

Quelles initiatives politiques internationales pour la prévention des maladies infectieuses d'origine zoonotique ?

Yann Laurans, Aleksandar Rankovic, Lucien Chabason, Damien Barchiche,
Khalil Elouardighi, Sébastien Treyer (Iddri)

NOTE

JUIN
2020

1. RÉSUMÉ

1. Dans le cadre des évaluations scientifiques déjà lancées à l'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) et à l'OMS (Organisation mondiale de la santé), les gouvernements pourraient intervenir dans la conception du panel indépendant de haut niveau prévu par l'OMS de sorte qu'il soit constitué et mandaté avec tous les moyens de remplir sa mission et toutes les garanties d'indépendance.
2. Le Forum politique de haut niveau (HLPF) constitué dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable peut permettre de poser des jalons et de préparer la ou les initiatives qui suivront. La déclaration ministérielle du HLPF pourrait ainsi inviter les États membres et les institutions internationales à renforcer le droit international de l'environnement et rendre effective les approches de type *One Health*, ou à mettre l'accent sur les enjeux de production et de consommation liés aux produits animaux.
3. Un sommet extraordinaire sur la sortie de crise, au niveau des chefs d'États sur un format de type « G20 élargi », pourrait constituer un moment de réponse politique internationale à court terme. L'agenda pourrait contribuer à rapprocher les thématiques de santé publique, de biodiversité, de climat, et des sujets sectoriels comme les systèmes agroalimentaires et les infrastructures (transports par exemple), et à s'engager sur des lignes directrices communes pour les plans de relance nationaux.
4. Les États pourraient pousser à ce que l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2020, en amont de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), adopte une résolution visant à organiser le travail conjoint des agences et secrétariats de conventions des Nations unies

sur les zoonoses et leur rapport à la dégradation de la biodiversité et de l'environnement. Une telle résolution pourrait préparer le terrain pour des développements juridiques, comme l'examen d'opportunité d'une nouvelle convention des Nations unies portant sur l'ensemble des aspects du problème des pandémies.

5. Une initiative pourrait être prise concernant la réduction du risque zoonotique posé par l'élevage, par exemple dans le cadre FAO/OIE ou du sommet UE-Chine (la Chine ayant adopté en 2016 l'objectif de réduction de la consommation de viande après l'Accord de Paris sur le climat).

2. TROIS TYPES D'INTERVENTION POSSIBLES, ET CHAMP DE CETTE NOTE

On s'intéresse ici à des initiatives que les gouvernements pourraient prendre, en réponse aux besoins d'action internationale pour la réduction des risques de maladies infectieuses dans le cadre de politiques plus globales du développement durable, et singulièrement de politiques environnementales.

Répondre à ce défi suppose, d'une part, d'envisager une certaine réorganisation de l'action internationale, et de traiter, enfin à égalité avec les questions sanitaires, la préservation de la biodiversité et de la santé animale, ce qui doit notamment interroger la consommation et la production de produits animaux à l'échelle planétaire.

L'objectif visé est donc double : 1) concernant les évaluations, s'assurer qu'elles prennent en compte toute l'ampleur des enjeux traités, de la santé humaine à la santé animale et à la biodiversité, 2) concernant les initiatives en matière d'action pour la prévention, s'assurer qu'une démarche de nature systémique comme *One Health* sera renforcée et

véritablement mise en œuvre, ce qui nécessite un positionnement institutionnel dépassant les agences sectorielles (OMS, OIE, FAO, PNUE...), éventuellement sous l'égide de l'Agenda 2030, tout en garantissant son effectivité.

Nous proposons de structurer cette réflexion par les prochains « moments politiques » prévus dans le cadre des institutions et processus existants, par ordre chronologique d'arrivée sur l'agenda : les processus d'évaluation déjà en cours, la préparation actuelle du Forum politique de haut niveau (HLPF, cf. Objectifs de développement durable), un sommet *ad hoc* durant l'été, la préparation de l'AGNU et du sommet UE-Chine.

Cette note ne vise pas à recenser exhaustivement les opportunités s'offrant aux acteurs souhaitant se mobiliser dans les prochains mois, le calendrier pouvant être évolutif dans le contexte actuel.

