« UNE SEULE SANTÉ » : DU CONCEPT À L’ACTION

Elisabeth LAURIN

Ancienne ambassadrice auprès des Nations unies à Genève et des autres organisations
internationales en Suisse

Pour citer cet article :

Elisabeth Laurin, « “Une seule santé” : du concept à l’action », *Droits Fondamentaux*,
n° 21, janvier – décembre 2023, 7 p.

« UNE SEULE SANTÉ » : DU CONCEPT À L'ACTION

Chargé d'étudier les conséquences de la COVID-19, le « Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie » constatait en 2021 que « les systèmes de santé animale et environnementale n'ont, dans une large mesure, pas été intégrés aux systèmes de protection de la santé humaine. Les plus hauts niveaux de gouvernance à l'échelle nationale, régionale ou mondiale n'ont mis en place aucune planification explicite selon le principe « Une seule santé »¹.

La pandémie de COVID-19, avec ses lourdes conséquences humaines, économiques et sociales, a mis en évidence combien cette prise en compte dans les politiques de santé publique a été négligée, alors même que selon l'OMS plus de trente nouveaux agents pathogènes humains, dont 75 % d'origine animale, avaient été détectés au cours des trente dernières années².

Pourtant, les liens entre santé humaine, santé animale et santé végétale sont connus depuis longtemps. Une attention toute particulière y est portée dans le début des années 2000 dans un contexte de recrudescence et d'émergence de maladies infectieuses. En 2004, les experts de la santé humaine et de la santé animale réunis à New York lors du symposium organisé par la *Wildlife Conservation Society* (WCS) ont recommandé l'établissement d'une « approche internationale, interdisciplinaire et plus holistique de la prévention des épidémies/épizooties et du maintien de l'intégrité des écosystèmes dans l'intérêt des humains, des animaux domestiques et de la biodiversité fondamentale qui nous soutient tous ». À travers les « principes de Manhattan », à la base du concept « Une seule santé, un seul monde », puis des « principes de Berlin » (2019), ce sont des appels à agir de manière forte et urgente en faveur d'une approche à laquelle il est désormais fait référence sous l'expression « Une seule santé »³.

¹ À la suite à la demande l'Assemblée mondiale de la Santé (2020), le Directeur général de l'OMS a lancé un examen impartial, indépendant et complet de la riposte sanitaire internationale face à la COVID-19. Voir le rapport du Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie « COVID-19 : Agissons pour que cette pandémie soit la dernière », mai 2021. <https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-FrenchFinal.pdf>. Organisation mondiale de la santé, « Une seule santé », 23 octobre 2023.

<https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/one-health#:~:text=«%20Une%20seule%20santé%20»%20est%20une,ils%20soient%20sauvages%20ou%20domestiques>
<https://www.woah.org/fr/ce-que-nous-faisons/initiatives-mondiales/une-seule-sante/>

² Organisation mondiale de la santé, « Une seule santé », 23 octobre 2023.

<https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/one-health#:~:text=«%20Une%20seule%20santé%20»%20est%20une,ils%20soient%20sauvages%20ou%20domestiques>
<https://www.woah.org/fr/ce-que-nous-faisons/initiatives-mondiales/une-seule-sante/>

³ L'expression « Une seule santé » (*One Health*) aurait été introduite en 2003 sous la plume de William B. Karesh dans un article du *Washington Post*.

