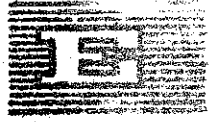


38730

211



NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Listr.
LIMITEE
E/CN.14/UAP/8⁴
27 Août 1962
FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'étude sur les problèmes
administratifs urgents des
gouvernements africains
Addis-Abéba, 2 - 12 octobre 1962

PROBLEMES IMMEDIATS DU GOUVERNEMENT
LOCAL EN AFRIQUE

(par C.A.G. Wallis
Conseiller sur l'administration locale
Département de coopération technique du Royaume-Uni)

Cycle d'études visant à examiner les
problèmes urgents qui se posent aux
gouvernements des nations africains
Addis-Abéba, Ethiopie, 2-12 octobre 1962

PROBLEMES IMMEDIATS DU GOUVERNEMENT LOCAL

EN AFRIQUE

par

C. A. G. Wallis

Conseiller sur l'administration locale

Département de coopération technique du Royaume-Uni

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I INTRODUCTION	1 - 2
II GOUVERNEMENT LOCAL	
HISTORIQUE	3 - 5
DEFINITIONS	6 - 7
BESOIN	8 - 11
DIMENSION DES AUTORITES LOCALES	12 - 14
REPRESENTATION	
III RAPPORTS DES ADMINISTRATIONS LOCALES	
ENTRE ELLES	15 - 18
AVEC LE GOUVERNEMENT CENTRAL	19 - 21
AVEC LES FONCTIONNAIRES	22 - 26
IV FORMATION	
PERSONNEL	27 - 29
CONSEILLERS	30
PUBLIC	31
V FINANCES	
INVESTISSEMENTS DE CAPITAUX	32 - 34
DEPENSES COURANTES	35 - 38
GESTION FINANCIERE	39 - 42
VI INSTITUTIONS CENTRALES	43 - 45
VII AIDE DE L'EXTERIEUR	46 - 56

I. INTRODUCTION

1. Tous les pays africains, que leur indépendance soit ancienne, récente ou imminente, s'engagent actuellement dans la voie du développement matériel et social, et doivent pouvoir profiter de ce que les nations qui les précèdent dans cette même voie ont de mieux à leur offrir en fait de connaissances et d'expérience. Ces pays, habituellement qualifiés de "développés", souhaitent encourager et aider les nations africaines de leur mieux mais se heurtent à deux difficultés préliminaires. Pour la première, le fait d'élaborer, d'exécuter, de financer, d'entretenir des travaux et des services modernes et d'en profiter, implique de disposer d'institutions administratives, non seulement stables mais aussi dotées d'un personnel suffisamment expérimenté pour assurer que les projets, d'une année sur l'autre, se référeront à un programme bien ordonné. La seconde difficulté est liée à la première : les institutions administratives qui, technologiquement parlant, sont essentielles, demeurent étrangères à une bonne majorité des secteurs importants de la population. Un très grand nombre d'Africains ignore le problème de l'organisation administrative et les agréments qui en sont monnaie courante dans les pays plus développés. Jusqu'au jour où, non seulement ils sont conscients de leurs besoins mais également des moyens de les satisfaire, ils se contentent habituellement d'être "gouvernés" par un Chef ou un Ancien quelconque (qui, lui-même, n'est probablement qu'un subalterne) pourvu toutefois que les rapports entre les gouvernés et le gouvernant demeurent sur un plan personnel et non officiel.

2. Un système d'administration locale qui, tout en assurant un développement économique et social, peut également s'acquérir l'appui de ceux pour lesquels il demeure encore un fait étrange, au lieu de se l'aliéner, est donc une condition préalable fort concevable. Ce système, que nous appellerons gouvernement ou administration locale, fera donc l'objet de ce mémoire.

II. GOUVERNEMENT LOCAL

HISTORIQUE

3. Le gouvernement local ou administration décentralisée n'est pas né en Afrique - sauf dans certains villes ou districts occupés en majorité par des non-Africains - d'une demande populaire mais, dans nombre de territoires, d'une initiative prise dans le cadre de la politique coloniale. Cette façon d'agir résultait de la conviction que les vieilles formes indigènes d'autorité tribale étaient trop exclusives, trop conservatrices, trop disposées à l'introspection, pour être un jour en mesure de satisfaire à la fois les exigences d'un nationalisme militant et celles du développement économique. Elle s'expliquait en outre par la croyance que la seule autre solution possible, c'est-à-dire le gouvernement par un corps de fonctionnaires du gouvernement central détachés dans toutes les localités, même les plus petites, était la négation même du système sous lequel vivaient les puissances coloniales.
4. Bien que parfaitement valide, l'argument libéral suivant lequel la décentralisation ou l'administration locale constitue un élément essentiel de tout

gouvernement démocratique, n'est que le fruit d'un raisonnement ultérieur des pays développés. Malheureusement, nombreux sont les Africains et même les Européens qui ont repris cette argumentation en la retournant totalement. Prenant acte du fait que les pays à la fois démocratiques et développés étaient dotés de certaines formes de gouvernements locaux, ils ont supposé à tort que la possibilité d'importer un système d'administration locale existant mènerait inévitablement à la démocratie et au développement. Il en est résulté des déceptions; et, dans certains secteurs, des protestations accueillirent cette ingérence étrangère dans un pays africain. Malgré ces déceptions, les gouvernements africains n'ont pas repoussé l'idée des administrations locales; bien au contraire ils ont cherché à les adapter aux conditions existantes chez eux.

5. Les fonctionnaires supérieurs seraient donc bien avisés, en l'occurrence d'envisager avec réalisme le rôle futur de l'administration locale en Afrique et de recenser les problèmes administratifs de l'avenir.

DEFINITIONS

6. Il est essentiel de définir certains termes, car l'expression "gouvernement ou administration locale" est assez vague pour avoir de nombreuses significations

suivant le contexte dans lequel on l'emploie^{1/}. Au cours du présent mémoire, cette expression désignera un système de décentralisation gouvernementale dans lequel tant sur le plan géographique que sur celui de l'organisation, de nombreuses tâches gouvernementales sont effectuées par des organismes distincts de ceux du gouvernement central. Le terme "Gouvernement local" désigne l'ensemble du système pris dans son sens abstrait. C'est pourquoi les éléments séparés sont appelés autorités locales plutôt que gouvernements locaux. Cette définition comporte également qu'une autorité locale se compose des habitants adultes de la région en cause si elle est assez petite, ou de leurs représentants dans le cas contraire. Elle doit donc revêtir habituellement la forme d'un Conseil. Ces représentants doivent-ils être élus ou choisis sur le plan local? Voilà un problème assez important pour mériter de faire à lui seul l'objet d'un mémoire. Nous ne ferons que le mentionner car les limites du présent mémoire sont insuffisantes pour l'approfondir. Le Conseil constitué par l'autorité locale est habituellement créé conformément à une loi votée par le Parlement central. C'est généralement la Constitution ou un texte de loi qui définit ses pouvoirs et la manière de les exercer.

