

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49303

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/17
10 juin 1964

FRANCAIS
Original : ANGLAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

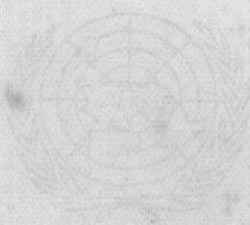
ADMINISTRATION LOCALE : RAPPORT DU VOYAGE D'ETUDE
EN
YOUGOSLAVIE ET EN INDE
(Novembre - décembre 1963)

TABLE DES MATIERES

		<u>Pages</u>
PREMIERE PARTIE	INTRODUCTION	1 - 7
PARTIE II	UNITE DE BASE DE L'ADMINISTRATION LOCALE	8 - 31
PARTIE III	CONTROLE, ASSISTANCE ET SURVEILLANCE	32 - 45
PARTIE IV	PERSONNEL	46 - 53
PARTIE V	CONCLUSIONS	54 - 56
PARTIE VI	RESUME DES RECOMMANDATIONS	57 - 61



UNITED NATIONS
 ECONOMIC AND SOCIAL
 COUNCIL
 COMMISSION FOR THE
 DEVELOPMENT OF AFRICA
 1964-1965
 17/19/1964



UNITED NATIONS
 ECONOMIC AND SOCIAL
 COUNCIL
 COMMISSION FOR THE
 DEVELOPMENT OF AFRICA
 1964-1965
 17/19/1964

COMMISSION FOR THE DEVELOPMENT OF AFRICA

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL REPORT FOR THE YEAR 1964

REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL
 (November - December 1964)

TABLE OF CONTENTS

PAGE

1 - 1
 2 - 2
 3 - 3
 4 - 4
 5 - 5
 6 - 6
 7 - 7

INTRODUCTION
 THE YEAR OF THE AFRICAN CONTINENT
 ECONOMIC AND FINANCIAL REPORT FOR THE YEAR 1964
 CONCLUSIONS
 RECOMMENDATIONS

PART I
 PART II
 PART III
 PART IV
 PART V
 PART VI

I. INTRODUCTION

1.1. A la fin de 1963, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique a organisé en Yougoslavie et en Inde un voyage pour l'étude de l'administration locale, à l'intention de fonctionnaires des cadres supérieurs des pays membres de la Commission. Il faisait suite à une recommandation d'un groupe de travail des Nations Unies sur la décentralisation du développement national et local (Genève 1961), selon laquelle "des tournées d'études devraient être organisées pour permettre à de hauts fonctionnaires des ministères chargés de l'administration locale de visiter les collectivités locales de pays d'autres régions qui ont une vaste expérience de la décentralisation des services techniques". Le projet a été ultérieurement adopté par la Commission économique pour l'Afrique, à sa cinquième session, et inscrit à son Programme de travail et priorités (E/CN.14/230/Corr.3) sous le numéro 51-15. Par la suite, les Gouvernements yougoslave et indien ont accepté d'établir un programme et d'offrir certaines facilités aux participants à la tournée d'étude projetée.

1.2. Dans les lettres d'invitation envoyées aux gouvernements africains il était stipulé que la Tournée d'étude était organisée à l'intention de "hauts fonctionnaires du grade de secrétaire-général ou d'un grade équivalent chargés de l'organisation ou de la direction de l'appareil administratif local dans leur pays". Chaque gouvernement était prié "de bien vouloir présenter un ou plusieurs candidats dont les titres correspondent approximativement aux indications qui précèdent et dont l'activité présente ou future soit telle que les intéressés et leurs gouvernements puissent tirer de la Tournée le meilleur parti possible".

1.3. Trente-et-un gouvernements membres de la Commission ont répondu à la lettre et les fonctionnaires suivants ont été choisis et ont participé à la Tournée d'études :

- | | | | |
|----|-------------------------|------------|--|
| 1. | Ato Assefa Gabre-Mariam | (Ethiopie) | - Vice-Minister,
Ministry of the Interior |
| 2. | M. J.B.C. Wilkinson | (Nigéria) | - Permanent Secretary,
Ministry of Local
Government, Enugu |

3. M. W.J. Mbekeani (Nyassaland) - Honorary Adviser to the Minister for Local Government
4. M. Amir Tarmum (Somalie) - Deputy Chief, Department for Administrative Organization and Elected Bodies, Ministry of the Interior
5. M. Suleiman Wagiealla (Soudan) - Deputy Under-Secretary, Ministry of Local Government
6. M. F.K. Burengelo (Tanganyika) - Permanent Secretary, Ministry of Local Government
7. M. E.M.S. Kate (Ouganda) - Acting Under-Secretary, Ministry of Local Government
8. M. Ibrahim Mohammed Osman (RAU) - General Director for Planning and Research, Ministry of Local Government.

Pendant toute la durée de la Tournée d'étude le groupe a été accompagné par le Conseiller régional en administration locale attaché au Siège de la CEA.

1.4. A l'exception du participant de la RAU qui s'est joint au groupe au Caire, tous les participants se sont réunis au Siège de la CEA vers la fin du mois d'octobre pour être mis au courant du projet. Ils ont quitté Addis-Abéba le 2 novembre et sont arrivés dans l'après-midi du lendemain à Belgrade où ils ont été reçus par le Secrétaire général de la Conférence permanente des villes de Yougoslavie et le Secrétaire du comité de cette même organisation chargé des relations internationales. Le programme des études et des discussions a été établi par la Conférence permanente, en consultation avec le conseiller régional.

1.5. Avant que le groupe commence ses travaux, M. Antun Vratuša, Sous-secrétaire d'Etat et Chef de cabinet du Président de l'Assemblée populaire fédérale a fait un exposé sur l'évolution, la structure et les principes de l'administration locale autonome dans son pays et sur les pouvoirs que lui donne la nouvelle Constitution yougoslave de 1963. Les participants ont passé quatre jours à Belgrade pour étudier le système administratif et la décentralisation en Yougoslavie avec des fonctionnaires supérieurs et des conseillers de divers départements fédéraux, notamment du Secrétariat fédéral au budget et à l'administration, du Secrétariat fédéral aux finances, de l'Institut fédéral de planification économique, du Secrétariat fédéral à la santé publique et à la protection sociale.

1.6. Après cette prise de contact dans la capitale, le groupe s'est rendu à Zrenjanin, à quelque soixante-dix kilomètres au nord de Belgrade, pour aborder l'étude de la commune, unité de base politique et socio-économique de l'administration décentralisée. Pendant son séjour à Zrenjanin, le groupe a eu des échanges de vues avec des représentants des conseils ouvriers, des fonctionnaires des syndicats, des fonctionnaires et des membres d'une coopérative agricole, les membres du conseil d'une école primaire, des représentants des communautés locales et des chefs locaux du parti. Le groupe s'est ensuite rendu à Zagreb pour étudier les communes urbaines et le fonctionnement de l'assemblée communale, laquelle coordonne certaines des activités des communes. De Zagreb, le groupe est allé à Rijeka sur la côte adriatique, pour poursuivre son étude de la constitution, de la structure, de l'organisation et des fonctions des communes et de certains des problèmes qui se posent aux communes sous-développées; il a également suivi les activités d'un district, circonscription qui se situe entre la commune et la république. A Ljubljana, capitale de la Slovénie, le groupe a étudié les institutions au niveau de la république et a eu des échanges de vues avec des membres de l'Assemblée et du Conseil exécutif de la République. Là encore, il a eu des entretiens intéressants avec des fonctionnaires supérieurs et des représentants de l'Alliance socialiste des travailleurs. Le groupe a cherché à dégager de ces entretiens le rôle du parti politique et les relations qu'il a avec les organes locaux et les organisations bénévoles. Avant de quitter la Yougoslavie, le groupe est retourné à Belgrade pour de derniers entretiens avec des représentants du Conseil exécutif fédéral, de l'Institut fédéral d'administration publique et de la Conférence permanente des villes de Yougoslavie. Tous ces entretiens se sont déroulés de la manière suivante : après un exposé du fonctionnaire supérieur, président ou secrétaire sur l'historique et les travaux de service ou de l'organisme, divers aspects de son influence sur l'administration locale autonome ont fait l'objet d'un examen approfondi.

1.7. Grâce aux dispositions prises par les autorités yougoslaves pour le logement et les déplacements, les participants ont pu étudier le fonctionnement de plusieurs conseils communaux et autres organes d'administration locale dans différentes parties du pays. Les participants ont parcouru plus de 1.600 kilomètres par la route, par chemin de fer et en avion.

1.8. Le groupe a quitté Belgrade par avion le 16 novembre et est arrivé à Delhi dans la matinée du lendemain. Des fonctionnaires du Ministère du développement communautaire et de la coopération (Ministry of Community Development and Co-operation) les attendaient à l'aéroport.

1.9. Le programme de la Tournée d'étude a débuté en Inde, comme en Yougoslavie, par un séjour dans la capitale au cours duquel les participants ont été documentés sur l'administration locale. Ils ont eu des entretiens avec le chef de la Commission du Plan, le directeur de l'institut indien d'administration publique, le commissaire aux castes et tribus, (Commissioner for Scheduled Castes and Tribes) et le ministre lui-même, M. S.K. Dey, en qui on voit le "père" du système des gouvernements de village (Panchayati Raj). Le groupe a également rencontré des fonctionnaires supérieurs d'autres ministères s'occupant de décentralisation et, à l'hôtel de ville, il a eu des entretiens avec l'adjoint au maire et le directeur de la société municipale (Municipal Corporation) de Delhi.

1.10. Le 21 novembre, le groupe a quitté Delhi pour un voyage dans trois Etats (Rajasthan, Maharashtra et Andhra Pradesh) qui ont chacun un système de gouvernement de village très caractéristique. Dans chacun de ces Etats, le groupe a eu des entretiens avec les présidents, les membres et les fonctionnaires des trois niveaux principaux de l'administration locale en Inde, à savoir les Village Panchayat (Conseils villageois élus et représentant de 1.500 à 2.500 personnes), les Panchayat Samitis (Conseils d'îlot dirigeant chacun une centaine de villages comptant en moyenne une population totale de 66.000 personnes) et les Zila Parishads qui sont des conseils de district. La population d'un district varie de 1,2 à 1,5 millions d'habitants.

1.11. A la fin de son séjour au Rajasthan, le groupe a eu un dernier entretien à Jaipur avec le premier secrétaire et le commissaire au développement; à Bombay, il a terminé sa visite du Maharashtra par des entretiens avec le vice-ministre du développement rural et des fonctionnaires supérieurs du Gouvernement de cet Etat; à Hyderabad, il a eu des entretiens séparés avec le premier ministre et avec le premier secrétaire de l'Andhra Pradesh et il a été magnifiquement reçu par le Gouverneur.

1.12. Tout au long de la tournée d'étude, que ce soit en Yougoslavie ou en Inde, le groupe a visité de nombreuses institutions de formation et s'est beaucoup intéressé à l'aspect relatif à la formation du programme de développement de chacun des deux pays.

1.13. De retour à Delhi, le 3 décembre, le groupe a visité le centre de formation de l'Etat à Nilokherk dans le Pendjab et a eu un nouvel entretien, long et fructueux, avec M. Dey, qui l'a aimablement invité chez lui.

1.14. Le groupe a quitté l'Inde le 6 décembre pour rentrer à Addis-Abéba.

1.15. En Yougoslavie et en Inde, la population et toutes les autorités ont réservé aux participants un accueil des plus cordiaux. Partout on s'est efforcé d'aider le groupe à comprendre le système d'administration publique et les principes à la base de l'évolution sociale et politique dans le pays.

Partout, les participants ont obtenu les renseignements qu'ils demandaient et, à leurs nombreuses questions, on a répondu franchement et complètement.

1.16. Le groupe tient à exprimer sa gratitude aux Gouvernements yougoslave et indien pour les dispositions prises, ainsi qu'à tous ceux, fonctionnaires ou non, qui ont contribué à rendre son séjour dans chaque pays si utile et si agréable. Il est particulièrement reconnaissant à MM. Vratuša, Sakic et Milic de la Conférence permanente des villes de Yougoslavie et à M. S.K. Dey, ministre fédéral du développement et de la coopération communautaire, à son secrétaire, M. S. Chakravarti et à MM. K.P. Misra et S. Sharma, sous-secrétaires à ce ministère.

1.17. La tournée d'étude a permis aux participants de se faire une idée très nette des principes de la décentralisation et de leur application dans deux pays qui tout en étant différents l'un de l'autre à de nombreux points de vue, ont cependant en commun d'avoir récemment accédé à l'indépendance et d'être des nations en voie de développement consacrant toute leur énergie à élever en peu de temps le niveau de vie de leurs populations. Cependant, alors que la Yougoslavie a dû en 1945 partir pratiquement de rien, ses institutions, ses traditions et son économie ayant été bouleversées par la guerre et les troubles politiques qu'elle a engendrés, l'Inde, après son indépendance, a pu préserver bon nombre de ses traditions et tout en optant

pour des méthodes et une optique nouvelles se servir des assises administratives que lui avait laissées intactes l'ancienne puissance impériale. Naturellement, tout ce qui est applicable en Yougoslavie ou en Inde ne l'est pas nécessairement en Afrique. C'est pourquoi, dans le présent rapport, le groupe d'étude s'est borné à traiter surtout des aspects de la décentralisation en Yougoslavie et en Inde qui, dans le cadre des programmes de développement, pourraient être adaptés aux conditions de l'Afrique. Pour ne pas allonger inutilement son rapport, le groupe d'étude n'a pas décrit en détail les caractéristiques de l'administration locale autonome en Yougoslavie et en Inde, à moins qu'elles ne se rattachent à son sujet d'étude ou aux conditions africaines. Les lecteurs qui s'intéressent particulièrement aux systèmes de décentralisation adoptés par la Yougoslavie ou l'Inde trouveront un bref exposé de ces deux systèmes dans la publication de l'Organisation des Nations Unies intitulée "Decentralization for National and Local Development" (ST/TAO/M 19, pages 165 à 170 et 226 à 239).

1.18. Le groupe n'a pas retenu ce qui, dans les systèmes yougoslave ou indien, ne semble pas bon, pas plus d'ailleurs qu'il ne s'est arrêté à décrire les problèmes des deux pays, à moins que la solution donnée à un problème ne puisse s'appliquer à l'Afrique. Le groupe s'est plutôt attaché à étudier soigneusement ce qui, dans les systèmes des deux pays fonctionne bien, quels sont les résultats positifs et si ces résultats sont solides et durables et si les éléments du système auquel ils sont dus sont applicables aux pays africains.