LE PLAN D'ACTION DE L'« ALLIANCE QUADRIpartITE » ET LA DÉFINITION DU PRINCIPE « UNE SEULE SANTÉ »

Sur le plan mondial, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (la FAO) – l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) – ainsi que l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA, anciennement Office International des Epizooties – OIE) jouent un rôle essentiel dans le développement d'une telle approche et l'engagement d'actions sur ces sujets, comme l'illustre la mise sur pied en 2006 d'un Système mondial conjoint d'alerte rapide et d'intervention pour les maladies et les risques émergents à l'interface entre l'être humain, l'animal et les écosystèmes (*GLEWS*). Le renforcement de ces liens et la nécessité d'agir ensemble a abouti à la formation d'une « alliance Tripartite »⁴ à laquelle s'est associé, en 2022, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

Le plan d'action qui sera élaboré par ces organisations, qui forment désormais une « alliance Quadripartite », deviendra une référence dans la mise en œuvre des approches « Une seule santé ». Ce plan d'action s'articule autour des domaines de collaboration définis dans les documents stratégiques de l'« alliance Tripartite » et du mémorandum d'accord signé en 2018 relatif à la coopération en matière de lutte contre les risques sanitaires à l'interface homme-animal-écosystèmes dans le cadre de l'approche « Une seule santé » et incluant la résistance antimicrobienne⁵.

Dans leurs actions, ces organisations peuvent s'appuyer sur les travaux d'un groupe d'experts de haut niveau « Une seule santé » (l'OHHLEP⁶), lancé à l'issue du Forum de Paris sur la Paix en novembre 2020. Elles vont ainsi reprendre, en décembre 2021, la définition opérationnelle du principe « Une seule santé » établie par l'OHHLEP :

« Le principe "Une seule santé" consiste en une approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes.

« Il 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.

⁴ The FAO-OIE-WHO Collaboration - A Tripartite Concept Note, 28 September 2010.

⁵ OIE/FAO/OMS (2018), Memorandum of Understanding on Tripartite Collaboration between FAO, OIE and WHO. https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media_Center/docs/pdf/onehealthportal/MoU_Tripartite_Signature_May_30_2018.pdf.

⁶ One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP).

« L'approche mobilise de multiples secteurs, disciplines et communautés à différents niveaux de la société pour travailler ensemble à foment⁷ le bien-être et à lutter contre les menaces pour la santé et les écosystèmes. Il s'agit également de répondre au besoin collectif en eau potable, en énergie propre, en air pur, et en aliments sûrs et nutritifs, de prendre des mesures contre le changement climatique et de contribuer au développement durable. »

Le plan d'action conjoint « Une seule santé » (2022-2026)⁸ identifie six domaines d'action : amélioration des capacités nationales pour renforcer les systèmes de santé dans une approche « Une seule santé » ; réduction des risques liés aux épidémies et pandémies de zoonoses émergentes et réémergentes ; maîtrise et élimination des zoonoses endémiques, des maladies tropicales négligées et des maladies à transmission vectorielle ; renforcement de l'évaluation et de la gestion des risques liés à la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que de la communication à ce propos ; enrayement de la pandémie silencieuse de résistance aux antimicrobiens (RAM) ; intégration de l'environnement dans l'approche « Une seule santé ».

Ce plan d'action conjoint reçoit un large soutien international. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 réunis à New Delhi en septembre 2023 affirment ainsi leur détermination à promouvoir la stratégie fondée sur le plan de l'alliance Quadripartite⁹. Il en est de même dans le cadre du G7. La résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 5 octobre 2023 relative à la « Déclaration politique de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies tenue le 20 septembre 2023 »¹⁰ appelle, quant à elle, à une approche intégrée qui favorise la coopération entre les secteurs de la santé humaine, animale et végétale, et l'environnement. De telles considérations se retrouvent dans « la Déclaration des Émirats arabes unis sur le climat et la santé » de la COP28 (3 décembre 2023) ainsi que dans la « Déclaration politique de la réunion de haut niveau sur la couverture sanitaire universelle » (21 septembre 2023) qui souligne l'importance de la coopération aux niveaux local, national et régional.

