NOTE EXPLICATIVE

La base juridique actuellement en vigueur pour encadrer la gestion des fonds de développement local est le décret portant approbation du plan d'aménagement et l'arrêté portant institution, organisation et fonctionnement de chaque fonds de développement local. Les arrêtés susmentionnés se limitent toutefois aux unités forestières d'aménagement (UFA) comprenant des séries de développement communautaire (SDC), excluant ainsi les zones non aménagées ou les unités forestières d'exploitation (UFE) du dispositif de fonds de développement local, un dispositif important en matière de partage de bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières ligneuses.

Aussi, il résulte de l'écriture actuelle des arrêtés publiés que les matières comme les modalités de paiement de la redevance, de gestion financière du fonds de développement local, de contrôle et de l'évaluation par l'autorité administrative, d'encadrement de la réception des dons et legs, des sanctions administratives et de la nature juridique du fonds de développement local, ne sont pas clairement encadrées.

Cette situation rend nécessaire une intervention réglementaire modifiant ou complétant les arrêtés en vigueur, associés au règlement intérieur de chaque fonds, afin de disposer d'un cadre réglementaire plus complet. Cette approche n'a toutefois pas retenue. Un décret a été proposé à la place quand bien même ce décret n'est pas prévu explicitement dans la loi forestière en vigueur ou celle en cours d'élaboration. A ce niveau, aucune inquiétude parce que la pratique administrative congolaise nous montre plusieurs exemples de textes réglementaires pris, non pas sur la base d'un renvoi explicite, mais plutôt sur la base d'un renvoi implicite en application des principes et objectifs d'une loi. D'ailleurs les arrêtés actuels sur les FDL visent à juste titre la loi forestière alors même que celle-ci ne prévoit pas explicitement la création de tels dispositifs de partage de bénéfices issus de l'exploitation forestière. L'autre exemple similaire est celui du Décret n° 2015-260 du 27 février 2015 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes de gestion de la mise en œuvre du processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation, à la dégradation des forêts avec inclusion de la gestion forestière durable, de la conservation de la biodiversité et de l'accroissement des stocks de carbone qui vise pourtant la loi sur la protection de l'environnement et la loi forestière alors même que ces deux textes ne contiennent pas de dispositions renvoyant explicitement à la création de tels organes.

Ceci dit, les raisons qui justifient le recours au décret plutôt qu'à une modification des arrêtés en vigueur sont nombreuses, notamment fixer les règles constitutives de ces fonds parce que le Président de la République est la seule autorité disposant du pouvoir réglementaire autonome et du pouvoir réglementaire dérivé comme il l'est rappelé dans l'article premier du décret n° 2003-326 du 19 décembre 2003 relatif à l'exercice du pouvoir règlementaire ; encadrer l'exercice du pouvoir réglementaire délégué au ministre de l'économie forestière en vertu du décret portant attributions ; préciser la nature juridique des FDL ; préciser la tutelle administrative des FDL ; indiquer la place des autres autorités administratives afin de garantir leur implication dans la gestion des FDL.

L’autre raison qui pourrait justifier la publication d’un décret spécifique sur les FDL, est le fait qu’il modifie les dispositions des décrets portant approbation des plans d’aménagement en donnant ainsi pouvoir au ministre chargé des Forêts de fixer le taux de la redevance payée par les sociétés forestières par mètre cube du volume des bois exploités annuellement.

Le dispositif juridique proposé complète donc le régime existant par des règles plus générales, fixant des principes qui ne peuvent être remis en question par aucun autre arrêté donnant un caractère officiel à tel ou tel FDL, ni être revus à la baisse suivant le profil des sociétés forestières se trouvant dans la situation d’une unité forestière d’aménagement ou d’une unité forestière d’exploitation.

Les modalités de ce nouveau dispositif s’inspirent autant que faire se peut, du régime existant pour les organismes publics *sui generis*, c’est-a-dire de la catégorie des établissements publics dont la création ne relève pas de la compétence du législateur qui peut renvoyer les règles de fonctionnement et d’organisation aux textes réglementaires.

