18 - Conseil scientifique Covid-19, « One health – une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », 08/02/2022, https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/contribution_conseil_scientifique_8_fevrier_2022_one_health.pdf, [consulté le 01/02/2023].

19 - Réunion internationale sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques, OMS, « Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques, Vers une gouvernance partagée en faveur de la santé et du bien-être », Adélaïde, Australie, 2010.

20 - L. Warin, « L'approche "santé dans toutes les politiques" saisie par le droit », Thèse, Université Paris Cité, 2022.

21 - Conseil scientifique Covid-19, « One health – une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », *op. cit.*

22 - L. Warin, « L'approche "santé dans toutes les politiques" saisie par le droit », *op. cit.*

23 - Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « Position française sur le concept "One Health/Une seule santé" », *op. cit.*

24 - Assemblée nationale, Proposition de résolution invitant le Gouvernement à agir en faveur d'une plus forte coopération internationale pour la mise en œuvre du concept décloisonné et transdisciplinaire d'une seule santé, 09/11/2020, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3532_proposition-resolution, [consulté le 01/02/2023].

pertinents à tous les niveaux, afin d'aborder la santé et la durabilité environnementale de manière intégrée²⁵ ». S'appuyant sur les déclarations faites par soixante dirigeants et chefs d'État, dont le Président de la République, Emmanuel Macron, à l'occasion du sommet sur la biodiversité du 30 septembre 2020, ils soulignent que ces prises de position sont des engagements « virtuels » et doivent « rapidement produire des effets concrets²⁶ ».

In fine, les députés signataires de la résolutions invitent « le Gouvernement à agir en faveur d'une plus forte coopération internationale qui, au-delà d'un réseau de vigilance, d'une mutualisation de moyens, d'un partage de connaissances et des retours d'expériences, au-delà de la mobilisation des grandes organisations internationales concernées, sous l'égide du Secrétariat général des Nations unies, permettra de faire émerger une politique commune et intégrée de mise en œuvre du concept transdisciplinaire d'une seule santé, décloisonnant santé humaine, santé animale et santé environnementale²⁷ ».

La résolution, qui n'est d'ailleurs qu'un « acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée²⁸ », n'a pas été inscrite à l'ordre du jour et n'a donc pas été adoptée.

Le Plan National Santé Environnement 4 (PNSE4) a été adopté pour la période 2021-2025. Le Conseil scientifique indique que ce plan, qui s'appuie sur un travail interministériel réunissant cinq ministères (les ministères chargés de la santé, de la transition écologique, des affaires étrangères, de l'agriculture et de l'alimentation, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation), prévoit la création d'un groupe transversal « Une seule santé », garant de la prise en compte de ce concept dans le PNSE4²⁹. Par ailleurs, le Groupe santé environnement, instance de concertation sur les risques émergents créée en 2009 par les ministères chargés de la Santé et de l'Environnement, est chargé de suivre et d'orienter les actions du PNSE aux niveaux national et régional³⁰. Ce groupe brille par un bilan très positif et par son statut de « *seul espace pluridisciplinaire interministériel ouvert à la société civile à s'être approprié la démarche One Health³¹* ». Néanmoins, il reste dépourvu de reconnaissance juridique.

Pour tirer des leçons de la crise du covid-19, le gouvernement a créé le COVARIS³², un comité national dédié à la santé-environnement, dont les missions s'inscrivent dans l'approche « Une seule santé »³³.

Quant à la « santé dans toutes les politiques », son interprétation promue par l'OMS, évoquée précédemment³⁴ – et qui est selon nous, assez utopique – est loin d'être véritablement appliquée en France. En effet, l'intégration de la santé dans les autres politiques présente un caractère aléatoire en France. Il n'y a pas de principe imposant la prise en compte systématique de la santé dans les autres politiques³⁵. Le droit français s'imprègne des messages de l'OMS au fil de l'eau, en fonction des volontés politiques et des possibilités législatives du moment. Néanmoins, à défaut d'une règle de droit consacrant un principe général d'intégration de la santé dans toutes les politiques, le droit français intègre peu à peu cette approche à travers un flux normatif³⁶.

