



**LES ARCS, 9-10 MARS 2009**

# Territoires et efficience\*

Les Arcs sont la combinaison d'une continuité et d'un désir de prospective. Depuis plus de vingt ans, le Graph organise un séminaire résidentiel ouvert à tous ceux qui essaient, selon le mot du président Alain Halbout, de « tracer les portes du futur ». Dans un système complexe en pleine restructuration, où les réformes se succèdent à la vitesse du progrès médical, il est important que l'on puisse réfléchir sur le sens de l'évolution de nos organisations dans une dimension culturelle, stratégique et opérationnelle. Ce souci de prospective est complémentaire d'une continuité dans l'action de nos hospitaliers, héritiers d'une tradition qui les pousse à s'adapter, à évoluer, chacun apportant sa contribution, sa pierre diront certains. En faisant du thème de la transmission le sujet de son prochain séminaire, le Graph continue dans ce souhait de prospective et d'identité. Que restera-t-il de nos traces ? Dans les évolutions continues de nos hôpitaux, transmettons-nous toujours les valeurs qui fondent nos actions ? Que transmettre à nos jeunes générations ? À travers des exposés à la fois historiques, analytiques, le Graph vous invite au séminaire des Arcs les 8, 9 et 10 mars 2010.

**Jean-Paul SEGADE**  
 Directeur général, AP-HM, président du Graph

## 1<sup>RE</sup> SÉANCE LE CONCEPT DE TERRITOIRE

**Territoires et cultures**  
 Jean-Luc Nahel ..... p. 443

**La vision du philosophe**  
 Éric Fiat ..... p. 445

## 2<sup>E</sup> SÉANCE AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET EFFICIENCE

**Quels niveaux de territoires pour la santé ?**  
 Emmanuel Vigneron ..... p. 449

**La réforme des collectivités territoriales  
 et le comité Balladur**  
 Michel Verpeaux ..... p. 452

*\* Sont présentées ici les interventions des séances du lundi 9 mars. Celles des 10 et 11 mars – « Les territoires face aux réformes », « Territoire et efficience économique », « Territoire et monde hospitalier » – seront publiées dans les prochains numéros.*

**MOTS CLÉS**

Santé publique	Comité Balladur	Culture
Territoire	Efficience	Anthropologie
Territorialisation	Définition	Culturelle
Territoire de santé	Concept	Réforme
Communauté	Réflexion	Hôpital
hospitalière	Mythologie	Graph
de territoire	Philosophie	Les Arcs
Collectivité territoriale	Histoire	2009

**1<sup>RE</sup> SÉANCE**

# Le concept de territoire

## Territoires et cultures



**JEAN-LUC NAHEL**  
Professeur  
d'anthropologie

**L**e terme « territoire » désigne une portion de l'espace que s'est attribué un individu ou un groupe ou qui est attribué par une autorité variable à un individu ou à un groupe. Le territoire comprend dans sa définition la nécessité de la défense de celui-ci, qui peut s'exprimer par la racine *sanskrite pugh* qui pourrait se traduire comme le bastion ou comme l'ultime défense territoriale. Chez les insectes, la ruche ou la fourmilière correspond à cette dénomination. S'y ajoute une notion de protection, liée à la nidification, à la reproduction et à la sécurisation du groupe en tant que tel ou de l'espèce. Chez les vertébrés, le banc de poissons est l'image même d'un territoire mobile, tridimensionnel et qui se déplace dans l'espace. Chez les manchots, le territoire est surtout lié à la nidification et à l'individuation des phénomènes de rencontres. Chez les vertébrés, comme les oiseaux, on passe de la thématique du « banc », ou de son équivalent, comme chez les étourneaux, à celle de l'individuation spécifique comme l'aigle par exemple. Chez les vertébrés supérieurs, dont les singes bonobos

constituent l'entité la plus proche de l'espèce humaine, le territoire est la portion de l'espace où se réalise la vie sociale ; il peut se déplacer, mais il est toujours lié essentiellement à la notion de limites et de défense.

Chez les êtres humains, il semble que le concept de territoire conscientisé, puisse être attribué de manière différenciée par rapport aux simiens, dès les australopithèques, puisque l'abri sous arbre caractérise cette préculture humaine ostéodontokératique. Les *Homo erectus* ou archanthropiens constitueront leurs premiers emplacements fixes dans les grottes de Choukoutien en Chine, à Tautavel en France pour la fin de ce taxon.