1.19. Le corps du rapport est divisé en trois parties principales. La première traite de la recherche d'une unité socio-économique de base pour l'administration locale et étudie les expériences de la Yougoslavie et de l'Inde dans la recherche de zones viables par leur dimension et leurs moyens et disposant de ressources suffisantes pour assurer leur développement économique et social, tout en étant suffisamment petites pour que les habitants aient conscience d'une communauté d'intérêts lorsqu'ils chercheront à répondre à leurs besoins collectifs. La deuxième partie du rapport traite de l'assistance (y compris l'assistance financière) que reçoivent les collectivités locales de l'administration centrale en Yougoslavie et en Inde,

notamment des types, de la valeur pratique et de l'efficacité de cette assistance et de la mesure dans laquelle les expériences nouvelles et concluantes peuvent être adaptées aux pays africains; elle traite également de l'inspection et du contrôle des organes de l'administration locale et, notamment, du rapport qu'il peut y avoir entre inspection et contrôle, d'une part et assistance et orientation administratives d'autre part. La troisième partie porte sur la gestion et la formation du personnel, traite des expériences de la Yougoslavie et de l'Inde dans l'établissement de relations fructueuses entre fonctionnaires et élus de l'administration locale et cherche à dégager ceux des résultats de ces expériences que l'on pourrait appliquer ou adapter aux conditions africaines. A ces trois parties s'ajoutent de brèves conclusions et un résumé des recommandations et suggestions du groupe.

1.20. Il convient de souligner que l'expérience que possédait au départ la majorité des participants venait de l'exercice de leurs fonctions dans un système d'administration locale qui, à l'un ou l'autre moment, avait été calqué sur le système britannique. Les participants n'ignorent pas qu'il s'agit là d'un élément de nature à diminuer à leurs yeux les possibilités d'appliquer certaines des conclusions et des recommandations s'adressant à tous les pays africains. Néanmoins, il semble que les principes généraux sur lesquels ces recommandations s'appuient sont valables, dans une certaine mesure, pour tous les pays africains, si on veut que l'administration locale africaine joue véritablement un rôle dans l'évolution politique, sociale et économique. C'est compte tenu de ces considérations que les participants se sont efforcés de donner à leurs recommandations une base aussi large que possible.

1.21. Abstraction faite des modifications de forme nécessaires et de l'addition de quelques données, les diverses parties du rapport sont présentées sous leur forme originale, telles qu'elles ont été approuvées, après discussion à Addis-Abéba, par l'ensemble des participants (à l'exception du participant du Nyassaland). Il s'ensuit que certains sujets sont traités d'une manière plus approfondie que d'autres et que certains ne sont qu'à peine abordés. On pense, néanmoins, qu'en dépit de ce manque d'homogénéité, le présent rapport contient des directives utiles pour tous ceux qui ont mission d'instaurer ou d'améliorer le système d'administration locale de leur pays, ou s'efforcent de l'adapter aux conditions actuelles.

II. UNITÉ DE BASE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

La commune, unité de base de l'administration locale autonome en Yougoslavie

2.1. On peut dire que la Yougoslavie est un Etat à parti unique qui cependant n'a pas d'administration centralisée comme c'est le cas dans les autres pays de même régime politique. Dans le cadre du système social et économique, la Yougoslavie a donné à l'administration locale toute latitude pour l'élaboration de sa politique et de ses plans et pour leur mise en oeuvre. Néanmoins, le parti exerce, de l'extérieur, une grande influence sur les activités des institutions autonomes et, en fait, c'est par l'organisation du parti que les politiques adoptées à l'échelon national parviennent à l'échelon communal.

2.2. Lorsque, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la Yougoslavie retrouva son indépendance, on vit s'y établir un gouvernement communiste fortement centralisateur sur le plan politique et administratif. Les Yougoslaves s'accordent à dire que cette période initiale de socialisme d'Etat a été une étape nécessaire de la reconstruction du pays. Cependant, dès que l'économie fut établie sur des assises plus solides par suite de la nationalisation de toutes les ressources naturelles, des industries, des banques, du commerce, etc., de la planification au niveau du pays et de la socialisation des entreprises productives, la voie était faite pour la décentralisation. Les mesures prises par la suite revinrent en fait à l'instauration d'un nouveau système social offrant aux travailleurs la possibilité de participer d'une manière aussi directe que possible aux affaires publiques. La décentralisation devint synonyme d'une démocratisation aux éléments complexes et de plus en plus généralisée et d'une politique visant à limiter l'action de l'Etat aux seules fonctions qui ne peuvent être exercées que par des organismes centraux.

2.3. Dans l'administration, c'est en 1948 que furent prises les premières mesures visant à réduire le nombre des services fédéraux par le transfert de certaines de leurs attributions aux républiques. Cette décentralisation fut étendue en 1952 lorsque certaines attributions des républiques furent transférées aux districts. Cette même année on se rendit compte qu'il fallait

permettre aux producteurs d'être représentés au sein des organismes locaux; c'est alors que le "Conseil des producteurs" fut institué au niveau du district. Quant aux communes, elles continuèrent à être presque entièrement subordonnées aux districts. En 1955, un nouveau pas important fut fait lorsque les attributions des districts furent en majeure partie dévolues aux communes et que les conseils de producteurs furent établis également au niveau de la commune.

2.4. La commune, devenue unité de base de l'administration locale autonome en Yougoslavie, n'est pas une notion entièrement nouvelle dans ce pays. L'histoire nous enseigne que durant les longues périodes d'occupation étrangère les collectivités locales ont toujours eu un rôle politique à remplir. Petit à petit, elles s'érigèrent en organisations permanentes chargées de résister à la domination étrangère et fondées sur les liens de parenté, les activités collectives et, souvent, la vie en communauté. Pendant la deuxième guerre mondiale, c'est de ces communautés locales que naquirent les comités populaires de libération qui devinrent l'âme de la résistance à l'occupation allemande.

2.5. En 1947, il y avait 7.866 communes issues des communautés locales, mais en 1955 on n'en comptait plus que 1.479. Les années suivantes, la tendance s'est poursuivie. Il s'agissait de créer des communes plus étendues et plus puissantes des points de vue économique, politique et culturel, et en mesure d'assumer des fonctions plus complexes dans l'organisation du développement économique et social. En 1963, le nombre des communes se trouvait réduit à 581 et celui des districts était ramené de 340 à 40. On s'accorde à dire que grâce aux mesures prises au cours des cinq ou six dernières années, la division politique et territoriale du pays est devenue relativement stable. A l'heure actuelle, la commune compte en moyenne 32.673 habitants et a une superficie de 440 km², alors que le district a une population moyenne de 474.584 habitants et une superficie de 6.391 km². Les communes ont été constituées de manière que chacune possède une zone industrielle ou une unité économique et sociale bien développée qui soit un centre autour duquel s'étende une zone rurale, et qu'elle forme ainsi une

unité socio-économique. Outre l'assemblée et les services administratifs de la commune, des organes autonomes fonctionnent au niveau de la commune, notamment les conseils ouvriers et les organes sociaux autonomes s'occupant des écoles, de la santé publique, de la protection sociale et des coopératives rurales. Chacun de ces organes assume, dans son propre domaine, les fonctions que la loi lui a assignées; il s'administre librement, encaisse et distribue ses revenus propres, est chargé d'établir son règlement intérieur et de veiller à la bonne utilisation du personnel et doit déterminer le tarif des services fournis. L'assemblée communale n'a pas le droit d'intervenir sur le plan administratif, dans les activités de ces organes mais elle joue son rôle de coordination par sa collaboration, ses conseils et ses directives. Le rôle de la commune consiste surtout à fonder les intérêts et à grouper les ressources de tous les organes autonomes.

2.6. Ainsi, pour les habitants la commune est devenue l'unité politico-territoriale et socio-économique de base dans les limites de laquelle ces habitants trouvent à répondre à la plus grande partie de leurs besoins, comme producteurs et comme consommateurs. La commune est conçue comme une unité économique intégrée qui est capable d'entreprendre même de grands projets économiques et sociaux, mais dont la superficie et la population ne sont pas de nature à empêcher l'établissement de relations étroites et directes entre les habitants, les entreprises auto-gérées et l'organe principal de la commune, c'est-à-dire l'assemblée communale et ses services administratifs.

2.7. L'Assemblée communale comprend deux chambres : le conseil communal et le conseil des collectivités ouvrières. Le conseil communal est élu au suffrage universel par la population locale et au scrutin direct et secret. Le conseil des collectivités ouvrières est une innovation instituée par la Constitution de 1963. Auparavant, nous l'avons vu, il existait un conseil des producteurs, élu par tous les travailleurs des entreprises économiques et productives. Le nouveau conseil des collectivités ouvrières, lui, est élu par l'ensemble des travailleurs. Participent aux élections, outre les travailleurs des entreprises économiques, ceux des secteurs de l'enseignement, de la culture,

de la protection sociale, de la santé publique et des autres institutions et organisations. Par conséquent, toute la population active, de toutes les sphères de la vie sociale, est représentée au conseil des collectivités ouvrières de l'assemblée communale (et indirectement aux assemblées des districts, des républiques et de la fédération). Les deux conseils sont égaux en droit et, en général, ils comptent un nombre égal de membres. En principe, ils délibèrent et prennent leurs décisions en séance commune. Ils sont élus pour quatre ans.

Le district

2.8. Le district est une association de communes; ses attributions correspondent aux pouvoirs qui lui sont délégués par la république et aux fonctions qui lui sont confiées par les communes dans des questions d'intérêt commun. Le district ne coiffe pas les communes et, hiérarchiquement, ne leur est pas supérieur. Il n'est pas habilité à leur donner des ordres; il est un organe groupant les communes, qui a pour objet de les aider à satisfaire leurs besoins communs, à utiliser rationnellement leurs cadres et leurs ressources et à créer des organes et des services communs lorsqu'ils se justifient, notamment par une plus grande efficacité. Le district dispose de fonds dont les sources sont fixées par la loi. En outre, chaque fois que les communes lui assignent certaines fonctions elles doivent lui procurer les fonds nécessaires.

2.9. Au début, le district et la ville étaient les unités les plus importantes de l'administration locale, les communes étant trop petites et économiquement trop faibles pour remplir un rôle important. Cependant, depuis 1955, la politique visant à faire de la commune l'unité de base de l'administration locale s'est imposée et est appliquée. C'est pourquoi l'organisation de la commune a été élargie d'une manière à englober des services qui jusque là étaient organisés au niveau du district ou même à un niveau plus élevé, notamment la police, la statistique, l'urbanisme, etc. Les organes du district ont donc tendance à devenir de plus en plus des organes de coordination et d'assistance technique.

L'administration locale en Inde

2.10. L'expression Panchayati Raj désigne le système actuel d'administration locale rurale autonome dont les éléments ont, pour la plupart, été mis en place à partir de 1959. Qu'il s'agisse de ses objectifs, de sa portée ou de sa structure, le Panchayati Raj ne ressemble à aucun des systèmes d'administration locale essayés dans le passé; il est le résultat d'une refonte administrative offrant d'immenses possibilités de progrès. Il cherche à transformer radicalement l'appareil administratif centralisé et bureaucratique que l'Inde a hérité des Britanniques.

2.11. Il n'est pas nécessaire de faire ici l'historique des Panchayat et autres organes d'administration locale. On sait que dans l'Inde ancienne il existait déjà des assemblées de villages et des Panchayat. De temps à autre, on essayait timidement d'élargir les bases de ces organes, mais sans grands résultats, la population ne participant jamais effectivement à la gestion de ses propres affaires. Ce n'est qu'avec l'élaboration du deuxième Plan quinquennal qu'on s'est rendu compte de la nécessité impérieuse d'assurer une plus grande participation de la population à l'ensemble du programme de développement et cela à tous les échelons de l'administration, à partir du village. Le Plan stipulait notamment que les Village Panchayat devaient être systématiquement reliés aux organisations populaires à un niveau supérieur et que, progressivement, suivant un plan fixé à l'avance, des organes démocratiques devaient finir par assumer toute la charge de l'administration et du développement du district ou de la subdivision, à l'exception éventuellement de l'ordre public, de la justice et de certaines fonctions relevant de l'administration fiscale.

En 1958, le groupe d'étude dirigé par Shri Balwantray G. Mehta et chargé d'examiner les progrès du développement communautaire en Inde en 1957, déclarait dans son rapport que tant que le Gouvernement indien n'aurait pas trouvé une formule et mis en place une institution représentative et démocratique capable de susciter l'intérêt local et d'assurer le contrôle nécessaire pour que les dépenses répondent aux besoins et aux vœux de la population, n'aurait pas attribué à cette institution des pouvoirs suffisants et ne lui allouerait pas des crédits appropriés, il ne pourra jamais s'appuyer sur l'intérêt des populations locales ni les amener à prendre des initiatives en vue du développement.

2.12. Le groupe d'étude a recommandé la création, dans les zones rurales, d'une institution unique, représentative et nettement démocratique et pouvant se charger de toutes les activités liées au développement. Si elle était un jour créée, cette institution devrait faire l'objet d'une loi; ses membres devraient être élus; elle devrait avoir des attributions très étendues et disposer des services administratifs et de ressources suffisantes. Elle devrait avoir le droit de commettre des erreurs et d'apprendre en se trompant, mais elle devrait aussi recevoir des conseils qui l'aideraient à ne pas commettre d'erreurs. Somme toute, elle devrait être l'expression de la volonté populaire en matière de développement local.

2.13. Le groupe d'étude a esquissé, pour les zones rurales, un système d'administration locale à trois échelons, avec le Village Panchayat à la base, le Panchayat Samiti au milieu, c'est-à-dire au niveau de l'îlot, et le Zila Parishad au niveau du district. Il a recommandé que la composition de ces organes soit telle qu'il existe entre eux des rapports étroits et qu'ils soient chargés non seulement de l'administration locale mais aussi de la planification et du développement. Les recommandations du groupe d'étude ont été acceptées par le Conseil national du développement (National Development Council) et la mise en œuvre de cette politique, inaugurée en 1959, est maintenant presque terminée. La structure du Panchayati Raj qui en est résultée est la suivante :

L'administration locale se fait maintenant à trois échelons, le village, l'îlot et le district, pour lesquels on a établi une hiérarchie et des liens organiques. Dans de nombreux Etats il y a en outre le Gram Sabha qui est l'assemblée de tous les habitants adultes du village. Le Gram Sabha est chargé d'examiner le budget annuel, le rapport de l'administration et les travaux de développement à entreprendre dans la zone de son ressort. Un groupe d'étude qui a récemment étudié le fonctionnement du Gram Sabha a suggéré, en vue d'assurer l'établissement d'une "démocratie active", que l'on assigne au Gram Sabha dans le Panchayati Raj un rôle plus important que celui qu'il remplit actuellement.

