



N° 4197

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SENAT,
autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres
entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation
mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires
de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS

PAR M. HUGUES RENSON
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : **692** (2019-2020), **212**, **213** et T.A. **41** (2020-2021).

Assemblée nationale : **3707**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA FRANCE ET L'OMS, UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE AU BÉNÉFICE DE LA SANTÉ MONDIALE	7
A. L'OMS, UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA GOUVERNANCE SANITAIRE MONDIALE	7
1. Missions, organisation et financement de l'OMS	7
a. Les objectifs et missions de l'OMS	7
b. L'organisation de l'OMS	8
c. Le financement de l'OMS	9
2. Principales difficultés auxquelles l'OMS est confrontée	10
B. LA FRANCE, UN PARTENAIRE MAJEUR DU MULTILATÉRALISME SANITAIRE	11
1. Des priorités sanitaires partagées	11
2. Un soutien stratégique apporté par la France à l'OMS	12
II. UN ACCORD VISANT À RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU BUREAU DE L'OMS DE LYON	13
A. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU BUREAU DE L'OMS DE LYON	13
1. L'organisation et les personnels du bureau de l'OMS de Lyon	13
2. Les missions du bureau qui visent à apporter un appui aux systèmes nationaux de surveillance et d'intervention notamment en matière de suivi des maladies infectieuses	13
B. L'OCTROI DU STATUT DIPLOMATIQUE AUX FONCTIONNAIRES DE GRADES SUPÉRIEURS DU BUREAU	14
1. Historique des négociations et forme de l'accord	14
2. Personnels visés et privilèges et immunités accordés	15
3. Conséquences de la mise en œuvre de l'accord	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19

ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION..... 29
ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES 31

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi n° 3707, adopté par le Sénat le 16 décembre 2020, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'OMS de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS de Lyon.

Le présent accord qui prend la forme d'un échange de lettres, a été signé à Genève le 21 décembre 2018. Il comporte des dispositions de nature législative et doit ainsi être soumis pour approbation au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

Le texte soumis à l'examen de notre commission vise à amender l'accord entre la France et l'OMS relatif au bureau de l'OMS de Lyon (16 juin 2010) afin d'octroyer le statut diplomatique aux fonctionnaires de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS de Lyon, sous réserve qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France.

Le présent accord fait suite à une demande de l'OMS invoquant une disparité de régime en matière de privilèges et immunités pour les fonctionnaires de son bureau de Lyon par rapport à ceux octroyés aux fonctionnaires du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) – agence de l'OMS également basée à Lyon depuis 1965. Cette situation a pour effet de rendre le bureau de Lyon moins attractif, en particulier pour les personnels de l'OMS en poste au siège de l'Organisation à Genève. Une telle demande est apparue légitime pour le Gouvernement français à un moment où s'exprime une volonté de renforcement des activités du bureau de Lyon et où se profile l'implantation de l'Académie de l'OMS à Lyon. Cette démarche s'inscrit, par ailleurs, dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 22 mars 2016 ⁽¹⁾ faisant de l'accueil d'organisations internationales sur le territoire français une priorité de l'action de l'État, dans la mesure où il est désormais acquis que les bénéfices de leur présence sur le territoire national sont très largement supérieurs aux coûts, notamment financiers et fiscaux.

Ainsi, le présent accord devrait permettre de renforcer l'attractivité du bureau de l'OMS de Lyon en alignant le régime de privilèges et immunités des fonctionnaires du bureau sur ceux du CIRC. Une telle opération, couplée avec l'installation prochaine dans la même ville de l'Académie de l'OMS – structure qui a vocation à devenir un centre de formation de référence au niveau mondial pour les professionnels de la santé mais aussi pour les responsables publics, les dirigeants d'entreprise et les représentants de la société civile – devrait contribuer à faire de Lyon le deuxième pôle international en santé mondiale après Genève.

(1) Circulaire n° 5847/SG du 22 mars 2016 sur l'attractivité du territoire français pour les organisations internationales et leurs agents.

I. LA FRANCE ET L'OMS, UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE AU BÉNÉFICE DE LA SANTÉ MONDIALE

A. L'OMS, UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA GOUVERNANCE SANITAIRE MONDIALE

1. Missions, organisation et financement de l'OMS

a. *Les objectifs et missions de l'OMS*

L'OMS, fondée le 7 avril 1948 – date à laquelle nous célébrons désormais chaque année la journée mondiale de la santé –, est une agence spécialisée de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour la santé publique. Elle a pour objectif, selon sa Constitution signée le 22 juillet 1946 par 61 États, de conduire « *tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible* » (article 1) en agissant « *en tant qu'autorité directrice et coordinatrice dans le domaine de la santé* » (article 2).

Constituée actuellement de 194 États membres, l'OMS a pour mission de promouvoir la santé à l'échelle du globe, de préserver la sécurité sanitaire mondiale et de servir les populations vulnérables. Elle agit principalement dans le cadre de la surveillance des maladies infectieuses et de la coordination de la réponse internationale en cas d'épidémie. Elle élabore les standards internationaux en matière de santé en fixant notamment des normes et des critères. Elle apporte, en outre, un soutien technique à ses États membres afin de promouvoir leur développement sanitaire et de coordonner leurs actions en matière de santé.

Le rôle de l'OMS est essentiellement normatif. Ce n'est pas une organisation opérationnelle. De la sorte, elle n'a pas vocation à mener d'actions sanitaires directes sur le terrain ou des travaux de recherches et de développement de médicaments ou de produits de santé.

Pour lutter contre les épidémies, l'OMS propose des plans de réponse et apporte un appui aux différents États. Pour cette mission, l'Organisation s'appuie prioritairement sur le Règlement sanitaire international (RSI), qui est un instrument juridique contraignant pour 196 pays, dont tous les États membres de l'OMS. Rédigé en 1951 et profondément remanié en 2005 – après l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) de 2003 – ce document vise à prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir. C'est sur cette base que l'OMS a pu déclarer une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI)⁽¹⁾ le 30 janvier 2020 et demander aux États de prendre des mesures particulières pour lutter contre l'épidémie de la covid-19.

(1) OMS [https://www.who.int/fr/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/fr/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

b. L'organisation de l'OMS

L'Assemblée mondiale de la santé constitue l'organe décisionnel suprême de l'Organisation. Elle comprend des délégations des 194 États membres et se réunit annuellement à Genève. Sa principale fonction consiste à arrêter la politique de l'Organisation.

Elle procède tous les trois ans à l'élection du Conseil exécutif de l'Organisation qui compte 34 membres techniquement qualifiés dans le domaine de la santé. Le Conseil exécutif a principalement pour mission d'appliquer les décisions et les directives de l'Assemblée mondiale de la santé.

L'Assemblée nomme également pour cinq ans, sur proposition du Conseil exécutif, le directeur général de l'Organisation. Le docteur Tedros Adhanom Ghebreyesus a été élu à ce poste le 23 mai 2017 par suffrages des États de l'Assemblée mondiale de la santé. Son mandat court jusqu'en mai 2022. Il est le plus haut responsable technique et administratif de l'OMS et supervise le travail sanitaire de l'Organisation.

