

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



LIMITEE

E/CN.14/UAP/C.4/1
10 octobre 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

RAPPORT FINAL DU COMITE IV
PROBLEMES D'ADMINISTRATION LOCALE

RAPPORT FINAL DU COMITE IV
PROBLEMES D'ADMINISTRATION LOCALE

INTRODUCTION

1. Ce rapport se compose de deux parties. La première est consacrée aux éléments qui ont servi pour les recommandations, lesquelles forment la deuxième partie.

PREMIERE PARTIE

DEFINITIONS

2. L'expression "local Government", dans la langue anglaise désigne un système d'administration locale quasi autonome qu'on retrouve d'ailleurs dans la plupart des pays développés. En français elle peut se traduire par administration locale décentralisée.

3. Dans ce système, certains pouvoirs et devoirs du gouvernement central sont dévolus à des conseils locaux qui les exercent et les remplissent de leur propre autorité, le gouvernement central se réservant, légalement un certain droit de regard. Ce n'est pas dire que le gouvernement central et l'administration locale exercent leurs fonctions isolément, mais c'est indiquer qu'ils sont en quelque sorte complémentaires, qu'il existe entre eux un lien qui préserve de deux excès: l'autonomie locale complète d'une part, la centralisation complète d'autre part.

4. L'expression "administration locale décentralisée" ne s'applique ni aux branches locales du gouvernement central - telles que bureaux de poste locaux - ni aux états constitutifs d'une fédération, ni aux conseils ou offices créés par la voie législative tels que le conseil des Ponts et Chaussées par exemple.

5. Les principales caractéristiques de ce système sont les suivantes: premièrement, la cellule locale doit être constituée d'un conseil représentatif et d'un exécutif; deuxièmement, les dimensions de l'administration locale, pour l'étendue géographique et pour le volume de la population, doivent être déterminés de manière à réaliser un équilibre

raisonnable: l'administration locale doit être suffisamment petite pour avoir un contact direct avec la population et suffisamment grande pour disposer des ressources administratives, techniques et financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions. On peut combiner ces éléments de multiples manières compte tenu de l'histoire et des traditions du pays considéré, du niveau général de l'éducation, de l'état des communications etc...

6. On emploie par commodité les expressions "administration locale" et "autorités locales" dans le présent rapport, étant entendu qu'elles correspondent exactement à la définition du paragraphe et ne désignent aucun système national déterminé.

HISTORIQUE

7. Toute collectivité qui se forme, se crée certains modes d'organisation et impose un certain ordre afin de se protéger à la fois contre les immixtions extérieures et les troubles internes. Cependant, dans une grande partie de l'Afrique, il existe une situation particulière du fait que les puissances coloniales ont surimposé à ces formes traditionnelles, leurs propres idées de l'organisation et qu'il en est résulté un amalgame de méthodes indigènes et de méthodes importées.

8. L'influence coloniale a rendu les différentes collectivités, essentiellement tribales, moins exclusives et fait naître le sentiment de l'utilité d'une société plus large. L'idée de développement est ensuite venue se greffer aux premières conceptions qui avaient surtout en vue de faire respecter la loi, l'ordre public.

9. C'est dans ces circonstances que l'administration locale fut instaurée en Afrique, dans la plupart des cas il y a 20 ou 25 ans; depuis elle n'a cessé de gagner du terrain sur le plan intellectuel et sur le plan politique bien qu'elle rencontre encore dans la population qu'une faveur sporadique et mitigée.

10. Le Cycle d'étude est invité à résoudre la question de savoir si l'expérience de l'administration locale en Afrique depuis 25 ans a été

telle qu'elle justifie la poursuite d'efforts en vue de la renforcer et de la développer. L'expérience des pays développés dans ce domaine peut-elle servir aux nouveaux pays africains? Le Comité pense que oui, les principes fondamentaux de l'administration locale étant d'application universelle bien que l'on puisse introduire de nombreuses variantes dans la pratique. Ces principes, outre les arguments libéraux bien connus, sont notamment fondés sur les facultés latentes qui existent actuellement en Afrique pour promouvoir l'unité nationale et le développement économique.

DEUXIEME PARTIE

RECOMMANDATIONS

11. Compte tenu de ces principes, le comité estime que les problèmes d'administration locale suivants doivent faire l'objet d'un examen immédiat de la part des organismes nationaux et internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux :

- 1) Education du public
- 2) Formation du personnel
- 3) Finances

Il existe d'autres problèmes, mais ceux-ci sont, de l'avis du Comité, les plus importants pour le moment. On trouvera ci-après quelques observations sur chacun d'eux.

EDUCATION DU PUBLIC

12. Il est nécessaire de distinguer entre l'administration locale telle qu'elle est définie ici et tous les autres organes locaux, comme par exemple les autorités tribales ou indigènes. Chaque pays doit ensuite réaffirmer les principes de l'administration locale dans son cadre national propre de manière que cette administration locale soit considérée comme une institution vraiment nationale et non plus comme une méthode importée de l'étranger. Il s'ensuit que cette refonte doit tenir compte des conditions propres à chaque pays et non représenter comme un exposé doctrinal bâti sur de larges emprunts à des auteurs étrangers : à cette condition seulement elle présentera un certain attrait pour les hommes politiques sans lesquels rien ne peut être réalisé. Pour qu'elle puisse seconder le gouvernement, l'autorité locale doit s'attacher à resserrer ses relations avec le public de manière à le mettre au courant de ses travaux journaliers et à lui faire connaître ses devoirs envers l'autorité locale et les devoirs de l'autorité locale envers lui. Il ne faut naturellement négliger ni les contacts que les conseillers doivent entretenir avec leurs électeurs afin d'atteindre le même but, ni les encouragements à donner au public pour qu'il assiste aux réunions du conseil.