^{1/} Le terme "gouvernement local" a été défini, à l'intérieur de l'ONU, comme désignant une subdivision politique ou (dans une fédération) un Etat constitué par la loi et jouissant d'une autorité considérable sur ses affaires locales, notamment du pouvoir de lever des impôts. L'assemblée gouvernementale d'une semblable entité est élue ou choisie sur place d'une autre manière.

7. Ainsi les autorités locales jettent l'exclusive sur toutes les agences émanant du gouvernement central et opérant sur le plan régional, telles qu'on en rencontre dans tous les pays africains. En effet, aucun Etat n'est assez petit pour concentrer dans la capitale à la fois les fonctions d'élaboration des politiques à suivre et celles d'administration du gouvernement. Toutefois l'exercice de l'administration centrale sur le plan local ne crée pas une administration locale. La présente description des autorités locales exclut également les régions ou les états constitutifs d'une fédération, en partie pour des considérations géographiques (le gouvernement local est de dimensions nécessairement réduites) et en partie parce qu'un gouvernement local ne possède normalement aucun élément de souveraineté (les pouvoirs du gouvernement local sont essentiellement des pouvoirs administratifs ou apparentés). Il convient de mettre ceci en évidence car de nombreuses autorités gouvernantes en existence, quelque peu séparées de leur gouvernement central, ne répondraient pas à la définition d'une autorité locale telle qu'elle est donnée ici. Citons comme exemple le Gouvernement du Buganda dans le cadre de l'Uganda, les autorités indigènes importantes en Nigéria Septentrionale, l'administration provinciale au Soudan et les divers comités et commissions statutaires que l'on trouve dans la majorité des pays.

BESOIN D'UN GOUVERNEMENT LOCAL

8. Tous les gouvernements africains ont deux besoins immédiats : d'une part établir ou maintenir l'unité politique de la nation et, d'autre part, accélérer au plus haut point le rythme du développement économique.

Dans le cadre de ces grands objectifs, tous les gouvernements apprécient le fait que, dans l'ensemble de son action, il faille prendre chaque jour d'innombrables décisions, soit sur le plan de l'initiative, soit sur celui de la nature administrative. Qui doit prendre ces décisions? Comment doivent-elles être mises à exécution? Voici deux questions qui ne sauraient rester sans réponse. On peut reprendre la première question sous une autre forme : quelles sont les décisions qui sont prises dans les meilleures conditions par une seule personne et celles qui reviennent plutôt à un groupe, à un Conseil?

9. Les impatients estiment peut-être que le moyen le plus rapide d'aboutir à ces deux fins est de posséder un service administratif éminemment centralisé et doté de pleins pouvoirs. Ils affirment que ces fonctionnaires du gouvernement central doivent prendre toutes les décisions sous leur seule responsabilité. Ceux qui jugent plus sainement remarqueront que, malgré les services rendus par l'administration centralisée pour certaines fonctions et divers projets isolés, le système d'administration décentralisée, avec l'extrême liberté de choix laissée aux collectivités locales, suscitera et maintiendra un intérêt et un appui plus ample et autrement durable vis-à-vis de ces objectifs dans l'ensemble de la population.

10. Bien qu'il existe encore quelque loyauté (dans certains cas, c'est chose surprenante) vis-à-vis des vieilles limites administratives coloniales dans certains pays, on relève déjà plusieurs exemples de phénomènes de

fragmentation. Il s'en produira peut-être d'autres (et qui sait où ils s'arrêteront) à moins que l'on ne dispose d'un système administratif conçu pour stimuler le processus inverse consistant à transformer les loyautés étroites en loyautés plus larges. Il n'est pas sans danger que de généraliser au sujet de questions d'une telle ampleur; mais, alors que les anciens gouvernements coloniaux pouvaient se permettre de décentraliser, voire de négliger les contrôles politiques, ils contrôlaient toujours sévèrement l'administration. Une bonne administration, comportant une gamme de fonctions limitée était le but et la justification de la grande majorité des administrateurs coloniaux détachés à pied d'oeuvre. Les gouvernements nationaux, en revanche, se trouvant en présence de nombreux mouvements séparistes commenceront par s'attacher à garantir, par tous les moyens, l'harmonie politique entre les autorités locales et centrale. Une fois cet objectif réalisé, il s'engageront probablement plus énergiquement dans la voie de la délégation des pouvoirs administratifs aux autorités locales que ne l'avaient fait les gouvernements coloniaux.

11. Le gouvernement local, parmi les systèmes possibles auxquels on peut avoir recours pour l'administration locale, est particulièrement bien placé pour la réalisation de ce double objectif - politique et administratif - et sa force actuelle dans nombre de pays africains réside dans le fait qu'il est pour ainsi dire "en place". Quand le système a été mis en vigueur pendant l'ère coloniale, il est compris dans ses grandes lignes par la majorité des habitants et une importante partie du travail d'organisation a déjà été menée à bien. Sa faiblesse, en revanche, réside davantage sur le plan humain :

les éléments constitutifs des autorités locales n'ont pas encore apprécié leurs possibilités à leur juste valeur. On peut observer parmi les éléments de force, le fait que gouvernement local, en tant que système est capable d'un progrès illimité : il n'est soumis au départ à aucune des restrictions que constituent les limites d'une tribu, d'une race ou d'une religion. Parmi les éléments de faiblesse, il faut noter que ce système ne jouit pas encore de toute la confiance du gouvernement central, ni de l'affection de toute la population; de plus il lui manque la force financière et technique indispensable pour entreprendre de grandes tâches. Pour atteindre son plein développement, le gouvernement local doit avoir l'appui, non seulement de la population locale mais bien aussi du gouvernement central ce qui revient à dire, comme on l'a déjà laissé entendre, qu'il faut une unité politique ou du moins l'absence de tout conflit entre gouvernement central et gouvernement local. L'idée suivant laquelle un gouvernement local pourrait un jour servir de contrepoids politique au gouvernement central, en entendant par là une opposition politique totale entre les deux, ne semble pas devoir être en faveur en Afrique. En revanche, ce gouvernement local ne saurait satisfaire la population s'il est réduit au statut d'émanation du gouvernement central. Les autorités locales sauront cependant peut-être se créer un rôle utile, entre ces points de vue extrêmes.

