NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/37
8 décembre 1964

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'études sur les services centraux mis à la disposition des pouvoirs publics locaux
(Concours apportés par les organismes centraux aux collectivités territoriales)
Zaria, Nigéria, 29 juin - 10 juillet 1964

(Sous les auspices de la Division de l'administration publique, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et de l'Institut d'administration de l'Université Ahmadu Bello, de Zaria, Nigéria du nord).

RAPPORT DU CYCLE D'ETUDES

64-3509

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes
	INTRODUCTION	
CHAPITRE I	RESUME DES DEBATS	1 - 18
CHAPITRE II	DIFFERENTS TYPES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS RELATIONS AVEC LE POUVOIR CENTRAL	
	Introduction	19
	Définitions	20 - 23
	Problèmes posés par l'existence d'institutions coutumières	24 - 27
	Fondement juridique des collectivités territoriales	28
	Caractéristiques communes	29
	Différences	30 - 32
	Relations des services centraux et des services extérieurs	33
	Rapports des services d'Etat et des collectivités territoriales	34 - 36
CHAPITRE III	ORGANISMES CENTRAUX	
	Organismes centraux	37 - 44
	Ministre chargé des collectivités territoriales	45 - 47
	Autres ministres	48
	Agents extérieurs des ministères	49
	Chefs de circonscriptions administratives	50
	Autres collectivités territoriales	51
	Organismes locaux de crédit	52
	Commissions de la fonction publique des collectivités territoriales	53
	Associations de collectivités territoriales	54
	Associations groupant les agents des collectivités territoriales	55
	Ecoles et instituts d'administration	56
	Partis politiques	57
CHAPITRE IV	DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE	
	Origine	58 - 59
	Caractéristiques	60 - 61
	Relations avec les institutions publiques	62 - 66
	Perspectives	67 - 71

		Paragraphes
CHAPITRE V	PLANIFICATION	
	Introduction	72
	Recettes annuelles des collectivités territoriales	73 - 74
	Budget annuel d'équipement	75
	Budget de développement	76 - 79
	Méthode de préparation	80 - 82
	Compatibilité avec le plan national	83 - 84
	Difficultés pratiques	85 - 86
	Résumé du rôle des collectivités territoriales dans la planification	87 - 90
CHAPITRE VI	FINANCES	
	Décentralisation financière	91
	Moyens financiers minimums	92 - 93
	Impôts locaux	94 - 95
	Autres revenus	96 - 97
	Subventions du gouvernement - revenu	98 - 99
	Subventions et prêts du gouvernement - capital	100
	Contrôle	101
	Prévisions budgétaires et comptabilité	102
	Vérification des comptes	103
	Marchés et contrats	104
	Calcul de l'impôt	105
	Autres services	106 - 107
CHAPITRE VII	PERSONNEL ET FORMATION	
	Rapports entre fonctionnaires et membres des organes des collectivités territoriales : comparaison de la conception traditionnelle et de la conception moderne	108 - 113
	Conditions de service des agents des collectivités territoriales	114 - 117
	Institutions chargées de la fonction publique des collectivités territoriales	118
	Besoin de codes de déontologie	119 - 121
	L'exercice de la profession de fonctionnaire	122
	Ecoles et instituts d'administration publique	123
	Education des élus et des électeurs	124
	Règlement unifié du personnel des collectivités territoriales (Nigéria de l'ouest)	Annexe A
	Code de morale professionnelle à l'usage des fonctionnaires des collectivités territoriales	Annexe B

		Paragraphes
CHAPITRE VIII	RECOMMANDATIONS	125 - 126

ANNEXES		Pages
ANNEXE I	Programme des activités	1 - 4
ANNEXE II	Liste des participants	1 - 4
ANNEXE III	Allocutions d'honneur :	1 - 5
	Alhaji Sule Gaya, Ministre de l'administration locale, Nigéria du nord	
	Message de Monsieur Robert K.A. Gardiner, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique	
ANNEXE IV	Document sur l'Assistance technique des Nations Unies en matière d'administration locale	1 - 9
ANNEXE V	Liste des documents	1 - 2

INTRODUCTION

1. Le présent document constitue le rapport du Cycle d'études sur les services centraux mis à la disposition des pouvoirs publics locaux, organisé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, avec la collaboration de la Division de l'administration publique du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies et celle de l'Institut d'administration de Zaria (Nigéria du nord).

2. Ce Cycle d'études est né du rapport du Cycle d'études sur les problèmes administratifs urgents des gouvernements africains (document E/CN.14/180 du 18 décembre 1962), et notamment du chapitre VI, pages 58 à 61. Les recommandations présentées dans ce rapport ont été adoptées par la Commission à sa cinquième session et incorporées à l'édition révisée du Programme de travail et priorités (E/CN.14/230/Corr.3) dans le cadre du projet 51-16.

3. Le Gouvernement de la Nigéria du nord, par l'intermédiaire de l'Institut d'administration de l'Université Ahmadu Bello, a accueilli les participants au Cycle d'études, qui s'est tenu à Zaria du 29 juin au 10 juillet 1964, et a fourni les services administratifs. Cette réunion est la deuxième d'une série de cycles d'études régionaux sur les services centraux mis à la disposition des pouvoirs publics locaux. Le premier s'était tenu à New-Delhi en octobre-novembre 1963, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et du Training Centre de l'Eastern Regional Organization for Public Administration (institut indien d'administration publique).

4. Le Cycle d'études avait pour objet de permettre à des hauts fonctionnaires africains chargés du perfectionnement des collectivités territoriales d'échanger les résultats de leur expérience, de se mettre au courant des réalisations extra-africaines dans ce domaine et, en puisant dans ce fond d'expérience et de connaissances, de préparer, à l'usage de la région, un document qui indiquerait par quels moyens les gouvernements africains pourraient susciter une contribution plus

efficace de leurs collectivités territoriales au développement économique et social. L'ordre du jour était conçu de manière à attirer l'attention et à donner des principes directeurs sur des questions telles que : les systèmes et les concepts actuels des rapports entre pouvoirs publics centraux et pouvoirs publics locaux en Afrique, les organismes centraux et les institutions sur le plan national (ou, dans un Etat fédéral, sur le plan de l'Etat ou de la province) qui ont des rapports avec les collectivités territoriales; rôle de ces collectivités locales dans le développement communautaire et économique, notamment pour la planification, les finances, le personnel et la formation.

5. Chaque pays membre de la CEA était invité à désigner deux participants, l'Organisation des Nations Unies prenant en charge les frais de voyage et d'entretien, pour la durée du Cycle d'études, d'un participant de chaque pays qui aurait les titres requis. Les dix-sept pays participants étaient représentés à Zaria par des hauts fonctionnaires des ministères de l'administration locale ou de l'intérieur. Les Gouvernements du Kenya, de la République du Niger, de la Rhodésie du Nord, de la République Arabe Unie et de la République Unie du Tanganyika et Zanzibar ont envoyé chacun deux participants dont un à leurs frais. La Nigéria, en tant que pays d'accueil, était représentée par sept hauts fonctionnaires venus des quatre régions et de Lagos. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la santé, la Division de l'administration publique du Siège de l'Organisation des Nations Unies, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (organisme non gouvernemental qui bénéficie du statut consultatif auprès des Nations Unies) et la Fondation Ford, avaient aussi envoyé des participants. La Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Yougoslavie ont envoyé des observateurs. Les participants étaient 40 en tout, non compris le personnel d'encadrement. On trouvera à l'annexe II le nom des participants et des membres du personnel administratif et enseignant de liaison.

6. Le Cycle d'études a été officiellement inauguré par Alhaji Sule Gaya, Ministre de l'administration locale de la Nigéria du nord, au cours d'une séance présidée par le vice-recteur par intérim de l'Université Ahmadu Bello. Au cours de la séance d'inauguration, Alhaji Ado Bayero, M.H.C., Emir de Kano, a été élu à l'unanimité président des séances plénières, et M. Abdou N'Déné N'Diaye, Gouverneur de région, (Sénégal), a été élu vice-président. Les participants ont élu deux rapporteurs du Cycle d'études: M. El Tayeb El Tahir, Secrétaire d'une Province (Soudan), et Benoît Kidza, haut fonctionnaire du Ministère d'Etat de l'intérieur (Madagascar). Chacun des deux comités avait également deux rapporteurs, l'un francophone et l'autre anglophone. Cette organisation a parfaitement fonctionné, elle a permis, non seulement d'éviter les malentendus, mais aussi d'enregistrer correctement dans les deux langues des concepts différents.

7. M. Goukoye Karimou, Commissaire général à la promotion humaine, attaché à la Présidence de la République du Niger, a été élu président du comité A. Le Chef J.M. Beckley, Secrétaire permanent au Ministère de l'administration locale de la Nigéria de l'ouest et M. Alfred Bossou, Préfet du département du Sud-Est (Dahomey), ont été conjointement élus rapporteurs. Pour le comité B, M. Ibrahim Mohamed Osman, Directeur général du Planning and Executive Programmes Department du Ministère de l'administration locale (République Arabe Unie) a été élu président. M.M. Pierre Henri Ngonde Fanguinoveny, Directeur des services du Ministère de l'intérieur (Gabon) et J.A. Dinwiddie, sous-secrétaire au Ministère de l'administration locale (Rhodésie du Nord), ont été élus rapporteurs.

8. M. C.A.G. Wallis, O.B.E, conseiller en administration locale au Department of Technical Cooperation à Londres, faisait fonction de conseiller technique. Chaque comité était chargé d'étudier certains points de l'ordre du jour et les chapitres correspondants des projets de documents de travail établis par le conseiller technique et d'autres auteurs. Après une étude et une discussion détaillées, ces documents ont été révisés, puis examinés en séance plénière. Divers autres documents et études spécialicés ont aussi été présentés pour guider les débats. Les documents suivants ont été envoyés à l'avance aux participants :

"Services centraux mis à la disposition des autorités locales", étude préparée pour l'Organisation des Nations Unies par l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux.

"Décentralisation en vue du développement national et local" (publication des Nations Unies No ST/TAO/M/19).

"Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique" (publication des Nations Unies No ST/TAO/M/14).

9. Les pays africains de langue arabe, anglaise et française étaient si bien représentés que l'on aurait pu difficilement montrer d'une manière plus satisfaisante et plus équilibrée les différents types d'expérience acquise dans des conditions très variées. En outre, tous les gouvernements invités avaient été priés de préparer un document qui donnait une documentation de base sur leur système d'administration locale, qu'ils eussent ou non l'intention d'envoyer des représentants au Cycle d'études. En réponse à cette requête, 20 pays africains[1/] (dont chacune des quatre régions de la Nigéria) ont présenté des documents qui contenaient une masse de renseignements nouveaux et récents que les participants ont incontestablement échangés avec intérêt et profit à Zaria.

10. Le Cycle d'études s'est terminé le 10 juillet et avant leur départ, de nombreux participants ont été reçus officiellement à la résidence de l'Emir de Kano, invités à déjeuner et ont visité la ville.

11. Enfin, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique tient à remercier ici le Gouvernement de la Nigéria du nord tant pour sa généreuse hospitalité que pour les excellents services qu'il a mis à la disposition des participants du Cycle d'études.

1/ Congo (Brazzaville), Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Ile Maurice, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Niger, Nigéria (régions de l'est, du centre-ouest, du nord et de l'ouest), République Arabe Unie, Rhodésie du Nord (Zambie), Rwanda, Sénégal, Soudan, Tanganyika et Togo.

I. RESUME DES DEBATS

1. Les participants au Cycle d'études, admettant sans discuter la diversité des systèmes d'administration en vigueur dans la région, ne se sont pas attardés à préconiser ou à condamner telle ou telle forme d'administration; ils se sont attachés à l'étude des buts que tous les Etats africains, quels qu'ils soient, s'efforcent d'atteindre aujourd'hui, et du type d'administration qui devrait permettre le mieux de les atteindre.

2. Après deux semaines de discussions intensives, les participants ont donné une adhésion complète à l'opinion exprimée par M. Robert K.A. Gardiner, Secrétaire exécutif de la CEA, dans son message d'ouverture: "... une politique de décentralisation bien menée pourra, mieux que toute autre, servir les objectifs qui, aux yeux des chefs politiques de l'Afrique, sont les plus importants, à savoir l'unité politique et le développement économique."

3. Les langues officielles du Cycle d'études étaient le français et l'anglais, qui, pour la plupart des participants, n'étaient qu'une deuxième langue. C'est pourquoi l'unanimité ne s'est faite qu'après des exercices très délicats de traduction, car il ne s'agissait pas simplement de trouver des mots équivalents, mais aussi de trouver des équivalences dans les institutions, et quand il n'y en avait pas, de signaler les différences. Il convient de donner un aperçu de ces différences, pour éclairer le résumé des principales conclusions du Cycle d'études, que l'on trouvera plus loin.

4. L'expression local government ne peut pas se traduire littéralement en français; on la rend par "administration locale décentralisée". De même, le mot français "déconcentration", appliqué à l'administration locale, n'a pas un sens très clair lorsqu'on essaie d'en donner une traduction littérale en anglais.

5. Les divers pays africains ont hérité des conceptions et des termes administratifs différents. L'Angleterre distingue nettement le gouvernement central qui agit par l'intermédiaire des ministères et l'administration locale décentralisée indépendante des ministères. Une ligne horizontale

les sépare. La France, au contraire, a des administrateurs généraux, les préfets, qui sont en poste en dehors de la capitale, et par l'intermédiaire desquels l'autorité du gouvernement central se fait directement sentir dans tous le pays. La ligne qui sépare cette forme d'administration locale (déconcentration) et la décentralisation (local government) n'est pas horizontale, mais verticale : leur champ d'action est le même.

6. Le préfet a un double rôle : il est à la fois l'agent du gouvernement et l'agent d'exécution du conseil décentralisé élu par le département. A l'échelon inférieur, le maire, président du conseil municipal élu, a aussi un double rôle : il devient, pour l'exercice de certaines fonctions, comme le maintien de l'ordre public, un fonctionnaire qui reçoit ses instructions du préfet et non du conseil municipal. Le rôle qui l'emporte sur l'autre est différent dans les deux cas : le préfet est avant tout le représentant de l'Etat, alors que le maire est avant tout le représentant du conseil municipal.

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

8. L'application en Afrique de ces conceptions européennes a donné lieu à une préférence pour l'une ou l'autre forme, qui est entachée de partialité

et qui empêche de juger sainement de l'intérêt qu'elles présentent en Afrique. Ainsi, les fonctions de préfet sont acceptées sans réserve dans la plupart des pays francophones, parce qu'elles existent aussi en France. Celles de commissaire de province, qui sont analogues, sont tenues en suspicion dans les pays anglophones, en partie parce qu'elles n'existent pas en Angleterre. De même, le pouvoir exécutif est exercé par le maire dans les pays francophones et par le conseil municipal dans les pays anglophones qui, de ce fait, se sont trouvés devant la tâche écrasante d'établir très rapidement des relations de travail entre des conseillers inexpérimentés et des fonctionnaires insuffisament préparés.

9. En dehors des deux grands groupes de pays qui ont gardé de nombreuses institutions françaises ou anglaises héritées de la colonisation, il y a d'autres pays dans lesquels se sont exercées des influences différentes. C'est ainsi que la Nigéria du nord a bâti sur les anciennes fondations ses propres autorités indigènes. La République Arabe Unie a élaboré ces dernières années, un système qui contient des éléments empruntés à rien moins que huit pays. L'Ethiopie et la Libye, qui ne font qu'amorcer la décentralisation, n'ont pas encore opté pour des méthodes particulières.

10. En ayant présentes à l'esprit toutes ces différences, nous pouvons maintenant essayer de résumer les principales conclusions du Cycle d'études.

11. En premier lieu, on a eu le sentiment que les sytèmes d'administration locale en Afrique doivent désormais se détacher de leurs origines étrangères pour s'adapter aux conditions locales. Si les institutions et méthodes françaises ou anglaises héritées par un pays lui conviennent, tant mieux; sinon, il ne faut pas les conserver pour la seule raison qu'elles sont françaises ou anglaises, pas plus d'ailleurs qu'il ne faut les rejeter pour la même raison. Il existe une grande diversité de systèmes d'administration locale, en Amérique par exemple, et nombre d'entre eux ont des origines dans les pays européens, mais on ne les considère plus comme des systèmes anglais, français, hollandais ou allemand. Ce sont tous des systèmes américains.

12. En second lieu, à propos du même sujet, les participants ont été d'avis que les gouvernements africains doivent chercher, par-delà leurs institutions et méthodes existantes, la raison d'être profonde de l'administration locale. On a dit que le fondement réel de l'administration locale en France était la passion napoléonnienne de l'organisation. En Amérique, tout

au moins dans certaines grandes villes, elle est fondée sur l'autonomie locale et le rendement au sens commercial du terme dans la prestation de services locaux. En Grande-Bretagne, le système actuel est une version rationalisée et modernisée d'un système antérieur qui était fondé sur l'idée d'autonomie locale ou de gouvernement local autonome. Dans aucun de ces pays, l'administration locale n'est spécialement liée au développement. Chaque gouvernement africain doit donc définir en termes clairs et modernes la base de son administration locale. C'est là l'objet du début du chapitre qui traite des recommandations.

13. En troisième lieu, les participants estiment que pour devenir des organismes utiles de développement, les collectivités territoriales doivent immédiatement prendre part aux activités de développement sur tous les fronts possibles. Bien entendu, il faut garder le sens des proportions. On ne peut attendre des collectivités territoriales qu'elles exécutent par elles-mêmes de grands travaux; d'autre part, même le plus grand projet d'intérêt national intéressera un tant soit peu certaines collectivités territoriales qui ne devront donc pas en être exclues. C'est pourquoi il faut que les gouvernements créent une vaste gamme de services chargés de fournir aux collectivités territoriales une aide financière, technique, professionnelle, juridique, administrative et toute autre forme d'assistance requise. Il faut aussi que les collectivités territoriales, de leur côté, ne s'attachent pas trop à la notion d'"autonomie locale", mais apprennent à apprécier les avantages qu'elles peuvent tirer d'une étroite collaboration avec le gouvernement central.

14. En quatrième lieu, les participants ont constaté que le développement des villes et des campagnes était lourdement retardataire, mais, ne voyant pas très bien ce qu'il faudrait faire à cet égard, ils se sont bornés à recommander une étude plus poussée des aspects administratifs de l'urbanisation.

15. En cinquième lieu, il est une question qui intéresse davantage les pays de tradition britannique que les pays de tradition française : des représentants du premier groupe de pays ont formulé des protestations, prétendant que dans certaines cas, la doctrine classique

de l'impartialité politique des fonctionnaires perdait de son importance et que dans certains autres, elle était mal interprétée, de sorte que ce n'est pas seulement l'impartialité, mais le silence politique complet que l'on exige d'eux. Cet état de choses nuit souvent aux bons rapports entre membres élus des organes des collectivités et personnel, au plus grand détriment des activités des collectivités locales. L'examen de cette question a montré qu'elle pourrait être liée à l'attribution du pouvoir exécutif aux collectivités territoriales. Une liberté beaucoup plus grande d'expression est laissée aux fonctionnaires des pays où les pouvoirs qui sont à l'origine des décisions, l'exécutif et le législatif, sont distincts, qu'à ceux des pays où le même conseil élu détient le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les participants ont suggéré qu'on pourrait essayer de résoudre ce réel problème politique en cherchant les causes plutôt que les symptômes.

16. En sixième lieu, les participants ont demandé que la formation des fonctionnaires de l'administration locale soit organisée à une échelle de plus en plus étendue. Cette formation doit comporter non seulement l'octroi du statut de fonctionnaires aux membres du personnel, mais aussi l'initiation des conseillers élus au fonctionnement d'un conseil et l'éducation du public.

17. En septième et dernier lieu, les participants se sont particulièrement attachés à l'étude du problème du statut civil, souci qui se traduit dans les recommandations sur le problème de l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès qui est étudié dans le corps du rapport à propos des statistiques. Mais c'est là un problème qui dépasse de beaucoup le cadre de la statistique car la mobilité croissante des populations fait qu'il est d'une importance vitale, pour assurer une administration efficace, que chaque individu puisse fournir la preuve de son statut civil en produisant un document reconnu sur le plan international.

