

Etude comparée des politiques publiques en matière de santé environnementale (SE) , santé humaine (SH) , santé animale et végétale (SAV):

Existe-t-il une approche One Health ?

Olivier PECHAMAT

Directeur réseau et affaires juridiques
Fredon France – Observatoire des ambroisies



Séminaire du 3 octobre 2018
*La santé végétale dans le concept One Health :
quelle contribution ?*



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

- Préambule : Evolution de sémantique légale révélatrice des « sociétés ».
- Motivations des sources de régulation Européenne et nationales
- Quelle perspective tendancielle en une expression ?
- Une organisation coopérative ?
- Une organisation similaire ?
- Une organisation cohérente ?
- Synthèse des perspectives.

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Evolution de sémantique légale révélatrice des sociétés



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Evolution de sémantique légale révélatrice des sociétés



- Notions anthropocentrées considérant l'homme comme l'entité centrale la plus significative de l'Univers et qui appréhende la réalité à travers la seule perspective humaine.
- Nuisible d'un jour : nuisible toujours ?
- Un sujet commun : des espèces à réguler.

FREDON France – Réseau des FREDON^{TP}

Réseau depuis 1898.

Une histoire qui fonde nos actions

2015 Accréditation des FREDON

2017



International Ragweed Society

Reconnaissance des **FREDON** es qualité d' **OVS VEGETAL**

2014 - 2015



2012

Décrets Etats généraux du sanitaire

2012

Projet d'entreprise groupe FREDON
« dynamisons la vie de réseau »

2008

Conception du BSV
Bulletin Santé du Végétal

2000

Lien Code rural / **Code de l'environnement** (SBT)

2000

Légalisation du statut des FREDON (fédérations Régionales)

1966

Créations factuelles de **fédérations régionales - FREDON**

1961

Conseil d'Etat – arrêt Manier : fédération = entité privée en charge de missions de service public.

1946

Décret collaboration SRPV /Fédération

1945

Légalisation du statut des FDGDON (fédérations départementales)

1932- 37

Création **Index Phytosanitaire**
Revue **La défense des végétaux**

1927

1898

Légalisation du statut des GDON : statuts puis pouvoir (groupements communaux de défense des cultures)

Création fédération nationale 1930

(Ligue / FNGPC / FNLO : Ancêtre de FREDON France)



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Les origines et les motivations des sources de régulation

Le plus souvent les **sources sont cumulativement internationales européennes et nationales.**

Santé des animaux et végétaux (quelques exemples pour le végétal)

Convention Internationale de Protection des Végétaux (1951 -183 membres)

Règl. (UE) 2016/2031 du 26/10/2016 mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux
017/625 contrôle

Ord. N° 2011-862 du 22/07/2011 organisation de l'épidémiosurveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires

Santé de l'environnement

Convention sur la diversité biologique (traité international sommet de la Terre Rio de J. 1992)

Règl. (UE) No 1143/2014 du 22 octobre 2014 prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes

Loi 2016-1087 du 8/08/2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Santé humaine

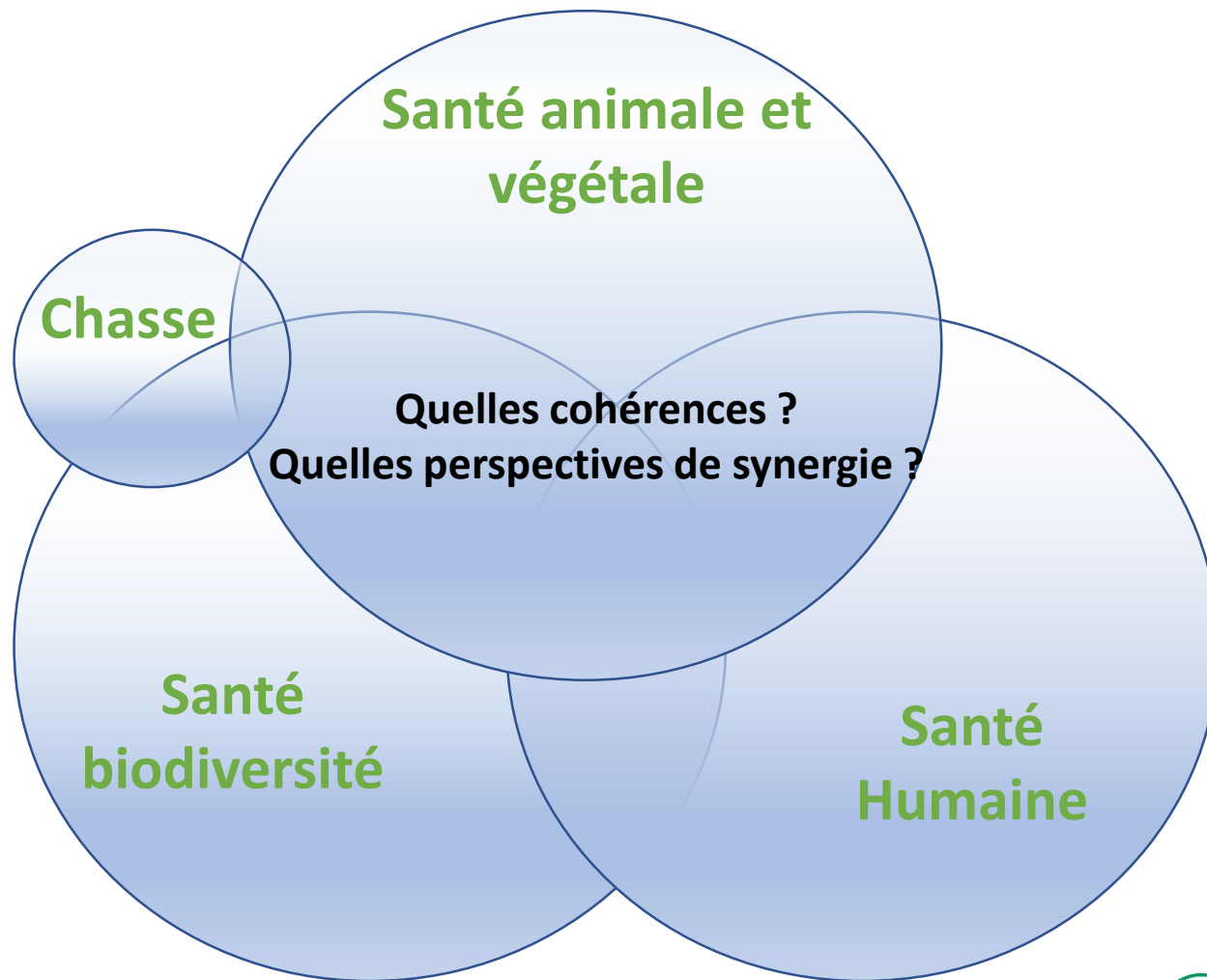
Le Règlement sanitaire international de l'OMS (194 membres) Douzième programme général de travail 2014-2019

Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé Chapitre VIII « Lutte contre les espèces végétales et animales nuisibles à la santé humaine ».



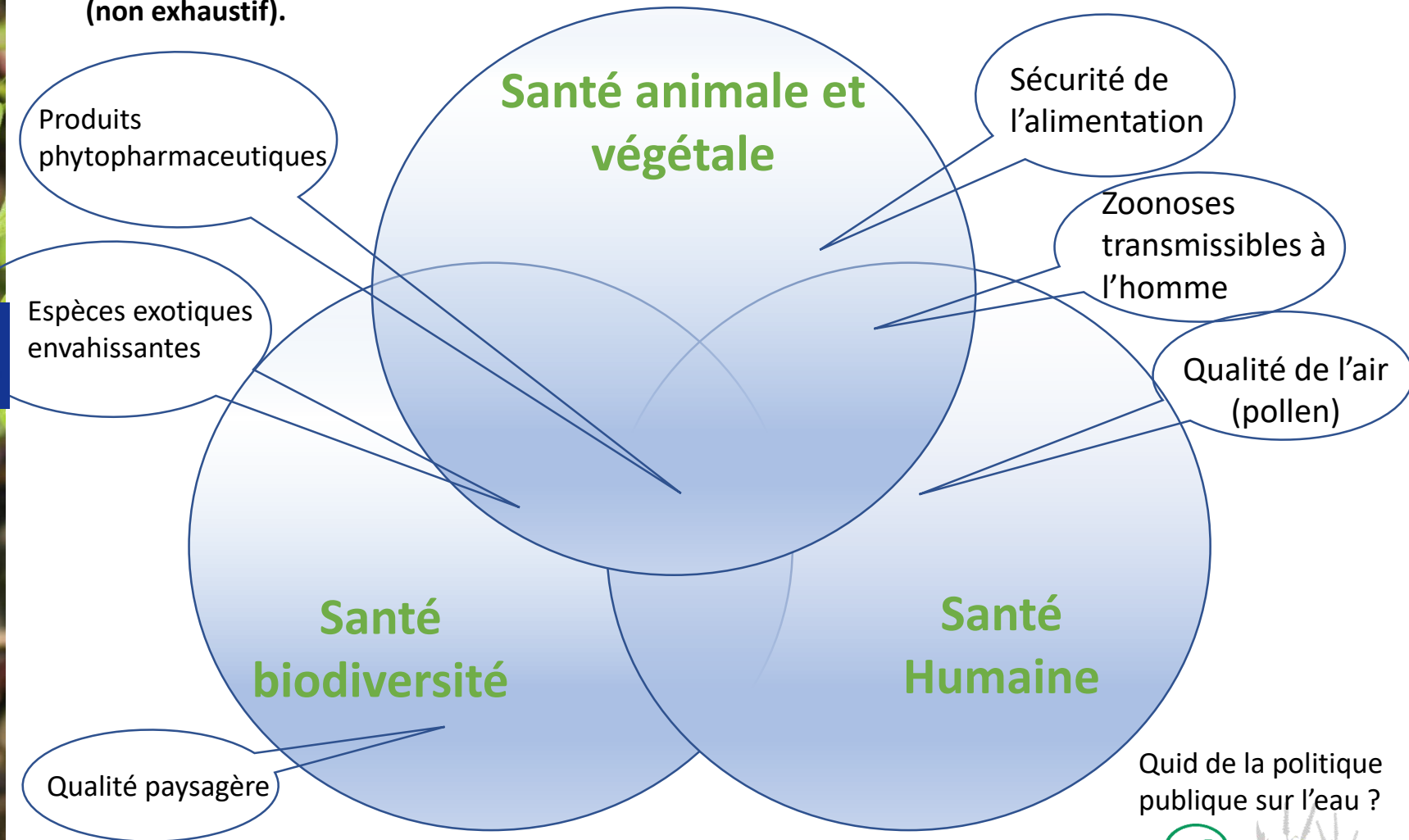
Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Cartographie des « objets » des politiques publiques.



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Des recroisements pas toujours faciles à appréhender
(non exhaustif).