L'Assemblée mondiale de la santé contrôle, en outre, la politique financière de l'Organisation et examine et approuve son projet de budget-programme.

L'OMS compte environ 8 000 agents, de plus de 150 nationalités, qui sont répartis entre le siège de l'Organisation à Genève (30 % du personnel), les six comités régionaux ⁽¹⁾ (45 %) et les 149 bureaux situés dans certains pays, territoires ou zones (25 %).

Ces trois niveaux de l'Organisation travaillent étroitement ensemble, autour du 13^{ème} Programme général de travail 2019-2023 de l'OMS qui vise à améliorer la santé mondiale à travers les quatre piliers suivants :

- Premier pilier : un milliard de personnes supplémentaires bénéficiant de la couverture sanitaire universelle ;
- Deuxième pilier : un milliard de personnes supplémentaires mieux protégées face aux situations d'urgence sanitaire ;
- Troisième pilier : un milliard de personnes supplémentaires bénéficiant d'un meilleur état de santé et d'un plus grand bien-être ;
- Quatrième pilier : une OMS plus efficace et efficiente apportant un meilleur soutien aux différents pays.

(1) Les États membres de l'OMS sont regroupés en six régions comptant chacune un bureau régional (Afrique, Amériques, Asie du Sud-Est, Europe, Méditerranée orientale, Pacifique occidental).

c. Le financement de l'OMS

Les ressources financières de l'Organisation sont fixées, tous les deux ans, par un budget-programme examiné et approuvé par l'Assemblée mondiale de la santé. Le budget-programme 2020-2021 s'élève à 5,84 milliards de dollars américains soit 5,365 milliards d'euros environ.

Les moyens de l'OMS proviennent de la combinaison de deux sources principales de financement :

- 1) les contributions fixées des États membres (de l'ordre de 20 % du budget total de l'Organisation) ;
- 2) les contributions volontaires d'États membres ou d'autres partenaires comme les organisations internationales ou les fondations philanthropiques (de l'ordre de 80 % du budget total de l'Organisation).

Les contributions fixées des États membres constituent les cotisations que les pays versent pour être membres de l'OMS. Elles sont calculées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ⁽¹⁾ et de la population du pays. Selon le barème des contributions pour 2020-2021 ⁽²⁾, les cinq premières contributions fixées des États membres pour la période en question sont celles des États-Unis (22 %), de la Chine (12 %), du Japon (8,6 %), de l'Allemagne (6,1 %) et du Royaume-Uni (4,6 %). La France arrive en sixième position (4,4 %) dans ce classement.

Les contributions volontaires ont pour spécificité d'être fléchées vers un programme ou une action spécifique de l'Organisation. Cette particularité a pour inconvénient de conduire à une certaine fragmentation du budget de l'OMS et peut, par ailleurs, contraindre ses marges de manœuvre. De plus, le caractère aléatoire des contributions volontaires peut entraîner des variations sensibles d'un programme et d'une année sur l'autre. Selon les dernières données publiques de l'OMS ⁽³⁾, en 2018, les États-Unis (avec 281 063 159 de dollars américains) et la Fondation Bill-et-Melinda-Gates (avec 228 970 196 de dollars américains) représentaient les deux principaux contributeurs au budget de l'OMS. Les contributions volontaires de la France s'élevaient, cette même année, à 9 352 668 de dollars américains.

Auparavant, les activités de l'OMS étaient entièrement financées par les contributions fixées versées par les États membres. La situation a progressivement évolué. Dès 1990, les contributions volontaires représentaient déjà 54 % du financement total de l'Organisation. Alors que le budget de l'OMS a considérablement augmenté, passant de 1,4 milliard de dollars américains en 1990-1991 à 5,84 milliards en 2020-2021, les contributions fixées (1 milliard de dollars américains) n'ont pratiquement pas évolué.

(1) Le pourcentage est fixé par l'Assemblée générale des Nations unies.

(2) OMS https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329340/A72_R12-fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

(3) OMS <https://apps.who.int/iris/handle/10665/329246> (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

2. Principales difficultés auxquelles l'OMS est confrontée

L'OMS se trouve confrontée depuis plusieurs années à un défi en matière de crédibilité dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme mais aussi à des difficultés en matière de financement. Elle est, en outre, soumise à une forte concurrence de la part de nombreux acteurs intervenant dans le domaine de la santé mondiale dont l'architecture se révèle désormais diversifiée et les parties prenantes – publiques ou privées – multiples.

Par ailleurs, l'Organisation a récemment été mise à l'épreuve par la pandémie de la covid-19 dont la gestion a suscité des critiques au sujet notamment des attermoissements ayant conduit à reconnaître tardivement la situation d'urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). À ce propos, le groupe d'experts indépendants⁽¹⁾ mandaté par le directeur général de l'OMS pour évaluer la préparation et la riposte à la pandémie de la covid-19 – en application d'une résolution promue par la France, portée par l'Union européenne et adoptée à l'unanimité lors de la 73^{ème} Assemblée mondiale de la santé – a remis son rapport final, le 12 mai 2021.

Le groupe d'experts indépendants était chargé de réaliser un examen des leçons tirées de la riposte sanitaire internationale à la covid-19 et d'élaborer des recommandations pour améliorer les capacités de prévention, de préparation et de riposte aux crises sanitaires.

Dans son rapport final, le groupe d'experts émet notamment un appel en faveur d'actions urgentes portant, par exemple, sur le financement de l'initiative ACT-A⁽²⁾, mais également sur l'augmentation des capacités de production et les dons de doses de vaccins. Le groupe d'experts analyse, par ailleurs, dans son rapport final la gestion de la crise par les différents pays et par l'OMS depuis l'état de préparation du monde jusqu'au déploiement actuel des premières campagnes de vaccination. Enfin, le groupe d'experts formule des recommandations, ambitieuses et nombreuses, pour renouveler entièrement la préparation et la réponse aux pandémies autour de trois axes principaux impliquant une plus forte mobilisation politique, des financements plus importants et prévisibles, et une amélioration de l'anticipation et de la capacité de réponse face aux crises sanitaires.

L'ensemble de ces propositions sont actuellement en cours d'analyse et seront discutées lors de la prochaine Assemblée mondiale de la santé qui se déroulera du 24 mai au 1^{er} juin 2021. Cette 74^e session de l'Assemblée mondiale de la santé constituera ainsi une échéance clé pour le lancement d'une réforme en profondeur de l'architecture mondiale de la santé, enjeu majeur sur lequel la France compte se mobiliser aux côtés de ses partenaires européens.

(1) *Le groupe indépendant pour la préparation et la riposte à la pandémie (GIPR) ou Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response – IPPR en anglais.*

(2) *ACT-A est une initiative multilatérale, pilotée par l'OMS, qui vise à coordonner une réponse globale, juste et solidaire à la pandémie de la covid-19.*

B. LA FRANCE, UN PARTENAIRE MAJEUR DU MULTILATÉRALISME SANITAIRE

1. Des priorités sanitaires partagées

La France accorde une importance cruciale à la préservation et à l'amélioration de la santé des populations dans le monde ainsi qu'à la sécurité sanitaire internationale. Dans cette optique, en coordination et en coopération avec ses partenaires, la France a construit un partenariat stratégique fructueux avec l'OMS.