En effet, sans catégorie juridique précis, le FDL est donc juridiquement un organe *suis generis*, c’est-à-dire un organe de son propre genre dont la nature singulière empêche de classer dans une catégorie déjà connue.

Etant donné que les FDL sont créés par arrêté du ministre de l’économie forestière, logiquement, les règles constitutives de ces fonds doivent être fixés par le titulaire principal du pouvoir réglementaire autonome et dérivé, à savoir le Président de la République (décret pouvoir réglementaire) et non par le ministre lui-même, question de garantir l’implication des autres administrations concernées directement par la gestion des FDL, notamment l’administration en charge des collectivités locales et de l’intérieur.

Cependant, il faut noter que certaines contraintes administratives et réalités courantes dans le pays pourraient retarder ou faire obstacle à l’élaboration ou à la publication d’un décret pris en Conseil de ministres sur les FDL, notamment la lenteur administrative et certains blocages parfois inexpliqués.

Dans ce cas, les principes énoncés dans le présent projet d’arrêté pourraient servir de guide ou de simples directives au Ministre chargé des forêts ou simplement réintroduits ou introduits dans les différents arrêtés concernés.

Décret n° (…) relatif au Fonds de Développement Local des Unités Forestières d'Aménagement et d'Exploitation

Le Président de la République,

Vu la Constitution ;

Vu la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier ;

Vu le décret n° 2012-1035 du 25 septembre 2012 portant nomination des membres du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2012-1155 du 9 novembre 2012 relatif aux attributions du ministre de l'économie forestière et du développement durable ;

Vu le décret n° 2002-437 du 31 Décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forets ;

Vu le décret n° 2003-326 du 19 décembre 2003 relatif à l'exercice du pouvoir réglementaire ;

En Conseil des ministres,

Décrète :

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 : Le Fonds de Développement Local (FDL) est un organisme de droit public destiné à financer les microprojets d'intérêt communautaire au profit des villages d'une unité forestière d'aménagement (UFA) ou d'une unité forestière d'exploitation (UFE).

Article 2 : Les villages bénéficiaires correspondent à ceux identifiés à l'occasion du processus d'aménagement et disposant d'une Série de Développement Communautaire (SDC) dans le cas d'une unité forestière aménagée.

Dans le cas d'une unité forestière ne disposant pas encore de plan d'aménagement, les villages bénéficiaires correspondent à ceux qui sont situés dans les limites de l'unité forestière, ou dans sa périphérie proche pour autant que la plus grande partie de leur terroir est situé à l'intérieur de l'unité forestière.

Sont exclus des bénéficiaires les centres urbains et les bases vie forestières.

Article 3 : Le fonds développement local est placé sous la tutelle administrative du Ministre en charge des Forêts.

Article 4 : Le fonds de développement local est alimenté par :

a) La redevance par m^3 du volume des fûts exploités annuellement par le concessionnaire de l'unité forestière, dans les assiettes annuelles de coupe (AAC) de sa série de production, et dont le taux est fixé par arrêté du Ministre en charge des Forêts. La redevance étant payée à une fréquence mensuelle par le concessionnaire, à compter de l'exploitation de la première AAC après la publication du présent.

b) La subvention du conseil départemental, payée à une fréquence semestrielle, selon un pourcentage de son budget annuel qui est fixé par délibération du conseil départemental ;

c) Les dons et legs des personnes morales et physiques ;

d) Les autres sources de financements, relevant des bailleurs de fonds et des projets d'appui.

TITRE II : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Article 5 : Le comité de gestion, qui administre le fonds de développement local, est assuré par le conseil de concertation.

Son domaine de compétence, sa composition et son fonctionnement sont fixés par arrêté du Ministre en charge des Forêts.

