



Centre de Prospective
et d'Études Urbaines



Comité populaire
de HCMV



Région Rhône-Alpes
RhôneAlpes Région

Grand Lyon
ONLY LYON 
VILLE DE LYON | COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON |

Atelier du PADDI

« RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GESTION ADMINISTRATIVE DES GRANDES VILLES »

Hô Chi Minh Ville

Hô Chi Minh Institute for Development Studies - HIDS

du 1^{er} au 5 avril 2013

Christine Malé, Mission Mission Coordination Territoriale du Grand Lyon

Synthèse et recommandations de l'atelier

I. SYNTHÈSE

Le Vietnam connaît depuis une décennie une forte croissance urbaine qui contribue au développement économique du pays mais qui pose aussi de nombreux défis en termes de gestion urbaine, dans un pays encore majoritairement rural, pour que ces effets soient optimisés. Depuis le début des années 2000, un processus de décentralisation est ainsi en cours visant à renforcer les compétences des autorités urbaines et à favoriser une gouvernance urbaine plus adaptée et plus efficace. Dans ce processus, HCMV occupe une place particulière à la fois en tant que territoire, du fait de son statut de ville spéciale, de ses 10 millions d'habitants et de son dynamisme économique, mais aussi en tant qu'acteur de la réflexion.

Le Comité Populaire de HCVM a en effet confié cette étude à l'HIDS qui est chargé de formuler des propositions pour un nouveau modèle d'autorités urbaines à adresser au Gouvernement. L'atelier du PADDI s'inscrit dans cette démarche en proposant un partage d'expérience avec la Mission Coordination Territoriale du Grand Lyon chargée de la réflexion actuelle sur l'évolution du Grand Lyon vers un nouveau statut de « métropole » proposé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹ marquant *l'Acte III de la Décentralisation* en France.

Si les systèmes institutionnels, administratifs et politiques français et vietnamiens apparaissent très différents, ils présentent toutefois des points intéressants de comparaison. Dans les deux cas, il s'agit de processus longs et complexes. En France, ce processus qui a commencé avec la Révolution française poursuit son cours aujourd'hui avec le récent Acte III de la décentralisation. Au Vietnam, les premières lois datent de 2001 et sont allées *crecendo*² pour HCMV avec aujourd'hui l'ouverture vers de nouvelles expérimentations avec la Résolution n°16

Ces processus sont loin d'avoir suivi une évolution linéaire et occasionnent souvent, au contraire, des débats intenses entre l'Etat central et les autorités locales, mais aussi entre familles politiques³. **En France comme au Vietnam, la recherche de plus d'autonomie est accompagnée de dispositifs de régulation garantissant un même cadre, défini par la loi.**

En France, la décentralisation s'est accompagnée d'un mouvement de déconcentration, la recherche d'une plus grande adéquation aux spécificités des territoires s'étant doublée au fur et à mesure de l'affirmation du cadre unique et indivisible de la République avec la mise en place de dispositifs de régulation et de contrôle de l'Etat. Cet équilibre est rendu par la formulation de l'article 72 de la Constitution de la Vème République : « les collectivités locales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». L'autonomie des collectivités est affirmée mais elle s'exerce dans un cadre dont les limites sont précisément définies par la Constitution, le Code Général des Collectivités Territoriales et les lois spécifiques dédiées à la décentralisation.

Au Vietnam, le cadre qui régit le pouvoir et l'organisation des autorités urbaines est défini par le décret n°13/2008/ND-CP réglementant l'organisation des services techniques des comités populaires des villes et provinces sous l'autorité centrale plusieurs lois sectorielles (loi sur l'urbanisme, sur la construction...) et par plusieurs résolutions et lois spécifiques depuis 2000. Ces textes ont en commun de reconnaître une marge de manœuvre croissante aux autorités locales sans remettre en question le principe fondamental de la prégnance du pouvoir central et du principe de tutelle de l'échelon géographique supérieur sur l'échelon inférieur. La Résolution n°16-NQ/TW du 10.08.2012⁴ qui s'inscrit aussi dans cette logique. Ce texte offre en effet des perspectives de

¹ La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales crée un nouvel Etablissement Public de Coopération Intercommunale, la Métropole, qui a pour objectif de se substituer aux collectivités locales présentes sur son territoire (communes, regroupement de communes et département). Cf. Partie 2 : La situation en France et l'exemple Lyonnais ; III. Les recompositions du territoire vers une prise en compte des dynamiques territoriales ; 2. Les relations entre collectivités territoriales.