La France partage avec l'OMS un certain nombre de priorités sanitaires essentielles. Elles promeuvent l'une et l'autre une approche transversale visant notamment le développement de la couverture sanitaire universelle (CSU) qui constitue un des objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 adopté en septembre 2015 par les 193 États membres de l'ONU. Ainsi, l'une des cibles de l'ODD n°3 consacré à la bonne santé et au bien-être s'inspire du système de santé français, instauré en 1945, avec la création de la Sécurité sociale. Il vise à permettre à chacun de bénéficier d'une « *protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs, efficaces, de qualité et d'un coût abordable* »⁽¹⁾.

La France partage également avec l'OMS la nécessité de renforcer à l'échelle mondiale les systèmes de santé, d'améliorer la préparation aux situations d'urgence et de renforcer la sécurité sanitaire internationale et la lutte contre les maladies épidémiques et pandémiques.

La France souhaite, en outre, que tous les États parties au Règlement sanitaire international (RSI) respectent les obligations qui leur incombent. La crise sanitaire de la covid-19 a malheureusement mis en évidence le fait que certains États appliquaient de manière partielle ou tardive le RSI, concernant notamment l'obligation de notifier à l'OMS tous les événements considérés comme susceptibles de créer une urgence de santé publique de portée internationale au plus tard 24 heures après les avoir évalués. Ces défaillances paraissent essentiellement liées aux insuffisances relatives des dispositifs d'évaluation et de capacités de préparation, de détection et de riposte aux urgences sanitaires des États concernés.

Dans cette perspective, consciente des défis liés à une pleine application du RSI et soucieuse d'en renforcer le respect, la France a proposé en novembre 2020 une résolution qui a été adoptée par consensus à l'Assemblée mondiale de la santé visant à renforcer la préparation aux situations d'urgence sanitaire et l'application du RSI⁽²⁾. La France soutient le renforcement de l'application du RSI à travers la mise en place d'un mécanisme de revue par les pairs des capacités de préparation, coordonné par l'OMS. La France fera d'ailleurs partie des pays volontaires pour la

(1) ONU <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/health/> (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

(2) OMS https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R8-fr.pdf (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

phase pilote de ce nouveau mécanisme. De plus, la France soutient également la mise en place d'un renforcement des mécanismes d'alerte prévus par le RSI, ainsi que des capacités de l'OMS pour organiser des missions de terrain en cas d'épidémie.

2. Un soutien stratégique apporté par la France à l'OMS

La France apparaît sur la scène internationale comme un acteur majeur de la santé. Elle soutient le rôle de coordination de l'OMS et investit plus de 500 millions d'euros par an dans les fonds multilatéraux qu'elle a contribué à créer, tels que *Gavi l'Alliance du Vaccin*, *Unitaid* et le *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*.

La France et l'OMS travaillent ensemble autour de plusieurs domaines de coopération prioritaires. Elles sont notamment liées par un accord-cadre pour la période 2020-2025, signé en 2019. Ce partenariat renforcé comprend notamment la mise en place et le développement de l'Académie de l'OMS qui a pour objectif l'amélioration de la formation des professionnels de la santé.

Le projet d'Académie de l'OMS, lancé conjointement par le Président de la République et le directeur général de l'OMS vise ainsi à établir à Lyon une structure de formation de référence au niveau mondial pour les professionnels de la santé mais aussi pour les responsables publics, les dirigeants d'entreprise et les représentants de la société civile. L'Académie de l'OMS prévoit ainsi de former jusqu'à 60 000 personnes par an en présentiel et jusqu'à 10 millions d'apprenants par voie numérique. Une déclaration d'intention a été signée à cet effet, le 11 juin 2019 à Genève par MM. Emmanuel Macron et Tedros Adhanom Ghebreyesus.

L'Académie de l'OMS – que la France s'est engagée à soutenir via des contributions de l'État, des collectivités territoriales et du secteur privé – ouvrira très prochainement ses portes en dispensant ses premiers cours dès l'été 2021. Elle sera à terme installée dans un nouveau site construit dans le biodistrict Lyon-Gerland dont la livraison est prévue pour 2023. Ce hub lyonnais regroupera de la sorte dans un même bâtiment l'Académie de l'OMS et le bureau de l'OMS de Lyon, ce qui permettra de renforcer les synergies entre les deux entités.

Le projet d'Académie de l'OMS s'inscrit dans le cadre des efforts français pour réformer l'architecture mondiale de santé, autour du rôle central de l'Organisation. Par ailleurs, la crise de la covid-19 a confirmé l'importance d'une formation renforcée de l'ensemble des acteurs de la santé à l'échelle mondiale.

II. UN ACCORD VISANT À RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU BUREAU DE L'OMS DE LYON

A. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU BUREAU DE L'OMS DE LYON

1. L'organisation et les personnels du bureau de l'OMS de Lyon

Le bureau de l'OMS à Lyon, institué par une convention signée le 16 mai 2000 ⁽¹⁾, a été inauguré le 8 février 2001 dans le but d'accompagner les comités régionaux de l'OMS dans leur mission de soutien aux pays en développement avec comme objectif l'amélioration de leurs compétences en matière de santé publique, d'épidémiologie et de diagnostic en laboratoire. Le bureau de l'OMS de Lyon a vu le jour suite à une initiative du Gouvernement français, du Grand Lyon, de la Fondation Mérieux et de l'OMS. La ville de Lyon a été choisie pour accueillir le bureau de l'OMS en raison de sa stratégie de développement scientifique, institutionnel et industriel, centrée sur la vaccinologie, l'immunovirologie et la biotechnologie.

Depuis sa création en 2001, le bureau de l'OMS a bénéficié du soutien et de l'engagement du Gouvernement français, de l'Institut Pasteur, de l'ancien Institut de veille sanitaire (InVS), de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône, du Grand Lyon et de la Fondation Mérieux. Chaque année, la France apporte à ce bureau de l'OMS, une contribution financière d'un montant de 600 000 euros.

En septembre 2020, les effectifs du bureau de l'OMS de Lyon comptent 23 agents dont 7 agents relevant des services généraux et 16 administrateurs. Parmi les administrateurs, seuls 3 sont de grade P5 et supérieur (deux de grade P5 et un de grade P6) et tous sont de nationalité française (dont un binational franco-américain). La perspective du recrutement de 7 agents supplémentaires au bureau de l'OMS de Lyon constitue un engagement pris par l'Organisation lors de la dernière réunion bilatérale France-OMS du 6 novembre 2019. Il s'agirait du recrutement de personnels supplémentaires techniques spécialisés dans le renforcement des capacités de laboratoire et des contrôles aux points d'entrée et de voyages internationaux.

2. Les missions du bureau qui visent à apporter un appui aux systèmes nationaux de surveillance et d'intervention notamment en matière de suivi des maladies infectieuses

Le bureau de l'OMS de Lyon fait partie du département *Capacités mondiales, alerte et action* chargé de la coordination du RSI. Par conséquent, l'une des missions du bureau consiste à aider les pays à renforcer leurs capacités dans le domaine de la santé publique en ce qui concerne la surveillance des maladies et la riposte, ce qui permettra à terme de renforcer la sécurité en matière de santé publique à l'échelle internationale.