DIMENSION DES AUTORITES LOCALES

12. Jusqu'à présent, en l'absence d'une pleine compréhension du processus d'acclimatation du gouvernement local en Afrique, les dimensions des autorités

locales ont fréquemment été déterminées de manière subjective. C'est ainsi que les tenants de la démocratie à la base ont laissé derrière eux des dizaines et des centaines d'autorités locales reposant sur l'étendue de la cohésion sociale au jour le jour mais beaucoup trop petites pour toute action efficace, même si elles avaient pu présenter quelque valeur comme sociétés de débats publics. Par ailleurs, les tenants de la cohésion ethnique ont laissé derrière eux des groupes assez grands pour constituer un danger pour l'unité nationale. En troisième lieu, ceux qui recherchaient la force financière ont laissé derrière eux des groupes trop étendus pour mériter la désignation de "locaux".

13. Conscients de leurs préoccupations essentielles, les gouvernements africains n'autoriseront probablement pas l'établissement d'autorités locales assez petites pour être incapables de faire un apport quelconque au développement d'ensemble du pays ou assez grandes pour contenir le germe d'une menace à son unité. En revanche, tout en parant à ce deuxième risque, il se peut qu'ils s'attachent encore à des dimensions importantes, ce qui représente à leurs yeux, par le jeu de la concentration, le seul palliatif efficace à leurs ressources limitées en hommes, en argent et en matériel. Ils risquent alors de se rendre coupable de la même erreur que certains de leurs prédécesseurs : en acquérant certains avantages, ils en perdront d'autres aussi indispensables à toute la nature du gouvernement local. Toute modification arbitraire de frontières et la combinaison forcée de petites unités dans le seul but d'en réaliser une grande, peut blesser tant de sentiments locaux que la grande unité ainsi formée s'en trouve incapable de fonctionner de manière harmonieuse.

14. Quand il se manifeste quelque résistance à un projet de changement de cet ordre, il convient de procéder le plus tôt possible à une enquête impartiale et les deux parties, entretemps, doivent s'abstenir d'insister en faveur de l'adoption de leur point de vue. Faute de quoi, les idées se polarisent entre paires antagonistes telles que nationaliste et partisan du système tribal, instruit et ignorant, citadin et paysan. Le point de départ d'une enquête impartiale de ce genre doit être la compréhension de ce que nombre de citoyens considèrent qu'ils forment un tout indivisible avec la collectivité à laquelle ils appartiennent tandis que, pour le gouvernement, il est possible de différencier les individus d'après leur situation. C'est ainsi, par exemple, qu'il est possible de le considérer soit comme membre d'une tribu, soit comme contribuable, soit comme agriculteur, soit comme électeur, soit comme conseiller local. Le membre d'une tribu, en revanche, ne peut en aucune façon apprécier une pareille différenciation et il ne saurait accepter que, pour les fins du gouvernement local, il puisse être représenté par quiconque sauf par un membre de sa tribu. Il combattra donc pour conserver l'identité de l'unité à laquelle il appartient, quelle qu'en soit l'exiguité. Il convient de faire observer ici que, bien souvent, des unités réfractaires au raffermissement en arguant de la perte de leur identité sont en réalité animées de la crainte de souffrir économiquement ou socialement de leur fusion dans le cadre d'une autorité locale de plus grandes dimensions. Quand il est possible de discerner ces situations, il est habituellement possible d'annihiler par quelques garanties simples l'excès d'attachement au maintien du statu quo.

III. RAPPORTS DES AUTORITES LOCALES

ENTRE ELLES

15. Il existe cependant un moment et un lieu où même les plus gros efforts échouent dans leurs tentatives d'établissement d'une autorité locale unique indiquée pour la région et la population, ou d'une autorité pouvant fonctionner sans intermédiaire avec le gouvernement central. On peut également éprouver le besoin d'établir plusieurs autorités locales dans une même région : l'une chargée d'administrer les services principaux pour l'ensemble de cette région, l'autre qui s'occupe d'administrer les services mineurs dans une ou plusieurs parties de cette région. Lorsqu'il existe plus d'une autorité locale dans une seule et même région, il faut clairement définir leurs rapports.
16. Une disposition, ou structure, des autorités locales prévoit que les Conseils inférieurs ou locaux sont créés par les Conseils majeurs ou supérieurs et reçoivent d'eux des délégations de pouvoirs. C'est ce que l'on appelle parfois la structure en pyramide.
17. Dans une autre formule, tous les Conseils sont constitués et reçoivent leurs pouvoirs de la même manière, aux termes d'une seule et même loi. Ils ont donc des statuts semblables et ne se différencient que par la nature des pouvoirs qui leur sont conférés et la région sur laquelle ils sont en droit de les exercer. Cette formule a parfois reçu le nom de structure en étages, bien que ce nom ne suggère aucun sens particulier. La différence véritable

réside dans le fait que les Conseils mineurs ne sont pas subordonnés aux Conseils majeurs comme ils le sont dans la structure dite en pyramide.

18. On en arrive toutefois à se rendre compte, dans nombre de pays, qu'il faut imposer des limites d'étendue et de population même aux autorités importantes pour qu'elles conservent l'utilité spéciale que leur confère le fait d'être locales. Entre cette limite supérieure du gouvernement local et le gouvernement central, il y a souvent une large et visible séparation administrative. On s'attache tout particulièrement à combler cette lacune et diverses institutions expérimentales ont été créées au stade de la province, de la région ou du district. Leur position et leurs fonctions n'ont pas été définies avec précision partout mais elles ont une caractéristique commune : elles permettent de combiner plus utilement les ressources centrales et locales.