² Cf. Livret du PADDI « renforcement des compétences en matière de gestion administrative des grandes villes », avril 2013 ; Partie II Présentation de l'organisation administrative de HCMV

³ En France, traditionnellement, la Gauche encourage davantage la décentralisation, tandis que la Droite cherche à assurer le contrôle de l'Etat via la déconcentration.

⁴ Résolution N°16-NQ/TW du 10.08.2012 du Bureau politique sur les tâches et les orientations de développement d'HCMV à l'horizon 2020. Cf. III Les difficultés rencontrées par Hô Chi Minh-Ville en termes d'organisation administrative ; 2. Manque d'autonomie financière.

répartition fiscale plus avantageuse pour les autorités locales ; propose une plus grande autonomie en matière de gestion des finances publiques, d'organisation des ressources humaines, de planification urbaine ; encourage la coordination entre collectivités locales de la région du Sud. Mais il précise par exemple que les mécanismes de coordination entre collectivités locales doivent être placés sous la direction du gouvernement.

La classification des villes et le principe de tutelle d'un échelon sur un autre, dont celui de tutelle directe de l'Etat sur Hanoï et HCMV, restent donc des principes fondamentaux dans l'organisation institutionnelle vietnamienne et illustre l'idée selon laquelle **le processus en cours au Vietnam est plus comparable au processus français de déconcentration que de décentralisation**. Les particularités territoriales de HCMV sont néanmoins prises en compte dans ces premières lois qui marquent l'évolution successive de l'organisation des autorités administratives et politiques de HCMV⁵. De ce point de vue, l'organisation de HCMV apparaît donc comme un « laboratoire » d'expérimentation du fonctionnement des collectivités vietnamiennes. A noter, que la Résolution n°16 reconnaît à HCMV un rôle de proposition dans le processus d'élaboration du projet de nouvelle autorité urbaine.

On constate donc au Vietnam l'affirmation d'un principe complexe combinant différenciation territoriale et affirmation du contrôle central, alors qu'en France, il y a eu deux mouvements parallèles cherchant à s'équilibrer.

Toutefois, en France comme au Vietnam, **les efforts de différenciation locale ne vont jamais jusqu'à disputer à l'Etat ses fonctions régaliennes**. La fiscalité reste fixée par l'Etat en France comme au Vietnam (répartition des recettes fiscales, création d'impôts nouveaux), même si le mode de prélèvement est différent. En effet, en France l'impôt est levé par l'Etat central en France qui reverse leur part aux collectivités selon une répartition définie par la loi, tandis que le prélèvement est fait au Vietnam par les provinces avant reversement à l'Etat de la part qui lui revient. Les autorités locales ne disposent ni en France, ni au Vietnam, du droit d'édicter des lois ou règlements autonomes qui demeurent du ressort de l'Etat.

Le centralisme reste en effet dans les deux pays un principe fort, même s'il prend des formes différentes. Le rapport pyramidal des différents échelons d'autorités urbaines au Vietnam où l'emboîtement géographique implique une relation de tutelle en est une expression. En France, l'imbrication des échelles de collectivités (région, département, commune) n'implique aucune relation hiérarchique entre elles mais des complémentarités car les différentes collectivités locales assurent des compétences différentes. La tutelle du Préfet sur les collectivités a par ailleurs été supprimée en 1982 par les premières lois de décentralisation. L'Etat n'est pas pour autant absent et exerce un contrôle a posteriori notamment par le contrôle de légalité du Préfet auquel est soumise toute délibération de l'assemblée délibérante des collectivités locales.