Trois niveaux ou types d'institutions sont à distinguer, dont l'agenda prévoit des moments prochains :

- 1. Le niveau « multilatéral (onusien) généraliste » : agendas des AGNU et HLPF.
- 2. Le niveau « multilatéral spécialisé » en lien à la fois avec les questions sanitaires et de développement durable incluant les risques sanitaires : événements, conventions et agences thématiques : OIE/OMS/FAO - *Tripartite One Health*, congrès mondial de l'IUCN, COP 26 de la CCNUCC, COP 15 de la CBD et agenda post-2020, CITES, IPBES, etc.
- 3. Le niveau « bilatéral ou multi-bilatéral » : processus politiques entre des gouvernements ou l'UE d'une part, et d'autres partenaires d'autre part : Sommet UE-Chine, Forum de Paris pour la paix, et hypothèse d'un sommet *ad hoc* de chefs d'État.

L'idéal, on le suppose, est une stratégie combinant ces trois niveaux, avec un positionnement d'abord au niveau multilatéral généraliste, décliné ou accompagné, de manière cohérente, aux autres niveaux.

3. RENFORCER LES PROCESSUS D'ÉVALUATION DE LA CRISE DU COVID-19 LANCÉS À L'OMS ET L'IPBES

Une session de l'Assemblée mondiale de la santé, AG de l'OMS, s'est tenue en format virtuel les 18 et 19 mai derniers. Elle a adopté une résolution sur le Covid-19 présentée par l'UE et plusieurs États. Le point 9-6 de la résolution invite le DG de l'OMS, en coopération avec d'autres organisations, à préparer un rapport sur les origines de la pandémie selon les termes suivants.

"OP9.6: Continue to work closely with the World Organisation for Animal Health (OIE), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and countries, as part of the One-Health Approach to identify the zoonotic source of the virus and the route

of introduction to the human population, including the possible role of intermediate hosts, including through efforts such as scientific and collaborative field missions, which will enable targeted interventions and a research agenda to reduce the risk of similar events as well as to provide guidance on how to prevent SARSCOV2 infection in animals and humans and prevent the establishment of new zoonotic reservoirs, as well as to reduce further risks of emergence and transmission of zoonotic diseases"

Autrement dit, à la suite de l'adoption de cette résolution, le DG de l'OMS a reçu mandat de passer en revue les causes de l'émergence et de la dissémination du Covid-19 et de faire les recommandations nécessaires, y compris en termes scientifiques. On note que ni le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et les conventions relatives à la biodiversité, ni l'IPBES, ne sont mentionnés dans cette résolution.

Du côté de l'IPBES, un atelier d'experts (une vingtaine) se tiendra du 27 au 31 juillet. Il sera dédié à l'origine de la pandémie de Covid-19 et ses liens avec la biodiversité. Un rapport sera produit à la suite de cet atelier, et sera soumis à un examen par les pairs scientifiques – ce ne sera pas un rapport approuvé ou adopté par les gouvernements. Le rapport sera publié début septembre, en amont du sommet biodiversité à l'AGNU des 22 et 23 septembre. Ce rapport sera aussi une contribution au cadrage, dont l'élaboration est en cours, de la future évaluation des « interactions » (« *nexus* ») de l'IPBES, qui ne devrait être achevée qu'en 2022-2023 au plus tôt, et qui abordera les sujets santé-biodiversité (ainsi que l'eau et l'alimentation).

Compte tenu des procédures ainsi lancées, on peut envisager que les travaux dans le cadre de l'OMS aboutissent avant ceux de l'IPBES, et que les deux démarches se recouvrent partiellement.

Dans un autre paragraphe (OP 9-10) de la résolution de l'AG de l'OMS, le DG de l'OMS est invité à mettre en place une évaluation indépendante et impartiale de la gestion de l'événement, notamment de l'application des règles et procédures de l'OMS dans ce cadre. C'est ce paragraphe relatif à la gouvernance de la crise qui a donné lieu à des discussions serrées au sein de l'OMS avec, au départ, une position très réservée de la Chine.

En conclusion, il semble que la phase « évaluation et retour d'expérience » ait déjà commencé, sans convergence apparente entre l'IPBES et l'OMS, et qu'il n'y a plus de place pour des initiatives supplémentaires en termes d'évaluation, au-delà d'un soutien actif aux processus déjà mis en place (par exemple, proposition d'inviter et de financer une des réunions, évaluations, missions, etc.).

➤ **Qu'en attendre ?** Les acteurs souhaitant une action ambitieuse pourraient veiller à ce que le *high level panel* indépendant de l'OMS soit constitué et mandaté de sorte à avoir tous les moyens de remplir sa mission et de posséder toutes les garanties d'indépendance.