Dans les années 120 000 avant J.-C., les premiers *Homo sapiens*, dans le site de Spy, en Belgique, vont inhumer leurs morts, passant ainsi pour la première fois du gisement à la sépulture. Le caractère « sauvage » de la mort a disparu, au profit du caractère humanisé de l'espace correspondant au rituel funéraire.

La diffusion de cette représentation symbolique de l'espace funéraire trouvera son plein épanouissement à partir du paléolithique supérieur. Lors de la période proto-historique, la culture



« **Chez les vertébrés supérieurs,  
[...] le territoire est la portion  
de l'espace où se réalise la vie sociale ;  
il peut se déplacer, mais il est toujours  
lié essentiellement à la notion  
de limites et de défense.**

qui a probablement donné le plus de place aux rites funéraires est bien entendu l'Égypte, dont on peut dire que les différents systèmes de pensée ont imaginé et produit l'ensemble à peu près complet des formes de croyances que l'on retrouvera plus tard dans les mondes méditerranéens (immortalité de l'âme, jugement des morts, territoires de l'Au-delà, voyages dans le corps de la déesse Nout...).

La constitution du territoire dans la période historique peut être d'ordre spatial, générant des conquêtes, ou des pertes de territoires ; on parle alors d'amputation ou d'occupation. Ces territoires sont de type géographique, mais ils peuvent être d'origine idéologique ou religieux, lorsqu'ils s'intéressent à une masse démographique en mouvement dans l'espace et dans le temps.

Il est possible de considérer qu'un troisième type de territoire, d'ordre intellectuel, va surgir, avec le début de l'économie de la connaissance, c'est-à-dire l'éclosion du miracle grec. Après la fin de l'Antiquité, le Moyen Âge construira une forme de structure nouvelle de territoires virtuels sous l'appellation d'âge d'or, qui correspondrait à une époque imprécise, située autour des années 1 000 avant J.-C., en tout cas anté-homérique. Les caractéristiques de cette période imaginaire seraient liées à des portions

d'espace hors du temps pour lesquels la vieillesse n'existerait pas. Il s'agit du jardin des Hespérides ou du jardin des pommes d'or.

La fin du Moyen Âge va être déterminante pour la représentation de l'espace, puisque la découverte du monde au sens du globe terrestre sera pratiquement achevée pendant la période située entre 1492 (découverte de l'Amérique) et 1745 (découverte de la Polynésie). On peut distinguer dix périodes qui couvrent en quelque sorte cette représentation du monde, spatio-symbolique pour le monde occidental. La première serait donc l'Âge d'or, la seconde serait la question de la limitation des territoires de la chrétienté et de l'Islam, caractérisée à la période des croisades, par deux thématiques : celle dite de la recherche du Graal, et celle de la reconquête du tombeau du Christ pour les chrétiens. La troisième période pourrait être la mythologie de l'Eldorado qui, dans les années 1515 conduira aux massacres successifs des tribus indiennes d'Amérique du Sud, masquée par la controverse de Valladolid et le jugement de Bartolomé de Las Casas ; la légende de l'Eldorado étant née à partir d'une croyance d'un groupe indien proche de la Laguna « Bonavita », près de Bogota : selon cette croyance, le chef de cette tribu se recouvrait le corps d'or tous les ans et pratiquait un bain sacré dans la lagune, y jetant des objets en or pour satisfaire au sacrifice de sa femme disparue dans ce lac. Ce mythe conduisit les Espagnols à croire qu'il existait aux sources de l'Amazonie une région particulièrement riche en ce métal, les conduisant dans une recherche effrénée et violente visant à l'appropriation de ces richesses.

La quatrième période pourrait être celle établie par Thomas More, lorsqu'il décrit l'utopie comme étant un territoire illusoire, avec un fleuve sans eau et une capitale qui n'existe pas. L'utopie, ce territoire virtuel, inexistant, est représentatif de la projection ou du déplacement de la conquête géographique vers la conquête intellectuelle. La cité céleste de saint Augustin pouvait en être une préfiguration.

La cinquième période est caractérisée par les découvertes de Galilée et par la révolution copernicienne. Elle resitue le territoire terrestre dans sa juste place au sein du cosmos, et non plus au centre du monde. Cette période peut être la source du développement de l'économie de la connaissance et des nouveaux territoires intellectuels générés par celle-ci.

La sixième période pourrait comprendre la philosophie de Rousseau, concernant la morale, mais aussi les théories de Babeuf, contestant la propriété individuelle comme une territorialité naturelle.