Les compétences des collectivités sont définies par la loi en France comme au Vietnam. Cependant, l'autonomie des autorités locales diffère quant à l'appropriation de nouvelles compétences. Les collectivités françaises sont en effet libres de s'emparer de nouvelles compétences tant que celles-ci ne sont pas assurées par une autre collectivité (« clause générale de compétence ») ; tandis que les autorités locales vietnamiennes sont soumises au principe de « demandeur-donneur » selon lequel

⁵ Création du DUPA, compétences du DTC, nombre de Vice-Présidents, mécanismes spéciaux de financement, expérimentations diverses (création de nouveaux services : police incendie, inspection des constructions, huissiers de justice...). Cf. Partie I L'organisation administrative de HCMV ; II Présentation de l'organisation administrative de Hô Chi Minh-Ville ; 1. Les particularités de l'organisation administrative propres à HCMV.

elles doivent demander l'autorisation à l'Etat central d'exercer une nouvelles compétences avant de pouvoir le faire de manière expérimentale.

Dans ces deux Etats fortement centralisés, la différenciation de la gestion locale et la reconnaissance d'une plus grande autonomie aux autorités locales pose toujours la question de l'équilibre entre autonomisation pour plus d'efficacité et maintien d'un cadre cohérent à l'échelle nationale.

Des différences fortes entre les deux systèmes sont néanmoins apparues. Elles peuvent alimenter la réflexion des équipes de l'HIDS dans la recherche d'un modèle *ad hoc* d'autorité urbaine :

- **Les notions de spécificité territoriale d'une part et d'uniformité d'autre part sont très structurantes dans chacun des systèmes.**

En France, le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités se traduit notamment par une libre-organisation de leurs services et de leurs ressources humaines, ainsi que par une autonomie budgétaire (définition exclusive de l'affectation du budget de la collectivité par celle-ci, sans avis de l'Etat central). Un contrôle est de fait assuré par les électeurs aux élections suivantes en fonction du respect ou non par l'équipe dirigeante du programme sur lequel elle a été élue. L'usage des deniers publics est, de plus, transparent pour le citoyen, les collectivités étant tenues de publier leurs comptes. La Cour des Comptes⁶ et les Chambres régionales et territoriales des comptes sont par ailleurs garantes de la gestion efficace et du bon emploi des fonds publics.

Au Vietnam, le principe d'uniformité induit une organisation des administrations locales calquée sur celle de l'administration centrale, même si les lois récentes ont permis une adaptation de l'organisation des villes de catégorie spéciale. Les autorités locales doivent de plus soumettre leur projet de budget pour approbation par l'Etat.

- **La gouvernance des territoires est traitée d'un point de vue institutionnel au Vietnam, avec la nécessité de passer par la création de structure administrative ayant un statut juridique et une personnalité propre, tandis qu'en France, l'approche institutionnelle est doublée d'une approche par la concertation.**

⁶ La Cour des comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens (selon l'article 47-2 de la Constitution). Juridiction indépendante, la Cour des comptes se situe à équidistance du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste l'un et l'autre. La Cour rend publics et met en ligne sur son site internet tous ses travaux (sauf exigence particulière de confidentialité).

Les contrôles et les évaluations de la Cour des comptes portent sur :

- la régularité : l'argent public est-il utilisé conformément aux règles en vigueur ?
- l'efficacité et l'économie : les résultats constatés sont-ils proportionnés aux moyens mis en œuvre ?
- l'efficacité : les résultats constatés correspondent-ils aux objectifs poursuivis ?

Des recommandations accompagnent les observations de la Cour dans tous ses rapports publics. Ce sont des mesures concrètes pour remédier aux gaspillages et pour faire progresser la gestion des services publics au meilleur coût. La Cour s'assure de la mise en œuvre de ses recommandations et des suites qui leur sont données. Le tome II de son rapport public annuel est consacré à ces suites.