Le Village Panchayat est un organe institué par la loi, qui comprend un ou plusieurs villages, et a, en moyenne, une population de 1.500 à 2.500 habitants et une superficie de 15,5 km² environ. Ses membres, dont le nombre

varie de 5 à 31, 15 en moyenne, sont élus au scrutin secret par l'ensemble de la population adulte du village. Dans la plupart des Etats, des sièges sont réservés aux femmes et aux représentants des castes et tribus protégées (Scheduled castes and scheduled tribes). A la tête des Panchayat se trouve un Président, élu au sein du Panchayat, ou directement par l'ensemble de la population du village. Le mandat de ces organes varie entre trois et cinq ans. La presque totalité des zones rurales de l'Inde est divisée en Panchayat dont le nombre s'élève à 203.049.

Au-dessus du Village Panchayat se trouve le Panchayat Samiti. En règle générale, sa juridiction correspond à celle de l'îlot de développement communautaire dont le nombre est actuellement de 5.149. L'îlot comprend en moyenne une centaine de villages, a une population de 66.000 habitants et une superficie de quelque 647 Km². Dans tous les Etats sauf deux, les Panchayat Samiti sont des organes élus au suffrage indirect. Ils sont formés des présidents (Sarpanches) de tous les Panchayat de leur circonscription, des représentants de la zone au Parlement de l'Union et au Parlement de l'Etat (sans droit de vote) et de quelques membres cooptés représentant les femmes, les castes et tribus protégées et certains intérêts spéciaux (comme les banques et les sociétés coopératives). Le mandat des Panchayat Samiti couvre la même période que celui des Panchayat. Dans un Etat, le Maharashtra, les membres du conseil de district (Zila Parishad) qui sont élus directement au sein des divisions de l'îlot sont, de droit, membres de leur Panchayat Samiti.

A l'échelon supérieur du Panchayat Raj, on trouve le Zila Parishad dont la juridiction couvre en général un district. Comme c'est le cas pour les Panchayat Samiti, les membres des Zila Parishad sont en général élus au suffrage indirect puisqu'ils sont formés des présidents des Panchayat Samiti et des représentants locaux au Parlement de l'Union et au Parlement de l'Etat. Des sièges sont également réservés à des membres cooptés, lesquels représentent les femmes, les castes et tribus protégées et certains intérêts tels que les banques et sociétés coopératives et les personnes s'occupant du développement rural.

2.14. Les nouvelles institutions rurales sont des unités autonomes d'administration locale chargées des services municipaux tout en étant les instruments du développement économique et social. Il en a été tenu compte lorsqu'on a fixé les attributions des institutions aux divers échelons. Le Village Panchayat doit notamment s'occuper de l'eau potable, des égouts, des routes, de l'éclairage public, des services d'hygiène et de protection sociale et de la culture, participer à l'élaboration des programmes de production du village et des plans de développement agricole et aussi exécuter les travaux de développement dans le village.

2.15. Le Conseil d'îlot doit surtout s'occuper de développement, mais ses attributions comprennent également les fonctions habituelles de l'administration locale en matière notamment d'enseignement et de santé publique, d'assainissement, de routes et de petits travaux d'irrigation. Il prépare et exécute les travaux de développement ayant trait à l'agriculture, à la conservation du sol, à l'élevage, à l'approvisionnement en eau, à l'artisanat rural et aux coopératives. Sauf à Madras, les Panchayat relèvent du Conseil d'îlot dont ils font partie et leurs budgets sont soumis à son approbation.

2.16. C'est dans la constitution et les attributions des divers Conseils de district qu'on relève les plus grandes différences. Dans certains Etats, le Zila Parishad est un organe consultatif en même temps qu'un organe de coordination. Dans d'autres Etats, il est chargé de certaines fonctions d'exécution relatives à l'enseignement secondaire, aux routes et à la santé publique ainsi qu'à l'octroi de subventions. Là où le Zila Parishad n'a pas de fonctions d'exécution, on peut dire que le système des Panchayati Raj ne fonctionne réellement qu'à un seul niveau.

2.17. Les ressources des institutions rurales proviennent des impôts, des patentes et des redevances, des contributions bénévoles et des subventions officielles de l'Etat. Bien que ces institutions soient habilitées à lever divers impôts elles usent très peu de ce pouvoir et, dans la pratique, près de 70 pour 100 de leurs revenus sont constitués par des subventions.

Recherche d'une unité primaire de planification ayant la superficie et l'importance voulues

2.18. Comme on l'a vu plus haut, on a réorganisé les communes yougoslaves en 1955 et réduit leur nombre à moins d'un quart du chiffre original, afin d'en faire des unités économiques plus fortes et capables d'assumer de plus lourdes responsabilités. Cette réorganisation a été poursuivie et, actuellement, on ne compte plus que 581 communes, soit moins de la moitié du chiffre de 1955. En Inde, les Village Panchayat étaient également trop petits pour devenir l'unité politique de base et l'unité primaire de planification même si, avec leurs liens de voisinage, leurs besoins identiques, la communauté de leurs intérêts et leur sens des obligations réciproques, ils devaient en théorie, sembler aptes à remplir ce rôle. On est arrivé à la conclusion que c'était l'îlot avec sa population moyenne de 66.000 habitants et sa superficie d'environ 647 km² qui se prêtait le mieux à devenir une unité de base durable dans le District pour la mise en oeuvre du programme de développement. Auparavant, pour presque toutes les questions, l'unité administrative avait été le District, lequel couvre une superficie variant entre 7.800 et 10.400 km² environ. Ces chiffres sont une moyenne et, naturellement, on note des différences énormes de superficie, selon la situation géographique ou selon les anciennes limites territoriales ou les anciennes limites administratives des districts. Par conséquent, on trouve au niveau de l'îlot, des Panchayat Samiti comptant 150.000 habitants et d'autres moins de 15.000, alors que la population des Zila Parishad varie entre 60.000 et 3 millions d'habitants. Ainsi, le Zila Parishad d'Aurangabad, dans le Maharashtra, visité par le groupe, a une population de 1,5 million d'habitants, se réunit une fois par trimestre, compte 64 membres et a un budget de 15,5 millions de roupies. Le Président cherche à garder le contact avec les conseils d'îlot en organisant des réunions mensuelles des présidents de ces Conseils et en faisant des tournées. Le Conseil d'îlot de Silled, dans le Maharashtra, visité également par le groupe, est un des plus grands Panchayat Samiti; il couvre une superficie de 1.515 km² et compte une population de 142.673 habitants, ce qui représente 94 personnes par km², soit un peu moins que la moyenne pour ce type d'unité en Inde. Le chiffre correspondant de la commune moyenne en Yougoslavie est d'environ 74 personnes par km².

2.19. Dans la plupart des pays africains, la densité de la population est de beaucoup inférieure à celle que l'on trouve en Inde ou en Yougoslavie et la majorité de la population vit dans des villages ou est nomade. Comme partout les besoins sont grands, les demandes nombreuses et les ressources limitées et comme en outre il faut déterminer des priorités, il s'agit de savoir quelle unité d'administration locale permet le mieux d'accroître la production et d'atteindre les objectifs du programme de développement du pays. Quant à l'unité primaire de planification, il s'agit, avant de la déterminer, d'évaluer les ressources tant techniques que financières dont on dispose à chaque échelon. Il va de soi que moins il y aura d'échelons ou de niveaux, moins il y aura de difficultés à résoudre ce problème. Un système d'administration locale à trois échelons convient très bien dans un pays à forte densité de population comme l'Inde, mais ne se justifierait guère en Afrique où il serait trop compliqué et trop coûteux.

Trois échelons, c'est trop, et si les conseils de l'échelon inférieur sont subordonnés à ceux de l'échelon supérieur, l'intérêt des membres du premier diminuera rapidement.

2.20. La leçon fondamentale à retenir de l'expérience de la Yougoslavie et de l'Inde est que la population qui bénéficie des programmes de développement doit pouvoir participer activement à leur élaboration et à leur exécution. C'est pourquoi le système à un ou au maximum à deux échelons convient le mieux là où la population est peu nombreuse. Dans ce cas, on donne à l'unité primaire le plus d'attributions possibles au détriment de l'échelon supérieur. On évite ainsi le morcellement des services, le gaspillage des maigres ressources financières, l'éparpillement du personnel formé, le chevauchement des services et les lenteurs administratives. Il semble que tous les pays africains doivent, à l'instar de la Yougoslavie et de l'Inde, rechercher l'unité de base politique et socio-économique la mieux adaptée à leurs besoins, qui ne soit ni si grande ni si lourde qu'elle soit inaccessible à la population qu'elle doit servir, mais qui soit cependant suffisamment grande pour assurer la mise en oeuvre de son propre plan de développement et contribuer réellement à celle du plan national. En Afrique, l'unité devrait donc couvrir une superficie plus grande que celle de la commune

Yougoslave et le Panchayat Samiti (Conseil d'îlot) en Inde. Par ailleurs, il faut tenir compte des différences énormes entre pays africains, qui sont dues à la situation géographique, aux moyens de communication et même à la pluviosité, car certaines zones sont parfois isolées ou inaccessibles pendant des mois sans interruption. En outre, il convient de noter que la pénurie de ressources financières et de personnel qualifié est souvent aiguë, surtout pendant les premières années d'indépendance lorsque la sauvegarde de cette indépendance nouvellement acquise et de l'unité du pays est souvent la préoccupation dominante. Pourtant, un jour ou l'autre, il faudra bien passer à la décentralisation de l'administration; même si la centralisation doit durer aussi longtemps que le navire ne naviguera pas en eaux calmes, les travaux de recherche, d'expérimentation et de préparation en vue de la décentralisation devraient être entrepris dès maintenant. Dès maintenant aussi, il faudrait s'occuper de la formation du personnel.

Zones rurales et zones urbaines

2.21. L'une des constatations les plus intéressantes du groupe d'étude en Yougoslavie est la disparition presque totale de la distinction entre zones rurales et zones urbaines. L'administration locale ne fait guère de différence entre les deux.

En principe, la commune est une zone urbaine d'habitation et les zones rurales limitrophes qui y sont rattachées par les liens économiques. Par exemple, une des communes visitées par le groupe à Zagreb (Medvescak) est composée en partie d'îlots d'immeubles et en partie de quartiers résidentiels s'étendant jusqu'aux collines avoisinantes. Aux fins de l'administration locale, on a fusionné ville et campagne, ce qui fait qu'aujourd'hui, il n'existe plus que des communes, qui constituent les unités politiques et économiques de base, et des districts, qui sont des groupes de communes. Naturellement, cela n'empêche pas que des dispositions spéciales soient prises pour les grandes villes. A Zagreb, neuf communes suburbaines faisant partie de la ville ont renoncé à certains des droits de l'assemblée communale; elles continuent cependant à prendre part à la recherche de la solution aux problèmes qui les touchent particulièrement. L'assemblée communale s'occupe notamment de la coordination des transports, de l'urbanisme, de

l'enseignement supérieur, de la planification industrielle et des services publics. Les fonds nécessaires à ses travaux sont fournis par les communes elles-mêmes. La contribution de chaque commune est calculée en fonction de ses revenus estimés et du tarif des services fournis.

2.22. Le Gouvernement yougoslave a aussi appliqué avec détermination une politique de décentralisation industrielle, d'implantation des industries loin des villes, dans les zones rurales, ce qui a donné lieu à un mouvement de désurbanisation. Pourvu qu'elle soit appliquée par les gouvernements africains avec prévoyance et détermination, la décentralisation industrielle est fortement à conseiller; en outre, elle pourrait bien contribuer à faire échec à l'exode rural lequel conduit inévitablement dans les villes au surpeuplement, au chômage et à la délinquance.

2.23. Cette dernière recommandation mise à part, il ne semble guère possible de supprimer très rapidement la distinction entre ville et campagne dans l'administration locale en Afrique. La meilleure solution serait de constituer des comités mixtes comprenant des membres de l'assemblée communale et des conseils des zones rurales avoisinantes - comme en Inde.

Attributions de l'administration locale dans la planification et le développement de l'économie

2.24. L'unité de base de l'administration locale doit être habilitée à remplir des fonctions nombreuses et variées dans les domaines social et économique et ne doit pas avoir à exercer les seules fonctions traditionnellement assumées par les services de l'administration centralisée. En Yougoslavie et en Inde, l'unité de base de l'administration locale fait partie intégrante du mécanisme du développement et remplit un rôle positif et actif dans la planification et l'exécution des projets de développement.

La commune yougoslave est chargée de la planification et de l'exécution de programmes de construction de logements, de certains services publics tels l'adduction d'eau, les égouts, la voirie, les transports publics, l'enseignement primaire et secondaire, la création d'institutions culturelles telles des écoles de musique et de dessin, des bibliothèques, des centres d'éducation

des adultes, des hôpitaux, des cliniques, des centres d'hygiène et dispensaires, de l'éducation physique, des sports et des loisirs. Mais, en fait, le rôle primordial de la commune est le développement économique de la zone sous sa juridiction. Sa première tâche consiste à préparer la voie à l'industrialisation en assurant la fourniture d'énergie et d'eau et les services communaux et en créant les conditions capables d'attirer la main-d'oeuvre, notamment en construisant des appartements, des centres médicaux et des centres de formation générale et technique. On cherche à ce que l'organisation de chaque commune tienne compte, dès le début, de son degré de progrès économique, de ses ressources latentes et de l'orientation et des perspectives générales de son développement futur.

2.25. Comme en Yougoslavie les entreprises économiques sont indépendantes et assurent leur propre gestion par l'entremise des conseils des travailleurs, la commune ne s'en occupe pas et ne leur impose pas de décision sauf en cas de mauvaise gestion flagrante. Le plan économique de la commune vise à aider les entreprises économiques à atteindre leurs objectifs et à utiliser leurs ressources le plus rationnellement possible; il détermine la répartition et la structure des investissements de la commune en tenant compte des fonds disponibles et des divers types d'utilisation. Il vise également à garantir les prêts que les entreprises économiques de la commune peuvent éventuellement demander à la banque et à aider ces entreprises si elles se trouvent momentanément en difficulté. Il sert de lien entre les plans des diverses organisations économiques et les institutions s'occupant des services publics.

2.26. En Inde, l'importance du rôle de l'administration locale dans le développement économique a été pleinement reconnue dès la mise en route du deuxième plan quinquennal. Comme on l'a dit, un des traits les plus saillants du nouveau système des Panchayati Raj est que des attributions très étendues ont été données aux îlots dans le domaine de l'agriculture. C'est ainsi que les îlots sont chargés de la sélection et de la répartition des semences et des engrais, du perfectionnement de façons culturales, de la constitution de fonds agricoles locaux grâce à l'aide financière du Gouvernement et des banques coopératives, des petits travaux d'irrigation, de l'amélioration du bétail, de la volaille, etc.