(1) Le bureau de l'OMS de Lyon a été institué par une convention quinquennale constamment renouvelée depuis.

L'OMS souhaite que le bureau de l'OMS de Lyon recentre ses activités autour des capacités de laboratoire et des voyages et contrôles au point d'entrée, dont l'importance cruciale a été mise en évidence par la pandémie de la covid-19. Dans ce contexte très particulier, le bureau de l'OMS de Lyon a joué un rôle essentiel dans l'évaluation et l'augmentation des capacités de tests de plusieurs pays en développement à travers le monde dans les premiers mois de la pandémie. Il a, en outre, développé des formations et des lignes directrices à destination des personnels de laboratoire. À titre d'illustration, le bureau de l'OMS de Lyon a travaillé, dans le contexte pandémique, à la préparation des laboratoires aux nouveaux tests antigéniques rapides.

La crise sanitaire de la covid-19 a démontré la nécessité d'améliorer la préparation des pays aux crises dans laquelle le bureau de l'OMS de Lyon joue un rôle central. Le présent accord, en permettant de renforcer l'attractivité du bureau de l'OMS de Lyon, contribue ainsi à mieux valoriser et consolider le rôle du bureau sur la scène sanitaire mondiale.

B. L'OCTROI DU STATUT DIPLOMATIQUE AUX FONCTIONNAIRES DE GRADES SUPÉRIEURS DU BUREAU

1. Historique des négociations et forme de l'accord

Une première demande de mesures additionnelles en matière de privilèges et immunités pour les fonctionnaires de l'OMS affectés à Lyon avait été formulée par l'Organisation dans une lettre du 10 avril 2008. Cette première demande n'avait alors pas abouti.

Suite aux interrogations de votre rapporteur sur ce point, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a précisé que l'ancienneté de ce dossier ne permettait pas d'indiquer, de façon certaine, les raisons pour lesquelles cette première demande n'avait pas connu de suite. Il est possible que l'exigence d'une ratification parlementaire pour une telle disposition ait conduit, à ce moment-là, à l'abandon de cette demande d'extension des privilèges et immunités des fonctionnaires. En effet, l'accord entre la France et l'OMS du 16 juin 2010 ⁽¹⁾ portant sur le bureau de l'OMS de Lyon ne comportant pas de dispositions de nature législative, il ne nécessitait pas alors l'approbation du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution. Pour les services du Quai d'Orsay, il est possible d'envisager l'hypothèse selon laquelle, afin de faciliter le développement rapide du bureau de l'OMS à Lyon, il a pu être recherché l'abandon de cette extension des privilèges et immunités afin de raccourcir les délais d'entrée en vigueur de l'accord.

(1) Décret n° 2010-1258 du 22 octobre 2010 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif au bureau OMS de Lyon, signé à Genève le 16 juin 2010 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfid/JORFTEXT000022941807> (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

C'est par courrier en date du 5 mai 2017 que l'OMS a sollicité à nouveau de la France l'octroi de mesures additionnelles en matière de privilèges et immunités pour les fonctionnaires de l'OMS du bureau de Lyon. L'Organisation a alors mis en avant dans sa demande l'existence d'une disparité de régime en matière de privilèges et immunités entre les fonctionnaires de l'OMS nommés au bureau de l'OMS de Lyon et ceux affectés au CIRC situé dans la même ville. La situation plus défavorable des fonctionnaires affectés au bureau de l'OMS de Lyon entraînant une plus faible attractivité par rapport au CIRC ou au siège de l'Organisation située à Genève.

2. Personnels visés et privilèges et immunités accordés

Les fonctionnaires du bureau de l'OMS de Lyon bénéficient actuellement des privilèges et immunités tels que définis par l'accord entre la France et l'OMS relatif au bureau l'OMS de Lyon signé le 16 juin 2010 ⁽¹⁾ qui, en son article 8, renvoie à la convention sur les privilèges et immunités diplomatiques des institutions spécialisées du 21 novembre 1947.

Le présent accord vise à amender l'accord entre la France et l'OMS susmentionné conformément à son article 11. Les deux amendements proposés sont les suivants :

- Le premier amendement vise à ce que « *les fonctionnaires du bureau de l'OMS à Lyon de grade P5 et supérieur, ainsi que leurs conjoints et enfants à charge pourvu que ces membres de la famille ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France, bénéficient pendant leur résidence en France, des privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie accordés aux membres des missions diplomatiques étrangères en France* » ;
- Le second amendement précise que « *les fonctionnaires du bureau de l'OMS à Lyon de grade P5 et supérieur qui sont de nationalité française ou résidents permanents en France ne bénéficient de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Ainsi, ces fonctionnaires internationaux vont pouvoir bénéficier, grâce aux stipulations du présent accord, du même traitement que les agents diplomatiques au sens de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 ⁽²⁾, soit une inviolabilité et une immunité de juridiction totales, pour les actes accomplis dans leur fonctions mais aussi pour tous les actes de leur vie privée (articles 29, 30, 31 de la Convention de Vienne) et des privilèges fiscaux les exemptant de tous impôts

(1) Ibid.

(2) Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/9_1_1961.pdf (page consultée en ligne le 19 mai 2021).

et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux (articles 34 et 36 de la Convention de Vienne).

Le présent accord emporte ainsi pour les fonctionnaires concernés et leurs familles – pourvu qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France – en matière pénale, l'extension de l'immunité de juridictions pour les actes commis en dehors du cadre de leurs fonctions et en matière fiscale et douanière, l'autorisation d'achat hors taxes d'un deuxième véhicule pour le conjoint et de biens contingentés, comme l'alcool et le carburant, ainsi que l'exonération de la taxe d'habitation.

Une telle extension de privilèges et immunités pour les fonctionnaires de l'OMS de grade P5 et supérieur a pour objectif d'accroître l'attractivité du bureau de l'OMS de Lyon pour les fonctionnaires de l'Organisation en général et pour les personnels en poste au siège de l'OMS à Genève en particulier. Le présent accord vise ainsi à accompagner l'augmentation programmée des effectifs du bureau de l'OMS de Lyon dans le cadre du renforcement de ses activités.

3. Conséquences de la mise en œuvre de l'accord

Le présent accord entraîne plusieurs conséquences, très circonscrites, d'ordre économique, financier et administratif.

Les conséquences financières de l'accord se limitent à une perte de recettes pour le budget de l'État du fait des exonérations fiscales résultant des privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie accordés aux membres des missions diplomatiques étrangères en France consenties par le présent accord aux fonctionnaires du bureau de l'OMS à Lyon de grade P5 et supérieur et à leurs conjoints et enfants à charge sous réserve qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France. Cette perte de recettes pour le budget de l'État a vocation à demeurer limitée compte tenu des effectifs concernés (*cf. supra*).

Les conséquences économiques de l'accord devraient se révéler positives grâce aux retombées directes et indirectes induites par le renforcement des activités du bureau de l'OMS de Lyon. Par ailleurs, l'augmentation des effectifs à venir du bureau de l'OMS de Lyon, aura pour effet d'engendrer des répercussions économiques positives via le paiement des impôts dont les privilèges et immunités accordés ne prévoient pas l'exonération. De plus, les familles des fonctionnaires concernés par le présent accord ne bénéficieront pas d'exonération sur leurs revenus en France s'ils exercent une activité professionnelle propre.