AVEC LE GOUVERNEMENT

19. Si la Constitution ne prévoit pas les rapports entre le gouvernement central et les autorités locales, c'est une loi qui les définit; ce qui revient à dire que ces rapports sont ce que la loi les déclare à un moment donné. Les variantes sont donc nombreuses d'un pays à l'autre et même à l'intérieur d'un pays donné. Il est tout à fait inutile de choisir et de copier les rapports existant aujourd'hui dans un quelconque pays développé car ils ont évolué dans l'atmosphère politique propre à une certaine nation. Ce qui est nécessaire, c'est que ces rapports, dans tous les pays, reçoivent

une forme telle qu'ils laissent aux communautés locales le plus de liberté de choix possible dans les questions intéressant l'administration de leurs propres affaires. C'est là un grand principe du gouvernement local mais il serait vain de s'imaginer qu'il peut être respecté autrement qu'en accord avec les objectifs politiques de la nation. En admettant qu'il existe une volonté politique de décentraliser le gouvernement et de laisser quelque liberté de choix aux localités, les rapports entre le gouvernement central et l'autorité locale doivent être mis au point à l'intérieur même du pays, sans faire appel à l'extérieur, aux modèles dits "classiques" des autres pays. De la part du gouvernement local, il ne faut pas davantage prêter trop d'importance à l'idée de l'autonomie locale. Ceci, vu du gouvernement central, peut trop ressembler au début d'un mouvement séparatiste. La plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que, dans tous les pays africains, les seules conditions autorisant la prospérité et le développement du gouvernement local sont une surveillance étroite et une instruction constante.

20. Dans certains pays, les autorités locales ont servi de collèges électoraux pour la formation de l'Assemblée Nationale. Bien que les arguments théoriques en faveur de ce genre de lien soient convaincants, on a observé dans la pratique que le prestige et l'efficacité des gouvernements locaux sont réduits si les Conseils sont composés de membres qui ne désirent pas en faire partie mais qui s'y trouvent au premier chef parce qu'ils aspirent à une élection ultérieure à l'Assemblée centrale ou parce qu'ils ont échoué

dans cet effort. Néanmoins, dans certains pays où les élections ont été suspendues en raison d'échecs passés du système représentatif, il est intéressant de noter que les nouveaux gouvernements s'efforcent de rétablir leur constitution au moyen d'élections indirectes où interviennent les autorités locales^{2/}. On ne saura jamais si le fait de persévérer dans la voie des élections indirectes aurait permis d'éviter l'échec du système représentatif.

21. Même quand les élections aux postes du gouvernement central et à ceux des autorités locales se font directement et séparément, il est parfois prévu que les membres de l'Assemblée centrale sont d'office membres de leur autorité locale. Là encore il s'agit d'un lien qui semble excellent en théorie mais, qui, en pratique, présente certains inconvénients, dont le moindre n'est certainement pas le fait qu'il risque d'en faire un apologiste de l'autorité locale, alors qu'il devrait en être un critique ou un membre.

AVEC LES FONCTIONNAIRES

22. Les rapports entre le Conseil et les fonctionnaires d'une autorité locale sont de la plus haute importance et ils ne doivent pas être laissés au hasard s'il est possible de prévoir quelques mesures de précaution. La grande cause de malentendus réside dans le fait que, dans toute autorité locale, les Conseillers sont en contact direct avec les chefs professionnels de secteurs, ce qui n'existe pas au sein du gouvernement central, où un ministre politique est interposé entre l'Assemblée et les fonctionnaires. On a relevé plusieurs

^{2/} p. e. Pakistan, Soudan.

cas où les Conseillers se considéraient comme des maîtres et les fonctionnaires comme des serviteurs à gages obligés à tout moment de leur obéir. Ce qu'il faut, c'est évidemment un système excluant la possibilité de tels rapports. Les fonctionnaires doivent être protégés contre tout acte arbitraire ou léger venant du Conseil ou, bien davantage, d'un quelconque conseiller.

23. Ceci est réalisable de diverses manières. On pourrait énumérer les obligations des fonctionnaires supérieurs, codifier des conventions utiles ou encore faire en sorte que les fonctionnaires, au lieu de recevoir leurs pouvoirs du Conseil, les reçoivent directement de la loi. La séparation des pouvoirs délibératifs ou d'initiative et des pouvoirs administratifs a été faite dans certains pays qui ont une longue expérience du gouvernement local. Il arrive à l'occasion, que cette séparation soit réelle, par exemple lorsque les pouvoirs administratifs sont entre les mains d'un maire élu indépendamment du Conseil. Cette séparation peut être purement nominale comme dans le cas où le Conseil délègue tous les pouvoirs administratifs à un fonctionnaire de carrière appelé Directeur du Conseil. Il serait très intéressant d'étudier si cette formule serait susceptible d'être avantageuse en Afrique. On pourrait finalement faire intervenir une procédure de retard. Il faut éviter à tout prix que l'administration locale dégénère en une série de décisions prises à la légère par le Conseil en vue de les faire exécuter par des fonctionnaires éventuellement peu désireux de le faire.

24. On a vu ci-dessus l'erreur qui consisterait à faire des fonctionnaires des serviteurs à gages du Conseil, et d'ailleurs l'idée correcte selon laquelle ils représentent l'administration civile de la région en cause. Dans ce contexte, ils ne sont nullement sujets à être engagés et congédiés comme des journaliers. Penser qu'ils peuvent être tributaires du Conseil pour leurs postes n'est pas moins odieux. Ces erreurs sont dues à une tentative d'imitation de ce que d'aucuns croyaient constituer la pratique usuelle de certains pays développés à un stade précoce de leur développement et à une fausse interprétation des tâches revenant à juste titre au gouvernement local. Ces erreurs ont eu pour conséquences naturelles que les fonctionnaires des autorités locales, dans de nombreux pays, n'ont pas les connaissances requises, qu'ils sont mal payés, incertains quant à leur avenir et privés de perspectives d'avenir. Quel système de gouvernement local saurait survivre à de semblables handicaps?

25. Pour que le gouvernement local contribue au développement d'un pays, il lui faut à la fois des ressources financières et des ressources humaines. Il faut des spécialistes, c'est-à-dire des fonctionnaires ayant des connaissances professionnelles ou techniques suffisantes pour gérer efficacement les deniers publics affectés aux services techniques. Si la dépense de ces fonds doit être précédée d'une planification et d'une évaluation et suivie de l'établissement de pièces justificatives, il faut, à côté des techniciens spécialistes, des fonctionnaires administratifs et financiers professionnels. Il est donc impératif, pour tout pays où l'équilibre de l'offre et de la

demande des spécialistes n'est pas encore réalisée d'établir un ordre quelconque dans le recrutement, l'utilisation, l'avancement et la mise à la retraite des fonctionnaires de l'autorité locale. Dans certains pays, les gouvernements se sont réservés le droit de nommer, d'affecter et de punir les principaux fonctionnaires chargés de l'exécution dans les autorités locales. Dans d'autres, il a été voté des règlements statutaires applicables au corps des fonctionnaires, et liant toutes les autorités locales. Dans d'autres encore, l'administration civile du gouvernement local est en cours d'unification et, pour éviter tout soupçon d'intervention politique, on l'a mise sous l'autorité d'une commission locale.