Ils sont également chargés de la planification des petites industries et de l'artisanat dans les zones rurales; les coopératives se développent parallèlement pour participer à l'expansion de l'économie.

2.27. De ce qui précède il découle qu'en Yougoslavie et en Inde les unités de base de l'administration locale sont conçues pour être des facteurs de progrès social et économique. En Afrique, l'administration locale doit, on ne saurait assez le souligner, remplir un rôle similaire dans le domaine économique en plus de son rôle traditionnel dans l'organisation des services sociaux et administratifs. Par conséquent, le groupe recommande vivement que, lors de leur établissement, les **unités** d'administration locale soient dotées d'attributions étendues et précises en matière de développement économique, pour ce qui est non seulement des plans nationaux d'ensemble mais aussi de leurs propres plans dans tous les cas où la situation financière le permet. En outre, les droits et obligations de toute unité quelle que soit sa sphère d'activité, qu'il s'agisse du fonctionnement normal des services ou du développement, doivent être déterminés de manière telle que toute contestation soit impossible.

Attribution de sources indépendantes de revenus

2.28. Certains pays africains ont tendance à donner aux organes de l'administration locale des attributions étendues et variées mais des ressources financières si modiques qu'il leur est pratiquement impossible de remplir leurs tâches. Par ailleurs, à moins d'une refonte de la structure politique, sociale et économique des pays africains, il ne semble pas qu'il soit possible d'introduire dans l'administration locale africaine le système de financement en vigueur dans les communes yougoslaves. Comme en Yougoslavie l'Etat exerce un contrôle presque absolu sur l'ensemble de l'économie, on peut attribuer aux communes des revenus importants et divers. Certaines des sources leur sont réservées exclusivement et d'autres vont aux communes, aux districts, aux républiques et au gouvernement fédéral. Les sources de revenus réservées exclusivement aux communes sont variées et nombreuses et comprennent des impôts sur les revenus personnels des agriculteurs, artisans, etc., des impôts complémentaires sur les revenus personnels des personnes actives, la taxe communale sur le chiffre d'affaires des commerces de détail,

les contributions sur le revenu des entreprises commerciales, la taxe successorale, la taxe sur l'utilisation de la main-d'oeuvre rémunérée et toute autre taxe faisant l'objet de règlements communaux. Les communes sont, en effet, habilitées à prélever des taxes nouvelles et à se procurer des sources supplémentaires de revenus. Ce système doit pouvoir être adapté à l'administration locale africaine, à condition que les gouvernements s'entourent de garanties et fixent des limites aux pouvoirs des communes en vue d'assurer que la charge fiscale soit répartie équitablement.

2.29. Quant au système indien, il n'accorde pas aux unités de l'administration locale une indépendance financière aussi grande, mais les conditions diffèrent d'un Etat à l'autre. Les sources de revenus de l'administration locale indienne comprennent cependant certaines taxes et redevances qui ne sont pas habituelles ailleurs; ainsi, on pourrait envisager pour l'administration locale africaine certaines des sources suivantes de revenus :

- 1) Impôt sur la propriété bâtie
- 2) Taxe professionnelle
- 3) Taxe sur les mutations de propriété
- 4) Taxe sur les véhicules
- 5) Taxe sur les superficies agricoles
- 6) Taxe sur les pèlerins
- 7) Taxe sur les foires, fêtes et spectacles
- 8) Taxe sur les installations sanitaires
- 9) Taxe sur les raccordements à l'égout
- 10) Taxe sur l'éclairage
- 11) Droit de passage en bac
- 12) Taxe sur les raccordements au réseau de distribution d'eau
- 13) Taxe sur les coupes de bois
- 14) Taxe sur les ventes de bétail
- 15) Octroi
- 16) Taxe foncière
- 17) Taxe sur les cultures marchandes
- 18) Taxe sur la pêche
- 19) Taxe sur les terres cultivables laissées en friche

- 20) Taxe sur la main-d'oeuvre
- 21) Supplément à la taxe sur les spectacles
- 22) Taxe sur les ventes de denrées
- 23) Redevance sur le passage du bétail (abreuvoirs)
- 24) Redevance sur les ventes et achats de cultures marchandes dans le village
- 25) Redevance sur l'enregistrement des animaux amenés au marché
- 26) Redevance sur les marchandises mises en vente sur les marchés
- 27) Redevance sur le stationnement des chariots
- 28) Redevance sur le stationnement des autobus
- 29) Patente pour la collecte des cuirs et peaux
- 30) Patente pour l'ouverture pour débits de thé, restaurants, etc.
- 31) Redevance sur les autorisations de construction d'immeubles
- 32) Redevance pour l'utilisation des abattoirs
- 33) Patente pour les courtiers, les représentants à la commission, etc.
- 34) Redevance sur l'immatriculation des véhicules
- 35) Redevance pour la délivrance de patentes et permis de création d'usines
- 36) Patente pour l'exploitation des salles de spectacle
- 37) Droit de péage sur les nouveaux ponts
- 38) Redevance pour le montage de constructions temporaires dans les lieux publics
- 39) Droit d'installation sur le terrain du village.

2.30. On ne saurait assez insister sur l'intérêt qu'il y a à attribuer aux unités de l'administration locale africaine des sources indépendantes de revenus suffisants; leurs revenus devraient suffire à couvrir la plus grande partie, sinon la totalité, de leurs dépenses. Seule l'autonomie financière leur permettra d'assumer l'entière responsabilité de l'exécution de leurs tâches. A défaut de cette autonomie, elles seront, en fait, considérées comme des instruments ou des agents de l'administration centrale et non comme des institutions démocratiques réellement autonomes. En Inde, l'Etat alloue aux unités de l'administration locale, sous forme de dons, des fonds suffisants pour couvrir environ 70 pour 100 de leurs dépenses. Le groupe a été d'avis que cette solution n'est pas la bonne. Les organes de l'administration locale devraient disposer de sources de revenus suffisants pour

leur permettre de couvrir au moins 75 pour 100 de leurs dépenses budgétaires et avoir les fonds nécessaires à l'exécution de projets secondaires. C'est la partie restante des dépenses qui devrait être couverte par des subventions de l'Etat.

Le gouvernement et la population

2.31. Tant en Inde qu'en Yougoslavie, l'administration locale est conçue pour être un instrument permettant à la population de participer de la manière la plus large possible à l'administration et au développement de son pays.

En Yougoslavie, il n'est fait aucune distinction entre l'administration locale décentralisée et l'administration centrale, les deux s'imbriquant l'une dans l'autre, et il n'est pas possible de dire où s'arrête le rôle de l'administration locale et où commence celui de l'administration centrale. L'administration locale ne forme en aucune manière un système indépendant, distinct de celui de l'administration centrale, pas plus qu'elle n'est un assemblage d'unités locales chargées des seules attributions qui lui sont déléguées par l'administration aux échelons supérieurs. Dans la communauté yougoslave, l'administration locale est beaucoup plus : elle est l'élément de base sur lequel reposent et duquel émanent toutes les autres institutions, dont la juridiction s'étend à un territoire plus vaste mais qui ne se situent pas à un niveau hiérarchique plus élevé, jusqu'à l'administration centrale au niveau de la Fédération. En Inde, le Panchayati Raj a également pour objectif le développement du pays avec la participation active de la population, dans le cadre d'un système de décentralisation démocratique. Le conseil de village, composé de représentants élus élabore des plans visant à favoriser l'action sanitaire, l'instruction publique et le progrès social, économique et culturel. A la base même de l'édifice démocratique se trouve le Gram Sabha, ou assemblée générale de tout le corps électoral local. On peut dire qu'il s'agit d'une forme de démocratie directe. Dans la plupart des Etats, le Gram Sabha se réunit en général deux fois par an. A la première réunion de l'année, les plans, les programmes et les devis des travaux à entreprendre par le conseil du village sont expliqués aux électeurs qui donnent leur avis; ces plans, programmes et devis sont

ensuite examinés par le conseil du village à sa réunion suivante. A la deuxième réunion du Gram Sabha, on examine dans quelle mesure les plans du conseil ont été mis en oeuvre; on explique à la population les raisons pour lesquelles les travaux ne sont pas terminés et on attire éventuellement son attention sur son manque d'intérêt et sur l'insuffisance des contributions bénévoles. On cherche ainsi à amener toute la communauté à participer activement à la réalisation des objectifs.

2.32. En Inde, pour faire comprendre à la population ce que signifie l'administration locale et pour la lui rendre plus familière, on a donné aux unités de l'administration locale créées au cours des dernières années des noms locaux d'organisations anciennes ou traditionnelles. C'est ainsi que le conseil du village a été dénommé "Panchayat" et son président élu "Sarpanch"; le conseil d'ilot a été appelé "Panchayat Samiti" et son président "Pradhan", le conseil de district s'appelle "Zila Parishad", etc. Les pays africains auraient avantage à suivre l'exemple de l'Inde pour que leurs populations, parce qu'elles en comprennent bien le sens et les objectifs, s'intéressent à l'administration locale.

2.33. A la suite des observations qu'il a pu faire en Inde et en Yougoslavie, le groupe a pensé que, dans de nombreux pays africains, la première tâche consiste à combler le fossé qui sépare la population et l'"administration". On donne de l'existence de fossé, qui le plus souvent existait avant l'indépendance, l'explication suivante : autrefois les gouvernements coloniaux étaient très loin de la population. Ce fossé faisant obstacle à tout progrès politique, social ou économique qui soit réel et important, tous les gouvernements devraient se sentir tenus de réorganiser leur administration locale de telle manière que les populations sentent qu'elles ont dans le développement du pays un rôle précis et utile à remplir. Il convient donc de donner au plus grand nombre possible d'habitants la possibilité de participer davantage à la conduite des affaires publiques dans un domaine aussi vaste que possible. Trop de prudence reculerait l'objectif au lieu de le rapprocher. Comme on l'a vu, en Yougoslavie les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale ont été appliqués avec une grande rigueur non seulement sur le plan politique mais aussi sur le plan économique

et social. Le Gouvernement yougoslave affirme que sa réussite dans ce domaine tient en grande partie à ce que la décentralisation a été généralisée et rigoureusement appliquée.

2.34. On a souligné plus haut que le transfert des pouvoirs à la population ne peut se faire du jour au lendemain par l'adoption d'une loi sur l'administration locale; il demande au contraire une longue préparation. Ce transfert des pouvoirs doit se faire par étapes et par une transformation réelle des structures politiques, sociales et économiques du pays qu'il s'agit de relier entre elles et d'équilibrer afin de susciter l'intérêt de la population et de l'orienter vers l'établissement sur ces trois plans d'une communauté nouvelle.

2.35. En Yougoslavie, le problème qui consiste à faire participer au maximum la population à l'administration, et aussi à soutenir son enthousiasme et son intérêt, a été résolu de diverses manières. D'après la nouvelle Constitution, l'homme est un producteur libre; il est le centre de l'Etat et de la société qui sont subordonnés à ses intérêts. En vertu de ce principe, la Constitution attribue un rôle de premier plan aux associations démocratiques de citoyens, et surtout à l'Alliance socialiste des travailleurs et à l'Union des communistes, qui sont considérées comme les assises du développement de la société yougoslave et les principaux supports politiques de l'autonomie locale.

2.36. L'Alliance socialiste compte de 6 à 7 millions de membres et est divisée en sections. Les membres sont libres de s'inscrire à la section de leur choix. Quant à l'Union des communistes, son action est avant tout idéologique; cette action repose sur la persuasion, ses membres ne jouissant d'aucun droit ou privilège spécial. En plus de ces deux organisations, il existe des syndicats qui s'attachent surtout à instruire leurs membres et à combattre activement dans l'administration locale l'égoïsme, la bureaucratismation et les pratiques non démocratiques. Citons encore le Mouvement de jeunesse, ouvert à tous les jeunes de 15 à 25 ans, et qui a pour principale tâche de leur donner une éducation socialiste et de les initier, en tant que membres de la future génération de citoyens, à la gestion de leurs

propres affaires. Si toutes ces organisations servent de soupape de sûreté, offrant à leurs membres comme elles le font l'occasion d'exprimer librement leur opinion sur des questions importantes, leur influence ne tend pas moins indirectement vers la centralisation. Ainsi, la coordination des politiques et, en cas de différend entre communes, l'arbitrage, ont lieu au cours d'une réunion générale de l'Alliance socialiste et de représentants des communes intéressées. L'Alliance aplanit toute inégalité qui pourrait exister entre communes; elle veille en outre à ce que les cas d'arbitrage et les actions dictées par l'égoïsme soient aussi rares que possible et à ce que chaque commune suive les voies tracées. L'unité politique de l'Etat est donc maintenue en dépit d'une forte décentralisation de la gestion et du contrôle, ce qui réduit au minimum les risques de désintégration.

En Yougoslavie, l'éducation de la grande masse dans tous les domaines d'une activité résolument sociale et politique a été minutieusement mise au point car il s'agit d'assurer la permanence du système et son évolution progressive et démocratique.

2.37. De plus, tous les pouvoirs appartiennent à la commune, à moins que la Constitution n'en dispose autrement; le district, les républiques et la fédération n'exercent que les pouvoirs que leur ont attribués la Constitution ou la loi. Pour donner accès à l'administration de la commune au plus grand nombre possible de citoyens et pour empêcher le professionnalisme ou la bureaucratie politique, on a interdit qu'une même personne soit élue ou nommée une deuxième fois à un poste important. Personne ne peut donc occuper un même poste pendant plus de quatre ans. En outre, tous les deux ans, on procède par moitié au renouvellement de chaque conseil. En dépit des dépenses qu'il implique, ce système de remplacement a l'avantage de donner une éducation politique à un nombre plus grand de personnes et d'amener régulièrement de nouveaux talents à tous les échelons de l'administration. La Constitution contient également des dispositions relatives à la révocation par les électeurs des membres des conseils qui ne donnent pas satisfaction.

2.38. La gestion par les bénéficiaires eux-mêmes des institutions d'utilité publique est une autre caractéristique du système yougoslave, qui suscite l'intérêt et l'enthousiasme de la population locale. Un pourcentage élevé de la population peut prendre part aux activités qui la concernent directement et sont d'une importance capitale pour son bien-être. Près de Belgrade, le groupe a rencontré les membres du conseil d'une école primaire. Ce conseil compte 12 membres, plus le directeur de l'école. Il se réunit tous les mois et tous les deux mois. Un tiers des membres est nommé par le conseil communal, un tiers est élu directement par les citoyens et un tiers est élu par les instituteurs. Le conseil administre l'école en appliquant les principes généraux énoncés par la Fédération et la République; il établit et administre le budget de l'école auquel la commune affecte une somme forfaitaire et il s'occupe des questions de personnel et de la nomination des nouveaux instituteurs.