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Les origines et les motivations des sources de régulation de l'UE

- Règl. UE 1143/2014 EEE (6) « (...), réduire au minimum et atténuer les effets néfastes des **espèces exotiques** envahissantes sur la **biodiversité** et les services **écosystémiques** associés, et sur la **santé humaine** et la **sécurité**, ainsi que pour **réduire leurs incidences sociales et économiques** ».
- Règl. UE 2016/2031 nuisibles aux végétaux (9) « Pour axer la lutte sur les **organismes de quarantaine** de l'Union dont l'incidence **économique, environnementale ou sociale** potentielle pour le territoire de l'Union est la plus grave, il convient de dresser une liste restreinte de ces organismes nuisibles ».
- Règl UE 2017/625 contrôles officiel alim/SAV (1) « un niveau élevé de protection de la **santé humaine**, de la **santé animale** et de l'**environnement** doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union. La réalisation de cet objectif devrait être poursuivie, entre autres, par l'intermédiaire de mesures dans les **domaines vétérinaire et phytosanitaire**, ayant pour objectif ultime la protection de la **santé humaine** ».

=> Des motivations communes avec des recroisements de « finalités »
appelant une coordination.

Colloque RFSV One Health - 03 10 2018 - Paris



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Existe-t-il une hiérarchisation de ces politiques publiques Européenne entre elles ? (perspective de cohésion/rance)

Le règlement UE **1143/2014 EEE** répond :

- **Point (8)** « Il existe aujourd'hui (des) dispositions concernant les maladies animales (et) les organismes nuisibles aux végétaux (...).Il convient par conséquent que *toute nouvelle règle relative aux espèces exotiques envahissantes soit alignée sur ces actes législatifs de l'Union sans faire double emploi* avec eux et qu'elle ne s'applique pas aux organismes ciblés par lesdits actes législatifs ».
- **article 2 « Champ d'application »** : « *Le présent règlement ne s'applique pas: (...) c) aux agents pathogènes à l'origine de **maladies animales** (agents pathogènes transmissibles aux animaux ou aux humains) et d) aux **organismes nuisibles** (...) de la directive 2000/29/CE* »,
- **article 8** permet la *production scientifique et médicale d'une EEE utilisée pour améliorer la santé humaine.*

Le règlement **UE 2016/2031 SV** répond : « *les plantes nuisibles à la santé des plantes peuvent être classées nuisibles aux végétaux si elles ne sont pas classées EEE* » (art 1 .2. plantes non EEE).

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

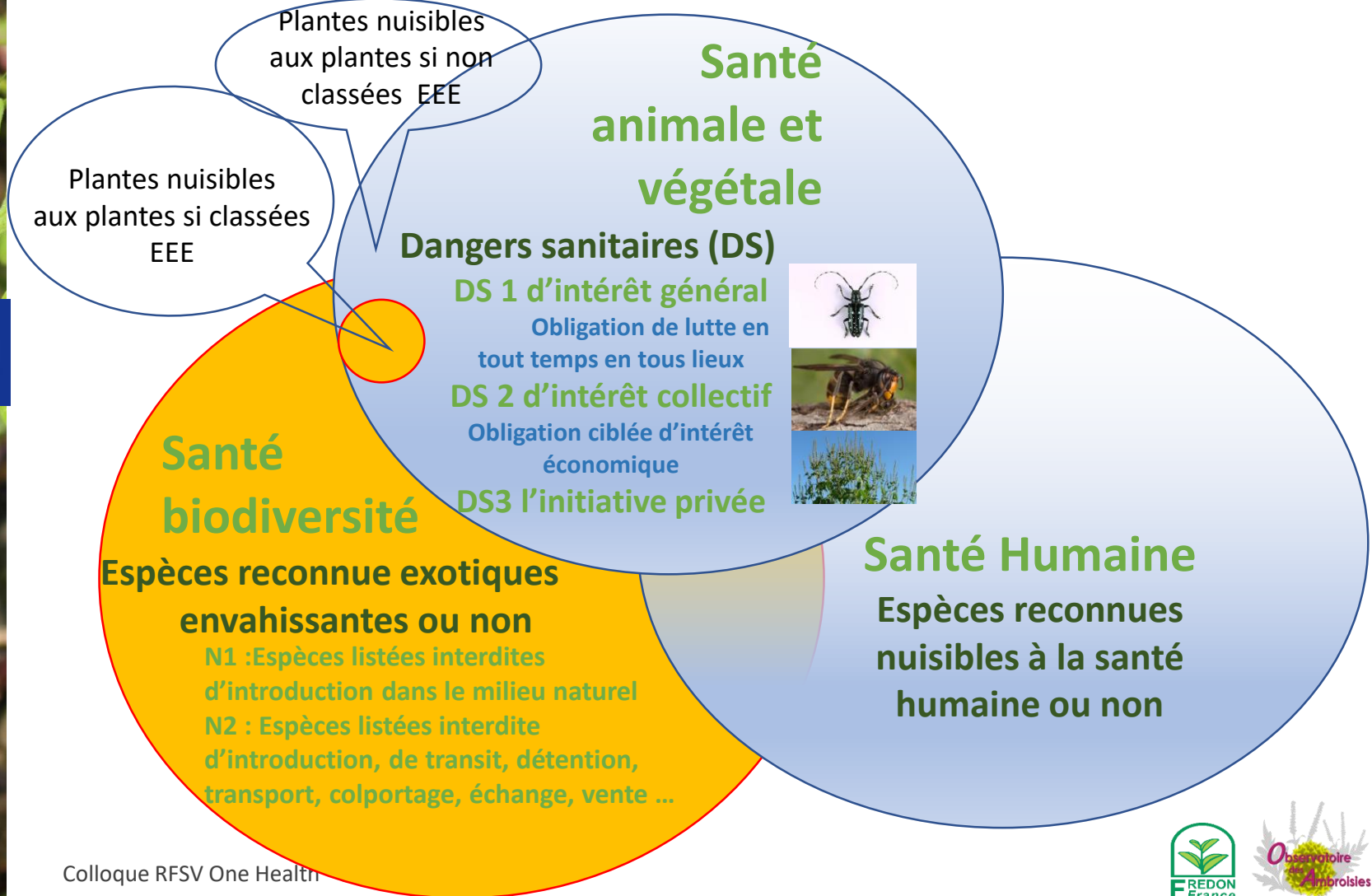
Les objectifs nationaux des sources de régulation