18. Le rapport qui va suivre a pour objet de présenter quelques-unes des conséquences qui découlent de ces considérations. Il est destiné à ceux qui sont chargés d'assurer le fonctionnement efficace de l'administration locale africaine dans un contexte moderne.

II. DIFFERENTS TYPES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS RELATIONS AVEC LE POUVOIR CENTRAL

Introduction

19. L'organisation interne des Etats présente une complexité qui croît avec l'étendue du territoire, avec l'importance de la population et avec le développement des diverses activités économiques et sociales. Cette complexité implique la mise en place de structures organiques, d'une part pour la direction suprême et le contrôle, d'autre part pour l'exécution et la gestion. Les premières d'origine généralement politique, constituent les "pouvoirs publics", habituellement divisés en organes exécutifs et législatifs. Les secondes, subordonnées aux premières, sont vouées aux tâches de préparation et d'application; elles constituent l' "Administration". Les structures ne peuvent que très rarement être localisées en un centre unique correspondant à la collectivité nationale. C'est pourquoi on recherche d'autres types d'organisation parmi lequels figure toute une gamme de solutions. Elles vont de la division du territoire en circonscriptions administratives correspondant à des zones d'action de représentants du pouvoir central, jusqu'à la création de collectivités territoriales dotées d'organes propres auxquels sont dévolues des compétences distinctes de celles exercées par l'Etat.

Définitions

20. La notion d'administration locale n'est pas interprétée de la même manière par tous. C'est pourquoi l'on a, tout d'abord, cherché à fixer les idées en en donnant une définition pour rendre aussi concrète que possible la discussion des divers aspects du thème principal de ce cycle d'études : les services centraux mis à la disposition

des pouvoirs publics locaux. En anglais, l'expression local gouvernment (administration locale), est abstraite et désigne un système. Les organismes d'administration locale s'appellent local authorities (collectivités territoriales ou collectivités locales).

Une collectivité territoriale se définit comme une unité possédant :

a) un territoire peuplé et délimité;
b) la personnalité morale de droit public impliquant l'autonomie financière (budget propre et un certain degré d'indépendance financière);
c) la capacité d'intervenir dans les affaires locales;
d) un organe d'administration distinct de ceux de l'Etat et jouissant d'une certaine indépendance par rapport à celui-ci, notamment s'il est issu d'élections.

Les collectivités territoriales peuvent être instituées à un ou plusieurs niveaux, par exemple au niveau municipal (village ou ville) et au niveau provincial.

21. Aucun des pays représentés au cycle d'études n'est entièrement administré par des fonctionnaires agissant à partir de la capitale. L'explication est évidente. Il suffit de citer le vieil adage : un chef peut gouverner de loin, mais il ne peut administrer que de près. C'est pourquoi tous les pays sont divisés en circonscriptions administratives et les fonctionnaires affectés à des postes en divers points du territoire où ils peuvent fournir des services publics de la manière la mieux adaptée aux conditions locales. Il s'agit cependant toujours d'une administration centralisée parce que les fonctionnaires sont les agents directs du pouvoir central, dont ils servent les intérêts. Le pouvoir qu'ils peuvent détenir de prendre des décisions importantes de principe leur est délégué par leurs supérieurs.

22. L'administration locale est dite décentralisée quand les pouvoirs ne sont pas délégués mais dévolus. La différence est que dans le premier cas le gouvernement ne se désiste d'aucun de ses pouvoirs, se bornant à laisser une certaine latitude à ses fonctionnaires locaux et que dans le second, il transmet veritablement certains de ses pouvoirs, par un processus juridique à une personne ou à un groupe de personnes. Autrement dit, dans la délégation de pouvoirs, le gouvernement conserve l'initiative et dans la dévolution de pouvoirs, il abandonne l'initiative a une autre institution sur laquelle il garde, toutefois, un droit de regard.

23. La dévolution des pouvoirs a généralement pour objet de permettre aux collectivités territoriales de gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes investis de pouvoirs appropriés et dont les membres ne sont pas, en principe, des fonctionnaires. Cette institution doit avoir la personnalité morale de droit public pour pouvoir recevoir et exercer les pouvoirs dévolus. Elle doit donc être instituée soit par la constitution, soit par une loi. Lorsqu'on veut étendre cette institution à l'ensemble d'un pays dont certaines régions ne sont pas encore suffisamment évoluées pour permettre la mise en place d'organes appropriés, on utilise parfois un moyen qui consiste à nommer un administrateur (fonctionnaire ou non) qui sera l'organe de la collectivité territoriale aux termes de la loi. Un conseil consultatif peut être placé auprès de cet administrateur qui lui délègue proressivement ses pourvoirs jusqu'à ce qu'il ait assez d'expérience pour assumer lui-même les pouvoirs prévus par la loi. A l'issue de ce processus, l'administrateur se retire. C'est là une méthode de préparation qui peut être utile.

Problèmes posés par l'existence d'institutions coutumières

24. Qu'il s'agisse de délégation ou de dévolution, il est implicite que la totalité des pouvoirs de l'Etat est détenue par le pouvoir central. En effet, il va de soi qu'on ne peut décentraliser avant d'avoir centralisé. Mais il n'en est pas toujours ainsi dans les faits. Avant l'établissement d'organes du pouvoir central, il existait dans plusieurs pays d'Afrique des communautés locales, a caractère généralement tribal ou ethnique, qui de longue date géraient elles-mêmes leurs affaires en dehors de toute autorité supérieure. Les gouvernements, lorsqu'ils ont voulu affirmer leur souveraineté, tout en tirant administrativement parti de l'existence de ces communautés, leur ont souvent laissé ceux de leurs pouvoirs traditionnels qui étaient compatibles avec les pratiques administratives modernes.

25. L'examen de cette question serait incomplet si l'on ne mentionnait pas des systèmes d'administration indigène utilisés ou inspirés par les puissances administrantes (autorités coloniales). Cherchant à créer des services administratifs modernes, Français et Anglais se sont aperçus que le seul moyen de contact avec la population consitait à passer par l'intermédiaire des chefs de tribus. Ils ont donc confié à ces chefs ou à leur conseil, outre ceux qu'ils detenaient ou qu'ils croyaient détenir en vertu de la coutume, des pouvoirs d'un type entièrement nouveau et qui n'avaient rien de traditionnel. Cette façon pragmatique de procéder a été rationalisée plus tard, surtout dans les colonies britanniques, en un système (on pourrait presque dire une théorie) connu sous le nom d' "administration indirecte" (indirect rule). Pour notre propos, la question est de savoir si les institutions indigènes étaient vraiment des collectivités territoriales décentralisées ou si elles n'étaient que des prolongements de l'administration centrale. Elles tenaient peut-être des deux à la fois, mais cette question n'est plus d'actualité, car presque partout les institutions indigènes ainsi comprises ont été supprimées et leurs organes transformés en organes de collectivités territoriales modernes ou remplacés par des collectivités de ce type.

26. On a néanmoins utilisé parfois une fiction juridique pour se conformer à ce principe que la centralisation doit précéder la décentralisation. Ainsi, en Nigéria du nord, les Native Authorities (collectivités locales indigènes) ont non seulement des pouvoirs spécifiques dévolus par la loi, mais peuvent également exercer les pouvoirs non spécifiés qui leur reviennent en vertu de leurs droits et coutumes propres.

27. De cette façon, même les pouvoirs très anciens qui existaient bien avant la création de pouvoirs centraux, ont été réglementés par la loi et l'exercice en a été soumis à une procédure légale. C'est pourquoi on peut dire que ces pouvoirs ont été eux aussi en quelque sorte centralisés, puis décentralisés.

Fondement juridique de l'administration locale décentralisée

28. C'est en disant que "les collectivités territoriales sont une pure émanation des lois" qu'on peut le mieux résumer la situation actuelle; leur personnalité morale qui les distingue des fonctionnaires exerçant des pouvoirs délégués, puisque ceux-ci n'ont pas de personnalité morale et exercent leurs pouvoirs conformément aux instructions de leurs supérieurs.

Caractéristiques communes

29. Nous allons maintenant décrire les caractéristiques essentielles des collectivités locales que l'on retrouve dans une grande partie de l'Afrique. Pour décider qu'une zone peut être dotée d'une administration locale, on applique des critères qui portent notamment sur la population, les facteurs géographiques, la communauté d'intérêts, les ressources et les besoins à satisfaire. Tous les habitants de la zone intéressée sont considérés comme des citoyens et non comme des membres d'une communauté ethnique, religieuse ou tribale. Si la zone a une population trop nombreuse pour l'exercie de la démocratie directe, on institue un système représentatif qui comporte la mise en place d'un conseil. Ce conseil, qui ne procède pas nécessairement d'élections,

est dirigé par un président élu ou nommé. La loi fait obligation à la collectivité territoriale d'assurer le bien-être des habitants. A cette fin, celle-ci a pouvoir de percevoir un impôt local, de prendre des arrêtés assortis d'un pouvoir de sanction et d'émettre des emprunts pour financer des projets d'équipement.

Différences

30. Dans le système de type britannique, la collectivité territoriale doit fixer elle-même ses règles de procédure, préparer un budget annuel, tenir des comptes et les soumettre à des vérificateurs extérieurs. Elle ne peut faire que ce que la loi autorise expressément à faire (doctrine "ultra vires"). Elle ne peut acquérir d'autres pouvoirs qu'en en faisant la demande aux autorités centrales. Le conseil local est un organe à la fois exécutif et délibérant. Il applique lui-même ses décisions et, pour ce faire, il peut prendre à son service un personnel administratif et technique. Il n'y a pas de fonctionnaire régional du ministère qui ait droit de tutelle sur les collectivités territoriales, dont certaines des activités peuvent, néanmoins, être surveillées par des fonctionnaires des ministères compétents. De même, en cas de malversation prouvée, le gouvernement central peut désigner de ses fonctionnaires et lui confier la direction absolue des affaires.

31. Dans le système français, les collectivités territoriales peuvent faire tout ce qui n'est pas interdit par la loi. Le pouvoir exécutif, distinct du législatif, est exercé, non par le conseil, mais par un individu élu, le maire, ou par un fonctionnaire. Une tutelle est exercée par le pouvoir central ou par son représentant.

32. Certains pays, arabes ou autres, pour répondre aux conditions et possibilités qui leur sont propres, ont un système d'administration locale qui emprunte des éléments à différents pays.

Rapports des services centraux et des services extérieurs

33. On admettra sans peine que la question des relations entre collectivités territoriales et fonctionnaires à pied d'oeuvre peut être rapidement traitée. On a vu que les fonctionnaires des services extérieurs, personnel medical et agricole, etc., exercent des pouvoirs qui leurs sont délégués par le ministre dont il relèvent. Chacun d'eux, pour tout ce qui concerne les questions de politique générale, représente le ministre à l'échelon local. Les relations sont donc les relations hiérarchiques normales de supérieur à subordonné dans la fonction publique.

Rapports des services centraux et des collectivités territoriales

34. C'est lorsque des pouvoirs sont dévolus à des collectivités territoriales réellement décentralisées que les rapports deviennent compliqués et son souvent difficiles à degager. Les pouvoirs qui ont été dévolus, c'est-à-dire légalement transmis, sont alors exerces de plein droit par la collectivité. Quand l'administration locale est compétente et s'appuie nettement sur la société, le bien-fondé de la dévolution n'est pas mis en cause par le gouvernement central. Mais, dans l'ensemble, les gouvernements africains ne sauraient d'ores et déjà adopter cette attitude : ils doivent encore se preoccuper du rôle de l'administration locale dans le developpement et dans la creation du sentiment de l'unité nationale. Quant aux collectivités territoriales, elles sont souvent assaillies de difficultés causées par la pénurie de personnel qualifié, l'analphabétisme, le mauvais état sanitaire, les communications défectueuses, les conditions climatiques et les problèmes posés par l'évolution des sociétés traditionnelles. Il convient de signaler aussi le danger de corruption. Les gouvernements, pour leur part, ne tolèrent pas toujours le non conformisme local. Il existe en outre deux complications d'ordre pratique qui se manifestent surtout dans les collectivités du type anglais. La première surgie quand,

la collectivité territoriale, ne pouvant obtenir de personnel qualifié, certains fonctionnaires à pied d'oeuvre du ministère de l'éducation, de l'agriculture, etc., travaillent aussi pour son compte. Il peut en résulter de nombreuses occasions de chevauchement des autorités. La deuxième nait quant le gouvernement veut employer une collectivité territoriale comme agent à certaines fins, par exemple pour construire un tronçon de route. Dans ce cas, comme la différence entre pouvoirs d'agent délégués et pouvoirs effectivement dévolus est mal définie, les rapports entre pouvoir central et pouvoir publics locaux sont beaucoup moins simples que dans le cas exposé au paragraphe précédent.

35. Toutes ces causes peuvent diminuer l'efficacité des collectivités territoriales et les empêcher d'exercer pleinement leurs prérogatives. Ces différentes raisons ont parfois conduit les gouvernements à une centralisation excessive, qui remet en cause les fondements mêmes des collectivités territoriales. Les relations des services d'Etat avec les collectivités territoriales impliquent nécessairement une certaine limitation des libertés de ces dernières, mais il est difficile d'arriver à un juste équilibre. La stabilité des collectivités territoriales est essentielle à un développement rapide, mais elle n'est possible qu'en l'absence de décisions inconsidérées et arbitraires du pouvoir central.

36. Il s'ensuit que les rapports entre le pouvoir central et les collectivités territoriales doivent être fondés sur une doctrine cohérente, qu'il appartient à chaque pays d'élaborer, en s'inspirant autant que de besoin de celles des autres pays, sans jamais se borner à les copier. Il serait utile pour la compréhension générale du sujet que cette doctrine puisse se traduire en une formule ou un concept concis. Or le problème est de décider ce que doit être ce concept. Le concept des rapports de maître à serviteur ou d'employeur à employé est à écarter. Le concept des rapports de mandat à mandataire ne s'applique qu'en partie, comme on l'a vu au paragraphe 34. Le concept le plus couramment employé est celui des relations entre associés principaux et autres associés, mais il n'est guère plus satisfaisant, car il évoque l'idée de deux personnes qui partagent le même bureau et s'occupent des mêmes affaires. Ce qu'il faut, c'est un concept qui évoque l'idée de deux autorités travaillent dans deux sièges différents et s'occupant indépendamment l'une de l'autre d'affaires analogues mais non identiques, et dont l'une est neanmoins, en dernier ressort, soumise à l'autorité de l'autre.

III. ORGANISMES CENTRAUX

Organismes centraux

37. Dans le chapitre précédent, on a souligné que les relations entre les organismes centraux et les collectivités territoriales comprenaient non seulement l'octroi d'une aide, mais aussi l'exercice d'un contrôle. L'expression organisme central doit être comprise dans son sens le plus large, pour qu'elle recouvre les institutions gouvernementales et non-gouvernementales instituées au niveau de l'Etat ou des entités fédérées lorsqu'il s'agit d'une fédération. Elle comprend donc non seulement les institutions du pouvoir central, mais aussi des associations où se trouvent groupés les membres des organes des collectivités territoriales, des établissements de formation administrative ou des collectivités régionales ou provinciales, qui apportent divers concours aux collectivités territoriales.

38. Si l'on adopte cette définition large, la liste des organismes existant en Afrique s'établit comme suit :

a) ministère ou administration centrale spécifiquement chargé des collectivités territoriales;

b) autres ministères tels que ceux de la santé, de l'instruction et des travaux publics;

c) agents extérieurs des ministères;

d) chefs de circonscriptions administratives, tels que préfets, gouverneurs, commissaires;

e) collectivités territoriales provinciales ou régionales;

f) organismes locaux de crédit;

g) commissions de la fonction publique des collectivités territoriales;

h) associations groupant les membres des organes des collectivités territoriales;

i) associations groupant les agents des collectivités territoriales;

j) écoles et instituts d'administration;

k) partis politiques;

l) autres institutions et organismes centraux.

39. Comme l'administration s'exerce dans des situations réelles et non pas fictives, les modalités d'action de ces organismes sont organisées d'une manière différente selon les pays. La nature et l'action de ces institutions se comprendront mieux, si l'on peut donner une description des conditions dans lesquelles elles fonctionnent.

40. Bien que les systèmes de pouvoir décentralisé diffèrent entre les pays africains, on peut noter des similitudes marquées, même entre ceux qui découlent les uns du système britannique et les autres du système français. Les pays africains empruntent de plus en plus des éléments aussi bien dans les autres pays africains que dans ceux du monde entier. De plus les concours que les collectivités territoriales attendent des organismes centraux se ressemblent beaucoup, malgré la diversité des systèmes de décentralisation. A quelques exceptions près (Nigéria du nord, par exemple), les systèmes de collectivités territoriales qui fonctionnent actuellement en Afrique ne tirent pas leur origine des institutions indigènes traditionnelles mais ont été conçus par le pouvoir central. La décentralisation a été tout récemment importée d'Europe par les dirigeants africains. Sur le plan théorique, on y voyait une des institutions publiques essentielles de tout pays développé; sur le plan pratique, on la jugeait capable de donner à une administration appelée à jouer un rôle actif au plan de la base, ainsi qu'il est nécessaire en Afrique à une époque d'expansion rapide, un fondement plus approprié que les deux seules autres solutions possibles: le développement des institutions indigènes traditionnelles ou l'extension très poussée du champ d'action des administrations centrales. Les nationalistes l'accueillaient comme une rupture avec l'ancien type d'administration coloniale.

41. Il y a cependant une limite à ce qu'un pays peut emprunter à un autre. Les lois, les règlements et l'organisation institutionnelle peuvent être aisément compris et copiés. Mais il est beaucoup moins

facile de comprendre les règles non écrites qui complètent les textes de loi, et moins encore de les appliquer dans un contexte différent. En effet, elles procèdent généralement de conceptions et de règles de conduite qui se sont formées au cours de dizaines et de centaines d'années dans une société donnée. La décentralisation doit avoir de solides racines dans la société, faute de quoi elle sera fragile, comme c'est précisément le cas dans une grande partie de l'Afrique. Elle n'est pas encore le résultat d'un mouvement spontané de la population.

42. Les organismes centraux ont essentiellement pour mission d'établir le statut des collectivités territoriales et les conditions de participation de la population, c'es-à-dire d'assumer une tâche qui est, certes, pratique, mais qui exige de la perspicacité et de la patience, chez ceux qui les créent comme chez ceux qui les dirigent. Ils doivent savoir exactement ce qu'ils veulent, car au début non seulement les collectivités territoriales sont en butte aux attaques constantes de politiciens ou de fonctionnaires impatients qui peuvent y voir un écran couvrant tout le pays et destiné a leur interdire l'accès direct au peuple, mais il se peut aussi que les premières collectivités territoriales mises en place ne répondent pas aux espoirs.

43. Le but des organismes centraux est de faire des organes des collectivités territoriales un instrument efficace propre à susciter la participation active de la population au développement national et local. Le processus n'a pas de fin et il ne peut être accéléré. Il ne peut y avoir d'aboutissement, il n'y a qu'effort constant et vigilance de tous les instants.

44. C'est compte tenu de ces aspirations et de ces limitations que nous allons maintenant examiner brièvement le rôle de chacun des organismes centraux.