Les conséquences administratives de l'accord concernent exclusivement les services douaniers de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et les services budgétaires de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et demeurent dans le cadre classique d'activité de ces administrations. En effet, les demandes d'importation en franchise portant sur les biens à usage privé,

dans le cadre d'un déménagement, devront être déposées auprès de celles-ci. Le nombre de potentiels bénéficiaires du présent accord étant limité, ces demandes ne devraient pas entraîner une charge de travail supplémentaire particulièrement importante.

Enfin, le renforcement des activités du bureau de l'OMS de Lyon grâce notamment à l'amélioration de son attractivité générée par les stipulations du présent accord aura indiscutablement des effets positifs en termes de rayonnement international pour la France.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le mercredi 26 mai 2021, la commission examine projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS (n° 3707).

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle l'examen, ouvert à la presse, de trois projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'accords internationaux, à caractère technique. Nous les examinerons dans l'ordre de leur dépôt, en commençant par le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS. Ce texte participe de l'effort de renforcement de l'attractivité du territoire français s'agissant de l'accueil de sièges d'organisations internationales, décrété priorité nationale par le Gouvernement en 2016. Il s'agit donc d'un souci transpartisan.

L'accord conclu avec l'OMS vise à mettre un terme au traitement différencié, au regard de l'accès au statut diplomatique, des fonctionnaires du bureau de l'OMS de Lyon et de ceux du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), qui dépend également de l'OMS et est également basé à Lyon – nous mettons donc un terme à une discrimination intra-municipale, en quelque sorte. Le projet de loi nous offre l'occasion de débattre du rôle de l'OMS et des actions entreprises par la France pour promouvoir une meilleure coopération internationale dans la lutte contre les pandémies et le traitement des urgences sanitaires internationales. Ainsi, l'entonnoir s'ouvre à la fin : après des considérations techniques, nous porterons notre attention sur des considérations générales.

M. Hugues Renson, rapporteur. Notre commission est donc saisie de ce projet de loi que le Sénat a adopté le 16 décembre dernier.

L'accord, qui est avant tout technique, découle d'une requête de l'OMS déjà ancienne. Formulée en 2008, elle visait à mettre un terme à une disparité de régime, en matière de privilèges et d'immunités, entre deux ensembles de fonctionnaires de l'OMS, ceux du bureau de Lyon et ceux du CIRC, agence spécialisée de l'OMS basée à Lyon depuis 1965. Ce déséquilibre de statut a jusqu'à présent eu pour effet de rendre le bureau de l'OMS de Lyon moins attractif pour ses fonctionnaires. La requête de 2008 étant restée lettre morte, l'OMS l'a réitérée en 2017.

Il a récemment semblé au Gouvernement français légitime d'y accéder. En effet, l'OMS a exprimé la volonté de renforcer les activités de son bureau de Lyon. En outre, elle ouvrira prochainement son Académie à Lyon, comme l'ont confirmé ce lundi 24 mai le Président de la République et le directeur général de l'OMS à l'occasion de l'ouverture de la 74^e session de l'Assemblée mondiale de la santé (AMS). L'Académie, qui ouvrira ses portes en 2023, a vocation à devenir un centre de formation de référence, au niveau mondial, pour les professionnels de la santé, les responsables publics, les dirigeants d'entreprises et les représentants de la société civile. La concentration du bureau de l'OMS, du CIRC et de l'Académie de l'OMS à Lyon confirmera sa place de pôle de santé d'envergure mondiale.

Ainsi, l'accord qui nous est soumis présente, par-delà son caractère technique, une dimension éminemment politique. Tout d'abord, il s'inscrit dans le cadre de l'accueil sur le territoire national de sièges d'organisations internationales, érigé en priorité par une circulaire du 22 mars 2016 relative à l'attractivité du territoire français pour les organisations internationales et leurs agents. Il est désormais acquis que les bénéfices de leur présence sont très largement supérieurs aux coûts qu'elle induit, notamment en matière fiscale. Ensuite, l'approbation de cet accord nous est soumise dans le contexte sanitaire international que nous connaissons depuis un an et qui justifie, me semble-t-il, de renforcer toujours davantage la coopération en matière de santé. En effet, la pandémie de covid-19 a véhiculé un important cortège d'incertitudes et de désinformation, ce qui nous a permis de constater l'importance de la science, du partage de l'information et du renforcement continu de la robustesse de nos systèmes de soins.

Tout cela doit nous inciter à renforcer les réponses multilatérales. En la matière, le réengagement américain en faveur du multilatéralisme et de l'OMS, consécutif à l'élection du président Biden, offre de nouvelles perspectives. Tout cela doit aussi nous inciter à renforcer l'OMS en tant que telle. Elle doit être solide, agile et transparente. Tel est tout l'enjeu de sa réforme, dont les contours sont débattus cette semaine à l'occasion de la 74^e session de l'Assemblée mondiale de la santé.

Tel est le contexte dans lequel s'inscrit l'accord que nous examinons. Il contribuera sans nul doute à faciliter l'installation de fonctionnaires de l'OMS de grade P5 ou supérieur au sein du bureau de Lyon, où ils jouiront désormais, comme ceux du CIRC, du statut diplomatique défini par la Convention de Vienne du 18 avril 1961. Ce dernier offre notamment à ses bénéficiaires l'inviolabilité et l'immunité de juridiction totales pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'un privilège fiscal les exemptant de taxes et d'impôts, sous réserve, en l'espèce, qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France. Pour être technique, l'harmonisation prévue par l'accord n'en est pas moins bienvenue.

Cette extension de privilèges et d'immunités inclut les familles des fonctionnaires visés, ce qui permettra d'accroître l'attractivité du bureau de Lyon auprès des fonctionnaires de l'OMS en général. L'accord s'inscrit dans le cadre de la volonté de l'OMS de renforcer les effectifs et les activités du bureau de Lyon,

dont le rôle crucial a été révélé par la crise sanitaire mondiale. En effet, il a joué un rôle essentiel dans l'évaluation et l'augmentation des capacités de tests de plusieurs pays en développement, et ce dès les premiers mois de la pandémie. Il a aussi développé des formations et émis des lignes directrices à l'attention des personnels de laboratoire. Rappelons, à titre d'illustration, qu'il a beaucoup travaillé à la préparation des laboratoires aux nouveaux tests antigéniques rapides.