⁷ Le verbe « *to foster* » est employé dans le texte en anglais, traduit par « foment⁷ » dans la version française. <https://www.who.int/fr/news/item/01-12-2021-tripartite-and-uneep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health#:~:text=L'OHHLEP%20définit%20comme%20suit,des%20animaux%20et%20des%20écosystèmes.>

⁸ FAO, PNUE, OMS et OMSA. 2023. Plan d'action conjoint « Une seule santé » (2022-2026). Travailler ensemble pour des êtres humains, des animaux, des végétaux et un environnement en bonne santé. Rome. <https://iris.who.int/handle/10665/373728>.

⁹ Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20 à New Delhi, publiée le 10 septembre 2023. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/09/10/declaration-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g20-a-new-delhi>.

¹⁰ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/306/79/pdf/n2330679.pdf?token=heMoA uKDqH0nTUymqV&fe=true>.

« UNE SEULE SANTÉ » ET LES NÉGOCIATIONS EN VUE D'UN INSTRUMENT INTERNATONAL SUR LA PRÉVENTION, LA PRÉPARATION ET LA RIPOSTE FACE AUX PANDÉMIES

La gestion de la pandémie de COVID-19 a montré les failles et les faiblesses des systèmes de santé et de l'action collective. Elle a mis en évidence l'importance d'un cadre international permettant de mieux prévenir ce type de crises et d'y faire face. Elle a aussi fait ressortir la nécessité d'intégrer de manière plus systématique une approche « Une seule santé » dans les politiques de santé. À l'occasion de la réunion du Conseil exécutif de l'alliance Tripartite, en mars 2022, le Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Directeur général de l'OMS, a énoncé les éléments nécessaires à la mise en œuvre effective de cette approche : « Nous devons mettre en place au niveau mondial une structure de gouvernance plus complète et mieux coordonnée de l'approche "Une seule santé". Nous avons besoin d'un personnel solide, d'une volonté politique forte et d'investissements financiers soutenus. Nous devons établir un moyen de communiquer et de collaborer de manière plus proactive entre les secteurs, les disciplines et les communautés pour parvenir au changement nécessaire »¹¹.

L'inclusion de l'approche « Une seule santé » dans l'accord sur les pandémies, en cours de négociations, devrait y contribuer et permettre sa reconnaissance à travers un instrument qui, sous une forme à préciser, devrait être juridiquement contraignant.

Décidées par l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) réunie en session spéciale du 29 novembre au 1er décembre 2021, la rédaction et la négociation d'« une convention, un accord ou un autre instrument international de l'OMS sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies » ont débuté avec l'objectif d'aboutir pour l'AMS de mai 2024.

Le texte servant de base aux discussions¹² consacre un article au principe « Une seule santé » à l'appui de la prévention, de la préparation et de la riposte face aux pandémies. Une large convergence de vues s'est exprimée en faveur d'une approche cohérente, intégrée, coordonnée et collaborative entre les organisations, les secteurs et les acteurs concernés, conformément au droit national et au droit international applicable. La possibilité d'élaborer ultérieurement des lignes directrices précisant les modalités, les conditions et les dimensions opérationnelles d'une approche « Une seule santé » est mentionnée

¹¹ Allocution liminaire du Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Directeur général de l'OMS, mars 2022; <https://www.who.int/fr/news/item/18-03-2022-un-environnement-programme-joins-alliance-to-implement-one-health-approach>.

¹² Soixante-dix-septième Assemblée mondiale de la Santé, point 13.3 de l'ordre du jour, 27 mai 2024, A77/10, 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, Rapport du Directeur général, Article 5. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA77/A77_10-fr.pdf.

dans le document de négociation qui précise, par ailleurs, qu'elle fait l'objet de vues divergentes.

Malgré de réels progrès dans les discussions, la 77^{ème} Assemblée mondiale de la santé n'a pu aboutir à la conclusion d'un accord. En conséquence, les États membres de l'OMS ont décidé de prolonger le mandat de l'organe intergouvernemental de négociation afin qu'il achève la négociation d'un accord sur les pandémies dans un délai d'un an d'ici l'Assemblée mondiale de la santé en 2025 ou plus tôt si possible à l'occasion d'une session extraordinaire de l'Assemblée de la santé en 2024.