La septième période est celle de la contestation par les canuts de Lyon du caractère positif du progrès en tant que territorialité spécifique du progrès scientifique, générant les idées anarchistes du XIX<sup>e</sup> siècle.

La huitième période pourrait être qualifiée de victoire de la science conquérante. Elle est corrélée aux travaux de Pasteur, et aux innovations performantes, technologiques et scientifiques des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. L'invention ou le bre-

vet peut être assimilé à un territoire que l'on défend et est producteur de revenus, mais aussi peut servir une économie de marché, où le territoire est caractérisé par une portion d'une population déterminée dans son comportement par une finalité spécifique.

La neuvième période pourrait être celle d'Huxley et sa contestation systématique de ces nouvelles territorialités. Enfin, la dernière période fin XX<sup>e</sup> et début XXI<sup>e</sup> siècle serait spécifiée par une vision quasi animiste d'une terre mère, Gaïa, productrice de la vie mais fragile dans son équilibre, et pour laquelle l'humain ne serait pas le référent principal. Il en est ainsi dans le dernier roman de Ruffin, *Le Parfum d'Adam*, où l'on voit les principes des droits de l'homme et du citoyen battus en brèche par une morale écologiste où l'homme n'est plus au centre du monde.

Les principaux concepts issus d'une réflexion sur les rapports entre territoires et culture pourraient être résumés de la manière suivante : l'identification, correspondant à une spécification renvoyant l'individu à son origine, conduit à associer une présence temporelle d'un individu dans un territoire limité (assignation à résidence). L'ostracisme, qui est une sanction, caractérise un exil judiciaire provoqué. Le classement social (*classified people*) renvoie à une forme de ghettoïsation, marginalisant l'individu au sein d'une communauté liée à un territoire et l'obligeant à y résider.

Le modèle du corps définit, dans certaines ethnies, l'imaginaire de l'habitation. Par exemple, chez les Inuits, *igloo* signifie « utérus ». Chez les Bororos du Brésil, la forêt amazonienne est l'espace où se déploient dans le temps les différents villages assimilés à un animal, qui avancerait et avalerait la jungle, la rendant ainsi humaine. Chez les Grecs, la fondation d'une ville se faisait à partir d'un sacrifice animal induisant les thématiques du vocabulaire urbain (artères, quartiers, cœur...). Chez les Égyptiens, le modèle du corps se retrouve dans l'œil d'Horus, qui se trouve au cœur du temple, bâti sur ce modèle oculaire.

Le passage et le franchissement des limites constituent un des éléments les plus difficiles à saisir, avec ses zones de transition, où le profane et le sacré se conjuguent dans une harmonie toujours à reconstruire, et dans un équilibre fragile permanent. Ainsi, le monde des esprits chez les Dogons est-il en permanence présent par le regard que portent les morts inhumés dans la falaise, dominant le village, sur les vivants, qui doivent s'y référer en permanence. L'espace peut aussi avoir son double. Ainsi, le labyrinthe est-il une épreuve ordalique pour le héros Thésée. Il en est de même dans la mythologie grecque pour les argonautes, qui répondent à la définition selon laquelle il existe trois types d'hommes : les morts, les vivants et ceux qui vont en mer.

Dans une période plus récente, les réalités politiques ont pu décrire un espace sans que soient inscrites sur les cartes géographiques des villes entières ou des structures pénitentiaires de grande ampleur, avec une impossibilité de les discerner avant que l'ère des satellites ne le fasse.

Enfin, si la hauteur d'un plafond peut se prévaloir d'une lecture sociale quant au pouvoir détenu par l'habitant de

cette structure, l'orientation a pu donner naissance à une symbolisation des signes cardinaux, jouant un rôle, par exemple, dans la naissance de la géomancie chinoise.

La représentation de l'espace est donc un fondement essentiel à la compréhension d'une culture, qu'elle soit celle d'une ethnie ou celle d'une entité sociale. Les territoires linguistiques concurrents en sont un exemple prégnant (francophonie, monde hispanophone...). ●