L'accord qui nous est soumis aujourd'hui doit permettre de renforcer l'attractivité du bureau de l'OMS à Lyon. Combiné avec l'installation, dans la même ville, de l'Académie de l'OMS, il contribuera à en faire un pôle d'excellence mondiale en matière de santé, au deuxième rang après Genève. Il en résultera indéniablement des effets positifs pour le rayonnement international de la France et pour l'excellence de la coopération internationale en matière de santé. Je vous invite donc, chers collègues, à voter sans réserve en faveur de son approbation, comme l'ont fait nos collègues sénateurs il y a quelques semaines.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le rapporteur, en vous écoutant, je me suis souvenu de ce que m'a dit Michel Jobert à mon arrivée à la Cour des comptes, où il était alors conseiller maître : « Dans cette maison, vous assisterez à des développements impeccables sur les sujets les plus ténus ». Le sujet de votre rapport n'est pas exactement ténu, mais il est limité, et vous l'avez situé dans toutes ses perspectives, notamment le double souci qui est le nôtre : affirmer une image de la France et l'associer au développement des instances multilatérales. L'attractivité du territoire et l'engagement multilatéral sont les deux principes qui sous-tendent votre rapport, ce qui est très bienvenu, d'autant que le rapport d'information de Marielle de Sarnez sur les dimensions européenne et internationale de la crise liée à la pandémie de covid-19 a rappelé le rôle stratégique crucial qui incombe à l'OMS ainsi que son insuffisance pratique dans le traitement de la pandémie. Ainsi, nous avons un peu le sentiment de prolonger, par un biais très particulier, sa réflexion.

Mme Sonia Krimi (LaREM). En préambule, j'associe notre collègue Valérie Thomas à mes observations ainsi qu'à la question que je poserai, et remercie, comme je l'ai fait la semaine dernière, les administrateurs de notre commission, notamment celui que nous appelons « FXC », qui a travaillé sur ce texte et dont j'ai eu l'occasion d'apprécier les compétences, la discrétion et le professionnalisme. Je remercie et félicite Hugues Renson, dont le rapport porte sur un sujet non seulement technique mais aussi politique.

J'aimerais ouvrir une parenthèse. Je n'ai aucun problème s'il s'agit d'améliorer la vie des gens, en l'occurrence celle de certains fonctionnaires de l'OMS de grade P5 et supérieur et celle de leurs familles. J'ai un problème, en revanche, avec l'expression « privilège fiscal », qui désigne un avantage attaché au statut diplomatique. Hier, *Le Monde* a publié une tribune anonyme dans laquelle des fonctionnaires du ministère de l'Europe et des affaires étrangères affirment en substance avoir des conditions de vie pas très sympathiques. Je ne partage pas du tout cette approche. Lorsque l'on travaille dans ces instances, que l'on côtoie de

près la mort et la pauvreté, on doit faire preuve de décence au sujet de ses propres conditions de vie.

L'accord que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de la politique visant à renforcer l'attractivité de notre pays pour les organisations internationales. Il s'agit de faire venir les meilleurs chez nous. Pour ce faire, l'argent ne suffit pas ; les conditions de vie ont une importance égale. Il ressortit également à la volonté de la France de renforcer le multilatéralisme en matière de santé publique, ce qui est essentiel. Le groupe La République en Marche est largement favorable à son approbation.

Monsieur le rapporteur, j'aimerais vous poser une question sur la 74^e session de l'Assemblée mondiale de la santé, qui se tient cette semaine à Genève. Quels enseignements l'OMS a-t-elle tirés de la crise du covid-19 ? Quels sont ses axes de travail pour gagner en agilité et en rapidité, afin que les choses ne se passent pas à l'avenir comme elles se sont passées ? Les grandes organisations bougent quand elles sont confrontées à de grands problèmes. L'OMS prévoit-elle de modifier autre chose que les privilèges auquel nous nous apprêtons à donner notre approbation ?

M. Michel Herbillon (LR). Je remercie notre collègue Hugues Renson de sa présentation très claire. Sur les aspects techniques, nous sommes d'accord, et nous voterons son approbation.

M. le rapporteur a eu raison d'élargir le propos à plusieurs questions importantes soulevées par cet accord : le retour du multilatéralisme en matière de santé, consécutif au retour des États-Unis au sein de l'OMS, que leur absence, décidée par le président Trump, pénalisait grandement ; la volonté d'accueillir des organisations internationales sur notre sol, dont nous ne pouvons que nous réjouir ; la consécration de Lyon en tant que pôle d'excellence en matière de santé publique réunissant un bureau de l'OMS, le CIRC et l'Académie de l'OMS. Il n'y a là que des bonnes nouvelles.

J'aimerais à mon tour élargir le propos, comme nous y invite M. le président, en soulevant deux questions.

Tandis que se réunit l'Assemblée mondiale de la santé, nous déplorons que Taïwan ne soit pas invité à y siéger en tant qu'observateur. Je rappelle que le Sénat a récemment adopté à l'unanimité une proposition de résolution en faveur de l'association de Taïwan aux travaux de plusieurs organisations internationales. Les membres du groupe d'études à vocation internationale sur les questions liées à l'expansion de l'économie taïwanaise, présidé par François de Rugy après l'avoir été par notre regretté collègue Jean-François Cesarini, viennent de transmettre une proposition de résolution à ce sujet. Mes chers collègues, si vous êtes favorables – cette commission l'a été à maintes reprises, et les propos de M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont toujours été très clairs – à l'association de Taïwan aux travaux de l'OMS en tant qu'observateur, d'autant plus justifiée que

Taiwan a géré la pandémie de façon exemplaire, je vous invite à vous y associer, en tenant compte du délai assez court fixé par François de Rugy. Il serait dommage que nous restions en retrait du Sénat.

Par ailleurs, j'aimerais connaître l'avis de M. le rapporteur sur l'enquête menée par l'OMS en Chine sur l'origine du covid-19, dont on ne peut pas dire que l'OMS sort grandie. Tout au long de leur travail, les enquêteurs ont été sous la tutelle des Chinois. Monsieur le rapporteur, vous appelez de vos vœux une OMS solide, agile et transparente ; il y a des progrès à faire. Dès le début de la pandémie, nous avons mené, sous l'égide de notre chère et regrettée Marielle de Sarnez, un travail de fond sur les voies et les moyens de réformer l'OMS, qui a abouti à des propositions très solides.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cher collègue, je tiens à vous dire que j'ai signé, à titre personnel, la proposition de résolution que vous évoquez.

Mme Maud Gatel (Dem). Monsieur le rapporteur, je vous remercie de la clarté de vos propos. Vous avez rendu intelligible un accord éminemment technique, qui a aussi une résonance politique et territoriale pour notre belle région lyonnaise.

Le bureau de Lyon de l'OMS est investi d'une mission de coordination du Règlement sanitaire international. Il constitue sans conteste un élément central de la politique sanitaire de l'OMS.

Le présent accord témoigne de la volonté conjointe de la France et de l'OMS d'installer dans la durée leur partenariat, dont le contexte sanitaire dramatique a accentué la nécessité. Il vise à octroyer le statut diplomatique aux fonctionnaires de grade P5 et supérieur de ce bureau, sous réserve qu'ils ne soient pas de nationalité française ou résidents permanents en France. Il vise aussi à renforcer l'attractivité du bureau de Lyon de l'OMS, en mettant un terme aux inégalités que vous avez rappelées, et à pallier son déficit d'attractivité, notamment par rapport au bureau de Genève, en accordant à ses fonctionnaires des droits et privilèges spéciaux. Il s'inscrit dans une démarche de recentrage stratégique bénéfique pour ce bureau et pour la France.