4. UTILISER LE HLPF DE JUILLET POUR POSER DES JALONS

Un large mandat en faveur de la gouvernance du développement durable

Le HLPF est l'espace de dialogue politique des Nations unies sur les enjeux de développement durable. Son mandat initial (Res. A/67/290, §2) lui donne d'importantes marges de manœuvre pour fournir des orientations politiques et jouer un rôle actif dans la création de synergies entre les efforts pour atteindre les ODD individuels et l'Agenda 2030 dans son ensemble. Il dispose ainsi de la capacité « d'accorder l'attention voulue aux problèmes nouveaux et naissants que pose le développement durable ». Face à la crise actuelle, il est légitime d'attendre qu'il fournit des orientations politiques et joue un rôle renforcé dans la gouvernance internationale du développement durable.

Une échéance à venir à court terme : la Déclaration ministérielle du HLPF (juin et juillet 2020)

La prochaine réunion du HLPF en 2020 est prévue du mardi 7 juillet au jeudi 16 juillet 2020, sous les auspices du Conseil économique et social (ECOSOC). Du fait de la situation sanitaire liée au Covid-19, une part importante des réunions devrait se dérouler de façon virtuelle.

Toutefois, l'adoption d'une déclaration ministérielle est toujours prévue. La première version de cette déclaration a été partagée avec les États membres le 27 mai. Elle ouvrira la voie à des prises de positions sur l'impact du Covid-19 sur le développement durable, sur le renforcement de la résilience dans les domaines économiques, environnementaux et sociaux, sur la protection de la planète, l'action climatique, la réduction des risques de catastrophes, la biodiversité, l'environnement propre, l'économie circulaire ; ou encore sur le renforcement du système onusien dans le monde post-Covid-19.

La version zéro publiée le 27 mai ne prend que faiblement en compte les interconnexions santé-biodiversité et ne fait aucune mention de *One Health*, du droit international de l'environnement ou des produits animaux.

Cette déclaration ministérielle, qui sera formellement adoptée en juillet, constitue pourtant une première opportunité à court terme pour la communauté internationale pour introduire des idées, des éléments de langage et de consensus entre les États membres, qui pourront être utiles pour porter ensuite des initiatives dans d'autres espaces multilatéraux.

► Qu'en attendre ? Le processus HLPF peut permettre de poser des jalons et de préparer la ou les initiatives qui suivront. Dans cet esprit, la déclaration ministérielle pourrait inviter les États membres et les institutions internationales à renforcer le droit international de l'environnement et l'effectivité d'initiative de type *One Health*, ou à mettre l'accent sur les produits animaux.

La réforme du HLPF

Devant initialement aboutir en juin 2020, le processus d'évaluation du HLPF a démarré en janvier 2020. Il vise à examiner le format et les aspects organisationnels du HLPF. Il doit se poursuivre en septembre et pourrait aboutir avant la fin de l'année 2020.

Ce processus offre, à moyen terme, une opportunité de réorienter le HLPF vers une mise en œuvre plus ambitieuse de son mandat en jouant un rôle central dans la gouvernance internationale du développement durable. Le HLPF dispose en effet de la légitimité nécessaire pour devenir une institution permettant de stimuler l'action et les réalisations concrètes aux niveaux national et global, donnant le cap, engageant le dialogue et coordonnant les actions.

► Qu'en attendre ? Le HLPF pourrait inviter les institutions intergouvernementales à collaborer autour de plans d'action intersectoriels conçus de sorte à surmonter les obstacles à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 découlant des mandats limités de chaque organisme et convention.

Le HLPF est ainsi bien positionné pour traiter les questions d'ordre socio-économique et pourrait inviter la Convention sur la diversité biologique et les autres institutions intergouvernementales compétentes à présenter des plans d'action plurianuels communs (par exemple sur les infrastructures, la santé et l'agriculture), et donc notamment en matière de risques épidémiologiques et de protection de la biodiversité. Une fois ces plans d'action adoptés, le HLPF pourrait assurer le suivi des progrès accomplis.

5. UN SOMMET EXTRAORDINAIRE SUR LES PLANS DE RELANCE

Sens et intérêt d'un sommet

La sortie de crise pose un double défi, en termes de durabilité et de temporalité. Premièrement, les gouvernements nationaux vont faire face à de nombreux arbitrages dans leurs plans de relance, et il est à prévoir que les avocats de la durabilité feront face à de nombreuses résistances de la part des différents secteurs économiques. Deuxièmement, la plupart des réponses multilatérales à la crise reposent sur les structures existantes ne pourront porter leurs fruits qu'à moyen et long terme, tandis que des signaux politiques forts sont nécessaires à court terme pour impulser les orientations nécessaires aux discussions internationales, et soutenir les orientations pro-durabilité dans les discussions nationales.

