

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale

NOR : MAEJ1326111L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention.

Créé en 1971 avec l'appui de la France et financé par un fonds hébergé à la Banque mondiale, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR¹) rassemblait des centres internationaux de recherche agricole dédiés aux grandes filières alimentaires et soutenus notamment par des donateurs étatiques et institutionnels, dans le but de renforcer la sécurité alimentaire et de lutter contre la pauvreté.

Le CGIAR regroupe désormais 15 centres internationaux de recherche agricole, spécialisés autour des principales filières vivrières (riz, blé, pomme de terre, forêts, agriculture tropicale, élevage, etc.). Parrainé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) et la Banque Mondiale, il a désormais pour mission de coordonner et soutenir la programmation des 15 centres de recherche du CGIAR répartis dans le monde. Les donateurs du CGIAR comprennent 64 membres publics et privés (Etats, organisations internationales, fondations privées).

Cette croissance du CGIAR a alourdi le fonctionnement de ce réseau informel et a posé la question de son institutionnalisation.

La réforme du CGIAR initiée en 2007 a abouti en 2010 à la mise en place de deux piliers qui structurent le CGIAR. D'une part, un fonds fiduciaire, le Fonds CGIAR, dont la gestion est assurée par la Banque mondiale, visant à faciliter la mise en œuvre de ces nouveaux programmes et qui centralise les différentes donations des partenaires du Consortium et, d'autre part, le Consortium des centres internationaux de recherche agricole ou Consortium CGIAR, qui réunit les quinze centres précités dans une structure unique de gouvernance pour organiser des programmes de recherche mondiaux (« méga-programmes »).

¹ Acronyme anglais issu de *Consultative Group on International Agricultural Research*

Cette réforme a fait l'objet d'un accord, entré en vigueur le 29 avril 2010, entre les quinze centres de recherche établissant le Consortium sous la forme d'une « entreprise commune »², statut transitoire et *sui generis* destiné à préparer la transformation du Consortium en sujet doté de la capacité juridique internationale.

Le fonctionnement coordonné de ces deux entités, le Consortium et le Fonds, est assuré par la Conférence globale sur la recherche agricole pour le développement (GCARD³) qui réunit tous les deux ans depuis 2010, l'ensemble des partenaires et des donateurs du CGIAR et propose les grandes orientations en matière de recherche agricole pour le développement à travers l'établissement d'une feuille de route à l'attention des acteurs du CGIAR. Elle n'intervient pas sur les aspects financiers et n'a qu'un rôle consultatif et d'orientation.

Cette nouvelle organisation du CGIAR a permis des synergies de la programmation et du financement de la recherche agricole internationale pour le développement.

Les principaux outils de programmation sont le « Cadre de stratégie et de résultats » et les « Programmes de recherche ».

Le « Cadre de stratégie et de résultats », proposé par le Consortium et le Fonds, est approuvé par le Forum des donateurs.

Ce Forum réunit les bailleurs de fonds abondant pour plus de 500 k\$ sur les deux dernières années, les Etats hébergeant le siège des 15 centres internationaux de recherche agricole, ainsi que d'autres donateurs éventuels. Le Président du Conseil d'Administration du Consortium CGIAR informe par ailleurs les parties à l'Accord du 13 septembre 2011 des activités du Consortium par la diffusion du rapport annuel d'activité de ce dernier. Il peut également leur adresser le rapport financier. Aussi, à un titre ou à un autre, les Etats parties à l'Accord du 13 septembre 2011 établissant le Consortium CGIAR en tant qu'organisation internationale participent aux réunions du Forum des donateurs.

L'Accord du 13 septembre 2011 consacre l'aboutissement du processus d'institutionnalisation du Consortium lui conférant la capacité juridique internationale tout en confirmant l'acte constitutif du Consortium tel qu'il résulte de l'accord du 29 avril 2010.

L'Accord du 13 septembre 2011 et la constitution du Consortium CGIAR sont comparables à ceux créant l'Institut international des ressources génétiques végétales (IPGRI), signés par plus de quarante Etats à ce jour et qui ne prévoient pas d'entité de gouvernance réunissant régulièrement l'ensemble des parties.

² Cf., sur la notion de « contractual joint-venture » et l'institutionnalisation du Consortium en organisation internationale, Miranda METOU BRUSIL, « Octroi du statut d'organisation internationale au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale CGIAR », *Sentinelle*, n° 297 du 11 mars 2012, [<http://www.sentinelle-droit-international.fr/>]; Charlotte BEAUCILLON, « Le Consortium des centres internationaux de recherche agricole. Du partenariat public/privé à l'organisation internationale », *Annuaire français de droit international*, 2012, pp. 319-330.