- **SAV Ord. 2011-862 22/07/2011:** organisation de l'épidémiosurveillance animales et végétales « *dangers sanitaires les dangers qui sont de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la **sécurité sanitaire des aliments** et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont **transmissibles à l'homme** ».*
- **SH Loi 2016-41 26/01/2016 :** modernisation de notre système de santé vise les « *espèces végétales et animales dont la prolifération constitue une menace pour la **santé humaine** ».*
- **SE Loi 2016-1087 8/06/2016 :** reconquête biodiversité, nature et paysages vise les « *espèces animales et végétales à la fois non indigènes au territoire d'introduction et non domestiques/cultivées » qui porte « *préjudice aux milieux naturels (préservation du patrimoine biologique), aux usages qui leur sont associés ou à la faune et à la flore sauvages ».**

=> Des motivations communes avec des recroisements .

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

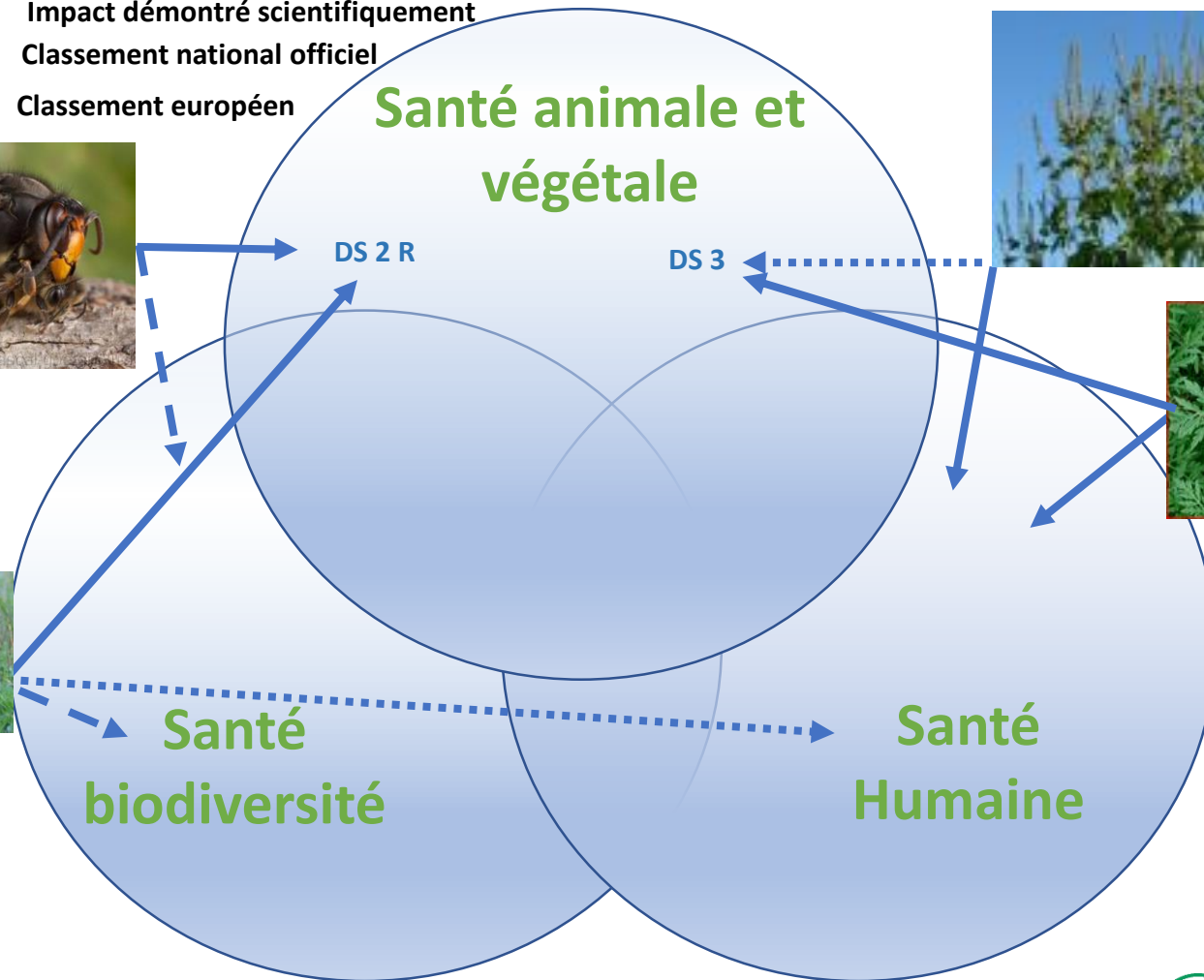
Cartographie des « objets » des politiques publiques européennes et nationales