La Cour peut aussi mettre en jeu la responsabilité des décideurs et des gestionnaires publics, lorsqu'elle relève des infractions ou des fautes de gestion. Dans certains cas, elle les juge elle-même et prononce des sanctions, dans d'autres, elle saisit les autorités compétentes pour engager des poursuites - la Cour de discipline budgétaire et financière ou le juge judiciaire. (Source : <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes>)

En effet, en France, en plus des collectivités territoriales, dont l'existence est définie par la Constitution et le fonctionnement par le Code Général des Collectivités Territoriales, le législateur a favorisé le regroupement des communes pour répondre à la recherche d'une gestion urbaine plus efficace, car plus pertinente (à la bonne échelle) et plus économe. Le regroupement se fait sur libre décision des communes selon un cadre régi par l'Etat définissant notamment les compétences minimales à exercer par le regroupement intercommunal que les communes transfèrent à l'intercommunalité. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) détiennent une personnalité juridique, ont un budget propre et sont dirigés par un Conseil d'élus intercommunal⁷. Le Grand Lyon fait partie des premières Communautés Urbaines créées par le législateur en 1966, alors sans souci de concertation locale, en rassemblant 55 communes. Les compétences historiques de la Communauté urbaine étaient : la voirie, l'eau et la propreté. Par la suite la création de regroupements intercommunaux s'est faite à l'initiative des communes.

En parallèle de la décentralisation et de la création de regroupement intercommunaux avec existence juridique et statut propre, **l'évolution de la gouvernance urbaine s'est accompagnée d'une recherche d'espace de travail et de concertation à l'échelle territoriale qu'elles jugent pertinente, selon les problématiques, sans passer par la création d'institution dédiée.** Il ne s'agit donc pas d'une approche institutionnelle de la gouvernance des territoires

. Cette approche est fondée sur une logique de concertation territoriale. Au Grand Lyon, cette méthode de concertation entre territoires s'exerce **à l'échelle intra-communautaire, avec les Conférences locales des maires** par exemple, mais aussi **à l'échelle supra-communautaire, comme c'est le cas du pôle métropolitain** qui comprend le Grand Lyon et les trois autres centres majeurs de l'aire métropolitaine Saint-Etienne-Lyon⁸. Le pôle métropolitain témoigne du dépassement de l'échelle intercommunale et de la prise en compte dans la gouvernance urbaine des dynamiques de développement polycentrique.

Ces instances d'échanges et de concertation permettent d'entretenir un dialogue permanent entre le Grand Lyon et les communes qui la composent, d'une part, et entre le Grand Lyon et les autres grands pôles urbains de l'aire métropolitaine d'autre part, pour échanger en amont des projets, construire une vision partagée du territoire et une stratégie commune, traiter certains sujets à l'échelle pertinente, coordonner les politiques.

Ces dispositifs fonctionnent selon les principes de la concertation, du partage d'information et de négociation. A noter qu'ils sont réalisables en France car les compétences des acteurs sont bien définies et reconnues.

Au Vietnam, l'approche institutionnelle est actuellement favorisée car il y a un besoin fort de clarification des compétences qui sont actuellement floues ou qui, face à la complexification des enjeux, doivent être clarifiées et adaptées. La logique de projet à l'échelle du travail des

⁷ Cf. Livret du PADDI « renforcement des compétences en matière de gestion administrative des grandes villes », avril 2013 ; Partie 2 : La situation en France et l'exemple Lyonnais ; III. Les recompositions du territoire vers une prise en compte des dynamiques territoriales

⁸ Le pôle métropolitain concentre ses réflexions sur le développement économique, l'aménagement de l'espace (par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle), le développement des infrastructures et les transports.

services, mais aussi la notion de projet de territoire restent peu développées du fait de l'insuffisante précision des missions des acteurs.

- **La notion de « projet de territoire »** : en France, les collectivités organisent leurs moyens humains et financiers pour atteindre les objectifs fixés par le plan de mandat proposé par l'équipe dirigeante élue par les habitants sur cette base. C'est le plan de mandat qui guide l'élaboration du budget pluriannuel d'investissement, les prises de décision, notamment lorsqu'il y a un arbitrage à faire, et l'organisation des ressources humaines. Dans ce cadre, la répartition des missions entre le politique et le technico-administratif est claire : le technique joue un rôle d'exécution et d'aide à la décision tandis que le politique a un rôle décisionnel et assume la responsabilité politique de ces décisions.