Ministère chargé des collectivités territoriales

45. De ce qui précède, il ressort que la création et l'organisation des collectivités territoriales doivent être l'objet de la plus grande attention au niveau le plus élevé de l'Etat. Or, pour cela il faut un ministère

qui soit spécialement chargé des collectivités territoriales. S'il n'existe à cet effet qu'une direction au sein d'un ministère, dont les attributions soient plus étendues, le ministre doit se partager entre les collectivités territoriales et d'autres tâches. On ne voit pas très bien l'utilité pratique de certains groupements d'attributions telles que les collectivités territoriales, les domaines et les mines au sein d'un même ministère. Une formule plus rationnelle consisterait à combiner une direction des collectivités territoriales et une direction qui s'occuperait d'un des principaux domaines d'activité des collectivités territoriales tels que la santé, le logement ou l'instruction. Mais cette solution risque d'aboutir à une prédominance du particulier sur le général. Il serait donc préférable de combiner les collectivités territoriales et un autre grand domaine comme celui des affaires intérieures ou du développement communautaire. Ces dernières activités sont, dans certains cas, incluses dans les attributions du ministère de l'intérieur, au même titre que les collectivités territoriales. Le serait, comme il a été dit plus haut, de créer un ministère spécial, tout au moins durant la période de rodage des collectivités territoriales.

46. Certains pays ont constaté que, quand les collectivités territoriales urbaines et les collectivités territoriales rurales étaient rattachées au même ministère, on avait tendance à accorder moins d'attention aux problèmes des collectivités rurales, étant donné l'urgence des problèmes urbains. Là où elles ont été rattachées à deux ministères différents, c'est en général pour des raisons historiques. Très tôt, dans les territoires coloniaux, une forme européenne d'institutions décentralisées a été introduite sans qu'aucun problème se pose, dans quelques grandes villes; elles avaient à vrai dire un caractère plus européen qu'africain. Quand, beaucoup plus tard, la décentralisation fut délibérément étendue aux zones rurales, on la considérait surtout comme un prolongement de l'administration "indigène", et on l'a rattachée au ministère ou à la direction des affaires indigènes ou africaines. Il n'y avait donc que peu de rapport entre le régime des villes et celui des campagnes. Et pourtant la décentralisation est fondamentalement de même nature dans les zones urbaines

et dans les zones rurales : la différence est plus une différence de degré que de nature. On constate que l'idée de la décentralisation se propage de la ville à la campagne et non de la campagne à la ville. Certains délégués ont émis l'avis que l'interdépendance de la ville et de ses environs ruraux pouvait mener avantageusement à la formation d'une seule collectivité responsable des deux zones tandis que, selon d'autres, les difficultés que posait une représentation acceptable pour ces deux zones au sein d'un même organe étaient presque insurmontables. Ils sont généralement convenus qu'il fallait entreprendre une étude comparative de ces problèmes.

47. La liste ci-après décrit les différentes fonctions qu'un ministère chargé des collectivités territoriales peut assumer dans un pays en voie de développement, en coopération et en consultation avec les autres ministères.

a) Il formule une politique générale favorable à la bonne évolution des collectivités territoriales. Pour ce faire, il peut conseiller et guider les organes des collectivités territoriales dans la solution de leurs problèmes et exposer leurs buts et aspirations au niveau du pouvoir central.

b) Il coordonne les concours apportés aux collectivités territoriales par ses propres services et par les autres ministères, lorsque certaines propositions s'écartent de la politique établie.

c) Il prépare l'ensemble des textes législatifs, tant principaux que subsidiaires.

d) Il exerce une tutelle administrative sur toutes les questions afférentes à la définition des secteurs, ressorts d'action et limités des collectivités territoriales ou des circonscriptions électorales.

e) Il établit les directives administratives au sujet des élections, des conditions d'emploi des personnels, de l'établissement de contrats, des marchés de fournitures.

f) Il exerce un contrôle sur les finances des collectivités territoriales en approuvant leurs budgets, en vérifiant leurs comptes, en procédant à des enquêtes.

g) Il établit des méthodes financières, notamment pour la préparation du budget, le contrôle des comptes et la constitution des fonds de retraite.

h) Il fournit aux collectivités territoriales des avis juridiques, financiers et techniques et les conseille sur les questions qui se rapportent au logement et à l'urbanisme.

i) Il veille, dans toute la mesure du possible, à la bonne gestion des finances des collectivités territoriales, en donnant des conseils, en proposant des méthodes pour améliorer et organiser les sources de revenus locaux, et en attribuant des subventions, des avances et des prêts.

j) Il est chargé d'organiser la formation du personnel et des conseillers des collectivités territoriales.

k) Il entreprend ou fait entreprendre des études.

l) Il prépare des rapports sur l'évolution des collectivités territoriales, évalue le résultat des programmes et donne des avis aux organes des collectivités territoriales sur les moyens de les améliorer.

Cette liste, pour incomplète qu'elle soit, donne une idée des travaux actuels des divers ministères chargés des collectivités territoriales.

Autres ministères

48. Il est nécessaire d'instaurer une coopération très étroite entre le ministère chargé des collectivités territoriales et les autres ministères. Ces derniers élaborent très souvent des plans sans consulter suffisamment le ministère chargé des collectivités territoriales, auxquelles ils demandent ensuite plus qu'elles ne sont en mesure de faire. L'on ne met pas en doute les services essentiels que des autres ministères peuvent rendre

aux collectivités territoriales, mais la mesure dans laquelle les organes de ces collectivités territoriales doivent s'adresser directement à d'autres ministères prête à discussion. Ils le font parfois, mais dans certains pays le ministère chargé des collectivités territoriales et ses services extérieur assurent la liaison sous les deux sens. Dans ce dernier cas, à mesure que les services se multiplient et se diversifient, le ministère chargé des collectivités territoriales doit utiliser des spécialistes de l'enseignement, de la santé, des travaux publics, etc., et il pourrait avoir tendance à devenir un Etat dans l'Etat. D'un autre côté, si le ministère de l'instruction publique par exemple, communique directement avec les collectivités territoriales, deux difficultés peuvent se présenter. Tout d'abord, les agents des collectivités territoriales pourraient ne pas avoir encore les qualités requises pour maintenir leur position dans les débats instaurés sur des questions d'enseignement avec les fonctionnaires du ministère de l'instruction publique. En second lieu, le ministère peut s'opposer à la dévolution des pouvoirs, sans se soucier des dispositions de la loi. La méthode inverse qui consisterait à détacher, en tant que conseillers techniques, des fonctionnaires des ministères auprès du ministère chargé des collectivités territoriales se heurte à des objections, en raison d'éventuels conflits d'ordre politique. Il ne peut y avoir de règle absolue et définitive à ce sujet. Les mesures prises varient selon le degré de maturité du système d'administration locale et les possibilités de chaque autorité locale. En principe, toutes les questions financières et de politique générale doivent être réglées par l'intermédiaire du ministère chargé des collectivités territoriales. Pratiquement, dans certains pays, dont la plupart des pays anglophones, les questions techniques ou de détail sont réglées directement entre les autres ministères et les collectivités territoriales.

Agents extérieurs détachés sur place par les ministères

49. Il y a toujours risque de conflit d'attributions entre les agents extérieurs d'un ministère technique et les chefs des circonscriptions administratives où ils sont en poste. Ce conflit éclate quand la respon-

sabilité des agents extérieurs des ministères se heurte à la responsabilité plus générale des autorités locales. Il est le plus violent lorsque les zones d'action locale de ces ministères ne coïncident pas. Ce n'est là que la constatation pure et simple d'un problème qui ne peut être résolu que par la coordination, terme dont on ne saurait se passer quand il s'agit d'administration publique.

Chefs de circonscriptions administratives

50. Un des moyens de réaliser la coordination consisterait à placer les agents extérieurs des ministères techniques sous la direction, au paln local, d'un administrateur, chef de circonscription chargé des relations, au nom du pouvoir central, avec les collectivités territoriales de sa circonscription. Du point de vue logique, cette méthode n'est guère criticable, et pourtant elle n'a pas toujours été utilisée, peut-être parce qu'elle semble trop rigide et trop officielle et paraît ne laisser, pour exercer leur bon sens, aucune latitude aux intéressés qui, s'ils étaient laissés à eux-mêmes, assureraient la coordination par des moyens plus souples. La méthode rigide et la méthode souple proviennent, respectivement, de la conception française et britannique. Le commissaire de district des anciennes colonies britanniques n'a jamais eu le statut juridique ni les pouvoirs du préfet français, ce qui n'a pas empêché la plupart des gouvernements successeurs de supprimer cette fonction, en raison essentiellement d'un sentiment d'antipathie envers une fonction considérée comme inhérente au régime colonial. Mais la disparition de cette fonction ne signifie pas que du besoin auquel elle répondait, ait disparu; si bien qu'on la rétablit actuellement dans plusieurs pays, en lui donnant généralement une importance politique beaucoup plus grande.

Autres collectivités territoriales

51. Les pouvoirs décentralisés sont parfois répartis entre une collectivité territoriale principale, qui assume la charge d'une zone donnée, et une ou plusieurs collectivités territoriales secondaires chargées chacune d'une partie de cette zone. Si les collectivités territoriales

secondaires dépendent d'une collectivité territoriale principale, il s'ensuit que c'est seulement par son intermédiaire qu'elles peuvent entrer en rapport avec le pouvoir central. Les collectivités territoriales peuvent aussi instituer des syndicats de collectivités territoriales chargés d'assurer la gestion de services d'intérêt commun, Certains pays ont créé des collectivités régionales ou provinciales qui sont placées entre les collectivités territoriales de base et la collectivité nationale. Ces conseils sont des organismes extérieurs et supérieurs aux autorités locales, même les plus importantes.

Organismes locaux de crédit

52. Une collectivité territoriale ne tarde pas à s'apercevoir que ces excédents budgétaires ne suffisent pas à financer les grands travaux nécessaires au développement des services qui lui ont été confiés. Elle doit donc faire des emprunts, mais elle n'a pas accès au marchés des capitaux, ou l'accès lui en est interdit. Dans ces conditions, les gouvernements sont la seule source de capitaux et bon nombre d'entre eux ont déjà établi une procédure d'octroi de prêts et parfois créé à cette fin des organismes semi-autonomes. Ces organismes reçoivent généralement du gouvernement une première dotation substantielle à laquelle peuvent venir s'ajouter des contributions en provenance des divers fonds de réserve, c'est-à-dire non immédiatement utilisés par les collectivités territoriales. L'organisme de prêt est censé être autonome et l'amortissement des emprunts est assuré grâce à des crédits ouverts au budget annuel de la collectivité territoriale. La création d'organismes locaux de crédit est nécessaire mais il faut s'assurer qu'un contrôle très strict s'exerce sur l'organisation et le fonctionnement de ces organismes, afin d'éviter l'intervention de la politique dans leur gestion.

Commissions de la fonction publique des collectivités territoriales

53. Dans certains pays où le personnel des collectivités territoriales a un statut différent de celui du pouvoir central, des commissions indépendantes ont été créées pour surveiller le recrutement et les conditions d'emploi dans la fonction publique locale. Nous en reparlerons au chapitre VII.

Associations de collectivités territoriales

54. Les associations de collectivités territoriales peuvent être très précieuses, car elles représentent les intérêts de ces collectivités et leur fournissent des prestations d'intérêt collectif. On dit parfois que ces associations représentent les employeurs des collectifités territoriales, par opposition aux associations d'agents qui représentent les employés. Cette comparaison n'est pas correcte, parce qu'elles représentent en fait l'élément de politique générale des collectivités territoriales. A ce titre, elles ont l'avantage de pouvoir présenter au pouvoir central une vue générale des collectivités territoriales, du point de vue des intéressés eux-mêmes. Le gouvernement peut, en outre, les consulter sur les conséquences de toute mesure envisagée sur les collectivités territoriales, ce qui permet aux deux parties d'éviter des procédures ultérieures de recours. Si des associations différentes sont créées pour chaque type de collectivité territoriale, par exemple pour les collectivités urbaines, rurales, principales, secondaires, il faut éviter qu'elles se fassent une concurrence fâcheuse. Il est alors préférable d'ajourner la création de ces associations jusqu'à ce que le besoins s'en fasse vraiement sentir. Cependant, là où ce besoin existe, le pouvoir central devrait fournir une aide matérielle à ces associations, jusqu'à ce qu'elles puissent se suffire à elles-mêmes. Les associations, bien entendu, ne doivent pas organiser des services qui feraient double emploi avec ceux de l'Etat.

Associations groupant les agents des collectivités territoriales

55. On ne doit pas les confondre avec les associations qui ont pour objet de protéger les intérêts des membres d'une profession particulière, comme les médecins, les ingénieurs ou les avocats. Les collectivités territoriales emploient des membres de plusieurs professions et des personnels nombreux de diverses catégories qui, tous, ont des intérêts communs, du fait qu'ils sont au service d'une collectivité territoriale. Dans les premières années, les associations d'agents de collectivités territoriales ont une activité de caractère syndicaliste, c'est-à-dire

qu'elles s'efforcent d'améliorer le statut et les conditions d'emploi de leurs membres. Quand ces fonctions seront prises en charge par les commissions de la fonction publique des collectivités territoriales, ces associations pourront alors se consacrer à des activités d'ordre social et culturel.

Ecoles et instituts d'administration

56. Presque tous les pays ont au moins une école et, généralement, un institut d'administration, (nous en reparlerons au chapitre VII). Ces établissements tirent leur origine de l'idée qu'une grande partie de la technique administrative peut être enseignée non seulement au personnel, mais aussi aux conseillers élus.

Partis politiques

57. Les collectivités territoriales sont des institutions politiques. Dans la mesure où elles sont élues, il est vain de supposer qu'elles puissent être exemptes d'influences politiques et illogique de supposer qu'elles devraient l'être. Dans quelques pays d'Afrique, au cours de la période qui précéda l'indépendance, les partis politiques nationalistes entraient régulièrement en conflit avec les collectivités territoriales instituées par le gouvernement au pouvoir. Après l'accès à l'indépendance, ils furent lents à s'orienter et à s'adapter aux nouvelles conditions qui nécessitaient le soutien des partis pour construire des collectivités territoriales efficaces. Leur inexpérience des procédures suivies par les collectivités territoriales peut aboutir à une ingérence fâcheuse dans les activités du personnel technique de ces collectivités. Cependant, ils peuvent fournir une assistance très efficace en assurant la participation directe de la population à l'administration locale et en soutenant politiquement les activités de développement conduites par les collectivités territoriales. L'ingérence de la politique dans les collectivités territoriales peut offrir cet avantage de stimuler et d'instruire des communautés qui, sans cela, seraient apathiques et retardataires. Malheureusement, cette ingérence a parfois eu en Afrique une influence pernicieuse. Des conflits politiques qui auraient dû rester au plan

national sont descendus à l'échelon local et ont influencé les décisions sur des points de détail comme l'emplacement d'une école. L'ingérence politique peut même rendre impossible le fonctionnement d'une collectivité territoriale. Dans les pays à parti unique, le souci du parti est d'assurer que les collectivités territoriales ne dévient pas de la ligne du parti et d'encourager la participation de la population aux affaires locales sous différentes formes. Les collectivités territoriales peuvent alors être dégagées de toutes les querelles mesquines entre partis rivaux; d'autre part, surtout quand le parti se confond avec l'Etat, elles sont en danger évident de devenir, du point de vue de la politique, de simples cellules du parti, et du point de vue de l'administration, de simples agents de l'Etat. En Afrique, la politique s'est parfois introduite, sous une forme ou sous une autre, dans les collectivités territoriales et ses effets sont loin d'être bénéfiques. Lorsque la détérioration prend de telles proportions qu'on ne peut plus espérer la freiner, le seul remède qu'on puisse trouver est de prononcer la dissolution du conseil pour le remplacer, temporairement, en tout ou en partie, par une méthode appropriée.

IV. DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Origine

58. Un pays sous-développé est un pays dont les habitants sont dans une large mesure à la merci du milieu. Ils font des essais maladroits pour le maîtriser et s'y adapter du mieux qu'ils peuvent, ce qui implique souvent une déification de la pluie, du vent et des autres forces naturelles, pour justifier la soumission de l'hommme à ces éléments. Un pays en voie de développement est un pays où l'on a commencé à maîtriser le milieu. Mais un pays développé n'est pas un pays où il ne reste plus rien à faire; c'est un pays dont la plupart des habitants peuvent discerner les problèmes nouveaux et savent quelles sont les mesures à prendre et par qui elles doivent être prises. Un pays insuffisamment développé se caractérise par son économie de subsistance : le développement touche peu d'individus et l'économie monétaire n'est pas fermement établie. Un pays développé se caractérise par son économie de marché à laquelle tous les individus participent. La monnaie a une importance primordiale pour l'expansion, mais ne peut pas représenter plus que sa valeur nominale. Un pays en voie de développement se caractérise par le grand nombre des individus qui sont encore disponibles pour des services personnels et qui sont ainsi en mesure d'augmenter considérablement la valeur nominale des capitaux disponibles pour le développement.

59. Dans de nombreux pays africains, la majorité des habitants est à peine sortie de l'économie de subsistance. Evaluer le niveau de développement d'après le revenu national par habitant, sans tenir compte de la répartition, ne présente qu'un intérêt statistique : de nombreux individus n'ont aucun revenu en espèces. Les problèmes du développement sont donc sociaux et politiques autant qu'économiques. La qualité est aussi nécessaire que la quantité. La qualité peut être évaluée en fonction de facteurs tels que les facilités offertes pour l'instruction et la formation professionnelle, la sécurité de l'emploi, les soins médicaux, les pensions, et d'une manière plus générale, les droits de

l'homme[1]. On peut dire que la monnaie est tout aussi nécessaire au développement qualitatif que quantitatif et que les projets de caractère social doivent être subordonnés à la réalisation de projets concrets qui permettent d'augmenter suffisamment les ressources. Il semble qu'il y ait là une loi absolue, mais comme il arrive souvent, nécessité est mère d'industrie : c'est ainsi qu'est née la doctrine du développement communautaire.

Caractéristiques

60. Le développement communautaire est à la fois une institution nouvelle et une nouvelle technique de développement. Pourtant, "l'erreur probablement la plus répandue, et peut-être la plus fâcheuse, une erreur que chaque pays commet à son tour, est de penser que le développement communautaire a pour but des réalisations matérielles. Les réalisations matérielles sont un élément inévitable et essentiel du développement communautaire. Cela ne veut pas dire qu'il faut y voir une fin en soi; ce ne sont que de simples stimulants qui font partie d'un vaste processus dont l'objectif est d'aider les populations à instaurer une société active, capable de résoudre ses problèmes et dont le souci principal est la dignité et le bien-être des individus"[2].

61. Le développement communautaire souffre encore en Afrique de l'attitude de ceux qui n'y voient, comme on dit, qu'un "service des travaux publics de seconde classe". D'autre part, il souffre aussi de l'attitude de ceux qui, au mépris des réalités, rêvent d'"un grand bond en avant" de populations entières. Ce grand bond n'a pas eu lieu, et quand bien même il se produirait, il ne pourrait se poursuivre. Le but logique du développement communautaire c'est, comme le dit plus modestement Poston, "une société active, capable de résoudre ses problèmes". "Société active" signifie société acquise à la coopération avec l'Etat et les collectivités territoriales pour la préparation et l'exécution de tous les projets de développement. Cela implique une confiance des populations

1/ Voir dans le Bulletin de l'Institut interafricain du travail, CCTA, novembre 1963, l'article du Professeur Neuman, président de la Société nationale belge d'investissement.

2/ R. W. Poston. Democracy speaks many tongues, 1962, page 185.

en leurs institutions à tous les niveaux. "Société capable de résoudre ses problèmes" signifie société résolue à déceler elle-même ce qui ne va pas ou ce qui est imparfait et à prendre les mesures appropriées.

Relations avec les institutions publiques

62. Pour agir, il faut savoir non seulement ce qu'on doit faire, mais aussi comment le faire. Les populations ont depuis toujours en Afrique l'habitude de s'entr'aider dans leurs activités privées comme le défrichement du sol ou la construction de maisons; c'est tout récemment que cette méthode d'entr'aide collective a été étendue à des projets publics qui comportaient la mise en place d'installations utilitaires et d'agrément. C'est là qu'intervient l'Etat, car c'est à lui qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de toutes les affaires publiques. Il doit fournir des équipements et des aides techniques pour des projets communautaires qui, sans cela, ne pourraient être réalisés, et veiller à l'entretien de ce qui a été créé. Il doit faire tout cela de manière à encourager l'initiative sans assumer des frais d'entretien supérieurs à ses moyens. Autrement dit, il ne faut jamais perdre de vue l'aspect administratif du développement communautaire.