Le groupe a recommandé que le principe de la gestion des institutions d'enseignement ou autres par les bénéficiaires eux-mêmes mérite d'être étudié d'une manière plus approfondie et adapté aux pays africains en voie de développement, car il a l'avantage de donner à la population une occasion de plus de participer à la direction de ses propres affaires et d'être formée en vue d'assumer des responsabilités plus grandes.

2.39. Il convient également de mentionner les réunions d'électeurs et le référendum. Les réunions d'électeurs ou réunions de l'ensemble du corps électoral constituent la forme la plus directe de la participation collective de tous les citoyens aux activités de leur conseil communal, ce qui leur permet d'influer sur ses travaux et décisions. Il s'agit de réunions politiques indépendantes ouvertes à tous les citoyens d'une zone d'habitation donnée, en vue de l'examen de toutes les questions touchant directement le développement de la commune et le mode de vie de sa population. Ces réunions d'électeurs sont convoquées soit par décision du conseil communal, soit à la demande des électeurs eux-mêmes. A ces réunions, les électeurs entendent lecture des rapports sur les activités du conseil communal, rapports qui leur sont soumis au moins une fois par an; ils examinent aussi les plans annuels de développement économique proposés pour leur zone, ainsi que les

divers postes du budget annuel. Les électeurs, à ces réunions, ont le droit de demander aux conseils ouvriers et autres organes d'administration sociale autonome de leur fournir des renseignements sur des questions d'intérêt général, notamment sur les activités des entreprises d'approvisionnement, les services de transports publics, les centres sanitaires, les écoles, etc. La deuxième voie par laquelle les citoyens peuvent exprimer directement leur opinion est le référendum, lequel peut être convoqué par décision d'une assemblée soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un cinquième des électeurs habitant le territoire de la commune. Le référendum a pour objet de permettre à la population de prendre des décisions sur des questions qui, pour elle-même et pour la zone ou la commune, sont importantes, d'approuver des décisions déjà adoptées par le conseil communal ou de faire connaître à l'avance son attitude sur des questions d'intérêt particulier ou général que le conseil a l'intention d'examiner. Le groupe a estimé que le système yougoslave et les réunions générales d'électeurs qui se tiennent en Inde et en Yougoslavie, pourraient être adaptés avec profit pour trouver place dans les systèmes africains d'administration locale.

2.40. Une des caractéristiques déjà mentionnée du système indien d'administration locale est qu'aux divers échelons de l'administration publique, des sièges sont réservés à certaines catégories de citoyens, notamment aux femmes et aux membres des castes et tribus protégées qui, sans cela, risqueraient de ne pouvoir faire entendre leur voix. Bien que la plupart des gouvernements africains se montrent peu disposés à réserver des sièges à certaines catégories de citoyens, le groupe d'étude a estimé, néanmoins, que le système indien pourrait permettre d'associer notamment à la planification économique et sociale les tribus peu évoluées, les nomades et, éventuellement, les femmes.

2.41. Si on ne prend pas les précautions nécessaires, des politiciens ou des bureaucrates depuis longtemps en fonctions et ne cherchant que leur intérêt personnel, en arrivent à concentrer les pouvoirs entre leurs mains, ce qui risque de conduire à l'incurie, à la corruption et chez la population à l'apathie ou au dégoût - et cela est vrai tant pour les régimes à parti unique que pour les régimes à partis multiples. En Yougoslavie, on a, pour

parer à ce danger, limité à quatre ans le mandat des membres de toutes les assemblées et imposé le renouvellement tous les deux ans de la moitié des sièges de chaque assemblée, ce qui fait qu'aucun représentant n'est immédiatement rééligible. En Inde, il n'existe pas encore de dispositions semblables; là, on est d'avis que le pays a grandement besoin de conseillers formés et expérimentés, surtout au stade actuel du développement, et que tout risque de professionnalisme et de corruption est écarté grâce à la vigilance des membres des partis au niveau du Panchayat et à l'inspection et au contrôle exercés en permanence par le personnel de l'administration centrale. Le groupe d'étude a estimé que le système yougoslave, qui fait échec à la bureaucratisation politique, convient mieux, sans aucun doute, que le système indien à un régime politique à parti unique. Des considérations du même ordre pourraient être valables pour les pays africains. Toutefois, le groupe a pensé que l'adoption d'un système de renouvellement partiel de tous les organes de l'administration locale assurerait la continuité de toutes les activités de ces organes. Ce système doit pouvoir contribuer à la constitution d'une élite locale, tout en empêchant celle de groupes privilégiés et en assurant le renouvellement, par voie démocratique et régulière, des organes du pouvoir à tous les échelons de l'administration.

Cooptation de parlementaires au sein des organes de l'administration publique

2.42. Une caractéristique du système indien qui, dans une certaine mesure, prête à controverse, est la présence dans les conseils d'îlots et les conseils de district des représentants locaux au parlement fédéral et aux assemblées législatives des Etats. C'est ainsi que les membres du parlement et les membres de l'assemblée législative de l'Etat représentant la circonscription dont l'îlot fait partie sont membres de droit des Panchayat Samiti, mais, en général sans droit de vote. Ils sont automatiquement invités à chaque réunion mais ne sont considérés que comme des participants chargés de donner des conseils et des avis. Quant aux conseils de district, dans deux Etats les parlementaires n'ont pas le droit de vote. Dans les autres Etats, par contre, ils jouissent de ce droit mais ne peuvent pas devenir président des comités ou autres organes des Panchayat. On a fait valoir que la cooptation

des parlementaires pouvait, en raison de leur prestige et de leur influence, créer, chez les élus des conseils locaux, un complexe d'infériorité. Quoi qu'il en soit, leur présence constitue un lien utile entre les organes locaux et l'assemblée législative de l'Etat, et permet de faire bénéficier les organes locaux d'une expérience acquise aux échelons supérieurs de l'administration démocratique. En outre, le système de la cooptation a certainement l'avantage de permettre aux parlementaires de mieux connaître l'opinion locale et par conséquent de mieux défendre au Parlement les intérêts de leurs électeurs.

2.43. Le groupe d'étude a estimé que dans l'ensemble on aurait grand avantage à adopter en Afrique le système de la cooptation des parlementaires au sein des organes de l'administration locale.

III. CONTROLE, ASSISTANCE ET SURVEILLANCE

Caractéristiques des systèmes de contrôle et de surveillance en Yougoslavie et en Inde

3.1. Pour que les autorités locales puissent se développer et fonctionner efficacement et d'une manière assez uniforme, il leur faut opérer dans un cadre fourni par l'Etat. Ce cadre fixe les limites de l'ingérence de l'Etat : contrôle, assistance et surveillance nécessaire. En Yougoslavie, la commune tire ses pouvoirs de la constitution, pouvoirs qui en font un tout indépendant dans les limites de sa compétence. Les autorités nationales ou fédérales se bornent à vérifier la continuité et la légalité des activités de la commune; elles n'ont pas le droit de vérifier si elles sont efficaces ou non. Les collectivités locales sont indépendantes dans les limites de leurs attributions et ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique des institutions supérieures d'Etat. Les organes exécutif et administratif de la commune sont responsables devant elle seule. Tout différend concernant l'illégalité de ses actions doit être porté devant un tribunal constitutionnel. La constitution résume la situation en ces termes : "Les rapports entre les institutions administratives fédérales, nationales, de district et communales ne sont pas d'ordre hiérarchique et tenant du mandat; elles sont fondées sur des droits et devoirs mutuels fixés par la loi; il s'agit d'une coopération libre et bien comprise, d'un échange de renseignements et d'une fourniture de services plutôt que de rapports régis par des droits et devoirs respectifs". C'est en vertu de ce principe que les communes et les districts considèrent les institutions gouvernementales comme des organismes d'aide qui, grâce à diverses formes d'assistance technique, leur permettent d'organiser plus efficacement leurs activités administratives. Ces instances supérieures font des recommandations et donnent des avis, mais non des ordres. Mais les institutions inférieures n'en sont pas libres pour autant d'ignorer ces recommandations. En effet, une république peut refuser de donner des garanties aux communes ou autres institutions qui négligent constamment ses conseils ou qui s'écartent de la politique nationale. C'est là un moyen de sanction efficace.

3.2. En Inde, le contrôle des autorités supérieures est plus prononcé : la police, les impôts et l'administration judiciaire relèvent de services extérieurs de l'Etat, échappant complètement à l'autorité des collectivités locales. (En Yougoslavie, même la police est sous les ordres du président de la commune et les juges des circonscriptions inférieures sont nommés et peuvent être révoqués par l'assemblée de la commune). Nous avons déjà signalé que dans certains Etats, les Panchayat Samiti (conseils d'îlots) sont les organes d'exécution du Zila Parishad (conseil de district) et contrôlent les Gram Panchayat (conseils de village). Mais dans d'autres Etats, les Zila Parishad n'ont aucun rôle d'exécution; ce sont surtout des organes consultatifs de coordination et de planification qui examinent le budget des Panchayat Samiti, fondent leurs plans et programmes et assurent la liaison avec l'Etat. Les rapports des Etats avec les autorités locales prennent les aspects généraux suivants :

- i) direction administrative générale
- ii) assistance technique
- iii) assistance dans le domaine de la gestion du personnel et de la formation
- iv) aide financière
- v) correction des erreurs, excès ou négligences auxquels les autorités locales sont sujettes en raison de leur inexpérience, de leur enthousiasme excessif ou de l'influence de factions locales.

3.3. En Inde, l'Etat exerce également son contrôle par l'intermédiaire d'une association étroite entre les fonctionnaires et les collectivités locales, jusqu'à l'échelon de l'assistant de village. Les activités de développement à tous les niveaux sont gouvernées par le principe de la responsabilité commune et du travail d'équipe. A l'échelon du district et de l'îlot, les cadres à pied d'oeuvre des ministères techniques jouent le rôle de conseillers et sont tenus d'assister aux réunions des Zila Parishad et des Panchayat Samiti. Les agents de vulgarisation d'îlots dépendent administrativement du principal agent d'exécution du Samiti (agent de développement

d'îlots) qui applique les décisions de ce dernier. Généralement, les fonctionnaires veillent à ce que les programmes et politiques des collectivités locales soient mis en oeuvre correctement; ils n'interviennent qu'en cas d'infraction à la loi. Ce pouvoir est habituellement exercé par le commissaire, le commissaire adjoint ou le "Collector" (Chef de l'administration), aux échelons supérieurs et par le "Collector" adjoint à échelon inférieur.

3.4. Le Groupe est d'avis que le système yougoslave de contrôle se limitant à celui du "respect de la loi" pourrait être adopté avec succès par les pays africains qui ont atteint un degré avancé d'administration locale. Même s'il est difficile d'appliquer ce système à la lettre, nous sommes convaincus qu'il faut remplacer immédiatement la notion d'ordres par celle de conseils et de recommandations. Dans les pays qui n'ont pas atteint un degré avancé de décentralisation, le système de contrôle, par l'intermédiaire de fonctionnaires des ministères attachés aux collectivités locales, peut être appliqué, comme en Inde, sans nuire à l'autonomie locale, bien que ce risque existe toujours. Nous estimons que les autorités locales supérieures doivent assouplir progressivement leur contrôle sur les autorités inférieures pour permettre à l'initiative et à l'assurance de celles-ci de s'épanouir. Tout contrôle des autorités supérieures doit s'exercer dans des limites bien définies et tendre surtout à aider et à guider. Il faudrait adopter en la matière le principe selon lequel les fonctionnaires des échelons supérieurs exercent leur autorité en vertu du prestige acquis par eux en qualité "d'anciens" ayant une connaissance approfondie des conditions locales ou en vertu de leur vaste expérience et des compétences techniques et administratives dont ils disposent. D'après le Groupe, les gouvernements africains doivent s'efforcer d'adapter progressivement à leurs besoins le système yougoslave fondé sur des droits et devoirs mutuels et sur une étroite collaboration. Ils doivent néanmoins se réserver la faculté de suspendre, de révoquer ou de dissoudre toute autorité locale qui abuserait de ses pouvoirs, faculté à n'exercer, est-il besoin de le dire, qu'en dernière extrémité.

Contrôle financier

3.5. En Yougoslavie, les communes ont deux sources principales de revenu : les subventions d'organismes économiques et les impôts sur les revenus des personnes; en général, les républiques et la fédération ne fournissent aucune aide financière, sauf aux communes défavorisées et en cas d'entreprise commune, comme la création d'une institution pour jeunes délinquants. La commune a pleine liberté pour déterminer son revenu et l'utiliser, à condition de s'en tenir aux sources et aux types de revenus autorisés. Le budget de la commune est approuvé par l'assemblée seule; il n'est soumis à l'approbation d'aucune instance supérieure.

3.6. En Inde, nous l'avons déjà signalé, les collectivités locales reçoivent de l'Etat des subventions qui constituent le gros de leurs revenus. Leurs pouvoirs d'imposition directe sont limités, en partie par la faible productivité de l'agriculture, en partie par la répugnance des conseillers élus à prendre des responsabilités. Le budget d'un Panchayat de village doit être approuvé par le conseil d'îlot, mais le budget de ce dernier n'est soumis au conseil de district que pour recommandations et commentaires; le conseil d'îlots n'est pas tenu de respecter les avis du conseil de district. Généralement, l'Etat n'intervient qu'en cas de mauvaise utilisation des fonds ou de non respect des priorités.

3.7. En Yougoslavie, l'inspection financière est confiée à un service spécial de comptabilité sociale créé au sein de la banque d'Etat. Ce service contrôle et vérifie la légalité des opérations financières de tous les organismes gérant des fonds sociaux. Il est directement responsable devant l'Assemblée fédérale. En Inde, chaque Etat est responsable de la comptabilité publique sur son territoire et procède une fois par an à la vérification des comptes des Panchayat de village. Toutefois, les comptes de n'importe quel organisme peuvent être vérifiés par les commissaires aux comptes fédéraux à tout moment de l'année.

3.8. Ces méthodes de contrôle budgétaire et de contrôle par l'intermédiaire des subventions, appliquées dans la plupart des pays africains et en Inde, créent un sentiment de dépendance et nuisent au développement harmonieux des collectivités locales. Le Groupe estime que celles-ci devraient être dotées de pouvoirs d'imposition leur permettant d'avoir leurs propres revenus et d'être, si elles le veulent, complètement indépendantes. Bien que l'imposition soit partout une tâche ingrate, elle est encore préférable au système des subventions. Nous sommes donc d'avis que lorsque l'Etat transfère des fonctions aux autorités locales, il devrait aussi leur transférer des pouvoirs d'imposition leur donnant le sentiment d'une responsabilité financière qui rendrait effective l'autonomie locale. L'assistance de l'Etat doit s'exercer dans le domaine de l'administration fiscale, de la comptabilité et de la vérification régulière des comptes des collectivités locales, pour vérifier non seulement la qualité des services, mais aussi les normes d'efficacité.