Quelques mois avant la reprise des négociations, le Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus estimait que les rumeurs d'un transfert de souveraineté à l'OMS à la faveur de cet accord constituaient l'obstacle le plus important à surmonter : « Cet accord a été rédigé par les pays et pour les pays, et il sera adopté et mis en œuvre dans les pays conformément à leur législation nationale. En fait, l'OMS ne sera même pas partie à l'accord (...). Loin de supprimer la souveraineté, l'accord affirme au contraire la souveraineté et la responsabilité nationales dans ses principes fondateurs. En effet, l'accord est lui-même un outil de souveraineté »¹³.

La conclusion des négociations relatives au règlement sanitaire international (RSI - 2005)¹⁴, clé de voute du dispositif international en matière de sécurité sanitaire mondiale¹⁵, est présentée comme la démonstration de la capacité des États à se mettre d'accord sur des éléments clés tels la définition de l'urgence due à une pandémie, l'engagement à la solidarité et à l'équité à travers notamment l'établissement d'un mécanisme de coordination financière ou la mise sur pied d'un comité des États Parties pour l'application du RSI. Si les pays membres de l'OMS sont invités à capitaliser sur l'élan ainsi créé pour finaliser l'accord sur les pandémies, il n'en reste pas moins que des obstacles importants demeurent et que les négociations seront très difficiles. Les politiques et les actions en faveur d'« Une seule santé » doivent se poursuivre et se renforcer indépendamment du rythme de progression des discussions sur le projet d'accord sur les pandémies.

¹³ Discours du Directeur général de l'OMS au Sommet mondial des gouvernements – 12 février 2024. <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-speech-at-the-world-governments-summit---12-february-2024>

¹⁴ Soixante-dix-septième Assemblée mondiale de la Santé, point 13.3 de l'ordre du jour, 1er juin 2024, A77/A/CONF./14, Règlement sanitaire international (2005). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA77/A77_ACONF14-fr.pdf.

¹⁵ Voir décision de l'AMS relative au « Renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires », 27 mai 2022 - WHA75(9).

LES LIENS AVEC LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE MONDIALE DE LA SANTÉ ET LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ

La gestion de la COVID-19 a souligné l'importance de mobiliser et de fédérer les différents acteurs de la santé mondiale : gouvernements, organisations internationales, fondations, secteur privé, instituts de recherche, société civile. Elle a souligné l'importance d'associer les populations aux actions menées. Elle a confirmé la nécessité d'une architecture mondiale de la santé moins fragmentée et mieux coordonnée dont l'OMS est le pivot. Elle a mis en évidence l'importance des ressources humaines en santé ainsi que la nécessité de financements accrus en faveur de systèmes de santé plus résilients, tant au niveau national qu'au niveau mondial.

Pour jouer efficacement son rôle et dépasser la crise de confiance à son égard, l'OMS doit continuer à renforcer sa gouvernance et son indépendance. Une OMS, à l'efficacité accrue, dotée de moyens financiers plus importants et plus prévisibles, sera plus apte à répondre à ses missions ainsi qu'aux responsabilités qui pourraient lui incomber dans le cadre d'un accord sur les pandémies. Elle doit contribuer au renforcement de la cohérence et de l'efficacité du système mondial de santé ainsi qu'à la mobilisation des acteurs de la santé, y compris dans le secteur financier.

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que les besoins de financement en matière de santé sont estimés à 31,1 milliards USD d'investissement par an et nécessitent un financement international supplémentaire d'au moins 10,5 milliards USD par an¹⁶. En outre, la Banque mondiale évalue entre 10,3 et 11,5 milliards USD par an les coûts pour la prévention guidée par le principe « Une seule santé » à l'échelle mondiale¹⁷.