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

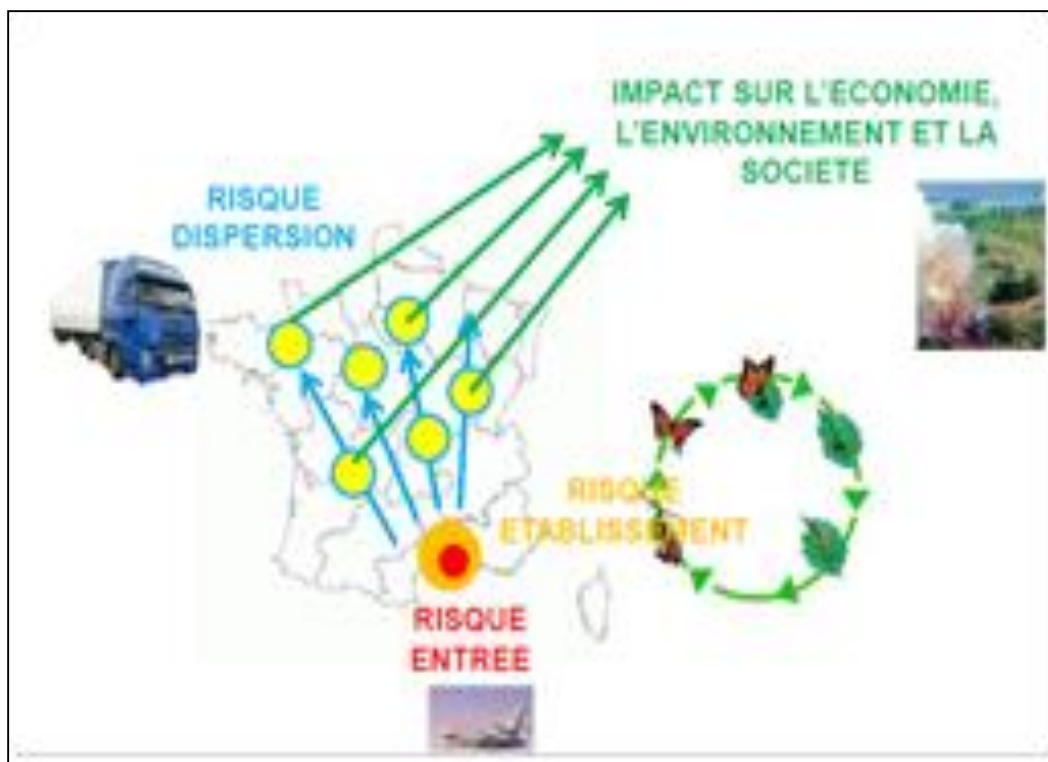
Des recroisements qui dépendent des classements des espèces.

-> Impact démontré scientifiquement
- > Classement national officiel
- -> Classement européen



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Les points de risques et contrôles sont partagés