Le plan de mandat repose sur une certaine vision de développement du territoire, le « projet de territoire » qui peut dépasser le temps du mandat politique.

Au Vietnam, il semble que si une vision du développement du territoire existe, à travers notamment le schéma directeur, elle n'est pas suffisamment partagée ou ne fait pas assez autorité pour que l'ensemble des projets et décisions prises par les Départements et le Comité Populaire de HCMV s'y réfèrent et constituent un ensemble d'actions cohérent au service de ce projet de territoire. L'absence de lieu de synthèse des actions des Départements où l'administration et le politique pourraient avoir une vision globale de l'avancée des projets de la collectivité et veiller à la cohérence avec son projet de territoire n'aide pas à la consolidation de cette vision partagée. En France, ce rôle est assumé par la Direction Générale des Services qui coordonne le travail des directions et fait le lien avec le politique.

- **Les principes de responsabilité individuelle et de collégialité** : en France, la responsabilité individuelle des élus et des fonctionnaires constitue un principe de fonctionnement important : les élus s'engagent en leur nom propre : le programme de mandat d'une commune est associé au nom du Maire qui incarne le programme et en assume la responsabilité face aux électeurs. De la même manière, un agent qui signe un permis de construire engage son avis technique sur la validité du projet ; un accident arrivant sur un site livré peut engager la responsabilité du directeur du service ayant signé la conformité du projet. A l'échelle de la gestion de projet, un responsable de projet est désigné pour chaque projet ; il a la charge de faire avancer le projet en mobilisant les services compétents autant que nécessaire et de solliciter les arbitrages politiques aux temps forts du projet. Cette notion de responsabilité individuelle s'exprime donc tant dans l'organisation des projets que dans la prise de décision politique. Ce principe n'est toutefois pas contradictoire avec les principes de négociation et de concertation qui doivent s'exercer avant la prise de décision pour préparer celle-ci. Le rôle des acteurs est dans ce schéma bien défini : on sait qui prend part à la concertation pour donner un avis, mais on sait aussi qui prend la décision finale, en connaissance de cause et en conscience des effets de sa décision.

Dans le système vietnamien, le principe de collégialité devrait permettre d'arriver à une décision consensuelle après mise à plat des divergences et résolutions des contradictions, mais dans les faits, on constate que face aux contradictions, le principe de collégialité ne semble pas efficace et crée des blocages.

La recherche d'un modèle de gouvernance urbaine est un processus long et complexe qui fait rarement consensus et se construit dans le débat entre Etat central et autorités locales, entre différentes familles politiques, en France comme au Vietnam. Mais on constate que si elle prend des formes institutionnelles et administratives différentes, elle cherche dans les deux cas à soutenir les impératifs de développement du territoire, tout en rationalisant les dépenses publiques et en maintenant le lien avec les populations locales.

RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'HIDS

1. Recommandations générales

L'organisation des services doit être adaptée aux spécificités du territoire urbain pour améliorer l'efficacité de la gestion. Le modèle unique dans l'organisation des services ne permet pas d'atteindre cet objectif. L'organisation des services de HCMV doit être compatible avec les caractéristiques de la Ville pour mettre en valeur ses points forts :

- Les échelons administratifs sont structurés en conformité avec le territoire. Les domaines de compétences de chaque échelon sont définis en fonction des spécificités du territoire pour éviter les chevauchements. La question de l'organisation du Conseil des Élus ou non doit être traitée en fonction de la structure de prise de décision au nom de l'intérêt général. Les autorités locales sont libres de décider dans leurs domaines de compétences.
- La recomposition du territoire doit se faire en fonction des besoins de développement urbain tout en respectant les identités du territoire. L'organisation des services doit se baser sur les caractéristiques du territoire, permettre d'assurer les fonctions conformes aux besoins de la population et du territoire sans être figé dans des limites administratives artificielles.
- Il est nécessaire de renforcer la décentralisation tout en respectant les équilibres entre les missions, le pouvoir et les ressources. Les villes doivent être gérées en continuité.