## Le concept de territoire La vision du philosophe



**Eric FIAT**  
Professeur  
agrégué de philosophie  
Université  
de Marne-la-Vallée

**O**n raconte qu'un jour, Zeus, le dieu des dieux, fit venir à lui deux titans, fils de Japet, Prométhée et Epiméthée. Il voulait leur confier la tâche importante de distribuer aux différents animaux les différentes qualités naturelles. En leur donnant un grand sac dans lequel se trouvaient toutes les qualités naturelles possibles et imaginables, Zeus demanda aux deux frères de procéder à une distribution équitable. Inspirés par la *diké* (« justice », « équité » en grec), ils ne devaient pas tout donner à l'un et rien à l'autre, afin d'assurer une sorte d'égalité des chances entre les animaux. Zeus aurait voulu que Prométhée, « le prévoyant, l'habile », fasse le partage. Mais chemin faisant, lassé de ne jamais avoir les tâches intéressantes, Epiméthée, « l'étourdi, celui qui ruse après coup », pria son frère le laisser s'en occuper, lui proposant de venir en juger à la fin. Après quelques réticences, Prométhée accepta.

Dans cette célèbre histoire, peu de choses nous sont dites sur ce que fut la lettre du partage : Epiméthée donna la force au lion, la rapidité à la frégate, la carapace à la tortue, la capacité de changer de couleur aux caméléons, etc. De retour, Prométhée approuva la distribution fraternelle : la *diké* a bien inspiré Epiméthée. C'est alors qu'arrive devant les deux frères un étrange animal, un « bipède sans plume ». Un homme donc. Epiméthée ouvre sa besace et, mon Dieu ! (ou plutôt mon Zeus !), réalise qu'elle est vide. Point de qualité naturelle à donner à l'homme, ce qui fait de lui le plus fragile, le plus précaire, le plus vulnérable, le plus dépendant et le plus handicapé de tous les vivants. Contrairement à l'animal qui, grâce à son instinct, trouve vite sa place dans le monde (« *L'instinct trouve sans chercher* », disait Bergson), dans l'espace et sait où est son territoire, l'homme cherche sa place sans d'abord la trouver. Même les animaux considérés comme nomades ont leur territoire, qui est précisément la horde. Sa pauvreté en instincts nuit en revanche grandement à l'homme pour qu'il trouve les chemins de sa vie ! Les pigeons voyageurs s'orientent beaucoup mieux que nous et presque infalliblement ; mais si cette infallibilité ne leur est nullement imputable, elle les prive de la possibilité d'inventer la boussole, le sextant, la carte, le panneau indicateur...

Prométhée, sauveur de l'homme, décide alors de voler le feu à Héphaïstos, l'intelligence technique à Athéna, mais il échoue dans la tentative de dérober l'art politique à Zeus permettant aux hommes de vivre dans la justice et la paix.

Ainsi, en matière d'art politique, de justice et de paix, nous sommes condamnés pour des siècles et des siècles à n'être jamais que des « bricoleurs ». Nous n'arriverons jamais à créer une société parfaitement juste et paisible, l'injustice et le conflit dureront autant que dureront les hommes. Nous n'arriverons jamais à organiser parfaitement le territoire, à créer une société où chaque homme trouve sa place pour toujours, une place qui lui permettrait d'y bien respirer.

Prométhée redescendit donc de l'Olympe avec le feu et l'intelligence technique, mais sans l'art politique.

Nous pouvons tirer de ce mythe deux enseignements.

Le premier est que le fait d'avoir du mal à trouver sa place dans le monde n'est pas un signe d'inhumanité ou de dysfonctionnement, mais au contraire un signe d'humanité. Les sans-domicile-fixe, les errants, les perdus, les égarés, les fous, les dérangés que nous n'arrivons pas à ranger, et qui donc nous dérangent, nous rappellent quelque chose de notre humanité foncière.

Deuxièmement, la technique (le feu et l'intelligence technique) ne peut pas tenir lieu d'art politique, et ce n'en déplaise aux techno-crates, ceux qui veulent donner le pouvoir (*cratos*) à la technique (*tekne*). Les plus ingénieuses techniques d'organisation et de management du territoire ne pourront jamais mettre totalement fin au malheur, à l'égarément humains. Certains technocrates ont une vision utopique du monde et pensent qu'une bonne organisation et gestion du territoire peut garantir à l'homme sa place. Les utopistes sont sans doute gens très utiles à la société, qui ne se satisfont pas d'un monde si injuste et si conflictuel et nous disent qu'un « autre monde est possible » ; mais ils deviennent souvent fort inquiétants quand ils ont le pouvoir, qu'ils finissent par sacrifier la liberté humaine sur l'autel de l'harmonie. Il n'est point d'exemple d'application du désir utopique qui n'ait abouti au sacrifice de la singularité humaine sur l'autel du bonheur, de la liberté humaine sur celui de l'harmonie. Prenons pour preuve l'organisation de l'une des premières villes utopiques dans notre monde occidental, Milet, telle qu'elle a été reconstruite par Hippodamos, premier utopiste de l'histoire. La reconstruction de la ville de Milet, détruite par les conflits entre Grecs et Perses, fut confiée à Hippodamos. Il reconstruisit une ville nouvelle sur le plan orthogonal, coupée de son passé historique et de son présent naturel. Hippodamos, comme tous les utopistes, bâtit une ville géométrique, avec ses lignes droites, ses angles, dans le but d'homogénéiser nos habitats. Mais un monde géométrique est-il encore humain ? Ce à quoi aboutit nécessairement le désir d'une parfaite maîtrise du territoire, c'est à la disparition de ce que Heidegger nommait « terre ».