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

En résumé

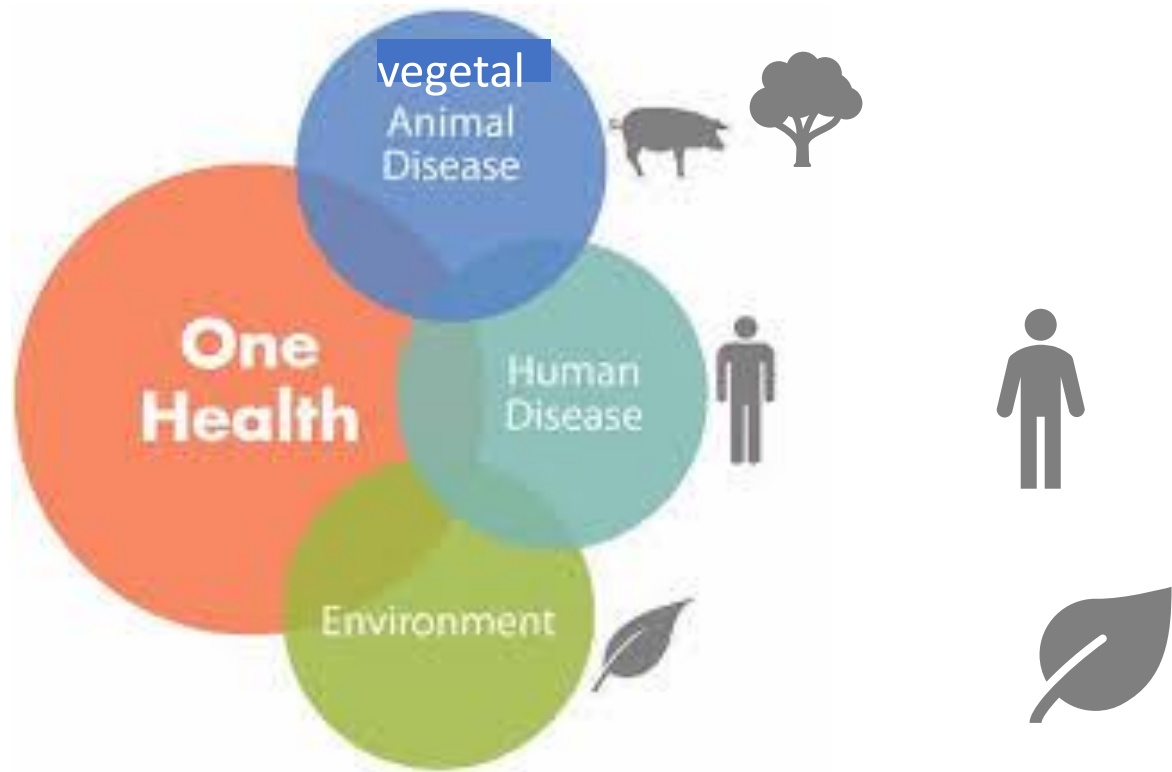


Politiques publiques	Objectif politique publique	Effets attendus	Objets considérés
Santé des végétaux	Protection des animaux & végétaux (L201-1 Surveillance, prévention, lutte : Règl UE 2000/29 - 2016/2031 L 251-1, inspection et contrôle Règl 2017/625 contrôles officiel)	Préserver la capacité des échanges commerciaux , les capacités de production d'une filière animale ou végétale et la santé publique . (L 201-1 CR)	Tous dangers sanitaires aux animaux et aux végétaux et les plantes nuisibles à la santé des plantes (règlement UE 2016/2031 art 1 .2. plantes non EEE). Critères indifférents : animaux élevés ou non élevés et aux végétaux cultivés et non cultivés des espaces urbain comme ruraux (en ce sens Commission UE mai 2013), exogènes ou indigènes. Introduction volontaire, par négligence ou par imprudence.
Santé humaine	Espèces nuisibles à la santé humaine (Art. L. 1338-1 CSP)	Prévenir et lutter contre les espèces végétales dont la prolifération constitue une menace pour la santé humaine .	Toutes espèces animales ou végétales Critères indifférents : animaux élevés ou non élevés et aux végétaux cultivés et non cultivés des espaces urbain comme ruraux, exogènes ou indigènes. Introduction volontaire, par négligence ou par imprudence.
Santé biodiversité (EEE)	Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (Art. L 411-5 du code de l'environnement Règl. UE 1143/2014)	Préservation de la biodiversité : préjudice portés aux milieux naturels aux usages qui leurs sont associés ou à la faune et à la flore sauvage. («services écosystémiques», les contributions directes et indirectes des écosystèmes au bien-être humain).	Ensemble des organismes vivants animal ou végétal sauvages. Critères discriminants : Etre la fois non indigènes au territoire ET ni domestique ni cultivé. Nécessite une Intervention humaine (Art 2 R UE 1143/2004) Être une plante non classés SAV sauf plante EEE Critères indifférents: Introduction volontaire, par négligence ou par imprudence.



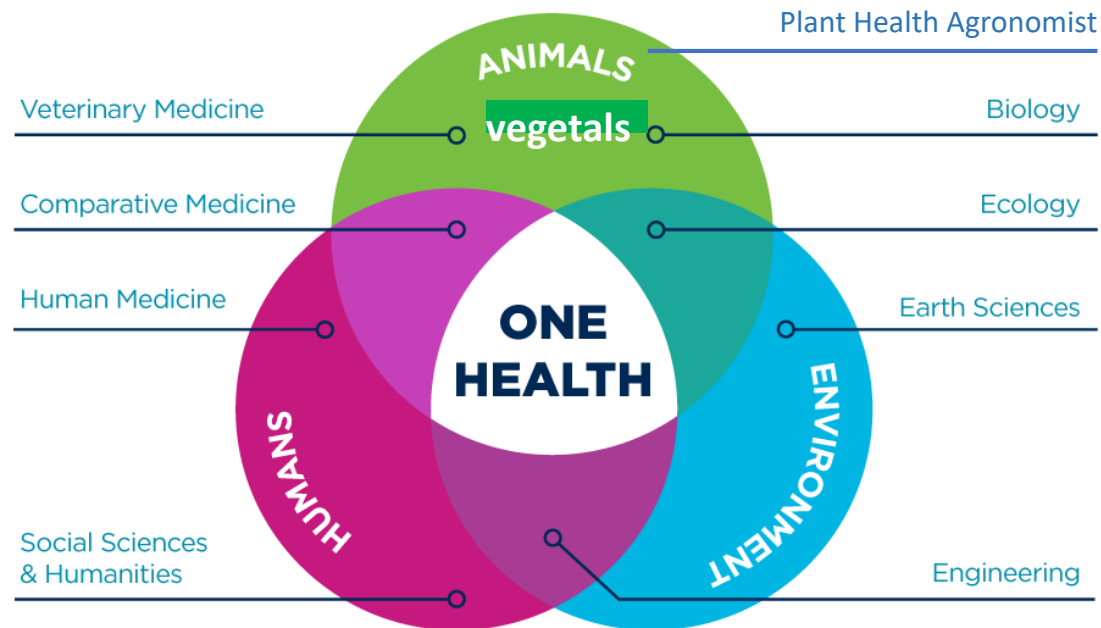
Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

En ultra résumé :



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

- Comment ? Des compétences



Mais aussi une organisation pertinente ...