Preuve d'une véritable mise en marche d'une approche « santé dans toutes les politiques » à la française, la Stratégie nationale de santé (SNS) 2017-2022 a pris en compte le principe d'intégration de la santé dans toutes les politiques, en faisant référence à l'OMS³⁷. Conçue comme le « plan national de santé », avec un seul cadre d'action, la SNS 2017-2022 avait vocation à remplacer les nombreux plans de santé qui proliféraient avant sa création³⁸, marquant ainsi un véritable

25 - *ibid.*

26 - *ibid.*

27 - *ibid.*

28 - Assemblée nationale, <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-contrôle-et-l-information-des-deputés/les-resolutions-de-l'article-34-1-de-la-constitution>, [consulté le 01/02/2023].

29 - Conseil scientifique Covid-19, « One health – une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », *op. cit.*

30 - Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique, « Le plan national santé environnement (PNSE) », https://www.ecologie.gouv.fr/plan-national-sante-environnement-pnse#scroll-nav_5, [consulté le 01/02/2023].

31 - E. Toutut-Picard, « Améliorer et clarifier la politique santé-environnement », ADSP, vol. 120, n° 4, 2022, p. 64-66.

32 - Décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022 instituant un comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires.

33 - E. Toutut-Picard, « Améliorer et clarifier la politique santé-environnement », *op. cit.*

34 - Huitième Conférence internationale pour la promotion de la santé, OMS, « Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques », *op. cit.*

35 - L. Warin, « L'approche "santé dans toutes les politiques" saisie par le droit », *op. cit.*

36 - *ibid.*

37 - *ibid.*

38 - Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie, « Refonder les politiques de prévention et de promotion de la santé », 28.06.2017.

tournant dans la façon de traiter les problématiques sanitaires en France. Le premier « principe d'action » (sur une liste de sept) de la SNS consistait à « mobiliser l'ensemble des politiques publiques dans un objectif de préservation et d'amélioration de la santé de la population, dans une approche interministérielle, coordonnée et concertée³⁹ ». En outre, l'annexe du décret de 2017 adoptant la SNS précise que la politique de promotion des comportements favorables à la santé doit être déclinée dans tous les milieux de vie : écoles, entreprises, administrations, forces armées, établissements de santé et médico-sociaux, etc. Un véritable effort a donc été fait pour appréhender la santé de façon globale et multidimensionnelle, et non plus seulement comme une question médicalisée, afin notamment de « promouvoir la qualité sanitaire de notre environnement direct (eau, air, sols, bruit, objets du quotidien, salubrité, nuisibles, risques émergents, etc.), en agissant sur les sources de pollution et en limitant notre exposition, mais aussi d'améliorer nos conditions de vie et de travail, afin d'assurer une qualité de vie compatible avec un bon état de santé ». La SNS 2017-2022 est ainsi venue conforter l'installation du Comité interministériel pour la santé, créé en 2014, dont le potentiel reste cependant encore nettement sous-exploité⁴⁰. La SNS 2023-2027, en cours d'élaboration, devrait, elle aussi, être imprégnée d'une telle approche. Un groupe de travail sur la « prévention et la santé dans toutes les politiques » a été créé en 2022 au sein du Haut Conseil de la santé publique pour nourrir la réflexion à ce sujet.

Sur la base de ces éléments, n'y a-t-il pas un risque de chevauchement de ces deux approches, voire de confusion ?

II) « Une seule santé » et « santé dans toutes les politiques » : des finalités distinctes

Mis à part le fait que l'approche « Une seule santé » émerge en tant que véritable discipline de recherche, et dans la mesure où certains souhaitent même le développement d'une « culture One health »⁴¹ - ce qui n'est pas le cas pour l'autre approche commentée -, nos deux objets d'étude se distinguent dans leurs finalités.

Alors que la « santé dans toutes les politiques » appréhende la santé de la façon la plus large possible, l'approche « Une seule santé » est orientée principalement vers les maladies infectieuses⁴² et émergentes⁴³. Elle vise à anticiper les risques et à les combattre : « le concept One Health reconnaît les liens entre les humains, les animaux et l'environnement et favorise la coordination pour mieux comprendre et gérer les risques⁴⁴ ». C'est pourquoi elle est axée sur la prévention et la préparation à l'urgence, prenant en compte la dimension comportementale, mais au service de la lutte contre les crises et urgences⁴⁵.

Elle est centrée sur les « menaces pour la santé humaine⁴⁶ » et donc sur des maladies qui circulent entre les différentes espèces ainsi que des menaces liées par exemple à la pollution de l'environnement et pouvant impacter la santé humaine. Les efforts d'amélioration des modes de vie et de promotion des habitudes de vie saines, emblématiques de la « santé dans toutes les politiques » ne sont donc pas au cœur d'« Une seule santé ».