Car il faut, comme il le dit dans *L'Origine de l'œuvre d'art*, distinguer le monde et la terre. Le monde est ce qui s'ouvre à moi, la terre au contraire est ce qui restera toujours opaque à moi. Heidegger le dit de bien des manières, mais la terre n'est ni une masse matérielle déposée en couches, ni une planète comme le disent les astronomes. La terre est le sein, le lieu qui m'héberge, impénétrable et fermé tandis que le monde est le lieu ouvert...

Or l'utopie déteste l'opacité et n'aime que la transparence. L'utopie a une garde-robe infinie : uniformes de science-fiction métalliques, bonnets de coton des vieilles dames qui se fabriquent du bon vieux temps, costumes au col Mao... Mais cette bigarrure infinie est un mensonge : l'utopie n'aime que les uniformes. Or l'homme n'est pas fait pour porter un uniforme, il est fait pour porter un habit...

Dans *La Poétique de l'espace*, Gaston Bachelard dit que la maison n'est pas qu'un logement, c'est aussi le coin du monde où l'on protège nos rêves. Il faut clairement distinguer la maison du logement : la maison est hétérogène, le logement est homogène. Chaque maison a son odeur, chaque pièce est singulière. Le

logement, en revanche, est lieu anonyme. Rappelez-vous ce très beau texte de Diderot, *Regret sur ma vieille robe de chambre*: «*J'avais une vieille robe de chambre, elle était faite à moi comme j'étais fait à elle, elle épousait les plis de mon corps, elle signalait l'écrivain car elle était maculée d'encre. Si quelques brandons de feux sautaient de la cheminée, je les repoussais mais qu'importe les petites traces qu'ils laissaient.*» Mais sa femme lui dit qu'il n'est plus possible de porter cette vieille robe de chambre. Cédant à l'acrimonie matrimoniale, l'écrivain se retrouve avec une impeccable, une utopique, une parfaite robe de chambre. Diderot s'est rendu à l'organisation rationnelle de sa vie! Et c'est une catastrophe: «*J'étais le maître absolu de ma vieille robe de chambre, je suis l'esclave humble de la nouvelle. Elle m'engonce, elle me manéquinne, je n'ose bouger [...].*»

Résistons à l'utopie qui, pour donner à tout homme une place, la lui imposerait rationnellement! Car l'homme n'est fait pour vivre ni en toute obscurité ni en toute lumière. Baudelaire a raison: le vrai séjour de l'homme, c'est le clair-obscur. Un homme qui vivrait en toute obscurité voudrait de la clarté, un homme qui vivrait en toute clarté voudrait de l'obscurité. Les tableaux de Rembrandt qui nous donnent le clair-obscur ne nous touchent-ils pas au plus profond, au point qu'on a envie de vivre dans ces lieux? Oui, le vrai territoire de l'homme, c'est le clair-obscur.