Prêts de développement aux collectivités locales

3.9. Dans de nombreux pays d'Afrique, la décentralisation démocratique a toujours été limitée à la dévolution aux collectivités locales de pouvoirs d'ordre essentiellement politique ou social. Ce procédé, bien que souhaitable et nécessaire, ne permet pas aux collectivités locales de participer pleinement à l'éradication du paupérisme, de la maladie et de l'analphabétisme et d'élever le niveau de vie des populations. En Yougoslavie, le processus de décentralisation démocratique a été allié avec succès à un processus de décentralisation économique, faisant de la commune un instrument de développement meilleur et plus rapide. Outre le revenu que la commune tire des subventions des entreprises économiques et des impôts individuels pour les services fournis, elle dispose d'une banque communale dont elle est actionnaire et dont elle obtient des prêts de développement. Une banque peut desservir plusieurs communes. Sa solvabilité est assurée par les entreprises économiques dont la banque s'occupe et par les communes elles-mêmes. Le conseil d'administration est nommé par les assemblées communales et par les administrateurs des entreprises opérant sur le territoire

des communes intéressées. Ces banques consentent des prêts à long terme et à faible intérêt prélevés sur leurs réserves. En outre, les communes peuvent parfois recevoir des autorités fédérales ou nationales des subventions spéciales pour les programmes de haute priorité. Ainsi le Fonds général d'investissement lance des appels d'offres pour l'octroi des crédits destinés à certaines tâches économiques. Les fonds d'investissement communaux apportent leur concours, à condition que les crédits qu'ils offrent servent à financer une partie du projet. Les crédits sont octroyés après un examen attentif des conditions économiques, des disponibilités de main-d'œuvre, etc. Comme on peut s'y attendre, le Fonds et les banques ont tendance à favoriser les projets industriels les plus urgents, par exemple la construction d'une aciérie. Cette méthode permet de planifier efficacement la production.

3.10. Nous avons vu qu'en Inde les collectivités locales sont presque entièrement tributaires des prêts des Etats pour leurs travaux de développement ou autres travaux publics. Or l'expérience a montré que les prêts sont généralement très insuffisants pour les nombreuses activités agricoles, industrielles et commerciales dont peuvent s'occuper les collectivités locales. C'est pourquoi un groupe d'études qui vient de faire une enquête sur les finances des Panchayati Raj a recommandé la création dans chaque Etat d'une société financière des Panchayati Raj chargée d'accorder aux collectivités locales des prêts pour financer les entreprises de services publics et les travaux généraux de développement. La plupart des pays africains connaissent le même problème : le Gouvernement n'a pas les moyens d'accorder aux autorités locales des prêts suffisants pour leurs travaux agricoles ou industriels. Le Groupe est donc d'avis que les pays d'Afrique pourraient s'inspirer de l'exemple des banques communales yougoslaves. L'établissement de banques de ce genre ne semble pas aussi irréalisable qu'on pourrait le croire. Le capital initial pourrait être puisé aux sources suivantes :

- a) fonds d'investissement des collectivités locales dont les limites ou l'ampleur sont fixées par l'Etat.

- b) contributions du Gouvernement
- c) réserves des organismes coopératifs, des banques agréées, des compagnies d'assurance et autres institutions financières du pays.

Planification économique

3.11. En Yougoslavie, chaque commune a son plan économique, mais il existe aussi un office central de planification nommé par le Conseil exécutif fédéral. Cet office commence par dresser un projet de plan économique pour tout le pays, plan qui donne les grandes lignes des projets à exécuter dans les cinq années qui suivront. Ce projet est alors envoyé aux différents organismes administratifs, notamment aux communes, pour observations et commentaires, puis il est finalement soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Au niveau national et communal, il existe des organismes de planification qui dressent des plans et des budgets plus détaillés dans le cadre du plan fédéral. En Inde, la procédure est analogue : la Commission de planification fédérale, présidée par le Premier ministre, est responsable non pas devant un seul ministère, mais devant le Conseil des ministres. On espère que les Panchayat de village assureront progressivement la participation des populations à la préparation des plans de production de village, qui seront groupés par les conseils d'ilot et incorporés dans leurs propres plans; le processus se répétant au niveau du Zila Parishad, le plan de production du district traduirait fidèlement les aspirations et les besoins les plus urgents des populations elles-mêmes. Malgré les difficultés et les problèmes immenses inhérents à ce système d'établissement des plans à partir de la base, l'expérience a montré amplement, en Inde et ailleurs, que les plans imposés par le gouvernement sont rarement adoptés d'emblée par la population des villages. Pour réussir, la planification locale doit conjuguer les efforts de la population à ceux des pouvoirs publics. Elle doit, tout en satisfaisant les besoins locaux, respecter les priorités nationales. Le Groupe estime que cette forme de planification économique d'ensemble où les organismes gouvernementaux collaborent étroitement avec les collectivités locales

permet de dûment tenir compte des besoins du pays tout entier et d'assurer un développement harmonieux et méthodique.

Formation

3.12. La formation est la pierre angulaire d'une décentralisation démocratique. La Yougoslavie et l'Inde ont des programmes de formation accélérée et de formation permanente à l'intention des fonctionnaires et élus des collectivités locales. Les matières enseignées visent à donner aux participants non seulement les connaissances nécessaires au bon fonctionnement des collectivités locales, mais aussi une certaine tournure d'esprit et une certaine manière de voir. En Yougoslavie, la formation relève de plusieurs institutions :

- a) L'Institut fédéral d'administration publique joue un rôle prépondérant dans le domaine de la formation, de l'information et de l'assistance technique. Bien qu'il ne participe pas directement à la formation générale, il organise des cours et des cycles d'études pour les moniteurs et instructeurs, dresse des programmes d'études et, au besoin, organise des cours spéciaux pour les fonctionnaires des cadres supérieurs. Voici quelques-unes de ces principales fonctions :
 - i) recherche orientée vers la pratique
 - ii) préparation de programmes et services consultatifs sur l'organisation des cours de formation
 - iii) formation de conférenciers en organisation et méthodes
 - iv) étude du matériel et de l'équipement. Ce service publie aussi des listes de prix et donne des conseils sur les fournitures et l'équipement de bureau ainsi que sur la construction des bâtiments administratifs.
 - v) centres de démonstration du fonctionnement des machines de bureau (il y en a huit en Yougoslavie)

- vi) bibliothèques techniques
- vii) organisation de cycles d'études et de cours sur des méthodes administratives uniformes, par exemple
- viii) publications mensuelles, notamment manuels et directives envoyés gratuitement aux collectivités locales pour aider les fonctionnaires et les élus dans l'exercice de leurs tâches. D'après ce qui nous a été dit, on aurait publié jusqu'à maintenant 112 textes sur des sujets variés : explication de règlements, directives concernant les formulaires utilisés pour les divers types de travaux administratifs
- ix) liaison avec des instituts d'administration publique étrangers.

L'Institut coiffe des écoles supérieures d'administration publique dans les principales villes de Yougoslavie, écoles qui donnent des cours de deux ans au niveau post-secondaire. Elles forment en particulier le personnel qualifié de l'administration locale décentralisée. Elles organisent également, en dehors du programme normal, des cours destinés aux fonctionnaires qui désirent étendre leurs connaissances et leur compétence. Ces cours sont très importants car le nombre d'étudiants qui les suivent est supérieur à celui des étudiants qui suivent les cours normaux.

Il existe également plusieurs écoles secondaires d'administration publique. Certaines sont accouplées à des établissements d'enseignement secondaire général ou à des établissements qui font une large place à l'économie dans leur programme.

Zagreb possède un institut supérieur d'administration publique qui donne un cours de trois ans pour les étudiants réguliers et un cours de trois ans et demi pour les autres. Environ dix matières y sont enseignées. Les étudiants diplômés deviennent secrétaires de communes, chefs de services administratifs, syndicalistes, etc. Les inscriptions sont de 320 par an. A l'époque de notre visite, l'institut avait 927 étudiants pensionnaires.

Il existe aussi d'autres institutions, comme les universités du travail, qui dispensent une formation pratique et technique de niveau élevé à des ouvriers et à des administrateurs.

b) Le Secrétariat fédéral au budget et à l'administration générale s'occupe des questions budgétaires, des questions de personnel, de l'organisation administrative et il dirige les services d'inspection. Ses relations avec les collectivités locales ont un double caractère : il assure l'application de la législation fédérale à tous les niveaux et publie des notices interprétant et expliquant les dispositions législatives et réglementaires; il fournit aux communes des modèles de règlements et des formulaires de contrats.

c) Le Secrétariat fédéral à la santé et aux affaires sociales est principalement chargé de la coordination du réseau d'institutions médicales. Il fournit également aux communes des services consultatifs techniques dans le domaine de l'urbanisme, des affaires municipales et de l'habitat.

3.13. En Inde, le Gouvernement fédéral et les différents Etats participent activement à la formation des fonctionnaires et des élus locaux des Panchayati Raj. Il a été créé un réseau s'étendant à tout le pays de centres de formation pour le personnel de vulgarisation, le personnel administratif, les élus des collectivités locales et certains membres des organes législatifs. L'enseignement dispensé porte sur les activités rurales et le développement communautaire. Cet original et vaste programme de formation, dû à l'initiative du Ministère du développement communautaire et de coopération, est en grande partie financé par le Gouvernement fédéral.

3.14. Toutes ces institutions sont coiffées par l'Institut national d'étude et de recherche en développement communautaire et en Panchayati Raj à Mussoorie, qui est divisé en trois sections. La première, section d'étude chargée de la diffusion des connaissances, organise des cours d'orientation

en développement communautaire à l'intention des hauts fonctionnaires administratifs et techniques des divers Etats (notamment les "collectors" et commissaires), ainsi que des membres du Parlement et des organes législatifs des Etats. La deuxième section, consacrée à la recherche, patronne un certain nombre de projets d'études et de recherche dans le cadre des universités et autres institutions de formation. La troisième section forme le personnel enseignant des centres de formation et les dirigeants des Panchayat de district.

3.15. Environ dix centres d'orientation, de formation et d'étude organisent des cours d'orientation, de spécialisation et de perfectionnement pour les chefs des services de district des départements chargés du développement, pour les dirigeants d'îlot, les agents de vulgarisation et les élus comme les membres des assemblées législatives et les présidents de Panchayat Samiti. Ces centres fournissent aux cadres inférieurs de l'administration des Etats une occasion quasi unique de se rencontrer, de se connaître et de procéder à des échanges de vues fructueux. Au centre de Nilokhéri (Pendjab), que nous avons visité, 60 candidats suivaient un cours d'orientation de trois semaines; il y avait vingt élus, vingt dirigeants d'îlot, et vingt agents de vulgarisation. Le centre organise également des cours de spécialisation de sept semaines, des cours d'enseignement social de cinq mois et divers autres cours à l'intention des directeurs d'écoles et instructeurs principaux (trois mois), des agents de vulgarisation (six semaines), ainsi que des cours de perfectionnement à l'usage des agents de village (deux mois). Ces centres de formation mixte pour fonctionnaires et élus, qui visent à stimuler l'esprit d'équipe dans le travail à pied d'oeuvre, sont très impressionnants. Ils sont le résultat d'une politique bien conçue menée avec énergie et dynamisme. Dans l'Etat de Rajasthan, par exemple, les titulaires de fonctions par élection ou cooption sont tenus de faire un stage de formation de dix jours au moins. Ils cessent d'appartenir à l'administration de leur Panchayat s'ils ne se sont pas présentés pour suivre le stage après la troisième convocation. Des cours spéciaux de trois mois sont organisés à l'intention des conseillers des collectivités.

locales. Le coût de la gestion de ces institutions et centres de formation n'est pas à la charge des collectivités locales car leurs moyens financiers sont modestes. Le gouvernement fédéral, dont plusieurs ministères outre le Ministère du développement communautaire et de la coopération, est intervenu directement ou a influencé d'une manière décisive la forme et le contenu de la formation.

3.16. Les pays africains ont beaucoup à apprendre de la Yougoslavie et de l'Inde sur le chapitre de l'assistance permanente du gouvernement aux collectivités locales. La décentralisation ne peut réussir en Afrique que si ceux qui y prennent part, fonctionnaires ou non, ont reçu une bonne formation et s'ils ont les connaissances et la tournure d'esprit nécessaires au travail en équipe.

Rôle des organisations non gouvernementales

3.17. Pour qu'un système réussisse, il faut qu'il existe des institutions indépendantes d'étude et de recherche chargées de conseiller les intéressés sur la meilleure façon de s'acquitter de leurs tâches. Le Groupe a noté qu'en Yougoslavie comme en Inde, la participation aux affaires locales est encouragée non seulement par l'Etat, mais aussi par des organismes indépendants. Il convient de signaler tout particulièrement le rôle de la Conférence permanente des villes et du Mouvement de la jeunesse en Yougoslavie et celui du Parishad national des Panchayati Raj et du Mouvement des volontaires de village en Inde.

3.18. La Conférence permanente des villes (cette appellation prête à confusion car les villes au sens juridique n'existent plus) est une association de communes et de districts financée par les contributions des membres. Ses fonctions sont en gros les suivantes :

- i) étude des problèmes administratifs des municipalités et des communes du point de vue économique et social et proposition de solutions
- ii) diffusion de renseignements administratifs parmi les organismes membres et organisation de conférences et de cycles d'études aux fins d'échanges de vues

iii) étude des lois existantes ou proposées qui intéressent les collectivités locales et propositions communes pour l'adoption de mesures par les organismes représentatifs centraux.

3.19. Le Groupe est d'avis que les pays africains en voie de développement auraient le plus grand intérêt à créer des institutions analogues à la Conférence permanente des villes de Yougoslavie pour assister et guider leurs collectivités locales.

3.20. Parmi les organismes non officiels de l'Inde, le plus important est le Parishad national des Panchayati Raj, créé en 1958 et patronné par deux des principaux promoteurs de l'autonomie rurale. C'est une association apolitique et neutre d'organes administratifs des Panchayati Raj, d'organes législatifs des Etats, de comités municipaux et d'autres institutions du même genre. Il a pour but d'offrir aux Panchayati Raj un lien de rencontre pour échanger des idées, se communiquer le résultat de leur expérience de l'administration locale et éclairer les populations sur le meilleur usage à faire de celle-ci. Il constitue un centre de recherche, de formation et d'information.