La France a pris position sur « Une seule santé » en 2011 dans un document de travail stratégique de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du Ministère des Affaires étrangères et européennes⁴⁷. Ce document confirme que l'approche en question est fondée sur les risques, comme en attestent ses objectifs tels que présentés par la France, par exemple : « Favoriser une coordination accrue entre les réseaux de surveillance en santé humaine, en santé animale, voire en sécurité alimentaire et en surveillance environnementale⁴⁸ ».

Telle que formulée par certains, il semblerait que la finalité d'« Une seule santé » soit de faire face aux menaces planétaires, les solutions étant donc de « se concentrer sur l'amélioration de la qualité de vie et la prestation d'une meilleure

39 - Décret n° 2017-1866 du 29 décembre 2017 portant définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022, Annexe : Stratégie nationale de santé (2018-2022).

40 - L. Warin, « L'approche "santé dans toutes les politiques" saisie par le droit », *op. cit.*

41 - Agreenium, « Le point sur One Health, une valeur ajoutée pour la santé de la planète », *op. cit.*

42 - Conseil scientifique Covid-19, « One health – une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », *op. cit.*

43 - Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « Position française sur le concept "One Health/Une seule santé" », *op. cit.*

44 - S. Morand, « Origines et futur du One Health », *op. cit.*

45 - Conseil scientifique Covid-19, « One health – une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », *op. cit.*

46 - Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « Position française sur le concept "One Health/Une seule santé" », *op. cit.*

47 - *ibid.*

48 - *ibid.*

santé pour tous, ainsi que sur le respect de l'intégrité des systèmes naturels⁴⁹ ». L'amélioration de la santé et de la qualité de vie est donc un moyen d'éviter les catastrophes naturelles et sanitaires, tandis que cette amélioration est précisément la finalité ultime de l'approche « santé dans toutes les politiques ».

« Nos modes de production et de consommation sont totalement à réinterroger si l'on veut vivre en symbiose avec la nature et avec le vivant, dans un objectif de co-viabilité⁵⁰ ».

III) Que faire de ces deux approches ?

La France ayant déjà maintes fois approuvé les deux approches à travers des prises de parole, des groupes de travail internationaux et l'adhésion à différents textes internationaux de droit souple, il n'y a plus qu'à prendre en compte « Une seule santé » ou plus généralement la protection et l'amélioration de la santé dans les politiques et les lois en cours de préparation. Le dispositif des études d'impact des projets de loi pourrait, par exemple, être un outil à exploiter davantage⁵¹.

Le gouvernement, dans le document de travail publié en 2011 évoqué précédemment, insistait notamment sur l'« enjeu économique et de sécurité alimentaire⁵² », pour lequel « Une seule santé » - mais aussi l'approche cousine commentée ici -, s'imposent comme une nouvelle et incontournable façon de faire.

L'alimentation est en effet un enjeu au carrefour de différentes problématiques : santé publique, économie, agriculture, environnement.

L'Académie vétérinaire a d'ailleurs adopté, en 2021, une nouvelle définition de la santé publique vétérinaire : il s'agit de « l'ensemble des actions collectives, principalement régaliennes, en rapport avec les animaux sauvages ou domestiques, leurs services et leurs productions entrant notamment dans la chaîne alimentaire, qui visent à préserver les santés humaine et animale - y compris l'état de bien-être - et la santé des écosystèmes. Elle contribue ainsi au développement durable et à la mise en œuvre du concept « Une seule santé »⁵³ ».

Le Conseil scientifique, en février 2022, a proposé de renforcer le développement d'actions « Une seule santé » entre les ministères en charge de la Santé, de l'Agriculture et de l'Environnement, leurs agences et les autorités régionales, en favorisant les interactions opérationnelles avec les secteurs de la santé animale et de l'environnement, pour inclure « Une seule santé » dans une vision renouvelée de la santé publique⁵⁴.

Les nombreux rappels de produits alimentaires auxquels le consommateur est exposé ces dernières années, en particulier au moment des fêtes et sur des produits animaux (saumon fumé, foie gras) ont éveillé les consciences sur l'origine des aliments qui parviennent à leurs assiettes. Les abattages de masse dans les élevages de volailles pour contrer l'épidémie de grippe aviaire en sont aussi pour quelque chose.