Rendre compte de la spécificité de HCMV : penser en objectifs et en projets hiérarchisés à court, moyen et long termes pour mobiliser les ressources humaines et budgétaires adaptées. Pour se faire, plusieurs démarches :

- Changer le mode d'élaboration des stratégies fondant les Résolutions avec actuellement de nombreux objectifs sur tous les fronts mais sans orientations d'actions concrètes.
- Changer la forme des rapports d'activités, des plannings et des programmes d'action. Les objectifs fixés doivent être clairs et précis en s'appuyant sur des informations et des outils bien définis pour les atteindre. Les programmes d'action doivent être élaborés en fonction des ressources, des cadres de suivi, d'évaluation et des motifs d'action.

Achever le cadre juridique dans le sens d'apport de changements fondamentaux en termes d'organisation institutionnelle des collectivités territoriales. Le principe selon lequel « les collectivités territoriales s'administrent librement » doit être inscrit dans la Constitution pour servir

de cadre de référence à la modification de la loi sur l'organisation du Conseil des élus et du Comité populaire ou à la promulgation d'une nouvelle loi sur les collectivités locales. Ce cadre juridique doit permettre aux villes d'avoir des compétences larges sur ses territoires pour prendre des décisions majeures au service de la population locale.

Étudier de manière plus approfondie les principes et méthodes de concertation, de coopération entre les villes et provinces. Pour les domaines importants comme les transports, le tourisme..., il faut avoir une approche du type « pôle métropolitain » pour aborder les problématiques.

Renforcer l'autonomie des collectivités dans leurs domaines de compétences. La décentralisation doit être cohérente et s'accompagner d'un transfert de pouvoirs et de ressources. Il faut également achever le cadre de contrôle et de suivi.

Changer le mode de répartition des budgets aux collectivités locales. Le taux de rétention par HCMV doit être établi en tenant compte de son besoin de développement et en la motivant. En plus de l'instauration des mécanismes pour que HCMV puisse créer ses recettes, il faut que le taux de rétention par HCMV soit au minimum de 30% pour une période de 10 ans.

2. Recommandations propres à HCMV

- Rendre plus lisible l'action publique par une vision stratégique identifiant les priorités d'action à l'échelle du Comité Populaire de HCMV.
- Élargir les domaines de compétences de HCMV selon les principes suivant : les autorités de HCMV ont le droit de concrétiser les lois ou de promulguer les textes réglementaires adaptés à la situation de la ville dans le cadre de leurs compétences ; le gouvernement peut annuler les délibérations, les décisions de HCMV si elles sont en contradiction avec la loi et les intérêts nationaux. Plus précisément, les autorités publiques de HCMV ont le pouvoir de promulguer des règlements de sanctions administratives compatibles avec la réalité sur leur territoire et de définir des ressources au service du développement des infrastructures urbaines.
- Le territoire HCMV pourrait être divisé en 3 zones :
 - zone urbanisée
 - zone en urbanisation comprenant 4 pôles urbains dépendant de HCMV
 - zone rurale
- Les services techniques sont organisés de manière conforme avec les spécificités de chaque zone. La ville décide elle-même sur ses ressources humaines et les compétences de ses services techniques.
- Actuellement, la prise de décision de HCMV s'appuie sur des informations dispersées dans des services techniques. De plus, il y a des chevauchements entre le comité populaire et le

comité du PCV. Pour que les élus puissent prendre des décisions en toute connaissance de cause et en tenant compte des différents avis sur plusieurs aspects, il est nécessaire de valoriser le rôle d'un service général qui a une vision globale et assure la connexion entre les services techniques. En plus du travail d'aide à la décision, ce service joue également un rôle important dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques. En étudiant le travail du Directeur Général des services du Grand Lyon, il est conseillé à HCMV de restructurer le Cabinet du Comité populaire de la Ville pour qu'il assume bien son rôle de connexion entre les services techniques et les dirigeants politiques et apporte à ces derniers des informations complètes et bien analysées