63. Le premier point de rencontre entre le développement communautaire et l'administration doit s'établir au niveau des institutions publiques de base qui peuvent être soit les collectivités territoriales, soit les circonscriptions administratives. Si les deux institutions existent dans une même zone, il est certainement préférable que le contact s'établisse avec les collectivités territoriales. Mais cela peut susciter des problèmes d'ordre administratif. Les collectivités territoriales et le développement communautaire sont chargés des mêmes affaires dans la même zone. Or les deux en sont encore au premier stade de leur expansion : la question est de savoir comment régler leur développement futur. Ces deux institutions doivent-elles se développer parallèlement, sans jamais se rencontrer? Ou bien se rencontreront-elles pour fusionner? Ou bien l'un d'elles l'emportera-t-elle sur l'autre?

64. Les collectivités territoriales et le développement communautaire sont complémentaires, mais présentent, sous beaucoup d'aspects, des caractéristiques différentes. Une collectivité territoriale est une institution de droit public habilitée à percevoir des impôts et taxes et à prendre des décisions douées de force exécutoire. Le développement communautaire se fait sur une base volontaire et toute sanction autre que la pression de l'opinion de la communauté le détruirait. En outre, la collectivité territoriale agit dans une zone déterminée et sur tous les habitants de la zone; le développement communautaire peut s'exercer sur n'importe quel secteur de cette zone et tout habitant peut refuser d'y prendre part. Ces deux institutions pourraient donc paraître de nature différente et, dans une certaine mesure, cela est vrai.

65. Néanmoins, elles sont interdépendantes. Bien que les réalisations matérielles puissent ne pas être le principal but d'un développement communautaire bien conçu, il serait vain de prétendre que l'on peut les négliger ultérieurement. Prises dans leur ensemble, elles représentent de gros investissements et ce serait folie de ne pas les entretenir. Elles doivent donc être prises en charge par les collectivités territoriales.

C'est aussi de la collectivité territoriale que le développement communautaire recevra, en temps opportun, une aide sous forme de matériel et de conseils techniques. Ainsi donc, le développement communautaire a besoin de la collectivité territoriale.

66. Mais la collectivité territoriale a aussi besoin du développement communautaire. Rien n'est plus déprimant pour un acteur que de jouer devant une salle vide. De même, la collectivité territoriale a besoin de l'appui et de la coopération d'un public actif. Elle n'a pas toujours été capable jusqu'à présent d'obtenir le concours de la population, en partie parce qu'elle a été imposée de l'extérieur, en partie parce que les circonscriptions administratives ne correspondent pas souvent aux communautés naturelles, et parfois, il faut bien le reconnaître, parce que nombre de responsables ont perdu toute chance de gagner la confiance de la population à cause de la corruption et d'autres abus auxquels ils se sont livrés.

Perspectives

67. Dans l'état actuel des choses, les collectivités territoriales et le développement communautaire ne se confondent pas, mais leur interdépendance est de la plus grande utilité pour l'ensemble du développement, à la plus grande échelle possible. Les membres d'une communauté ont l'obligation de servir leur communauté et le développement communautaire a pour but, non seulement d'éveiller le sentiment de cette obligation, mais aussi de le rendre actif. Or, à mesure que les travaux et services publics se compliquent et se perfectionnent, ils ne peuvent plus être assurés par des investissements humains. Le citoyen doit alors remplacer ses prestations en nature par des contributions en espèces, sous forme d'impôts payés à la collectivité territoriale. Parallèlement, devenu un travailleur, il ne peut plus consacrer une partie de son temps aux investissements humains. Cette évolution ne se produira pas à un moment précis. Ce n'est qu'une tendance normale, mais la charge des travaux publics d'intérêt local doit progressivement passer du développement communautaire aux collectivités territoriales. A long terme, ce processus restreindra l'activité du développement communautaire à certains domaines d'ordre culturel et social.

68. Si ces prévisions sont justes, et bien qu'à l'heure actuelle on semble fondé à donner aux deux institutions un appui maximum, les dirigeants doivent prévoir que le développement communautaire laissera le champ libre aux collectivités territoriales, sur le secteur des travaux publics. Il faut donc empêcher que le développement communautaire vienne concurrencer les collectivités territoriales dans ce domaine. Il constitue actuellement le meilleur moyen de combler des lacunes, mais dès qu'il y aura concurrence, il faudra faire pencher la balance en faveur des collectivités territoriales. Comme l'indique le paragraphe 6, le développement communautaire est à la fois une technique et une institution. En tant que technique, il possède une valeur permanente, mais on doit veiller avec le plus grand soin à ce qu'en tant qu'institution, il n'entre pas en concurrence avec les institutions administratives de droit commun. En particulier, l'évolution normale des collectivités territoriales risquerait d'être retardée, s'il existait parallèlement un organisme de développement communautaire trop puissant.

69. Quoi qu'il en soit, la politique administrative doit être conforme à cette évolution probable. Le gouvernement doit évidemment fixer la politique générale; il doit utiliser des fonctionnaires spécialisés dans les techniques du développement communautaire et se charger de leur formation. Mais il doit, dans toute la mesure du possible, établir la liaison avec les projets de développement communautaire, par l'intermédiaire des organes des collectivités territoriales, notamment pour l'octroi des subventions, et laisser à celles-ci le plus de liberté possible dans leurs relations avec ces groupes, en leur confiant par exemple la gestion d'un fonds spécial qui ne serait pas soumis aux règles budgétaires classiques.

70. De son côté, la collectivité territoriale doit, comme nous l'avons dit plus haut, s'intéresser directement à tous les projets entrepris, pour pouvoir participer au développement communautaire en s'assurant que l'équipement, le personnel technique et les crédits nécessaires à leur réalisation, ainsi qu'à leur entretien ultérieur, seront disponibles. De là vient qu'il faut chercher à prévoir les impondérables, ce que la collectivité territoriale ne pourra faire que si elle jouit d'une liberté plus grande, comme on l'a déjà suggéré. Quoi qu'il en soit, l'administration devra faire preuve d'une grande habileté, car une aide excessive peut tout autant qu'une aide insuffisante vouer à l'échec un projet communautaire. Le gouvernement pourrait rendre un service des plus utiles en envoyant sur place des fonctionnaires des administrations centrales pour donner des conseils. On pourrait notamment envisager le regroupement au sein d'un organe unique des responsabilités afférentes aux collectivités territoriales et au développement communautaire.

71. Ce chapitre est fondé sur l'idée que l'Etat, les collectivités territoriales et le développement communautaire ont le même objectif général, qui est le développement tant social et culturel (c'est-à-dire qualitatif) qu'économique (c'est-à-dire quantitatif).

V. PLANIFICATION

Introduction

72. La planification est essentielle pour le développement national et local. Presque tous les gouvernements africains ont des plans nationaux et des institutions nationales de planification. L'Etat doit assumer la responsabilité générale de la planification, mais il doit instaurer des méthodes qui permettent aux collectivités locales de participer à ce processus. En outre, il convient d'encourager aussi rapidement que possible la planification locale à des fins de développement économique et social, en particulier dans les régions urbaines qui croissent rapidement.

Les plans nationaux représentent plus de la totalité des plans de collectivités locales. Les mesures générales de développement devraient être incluses dans les plans nationaux. Des conflits peuvent se produire entre les priorités de la planification établie à l'échelon national et à l'échelon local, mais ils doivent être réglés. Dans certains pays, ils l'ont été à l'échelon provincial.

Recettes annuelles des collectivités territoriales

73. Chaque collectivité territoriale est un organisme de planification, en ce sens qu'elle est tenue, par la loi ou la pratique, d'établir un budget de fonctionnement annuel. Mais la période de planification est plus longue que l'année, car elle comprend la période de l'année précédente pendant laquelle on a pris les décisions et préparé les prévisions budgétaires, et la période de l'année suivante pendant laquelle on procède à la clôture, à l'examen critique et à la vérification des comptes. Les "tranches" de planification peuvent se chevaucher, mais quel que soit le laps de temps, les estimations du budget ne sont faites que pour un an et les chiffres doivent être précis, car le budget sert à fixer le taux des impôts locaux.

74. Dans certains pays africains, les dépenses d'équipement figurent au budget de fonctionnement. Dans ces conditions, des travaux qui peuvent durer des années sont néanmoins financés par les contributions

d'un seul exercice budgétaire. On a vu des cas où plus de la moitié des recettes était consacrée à de grands travaux, de sorte qu'il ne restait pas assez de fonds pour assurer le fonctionnement des services actuels et qu'aucun crédit n'était prévu pour couvrir les frais d'entretien des nouvelles réalisations. Ce procédé est non seulement injuste, mais à la longue il se révèle inefficace. De nombreuses mesures correctives ont été prises : on peut, par exemple, fixer un plafond à la part du budget de fonctionnement qui peut être consacrée aux dépenses d'investissement, ou bien fixer un plafond pour chaque poste de ces dépenses.

Budget annuel d'équipement

75. A l'heure actuelle, toutefois, la plupart des collectivités territoriales financent leurs dépenses d'équipement par des emprunts et établissent un budget annuel d'équipement distinct du budget de fonctionnement. Les seules inscriptions correspondant au budget d'équipement qui apparaissent dans le budget de fonctionnement sont les crédits afférents aux charges d'amortissement des emprunts. Bien que les chiffres doivent être, eux aussi, précis, du fait qu'il s'agit d'un budget annuel, le budget d'équipement n'implique pas, comme le budget de fonctionnement, le droit d'engager des dépenses : chaque projet doit faire l'objet d'un vote distinct.

Budget de développement

76. A mesure que le développement s'amplifie et s'accélère, le besoin se fait sentir de prévisions qui s'étendent sur plusieurs années au lieu d'un an seulement. Le présent chapitre étudie le rôle des collectivités territoriales dans cette planification à long terme.

77. Bien qu'un plan à long terme puisse n'être qu'une déclaration d'intention et que les prévisions ne puissent être aussi précises qu'elles doivent l'être dans un budget annuel, il doit être aussi près du réel que possible, sans quoi ce n'est pas un plan. Il ne peut pas être préparé au niveau de la théorie, car cela équivaudrait à laisser de côté deux aspects humains et pratiques. Tout d'abord, le développement doit finalement être financé par un accroissement du volume des impôts qui seront payés par les populations. Or un peuple libre n'acceptera

un tel accroissement que pour une entreprise à laquelle il croit ou que tout au moins il accepte. Ensuite, les objectifs généraux du développement sont fixés par la politique, laquelle peut varier. On attache une importance considérable à la continuité du plan national. Il faut donc procéder à de larges consultations et dégager les besoins sous forme de projets, afin qu'au moins les éléments principaux du plan survivent aux changements de gouvernement.

78. Des opinions contradictoires ont été formulées sur le point de savoir si la planification doit procéder de la base vers le sommet ou vice-versa. Idéalement, l'initiative de la planification devrait venir simultanément des niveaux national et local. Les plans du pouvoir central doivent définir des objectifs généraux utiles à l'élaboration des plans locaux. De même, les plans nationaux et régionaux doivent tenir compte des intérêts et besoins locaux. On est généralement convenu que dans des pays qui en sont au premier stade du développement, la planification doit obligatoirement procéder du sommet. Etant donné le manque de personnel, il pourrait être difficile de planifier à partir de la base. Les collectivités territoriales devraient en tous cas être informées des projets nationaux et consultées sur les questions qui les intéressent. Le gouvernement doit assurer la formation des dirigeants politiques locaux et des fonctionnaires aux techniques de planification, et encourager le développement des plans des communautés de base.

79. Aucun accord ne s'est réalisé sur la période optimum de planification centrale, qui varie de trois à huit ans. La période de trois ans semblerait convenir à une planification au niveau provincial ou régional, où il faut expliquer exactement à la population quels sont les projets locaux envisagés pour la région, dans le plan à plus long terme, pour pouvoir obtenir le maximum de coopération. Certains gouvernements ont jugé souhaitable d'introduire,aussi bien des plans à court qu'à long terme, pour obtenir des résultats immédiats visibles par la population. Lorsque les plans nationaux ne sont pas encore terminés, on a recours à des plans locaux pour répondre aux besoins urgents. Par exemple, dans les zones urbaines, la planification doit résoudre les problèmes qui découlent de

l'accroissement démographique et fournir les installations et services nécessaires aux nouvelles industries. Dans les zones rurales, les collectivités territoriales doivent, soit de leur propre initiative, soit en tant qu'agents de l'Etat, mettre à la disposition des agriculteurs les services sans lesquels le développement agricole serait entravé.

Méthode de préparation

80. On doit souligner que les collectivités territoriales sont des institutions décentralisées. Il s'ensuit que leur rôle, en tant qu'organismes de planification à long terme, est limité par leur faculté de choix entre plusieurs possibilités et par leurs moyens de l'appliquer. Dans ces conditions, tout plan devrait commencer par un recensement des éléments existants. Malheureusement, la plupart des collectivités territoriales ne sont pas en mesure de le faire. Le premier concours attendu des services centraux ou extérieurs est l'envoi de spécialistes de la recherche sociale qui soient capables de recueillir les statistiques nécessaires. Or il faudra attendre longtemps avant d'avoir les bases statistiques indispensables. En attendant, la meilleure chose à faire est de se livrer à des extrapolations rationnelles pour lesquelles les connaissances des collectivités territoriales peuvent être utiles, à condition que l'on prévoie une marge suffisamment large d'erreur. Une fois menée à bien la meilleure enquête possible, il reste à déterminer ce que la collectivité territoriale voudrait voir réaliser à la fin de la période prévue pour le plan. Celui-ci doit alors être aménagé en fonction de ce qu'on peut obtenir avec les ressources disponibles, existantes ou améliorées. Enfin, le plan est échelonné selon un calendrier qui prévoit des étapes de réalisation pour chaque année. A l'approche de chaque année nouvelle, les prévisions se font de plus en plus précises jusqu'à ce qu'elles le soient suffisamment pour pouvoir être incluses dans les budgets annuels d'équipement et de fonctionnement.

81. Les moyens disponibles consistent en cadres qualifiés, en travailleurs non qualifiés, en matériels plus ou moins perfectionnés et en crédits sous forme de subventions, d'emprunts et d'impôts. Pour assurer la viabilité du plan, il faut améliorer ces ressources tant par des mesures

internes que prendront les collectivités territoriales qu'en recourant à l'aide extérieure, en général celle du gouvernement. Nous allons examiner chacune de ces méthodes.

82. Les mesures qu'une collectivité territoriale peut prendre pour s'assurer les services de cadres qualifiés sont exposées au chapitre VII. Pour la main-d'oeuvre non qualifiée, outre la méthode qui consiste à employer des travailleurs moyennant salaire, on peut recourir à des méthodes de recrutement. La plupart des collectivités territoriales rurales peuvent dans certains cas et sous certaines garanties, recruter des habitants de la communauté intéressée, pour la réalisation de projets d'intérêt commun. Mais hormis les cas d'extrême urgence, on fait de moins en moins appel à ce procédé pour compléter l'effectif des travailleurs volontaires, en partie parce que le développement communautaire présente beaucoup plus d'avantages de tous les points de vue et qu'il est beaucoup plus efficace, du fait qu'il s'agit d'un mouvement spontané de la population et non pas d'une obligation qui lui est imposée. Cependant, on a suggéré qu'étant donné son utilité éducative, on devrait envisager le recours au travail bénévole de la jeunesse, pour les projets locaux ou autres. Néanmoins, comme nous l'avons signalé au chapitre IV, il n'est pas facile d'englober dans un plan à long terme des projets de développement communautaire du même genre, qui sont par nature difficiles à inclure dans les plans.

L'amélioration des méthodes d'imposition locale peut également être réalisée par une action au niveau de la collectivité territoriale; elle sera examinée plus en détail au chapitre VI.

Compatibilité avec le plan national

83. Quelles que soient les améliorations qu'elle peut apporter elle-même, la collectivité territoriale doit chercher à l'extérieur, auprès du gouvernement, une aide sous forme d'avis techniques et de capitaux. Car il ne s'agit pas simplement de développement, mais de développement accéléré et les réserves constituées au niveau de la collectivité territoriale n'y suffiraient pas. Ne serait-ce que pour cette raison, toutes les collectivités territoriales sont tributaires du gouvernement, mais il est une autre raison qui a une importance particulière en matière de

planification : le gouvernement a, lui aussi, son plan. L'articulation entre le gouvernement et les collectivités territoriales en matière de planification est un phénomène relativement récent, soit que le problème du développement rapide ne se soit pas posé aux premières collectivités territoriales, soit que le gouvernement n'ait pas encore dressé de plan national de développement auquel il fallait intégrer les plans locaux. "L'administration des anciennes collectivités territoriales autonomes n'avait pas à faire face aux complications du développement, ni à se mesurer à des politiciens dotés de pouvoirs supérieurs"[1/]. En outre, un problème spécial peut se poser, si le gouvernement ne place pas son plan dans le même cadre que les collectivités territoriales et qu'il utilise le plan pour modifier la structure de la société et de l'administration.

84. Cette possibilité peut provoquer des difficultés qu'il ne nous appartient pas d'étudier dans ce chapitre. Ce qu'il faut signaler, sans approfondir la question, c'est que le plan national n'en sera que meilleur s'il tient compte des aspirations de tous. Celles-ci se reflètent dans les plans des collectivités territoriales, qui eux-mêmes se fondent dans toute la mesure du possible sur les désirs des différents groupes, exprimés eux-mêmes dans les activités de développement communautaire. Par ailleurs, les plans élaborés par le gouvernement sur des projets qui dépassent les compétences des collectivités territoriales, tels que ports et barrages hydro-électriques, auront tout à gagner si l'on en délibère assez tôt avec les collectivités territoriales, qui fourniront plus tard les services complémentaires. C'est grâce à ce genre de consultations suivies de révisions des propositions du gouvernement et des collectivités locales que l'on a des chances d'obtenir le meilleur plan national. Le gouvernement se sera ainsi acquis la coopération et la bonne volonté de la population; quant aux collectivités territoriales, cela leur permettra de se faire au moins une idée de l'aide financière qu'elles peuvent attendre du gouvernement. Le gouvernement peut épargner de grandes

---

1/ K. Seshadri : Administration of Panchayat Raj Planning in India. Journal of Local Administration Overseas, janvier 1964, page 21).

déceptions s'il fournit dès le début aux collectivités territoriales une liste des priorités qu'elles doivent respecter dans la préparation de leurs plans.

Difficultés pratiques

85. Exprimé de cette façon, tout semble clair et facile. Mais en pratique il n'en va pas ainsi. Premièrement, les collectivités territoriales se disputent des crédits bien trop limités. Normalement, il n'en résulte pas de crise dans un pays qui est suffisamment homogène pour avoir le sentiment de former une nation, car les collectivités territoriales finissent généralement par s'incliner devant les décisions du gouvernement, lorsqu'il y a conflit d'intérêts. Mais dans les pays où certaines collectivités territoriales représentent parfois des minorités non assimilées, la situation est beaucoup plus délicate : l'hostilité politique entre le gouvernement et ces collectivités peut détruire toute possibilité de délibération fructueuse au sujet du plan.

86. La deuxième difficulté est plus concrète : elle vient de l'insuffisance de l'appareil administratif. "La démocratie au sommet ne peut être fondée sur un chaos à la base, sous prétexte de décentralisation"[1]. Une collectivité territoriale n'est un organisme de planification que si elle peut administrer avec ordre et méthode ce qui existe. Les concours fournis par le gouvernement, tels que détachement de fonctionnaires de l'Etat pour donner des conseils sur la planification et formation de personnel des collectivités territoriales pour les travaux de planification, peuvent faciliter le fonctionnement des rouages de l'administration, mais ils ne peuvent à eux seuls le rendre efficace.