Un sommet extraordinaire, **en juillet-août 2020**, sur la sortie de crise, au niveau chefs d'États, sur un format de type « G20 élargi », pourrait constituer un moment de réponse politique internationale à court terme. L'agenda pourrait contribuer à rapprocher les thématiques de santé publique, de biodiversité,

de climat, et des sujets sectoriels comme les systèmes agroalimentaires et les infrastructures (transport par exemple). Les chefs d'États pourraient s'accorder sur :

- un ensemble de ligne directrices communes pour les plans de relances nationaux ;
- la prise d'engagements de soutien financier, notamment vis-à-vis des pays en développement ;
- une coopération renforcée autour de sujets sectoriels (e.g., agriculture et alimentation, infrastructures) ;
- un engagement à collaborer pour le renforcement des initiatives multilatérales en réponse à la crise et pour une reconstruction des économies compatible avec l'Agenda 2030.

L'initiative de 2009 du G8 sur la sécurité alimentaire pourrait constituer un modèle à adapter au contexte actuel : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/26464/icode/>. Cette déclaration a été signée par 40 pays. Il est à noter que la question de la sécurité alimentaire devrait probablement faire partie des sujets à aborder.

En outre, un sommet *ad hoc* de chefs d'États constituerait une réponse politique dédiée à la sortie de crise, et un message important vis-à-vis des opinions qui attendent de voir leurs chefs d'État travailler de concert pour les protéger de nouvelles crises systémiques (santé, biodiversité ou climat). Il permettrait, par ailleurs, de fixer dans le paysage des discussions internationales un cadrage « santé environnementale » ou « santé planétaire »¹ s'accompagnant de retombées concrètes à court et moyen termes.

Modalités d'organisation possibles

Une entente de principe de quelques chefs d'États sur la tenue d'un sommet de ce type, par exemple au début de l'été, et la prise d'initiative d'un État invitant, pourraient permettre de concrétiser la tenue d'un tel sommet.

Le Canada pourrait être une puissance invitante intéressante à considérer, de par sa position dans le G7 et le G20, et sa position actuelle dans la diplomatie biodiversité. Dans le contexte nord-américain, le Canada contrebalance de plus les positions étatsunaises, qui ne sont actuellement pas favorables au multilatéralisme. Les contraintes liées au Covid-19 imposeraient probablement de tenir le sommet dans un mode « retraite », en banlieue d'un grand centre urbain. Elles imposent aussi des délégations plus petites.

Dans le contexte actuel, les tensions entre la Chine et les États-Unis, et les positions du gouvernement brésilien, laissent présager des difficultés à court terme pour réunir ensemble les représentants de ces États, et a fortiori dans l'optique de conversations constructives. Il faudrait envisager la possibilité d'une réunion de haut niveau qui réunirait les pays volontaristes, quitte à ce que des États importants n'y soient pas présents, même si invités.

Par ailleurs, des objections pourraient survenir à propos des évaluations en cours (OMS, IPBES), demandant à ce qu'elles soient finalisées avant d'en tirer des enseignements et de prendre des décisions. Cela ne devrait pas empêcher une coalition de chefs d'État volontaires de prendre des engagements les concernant et appelant à des politiques coordonnées.

6. UNE RÉSOLUTION SUR LA CRISE À L'AGNU

Organisation et calendrier

Le 20 décembre 2018, l'AGNU a adopté une résolution A/RES/73/234 convoquant un sommet des chefs d'État et de gouvernement sur la biodiversité en septembre 2020 ; il s'agissait de donner une impulsion politique aux négociations sur le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, à adopter par la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique. Ainsi conçu, ce Sommet ne peut pas être un cadre opératoire pour adopter des décisions en matière de prévention des pandémies dans le champ de la biodiversité ; mais il pourrait préparer le terrain à de telles décisions par l'Assemblée générale.

● **Qu'en attendre ?** Les États volontaires pourraient pousser à ce que l'AGNU, en amont de la 15^e COP de la CDB, adopte une résolution visant à organiser le travail conjoint des agences et secrétariats de conventions des Nations unies sur les zoonoses et leur rapport à la dégradation de la biodiversité et de l'environnement. Cette résolution pourrait porter notamment sur l'intégration des institutions environnementales dans la gouvernance de *One Health*, le renforcement du mandat et des moyens de *One Health* et la prise en compte de l'interface biodiversité/santé dans le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Il peut s'envisager qu'une telle résolution prépare le terrain pour des développements juridiques, comme l'examen d'opportunité d'une nouvelle convention des Nations unies portant sur l'ensemble des aspects du problème des pandémies.