Le problème d'attractivité du bureau de Lyon inquiétait l'OMS, qui souhaitait y remédier. Le présent accord, conclu à l'issue d'une longue démarche conjuguée au projet d'installation de l'Académie de l'OMS à Lyon, participe au développement de la région. Il fera de Lyon le deuxième pôle international en santé mondiale, derrière Genève. Les fonctionnaires de grade P5 et supérieur qui en bénéficient sont des administrateurs recrutés à l'échelle internationale, disposant d'un niveau d'expertise élevé. Même si aucun des fonctionnaires en poste au bureau de Lyon n'en bénéficiera, il devrait faciliter les recrutements à venir. Plus généralement, quel rôle la France peut-elle jouer dans le renforcement du rôle de l'OMS au niveau mondial ?

Nous considérons que cet accord est un atout pour le rayonnement de la France dans les organisations multilatérales comme pour l'attractivité de la région lyonnaise. Le groupe du Mouvement démocrate (MODEM) et Démocrates apparentés votera le projet de loi.

M. Alain David (SOC). Le présent projet de loi, adopté en première lecture par nos collègues sénateurs en décembre dernier, n'offre pas matière à controverse. Il fournit l'occasion d'évoquer l'OMS, qui a malheureusement été au cœur de l'actualité dans cette année de pandémie, et qui a de surcroît fait l'objet de plusieurs débats passionnés, ouverts par les accusations du précédent président des États-Unis visant sa supposée mansuétude vis-à-vis de la Chine, débats qui se sont poursuivis lors du désengagement financier et diplomatique des États-Unis, heureusement temporaire, et récemment renouvelés au sujet de l'opportunité de la levée des brevets sur les vaccins contre la covid-19.

Pour ma part, j'évoquerai l'admission de Taïwan à l'OMS en qualité d'observateur. Les autorités taïwanaises ont eu une gestion exemplaire de la pandémie. Elles souhaitent vivement partager leur expérience dans le cadre de l'OMS et demandent donc à être associées à ses travaux, en tant que simple observateur, ce qui leur est pour l'heure refusé. Notre commission devrait se pencher sur ce sujet lors d'une prochaine réunion. J'ai cru comprendre que l'assentiment y est quasi général.

M. M'Jid El Guerrab (Agir ens). Je remercie notre rapporteur de sa présentation. Les membres du groupe Agir ensemble encouragent la conclusion de tels accords, dont les conséquences pour notre pays sont d'ordre économique, financier et administratif. Leur ratification devrait être facilitée par le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Tel était du moins l'objet de l'un de ses articles, considéré par certains comme un cavalier législatif.

J'ai eu une expérience un peu amère lorsque je siégeais à l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM), dont le siège n'a pas été implanté à Marseille, notamment en raison de considérations du même ordre que celles visées par le présent accord. Les conséquences économiques de ce dernier devraient être positives, grâce aux retombées directes et indirectes du renforcement des activités du bureau de Lyon de l'OMS. La future augmentation de ses effectifs devrait avoir des conséquences économiques positives, notamment en raison du paiement des impôts dont les privilèges et les immunités accordés ne prévoient pas l'exonération. En outre, les membres des familles des fonctionnaires concernés ne bénéficieront pas de l'exonération de leurs revenus s'ils exercent une activité professionnelle propre en France.

Monsieur le rapporteur, disposons-nous d'une estimation fiable des sommes que de tels accords rapportent à la France, qui nourrit l'ambition de devenir une nouvelle place forte en matière d'accueil des organisations internationales ? Nous voterons le texte avec joie.

M. Jean-Michel Clément (LT). L'accord qui nous est soumis vise à modifier le statut de certains fonctionnaires internationaux en l'alignant sur des normes supérieures. Notre groupe, qui n'y voit pas d'inconvénient, votera le texte.

Toutefois, cette amélioration du sort de personnes sur lesquelles je n'ai pas d'avis particulier ne doit pas nous faire oublier qu'une organisation mondiale de la santé est censée s'occuper de tous, surtout des plus fragiles, et de tous les pays, sans exclusive, comme l'a démontré la pandémie. Je ne sais pas d'où est parti le virus, mais je sais où il s'est propagé.

Ce que nous faisons ce matin est bien peu à l'aune de ce qu'il faudrait faire. Notre responsabilité morale, par-delà la proposition de résolution précitée, à laquelle je m'associe, devrait nous amener à poser le problème des organisations internationales au bon niveau. L'OMS n'est pas une organisation de plus. À mes yeux, elle doit être placée au même rang que l'ONU. Il y va de l'avenir de l'humanité. Il y a suffisamment de morts dans ce monde pour que nous prenions conscience de la situation. En sus d'une proposition de résolution favorable à l'admission de Taïwan à l'OMS, adoptons-en une visant à élever son rôle ! Tel est l'acte politique que nous devons faire.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cher collègue, je vous remercie de cette réflexion, qui place le débat à un niveau très élevé. Je doute que notre rapporteur nourrisse l'ambition de résoudre à lui seul les problèmes de l'OMS, ce qui semble excessif.

M. Sylvain Waserman. Je remercie M. le rapporteur de son travail. Ma question porte sur la notion complexe d'immunité, laquelle fait partie des avantages et des privilèges attachés au statut diplomatique. Certes, pour la France, ce n'est pas un sujet essentiel. En revanche, s'agissant de missions comme celle menée en Chine par l'OMS pour déterminer l'origine du covid-19, la question se pose. L'immunité des cadres de l'OMS est la garantie de leur liberté d'investigation, de réflexion et de parole. Le bureau de Lyon de l'OMS rayonne à l'échelle de la planète, notamment dans des pays en situation de crise. Le rapport n'évoque pas les conséquences de l'octroi du statut diplomatique à ses fonctionnaires s'agissant de leurs activités en France. Aura-t-il des conséquences sur la reconnaissance, la liberté et la capacité d'action des fonctionnaires de l'OMS concernés ?

M. Jérôme Lambert. Taïwan est un petit pays de 25 millions d'habitants. Certes, ce n'est pas beaucoup à l'échelle du monde mais tous les pays ne comptent pas 25 millions d'habitants. Le statut de Taïwan a beau être controversé, la Chine continentale n'exerce aucune prérogative en matière de santé dans ce pays. Il n'y a donc pas de raison pour que ce pays, qui mène une politique de santé autonome, ne soit pas représenté au sein de l'OMS, même si les Nations unies n'ont pas reconnu officiellement son statut. Bien évidemment, je soutiendrai toutes les initiatives destinées à accorder à Taïwan le statut d'observateur.

Par ailleurs, l'explosion des flux au niveau mondial a transformé les maladies en véritables bombes à retardement, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un organisme très performant et susceptible, à l'image du Conseil de sécurité des Nations unies, d'intervenir rapidement à l'échelle mondiale. Au regard des derniers événements, on peut se demander s'il ne serait pas temps de dépoussiérer et de moderniser le fonctionnement de l'OMS. Si cet organisme s'est montré très utile, il a mis trop de temps à réagir.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La proposition de résolution déposée par François de Rugy en application de l'article 34-1 de la Constitution et signée par beaucoup d'entre nous, devrait être examinée en séance publique suite à une décision de la conférence des présidents. A priori, elle ne devrait pas nous être transmise. Cela étant, dans la mesure où ce sujet nous intéresse directement et met en cause les relations avec la Chine, ce qui n'est pas un sujet mineur par les temps qui courent, il serait bon demander à François de Rugy d'intervenir de manière informelle, devant notre commission, afin que nous puissions en débattre, même si nous ne votons pas. Ce serait une manière de nous insérer dans ce processus sans prétendre nous élever au-dessus de notre condition.

