

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49204



Distr.
LII ITEE

E/CN.14/UAP/30/Add.1
8 mai 1964

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'études sur les services centraux
mis à la disposition des autorités locales
Zaria, 29 juin - 10 juillet 1964

SERVICES CENTRAUX MIS A LA DISPOSITION DES AUTORITES LOCALES

Document établi par un consultant

PRINCIPALES DIFFERENCES ENTRE L'ADMINISTRATION LOCALE
DES PAYS AFRICAINS FRANCOPHONES ET CELLE DES
PAYS ANGLOPHONES

1. Dans le chapitre premier du document principal on a indiqué la différence existant entre les systèmes d'administration locale d'origine française et d'origine anglaise. L'expression "local government" n'a pas d'équivalent en français; on la rend par "administration locale décentralisée". De même, la traduction littérale du mot français "déconcentration", appliquée à l'administration locale, ne veut rien dire en anglais. La différence de vocabulaire ne facilite pas l'échange d'idées entre Africains francophones et Africains anglophones.
2. En matière d'administration générale, l'Angleterre distingue nettement le gouvernement central qui s'exerce par l'intermédiaire des ministères et "l'administration locale décentralisée" indépendante des ministères. Une ligne horizontale les sépare. La France, au contraire, a des administrateurs généraux, les préfets, en poste en dehors de la capitale, par l'intermédiaire desquels l'autorité du gouvernement central se fait directement sentir dans tous le pays. La ligne qui sépare cette forme d'administration locale (déconcentration) et la décentralisation (local government) n'est pas horizontale, mais véritable : leur champ d'action est le même.
3. Le préfet a un double rôle : il est à la fois l'agent du gouvernement et l'agent d'exécution du conseil décentralisé élu par le département. A l'échelon inférieur, le maire, président du conseil municipal élu, a aussi un double rôle : il devient, pour l'exercice de certaines fonctions comme le maintien de l'ordre public, un fonctionnaire qui reçoit ses instructions du préfet et non du conseil municipal. Le rôle qui l'emporte sur l'autre est différent dans les deux cas : le préfet est avant tout le représentant du gouvernement alors que le maire est avant tout le représentant du conseil municipal. Quoi qu'il en soit, le chevauchement des deux rôles assure à l'Etat un appareil administratif qui fonctionne en toutes circonstances et en tous lieux, car il y a toujours quelqu'un pour combler les lacunes et corriger les erreurs.

4. Il y a également une importante différence dans l'attribution des pouvoirs d'exécution de l'administration locale. Dans le système britannique, c'est le conseil qui a le pouvoir exécutif, c'est-à-dire qu'il est chargé de faire appliquer ses propres décisions. Les fonctionnaires dépendent donc de lui. Mais on a toujours dit que s'il faut être plusieurs pour délibérer, un seul suffit pour exécuter; les rapports entre le conseil et les fonctionnaires dans le système britannique ont évolué d'une manière tout à fait satisfaisante, mais ils sont compliqués et difficiles à décrire. Dans l'administration française, le pouvoir exécutif du conseil municipal est exercé par le maire. C'est lui qui nomme et qui dirige les fonctionnaires municipaux, ce qui supprime toute nécessité de relations spéciales entre eux et les membres du conseil qui n'ont de rapports qu'avec le maire à qui ils doivent soumettre toutes les questions concernant l'exercice du pouvoir exécutif. En outre, il est plus facile à l'Etat d'agir sur la conduite des affaires par l'intermédiaire du préfet, qui peut s'adresser officiellement au maire, qu'en traitant officiellement avec le conseil municipal.

5. L'application en Afrique de ces deux conceptions a donné lieu à une préférence pour l'une ou l'autre forme, qui est entachée de partialité et qui empêche de juger sainement de l'intérêt qu'elles présentent en Afrique. Ainsi, les fonctions de préfet sont acceptées sans réserve dans les pays francophones parce qu'elles existent aussi en France. Celles de commissaire de province, qui sont analogues, sont tenues en suspicion dans les pays anglophones parce qu'elles n'existent pas en Angleterre. De même, le pouvoir exécutif est exercé par le maire dans les pays francophones et par le conseil municipal dans les pays anglophones qui, de ce fait, se sont trouvés devant la tâche écrasante d'établir très rapidement des relations de travail entre des conseillers inexpérimentés et des fonctionnaires insuffisamment préparés.

6. Dans l'ensemble, les pays anglophones semblent avoir une conception plus nette de l'administration locale. Ils la considèrent comme un droit légitime de toute communauté et ils l'encouragent, allant même parfois jusqu'à l'imposer. Ils donnent une formation spéciale aux fonctionnaires locaux

et la plupart du temps aux conseillers. Ils maintiennent la division horizontale entre gouvernement local et gouvernement central, mais en essayant de la faire remonter par la création, à l'échelon régional ou provincial, de nouveaux conseils dotés de pouvoirs "décentralisés". On constate en même temps une tendance à établir une ligne verticale d'autorité dans tout le pays grâce à des agents du parti politique au pouvoir; dans certains cas, cette hiérarchie politique détient des pouvoirs sans avoir de responsabilité car elle est extérieure à l'administration.

7. Cela ne veut pas dire que les pays francophones font fi de l'administration locale. Ils la considèrent plutôt comme un privilège que comme un droit. Assurés de la permanence de l'administration grâce à l'existence des préfets, ils ne sont pas obligés d'étendre l'administration locale à tout le pays et ne voient donc pas la nécessité de s'en occuper activement. Quand une localité remplit certaines conditions elle peut être "érigée en commune", selon l'expression consacrée, et élire un conseil municipal doté de pouvoirs "décentralisés", tout en continuant à être administrée directement par des fonctionnaires de l'administration centrale, et tout le monde y trouve son compte. On ne songe pas à tracer une ligne de séparation horizontale entre administration centrale et locale car le système repose sur une longue tradition d'interdépendance de l'administration "déconcentrée" et de l'administration "décentralisée". D'une certaine manière, le concept d'association s'applique mieux à l'administration locale de type français qu'à l'administration de type anglais. L'influence des partis politiques se fait aussi sentir dans l'administration locale, mais elle s'insère davantage dans la structure normale. Ainsi, à Tunis, les préfets sont choisis parmi des membres du Néo-Destour. Ajoutons qu'en République Arabe Unie les membres élus des conseils, à tous les échelons, sont au préalable élus à l'Union socialiste arabe.

8. Ceci dit, les services centraux mis à la disposition des autorités locales sont à peu de choses près les mêmes dans les deux cas, sauf peut être en ce qui concerne la formation. Une formation spécial à l'administration locale est la caractéristique des pays anglophones, alors que dans les pays

francophones, tout comme en France d'ailleurs, elle est assurée par les
grands conseils municipaux ou est inexistante.