Article 6 : La composition du conseil de concertation concourt à une représentation équilibrée entre les femmes, les hommes et les jeunes, ainsi qu'entre les communautés locales et les populations autochtones, lorsque la répartition entre les personnes compétentes en la matière le permet.

Article 7 : En vue de d'assurer l'identification, la mise en œuvre et le suivi des microprojets approuvés par le conseil de concertation, il est mis en place une coordination technique auprès dudit conseil.

Son domaine de compétence, sa composition et son fonctionnement sont fixés par arrêté du Ministre en charge des Forêts.

La composition de la coordination technique concourt à une représentation équilibrée entre les femmes, les hommes et les jeunes lorsque la répartition entre les sexes des personnes compétentes en la matière le permet.

Article 8 : La coordination technique peut être appuyée par une personne physique ou morale, compétente dans le domaine du développement communautaire, recrutée par le conseil de concertation dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

La prise en charge de la personne recrutée à cet effet est assurée par le fonds de développement local conformément à son règlement intérieur.

Article 9 : En vue d'assurer l'évaluation technique et financière des activités menées, il est mis en place un comité d'évaluation auprès du conseil de concertation.

Son domaine de compétence, sa composition et son fonctionnement sont fixés et précisés par arrêté du Ministre en charge des Forêts.

La composition du comité d'évaluation concourt à une représentation équilibrée entre les femmes, les hommes et les jeunes lorsque la répartition entre les sexes des personnes compétentes en la matière le permet.

Article 10 : La fonction de membre du conseil de concertation, de la coordination technique, et du comité d'évaluation, est gratuite. Toutefois, la société prend en charge les frais de transport et d'hébergement des membres. Les frais de nutrition sont à la charge du fonds de développement local.

TITRE III : DES MODALITES DE GESTION FINANCIERE DU FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Article 11 : Le président du conseil de concertation est l'ordonnateur du fonds de développement local.

Article 12 : Les avoirs du fonds de développement local sont déposés dans un compte ouvert dans une institution bancaire locale.

Article 13 : Les chèques émis pour le décaissement des fonds sont contresignés par le président, le deuxième vice-président du conseil de concertation et le comptable du fonds de développement local.

Article 14 : Les fonds non utilisés à la clôture des comptes, en fin d'exercice, sont réaffectés automatiquement en intégralité au fonds de développement local.

Article 15 : En vue d'assurer la gestion comptable et financière du fonds de développement local, le conseil de concertation est appuyé par un comptable recruté dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

La prise en charge du comptable est assurée par le fonds de développement local, conformément à son règlement intérieur.

Un même comptable peut être recruté pour plusieurs Fonds de Développement Local d'un même département.

Article 16 : Les comptes du fonds de développement local sont vérifiés

semestriellement par le comité d'évaluation.

Lors de la vérification annuelle, les données comptables sont mises à la disposition de celui-ci au moins trente jours avant la date de la session ordinaire du conseil de concertation convoquée pour leur validation.

Le comité d'évaluation certifie les comptes annuels du fonds de développement local et vérifie leur concordance avec le rapport d'activité du conseil de concertation.

Le comité d'évaluation transmet ses rapports semestriels et annuels au bureau du conseil de concertation pour avis et conduite à tenir.

Le conseil de concertation assure la publication des comptes annuels du fonds de développement local.

Article 17 : Lorsque le comité d'évaluation constate des faits de nature à compromettre l'activité du fonds de développement local, il engage des démarches sans délai auprès du bureau du conseil de concertation.

Ces démarches sont faites par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Lorsque le comité d'évaluation invite le bureau du conseil de concertation à délibérer sur les faits ainsi relevés, celui-ci fixe la date, dans un délai qui ne peut excéder deux mois, l'ordre du jour et, le cas échéant, le lieu de la réunion du conseil de concertation.

Article 18 : Il peut être réalisé un audit comptable externe du fonds de développement local, à la demande du Ministre en charge des Forêts ou de la société forestière.