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Objectif politique publique	Gestionnaire du risque (administration centrale)	Gestionnaire du risque (administration déconcentrée)	Evaluateur du risque	Instances consultatives	Instances techniques (strate opérationnelle)
Protection des animaux et végétaux DS = dangers sanitaires DS 1 = dangers d'intérêt général DS2 : danger d'intérêt collectif / R = réglementé DS3 : danger d'intérêt privé	Ministère de l'Agriculture et Ministère de l'Environnement DGAL <i>DS1 et 2 R</i>	DRAAF (<i>Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt</i>) DREAL (<i>Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement</i>) SRAL (<i>Services Régionaux de l'Alimentation</i>) <i>DS1 et 2 R</i>	ANSES (<i>agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail</i>) ASR (<i>Association Sanitaire Régionale [fédération régionale d'OVS]</i>) pour l'élaboration de la stratégie régionale à partir des besoins et de l'évaluation du risque avec des partenaires à compétences techniques)	. CNOPSAV (<i>Conseil National d'Orientation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale</i>) réunissant représentants des syndicats, instituts techniques, coopération, négoce, FREDON, et association environnementales . CROPSAV (<i>Conseil pour la région</i>) <i>DS 1,2,3</i>	. SRAL <i>DS1</i> (<i>police administrative</i>) et 2 R . FREDON OVS (<i>organisme à vocation sanitaire et délégataire de mission de service public</i>) <i>DS 1,2,3</i> . France Agrimer . CTIFL . GNIS SOC
Plantes nuisibles à la santé humaine	Ministère de la Santé DGS	ARS (<i>agences régionales de santé</i>)	ANSES (<i>agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail</i>)	HCSP (<i>Haut Conseil de la santé publique</i>), CSRE <i>Commission spécialisée risques liés à l'environnement</i> CNPN (<i>Conseil national de la protection de la nature</i>), CNOPSAV (<i>Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale</i>)	Cf art. L. 1338-4 (<i>police administrative</i>) Au-delà, conditions d'application déterminées par décret et instruction technique.
Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	Ministère de l'Environnement	DREAL	Etat (<i>inventaire national du patrimoine naturel avec la responsabilité scientifique MNHN</i>) CNPN (<i>Conseil national de la protection de la nature</i>)	CNB (<i>Comité national de la biodiversité</i>) réunissant Collectivités, communauté scientifique, acteurs socio-économiques et organisations de protection de l'environnement. Consultation Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	AFB (<i>Agence française pour la biodiversité</i>) soutien à l'État pour l'élaboration de la stratégie nationale / suivi de la mise en œuvre. DTAFB (<i>Délégations territoriales de l'Agence française pour la biodiversité</i>)

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

	EEE	DANGERS SANITAIRES	SANTE PUBLIQUE
Publics d'obligés	Propriétaire d'EEE	Détenteurs d'animaux ou de végétaux	Détenteurs D'espèces nuisibles ou de leur support (TP)
Obligation d'action	Non introduction volontaire ou involontaire dans la nature, Non détention, transport ou commerce. utiliser des ressources génétiques en disposant des documents obligatoires de l'article 4 du RUE 511/2014*	. Surveillance prévention lutte des DS1 DS2 R . Maladies à déclaration obligatoire DS1 . Analyse de risque des espèces hôtes lors d'introduction (stratégie préventive RUE 2016/2031) . Respecter les décisions d'Immobilisation, de destruction ... *	. Prévenir l'apparition ou lutter contre leur prolifération . Interdiction d'introduction et de transport * . Obligation d'information pour les distributeurs et vendeurs
Mesures et sanctions administratives	Contrôle expertise analyse à la charge de l'exploitant ou du propriétaire L216-1 CE * 2 ans 150 K€l * Interdiction d'exercer cinq ans, Prélèvement, garde refoulement, destruction	*Mesure ordonnée de consignation, destruction retrait rappel. Frais de la mesure administrative à rembourser Non respect mesure ordonnée : 6 mois 15 K€ interdiction exercice professionnel 5 ans affichage de la condamnation	*contravention 4me classe (135 €) Perte partielle d'aide PAC (BCAE) en cas de non lutte suite à un constat non primaire
Responsabilité	Réparation du préjudice écologique réparable	Responsabilité civile / contractuelle	Responsabilité civile
Action volontaire		Surveillance prévention lutte des DS2 - 3	Mise en place de référents territoriaux (collectivités) surveillance animation
Plan d'action locaux pour la coordination les actions volontaires	? (démarches volontaire)	Schéma régional de maîtrise des risques sanitaires (OVS et partenaires au sein d'une Association Sanitaire régionale) Création de réseaux sanitaires	Arrêté préfectoraux de départementaux Démarches volontaire ex: Cluster Eco Chantier,

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

	EEE	DANGERS SANITAIRES	SANTE PUBLIQUE
Plan d'action locaux pour ce dont l'Etat est responsable	DGALN Classement national int min II Stratégie nationale SNEEE	DGAL Classement national ministère agri Plans de surveillance nationaux – et européens (ONPV)	DGS Classement national inter minist.III Plan national Santé environnement (PNSE 2015 – 2019 Actions n°11 et 12)
Gestionnaire du plan d'action régional dont l'Etat est responsable	DREAL Mesure de police administrative	DRAAF /SRAL/DDSSPP Plan de Surveillance régional Mesure de police administrative	ARS Plan régional Santé environnement (PRSE) Mesure de police administrative
Compétence administrative	?	Ministre DS1 Préfet de région (végétal) /département (animal) DS2 R	Préfet de département Préfet de région cohérence
Délégation de mission de contrôle dont l'Etat est responsable	?	Délégation de mission de contrôle officiel dont les Organismes à Vocation Sanitaire (OVS) reconnus (FREDON /FRGDS) sous norme internationale 17020 (constat sanitaire)	Délégation prévue suivant
Pouvoir du délégataire du contrôle		. Rapport d'inspection (expertise sanitaire) . Entrée sur la propriété d'autrui (hors domicile) sans délais préalable ni présence du chef d'établissement ni autorisation judiciaire entre 8 H et 20h sauf ouverture au public, . Consignation temporaire des sujets infectés.	
Délégation d'action de surveillance prévention lutte	Délégation de missions définies par arrêté préfectoral possible.	Organismes à Vocation Sanitaire (OVS) reconnus : conditions de cptce, absence de conflit d'intérêt, égalité traitement usagers...	Délégation de missions définies par arrêté préfectoral possible.
Pouvoir du délégataire de la surveillance prévention lutte	Entrée sur la propriété d'autrui (hors domicile) en vertu d'un arrêté préfectoral désignant les communes avec affichage en mairie au moins dix jours avant, notification au propriétaire 5 jours avant ou à défaut juge du TI.	SO	?