26. Cette tendance semble se répandre et elle se prête bien au genre de situation que l'on trouve en Afrique. Elle a toutefois déjà soulevé deux questions : la première est que les fonctionnaires des autorités locales s'inscrivant à des syndicats peuvent, à l'occasion, avoir des désaccords avec leurs "patrons". Mais, quel est donc le "patron", dans un conflit ouvrier, d'un employé nommé par une commission du fonctionnariat local et sujet à révocation par elle mais nominalement employé et payé par une autorité locale? La deuxième question découle du désir de rendre la commission locale aussi complètement indépendante que possible de toute pression d'ordre politique. Jusqu'à quel point peut-on pousser cette indépendance sans porter préjudice à la responsabilité d'ensemble du ministre du gouvernement local?

IV. FORMATION

PERSONNEL

27. Il est probable qu'un mauvais Conseil doté d'un bon personnel fasse plus de bien qu'un bon Conseil avec un mauvais personnel. On doit s'attacher à réaliser une équipe permanente de fonctionnaires compétents, satisfaits et confiants dans l'avenir. L'unification, tout au moins des postes supérieurs du gouvernement local, sous l'autorité d'une commission locale de l'Administration représente peut-être la meilleure solution. Dans le cadre du gouvernement local, les Conseils n'ont pas à débattre des nominations, des barèmes de traitement et autres questions de cet ordre ni à se quereller sur ces sujets. Ce ne sont pas là des fonctions du gouvernement local et si le Conseil se voit libéré des questions importantes relatives à la direction du personnel il disposera d'autant plus de temps pour traiter des questions présentant une véritable importance.
28. Pour recruter constamment les fonctionnaires nécessaires, il est indispensable de disposer d'un plan pour le choix et la formation du personnel. Dans certains pays, les autorités locales peuvent nommer qui bon leur semble au traitement jugé opportun, sans s'inquiéter des responsabilités que comporte le poste ou des connaissances requises. Dans d'autres pays, les gouvernements après l'analyse des divers postes que les autorités locales ont à fournir, stipulent les conditions à remplir par les candidats et les gammes de salaires correspondantes. Ils ont ensuite dressé une table des effectifs, avec toutes les conditions y afférentes, pour chaque autorité locale. Quand il est

impossible de trouver de candidats satisfaisant à ces exigences, soit en raison du manque de candidats soit parce qu'aucun des postulants n'est acceptable pour le Conseil, on autorise seulement des nominations temporaires. Quand le Conseil est véritablement incapable de payer le traitement fixé pour le poste en cause, le gouvernement fournit une subvention spéciale. Quand ce système est observé, il est relativement facile de calculer le nombre des candidats à former chaque année pour chaque grade et de choisir les sujets.

29. Le programme de formation à suivre dans la quasi-totalité des pays africains, devra comporter un "programme d'enseignement" pendant bon nombre d'années. On pourra ainsi inculquer au candidat les connaissances nécessaires à propos du gouvernement local; on pourra donc le perfectionner pour ce gouvernement en l'y incluant même au besoin. La formation relative au gouvernement local peut comporter une instruction sur son histoire, sa philosophie et son droit. La formation dans le gouvernement local peut comporter une sorte d'apprentissage industriel. La formation pour le gouvernement local peut comporter des matières telles que l'arpentage et la dactylographie pratiques. Il semble nécessaire de décrire de la sorte la philosophie de la formation comme un correctif aux points de vue trop vagues aboutissant à la création d'écoles et d'instituts coûteux, mais peu judicieusement conçus, qui offrent des cours généraux sur le gouvernement local.

CONSEILLERS

30. Il ne faut nullement négliger la formation des Conseillers eux-mêmes. Bien qu'ils apparaissent et disparaissent plus fréquemment que les fonctionnaires, il sera très bon de leur donner, non pas un enseignement mais bien une formation au sens plus étroit du terme. Celle-ci comprendra la conduite des réunions, les méthodes de communication avec les mandants, les rapports avec les fonctionnaires. Si on laisse de côté ce programme positif de formation et si on laisse les Conseillers absorber les pratiques de leurs collègues plus anciens, on risque de voir persister de mauvaises habitudes.

PUBLIC

31. L'information du public, elle non plus, n'est pas à négliger. Tout le mécanisme du gouvernement local est chose relativement nouvelle en Afrique. Si le gouvernement local doit prospérer, il faut que tous ceux qui sont concernés, le public autant que les Conseillers et les fonctionnaires, sachent comment il est établi, comment il fonctionne et comment le corriger s'il se rend coupable d'erreurs.

V. FINANCES

INVESTISSEMENTS EN CAPITAUX DURABLES

32. L'agriculteur qui n'a pas de ressources doit emprunter ses semences et vivre en débiteur jusqu'à la récolte. La seule manière de développer sa ferme et de l'étendre consiste à économiser une partie de sa récolte en plus de ce

qu'il consomme et à la mettre de côté pour les semences de l'année suivante. C'est le cycle de la nature et on peut l'appliquer au gouvernement local. Ceci signifie qu'une autorité locale doit se développer et non pas simplement exister; elle doit créer de nouveaux services en même temps qu'elle maintient ceux qui existent; en un mot, elle doit participer au développement général du pays. Pour cela, tout comme l'agriculteur, elle doit commencer par s'endetter et s'efforcer de réaliser des surplus en calculant son budget, d'une année sur l'autre, de telle sorte que les revenus dépassent les dépenses. Le développement par les économies est toutefois un processus d'une inévitable lenteur. Au surplus, dans le cas des gouvernements locaux, c'est un processus injuste, car il représente une imposition frappant la génération actuelle et devant bénéficier à une génération future. Le cycle naturel a donc été renversé et il y a longtemps, dans les pays développés, que les autorités locales empruntent une grosse fraction de leurs premiers investissements.

33. Le financement par les emprunts présente deux exigences spéciales. D'une part, l'autorité qui emprunte doit avoir un bon crédit. Ceci veut dire qu'elle doit avoir un système budgétaire stable et une bonne comptabilité, qu'elle doit pouvoir absorber en dépenses courantes les sommes nécessaires au service de l'emprunt. Par ailleurs, il faut un organisme de prêts très au courant des besoins du gouvernement local et voulant sincèrement l'aider. Il n'existe pratiquement pas d'exemple que les gouvernements puissent faire accéder directement leurs gouvernements locaux au marché des capitaux, si bien que l'organisme qui consent les prêts devra être établi et exploité par le gouvernement.