Le comité recommande donc :

AUGMENTATION DU PERSONNEL

13. (1) L'autorité locale n'est pas uniquement composée des conseillers élus; les fonctionnaires chefs de services en sont aussi une partie essentielle; il faut leur donner une sécurité suffisante dans leur emploi pour qu'ils puissent donner au conseil des avis sincères, au risque d'être mal accueillis, sans pour autant craindre de perdre leur situation. A condition que conseillers et fonctionnaires comprennent leur rôle respectif et qu'ils se respectent mutuellement, et à condition que l'autorité locale soit suffisamment importante pour offrir une carrière complète au personnel le plus qualifié, il serait avantageux que le conseil puisse recruter lui-même son propre personnel. Toutefois, ces conditions ne s'appliquent pas encore à la plupart des pays africains. L'écart est si grand entre la demande en fonctionnaires qualifiés et l'offre que le marché est trop peu équilibré pour avoir une fonction régulatrice. Dans ces conditions, certains abus se sont produits et la plupart des gouvernements ont été obligés d'intervenir dans le recrutement et l'affectation du personnel, de déterminer les traitements et conditions de travail dans l'administration locale afin qu'ils puissent être comparables aux barèmes appliqués dans les services de l'administration centrale. Cette intervention du gouvernement central ne découle pas du désir de renforcer ce contrôle; elle résulte généralement d'une requête du personnel de l'administration locale. Au cours des dernières années, dans les pays d'expression anglaise, on utilise de plus en plus les services d'une commission de la fonction publique locale. Nous recommandons que des études soient faites sur la manière dont ces commissions sont constituées, sur leurs méthodes de travail et que des comparaisons soient établies avec le système plus centralisé qui est adopté dans les pays d'expression française.

- (2) La formation du personnel, avant ou après l'engagement, est de la plus grande importance et il faut qu'elle incombe au gouvernement central. Le Comité recommande que, pour les prochaines années, la formation soit aussi pratique que possible et qu'elle soit en rapport avec les conditions actuelles de travail. Le Comité recommande en outre qu'on continue à envoyer à l'étranger les fonctionnaires supérieurs de l'administration locale, afin qu'ils y reçoivent une formation en cours d'emploi car il est encore très difficile de pouvoir leur donner une telle formation dans les pays africains. Il va de soi que cette formation à l'étranger doit être donnée dans des pays où les conditions de travail sont comparables ou aussi voisines que possible de celles du pays d'envoi.

FINANCE

14. La responsabilité financière est intimement liée à la responsabilité administrative. Quand nous parlons de responsabilité administrative nous voulons dire qu'une autorité locale doit être plus qu'un service dépendant du gouvernement central. Il conviendrait qu'il ait capacité et pouvoir de percevoir des recettes pour son propre compte. Les impôts locaux d'un genre ou d'un autre qui existent actuellement dans la plupart des pays nouveaux ne peuvent guère être développés car ils ne sont pas établis d'après une évaluation de la capacité contributive des individus. Il est donc essentiel que le gouvernement central fasse l'inventaire de la matière imposable du pays et qu'il procède à une redistribution de ces sources de revenu en tenant compte des obligations des autorités locales.

15. Nous reconnaissons que l'impôt local a des incidences sur l'ensemble du système fiscal du pays; c'est pourquoi nous recommandons que toutes les formes importantes d'impôts locaux, anciennes ou nouvelles soient soumises à l'approbation du parlement central. Il serait peut être nécessaire en outre que le parlement fixe une limite supérieure au taux de l'impôt qui peut être perçu par l'autorité locale.

16. Le Comité recommande également des études portant sur le champ d'application et les méthodes de perception des impôts locaux et des autres ressources financières, par exemple celles des caisses d'épargne locales, utilisables par les autorités locales.

17. Comme il est rare que les impôts locaux soient suffisants pour couvrir les besoins des autorités locales, une aide du gouvernement central est presque inévitable. Le Comité recommande que l'aide financière du centre soit accordée suivant un système et une formule convenus de façon que les autorités locales puissent préparer leurs prévisions budgétaires avec certitude. Le Comité recommande en outre de prévoir dans les subventions du pouvoir central une partie destinée à amener les parties défavorisées du pays à un niveau moyen car si on ne commence pas par accorder de telles subventions de caractère compensatoire, toutes les autres formes d'aide financière auront pour effet d'élargir le fossé entre les régions naturellement plus favorisées et les régions naturellement désavantagées.

ASSISTANCE TECHNIQUE

18. Dans les domaines indiqués ci-dessus et dans d'autres aussi, les autorités centrales et locales de chaque pays africain pourraient tirer profit de l'expérience acquise par d'autres ainsi que des conseils d'experts d'autres continents. C'est pour cette raison que le Comité tient à appeler l'attention sur les possibilités offertes par les Nations Unies et la Commission économique pour l'Afrique, par les institutions spécialisées et par l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux lorsqu'il s'agit d'organiser des cycles d'étude sur des sujets relatifs au Gouvernement local, de mettre à la disposition des autorités locales des experts chargés de fonctions consultatives ou de direction, d'octroyer des bourses à des fonctionnaires de l'administration locale et d'organiser des cours locaux de formation à l'attention des conseillers et du personnel.

Le Comité recommande d'exploiter ces possibilités dans toute la mesure du possible en veillant à ce que l'aide apportée aux autorités locales fasse, à l'échelon national, l'objet d'une coordination en liaison avec les associations d'autorités locales existantes.