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Quelle cohérence avec les réglementations périphériques (exemples)

- Loi Labbé : L. 253-7 II du code rural pose **l'interdiction aux personnes publiques d'utiliser ou de faire utiliser les produits phytopharmaceutiques sur des espaces ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé.**

« *Cette interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles (...) Cette interdiction ne s'applique pas non plus aux traitements par des produits phytopharmaceutiques qui, sur la base des résultats de la surveillance réalisée en application de l'article [L. 251-1](#), s'avèrent nécessaires pour lutter contre un danger sanitaire grave menaçant la pérennité du patrimoine historique ou biologique et ne pouvant être maîtrisé par un autre moyen, y compris une méthode non chimique.*

Quid d'une exception pour les Espèces Exotiques Envahissantes et des espèces nuisibles à la santé humaine ?

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Surveiller la cohérence des réglementations périphériques (exemple)

- Loi Biodiversité : Art. L. 350-3 CE relatif à la **protection des allées d'arbres et alignements d'arbres** sur voies de communication comme constituant un patrimoine culturel, une source d'aménités, et un rôle pour la préservation de la biodiversité

« **Le fait d'abattre, de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres est interdit, SAUF** lorsqu'il est démontré que **l'état sanitaire ou mécanique des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes et des biens ou un danger sanitaire pour les autres arbres** ou bien lorsque l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée et que la préservation de la biodiversité peut être obtenue par d'autres mesures (...) ».

Quid d'une exception pour les espèces nuisibles à la santé humaine (voire les espèces exotiques envahissantes elles-mêmes) ?

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Surveiller la cohérence des réglementations périphériques (exemples)

- **Diagnostic immobilier avant vente** (parasitaire, amiante, plomb, énergétique etc ...) :

Pas de diagnostic « parasitaire » immobilier concernant des EEE, dangers sanitaires ou nuisibles à la santé humaine

Quid de l'information des acquéreurs et de la sécurité juridique des actes de vente immobilier et location immobilière ?

- **Bonne condition agricole et environnementale (BCAE) bandes tampon**

*« Il est vérifié que le couvert est : herbacé, arbustif ou arboré (les friches, **les espèces invasives listées en annexe de l'arrêté ministériel** relatif aux règles BCAE et le miscanthus ne sont pas retenus comme couverts autorisés) ».*

Quid de la révision de l'annexe ?

NB : l'arrêté spécifie que l'Ambroisie à feuilles d'armoise est une espèce invasive non autorisée en tant que couvert implanté ou spontané sur les bandes tampons. Si la présence accidentelle n'est bien évidemment pas une non-conformité pour l'exploitant, une répétition de cette anomalie après qu'il en ait été informé peut être retenue comme une pratique d'entretien interdite sur bande tampon pouvant emmener une réduction de 3% des aides (cf. fiche Conditionnalité 2015 - Sous-domaine « BCAE » Fiche BCAE I – Bande tampon).

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Perspectives

- Des réglementations à champs complémentaires:
 - Qui partagent les mêmes risques d'introduction et préoccupations des impacts d'espèces à réguler,
 - Qui partagent la même culture de la prévention (bilan coût / avantage)
 - Qui partagent un évaluateur de risque (ANSES),
- Des dispositifs qui pourraient accentuer les synergies :
 - Des consultations respectives des organes consultatifs des différentes politiques publiques souvent prévues ... mais pas toujours,
 - Des champs d'actions qui peuvent être « flou » à la marge,
 - Absence de méthode pour gérer les espèces transversales à réguler qui ont des « nuisibilités SAV/SE/SH » plus ou moins intense ?
 - Une multiplication de réunions des mêmes acteurs dans différents cercles (chronophage voire démobilisateur),
 - Des moyens d'actions juridiques des acteurs de terrain variables,
 - Une gradation de la réponse pénale variable à comparer aux atteintes respectives à la société.

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Perspectives (suite)

- **Des opportunités :**

- « One HEALTH » : un dénominateur commun qui se prête bien à l'intelligence collective pour fédérer des groupes,
- Des préoccupations d'actions similaires (surveiller, prévenir, lutter) sur des objectifs « cousins » facilitant la mobilisation long terme,
- Des publics à sensibilités et visions complémentaires sur le terrain qu'il faut faire coopérer à l'échelle du terrain.

- **Des Menaces :**

- Des réglementations périphériques à ricochet à prendre en considération,
- Une faible prise en considération de la question des déchets,
- Une insuffisance d'évaluation du risque économique et juridique,
- Des approches de gestion isolées avec des raisonnements opérationnels « en silo » qui isolent l'action et peuvent stigmatiser les différentes publics,
- L'insuffisance de capacité à l'animation des territoires (surtout ceux peu infestés),
- Des modes de financements complexes, souvent partiels,
- Des modèles économiques imparfaits voire inexistants à ce jour face à l'ampleur des missions et le coût des nouvelles technologies ...

Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV



Etude comparée des politiques publiques en SE, SH et SAV

Merci pour votre attention