34. Dans certains pays les autorités locales peuvent emprunter auprès des banques, habituellement sous forme d'un découvert. En pareil cas, il faut bien expliquer que tous ces prêts doivent être garantis sans priorité sur tous les revenus et tous les actifs du gouvernement local. En l'absence de dispositions de ce genre, dans certains cas, les autorités du gouvernement local se sont vues obligées d'hypothéquer certains immeubles ou de déposer leur portefeuille en garantie des découverts. Dans ces deux cas, ceci revenait à octroyer une priorité à l'emprunt. Cette pratique, qui découle de celle des prêts privés, ne semble pas appropriée aux autorités locales.

DEPENSES COURANTES

35. On emploie habituellement la terminologie de responsabilité locale pour signifier qu'une autorité locale doit avoir une certaine responsabilité financière. On ajoute fréquemment que la responsabilité financière sous-entend le droit et le devoir de percevoir un impôt local. Dans la plupart des cas, néanmoins, les gouvernements centraux ont déjà jeté leur dévolu sur toutes les ressources taxables qui en valent la peine et ce qui reste imposable est insuffisant pour le gouvernement local s'il lui faut endosser de nouvelles responsabilités. Dans ces conditions, les autorités locales doivent s'en remettre pour une très large mesure à l'octroi de fonds gouvernementaux qui, dans la mesure où ils proviennent de l'ensemble de la matière imposable, s'assortissent d'un contrôle central très poussé.

Il existe toujours un risque que tout excès de contrôle central porte préjudice à l'initiative et, en conséquence, à la vitalité du gouvernement local. Dans le but d'éviter cela, il s'est créé un puissant courant favorable

au remaniement de la distribution du pouvoir d'imposition entre les gouvernements central et local.

36. Toutefois les autorités locales, dans les pays neufs, ne peuvent encore réclamer des pouvoirs d'imposition plus étendus, car, dans leur majorité, elles n'ont pas encore mis au point de méthodes d'imposition appropriées. Il n'existe que des cas isolés où des progrès ont été réalisés au-delà de la taxe primitive à montant forfaitaire. Il faudrait mettre au point une méthode équitable d'imposition locale pour que la somme demandée à chacun allie sa capacité de paiement aux avantages qu'il retire de l'activité de l'autorité locale. L'effet le plus salubre d'une taxe locale de ce genre est qu'elle oblige le Conseil à équilibrer tous les ans ses évaluations par une décision catégorique - soit augmenter le niveau des impôts, soit éliminer certaines dépenses. Une telle préparation du budget, dépenses tout d'abord et revenus ensuite, permet de concentrer et d'éclairer tous les éléments de la responsabilité qui accompagne la représentation.

37. D'autres méthodes de financement des autorités locales, telles que l'affectation des revenus de certains impôts du gouvernement central, peuvent avoir leur place. Néanmoins, pour autant que le niveau des taxes affectées n'est pas sous l'autorité locale, il lui faut tout d'abord évaluer les revenus, puis organiser les dépenses en conséquence. Cette manière d'établir le budget est l'inverse de celle que l'on utilise habituellement en présence d'une taxe locale, système qui exige moins de responsabilité.

de la part de l'autorité locale. La responsabilité pourrait être rétablie dans une certaine mesure si la taxe était partagée et si la fraction revenant au gouvernement local était perçue séparément par le Conseil local.

38. Quels que soient les revenus fiscaux mis à la disposition des autorités locales, ils seront rarement (voire jamais) suffisants pour leurs besoins. Il faudra en outre des subsides du Centre. Ces subsides sont de trois sortes, les subsides spécifiques, les subsides totaux et les subsides compensateurs. Le subside spécifique s'emploie pour aider l'autorité locale à mettre sur pied un service que le gouvernement considère comme d'importance nationale.

Le subside total n'a aucune imputation donnée et laisse ainsi un pouvoir de choix supplémentaire à l'autorité locale. Il convient d'ajouter qu'il représente une grande marque de confiance de la part du gouvernement central et s'explique par un très bon fonctionnement passé du gouvernement local. Le subside compensateur, parfois appelé subside de déficit, a pour but de ramener toutes les autorités locales au même point de départ financier. Il existe toujours des régions naturellement au-dessus ou au-dessous de la moyenne, du point de vue financier. Il en résulte que l'attribution, sans compensation préalable, d'un quelconque subside à ces régions tend à enrichir encore les plus riches et à appauvrir celles qui l'étaient déjà, augmentant ainsi le fossé existant entre les différentes régions du pays. Une étude objective des conditions financières actuelles et des projets, est nécessaire à la création d'un juste système de finance locale.

GESTION FINANCIERE

39. Il existe deux aspects de la gestion financière : l'organisation et la surveillance. L'organisation réclame la présence d'un personnel qualifié pour manipuler les fonds, en rendre compte et en prévoir l'utilisation. La surveillance exige un double contrôle : interne et externe, pour lutter contre la négligence et la fraude.
40. Les trois secteurs de l'organisation requièrent pour leur personnel des qualifications différentes. Les encaisseurs ou caissiers qui manipulent effectivement l'argent ont besoin d'une forte habileté technique. Ils peuvent toutefois l'acquérir par la pratique. Les comptables, outre l'habileté technique, doivent posséder un bon bagage technique. Quant au fonctionnaire des finances ou ordonnateur, il doit allier la capacité de jugement au bagage technique. Pour les petites autorités locales le Directeur administratif peut occuper les fonctions d'ordonnateur, mais dès que le montant du budget s'accroît, il vaut mieux séparer les attributions et employer un ordonnateur qualifié. En effet le Directeur administratif n'est habituellement pas qualifié pour gérer au mieux des fonds importants.
41. Le contrôle interne est facilité par une division des tâches interdisant au même fonctionnaire d'ordonner, de payer et de rendre compte. On pourra également avantageusement standardiser le système d'évaluation locale et le système comptable dans l'ensemble du pays. Une diversité de l'appareil administratif ou financier, ou même, ainsi que nous l'avons déjà suggéré,

une diversité des distributions de personnel ne présente aucune valeur particulière car il est plus facile de maintenir un système continu de surveillance interne dans le cadre d'un système standardisé.