Le législateur s'est engagé, en 2021, à « conforter le lien » entre humains et animaux⁵⁵. Il semble à présent essentiel d'intégrer l'approche « Une seule santé » dans l'amorce d'une réflexion collective sur notre mode d'alimentation actuel, afin que ce lien, plus précisément avec les animaux d'élevage, soit questionné.

Sur les plans supranationaux, des mouvements sont amorcés. La proposition de législation européenne pour la restauration de la nature est un élément-clé de la stratégie européenne pour la biodiversité. La Commission a proposé un texte en juin 2022 afin de restaurer les écosystèmes dégradés⁵⁶. Elle explique que la restauration des écosystèmes est nécessaire pour garantir la sécurité alimentaire, l'eau consommable, les puits de carbone et la protection contre les

49 - S. Morand, « Origines et futur du One Health », *op. cit.*

50 - S. Nadaud, « Droit de l'environnement », *Revue semestrielle de droit animalier*, 2022, n° 2.

51 - L. Warin, « L'approche "santé dans toutes les politiques" saisie par le droit », *op. cit.*

52 - Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « Position française sur le concept "One Health/Une seule santé" », *op. cit.*

53 - Conseil scientifique Covid-19, « One health - une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise », *op. cit.*

54 - *ibid.*

55 - Loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

56 - European Commission, « Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration », 22th June 2022, COM(2022) 304 final.

catastrophes naturelles liées au changement climatique. Non seulement des écosystèmes en bon état sont essentiels pour la survie, le bien-être, la prospérité et la sécurité des Européens sur le long terme, mais la restauration des écosystèmes permettra en plus de construire une véritable résilience face aux futures potentielles maladies transmissibles au potentiel zoonotique, ce qui diminuera le risque de pandémies et contribuera aux efforts européens et mondiaux avancés pour mettre en œuvre l'approche « Une seule santé »⁵⁷.

Sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé, un projet d' « accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies » est en cours de discussion. Lors de sa deuxième réunion, en juillet 2022, l'organe intergouvernemental de négociation de cet accord a réaffirmé « l'importance d'une approche « Une seule santé » et la nécessité de synergies entre la collaboration multisectorielle au niveau national et au niveau international pour protéger la santé humaine et détecter et prévenir les menaces pour la santé à l'interface des écosystèmes animaux et humains⁵⁸ ». Il est prévu qu'il soumettra ses conclusions à l'examen de la Soixante-Dix-Septième Assemblée mondiale de la Santé en 2024⁵⁹.

Au niveau mondial également, l'Assemblée générale des Nations unies a proclamé la période 2021-2030 « Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes », afin de lutter contre le changement climatique et freiner l'érosion de la biodiversité⁶⁰.

Conclusion

La « santé dans toutes les politiques » fait peur. Le terme « toutes », qui évoque l'exhaustivité, fait craindre une intrusion des questions sanitaires dans des secteurs d'intervention publique déjà extrêmement complexes. « Une seule santé » semble être accueillie plus aisément, sans doute en partie grâce à l'unité qui la caractérise. N'est-ce pas une forme d'inversion d'un concept qui est en réalité le même ? Au lieu de concevoir une santé tentaculaire qui s'immisce partout, « Une seule santé » est présentée comme un tronc commun et unique. Il serait inexact de considérer les deux approches comme complémentaires, puisque la « santé dans toutes les politiques » englobe, en réalité, l'approche « Une seule santé ». Malgré ces complexités notionnelles et terminologiques, et la mise en pratique encore très laborieuse de l'une comme l'autre de ces approches de la santé publique, il nous paraît incontestable que les messages qu'elles portent imprégneront de plus en plus la gouvernance française en matière de santé, entraînant inévitablement une véritable prise en compte sur le plan juridique.

Laurence Warin

57 - *ibid.*

58 - Organisation mondiale de la santé, « Avant-projet, présenté, en fonction des progrès accomplis, pour examen par l'organe intergouvernemental de négociation à sa deuxième réunion », Deuxième réunion de l'Organe intergouvernemental de négociation chargé de rédiger et de négocier une convention, un accord ou un autre instrument international de l'OMS sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies, 13/07/2022, https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb2/A_INB2_3-fr.pdf [consulté le 01/02/2023].

59 - Organisation mondiale de la santé, <https://www.who.int/fr/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention--preparedness-and-response-agreement>, [consulté le 01/02/2023].

60 - S. Nadaud, « Droit de l'environnement », Revue semestrielle de droit animalier, 2022, n° 2.