Résumé du rôle des collectivités territoriales dans la planification

87. Nous pouvons maintenant résumer le rôle des collectivités territoriales dans l'établissement du plan national. Elles doivent tout d'abord s'efforcer d'améliorer leur propre organisation, en s'attachant notamment à recruter un personnel suffisant en qualité et en quantité et à appliquer une fiscalité équitable. En outre, les organes des collectivités territoriales doivent eux-mêmes appliquer les doctrines

---

1/ K. Seshadri, ouvrage cité.

du développement communautaire et s'efforcer de devenir de plus en plus représentatifs, au point de mériter l'appellation d'organes communautaires. Chaque collectivité territoriale doit être capable d'établir un budget d'équipement à long terme et être assez raisonnable pour en discuter avec les collectivités territoriales voisines aux fins de modifications éventuelles, de manière à réaliser une certaine coordination régionale. Ce n'est qu'à ces conditions que les élus seront capables de rencontrer, pour des consultations, les représentants du gouvernement en ayant suffisamment d'assurance et d'informations à l'appui de leurs propositions pour ne pas donner l'impression d'être guidés par un esprit de clocher. Ce n'est qu'à ces conditions également que les collectivités territoriales seront en mesure d'évaluer quels seront les nouveaux services locaux complémentaires que nécessiteront les projets du gouvernement.

88. L'exécution d'un plan national établi de cette façon a des chances d'entraîner moins de difficultés administratives que s'il avait été imposé par le gouvernement. La collectivité territoriale sera chargée des travaux qui auront été prévus dans son budget d'équipement et elle pourra en outre exécuter d'autres travaux pour le compte du gouvernement. Plus elle en fera, soit de sa propre autorité, soit en tant qu'agent du gouvernement, plus la population sera associée au processus du développement.

89. Une participation réussie de la population à des projets simples l'encouragera à participer plus tard à des projets plus complexes. Le seul autre moyen de réaliser un développement rapide est la contrainte. Les collectivités territoriales sont particulièrement bien placées pour choisir la première et éviter la deuxième, mais le succès de cette méthode d'administration n'est pas encore assez évident pour qu'elle soit nécessairement conservée partout, en raison de sa valeur intrinsèque. On pourrait facilement l'abandonner au profit de la contrainte, si elle n'apporte aucune contribution à la formulation ou à l'exécution du plan de développement.

90. Les collectivités territoriales en Afrique n'acquerront réellement d'importance aux yeux de la population que lorsque celle-ci pourra, par leur intermédiaire, participer effectivement aux activités économiques et sociales du pays. Encore faut-il qu'elle en ait la volonté. Les facteurs humains nécessaires au développement sont la faculté de voir loin chez les dirigeants et l'espérance chez le peuple. Cette faculté de voir loin ne se manifeste pas simplement par de vagues exhortations qui invitent le peuple à améliorer son sort, mais par la mise en oeuvre d'un plan concret. L'espérance ne naît que si les diverses communautés reconnaissent dans le plan certains de leurs propres projets; elle se traduit par la volonté de réaliser ces projets; elle est encouragée par la continuité et par le sentiment d'une orientation que seule peut donner une institution permanente, de la nature d'une collectivité territoriale. Malgré ses avantages, le développement communautaire ne suffit pas, car, par définition, son rôle n'est pas de voir loin, mais de battre le fer tant qu'il est chaud.

VI FINANCES

Décentralisation financière

91. La décentralisation administrative implique généralement, mais pas nécessairement, une décentralisation financière. La dévolution des pouvoirs administratifs peut ne s'accompagner que d'une délégation des pouvoirs financiers; c'est ainsi qu'une collectivité territoriale peut avoir pleins pouvoirs pour créer par exemple un réseau de routes secondaires, mais sans disposer pour cette entreprise d'autres moyens financiers qu'une allocation arbitrairement fixée par le gouvernement. La délégation peut aller plus loin. C'est le cas lorsque les collectivités territoriales perçoivent également (et gardent) pour leur usage personnel un impôt national. Il s'agit cependant, encore là, d'une délégation et il n'y a dévolution financière complète que lorsque la collectivité territoriale se voit conférer le pouvoir de percevoir un impôt qui lui est propre, condition préalable sine qua non de la participation de la population à son propre développement. Ce n'est que lorsque la collectivité a le pouvoir de déterminer de son propre chef si elle doit augmenter ses recettes ou réduire ses dépenses qu'il y a vraiment décentralisation administrative. Mais cette situation financière idéale ne se réalisera peut-être pas avant quelque temps et on ne doit pas admettre que la participation pleine et entière des collectivités territoriales aux activités de développement doive en dépendre. On peut, en attendant, prendre toutes mesures financières utiles pour donner aux collectivités territoriales toute la responsabilité qu'elles peuvent assumer pour l'exécution des travaux de développement.

Moyens financiers minimums

92. Naguère, les services modernes, tels que ceux de l'hygiène publique, de l'enseignement et des routes, que l'on s'efforce actuellement de faire passer sous la responsabilité des collectivités territoriales, relevaient du gouvernement, mais n'étaient pas répartis uniformément. Pour les financer, celui-ci puisait à toutes les sources de taxation les plus indiquées, dans tout l'ensemble du pays, mais il ne pouvait dépenser ses recettes que dans les régions où des services étaient nécessaires et pouvaient être utilisés. C'est ainsi que les habitants d'une zone reculée qui pratiquaient l'élevage

et payaient l'impôt sur le bétail versaient parfois des sommes bien supérieures au coût des quelques services dont ils avaient besoin où qu'ils pouvaient utiliser. Bien peu de régions recevaient des services proportionnels aux impôts versés. Plus tard la demande de services modernes s'est répandue; en progressant vers les hautes sphères gouvernementales, on a découvert et transmis la doctrine de l'état providence. L'institution de l'administration locale décentralisée et le mouvement de développement communautaire sont les enfants jumeaux nés de cette conjonction. Nous avons parlé du développement communautaire au chapitre IV. Le présent chapitre traite des aspects financiers de l'administration locale décentralisée.

93. Actuellement, de toutes parts les populations réclament des services et le gouvernement aimerait leur donner satisfaction. Mais il ne peut se dégager de ses obligations antérieures, en retirant par exemple ses services à une région qui en bénéficie depuis longtemps pour les transplanter ailleurs. Il ne peut pas davantage décider que dorénavant chaque région aura la disposition exclusive de ses propres revenus, car, du fait que certaines régions sont plus riches que d'autres en ressources naturelles, sans que les habitants y soient pour rien, la répartition des services n'en serait pas plus uniforme. On cherche donc à rétablir l'équilibre en appliquant le principe de l'égalisation, en vertu duquel le gouvernement donne à chaque collectivité territoriale une assise financière au moins égale à la moyenne générale du pays. Logiquement, c'est là le premier service central qui doit être fourni par l'Etat aux collectivités territoriales, bien qu'il ne soit pas nécessairement le premier dans l'ordre chronologique, en raison de considérations d'une importance prépondérante. Il se peut par exemple qu'il soit impossible de trouver une formule acceptable. Plusieurs formules d'égalisation qui ont été expérimentées sont par trop rudimentaires, faute des données statistiques qui sont indispensables pour les rendre efficaces et équitables. Les subventions d'appoint par exemple, aboutissant souvent à un résultat opposé à celui que l'on escomptait, parce que seules les collectivités riches peuvent en profiter pleinement. Ou bien encore on peut délibérement ajourner cette égalisation, parce qu'il peut être plus opportun, dans l'intérêt du développement

national, d'attribuer certaines subventions d'après le potentiel économique de chaque zone. La solution idéale serait d'avoir aussi une subvention d'équipement, de façon que toutes les zones aient le même point de départ pour leurs activités d'expansion ultérieure.

Impôts locaux

94. Le service qui s'impose ensuite est de doter la collectivité territoriale de sources de revenus propres auxquelles elle puisse puiser plus ou moins amplement, selon ce qu'elle aura décidé elle-même. Or l'Etat hésite à renoncer à ses sources de revenu, parce qu'il n'a peut-être pas encore entière confiance dans les collectivités territoriales, et aussi parce que, nous l'avons déjà signalé - les revenus de ces diverses sources ont déjà reçu une affectation budgétaire. Mais il n'est pas facile de trouver de nouvelles sources d'impôts locaux. Les impôts les plus courants peuvent être classés en trois catégories : impôts sur la fortune, impôts personnels et impôts sur l'activité économique.

95. On peut comprendre le rôle essentiel d'un impôt local en reprenant les travaux préparatoires du budget de la collectivité territoriale. Après que l'on a tenu compte de tous les postes de recettes, impôts non compris, il existe encore un déficit si l'on veut faire face à toutes les dépenses proposées. En théorie, l'impôt local doit être conçu de telle façon qu'il puisse entrer en jeu, sur décision de la collectivité territoriale et produire ensuite, en temps opportun, la somme nécessaire pour combler le déficit, sans trop d'écart en moins ou en plus. Les collectivités territoriales ont besoin de l'aide de l'Etat pour déterminer quel est le type d'impôt (ou d'impôts, car il est préférable d'en avoir plusieurs) qui, dans les conditions existantes, permettent de s'approcher le plus près de cet idéal. La question ne relève pas seulement des experts financiers, mais aussi des administrateurs, car l'équité dans l'établissement de l'assiette et l'humanité dans la perception d'un impôt sont aussi importantes que son taux. L'assiette de tout impôt local doit être spécifiée dans la loi, pour que tous en aient connaissance. Les collectivités territoriales ne doivent pas être libres d'introduire de nouvelles formes d'imposition sans l'approbation du pouvoir législatif : leur liberté réside dans la possibilité

de faire varier le montant de l'impôt dont l'assiette est fixée. Outre les impôts locaux, les pays francophones ont jugé qu'il était utile de laisser aux collectivités territoriales, la possibilité de majorer d'un pourcentage, à l'intérieur d'une limite fixée d'avance, certaines catégories d'impôts d'Etat, tels que ceux qui portent sur le revenu et la propriété, dont le montant est perçu par le gouvernement et reversé au compte des collectivités territoriales.

Autres revenus

96. Les autres sources de revenus des collectivités territoriales sont les patentes, les droits judiciaires et administratifs, comme les frais de scolarité, et la rétribution de services qui peuvent se chiffrer (fourniture d'eau, électricité, etc.). A cet égard, le rôle du gouvernement consiste à déterminer dans quelle mesure ces sources de revenus peuvent être utilisées pour alléger les impôts locaux. Dans de nombreux pays, les collectivités territoriales aimeraient pouvoir tirer la majeure partie de leurs revenus de ces sources, car elles seraient ainsi dispensées de l'obligation désagréable d'augmenter les impôts locaux. Pour ce faire, elles ajoutent souvent une rémunération ou une taxe au montant exact de tel ou tel service qu'elles auront fourni. Le supplément vient s'ajouter à leur revenu global pour couvrir d'autres dépenses de caractère général. De cette façon, une certaine catégorie d'usagers, tels que par exemple les consommateurs d'eau, sont forcés de contribuer au coût de services généraux utilisés par toute la communauté. Si l'on n'y prend garde, cette façon d'opérer risque d'échapper très vite à tout contrôle.

97. Il en va souvent de même des activités industrielles et commerciales. Les avis sont partagés sur le point de savoir dans quelle mesure les autorités territoriales doivent entreprendre des activités productives ou commerciales. D'aucuns ont estimé qu'elles devraient avoir toute latitude, pour augmenter leurs ressources ou pour se lancer dans des entreprises qui doivent produire des revenus ou intensifier l'expansion de leur région. Cela se pratique dans les pays francophones. D'autres ont estimé que cette initiative doit se limiter à la fourniture de services d'utilité publique. Les avis sont également partagés sur le point de

savoir s'il faut porter les profits et pertes au compte revenu ou leur appliquer les règles de comptabilité commerciale. Les deux solutions se défendent. Les représentants ont néanmoins reconnu à l'unanimité que les collectivités territoriales ne doivent pas concurrencer les entreprises privées dans des activités de nature commerciale.

Subventions du gouvernement - revenu

98. En dehors de toute subvention visant à leur assurer des moyens financiers minimums, des revenus tirés de leurs propres sources et des intérêts de leurs placements, il faut, à de rares exceptions près, aux collectivités territoriales, de nouveaux et substantiels subsides de l'Etat. Généralement, celui-ci n'est pas opposé au principe des subventions, quelque enclin qu'il se montre à lésiner sur le montant. Les subventions traduisent l'intérêt que prend le pays aux activités des autorités locales, notamment dans le domaine de l'enseignement, de la santé et des communications. En outre, du fait qu'elles sont prélevées sur les impôts payés par l'ensemble des contribuables du pays, le gouvernement, agissant dans l'intérêt du public, dispose d'un moyen puissant de contrôle sur l'utilisation de ces subventions.

99. Les subventions constituent un service très important de l'Etat aux collectivités territoriales, mais elle ne doivent pas être considérées comme une aumône. Elles doivent être accordées et reçues comme une chose due : elles doivent être calculées d'après un critère objectif qui doit rester le même pendant au moins trois ans, car si la collectivité territoriale est dans l'impossibilité de calculer le montant de la subvention pour établir ses prévisions annuelles, elle ne peut pas savoir quelle somme elle devra tirer de l'impôt local.

Subventions et prêts du gouvernement - capital

100. Outre le budget de fonctionnement, il existe comme nous l'avons signalé plus haut, un budget d'équipement qui est le reflet du plan de développement. Certaines collectivités territoriales consacraient une grande part de leur revenu à des travaux d'équipement. D'autres, tout en établissant un budget d'équipement distinct, cherchaient à l'alimenter au moyen des

excédents délibérément réalisés sur le budget de fonctionnement. Aucune de ces deux méthodes n'est suffisante et dans la plupart des pays les collectivités territoriales reçoivent dorénavant et des subventions et des prêts pour financer leurs activités de développement. Normalement, il n'est pas possible de choisir un critère à appliquer pour chiffrer ces subventions d'équipement, ce que l'on doit faire pour le calcul des subventions destinées à compléter les recettes, mais il est plus facile d'en prévoir le montant si les programmes locaux ont été incorporés au préalable dans le plan national de développement. S'il y a un plan approuvé, il importe peu, en théorie, que les collectivités territoriales reçoivent leurs crédits d'équipement du Ministère de l'administration locale ou du Ministère dont relèvent les travaux auxquels ces fonds sont destinés, mais de nombreux pays, par souci de coordination, sont allés plus loin, en créant des établissements de crédit ou des organismes de prêt semi-autonomes. Ces institutions sont à préférer pour plusieurs raisons à un organisme établi au sein d'un ministère. Elles peuvent compléter les fonds reçus directement de l'Etat en empruntant elles-mêmes sur le marché des capitaux et en gardant en dépôt les fonds de réserve des collectivités territoriales. En outre, en se consacrant à cet aspect particulier des finances locales, elles peuvent fournir des services consultatifs, évaluer des projets locaux et, à force de traiter les multiples aspects de la technique du prêt, elles peuvent arriver à mettre au point les méthodes les plus satisfaisantes. Une association d'autorités territoriales pourrait rendre les mêmes services, mais il faudrait alors réaliser un degré suffisant de coopération bénévole et une certitude de continuité pour faire contrepoids aux pouvoirs statutaires dont disposent les banques de crédit patronnées par l'Etat.

Contrôle

101. Le gouvernement, outre la responsabilité qui lui incombe de donner aux collectivités territoriales les moyens de se procurer périodiquement des recettes courantes et des capitaux qui correspondent à leurs fonctions, est aussi responsable en dernière instance de l'utilisation de chaque denier public. Il doit résister à la tentation d'imposer des règlements trop

rigides et trop détaillés qui risquent d'étouffer l'initiative locale, mais il ne peut se permettre de négliger les précautions à prendre contre l'incurie et la corruption. L'équilibre entre la stimulation et le freinage est délicat à réaliser, et il est utile de suivre le principe général suivant : faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre, selon les résultats qu'obtiennent les autorités locales, en exerçant un contrôle très strict sur une collectivité incompétente, et en relâchant ce contrôle, à mesure que son administration s'améliore. Nous allons examiner dans les paragraphes suivants les principaux points de contact entre le gouvernement et les collectivités territoriales.

Prévisions budgétaires et comptabilité

102. Le cycle commence par l'établissement des prévisions budgétaires et se termine par la vérification extérieure des comptes. Il est donc évident que les prévisions doivent être établies et les comptes tenus de façon à faciliter au maximum la tâche de vérification. Rien ne justifie la diversité d'opérations courantes aussi simples : ce n'est pas en adoptant une forme particulière de prévision ou de comptabilité qu'une collectivité territoriale peut affirmer son indépendance. Il est donc de la plus grande utilité que le Ministère de l'administration locale prescrive, en collaboration avec le Ministère des finances, des méthodes uniformes de prévisions budgétaires et de vérification des comptes. Ces méthodes ne doivent pas calquer purement et simplement celles de l'administration centrale, car les besoins des collectivités territoriales sont assez différents. Ce qu'il faut pour les prévisions budgétaires, c'est un formulaire où seront portées les dépenses et les recette de chaque service; on en connaîtra ainsi le coût réel. Le mode d'établissement des comptes doit être calqué sur celui des prévisions de recettes et de dépenses, non seulement pour faciliter la vérification, dont nous reparlerons plus loin, mais aussi pour permettre à la collectivité territoriale d'évaluer à la fin de l'année le fonctionnement de chaque service. Le "bilan des résultats" est un test de l'efficacité d'un service et un guide précieux pour son développement.

Vérification des comptes

103. Cette vérification est de deux sortes : intérieure et extérieure.

Normalement, les comptables d'une collectivité territoriale doivent procéder à une vérification interne permanente, mais la collectivité peut faire appel à des fonctionnaires du Ministère si elle n'a pas assez de fonctionnaires qualifiés pour cette opération. La vérification extérieure est un peu différente : c'est un examen distinct, effectué dans l'intérêt du public. Tantôt cet examen est confié à un commissaire aux comptes, tantôt à un expert-comptable privé recruté par l'Etat à cet effet, ou bien encore à un inspecteur des finances du Ministère de l'administration locale. Quelle que soit la formule adoptée, le vérificateur doit être indépendant : son rôle est de montrer la situation exacte. Dans les pays francophones, les finances des collectivités territoriales sont soumises aux règlements généraux de la comptabilité publique. L'autorité compétente s'assure que ces règlements sont respectés. L'application des dispositions qui établissent des fonctions distinctes pour les ordonnateurs et les comptables et qui régissent le contrôle financier, est confiée aux inspecteurs des finances; l'établissement simultané d'un compte administratif et d'un compte de gestion pour chaque budget est réglé par un organe spécial (cour des Comptes), qui assume également l'examen de ces comptes. Si ce tribunal indépendant décèle des opérations de recettes ou de dépenses illégales, il peut notamment imposer des sanctions en mettant les comptables responsables dans l'obligation de rembourser les sommes litigieuses. Dans les pays anglophones, on applique plus ou moins largement le système suivant, selon les conditions locales : lorsque le vérificateur et le chef comptable de l'autorité territoriale sont l'un et l'autre professionnellement qualifiés, le vérificateur peut, dans certains pays, se voir conférer automatiquement le devoir de refuser toute dépense illégale ou déraisonnable et d'imposer le remboursement de la dépense excédentaire et irrégulière à ceux qui sont responsables, qu'il s'agisse de conseillers ou de fonctionnaires. Cela peut comporter le devoir d'imposer un remboursement à quiconque n'aura pas comptabilisé certains revenus. Cependant, lorsque les fonctionnaires responsables ne sont pas professionnellement qualifiés et que, par conséquent, un remboursement automatique pourrait jouer dans des conditions trop dures ou même injustes, le vérificateur peut simplement formuler une recommandation de remboursement, en laissant au Gouvernement

le soin de décider s'il imposera ce remboursement ou s'il y renoncera. La surveillance et la vérification des comptes doivent être effectuées, mais le vérificateur ou l'inspecteur, dans le cours de ses recherches, ne doit pas oublier qu'il a également à jouer un rôle d'éducation et de formation.