³ Acronyme anglais issu de *Global Conference for Agricultural Research for Development*

Quant au choix du siège du Consortium, sa localisation a fait l'objet d'un appel d'offres international. La France a soutenu la candidature de Montpellier et l'implantation sur le site d'Agropolis International. Au soutien de cette candidature, la France s'est engagée à faciliter la reconnaissance du Consortium CGIAR comme une organisation internationale et à conclure par suite un accord de siège avec le Consortium. La candidature de Montpellier a été retenue par le Consortium CGIAR le 7 octobre 2010. Ainsi, l'engagement de la France à soutenir la constitution en organisation internationale du Consortium constituait un élément déterminant de la candidature de Montpellier.

« *L'Accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale* » a été signé par la France et la Hongrie à Montpellier le 13 septembre 2011. Il a été signé ensuite par le Danemark (2 mars 2012), le Bénin (5 avril 2012) et l'Uruguay (28 octobre 2012). Il comporte en annexe l'Acte constitutif du Consortium des centres internationaux de recherche agricole.

Cet Accord concrétise la première partie de l'engagement français, la seconde étant couverte par « *l'Accord entre le Gouvernement de la République française, et le Consortium des Centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français* », signé à Montpellier le 4 mars 2013.

Le statut d'organisation internationale présente de nombreux avantages pour le Consortium CGIAR. Il lui confère la personnalité juridique, distincte de celle de ses membres - les centres internationaux de recherche agricole - lui permettant de fonctionner de manière autonome et efficiente : le Consortium CGIAR peut ainsi être lui-même partie à d'autres accords, il acquiert une autonomie de gestion comptable et financière, ainsi que la possibilité d'ester en justice. Il peut signer des contrats d'acquisition de biens ou de services, ou de recrutement de personnels permanents ou temporaires, l'ensemble à l'échelon national comme au plan international. Le Consortium CGIAR devient également redevable formellement devant ses membres et ses partenaires financiers.

Sur le plan juridique, la transition du statut d'entreprise commune à celui d'organisation internationale, dont l'approbation est l'objet du présent projet de loi, constitue la reconnaissance formelle d'un opérateur majeur dans son domaine de compétence, de rang international, et place le Consortium CGIAR dans une position éminente lui permettant de renforcer son action en faveur de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention.

- Conséquences économiques :

A la suite de la création du Consortium des centres internationaux de recherche agricole, par l'accord du 29 avril 2010 précité, un appel d'offres international a été ouvert pour accueillir le siège de cette institution. La France a présenté la candidature de la ville de Montpellier, en compétition avec Addis-Abeba, Nairobi, New Delhi et Rome. La proposition française répondait aux trois composantes du dossier de candidature : (1) Offre immobilière ; (2) Mise en place d'un accord de siège après création d'une organisation internationale ; et (3) Programme scientifique. Elle a été finalement retenue le 7 octobre 2010.

L'Accord signé le 13 septembre 2011, objet du présent projet de loi, constitue la concrétisation de l'engagement français relatif à la création d'une organisation internationale.

Sur le plan économique, le statut d'organisation internationale consolide la position du Consortium CGIAR dans la mise en place de partenariats avec les pays donateurs comme avec les partenaires non gouvernementaux. En 2012, le fonds fiduciaire mis en place à la Banque mondiale pour la mise en œuvre des différents programmes des centres de recherches du Consortium (le Fonds CGIAR) a reçu 362 millions US\$, et 521 millions US\$ en 2013. Il est en progression constante. Les partenaires principaux sont les Etats-Unis d'Amérique (123,1 mUS\$), le Royaume Uni (74,1 mUS\$), le Canada (40,6 mUS\$), la Suède (38,2 mUS\$), et les Pays Bas (37,8 mUS\$), mais également la fondation Bill et Melinda Gates (25,8 mUS\$), la Banque mondiale (50 mUS\$), et la Commission européenne (21 mUS\$). La contribution annuelle de la France au Fonds CGIAR est de 1,2 mUS\$, versée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le budget total annuel du CGIAR, prenant en considération les contributions directes des donateurs aux centres internationaux et incluant la contribution du Fonds CGIAR, est de l'ordre de un milliard d'US\$ (1.010 mUS\$ en 2013).

Par ailleurs, il est attendu un renforcement de la masse critique de chercheurs présents de manière permanente ou occasionnelle à Montpellier, dans le domaine des sciences agricoles. Cette communauté s'établit actuellement à 2.500 personnes et de nombreuses rencontres scientifiques et administratives découleront de l'implantation du Consortium CGIAR à Montpellier. Par ailleurs, la construction d'un bâtiment neuf pour héberger le siège, son fonctionnement administratif et logistique, ainsi que sa maintenance seront à l'origine d'emplois directs ou induits.

- **Conséquences financières :**

En 2013, le nombre de personnels français du siège du Consortium CGIAR à Montpellier est de six personnes, sur un nombre total de 27 agents (Bureau et Conseil d'administration). Conformément aux conclusions de la réunion interministérielle du 21 juillet 2010 (compte-rendu du Secrétariat général du gouvernement diffusé le 6 août 2010), les personnels français et résidents permanents salariés du Consortium CGIAR seront, à l'instar des autres membres du personnel de l'organisation, exonérés de l'impôt français sur le revenu à la condition que le Consortium mette en place un système d'imposition interne. Cette disposition, ainsi que celles relatives aux privilèges et immunités, se réfère notamment aux accords de siège conclus avec l'INIBAP (Réseau international pour l'amélioration de la production de la banane et de la banane plantain) et avec l'IPGRI, dont le siège est également à Montpellier et qui est la structure qui héberge provisoirement le Consortium CGIAR, dans l'attente de la reconnaissance de sa personnalité juridique (*cf. infra*).