Dans ce cas, l'audit est financé par le demandeur ou une autre source de financement externe au budget du fonds de développement local.

Le rapport d'audit est transmis au demandeur avec copie au Ministre en charge des Forêts, au Préfet du Département et au Bureau du Conseil de Concertation.

TITRE IV : DU CONTROLE ET DE L'EVALUATION PAR L'AUTORITE ADMINISTRATIVE

Article 19 : Le rapport d'activités et le rapport financier du fonds de développement local sont adressés au Ministre en charge des Forêts par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dans un délai d'un mois à compter de leur approbation par le conseil de concertation avec copie au Préfet du Département et au Président du Conseil Départemental.

Article 20 : Lorsque les rapports visés par l'article précédent n'ont pas été notifiés dans le délai indiqué, ou lorsque les rapports sont incomplets, le Ministre en charge des Forêts peut mettre en demeure le Conseil de Concertation de se conformer à

ses obligations dans un délai d'un mois.

Article 21 : Le Ministre en charge des Forêts peut, à son initiative propre ou à la demande de l'une des parties prenantes représentée dans les Conseils de Concertation, ordonner ou autoriser une évaluation externe des fonds de développement local, sur tout ou partie du territoire national.

Les frais de l'évaluation sont imputables au budget de l'Etat ou à une autre source de financement externe au budget du fonds de développement local.

Le rapport d'évaluation est transmis au Ministre en charge des Forêts, avec copie aux parties prenantes concernées.

TITRE V : DE L'AUTORISATION DE RECEVOIR DES DONS ET LEGS

Article 22 : Les fonds de développement local peuvent faire appel à la générosité publique. La demande de cet appel est adressée par le conseil de concertation à l'autorité administrative compétente par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Le dossier de la demande doit indiquer les objectifs poursuivis, ainsi que les périodes et les modalités d'organisation de la campagne d'appel à la générosité publique.

L'autorité administrative peut refuser l'autorisation pour un motif d'ordre public. Ce refus est toujours motivé.

Article 23 : Le silence observé par l'autorité administrative à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du dépôt du dossier complet de demande d'autorisation d'appel à la générosité publique vaut autorisation tacite.

Article 24 : Un arrêté de l'autorité administrative précise les modalités de réalisation de l'appel à la générosité publique.

TITRE VI : DE LA SUSPENSION ET DE LA DISSOLUTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Article 25 : La suspension du fonds de développement local peut intervenir en cas d'arrêt prolongé des activités du concessionnaire ou de dysfonctionnements graves dudit fonds.

Article 26 : Constituent des dysfonctionnements graves, dès lors qu'ils affectent la réalisation de l'objet du fonds de développement local :

a) La violation de ses règles de gestion financière ;

b) Le fait, pour un fonds de développement local, de consommer tout ou partie de ses avoirs pour des activités contraires à son objet ou son fonctionnement normal ;

c) Le fait, pour un fonds de développement local, d'avoir entravé de manière délibérée la conduite de l'audit comptable, de ne pas avoir adressé les rapports d'activité et financier au Ministre en charge des Forêts ou d'avoir adressé des rapports d'activité et financier incomplets durant deux exercices consécutifs, malgré la mise en demeure qui lui a été faite.

Article 27 : La suspension de l'activité du fonds de développement local est notifiée au président du conseil de concertation, au Préfet et au concessionnaire de l'unité forestière par le Ministre en charge des Forêts, qui procède également à la publication de sa décision au Journal officiel de la République.

La décision mentionne les motifs, la durée et les modalités d'exécution de la suspension.

Article 28 : Lors du déclassement de l'unité forestière, le Ministre en charge des Forêts prononce la dissolution du fonds de développement après épuisement de ses ressources.

Cette dissolution fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République.

TITRE VII: DISPOSITIONS FINALES

Article 29 : Les ministres de l'économie forestière, de l'intérieur et de la décentralisation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République.