Sens et intérêt d'une action à l'AGNU

L'AGNU a pleinement le mandat de coordonner l'action des agences et secrétariats de conventions et l'autorité nécessaire pour donner des impulsions politiques.

Cependant, la question de l'articulation dans le temps avec les processus d'évaluation en cours de lancement à l'IPBES et à l'OMS va se poser.

¹ Morand, S., Guégan, J.-F., Laurans, Y. (2020). De *One Health* à *Ecohealth*, cartographie du chantier inachevé de l'intégration des santés humaine, animale et environnementale. Iddri, *Décryptage* N°04/20.

7. UNE INITIATIVE DE RÉDUCTION DU RISQUE ZOONOTIQUE (FAO/OIE/SOMMET UE-CHINE)

Par définition, les zoonoses comme le Covid-19 renvoient à la manière dont nous gérons nos contacts avec le monde animal. Si le Covid-19 renvoie probablement à une commercialisation de la faune sauvage éventuellement protégée, les alertes scientifiques soulignent depuis vingt ans que la majorité des risques zootoniques proviennent en réalité de l'élevage, en particulier des animaux monogastriques (volailles et porcs), qui sont considérés comme des « réacteurs » de mutations et d'antibiorésistance (sans oublier l'aquaculture dans ce dernier cas). Statistiquement, la prochaine maladie infectieuse émergente pourrait être une grippe aviaire issue d'un élevage semi-intensif de volailles du Sud-Est asiatique.

Ce risque s'ajoute à la pression que le secteur des produits animaux fait peser sur la biodiversité et le climat, via la demande de terres pour les cultures destinées à l'alimentation animale, qui génère la dégradation des terres et la perte d'habitats (par exemple, déforestation), celle-ci augmentant par ailleurs les risques zootoniques liés au contact entre les humains et/ou leurs animaux domestiques et la faune sauvage.

Cependant, ce sujet – la croissance du secteur de l'élevage, notamment l'élevage intensif, et de la consommation de produits animaux (lait, œufs, mais surtout viande) au niveau mondial – est resté orphelin de l'action internationale et multilatérale, en dépit des enjeux sanitaires et environnementaux qui y sont associés. L'explosion de la production animale est aujourd'hui un facteur majeur des risques tant sanitaires que de biodiversité et climatiques. En pratique, l'explosion concomitante de la demande de viande empêche de réformer et de raisonner la production animale, et de la sécuriser dans de bonnes conditions.

Une initiative à la FAO et/ou à l'OIE, ou entre des gouvernements, pourrait viser à raisonner consommation et production de produits animaux (lait, œufs, viande), en recherchant des coalitions. Sa forme reste à déterminer, mais elle pourrait s'intéresser aux points suivants.

- 1. L'évaluation des risques et des options techniques et politiques, en confiant un travail d'évaluation scientifique aux organismes de la tripartite One Health (OMS, OIE et FAO) et en saisissant un chef de file parmi ceux-ci, à l'occasion d'une assemblée.
- 2. L'édition de règles mondiales promouvant les formes les plus durables et plus sûres d'élevage, et un modèle agroalimentaire raisonné en produits animaux. En particulier, l'OIE pourrait être saisie d'une demande d'édition et contrôle de règles sanitaires adaptées pour les élevages de différents types, et la FAO des conditions d'une demande raisonnée en produits animaux dans les modèles agro-alimentaires et diététiques mondiaux, qui pourraient être présentés lors du sommet du secrétaire général des Nations unies sur les systèmes alimentaires prévu en juillet 2021.
- 3. La recherche d'une coalition et des propositions aux niveaux multilatéral généraliste, et/ou sur l'axe UE-Chine, par exemple à l'occasion du prochain sommet UE-Chine (initialement prévu en septembre 2020 mais reporté). Il est à noter que des initiatives existent sur le sujet en Chine : en 2016, le pays a mis à jour les recommandations alimentaires² pour ses résidents, incluant notamment la réduction de la consommation de produits animaux. Chine et UE ont également en discussion un *Memorandum of Understanding* sur les chaînes globales d'approvisionnement durables.

² <http://dg.en.cnsoc.org>
<http://www.fao.org/nutrition/education/food-dietary-guidelines/regions/countries/china/en/>
<https://www.theguardian.com/world/2016/jun/20/chinas-meat-consumption-climate-change>

Citation : Laurans, Y., Rankovic, A., Chabason, L., Barchiche, D., Elouardighi, K., Treyer, S. (2020). Quelles initiatives politiques internationales pour la prévention des maladies infectieuses d'origine zootonique ?, Iddri, Notes.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

yan.laurans@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG

@IDDRITHINKTANK