Marchés et contrats

104. Nous allons maintenant examiner brièvement certains services de nature plus particulière. La corruption qui sévit dans la passation des contrats de l'Etat est souvent la cause des échecs essuyés par les autorités locales en Afrique. C'est pourquoi de nombreux gouvernements ont réglementé les appels d'offres et la conclusion des contrats. Certains pays ont même créé des offices des marchés de l'Etat, qui ont un statut juridique distinct de celui des collectivités territoriales. L'achat par le gouvernement des fournitures nécessaires aux collectivités territoriales est un service connexe. Théoriquement, il doit aboutir à des économies, mais en pratique, s'il n'est pas administré avec souplesse, il peut conduire à des absurdités. Il serait sans doute plus utile d'avoir un organisme central d'achat pour les fournitures importées, qui pourrait d'ailleurs avoir aussi d'autres attributions très utiles, en établissant par exemple des spécifications sur les articles d'usage courant et en contrôlant les produits livrés. Il pourrait également préparer des formulaires types pour les soumissions et les contrats et, à l'occasion, passer des contrats pour le compte d'une collectivité territoriale. Afin de permettre aux collectivités territoriales d'avoir recours aux services centraux d'achat fournis par l'Etat (ou l'association de collectivités territoriales), on doit créer une intégration d'achats au sein des collectivités territoriales elles-mêmes. Le service central d'achat devrait aider les collectivités territoriales à intégrer leurs achats en établissant un système uniforme de contrôle de magasins et en normalisant les produits, afin de faciliter les achats groupés. Les collectivités territoriales devraient avoir l'autorisation d'effectuer leurs achats dans le cadre des contrats d'Etat, si elles le désirent, à condition, bien entendu, qu'elles n'abusent pas de ce privilège. A l'exception peut-être de certains achats qui impliquent un problème de

devises, les autorités territoriales devraient disposer du maximum d'autonomie pour profiter des conditions les plus favorables qui leur sont offertes de différentes sources. Lorsque les fournisseurs vivent dans la localité, ces achats peuvent contribuer au développement économique de la collectivité.

Calcul de l'impôt

105. Une autre catégorie de service concerne les impôts locaux. Tout impôt local repose sur une évaluation ; il peut s'agir d'une opération aussi simple que le dénombrement des individus ou d'une opération complexe comme l'évaluation de la fortune. Si c'est la collectivité territoriale qui en est chargée, elle peut obtenir les mêmes recettes en prélevant un faible impôt qu'en prélevant un impôt élevé. Tout dépend du choix de l'assiette de l'impôt.Il n'y aurait à cela aucun inconvénient, si chaque collectivité territoriale était autonome. Or il est loin d'en être ainsi, car elles sont toutes liées sur le plan provincial aux autres collectivités territoriales et, sur le plan national, au gouvernement et elles opèrent dans le cadre du plan de développement. De là vient le besoin impérieux de méthodes uniformes d'évaluation dans tout le pays. C'est pourquoi certains Etats font actuellement du calcul de l'assiette de l'impôt un service central, de sorte que les autorités territoriales n'ont plus qu'une seule faculté, qui est de fixer l'impôt. Seule cette méthode objective permet de faire des comparaisons fondées entre régions riches et régions pauvres, pour le calcul des moyens financiers minimums, et entre auorités territoriales consciencieuses et négligentes, pour voir s'il faut relâcher ou renforcer le contrôle du gouvernement.

Autres services

106. Le rassemblement de ces renseignements à des fins d'évaluation pourrait et devrait conduire au développement d'un service central de statistiques pour les collectivités territoriales. Dans cet ordre d'idées, nous pouvons mentionner le service qui peut être fourni aux autorités locales par une unité mécanographique qui, ou bien se chargerait du traitement de l'information pour les collectivités territoriales, ou bien les conseillerait sur l'achat et l'entretien de calculatrices électroniques. L'Organisation

des Nations Unies prépare à ce sujet, à l'intention des gouvernements, un guide qui expose en particulier le traitement électronique de l'information au profit des collectivités. Cependant, dans les pays en voie de développement il convient d'être très prudent lors de l'emploi d'un tel équipement, par suite des problèmes que peut poser cet entretien. Un autre service central important pour les collectivités territoriales est l'assistance dans le domaine de l'organisation des méthodes et de la formation du personnel local affecté à ce travail.

107. Enfin, il est un service qui a une importance particulière pour les collectivités territoriales lorsqu'elles ont à administrer des budgets qui s'élèvent parfois à des centaines de milliers de livres, sans avoir dans leur personnel de comptables qualifiés: le Ministère peut intervenir en recrutant des fonctionnaires qualifiés qu'il détache auprès de collectivités territoriales ou de groupes de collectivités territoriales. Ces fonctionnaires abandonnent alors leurs fonctions d'inspecteurs extérieurs du Ministère pour s'intégrer dans le personnel de la collectivité territoriale.

VII

PERSONNEL ET FORMATION

Rapports entre fonctionnaires et membres des organes des collectivités territoriales : comparaison des conceptions traditonnelle et moderne.

108. Bien peu de gens nieront que "l'impartialité est une qualité essentielle du bon fonctionnaire". On entend généralement par fonctionnaire impartial celui qui, quelles que soient ses opinions, s'abstient de toute activité politique, dans un Etat où il existe plusieurs partis politiques, pour servir loyalement le gouvernement au pouvoir. Il ne s'agit pas là de l'impartialité dans les rapports avec le public ou de l'incorruptibilité, qui sont considérées comme allant de soi. Mais l'impartialité politique ne dépend pas tant de règlements que d'un certain nombre de facteurs impondérables. L'opposition espère s'assurer un jour les services de fonctionnaires qui travaillent actuellement pour le parti au pouvoir; elle s'abstiendra donc de faire pression sur eux et de les attaquer en public. En outre, comme dans un Etat multipartite , un parti ne peut prétendre être le gouvernement permanent, tous sont tenus d'admettre qu'il existe par délà ou au-dessus de la politique, "un gouvernement du pays" qui doit continuer de fonctionner quoi qu'il arrive, à moins de révolution. Tout ce que les partis peuvent espérer, c'est de déterminer à un moment donné la politique générale de l'administration de l'Etat. L'idée de servir "le gouvernement du pays", bien qu'elle puisse n'être qu'un concept abstrait, permet aux fonctionnaires de faire de l'impartialité leur idéal, même si ce n'est qu'une convention commode pour les partis politiques. C'est sans doute cet élément d'idéalisme qui explique la promptitude de la réprobation publique envers ceux qui essaient de saper le principe de l'impartialité, en attaqhant par exemple un fonctionnaire personnellement.

109. Un élément qui a puissamment contribué à établir les traditions de la fonction publique et à définir les rapports entre les fonctionnaires et leurs chefs politiques réside dans le fait que l'impartialité

était exigée des fonctionnaires et acceptée par tous les partis politiques. Si l'on remonte dans le temps, on constate que finalement cette idée a aussi déterminé la formation des fonctionnaires. Le système a été appliqué tel quel dans les colonies et accepté sans réserve pendant plus d'un demi-siècle. Si son application n'a pas été mise en question, c'est que l'occasion ne s'en est jamais présentée, du fait que les autorités coloniales étaient inamovibles. Mais c'est maintenant un problème d'actualité, car les gouvernements successeurs attendent de leurs donctionnaires non seulement de bons et loyaux services, mais bien souvent aussi une identification politique avec le parti au pouvoir. Si l'on objecte que cette pratique est contraire à la tradition d'impartialité, on répond que, malgré la tradition, les fonctionnaires coloniaux avaient pour coutume constante de s'identifier complétement à leur gouvernement.

110. En fait, la doctrine classique de l'impartialité politique perd beaucoup de son importance, à mesure que les partis d'opposition disparaissent ou sont dissous jusqu'à ce qu'on arrive à cette situation extrême où il ne reste plus qu'un seul parti, qui constitue l'Etat. A ce stade, elle cesse de constituer une règle de conduite.

111. Une autre brèche dans la tradition a été ouverte par l'entrée de personnalités politiques dans l'administration. Dans plusieurs pays, des élus politiques ont été nommés commissaires régionaux ou de sistrict, dans des postes qui étaient réservés auparavant aux fonctionnaires. Sur le plan local également, des membres d'oganes de collectivités territoriales ont reçu ou exercé des pouvoirs executifs. Ces pratiques ont brisé les rapports traditionnels entre membres élus et fonctionnaires rétribués, sur lesquels etait fondée en grande partie la conception de l'administration locale. Ceux qui ont pour rôle de créer des services publics, centraux ou décentralisé et de former du personnel pour ces services, tourneraient le dos à la réalité s'ils se

fondaient sur une convention périmée et il n'est pa trop tôt pour étudier quelle pourrait être la structure de rapports satisfaisants, d'après les réalités actuelles.

112. Sur un plan positif, les politiciens sont utiles, car ils peuvent introduire dans l'administration de l'énergie et du dyhamisme et, comme ils aient directement accès auprès de leurs dirigeants, il obtiennent des résultats plus rapidement que les fonctionnaires qui doivent gravir lentement toute la hiérarchie administrative. Mais cet avantage est plus que compensé, sur le plan négatif, par deux inconvénients possibles et même probables : le premier, c'est que la primauté du droit pourrait être tournée chaque fois que la fin semblerait justifier les moyens, et le second, c'est que les fonctionnaires perdront peu à peu leur dignité, si les décisions administratives sont prises, sans qu'ils aient leur mot à dire, par des personnes qui ne sont pas leurs supérieurs hiérarchiques.

113. Dans ces conditions, l'on suggère que le professionnalisme pourrait être un concept préférable à l'impartialité, pour l'organisation des services publics en Afrique. Le professionnalisme implique une connaissance spécialisée et certaines compétences qui, lorsqu'elles sont assez diversifiées et répandues, devraient permettre de réaliser un meilleur équilibre entre les éléments politiques et administratifs dans tout système de gouvernement qui ne soit ni tyrannique ni dogmatique. Mais le professionnalisme ne suffit pas à résoudre le problème dans plusieurs pays anglophones, où les membres des organes de collectivités territoriales ont parfois des exigences excessives et où le fonctionnaire qui exprime une opinion politique contraire à la politique officielle court le risque d'être soupçonné de déloyauté et de sabotage. Les jeunes qui veulent devenir fonctionnaires seront probablement de plus en plus découragés par cette situation. Il faut trouver un moyen de concilier la traditon d'une fonction publique apolitique avec la faculté reconnue aux fonctionnaires d'exprimer leurs opinions

plus ouvertement qu'ils ne peuvent le faire actuellement : ils sont en effet tenus au secret du vote. Il est évident qu'on doit arriver à un compromis sur les limites possibles de la liberté d'expression des fonctionnaires. De même, on devra aussi fixer les conditions dans lesquelles les membres des organes des collectivités territoriales pourront formuler et adresser à ces fonctionnaires des requêtes d'ordre politique.

Ce problème ne se pose pas dans les pays francophones, car les fonctionnaires bénéficient de la liberté d'expression de leurs opinions politiques, tout en étant tenus à la loyauté envers le gouvernement en place. Dans les pays à parti unique, il peut parfois exister des limites au degré réel de liberté d'expression des opinions politiques.

Conditions de service des agents des collectivités territoriales

114. Dans les pays dont le régime est inspiré de la tradition juridique française et en RAU, la fonction publique est intégrée, c'est-à-dire que le personnel de l'Etat et le personnel des collectivités territoriales constituent une seule et même catégorie de fonctionnaires. Tous les fonctionnaires titulaires ont les mêmes conditions de service et ils sont affectés indifféremment aux services centraux ou extérieurs de l'Etat ou à ceux des collectivités territoriales. Ils relèvent d'une seule direction de la fonction publique au sein du gouvernement. Outre ces fonctionnaires permanents, l'Etat recrute du personnel temporaire de toutes catégories, soit sous contrat, soit en vertu du Code du travail, selon les besoins. Dans d'autres pays, notamment ceux qui ont un système du type britannique, la fonction publique centrale et la fonction publique des collectivités territoriales sont distinctes. La fonction publique centrale est unifiée, alors que la fonction publique des collectivités territoriales ne l'est pas. Dans l'administration locale décentralisée, les collectivités territoriales recrutent,

ou recrutaient, leur personnel pour leur propre compte. Aux termes de la loi, le véritable employeur pouvait être l'ensemble des membres du conseil ou son président ou le chef de ses services administratifs. Ce mode distinct de recrutement est caractérisé par un degré d'autonomie qu'on ne tolererait plus actuellement, sauf peut-être dans les grandes villes. Il s'explique aussi par l'existence d'un marché libre où l'offre est sensiblement égale à la demande et qui ne connaît pas de discriminations artificielles, comme par exemple la préférence donnée à l'origine locale d'un candidat plutôt qu'à ses titres et sa compétence. Mais lorsque ce n'est pas le cas, comme il arrive en Afrique, la non uniformité du recrutement et des conditions d'emploi a considérablement nui aux collectivités territoriales, car elle a découragé les candidats de valeur et ravalé les agents au rang de mercenaires. La conception des justes rapports entre membres des collectivités territoriales et fonctionnaires était souvent complètement erronée.

115. L'une des mesures correctives adoptées dans ces pays afin d'augmenter le nombre des fonctionnaires qualifiés pour les collectivités territoriales consiste à uniformiser les conditions d'emploi. Cette mesure a été adoptée pour protéger les agents contre toute décision arbitraire des organes de la collectivité territoriale et, bien qu'elle puisse être considérée comme un moyen plutôt vigoureux de contrôle, il est peut être plus juste d'y voir une forme essentielle d'assistance aux collectivités territoriales.

Ces mesures sont les suivantes :

i) déterminer les catégories d'emplois demandés par l'ensemble des collectivités territoriales et, d'après les différences des conditions locales, fixer une échelle de titres et compétences requis pour chaque catégorie;

ii) fixer pour chaque catégorie de fonctionnaires le barème des traitements et des pensions de retraite;

iii) établir des conditions uniformes d'emploi, notamment pour la nomination, la discipline, la révocation, les congés, les indemnités, etc;

iv) fixer, après délibération avec chaque collectivité territoriale, un tableau d'effectifs pour chaque échelon de chaque catégorie et interdire le recrutement de candidats qui n'ont pas les titres requis.

Après avoir fixé les conditions d'emploi, le gouvernement peut franchir une autre étape et

v) recruter lui-même les agents des collectivités territoriales, en créant à cet effet un service au sein du ministère chargé des collectivités territoriales ou une commission autonome de la fonction publique locale.

116. Certains pays estiment qu'il faut aussi unifier la fonction publique des collectivités territoriales, ou tout au moins uniformiser les cadres supérieurs. Le recrutement, l'affectation ou la mutation des fonctionnaires relèveraient alors du Directeur de la fonction publique des collectivités territoriales. La ressemblance avec la fonction publique de l'Etat s'arrête là, car le recrutement d'agents pour un organe politique de collectivité territoriale et le recrutement d'agents pour un département ministériel ont des conséquences pratiques toutes différentes. On trouvera à l'Annexe A les principales rubriques du règlement unifié de la fonction publique des collectivités territoriales d'un pays d'Afrique.

117. Si lon doit fixer d'après un critère extérieur, les titres et compétences exigés de chaque catégorie de fonctionnaires pour chaque collectivité territoriale, ce critère doit être le professionnalisme (le chiffre des effectifs dépendra de données objectives comma la population ou le montant du budget de la collectivité territoriales). Dans les circonstances actuelles, les normes exigibles peuvent porter non seulement sur les titres univesitaires, mais aussi sur les diplômes d'enseignement secondaire et, ce qui est le plus important, sur l'expérience pratique. Il ne suffira donc pas de dire qu'en raison de son budget et de sa population, une collectivité territoriale donnée doit recruter

un chef comptable, un comptable et deux aides-comptables : il faudra aussi préciser les titres minimums exigés pour chacun de ces postes.

Institutions chargées de la fonction publique des collectivités territoriales

118. De nombreux pays ont créé des institutions indépendantes chargées d'administrer la fonction publique des collectivités territoriales de manière que les décisions qui intéressent ces collectivités soient manifestement exemptes de tout parti-pris politique.

Importance des codes professionnels de déontologie

119. En étendant le professionnalisme au sens large du terme, on stimule l'intérêt, qui transcende la politique, pris par les fonctionnaires à leur travail, et on les protège contre les pressions politiques extérieures et même contre les irritations personnelles si courantes quotidiennement dans les grandes institutions.

L'appartenance à une association professionnelle garantit le soutien et l'appui de collègues puissants et donne de l'assurance. A un autre niveau, les associations groupent les membres des divers corps pour la défense des intérêts de la fonction publique des collectivités territoriales.

Nous ne voulons pas suggérer par là que l'élément administratif doive être opposé à l'élément politique. Chacun d'eux a un rôle à jouer, mais la confusion des rôles engendre le plus grand désordre, comme il arrive souvent lorsque des politiciens trop zélés sont associés à des fonctionnaires incompétents. Le policicien finira inévitablement par empiéter sur les fonctions du personnel, s'il estime que celui-ci n'a ni les connaissances spécialisées qui puissent inspirer le respect, ni le soutien moral du groupe qui pourrait exercer une pression en sens contraire.

120. Il faut donc faire naître un respect mutuel entre les élus et les fonctionnaires; à l'heure actuelle, c'est moins grâce à l'impartialité des fonctionnaires qu'à compétence et à la sécurité de leur emploi que l'on y parviendra.

Nous avons déjà exposé toute l'utilité du professionnalisme. Il serait utile de l'accroître par un code de déontologie. On entend par là un guide écrit qui énonce des règles de conduite à l'usage d'une catégorie particulière de personnes. Les médecins, les hommes de loi et les membres d'autres professions sont généralement tenus d'observer des codes de déontologie. Des codes analogues ont été établis pour les fonctionnaires; ils établissent les principes généraux qui doivent guider ces derniers tand dans la vie privée que dans l'exercice de leurs fonctions; mais on ne doit pas confondre ces codes avec les règlements disciplinaires qui ne concernent que les fautes de service. Un code de déontologie à l'usage des agents des collectivités territoriales qui soit acceptable par tous, élus et fonctionnaires, constituerait un puissant facteur d'amélioration des relations mutuelles, au cas où les uns seraient tentés de s'immiscer dans les affaires des autres.

On trouvera à l'Annexe B le code de déontologie des fonctionnaires des collectivités territoriales britanniques.

121. Pour que le professionnalisme sous tous ses aspects puisse régir les rapports de travail des cadres des collectivités territoriales, il faut que la formation du personnel tienne compte aussi bien de ses dangers que de ses avantages. Médecins, hommes de loi, ingénieurs, comptables, peuvent avoir reçu une formation qui leur donne les plus hautes aptitudes professionnelles; mais s'ils doivent travailler dans le même bâtiment et servir un organe politique, ils doivent aussi apprendre à éviter le danger d'une spécialisation excessive. Il leur faut admettre que, si importantes que soient leurs affaires, celles

de leurs collègues peuvent l'être tout autant ; sans aller jusqu'a fléchir le genou, tous doivent s'incliner devant les décisions de l'organe, qui seront guidées par un critère administratif général et non par le point de vue particulier d'un seul service.

L'exercice de la profession de fonctionnaire

122. S'il est nécessaire que les fonctionnaires soient formés aux techniques générales de l'administration, il est aussi de la plus grande importance qu'on reconnaisse que l'administration est un métier qui exige une formation, sans laquelle les fonctionnaires ne seront pas considérés comme des professionnels. On dira que n'importe qui peut devenir fonctionnaire puiqu'aucune qualification professionnelle spéciale n'est requise, et il semblera qu'il n'y a aucune bonne raison pour que les élus politiques ne soient pas nommés à des postes dans l'administration à la place des fonctionnaires de carrière.