3.21. Le Mouvement de la jeunesse yougoslave, qui part des groupements de village, étend ses activités à tout le pays. Il a mission de participer, dans la mesure de ses moyens, au développement du système économique et social, à l'amélioration de la productivité du travail et à la réalisation des objectifs des plans économiques nationaux. Il s'intéresse aussi de près à la vie des communes, au renforcement du mouvement coopératif et au progrès de l'agriculture. L'attitude active et créatrice qu'il encourage chez ses membres leur permet de collaborer efficacement avec les organismes locaux indépendants et autonomes en faisant connaître leur opinion au cours de conférences, de cycles d'études et de discussions de groupe et en influençant par là les programmes et les décisions. Le Mouvement de la jeunesse seconde également les pouvoirs publics en réunissant des fonds pour financer des réalisations locales et en participant à de grands travaux d'intérêt économique (construction de routes, de chemins de fer et d'usines, etc.). Grâce à son influence, l'élan est donné pour d'autres réalisations.

3.22. En Inde, il existe une association connue sous le nom de Mouvement de volontaires de village qui initie les masses aux droits et devoirs du citoyen, aux plans de développement de la production agricole, à la lutte contre l'incendie et, plus récemment, aux moyens d'assurer la sécurité au village.

3.23. Le rôle important joué par ces organisations qui montrent que l'Etat et ses institutions ne suffisent pas à satisfaire tous les besoins d'un pays, et que ses efforts doivent être secondés par des mouvements volontaires, peut être un enseignement pour les pays africains.

Autres formes de contrôle

3.24. Dans les deux pays visités, l'expérience a montré que le gouvernement ne peut veiller seul à ce que les affaires sociales, économiques et politiques soient bien conduites; il est essentiel que les citoyens jouent aussi un rôle. Nous avons déjà parlé des unions d'électeurs en Yougoslavie et des unions analogues de Gram Sabha en Inde. Eléments de la démocratie directe, elles constituent une garantie contre les abus de pouvoir. Mais, ce qui n'est pas moins important, c'est qu'elles stimulent l'intérêt et l'enthousiasme de la grande masse des citoyens. Ce sont les fondements mêmes de la démocratie.

IV. PERSONNEL

Fonctionnaires et non fonctionnaires

4.1. Nous avons déjà vu qu'en Yougoslavie les autorités locales sont aidées dans leur tâche par une série d'organismes politiques et sociaux comme la Ligue des communistes, l'Alliance socialiste des travailleurs, le Mouvement de la jeunesse, les syndicats. Ces organismes ont pour fonction principale de maintenir un contact idéologique étroit avec le peuple et d'assurer une unité de vues sur le développement politique et social de la nation. L'un des résultats indirects de ce système c'est que les fonctionnaires ou les élus des organismes décentralisés prennent à leur travail un intérêt beaucoup plus grand et en ont une conception beaucoup plus uniforme que ce n'est généralement le cas dans les pays à plusieurs partis. Du fait qu'ils ont la même manière de voir, la délimitation de leurs diverses fonctions est imprécise, au point de sembler souvent parfaitement obscure au profane. Les fonctionnaires sont capables de concevoir leur tâche sous l'angle politique et on les y encourage, et les élus ont la possibilité de se perfectionner dans les questions administratives. "Ils" et "nous" tendent à disparaître à mesure que les rôles se confondent. En outre, les organes politiques veillent en permanence à prévenir tout développement excessif de la bureaucratie.

4.2. En Inde, où il existe plusieurs partis politiques, la situation est différente. C'est la structure administrative qui est le principal moyen de coordination et l'harmonie des rapports entre les fonctionnaires et les élus dépend largement de leur formation. Ces derniers doivent comprendre que c'est des fonctionnaires que dépend l'efficacité des services et l'exploitation rentable des ressources; quant aux fonctionnaires, qui n'ont plus comme auparavant le contrôle absolu, ils doivent se faire à l'idée de remplir un rôle d'aides et de conseillers. Cette évolution ne va pas toujours sans difficulté car ils évoluent dans un milieu politique beaucoup plus que lorsqu'ils n'étaient qu'administrateurs.

Éveil de l'intérêt des non fonctionnaires

4.3. Comme dans la plupart des pays africains, l'un des principaux problèmes en Inde est de tirer les populations rurales de leur "contenement apathique" et de leur indifférence envers les affaires publiques pour susciter chez elles intérêt, enthousiasme et sentiment de responsabilité civique pour ce qui est des programmes nationaux de développement. A en juger par l'expérience, il semble qu'une augmentation des possibilités économiques et une amélioration des conditions de vie rurales soient une condition préalable à la création de l'esprit d'initiative parmi les masses rurales. Les factions et rivalités de village, les complications du système de castes et des liens familiaux et autres intérêts de groupes constituent des problèmes car ils poussent à la partialité les membres élus des conseils locaux. L'Inde s'efforce de remédier à cette situation par des programmes intensifs de formation, notamment des programmes d'éducation civique et administrative pour les conseillers et dirigeants élus des collectivités locales. Certains Etats comme le Pendjab, où le système des Panchayati Raj a été instauré récemment, ont essayé de donner une certaine formation avant la mise en oeuvre du système et probablement plus de 70 pour 100 des élus des collectivités locales sont passés par des camps et centres de formation.

Rapports entre les cadres et le personnel subalterne

4.4. La constitution yougoslave souligne les rapports mutuels entre les organismes de la fédération, des républiques, des districts et des communes, rapports qui ne sont pas fondés sur une hiérarchie mais sur des droits et devoirs réciproques et sur une collaboration étroite. La constitutionnalité et la légalité sont les principes fondamentaux qui président au contrôle et à la direction exercés par les autorités supérieures sur les autorités subalternes. Ainsi, les rapports entre fonctionnaires communaux et fonctionnaires d'un organisme d'une république, par exemple, sont essentiellement fondés sur une collaboration, une assistance et des conseils mutuels. Il n'y a pas d'ordres donnés, pas de critiques malveillantes émises des supérieurs. Toute action illégale ou contraire à la constitution

relève des instances supérieures de l'Etat; nous avons vu par exemple que l'inspection des finances est directement responsable devant l'Assemblée fédérale. En Inde, le contrôle des supérieurs hiérarchiques est beaucoup plus prononcé, bien qu'ils soient de plus en plus conscients de la nécessité de s'assurer la coopération de leurs subordonnés par des indications, des conseils et des recommandations plutôt qu'en donnant des ordres.

4.5. Le Groupe a été fortement impressionné par le système yougoslave qui permet d'éliminer les désaccords entre les fonctionnaires en créant des rapports étroits et harmonieux.

Formation des fonctionnaires et des élus

4.6. Nous avons déjà souligné l'intérêt du système indien de formation commune des fonctionnaires et des élus. Plusieurs organismes gouvernementaux en donnent une à tous les niveaux. Le but des cours est d'inculquer à ceux qui les suivent la foi dans le système des Panchayati Raj et de souligner la nécessité d'une collaboration personnelle, étroite et permanente pour l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de développement à tous les niveaux. Pour que le succès du système soit assuré, le personnel administratif et technique doit être choisi non seulement pour sa compétence professionnelle, mais aussi pour l'intérêt qu'il porte aux problèmes de la démocratie locale et sa compréhension de ces problèmes et il doit être spécialement préparé à sa tâche de guide. Il doit apprendre à persuader habilement, à intervenir à propos dans les discussions du conseil dans la salle et au dehors et à prévenir, au besoin, toute pression intempestive du président du conseil local. Au Pendjab, des fonctionnaires ayant reçu une formation spéciale font le tour des collectivités locales et leur donnent des conseils sur leurs problèmes et les travaux courants. Ils ne peuvent rien imposer; ils se bornent à aider les autorités locales à devenir des institutions solides et efficaces; ils n'ont aucun pouvoir de sanction sur elles et n'interviennent pas dans leurs affaires.

4.7. Il semble que les rapports entre fonctionnaires et élus, fondés sur la compréhension de la contribution que chacun doit fournir et sur le rôle que chacun doit jouer, soit d'une importance vitale pour le succès des Panchayati Raj.

Statut et rémunération du président et du vice-président

4.8. Il est intéressant de noter dans les deux pays les fonctions et l'autorité particulières du président et du vice-président des institutions décentralisées et aussi des secrétaires et des cadres supérieurs.

4.9. En Yougoslavie, le président d'une assemblée est la personnalité politique la plus en vue de cet organisme qu'il représente à toutes les cérémonies publiques officielles. Il a un certain nombre de pouvoirs et de fonctions de caractère spécial et il ne doit jamais perdre de vue les obligations imposées à son assemblée par la législation fédérale et nationale et par d'autres dispositions. Il a des pouvoirs précis sur les organes administratifs de l'assemblée et certains pouvoirs disciplinaires sur le secrétaire et les chefs des services administratifs. Il travaille à plein temps et perçoit un traitement mensuel. Si le président est assisté dans ses tâches et fonctions multiples par un ou plusieurs vice-présidents, ceux-ci sont également rétribués.

4.10. En Inde, le président et le vice-président n'ont pas de traitement, mais ils peuvent percevoir des honoraires. Le président et le vice-président élus d'un conseil de district peuvent toucher jusqu'à 500 et 300 roupies par mois, respectivement, outre les indemnités de logement et de déplacement. S'ils ne reçoivent pas de traitement, c'est parce que ce type de rémunération serait mal interprétée par le public et qu'un membre élu qui percevrait un traitement officiel perdrait la considération de la communauté. Le Groupe a été fortement impressionné dans les deux pays par la valeur et la compétence des présidents rencontrés au cours du voyage.

Statut du secrétaire et des cadres supérieurs

4.11. En Yougoslavie, le secrétaire est le plus haut fonctionnaire d'une assemblée. Il est responsable devant elle et devant le président du bon fonctionnement des services administratifs et de la coordination de leurs travaux. Il prépare l'ordre du jour des séances de l'assemblée, auxquelles il assiste, mais sans avoir le droit de vote. Il est nommé par l'assemblée

pour quatre ans et son mandat est renouvelable (aux termes de la nouvelle constitution, seuls les juges sont inamovibles). Les Yougoslaves sont en train d'expérimenter ce système de renouvellement des mandats qui vise à prévenir la bureaucratisation. Mais certains des fonctionnaires que nous avons interrogés ont exprimé des réserves quant à son efficacité, se plaignant qu'il encourageait les membres des assemblées à trop intervenir dans leurs affaires. Les secrétaires peuvent être révoqués par un vote à la majorité des deux-tiers.

4.12. L'Inde est en train d'établir un cadre national de secrétaires permanents, mais pouvant être transférés.

4.13. Les fonctions des "collectors" ou commissaires qui dirigent les services de l'administration centrale dans des districts ou groupes de districts varient beaucoup d'un Etat à l'autre. Dans le Maharashtra, le commissaire, assisté de commissaires adjoints, assure la coordination des conseils de district sur son territoire. Il peut infirmer toute décision d'un organisme inférieur qui nuit à l'ordre public. Les commissaires adjoints veillent à l'exécution des divers projets du plan de développement courant et à l'harmonie des rapports entre les membres élus des conseils de district et les fonctionnaires.

Dans les conseils de district d'un autre Etat (Andhra Pradesh), c'est le "collector" qui assure la présidence de tous les comités permanents, assisté d'un président élu. Aux sessions trimestrielles des Zila Parishad, les rôles sont inversés, le président élu dirigeant les débats, assisté du "collector". Il est probable que dans un avenir proche le "collector" sera déchargé de certaines de ces fonctions.

Recrutement

4.14. Les commissaires, "collectors", cadres supérieurs d'administration et d'exécution (notamment le personnel technique et de vulgarisation) sont recrutés par les commissions de la fonction publique et inscrits aux tableaux d'effectifs de la fédération ou des Etats, tout en étant soumis aux autorités locales pour les questions administratives et les mesures

disciplinaires sans gravité; le personnel des catégories subalternes est nommé directement par les collectivités locales. Le contrôle du gouvernement de l'Etat est très marqué car il accorde les subventions au titre des effectifs et il fixe les qualifications, les traitements, les conditions d'emploi et les mesures disciplinaires applicables à tous les fonctionnaires des collectivités locales, sauf les commis et les travailleurs manuels. Il en résulte que les fonctionnaires d'ilot et les agents de village ne peuvent être recrutés ou renvoyés arbitrairement par les autorités locales. Ce système offre donc les garanties essentielles. Le Rajasthan a créé au niveau de l'Etat une commission de la fonction publique des Panchayati Raj et des commissions de district chargées du recrutement du personnel subalterne de l'administration locale. Dans les autres Etats, le recrutement est assuré par des comités créés à cet effet par les autorités locales.

4.15. Dans chaque cas, le but est d'assurer le recrutement à tous les niveaux par des organismes indépendants qui ne sont soumis à aucune pression ou influence politique. Le Groupe a été d'avis que ce principe peut être adopté partout.

4.16. En Yougoslavie, outre l'Institut d'administration publique, les services du personnel du Gouvernement fédéral et des gouvernements des républiques s'occupent de ces questions. Ils recrutent le personnel, organisent des cours et des examens techniques et fournissent des services consultatifs pour la sélection du personnel.

Spécialistes et techniciens attachés aux collectivités locales

4.17. Dans les deux pays visités, les organismes locaux sont guidés et conseillés par un personnel de spécialistes et de techniciens. En Inde, des fonctionnaires fédéraux peuvent être détachés n'importe où dans le pays, auprès de n'importe quelle collectivité locale jusqu'au niveau de l'ilot. De même, des fonctionnaires des Etats peuvent être détachés auprès de n'importe quelle autorité de l'Etat jusqu'au niveau des Panchayat de village. Ces fonctionnaires servent les collectivités locales

tout en restant dans la fonction publique nationale et ils sont fortement encouragés à travailler dans les zones rurales. Les fonctionnaires techniciens doivent avoir fait un stage de trois ans au moins dans un village avant d'obtenir un diplôme leur permettant de continuer dans la voie qu'ils ont choisie ou d'obtenir une promotion.

Agents de village

4.18. En Inde, les agents de village, qui peuvent être des hommes ou des femmes, sont spécialement formés pour être en rapport constant avec le public, à l'échelon le plus bas. Ce sont des employés de l'Etat qui reçoivent en deux ans une formation spéciale et intensive visant à leur donner la connaissance pratique et l'expérience de tous les aspects du développement au niveau du village. Dans certains Etats, ils sont aussi chargés de la perception des impôts et ils remplissent les fonctions de secrétaire du Panchayat. On est en train de former des agents de village féminins chargés de promouvoir le bien-être de la femme à la campagne et de l'encourager à participer activement aux programmes locaux de développement.

Le Groupe a été fortement impressionné par ce qu'il a vu de la formation et des possibilités de ces agents de village et il a jugé que la création d'un tel cadre était un instrument des plus efficaces de la mise en oeuvre des projets de développement et du progrès social des villages.