¹⁶ Ces chiffres sont à mettre en rapport avec le coût de la gestion des pandémies qui, selon l'estimation de la task-force conjointe du G20 sur les finances et la santé, est estimé à environ 30,1 milliards USD par an. Le plan d'action conjoint « Une seule santé » et le document d'orientation du G20 de Lombok (2022) mettent l'accent sur le soutien à accorder aux pays à revenu faible et intermédiaire. Voir : Chair's Summary: Health Ministers' Meeting of the G20 2022 The Lombok G20 One Health Policy Brief. https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2022/G20/Indonesia/Sherpa-Track/Health%20Ministers/2%20Ministers%20Annex/The%20Lombok%20G20%20One%20Health%20Policy%20Brief_28102022.pdf

¹⁷ World Bank. 2022. "Putting Pandemics Behind Us: Investing in One Health to Reduce Risks of Emerging Infectious Diseases." Washington, DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099530010212241754/pdf/P1784020ca7ff098091b7014001a08952e.pdf>

Le bénéfice attendu de cette approche est, quant à lui, évalué en 2022 à au moins 37 milliards USD par an¹⁸. Or, les dépenses annuelles consacrées à la prévention représenteraient moins de 10 % de ces bénéfices¹⁹.

C'est dans ce contexte que se sont développées les réflexions sur la nécessité d'une restructuration de l'architecture financière mondiale de la santé. Une évolution importante est intervenue en 2022 avec la mise sur pied à l'initiative du G20 d'un Fonds d'intermédiation financier (FIF), hébergé à la Banque mondiale, pour mobiliser des financements supplémentaires à long terme, dédiés au renforcement des capacités de prévention, préparation et réponse aux pandémies dans les pays à revenu faible et intermédiaires. L'intégration d'une approche « Une seule santé » fait partie des critères d'évaluation des projets qui lui sont soumis, comme cela est le cas pour de plus en plus de bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux²⁰ ou de donateurs. Il est souhaitable que la concertation entre ces différents acteurs soit renforcée et que soit précisées, le moment venu, les interactions possibles avec le « mécanisme financier de coordination » envisagé dans le cadre des discussions en vue d'un accord sur les pandémies.

**

La COVID-19 a mis en évidence le coût inhérent au fait de négliger l'interdépendance entre santé humaine, animale, végétale et environnementale. La prise de conscience et la mobilisation mondiale qui en sont résultées ont permis quelques progrès dans la prise en compte de ces interactions dans les stratégies et programmes menés tant au niveau national, régional que mondial. Un possible accord sur les pandémies contribuera à la reconnaissance de l'approche « Une seule santé » et établira un ensemble de règles communes. Il n'en reste pas moins qu'un long chemin reste encore à parcourir, au cours duquel les approches méthodologiques, intersectorielles et institutionnelles doivent être approfondies et les législations nationales et les normes internationales développées. Le maintien d'un engagement politique à haut niveau demeure essentiel pour continuer à aller de l'avant, dépasser les obstacles institutionnels et mobiliser les ressources humaines et les financements nécessaires à la mise en œuvre de politiques et de programmes basés sur le principe « Une seule santé ».

¹⁸ Organisation mondiale de la santé, « Une seule santé », 23 octobre 2023.

<https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/one-health#:~:text=«%20Une%20seule%20santé%20»%20est%20une,ils%20soient%20sauvages%20ou%20domestiques.>

¹⁹ [https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/10/24/one-health-approach-can-prevent-the-next-pandemic.](https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/10/24/one-health-approach-can-prevent-the-next-pandemic)

²⁰ L'approche « Une seule santé » est intégrée dans la stratégie de l'Union européenne en matière de santé mondiale. Voir : Conclusions du Conseil en date du 29 janvier 2024 intitulées « Stratégie de l'UE en matière de santé mondiale - Une meilleure santé pour tous dans un monde en mutation ». <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5908-2024-INIT/fr/pdf>.