C'est admettre la différence entre la politique et l'administration qui est importante en Afrique. La différence est moins importante quand les partis politiques s'équilibrent à peu près, car tous ont alors intérêt à éviter de s'immiscer dans les affaires des fonctionnaires de carrière. Mais quand cet équilibre n'existe pas et qu'il n'y a qu'un seul parti tout puissant, les fonctionnaires n'ont aucune protection et sont beaucoup plus touchés que les membres des autres professions. Il faut donner à la fonction publique un statut professionnel qui soit aussi unanimement reconnu que celui de chrurgien, par exemple, pour que l'organe d'une collectivité territoriale ne puisse pas plus intervenir dans les affaires des fonctionnaires que dans l'ablation de l'appendice de son président par un chirurgien. Il n'en faut pas davantage, mais il n'en faut pas moins non plus, et c'est vers

cela que doit tendre la formation administrative. Cela ne veut pas dire que le fonctionnaire doit être un simple technicien. Il doit savoir comment travailler avec des politiciens et cette aptitude est essentielle à l'exercice de sa profession.

Ecoles et institus d'administration publique

123. Dans le système de type français, la formation des personnels d'Etat et des collectivités territoriales est confiée à des écoles d'administration publique. Des stages de formation sont organisés en cours d'emploi dans des centres de perfectionnement, tandid que les recherches et études sont confiées à des fonctionnaires en service dans les ministères.

Dans d'autres pays, des instituts indépendants ou semi-indépendants peuvent rendre des services appréciables, en exerçant une surveillance constante sur les fondements théoriques de l'administration des collectivités territoriales. Ils peuvent organiser des stages de formation qui groupent aussi bien les fonctionnaires que les représentants élus, créer des bibliothèques, mettre le public au courant des activités de l'administration des collectivités territoriales, entreprendre des recherches et donner des avis techniques, tant au gouvernement qu'aux collectivités territoriales. Il serait souhaitable à cet égard qu'il existât des relations étroites entre ces instituts et les universités qui effectuent des recherches sur les problèmes d'administration publique.

Dans quelques pays, des mesures ont été prises pour la formation des fonctionnaires en dehors des instituts d'administration. Lorsque les instituts d'administration n'assurent pas la formation de personnel des collectivités territoriales, de telles mesures peuvent continuer à s'appliquer, ou au besoin d'être mises en vigueur. Ces mesures consistent en cycles de perfectionnement en cours d'emploi, organisés sous la responsablité du ministère chargé des collectivités territoriales, d'autres

organismes d'Etat ou par les soins des collectivités territoriales elles-mêmes. Il est souhaitable qu'il existe une certaine collaboration entre les institutions chargées de ces cours et le personnel enseignant de l'Institut. Généralement, il est souhaitable qu'il existe une certaine coordination de la formation du personnel local sur une base territoriale.

Education des élus et des électeurs

124. Il peut être impossible de former quiconque aux fonctions de politicien, car dans chaque pays le processus politique évolue à son rythme propre. Mais il est possible d'enseigner à un politicien nouvellement élu la procédure de l'organe dans lequel il siège et de lui expliquer ses méthodes de délibération. A cet égard, la formation des élus des collectivités territoriales est aussi nécessaire que la formation des agents avec lesquels ils doivent travailler. A leur entrée en fonction, les élus n'ont généralement qu'une idée très vague de l'administration. Certains cherchent sincèrement à s'informer, mais d'autres peuvent être là simplement comme porte parole d'un parti politique ou du parti unique.

Il ne faut pas non plus oublier la population, car lorsqu'on dit d'une administration de collectivité territoriale qu'elle est moderne, chacun en est encore à chercher une explication de ce terme. Elle manifeste une certaine propension à s'emballer, mais elle finit toujours par rentrer dans le rang. Si l'on veut vraiment en faire une institution permanente, il faut de plus en plus chercher à l'adapter aux conditions particulières du pays et, par conséquent, copier de moins en moins les méthodes européennes. On aboutira peut-être aux résultats, comme ce fut le cas pour le système britannique et pour le système français, bien qu'ils aient suivi une évolution différente. Mais si l'on veut arriver quelque part, il faut d'abord se mettre en route.

ANNEXE A

NIGERIA (region de l'ouest)

Règlement unifié du personnel des collectivités territoriales, 1962, établi par le Governor in Council en vertu de l'article 96 de la loi sur les collectivités territoriales.

Les principaux chapitres sont les suivants :

1. Introduction
2. Nomination
3. Traitements
4. Promotions et transferts
5. Discipline
6. Fin du service
7. Devoirs et responsabilités des fonctionnaires
8. Congés
9. Indemnités
10. Avances de salaire pour l'achat d'automobiles et de bicyclettes
11. Dossiers individuels
12. Conditions générales d'emploi
13. Dispositions diverses
14. Personnel temporaire.

Annexe I	Liste des postes
Annexe II	Conditions d'emploi
Annexe III	Dossiers du personnel
Annexe IV	Vacances et congés
Annexe V	Taux des indemnités

ANNEXE B

CODE DE MORALE PROFESSIONNELLE A L'USAGE DES FONCTIONNAIRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Code de la National and Local Government Officers' Association du Royaume-Uni

Règle de conduite du fonctionnaire des collectivités territoriales

Le premier devoir d'un fonctionnaire est de donner une allégeance sans partage à la collectivité qui l'emploie. Celle-ci ne s'intéresse pas à la vie privée du fonctionnaire, aussi longtemps qu'elle n'est pas de nature à jeter le discrédit sur le service dans lequel il travaille. L'administration est en droit d'exiger de lui une moralité exemplaire.

Le principe qui régit les tribunaux, à savoir qu'il est de la plus haute importance non seulement que justice y soit rendue, mais aussi qu'elle y soit rendue de façon manifeste et incontestable aux yeux de tous, s'applique avec la même force au fonctionnaire. La confiance du public en son intégrité serait ébranlée si on le soupçonnait, même sans raison, de pouvoir être influencé le moins du monde par des motifs malhonnêtes.

Il s'ensuit que le fonctionnaire, en tant que serviteur de la collectivité, doit non seulement être honnête, mais encore être au-dessus de tous soupçons de malhonnêteté.

Il ne doit pas faire passer ses intérêts privés avant son devoir ou se mettre dans une situation où son devoir et ses intérêts s'opposent. Il ne doit pas profiter de ses fonctions officielles pour servir ses intérêts; il ne doit pas non plus gérer ses affaires privées de manière à faire soupçonner de manquement aux devoirs de sa charge ou d'abus de confiance.

Le fonctionnaire doit être courtois envers tous ceux que l'exercice de ses fonctions l'amène à rencontrer.

Le public attend du fonctionnaire une intégrité et une moralité à toute épreuve et l'administration a le devoir de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

VIII. RECOMMANDATIONS

125. Les participants au Cycle d'études de la CEA sur les services centraux mis à la disposition des autorités territoriales, après avoir examiné les documents préparés à la demande de la Commission économique pour l'Afrique et sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies sont convenus que :

a) les collectivités territoriales sont un instrument important pour le renforcement de l'unité nationale et l'expansion économique et sociale. Pour qu'elles puissent être pleinement efficaces, le système d'organisation des collectivités territoriales doit être expressément conçu à cette fin, d'après les conditions propres à chaque pays, au lieu d'être fondé sur un système hérité de la période coloniale, dont l'évolution dans le pays de la puissance administrante fut conditionnée par des circonstances totalement différentes et orientée vers d'autres objectifs;

b) en outre, le gouvernement doit s'assurer que les collectivités territoriales sont étroitement associées aux activités de développement. A cette fin, elles doivent avoir des ressources financières suffisantes, et disposer notamment du pouvoir de percevoir des impôts et de recevoir également des subventions et des prêts. Les organes des collectivités territoriales doivent aussi pouvoir disposer de nombreux services qui leur permettent de développer leurs collectivités et de contribuer ainsi au développement national C'est pourquoi le ministère des collectivités territoriales doit disposer du personnel nécessaire pour assister et contrôler les organes des collectivités territoriales, stimuler et coordonner les activités des autres ministères qui leur fournissent un appui dans l'accomplissement de leurs fonctions. De plus, il se peut qu'on doive recourir à d'autres institutions centrales, gouvernementales ou non : service spécial de prêt aux organes des collectivités territoriales; commission de la fonction publique pour le personnel des collectivités territoriales lorsque ce personnel n'est pas intégré dans la fonction publique nationale; syndicat

viii) Problèmes posés par l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès, notamment répartition des attributuins entre le gouvernement et les collectivités territoriales; mesures à prendre pour combler les lacunes de l'enregistrement à l'état civil et pour remplacer les actes manquants; coopération internationale dans ce domaine.

b) Que l'on organise des voyages d'études qui permettent aux cadres supérieurs des ministères chargés de l'administration locale et à ceux des organismes connexes de se rendre dans des pays qui ont acquis une expérience significative dans l'amélioration de l'administration locale en vue du développement. Devant le succès du voyage d'étude organisé par la CEA en 1963 en Yougoslavie et en Inde, à l'intention de fonctionnaires anglophones, qui venaient y étudier l'administration locale, les participants recommandent instamment l'organisation d'autres voyages d'étude du même genre,

c) Que l'on prenne des mesures pour organiser entre les gouvernements un échange permanent de renseignements sur les moyens d'améliorer l'administration locale.

d) Que l'on accorde une attention particulière, parmi les activités d'assistance technique, à l'amélioration et l'expansion des programmes de formation de fonctionnaires à l'administration locale dans les pays africains; à la passation d'accords de coopération sur une base sous-régionale, qui portent par exemple sur la formation de cadres supérieurs, et notamment des fonctionnaires de l'administration et des finances urbaines; à une meilleure utilisation des bourses offertes pour la formation de fonctionnaires de l'administration locale, dans d'autres pays africains et extra-africains.

e) Qu'étant donné la nécessité spéciale d'adapter les systèmes d'administration locale aux conditions et aux besoins du développement des pays africains, les experts de l'assistance technique puissent acquérir une connaissance et une expérience plus étendue des divers

pays et éviter de faire une confiance excessive aux formes et aux conceptions de tel ou tel système étranger. En outre, il convient de formuler des directives à l'intention des pays donateurs sur les conditions qu'il convient ou non de poser pour l'aide qu'ils ont l'intention d'offrir.

f) Que le rapport du cycle d'études, qui traduit les opinions des participants, soit communiqué aux gouvernements africains et que sa teneur en soit largement diffusée par la CEA et les autres organismes de l'ONU. Bien qu'une réunion de ce genre ait une grande valeur intrinsèque et soit extrémement bénéfique pour les participants, c'est dans la mesure où il sera suivi d'effet et où il contribuera à accélérer le développement national et local qu'il prouvera sa valeur réelle.

ANNEXE I

PROGRAMME DES ACTIVITES

Le Cycle d'études a pour objet : a) d'étudier les institutions et les organismes centraux au niveau national (ou, en régime fédéral, au niveau de l'Etat ou de la province) qui sont nécessaires à l'amélioration de l'administration locale et b) de fournir aux fonctionnaires supérieurs auxquels le Cycle d'études s'adresse des données grâce auxquelles les pouvoirs publics locaux pourront contribuer plus efficacement au développement local et national.

Lundi 29 juin

9h. - 9h.45	Immatriculation des participants
10h.	Ouverture officielle
10h.30	Suspension de séance
10h.45 - 13h.	1. Election du bureau
	2. a) Organisation du Cycle d'études et des comités, y compris le Comité directeur et le Comité de rédaction.
	b) Adoption de l'ordre du jour provisoire (E/CN.14/UAP/34/Rev.1)
	c) Constitution des comités de travail.
15h. - 18h.	3. Présentation des documents E/CN.14/UAP/30 et E/CN.14/UAP/32 :
	a) "Services centraux mis à la disposition des pouvoirs publics locaux" (par M. C.A. Wallis)
	b) "Services centraux mis a la disposition des collectivités décentralisées dans quelques pays africains d'expression française" (par M. E. Hentgen)
	Discussion générale.

Mardi 30 juin

9h. - 13h. (Séance plénière)	4. Suite de la discussion générale des documents E/CN.14/UAP/30 et E/CN.14/UAP 32
15h. - 17h. (Séance plénière)	5. Présentation des monographies nationales : détermination des points présentant un intérêt particulier
19h.	RECEPTION

Mercredi 1er juillet 9h. - 13h.	6.	"Décentralisation démocratique en Yougoslavie et en Inde" (E/CN.14/UAP/17) - Rapport du voyage d'étude de 1963 (présenté par la Section de l'administration locale de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique) Discussion générale
15h. - 17h.	7.	COMITES : Comité A - point 2 de l'ordre du jour Comité B - point 3 de l'ordre du jour
17h.30 - 19h. (Séance plénière)	8.	"Systèmes uniformisés de gestion du personnel des collectivités locales": bref aperçu des systèmes appliqués dans la région occidentale et dans la région orientale de la Nigéria (par les représentants de ces régions qui dirigeront les débats)
Jeudi 2 juillet 9h.-13h.	9.	COMITES : Comité A - point 4 de l'ordre du jour Comité B - point 5 de l'ordre du jour
15h. - 17h.		COMITES : Comité A - point 4 de l'ordre du jour Comité B - point 5 de l'ordre du jour
17h.30 - 18h.30 (Séance plénière)	10.	"Institutions de crédit mises à la disposition des collectivités locales" - bref aperçu de l'Organisme de prêts aux collectivités locales du Kenya (par un représentant du Ministère de l'administration locale du Kenya, qui dirigera les débats)
Vendredi 3 juillet 9h. - 12h.30	11.	COMITES : Comité A - point 7 de l'ordre du jour Comité B - point 6 de l'ordre du jour
16h. - 18h.30		COMITES : Comité A - point 7 de l'ordre du jour Comité B - point 6 de l'ordre du jour

Samedi 4 juillet	12.	Réunion des comités A et B, (en même temps) pour l'établissement des projets de rapports
9h. - 13h.		
17h.30		RECEPTION offerte par le Gouvernement de la Nigéria du nord à Kaduna
Lundi 6 juillet	13.	Dernière réunion des Comités A et B (en même temps) pour l'établissement des projets de rapports
9h. - 13h.		
15h. - 17h. (Séance plénière)	14.	Points 8 et 9 de l'ordre du jour :
	a)	"La contribution en personnel et en moyens de formation que les collectivités locales des pays développés peuvent apporter à l'administration locale des pays africains" (E/CN.14/UAP/36) (par M. A.F. Leemans de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux).
	b)	"L'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies en matière d'administration locale" (E/CN.14/UAP/33) (document de la Division de l'administration publique du Siège de l'Organisation des Nations Unies, New-York).
		Discussion générale.
Mardi 7 juillet		
9h. - 11h.30 (Séance plénière)	14. A.	Points 8 et 9 de l'ordre du jour (suite)
		Discussion générale sur l'assistance technique en matière d'administration locale en Afrique. On a prévu que la discussion sera axée sur les besoins futurs dans ce domaine et que des représentants des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la Yougoslavie, de la Fondation Ford, de l'UIV, des institutions spécialisées des Nations Unies, etc., y prendront part.
15h. - 19h. (Séance plénière)	15.	Examen du rapport du Comité A.

Mercredi 8 juillet		
9h. - 13h. (Séance plénière)	16.	Examen du rapport du Comité B
Après-midi		Comité de rédaction
Jeudi 9 juillet		
9h. - 11h. (Séance plénière)	17. a)	"Les méthodes de la formation en administration locale dans les pays africains de langue française" (par M. Guy Devernois, expert des Nations Unies)
11h. - 13h.	b)	"Formation en administration locale dans la région septentrionale de la Nigéria" (par M. S.S. Richardson, Directeur de l'Institut d'administration, Zaria)
15h. - 17h. (Séance plénière)	18.	Examen et adoption du rapport final
	19.	Election du Comité des résolutions
19h.		RECEPTION
Vendredi 10 juillet		
9h. - 11h. (Séance plénière)	20.	Résolutions
	21.	Séance de clôture.

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBRES

Dahomey

M. Alfred Bossou, Préfet, Département du Sud-Est, PORTO NOVO.

Ethiopie

Mr. Kifle Hagos, Secretary-General, Ministry of the Interior, ADDIS-ABEBA.

Gabon

M. Pierre Henri Ngonde Fanguinoveny, Directeur des services du Ministère de l'intérieur, LIBREVILLE.

Gambie

Mr. H.A. Oliver, M.B.E., Administrative Officer (Staff Grade), Ministry for Local Government, Labour and Lands, BATHURST.

Ghana

Mr. T.K.A. Duodu, (Local Government), Ministry of Justice, ACCRA.

Kenya

Mr. J.M. Ojal, Permanent Secretary, Ministry of Local Government, NAIROBI.

Mr. O.T.F. Fonseca, Financial Officer, Ministry of Local Government, NAIROBI.

Libye

Mr. Ahmed Drawy, Director of Public Relations, Ministry of the Interior, BEIDA.

République Malgache

M. Benoît Kidza, Directeur de l'intérieur, Ministère d'Etat de l'intérieur, TANANARIVE.

Ile Maurice

Mr. C.K. Banymandhub, Assistant Secretary, Ministry of Local Government and Co-operative Development, PORT-LOUIS.

Niger

M. Goukoye Karimou, Commissaire général à la promotion humaine, Présidence de la République, NIAMEY.

M. Bourem Kossomi, Directeur administratif, Conseiller technique chargé de la tutelle des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, NIAMEY.

Nigéria

Chief J.M. Beckley, Permanent Secretary, Ministry of Local Government, IBADAN, Western Nigeria.

Mr. S.E. Igwe, Higher Assistant Secretary, Ministry of Local Government, ENUGU, Eastern Nigeria.

Mr. Lawani, Under Secretary, Ministry of Local Government and Chieftaincy Affairs, BENIN, Mid-western Nigeria.

Alhaji Ado Bayero, M.H.C., Emir de Kano, KANO, Northern Nigeria

Alhaji Ibrahim Dasuki, Permanent Secretary, Ministry for Local Government, KADUNA, Northern Nigeria.

Mr. S.B. Awoniyi, Provincial Secretary, MINNA, Northern Nigeria.

Mr. J.I.G. Sodipe, Assistant City Treasurer, Lagos City Council, LAGOS.

Rhodésie du Nord

Mr. J.A. Dinwiddie, Under-Secretary, Ministry of Local Government, LUSAKA.

Mr. D.M. Lishomwa, District Commissionner, LUSAKA.

Rwanda

M. Donat Murego, Directeur, Division des affaires politiques et administratives, Ministère de l'intérieur et du travail, KIGALI.

Sénégal

M. Abdou N'déné N'diaye, Gouverneur de la région du Sine-Saloum, KAOLACK.

Soudan

Mr. El Tayeb El Tahir, Provincial Secretary, Northern Province, ELDAMER.

République Arabe Unie

Mr. Ibrahim Mohamed Osman, Director General, Planning and Executive Programmes Department, Ministry of Local Administration, CAIRO

Mr. Saleh Ismail Saleh, Director of Supervision Division, Ministry of Local Administration, CAIRO.

République Unie du Tanganyika et de Zanzibar

Mr. A.G. Mwanza, Principal Assistant Secretary, Ministry of Local Government and Housing, DAR ES-SALAAM.

Mr. H.A. Nyirenda, Principal, Local Government Training Centre, Mzumbe, MOROCORO.

INSTITUTIONS SPECIALISEES DES NATIONS UNIES

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	M. V.D.H. Drennan, Fonctionnaire régional de l'Organisation et l'Administration agricoles, Division des institutions et services ruraux, FAO, ROME, Italie.
Organisation mondiale de la santé (OMS)	Dr. L.F. Thomen, Representative W.H.O., Federal Ministry of Health, P.O. Box 2152, LAGOS, Nigéria.

INSTITUT D'ADMINISTRATION, ZARIA

Mr. S.S. Richardson, Director, Institute of Administration, ZARIA, Northern Nigeria.

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV)	M. A.F. Leemans, LA HAYE, Pays Bas.
Fondation Ford	Mr. Robert Mitchell, Director of Training Programmes, Ford Foundation, LAGOS, Nigéria.

OBSERVATEURS

M. Antun Vratuvsa, Sous-secrétaire d'Etat et Chef du Cabinet du Président de l'Assemblée fédérale, BELGRADE, Yougoslavie.

M. Alvin Roseman, Associate Dean, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, PITTSBURGH, Pennsylvania, USA.

Mr. Ronald E. Wraith, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, BIRMINGHAM, England.