Généralités

4.19. La profonde évolution sociale qui caractérise le développement de la Yougoslavie et de l'Inde ces dernières années a beaucoup modifié les rapports entre l'Etat, les fonctionnaires et le public. Pour amener les populations à résoudre leurs problèmes, grâce à l'éducation et à la persuasion, il a fallu remplacer l'ancienne structure administrative par un vaste réseau d'organismes de vulgarisation. En Inde, il a fallu établir un réseau de responsabilités d'exécution jusqu'au niveau de l'agent de village. Désormais, le critère d'une bonne administration n'est plus "sa capacité d'assurer l'ordre public, mais sa capacité de travailler avec le"

peuple, de remplacer chez lui l'idée que la pauvreté est inéluctable par l'idée qu'on peut arriver à la vaincre à force de travail, de lui fournir une assistance méthodique et de l'aider à résoudre les problèmes du développement rural"^{1/}.

4.20. On ne parviendra à cette fin que par des programmes complets de formation et par l'adoption de méthodes éprouvées de gestion du personnel. Le recrutement doit être équitable et exempt de toute influence politique; les fonctionnaires de l'administration locale ne doivent pas être défavorisés par rapport aux fonctionnaires de l'administration centrale en ce qui concerne les conditions d'emploi, les rémunérations et les possibilités de promotion.

4.21. Ces observations semblent s'appliquer tout particulièrement aux pays africains qui s'engagent dans la voie de la décentralisation pour le développement des communautés.

^{1/} Tiré d'un article récent de S. Chakravarti, secrétaire au Ministère fédéral du développement communautaire et de la coopération, New-Delhi.

V. CONCLUSION

5.1. Nous avons exposé certaines des mesures courageuses qui ont été prises en Yougoslavie ces dernières années et indiqué les principes qui ont guidé les efforts impressionnants faits pour créer une vie et un système politiques, économiques et sociaux intégrés, permettant de réaliser une décentralisation et une autonomie totales. Les éléments de centralisation nécessaires au maintien de l'unité nationale ont été préservés grâce à l'intégration et à l'interdépendance des composantes du système. Ainsi l'unité de l'idéologie socialiste, l'unité politique de l'Etat et l'unité du plan économique et social, qui ont leurs racines dans les communes, sont intactes.

5.2. La base socio-politique et juridique du système n'a pas été établie par des concessions accordées par le Gouvernement pour satisfaire des ambitions et des aspirations locales, mais comme un droit socialiste à l'autonomie garanti par la constitution. Dans l'idéologie yougoslave, l'Etat socialiste doit être organisé de manière à transmettre progressivement ses fonctions à des organismes indépendants et à des associations de travailleurs.

5.3. Au fur et à mesure que ce processus se déroulera et que les fonctions du Gouvernement se réduiront pour être transférées aux organismes locaux autonomes, il sera de plus en plus nécessaire de créer une série d'institutions centrales d'assistance à ces organismes, institutions chargées de rassembler des renseignements et des statistiques, de faire des analyses, d'assurer le contrôle, et de fournir une assistance spécialisée, technique, administrative, etc. En ce sens, la décentralisation est intimement liée à la centralisation; c'est pourquoi il est impropre de parler d'autonomie, d'indépendance et de souveraineté quand il s'agit de décentralisation dans un contexte moderne. Ces concepts sont tout à fait déplacés dans la plupart des pays d'Asie et d'Afrique dont le seul espoir de progrès économique et social réside dans la planification et l'intégration du développement.

5.4. Le problème crucial pour l'Inde, avec son énorme population en expansion, c'est d'assurer que la politique nationale et celle des Etats conduisent à des programmes convenablement coordonnés qui, ensemble, élèvent le niveau de vie des masses rurales.

Là encore, il faut trouver un équilibre entre la nécessité de diriger et le besoin de faire de l'administration locale une institution populaire permettant au plus grand nombre possible de participer aux décisions. Cet équilibre est délicat, car il ne doit pas inhiber l'initiative et l'enthousiasme et l'esprit d'invention locaux.

5.5. La politique de décentralisation a réussi en Yougoslavie parce qu'elle avait un but et un contenu idéologique précis, parce que le parti s'est montré vigilant et parce que l'on a pris soin de mettre les citoyens au courant de leurs droits et de leurs devoirs. L'Inde, avec ses deux formes d'administration locale, l'une relevant des organes extérieurs du Gouvernement des Etats, l'autre relevant des nouvelles collectivités locales, n'a pas connu une décentralisation aussi poussée. Mais les Panchayati Raj, s'installant progressivement dans un pays de quelque 460 millions d'habitants (alors que la Yougoslavie n'en a que 19 millions), ayant de formidables problèmes à résoudre, multiplient les possibilités d'éducation politique et permettent d'établir des rapports dans les deux sens entre les citoyens et l'Etat. Les fonctionnaires et les élus ne travaillent plus seuls; le travail d'équipe renforce la vigilance à tous les niveaux et neutralise les tendances anti-sociales des individus.

5.6. Etant donné l'expérience des deux pays visités, nous ne répéterons jamais assez que les populations ne s'intéresseront au succès des institutions locales autonomes en Afrique que si elles ont une responsabilité réelle dans les affaires sociales et économiques. La planification nécessaire, à long et à court terme, n'aura de sens pour ces populations que si elle leur ouvre des perspectives incontestablement meilleures en tant que producteurs ou que salariés.

5.7. La solution de ce problème et de certains de ceux dont nous avons parlé, exige que l'on ait foi dans les capacités de l'homme, du courage et un sens aigu des réalités. Nous avons déjà signalé les déceptions qui peuvent résulter d'un manque d'audace dans l'attribution des pouvoirs et des fonctions aux organismes décentralisés. C'est pourquoi les résultats des mesures hardies et originales prises par la Yougoslavie et l'Inde ces dernières années et appliquées avec détermination méritent, à notre avis, d'être étudiés avec soin par les pays africains.

VI. RESUME DES RECOMMANDATIONS

1. Sauf dans les pays très peuplés, le meilleur moyen d'assurer une participation réelle du peuple au progrès politique, économique et social est d'avoir un système d'administration locale à un ou deux degrés au maximum. Dans le cas d'un système à deux degrés, il faut attribuer le plus de fonctions possibles au premier degré et moins au second (2.19 à 2.20).
2. Il ne faut jamais perdre de vue la nécessité de commencer tôt les recherches, l'expérimentation et la préparation préliminaires à la décentralisation (notamment pour la formation du personnel), même lorsque certaines circonstances rendent temporairement nécessaire un système d'administration centralisée, dans l'intérêt du pays (2.20).
3. Les pays africains en voie de développement auraient incontestablement avantage à mener avec détermination une politique judicieuse de décentralisation de l'industrie qui permettrait de décongestionner les villes (2.22).
4. La distinction entre administration locale urbaine et administration locale rurale n'existe plus en Yougoslavie. Mais les pays africains doivent faire preuve de prudence en abolissant cette distinction chez eux. Il pourrait être utile de créer, comme en Inde, des comités mixtes composés de membres des municipalités et de membres des conseils ruraux de la même circonscription pour rechercher la solution des problèmes communs (2.23).
5. Outre leur rôle traditionnel, les services de l'administration locale en Afrique doivent être conçus et constitués pour être des instruments efficaces de progrès économique et social. Les droits et devoirs de chaque service doivent être clairement définis pour éviter les doubles emplois (2.27).
6. Sous réserve de garanties et de restrictions, l'administration locale doit pouvoir créer de nouveaux impôts et exploiter plusieurs sources de revenu lui permettant de couvrir la plupart de ses dépenses. Il faut éviter de faire appel trop souvent aux subventions de l'Etat car elles limitent l'autonomie des collectivités locales (2.28 à 2.30).

7. Il pourrait être utile de donner aux organismes d'administration locale des noms indigènes ou traditionnels qui trouveraient un écho chez la population et lui rendraient accessibles le sens et le but de la décentralisation (2.32).
8. Les pays africains doivent s'efforcer de supprimer la barrière entre la population et le Gouvernement; pour ce faire, il faudrait réorganiser l'administration locale de manière que la population ait le sentiment d'avoir un rôle précis et utile à jouer dans le développement du pays; elle doit avoir l'occasion de prendre des responsabilités dans la gestion des affaires collectives dans le domaine le plus large possible. Mais un tel transfert de pouvoirs ne peut souvent être réalisé que grâce à une réelle évolution des rapports sociaux, économiques et politiques (2.33 et 2.34).
9. Il pourrait être utile pour les pays africains en voie de développement de faire administrer les établissements d'enseignement et autres par les usagers, ce qui fournirait à la population une autre occasion fructueuse de gérer ses affaires et d'assumer de plus grandes responsabilités (2.38).
10. Tous les pays africains devraient introduire dans leur administration locale la pratique du référendum, pour permettre à la population de décider elle-même des questions particulièrement importantes, et la pratique de réunions générales d'électeurs qui examineraient les questions les intéressant directement. Ce sont là des éléments de démocratie directe qui entretiennent l'intérêt et l'enthousiasme du corps électoral (2.39).
11. Là où c'est possible, il faudrait réserver certains sièges de l'administration locale pour intégrer les populations arriérées, les nomades et éventuellement les femmes au processus de planification économique et sociale (2.40).
12. Le remplacement partiel périodique des membres des organismes d'administration locale a l'avantage d'assurer la permanence des activités des conseils et assemblées, d'encourager l'initiative au niveau local, d'éviter la formation de groupes privilégiés et d'assurer un renouvellement

démocratique et régulier des organismes du pouvoir à tous les niveaux. C'est pourquoi ce système convient particulièrement à l'Afrique (2.41).

13. La désignation par cooptation de députés comme membres des conseils d'administration locale assure la liaison entre ces conseils et les organes législatifs; elle met à la disposition de l'administration locale des compétences acquises aux échelons supérieurs (2.43).

14. Les pays africains qui ont atteint un degré avancé d'autonomie locale auraient intérêt à adopter le système qui consiste à limiter le contrôle de l'administration locale à l'application du principe du respect de la légalité; pour les autres, c'est le contrôle par des fonctionnaires centraux attachés aux autorités locales qui convient, à condition de ne pas étouffer l'autonomie locale. C'est aux conseils et aux recommandations plutôt qu'aux ordres et aux instructions qu'il faut penser. Les gouvernements doivent se réserver le droit de suspendre, de remplacer ou de dissoudre toute autorité locale qui aurait abusé de ses pouvoirs, droit à n'exercer qu'en dernière extrémité (3.4).

15. Le transfert des pouvoirs fiscaux (notamment celui de perception) du gouvernement aux collectivités locales donne à celles-ci un sentiment de responsabilité financière et plus de sens à l'autonomie locale. L'aide du gouvernement dans le domaine financier doit porter sur l'administration fiscale, les méthodes comptables et la vérification comptable (3.8).

16. La création de banques de crédit pour l'administration locale devrait se faire à plus grande échelle dans les pays africains en voie de développement, à l'image des banques communales yougoslaves. Le capital pourrait provenir des fonds d'investissement des collectivités locales elles-mêmes, des subventions de l'Etat, des réserves des coopératives, etc. (3.10).

17. Pour réussir, la planification locale doit assurer la convergence des efforts de la population et du gouvernement. Tout en satisfaisant les besoins locaux, elle doit respecter les priorités nationales. Les africains doivent tenir compte de ces principes lorsqu'ils créent leurs institutions de planification (3.11).

18. La formation, tant des élus que des fonctionnaires, est la pierre angulaire d'une décentralisation démocratique effective. A l'image de l'Inde et de la Yougoslavie, le Gouvernement doit fournir aux autorités locales une assistance substantielle permanente, assistance qui doit, en général, être financée par des fonds de l'Etat. En outre, les services de l'Etat, les établissements d'enseignement et de recherche et les écoles d'administration publique doivent pouvoir procurer des services consultatifs généraux et aider les collectivités locales sous tous les aspects de leurs activités (3.12 à 3.16).
19. Tout pays en voie de développement aurait intérêt à créer une institution analogue à la Conférence permanente des villes de Yougoslavie, chargée d'aider et de guider les autorités locales (3.19).
20. Le gouvernement doit être secondé par des organisations bénévoles pour les projets de développement, l'éducation des masses, la recherche et d'autres activités qui font appel à l'effort personnel (3.20 à 3.23).
21. Les pays africains auraient intérêt à s'inspirer des méthodes yougoslave et indienne visant à créer de bonnes relations de travail entre fonctionnaires et élus, et entre cadres et subalternes et à éveiller l'intérêt des élus pour les activités de l'administration locale. Il conviendrait d'utiliser des programmes communs de formation pour essayer de créer de bons rapports entre fonctionnaires et élus, rapports fondés sur une contribution des uns et des autres et sur la compréhension du rôle de chacun (4.1 à 4.7).
22. Etant donné l'importance des présidents et vice-présidents des collectivités locales, leur statut, leurs pouvoirs, leurs fonctions et leur autorité disciplinaire doivent faire l'objet de la plus grande attention, ainsi que leurs émoluments (traitement ou honoraires) (4.8 à 4.10). Il faut également étudier avec soin le statut, les fonctions et le mandat des secrétaires et cadres administratifs supérieurs (4.11 à 4.13).

23. Le recrutement du personnel de l'administration locale de toutes catégories doit être confié à des organismes indépendants, comme les commissions de la fonction publique locale, et échappant à toute pression ou influence politique (4.14 et 4.15).

24. Les pays africains doivent songer à créer et à former des cadres, comme les agents indiens de village, chargés de mettre en oeuvre efficacement les projets de développement et de promouvoir le progrès social des zones rurales (4.18).

25. Le critère d'une bonne administration ne doit pas être sa capacité de maintenir l'ordre, mais sa capacité de collaborer avec la population et de lui apporter une aide méthodique pour le développement rural. L'évolution profonde que cela implique exige des cours spéciaux de formation et d'orientation et l'égalité des salaires, conditions d'emploi et possibilités d'avancement du personnel des collectivités locales et des fonctionnaires des services centraux (4.19 à 4.21).

- - - - -

23. Le recrutement du personnel de l'administration locale des communes est régi par la loi n° 10 du 10 mai 1955 relative aux communes. Les communes ont le droit de recruter des fonctionnaires locaux pour les services de l'administration locale.

24. Les communes ont le droit de recruter des fonctionnaires locaux pour les services de l'administration locale. Les communes ont le droit de recruter des fonctionnaires locaux pour les services de l'administration locale.

25. Les communes ont le droit de recruter des fonctionnaires locaux pour les services de l'administration locale. Les communes ont le droit de recruter des fonctionnaires locaux pour les services de l'administration locale.