M. Hugues Renson, rapporteur. Chers collègues, je tiens tout d'abord à vous remercier pour avoir pris la mesure des enjeux. Le bureau de Lyon ne compte que vingt-trois personnes, sept dans les services généraux et seize administrateurs. Les trois fonctionnaires qui détiennent le grade P5 et supérieur sont de nationalité française. Concrètement, cet accord ne concernerait personne aujourd'hui mais nous voulons renforcer l'attractivité du bureau de Lyon en portant le nombre de fonctionnaires à trente. Les conséquences économiques seraient très limitées pour le budget de l'État mais le rayonnement qui en résulterait serait incommensurable. L'Académie de l'OMS serait installée, avec le bureau et le Centre international de recherche sur le cancer, dans les bâtiments de Lyon-Gerland.

Les immunités et privilèges diplomatiques seraient ceux prévus par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, signée en 1961 : inviolabilité personnelle, immunité de juridiction, exemptions fiscales, exonération de la taxe d'habitation, etc. Il s'agirait d'aligner leur traitement sur celui des membres des missions diplomatiques, destiné à garantir l'indépendance de leur action.

J'en viens au sujet de Taïwan qui est essentiel. L'OMS compte 194 États membres dont les délégués se réunissent chaque année au sein de l'AMS. L'OMS avait déjà accordé à Taïwan le statut d'observateur à l'AMS entre 2009 et 2016. La France est favorable à sa réintégration ; à titre personnel, je le suis également.

L'OMS est une organisation essentielle qui joue un rôle fondamental dans l'élaboration de normes et la coordination de la recherche. Son budget est important mais elle est tout de même confrontée à de nombreuses difficultés. La première tient au multilatéralisme, qui a montré ses faiblesses et qui se trouve mis en cause. Les critiques de Donald Trump, portées en pleine pandémie, n'ont fait qu'accroître la crise. La seconde est d'ordre financier, même si le budget programme, qui s'élève

à 5,365 milliards d'euros, soit 5,84 milliards de dollars américains, pour 2020-2021, n'a cessé d'augmenter puisqu'il était d'un peu plus d'un milliard en 1990-1991. Les interventions d'urgence, qu'imposait la crise sanitaire, ont mis en évidence de graves difficultés, sans parler des problèmes structurels. Le budget programme est financé par des contributions obligatoires, versées par les États membres, et des contributions volontaires, versées par les États mais aussi par des organisations internationales, des acteurs privés, des organismes philanthropiques. Alors que les contributions volontaires étaient minoritaires au départ, elles représentent aujourd'hui plus de 80 % du budget de l'OMS. Or, ces contributions sont fléchées vers un programme ou une action spécifiques et ne sont pas pérennes. Leur caractère aléatoire aggrave les difficultés financières de l'OMS.

Enfin, la troisième difficulté se rapporte à la concurrence dans le domaine de la santé mondiale et à la multiplicité des acteurs. Il faut mieux incarner la volonté politique, en repensant la gouvernance de la santé mondiale et en articulant les actions menées par l'OMS avec les autres programmes des Nations Unies, comme ONUSIDA, les acteurs multilatéraux tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Gavi l'Alliance du vaccin, Unitaid qui œuvre pour favoriser un égal accès aux traitements, mais aussi de grands acteurs philanthropiques comme la Fondation Bill-et-Melinda-Gates. Nous devons nous interroger sur les dépenses, l'action, la capacité à lever de nouvelles ressources.

L'OMS a été critiquée pour ses atermoiements face à la crise sanitaire. Donald Trump l'a accusée d'indulgence à l'endroit de la Chine. Or, l'OMS dispose des outils adaptés pour faire face à ce type de crise. Son programme des urgences aurait permis d'apporter des réponses efficaces et rapides mais, le budget n'étant pas suffisant, l'OMS a dû lancer plusieurs appels de fonds. Le fonds de réserve pour les situations d'urgence, destiné à débloquer des fonds dans un délai de vingt-quatre heures, a été sollicité mais, là encore, faute d'un budget suffisant, il n'a pas permis de faire face à une crise d'une telle ampleur. Le règlement sanitaire international, qui est un instrument juridique international contraignant pour les États membres, n'a pas toujours été rigoureusement respecté. Nous devons renforcer les obligations à l'endroit des États qui se sont engagés, en 1951, lors de sa création, à l'appliquer.

L'OMS a mené des actions pour tenter de comprendre les origines de la pandémie. Elle a ainsi envoyé en Chine une mission scientifique internationale qui a établi quatre scénarios possibles. Le premier, jugé le plus probable, serait celui de la transmission du virus de l'animal à l'homme par un hôte intermédiaire. Un deuxième établit l'hypothèse d'une transmission directe de l'animal à l'homme. Selon un troisième, moins probable, le virus aurait pu être transmis par les aliments. Enfin, la piste d'une fuite d'un laboratoire n'est pas exclue, même si elle est jugée peu probable. Quoi qu'il en soit, l'OMS a rappelé la nécessité de poursuivre les investigations.

Par ailleurs, en juillet dernier, le directeur général de l'OMS a annoncé la création du groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie (GIPR), chargé d'évaluer l'action engagée au niveau mondial face à la pandémie.

Ce groupe a remis un rapport le 12 mai dernier. Il met en évidence, dans une première partie, les actions urgentes qu'il faut continuer à mener, notamment pour financer l'initiative ACT-A ou accélérer la production et la distribution du vaccin. Il analyse par ailleurs la gestion de la crise, depuis la période antérieure à la pandémie jusqu'aux premières campagnes vaccinales. Il émet enfin des recommandations pour l'avenir afin de renforcer la mobilisation politique, augmenter les financements et en améliorer la prévisibilité, favoriser l'anticipation. Ces travaux sont à l'ordre du jour de la soixante-quatorzième assemblée mondiale de la santé qui aura lieu cette semaine, à Genève. Elle se penchera également sur le rapport rendu par le GIPR et les moyens d'adapter le RSI aux nouveaux défis.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Merci, monsieur le rapporteur, pour ces éclairages et ces éclaircissements, si j'ose m'exprimer ainsi, dont chacun fera le meilleur usage pour un sujet essentiel. Comme dans une œuvre de Proust, nous sommes entrés par la petite porte et nous avons vu s'ouvrir le jardin des Swann et des Guermantes, dans leur magnificence.

M. Michel Herbillon. On n'a pas vu la duchesse, malheureusement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Hélas, elle nous a quittés mais elle nous aura légué le souci du rôle emblématique de l'OMS qui est, aujourd'hui, bien en deçà de ce qu'il devrait être.

La discussion général est close et je mets aux voix l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'OMS.

La commission adopte l'article unique du projet de loi sans modification.

ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS, signées à Genève le 21 décembre 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- Organisation mondiale de la santé (OMS).