PERSONNEL ADMINISTRATIF ET DE LIAISON

M. Emil J. Sady	Chef de la Section de l'administration locale, Division de l'administration publique, Nations Unies, NEW-YORK, Etats-Unis.
M. R.W. Neath	Conseiller régional des Nations Unies pour les questions d'administration locale, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abéba, Ethiopie.
M. Guy Dévernois	Expert des Nations Unies en administration publique COTONOU, Dahomey.
Conseiller Technique	M. C.A.G. Wallis, O.B.E., Local Government Adviser, Department of Technical Co-operation, LONDRES, S.W.1, Angleterre.
Chef d'administration	M. L. Franklin Blitz, Institute of Administration, Zaria, Nigéria du Nord.
Interprètes	Mlle Chantal Corajoud Mlle Claudie Mardon Mlle Doreen Barrack M. Jeremy Wiseman
Traductrices	Mme S.S. Richardson Mme Elizabeth Canin
Secrétaires	Mlle Sara Dennison Mme Frances Blitz

ANNEXE III

ALLOCUTION INAUGURALE

DE M. ALHAJI SULE GAYA,

MINISTRE DES COMMUNAUTES TERRITORIALES, NIGERIA DU NORD

Messieurs,

C'est avec un grand plaisir que mon Gouvernement, déférant à la requête du Gouvernement de la République fédérale de Nigéria, a organisé cette conférence dans la Nigéria du nord. J'ai donc l'honneur, au nom du Gouvernement de la Nigéria du nord, de vous souhaiter la bienvenue dans notre Etat et dans le Gouvernement du Nord, pour ce Cycle d'études des Nations Unies consacré aux services centraux mis à la disposition des autorités territoriales.

J'aimerais accueillir avec une sympathie toute particulière nos amis des pays francophones d'Afrique, dont plusieurs viennent ici peut-être pour la première fois.

Comme vous le savez peut-être, les pays africains ont, en diverses occasions, envoyé des représentants à notre Institut pour examiner et résoudre les problèmes communs qui se posent dans différents secteurs sur des questions administratives, économiques, sociales et politiques. Nous avons la conviction que toutes ces conférences ont eu des résultats pratiques importants pour les gouvernements africains. De même, comme une administration publique efficace représente l'une des clés essentielles de l'évolution de notre continent, nous avons la conviction que le nouveau Cycle d'études aboutira à diverses conclusions utiles dont nous suivrons l'exécution.

L'un des principaux objectifs de ce Cycle d'études, auquel nous attachons une grande importance, est de donner des principes directeurs aux gouvernements sur la nature des services et de l'assistance qui permettent aux autorités territoriales d'apporter une contribution efficace au développement national et local. Nous espérons que cela nous permettra de définir de façon claire et définitive l'objectif ultime et l'idéologie qui doivent inspirer les institutions autonomes d'Afrique et de guider les collectivités

MESSAGE DE M. ROBERT K.A. GARDINER,
SECRETAIRE EXECUTIF DE LA COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'AFRIQUE

(Lu par M. R.W. Neath, Conseiller régional
pour les communautés territoriales, UNECA)

J'ai le grand plaisir d'envoyer un message de bienvenue aux participants de ce Cycle d'études qui se réunit à Zaria. Je suis certain, d'après ma propre expérience, qu'il serait difficile de trouver nulle part ailleurs en Afrique un centre mieux équipé et une atmosphère plus stimulante pour la poursuite de vos délibérations. A cet égard, la Commission économique pour l'Afrique est profondément reconnaissante envers le Gouvernement de la Nigéria du nord et des autorités de l'université Ahmadou Bello, qui ont bien voulu mettre à la disposition de la Commission, pour cette réunion, les remarquables installations et services de l'Institut.

J'ai la conviction que, si on l'utilise comme il convient, l'autorité territoriale rend les plus grands services à la prospérité générale d'un pays, mais aussi qu'une politique intelligente de décentralisation peut, mieux que toute autre mesure, permettre d'atteindre les objectifs que les chefs politiques africains considèrent généralement comme essentiels : l'unité politique et l'expansion économique. Orientés vers ces objectifs, les organes des collectivités territoriales doivent être conçus et guidés de façon à jouer un rôle efficace pour l'évolution sociale et économique. De cette façon, ils pourront acquérir graduellement une importance réelle pour les populations africaines, car ce processus commencera à leur offrir des perspectives plus attrayantes, qu'ils soient producteurs ou salariés.

Les autorités territoriales ne sauraient fonctionner seules. On n'a pas l'intention d'en faire un contrepoids politique du Gouvernement central, qui se complairait à une conception périmée d'"autonomie" locale ou dans une idée erronée d'"indépendance à l'égard de toute intervention du Gouvernement central". En fait, plus on transfère de fonctions du

Gouvernement central aux autorités locales, plus il devient nécessaire d'organiser un réseau d'institutions centrales, pour aider ces autorités territoriales. Si leur activité et leurs intentions doivent aboutir à un succès, le Centre doit leur accorder une aide substantielle et constante, qui ne porte pas seulement sur le secteur financier, mais aussi sur les secteurs techniques, professionnels, juridiques, administratifs et les autres formes d'assistance. Ce que vous êtes venus étudier à Zaria, c'est l'instauration, la nature et le but de ces services centraux mis à la disposition des pouvoirs publics locaux, ainsi que leur organisation, leur fonctionnement et leur financement.

Quel que puisse être le système intérieur dans vos pays respectifs - qu'il soit hautement centralisé, ou qu'un système efficace de gouvernement local décentralisé soit déjà en oeuvre ou en cours de création - je pense que vous ne pourrez faire autrement que de rapporter dans vos pays respectifs des idées utiles et concrètes qui vous seront d'un puissant secours, si vous vous efforcez de les faire accepter par votre Gouvernement et vos chefs politiques, pour la poursuite des objectifs jumeaux que j'ai déjà signalés : l'unité politique et le développement économique.

Je formule tous mes souhaits les meilleurs pour le plein succès de votre réunion.

ANNEXE IV

ASSISTANCE TECHNIQUE DES NATIONS UNIES EN MATIERE D'ADMINISTRATION LOCALE

1. La présente communication a deux objectifs : en premier lieu, montrer aux participants au Cycle d'études comment l'Organisation des Nations Unies aide les gouvernements à améliorer leurs systèmes d'administration locale; en second lieu, stimuler la discussion des types de coopération technique et d'activités connexes qui, à l'avenir, pourraient être les plus utiles aux participants et à leurs gouvernements.

2. L'assistance technique pour l'administration locale fait partie d'un programme plus vaste de l'Organisation des Nations Unies, qui porte sur la coopération technique en matière d'administration publique. Une bonne administration locale dépend généralement d'une solide organisation et d'une saine gestion du gouvernement central et les progrès au niveau local pourront porter plus de fruits s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un programme général d'amélioration de l'administration publique. L'ONU aide les gouvernements à élaborer des programmes généraux de ce genre et à créer les organes et institutions qui permettent de perfectionner sans cesse l'organisation et les activités gouvernementales, l'administration et la formation du personnel, ainsi que la politique et la gestion financières. De plus, les différents bureaux techniques et les institutions spécialisées des Nations Unies, chacun dans son domaine particulier, aident les gouvernements à développer l'administration de la planification, du logement, de la santé publique, de l'enseignement et d'autres activités qui présentent un intérêt spécial pour les pouvoirs locaux.

3. Au sein du Département des affaires économiques et sociales, du Siège des Nations Unies, la Division de l'administration publique est chargée d'assurer l'exécution des programmes globaux d'assistance technique dans

---

Cette communication a été préparée par M. Emil J. Sady, Chef de la Section de l'administration locale, Division de l'administration publique, Département des affaires économiques et sociales, Organisation des Nations Unies, New-York.

le domaine de l'administration publique; à la Commission économique pour l'Afrique, une division du même nom s'occupe spécialement de ces activités en Afrique. Les deux divisions, celle du Siège et celle de la CEA, travaillent en étroite coopération et, en collaboration avec d'autres bureaux techniques du Département, ainsi qu'avec les institutions spécialisées, joignant leurs efforts à ceux des gouvernements eux-mêmes pour améliorer l'administration publique à tous les échelons et dans tous les domaines essentiels qui contribuent au progrès économique et social.

4. Les gouvernements ont aussi à leur disposition d'autres sources d'assistance technique en matière d'administration publique (en Afrique il s'agit surtout d'une assistance de caractère bilatéral et de celle fournie par des fondations privées). Les organisations internationales non gouvernementales, telles que l'Institut international des sciences administratives et l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, peuvent elles aussi grandement contribuer au développement des qualités professionnelles des fonctionnaires publics et encourager l'introduction de réformes dans les administrations de l'Etat. L'ONU cherche à coopérer avec toutes les autres organisations capables d'apporter leur assistance et leur concours professionnel à l'oeuvre d'amélioration de l'administration publique.

5. S'agissant plus particulièrement de l'administration locale, l'Organisation des Nations Unies offre plusieurs types d'assistance aux gouvernements. Elle les aide à effectuer des enquêtes sur la définition des domaines sur lesquels s'exercent les pouvoirs locaux, à améliorer les rapports entre le gouvernement central et les autorités territoriales et à déterminer l'organisation, les compétences, les fonctions et les méthodes de financement de ces autorités.

6. L'Organisation des Nations Unies peut également aider à effectuer des études sur les pouvoirs locaux et notamment créer et renforcer les ministères ou départements dont relèvent les pouvoirs locaux ainsi que d'autres services centraux chargés d'améliorer l'administration locale. Une importance particulière est attachée à ces services centraux car,

par leur intermédiaire, les gouvernements eux-mêmes peuvent aider les pouvoirs locaux. L'ONU a fourni une assistance consultative à des capitales et à d'autres municipalités, sur la demande de certains gouvernements; ainsi qu'on l'indique par ailleurs, elle a également collaboré à un programme d'assistance technique internationale. Mais l'Organisation des Nations Unies ne dispose pas de moyens suffisants pour procurer directement une aide importante aux municipalités. De toute façon, il est préférable d'aider les gouvernements à organiser à cette fin leurs propres services centraux et à les doter du personnel nécessaire. Ces services centraux peuvent consister par exemple en un ministère ou un département chargé des administrations locales ou en une commission des services publics locaux; et, toujours à condition que les gouvernements intéressés le demandent, l'ONU peut aussi les aider à conclure des accords pour la formation d'agents, soit en cours d'emploi soit dans des établissements spéciaux, ainsi qu'à créer un organisme de crédit qui accorde des prêts aux pouvoirs locaux.

7. Outre ces institutions, une union des autorités territoriales ainsi qu'une ou plusieurs associations professionnelles des fonctionnaires des pouvoirs locaux peuvent apporter une contribution importante à l'amélioration de l'administration locale. Dans certaines régions, les unions d'autorités territoriales constituent des sources importantes d'aide pour les pouvoirs locaux. Des organisations internationales non gouvernementales, telles que l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, peuvent fournir des conseils précieux pour l'établissement de ces organismes.

Les différentes formes d'assistance des Nations Unies

8. On peut obtenir l'assistance des Nations Unies dans ce domaine sous les différentes formes que voici :

a) L'ONU fournit des spécialistes qui offrent leurs services de consultants. Ceux-ci sont généralement attachés au ministère ou au département d'Etat qui assument la responsabilité essentielle de la tâche pour laquelle l'aide de consultants a été requise (par exemple, un ministère de l'administration locale).

l'assistance opérationnelle de l'OPEX peut maintenant être financée tant par des fonds du PEAT que par le budget ordinaire, conformément à la résolution 1256 (XIII) et l'Assemblée générale.

c) Une autre forme importante d'assistance consiste dans l'octroi de bourses d'études dans le cadre du PEAT ou du programme ordinaire des Nations Unies, pour permettre à des fonctionnaires du gouvernement central ou des pouvoirs locaux d'entreprendre des études supérieures, d'observer le fonctionnement des systèmes d'administration locale d'autres pays et de faire des stages ou recevoir une autre formation à l'étranger. La priorité est donnée dans le cadre du programme ordinaire aux bourses destinées à former des fonctionnaires qui puissent remplacer les experts de l'assistance technique et de l'OPEX. Les voyages d'études, comme celui qu'ont effectué l'an dernier de hauts fonctionnaires africains en Yougoslavie et en Inde afin d'y étudier l'organisation des pouvoirs locaux, constituent une autre méthode d'enrichir l'expérience des Africains dans ce domaine.

d) Le programme de coopération technique intermunicipale des Nations Unies, qui a été institué récemment en collaboration avec l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, fournit aux municipalités des pays en voie de développement un moyen de s'assurer, sous réserve de l'approbation de leur gouvernement national, les services de hauts fonctionnaires, ainsi que l'usage des moyens de formation professionnelle qui existent dans des municipalités d'autres pays. Les villes donatrices continuent à payer le traitement des fonctionnaires dont elles mettent les services à la disposition des municipalités de pays en voie de développement, sans remboursement, pendant des périodes qui vont jusqu'à six mois, tandis que l'Organisation des Nations Unies se charge des frais de voyage et des indemnités journalières. Une municipalité désireuse de recevoir une assistance dans le cadre de ce programme doit s'adresser à l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV), à la Haye. L'UIV cherche une ville d'un autre pays qui puisse fournir l'assistance requise et soumet des propositions de financement à l'ONU, après examen technique par le service

compétent et approbation par l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve la ville. Trois experts ont été nommés dans le cadre de ce programme, deux pour assister la municipalité de Bangkok dans les questions de finances et de planification, tandis que le troisième aide l'Association municipale d'Iran à donner aux municipalités iraniennes des conseils sur les techniques budgétaires.

e) Les travaux de recherche, les ateliers et les Cycles d'études mondiaux et régionaux sont des formes d'assistance indirectes, mais néanmoins utiles. Ils facilitent la synthèse et l'échange d'informations entre divers pays sur leurs problèmes communs, ainsi que les contacts entre fonctionnaires de différents pays dont les attributions sont semblables. Les études à l'échelle mondiale fournissent de la documentation pour les conférences régionales et aident les gouvernements à améliorer leurs systèmes d'administration locale. Ainsi, les deux études de caractère international : aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique (publication des Nations Unies, No. de vente : 59.II.H.2) et décentralisation en vue du développement national et local (publication des Nations Unies, No. de vente : 62.II.H.2) font ressortir l'importance des services centraux pour les pouvoirs locaux, partout où les gouvernements désirent que les autorités locales prennent une part plus grande au développement du pays. L'Union internationale des villes et pouvoirs locaux a entrepris, à l'intention de l'Organisation des Nations Unies, une étude comparative des services centraux, dont s'inspirent, les Cycles d'études régionaux du genre de celui-ci, pour l'élaboration des directives applicables aux pays des diverses régions. Par ailleurs, on a entrepris ou on prévoit des études à l'échelle mondiale sur les importants services centraux suivants : organisation unifiée de la fonction publique, établissements de crédit et institutions de formation des fonctionnaires des pouvoirs locaux, afin de donner des lignes directrices plus précises aux gouvernements désireux de créer de tels services ou institutions.

f) Il est possible d'obtenir une aide financière pour certains types de projets liés au développement urbain par l'entreprise du Fonds spécial des Nations Unies, qui a été créé afin de financer les études de préinvestissement, la formation professionnelle et d'autres projets qui puissent contribuer directement à l'accroissement de la productivité. Ainsi, l'Institut d'administration publique du Ghana est financé partiellement par le Fonds spécial. On pourrait également concevoir que la création d'institutions nationales (ou régionales) de formation professionnelle et d'autres services consacrés à l'amélioration de l'administration locale et le financement, dans le domaine du développement urbain, de projets essentiels au développement économique, bénéficient d'une telle assistance. Les projets du Fonds spécial sont financés et administrés conformément à des accords conclus entre les gouvernements intéressés et l'Organisation des Nations Unies.

g) Le programme alimentaire mondial, administré conjointement par l'ONU et la FAO, met des denrées alimentaires à la disposition de différents pays, dans le cadre de projets de développement économique. Ce programme n'est est qu'au stade expérimental, mais il permet à plusieurs pays d'Afrique et d'autres continents d'utiliser des denrées alimentaires pour réduire le coût de programmes de réinstallation de la population, de l'aménagement d'équipements collectifs et d'autres projets auquels s'intéressent les autorités locales.

9. En outre, on peut aussi obtenir une aide dans le domaine de l'administration locale au titre de programmes de prêts internationaux, par l'entremise d'organismes bilatéraux et multilatéraux et d'organisations non gouvernementales, notamment de fondations philanthropiques.

10. Toutes les demandes d'assistance adressées à l'Organisation des Nations Unies doivent être formulées sur l'initiative ou avec l'approbation du gouvernement intéressé. Dans la plupart des pays, un service national a été spécialement chargé de coordonner toutes les formes d'assistance extérieure. Dans la plupart des Etats d'Afrique, on trouve des

représentants résidents du Bureau de l'assistance technique (BAT) qui sont accrédités soit auprès d'un seul Etat, soit auprès de deux ou plusieurs Etats ou territoires. Ils aident les gouvernements à élaborer et coordonner les programmes d'assistance technique des Nations Unies et des institutions spécialisées. Le Bureau du représentant résident du BAT peut fournir des renseignements complémentaires sur l'assistance technique et financière que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées sont en mesure d'accorder. Si des conseils techniques sont nécessaires pour formuler une demande d'assistance, il est généralement possible de prendre des dispositions pour que le conseiller régional sur l'administration locale ou l'un des autres consultants de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique se rende dans le pays.

11. Il serait souhaitable que les participants au Cycle d'études examinent les différents types d'assistance technique en matière d'administration locale - recherche internationale, études et conférences régionales, projets nationaux - dont leurs gouvernements respectifs pourraient tirer le plus grand profit.

ANNEXE V

LISTE DES DOCUMENTS

Renseignements à l'usage des participants

Les documents ou communications suivants ont été distribués au cours du Cycle d'études :

I. UNION INTERNATIONALE DES VILLES ET POUVOIRS LOCAUX (UIV) ET NATIONS UNIES

ETUDE DE L'UIV	Les services centraux mis à la disposition des collectivités locales Parties I, II & III (anglais seulement)
ST/TAO/M/19	Décentralisation en vue du développement national et local (ONU)
ST/TAO/M/14	Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique (ONU)

II. DOCUMENTS DE TRAVAIL

E/CN.14/UAP/30	Document établi par un consultant
E/CN.14/UAP/30/Add.1	Document établi par un consultant
E/CN.14/UAP/32	Document établi par un consultant

III. DOCUMENTS SUR DES SUJETS SPECIAUX

E/CN.14/UAP/17	Administration locale : Rapport du voyage d'étude en Yougoslavie et en Inde
E/CN.14/UAP/31	Gouvernement central et administrations locales (par Sir John Wrigley)
E/CN.14/UAP/33	Assistance technique des Nations Unies en matière d'administration locale
E/CN.14/UAP/36	La contribution en personnel et en formation que les autorités locales des pays développés peuvent offrir aux autorités locales en Afrique (UIV)

IV. ORDRE DU JOUR, PROGRAMME DE TRAVAIL, ETC.

E/CN.14/UAP/34	Ordre du jour provisoire
E/CN.14/UAP/34/Rev.1	Ordre du jour provisoire révisé
E/CN.14/UAP/35	Programme de travail
E/CN.14/UAP/35/Rev.1	Programme de travail révisé (français)
E/CN.14/UAP/35/Add.1	Programme de travail révisé des lundi 6 et mardi 7 juillet
E/CN.14/UAP/37	Liste des documents

V. RAPPORT DU CYCLE D'ETUDES

E/CN.14/UAP/37	Rapport du Cycle d'études

VI. AVIS/COMMUNICATIONS

E/CN.14/UAP/INF.5	Renseignements à l'usage des participants
E/CN.14/UAP/INF.7	Organisation des travaux
E/CN.14/UAP/INF.7/Rev.1	Organisation des travaux (révisé)
E/CN.14/UAP/INF.8	Présentation des demandes de remboursement et paiement des indemnités
E/CN.14/UAP/INF.9	Liste des participants