42. Le contrôle externe est tout à fait différent. Les autorités locales sont des collectivités publiques dépensant des fonds publics, et par là même, comptables devant la société de toute négligence coupable dans la perception des fonds qui sont dûs, et de toute dépense non autorisée par la loi. Le seul moyen d'aviser le public de telles fautes est de faire établir un rapport par un contrôleur étranger au service. Dans certains pays le contrôleur est requis par la loi de frapper d'une amende tout Conseiller local ou fonctionnaire mêlé à la faute. Plus généralement, cependant, l'amende n'est pas automatique en Afrique : le contrôleur fait part de son opinion mais la décision d'infliger une amende demeure du ressort du ministre. Le fait de savoir qu'on ne peut cacher aucune faute financière coupable et que celle-ci entraîne toujours sanction est d'un puissant effet de sagesse.

VI. INSTITUTIONS CENTRALES

43. Etant donné que les gouvernements sont animés du désir de créer un sentiment national et de favoriser le développement économique et social de l'ensemble du pays et non pas simplement des villes les plus importantes, il faut passer par la décentralisation et ce, sans réticence. Néanmoins il faut la surveiller faute de quoi elle risque de mener à l'anarchie et au séparatisme.

Si les gouvernements sont persuadés du besoin de décentraliser, ils devront faire montre d'une attitude créatrice envers le gouvernement local et mener une politique positive de façon à encourager les initiatives locales plutôt que de les restreindre par des attitudes négatives. Ceci peut paraître n'avoir pas plus de valeur qu'un axiome. Et pourtant l'expérience a montré que les secteurs centraux applaudissaient chaudement à l'idée du gouvernement local, mais se montraient très réticents dès qu'il s'agissait de mettre la décentralisation en application et de déléguer une partie de leur travail aux autorités locales. Il faut continuellement les harceler et le seul service ayant suffisamment d'autorité et de connaissance de la question pour le faire est un ministère détaché, consacré uniquement au problème du gouvernement local. Ce service devra instituer toute législation touchant au gouvernement local dans le but de créer des codes d'usage administratif et financier, et de contrôler l'oeuvre des autorités locales prises individuellement. De même, le service de la décentralisation se rendra utile, dans le cas où les autorités locales ne pourraient elles-mêmes recruter des officiers de justice ou des fonctionnaires des finances, en prélevant ceux-ci sur ses propres établissements et en les mettant à la disposition des autorités locales.

44. Le problème s'est posé, dans de nombreux pays, de savoir s'il était préférable de séparer les services centraux des gouvernements locaux urbains et ruraux ou au contraire de les réunir en un seul. Historiquement le développement du gouvernement local à base africaine s'est principalement développé dans les contrées rurales, tandis que dans les villes la base

fut généralement non-africaine. Il n'existe guère de lieux qui soient à la fois urbains (au sens moderne du terme) et africains et c'est peut-être pour cela que les gouvernements locaux urbains et ruraux semblent constituer des sujets différents. Néanmoins au fur et à mesure que l'intégration se poursuit et que le gouvernement local urbain prend un caractère de plus en plus africain, c'est plus un problème de géographie qu'un problème de race qui différencie les gouvernements locaux urbains des ruraux. Naturellement le rôle de l'administration est plus actif dans les villes que dans les régions rurales; de même dans les villes les problèmes se posent et les idées naissent beaucoup plus tôt que dans les contrées rurales, mais dans chaque cas l'expérience du gouvernement local urbain sera utile à celui de la campagne même si elle ne lui est pas directement applicable. C'est pourquoi on note une tendance extrêmement forte à réunir dans un même service le gouvernement local urbain et le gouvernement local rural, phénomène encore plus marqué dans le cas des villes qui sont liées par des attaches économiques et sociales aux régions rurales qui les entourent. Ceci est d'autant plus vrai que la plupart des villes doivent leur existence à la région dans laquelle elles se trouvent.

45. On peut avoir à utiliser d'autres services centraux que le ministère totalement consacré à l'établissement, à l'instruction et à la surveillance du gouvernement local. On a déjà fait mention à ce propos d'une Commission locale. Des Instituts de formation doivent être créés pour augmenter la qualification du personnel et approvisionner un important réservoir de

main-d'oeuvre masculine ou féminine bien entraînée. D'autre part la création d'une association des fonctionnaires du gouvernement local sera un excellent moyen d'élever le niveau de travail du service et en même temps de veiller au bien-être général. De même une association des autorités locales fournira un très bon moyen de canaliser les relations entre les gouvernements centraux et locaux en matière de politique générale. Néanmoins il sera bon d'attendre, pour réaliser une telle association, que le gouvernement local ait fait preuve d'une certaine maturité. Mais ici encore, on prendra soin d'éviter le développement d'associations séparées et éventuellement rivales aux différents stades du gouvernement local tant qu'il n'aura pas été prouvé que les différents intérêts peuvent se regrouper en une seule association.

VII. AIDE DE L'EXTERIEUR

46. Si les hypothèses de ce mémoire sont valables, les gouvernements africains auront besoin d'une aide internationale nuancée. L'aide financière ira non pas directement aux autorités locales, mais au gouvernement central qui l'affectera ensuite au gouvernement local après accord du pays donneur et des régions devant en bénéficier. Le fait d'accorder directement des subsides financiers aux autorités locales irait à l'encontre du statut de subordination de celles-ci au gouvernement général ou central lequel, et il faut le souligner maintenant, peut être une importante autorité locale particulière. Cette théorie peut sembler évidente à quelques-uns, mais il n'est pas toujours aisé de l'affirmer en termes aussi clairs. Il existe des cas où des subsides financiers

externes ont été recherchés au nom du Développement communautaire dans le but de construire des écoles ou des hôpitaux. Un lien externe direct peut se montrer embarrassant quand, ce qui au départ était un projet de développement communautaire, en vient, une fois terminé, à constituer un appui pour une autorité locale statutaire. L'objet de tout soutien financier doit donc être, non pas une aide directe au gouvernement local mais bien un appui au gouvernement central pour améliorer la qualité de son administration gouvernementale locale.

47. Aucune objection de cet ordre ne peut être opposée à l'assistance technique. Une des formes d'aide les plus fructueuses de la part des autorités locales des pays développés consisterait, avec l'accord préalable des gouvernements africains, à mettre les connaissances et l'expérience de leurs fonctionnaires à la disposition directe des autorités locales en Afrique

48. On laisse entendre à ce propos qu'une très bonne forme d'aide, exempte de prévention politique, comporte l'envoi de chercheurs et de techniciens, c'est-à-dire de conseillers pratiques. Cependant le problème de la recherche pure à long terme est actuellement sujet à caution. Un besoin plus pressant est celui d'enregistrer le plus de données possibles, numériques et autres, d'extraire les renseignements valables qui sont emmagasinés dans le cerveau de tous ceux qui sont bien informés, de les collationner et de mettre sur papier tout ce qui relève de la solution des problèmes posés. Pour ceux qui

doivent prendre des décisions, l'information la plus valable est la plus précise; la moins vraisemblable est celle qui repose sur une conjecture. Sous quelque titre dont on pare ce travail - effort de recherches ou autre - c'est celui qui se prête le mieux à l'emploi de techniciens étrangers et à l'envoi de fonds de l'extérieur.