Par ailleurs, conformément à son article 4 – alinéa 2 « *Aucune disposition du présent Accord n'a pour effet de créer ou d'imposer d'obligation financière aux Parties* ».

Les conséquences financières peuvent être considérées comme négligeables.

- **Conséquences sociales :**

Un accroissement des emplois d'accompagnement sera induit au travers de la présence des personnels du Consortium à Montpellier.

- **Conséquences environnementales :**

Aucune conséquence particulière.

- **Conséquences juridiques :**

Le Consortium CGIAR institué en qualité d'organisation internationale par l'accord signé le 13 septembre 2011, objet du présent projet de loi, ne dispose pas encore de la personnalité juridique, dans la mesure où le processus de ratification de l'accord par les parties est encore en cours. Son fonctionnement, notamment le recrutement de personnel et la signature de contrats d'achats de biens et de services, s'effectue par l'intermédiaire et au nom de l'IPGRI (ex-INIBAP), dont le siège est également à Montpellier (cf. infra). Selon le Consortium, le coût de ce schéma de fonctionnement est compris entre 0,8 et 1 million de dollars des Etats-Unis d'Amérique par an.

L'autorisation d'approbation de l'Accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale, objet du présent projet de loi, permettra au Consortium CGIAR d'acquérir la personnalité juridique et de fonctionner de manière autonome sans intermédiation.

La démarche de constitution du Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale s'inscrit dans le cadre réglementaire communautaire, notamment (1) la Décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), (2) la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 31 mars 2010 intitulée «Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire» - COM(2010) 127, et (3) la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant le Programme-cadre pour la recherche et l'innovation - "Horizon 2020" - COM(2011) 808.

- **Conséquences administratives :**

Aucune conséquence particulière.

III– Historique des négociations.

Le 10 mai 2010, une réunion interministérielle a validé au plus haut niveau le principe d'une candidature présentée par la France pour héberger le siège du Consortium des centres internationaux de recherche agricole, créé par l'accord du 29 avril 2010 sous la forme juridique d'une entreprise commune.

Cette candidature, reposait sur la mise en place d'un accord de siège après création d'une organisation internationale, en complément de l'offre immobilière et de la programmation scientifique qui constituaient deux atouts supplémentaires du projet français.

Une série de réunions interministérielles sur la question des privilèges et immunités se sont tenues, notamment les 10 mai et 21 juillet 2010. In fine la possibilité d'exonérer de l'impôt sur le revenu les Français et les résidents permanents salariés du Consortium CGIAR a été accordée. Ce dernier point a permis la finalisation du dossier de candidature de Montpellier. L'arbitrage, rendu avant la clôture des offres, a permis l'envoi du dossier de la France.

Le 7 octobre 2010, dès confirmation que la ville de Montpellier avait été retenue pour héberger le siège du Consortium CGIAR, la finalisation de l'accord lui reconnaissant le statut d'organisation internationale était initiée, de même que celle de la mise en place d'un accord de siège (signé à Montpellier le 4 mars 2013).

L'accord du 13 septembre 2011 visant à instituer le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale a été élaboré en liaison avec le service juridique du Consortium CGIAR. Cet accord a été finalisé pour qu'il puisse être signé par le ministre chargé de la coopération, M. Henri de Raincourt, le 13 septembre 2011, lors de la clôture de la réunion du G20 sur la recherche agronomique, sous présidence française. La France ouvrait ainsi la signature à d'autres pays : la Hongrie, le Danemark, le Bénin et l'Uruguay ont également signé cet accord.

IV– Etat des signatures et ratifications.

L'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale a été signé par la France et la Hongrie le 13 septembre 2011, à Montpellier. Par la suite, il a été signé par le Danemark le 2 mars 2012, le Bénin le 5 avril 2012 et l'Uruguay le 28 octobre 2012. Le Gouvernement de la République de Hongrie a signé un instrument d'adhésion le 11 mars 2013, transmis au Ministre des affaires étrangères par l'Ambassadeur de Hongrie en France, par une correspondance du 31 mai 2013.

D'autres pays ont marqué un intérêt réel et devraient signer prochainement (Maroc, Inde notamment). Par ailleurs, le Consortium CGIAR poursuit ses discussions avec d'autres pays hébergeant les centres internationaux de recherche, pour recueillir leur adhésion en qualité de partie à l'accord, tels que la Colombie, la Côte d'Ivoire, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie, l'Indonésie, le Kenya, la Malaisie, le Mexique, le Nigeria, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka.

V - Déclarations ou réserves.

Néant.