49. En ce qui concerne les conseillers, l'existence d'un système d'administration établi, ordonné et qui fonctionne sans à-coup, ayant acquis suffisamment de force vive pour compenser les conflits politiques est une condition préalable essentielle. Seule une telle forme d'administration peut absorber un conseil d'expert et le mettre en oeuvre convenablement. Là où le système de l'administration est instable et mal organisé, les conseils se gaspillent en pure perte. Dans les derniers cas, l'aide du type OPEX peut être utile, principalement dans le cadre d'une agence centrale responsable de l'assistance aux autorités locales d'une manière générale.
50. L'aide externe peut être envisagée utilement au titre des rubriques de ce mémoire, sous les réserves signalées. C'est ainsi, par exemple, que la consolidation des petites unités par le changement des frontières administratives est une question naturellement brûlante et les chercheurs étrangers, impartiaux par nature, peuvent le réaliser plus facilement que les inspecteurs nationaux qui sont, eux, taxés par principe de partialité, même s'ils en sont totalement dénués. Pour mettre en lumière les alternatives permettant de définir la meilleure forme de relations entre les autorités locales d'une

part et avec les agences centrales de l'autre, l'expérience des autres pays est très profitable et peut être fournie par le canal de l'aide externe. De même on peut se renseigner auprès de différents pays étrangers sur leur régime du personnel pour les autorités locales, particulièrement celui du Bureau de la Commission locale. Construire et équiper des Ecoles et des Instituts de formation est une autre manière très valable de fournir une aide externe. Une précaution s'impose : il n'est pas facile d'équiper de tels Instituts de formation de l'extérieur car il est essentiel de mettre la formation en route et de la développer à partir de la forme d'administration en honneur dans le passé. Cette objection ne tiendrait pas si l'administration du gouvernement local était une science exacte.

51. L'aide financière s'applique aux dépenses du gouvernement local dans les meilleures conditions possibles par le canal des institutions de prêts du gouvernement central, ce qui d'ailleurs sera nécessaire au point de départ. A titre auxiliaire, on citera l'aide dans la mise au point de règlements ayant trait à la bonne administration de ces instituts. De même, l'aide peut se trouver réalisée par l'organisation d'institutions de crédit, et l'offre aux fonctionnaires de participer dans d'autres pays à la visite de telles institutions.
52. L'aide externe n'a probablement qu'un petit rôle à jouer dans le secteur des dépenses périodiques et des revenus des autorités locales mais elle peut indirectement avoir une très grande importance en appuyant des études sur les

sources actuelles et éventuelles de fonds, l'allocation de l'autorité nécessaire pour percevoir des impôts et des sommes perçues entre les échelons gouvernementaux, les méthodes de recouvrement et l'usage des aides financières. En ce qui concerne l'administration financière, principalement les surveillances et les contrôles nécessaires pour prévenir un mauvais emploi des fonds locaux, l'échange d'information entre pays peut être particulièrement bienfaisant. Un juste équilibre doit être trouvé entre un système assez lâche pour être sans valeur et un système assez serré pour annihiler toute initiative locale.

53. On peut également faire beaucoup en définissant la manière dont un ministère ou un département du gouvernement local doit mener ses relations avec les autres ministères ou départements et avec les autorités locales.
54. Enfin il faut examiner le statut propre du gouvernement local. On a maintenant assez d'expérience du gouvernement local en Afrique pour permettre, si les cadres et l'argent sont disponibles, de fournir un statut modèle, qui, s'il n'est pas applicable à tous les pays, pourrait l'être à diverses régions d'un même pays.
55. Les instruments de l'aide internationale sont l'argent, les hommes, et l'équipement, qui peuvent d'ailleurs être combinés de diverses manières. Comme la plupart des outils, ils peuvent être mal utilisés. L'argent ne peut être mis en oeuvre à moins qu'il n'y ait quelqu'un de suffisamment qualifié pour le dépenser à bon escient. L'équipement aussi ne sert à rien s'il n'y

a personne pour l'entretenir. Les conseillers sont inutiles s'il n'est personne pour comprendre leurs conseils. La description du problème de l'aide internationale ne peut se ramener au fait de pouvoir donner une réponse connue d'avance à une question rabâchée ou à celui de trouver le rapport qui existe entre le tout et les parties. Avec les forces d'union et de désunion constantes et l'opposition existant à chaque échelon en Afrique, ni les frontières d'un Etat ni les frontières des régions qui la composent ne sont encore assez stables pour que quiconque puisse être sûr quant au système d'administration du gouvernement local qui sera à la longue le meilleur. Ces précautions montrent que pour être valable, l'aide doit être administrée avec discernement et en tenant compte des priorités. La théorie suivant laquelle toute aide présente de la valeur, celle de laquelle on veut faire une brèche au moyen de salves tirées au hasard mène au gaspillage si elle est justifiée ... et qui sait si elle l'est?

56. Que faut-il donc? La première exigence est qu'il faudrait diagnostiquer d'une manière rationnelle ce dont on a besoin et ce qui est le meilleur en accord avec les pays qui donnent et qui reçoivent. Les conférences régionales et les séminaires ont un intérêt car ils aident à étendre l'information et à créer la compréhension mutuelle. Un état-major dirigeant est nécessaire à la fois dans les pays qui donnent et dans ceux qui reçoivent pour établir des propositions réalistes concernant l'aide et pour en assurer une administration convenable. Dans le cadre d'un schéma aussi ferme, toute variété d'aide peut être utile, ainsi par exemple : voyages d'études, associations ... ,

pour des personnes choisies chez ceux qui bénéficient de l'aide, les conseils experts fournis par les pays qui donnent, et les experts prêts à occuper les postes du cadre (ces experts n'ont rien à voir avec les conseillers). Quelle que soit la forme que puisse prendre l'aide, on doit pouvoir en dire, tout comme de la générosité :

" ... Elle est doublement bénie.

Elle bénit et celui qui donne et celui qui reçoit."

Le cynisme avec lequel une si grosse proportion de l'aide est actuellement considérée doit avoir sa valeur.