Et pour penser le territoire, nous avons besoin d'Emmanuel Kant. Dans *Idee d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolitique*, l'auteur tient à un certain moment un discours qui semble «utopique». Il y affirme d'abord l'unité de l'humanité. Depuis la découverte juive de l'unité du genre humain et au-delà, depuis saint Paul qui dit: «*Il n'y a plus de Grecs, plus de Juifs, plus d'hommes, plus de femmes, plus d'esclaves et de barbares, nous sommes tous un dans la maison du Père*», l'humanité est une. Pour Kant, ce n'est pas Dieu qui fait l'unité du genre humain mais la raison. Cette considération cosmopolitique l'invite à dire ensuite qu'«*étant donné qu'il n'y a qu'une seule humanité, il devrait n'y avoir qu'un seul État: les hommes devraient vivre dans une republica generi humani (république du genre humain), nous devrions donc tous être cosmopolites ou cosmopolitiques, c'est-à-dire que notre vraie cité devrait être le cosmos, l'univers. [...] Tous les hommes ont reçu en partage fraternel la commune possession de la surface de la Terre. S'approprier ladite surface en refusant l'accès à un autre n'est donc pas permis.*» Mais cet apparent appel à l'hospitalité inconditionnelle, Kant devait le modérer de deux manières. Tout d'abord en disant que si la terre est à tout le monde, en revanche ce que les hommes y élèvent, édifient, érigent (habitats, cultures, constitutions, États, maisons...) ne saurait être inconditionnellement accessible à tout arrivant. Ensuite en distinguant le droit de visite et le droit de résidence, manière pour notre auteur de suggérer qu'être cosmopolite, refuser la fermeture du territoire, ce n'est nullement en appeler à la destruction de toutes les frontières. Qu'on le regrette ou non, le sentiment d'appartenance à une maison, à une famille, à une nation, à une culture, le sentiment d'appartenance à un territoire donc, fait partie de l'humanité de l'homme.

Que pareils sentiments soient fondés sur quelque chose de fantasmatique est vrai, que le sentiment d'appartenance à l'humani-



**Tous les hommes ont reçu  
en partage fraternel  
la commune possession  
de la surface de la Terre.**

té doit dominer le sentiment d'appartenance nationale. Mais que nation, famille, culture, maison, territoire soient simplement à sacrifier sur l'autel de la *cosmopolis* ne l'est pas. En effet, maîtriser le sentiment d'appartenance nationale, c'est risquer de le voir ressurgir sous forme de nationalisme. Le communautarisme est fils de l'universalisme; nous voulons dire d'un universalisme par trop inattentif aux particularismes, aux territoires. Et de même, on dira que mépriser le sentiment d'appartenance familial, c'est risquer de le voir resurgir sous forme de tribalisme ou familialisme.

Il nous semble donc urgent de trouver une juste mesure aristotélicienne, entre l'excès de révérence et l'excès de mépris à l'endroit du sentiment d'appartenance à un territoire. C'est à partir d'une terre que l'homme s'ouvre au monde, et si l'ouverture au monde vaut mieux que l'attachement à la terre, ce dernier ne saurait sans danger être totalement méprisé.

Je terminerai par une référence à deux traditions qui nous parlent magnifiquement d'hospitalité: la tradition juive et la tradition grecque. Dans la tradition juive, il y a une invitation à l'hospitalité: étant donné que tout homme est fait à l'image et à la ressemblance de Dieu, nous devons accueillir tout homme comme notre prochain, comme notre frère. Malheureusement, les juifs n'ont pas toujours respecté ce devoir (parabole du bon Samaritain). Dans la suite de cette inspiration juive, Jésus dit que «*tout homme est mon prochain*» et le christianisme fait l'éloge de l'hospitalité inconditionnelle. Mais cet appel à l'hospitalité inconditionnelle va recevoir une limite: traditionnellement, il est dit qu'il faut accueillir tout homme chez soi... pour trois jours. Au bout de trois jours, on

commence à s'agacer. Comme dit un proverbe: «*Il en est de l'invité comme du poisson: au bout de trois jours, leur odeur devient moins supportable.*»

Qu'en est-il dans la tradition grecque? Logiquement, elle devrait être moins hospitalière: pour les Grecs, il n'y a pas une seule humanité mais plusieurs (les barbares sont moins hommes que nous). Pourtant, l'hospitalité reste un devoir sacré: il faut accueillir tout voyageur inconnu comme s'il était envoyé par Zeus l'hospitalier. Rituel d'hospitalité qu'on voit dans *l'Odyssée*. Il faut même accueillir l'homme qui n'a ni nom ni renom. Un véritable hospitalier, c'est quelqu'un capable d'accueillir celui qu'il n'a pas invité et qui ne l'invitera jamais, et même quelqu'un qui le dérange. Dans la tradition d'Homère, demander le nom à l'homme qui vient est une attitude inhospitalière. On doit l'accueillir, lui offrir un bain, des vêtements propres, un

repas, et seulement après lui demander son nom et les raisons de son voyage. Et là encore, on l'invite à rester... trois jours. À son départ, on lui offre des cadeaux.

Il apparaît donc que ces deux traditions de l'hospitalité posent une limite à l'inconditionnel devoir d'hospitalité. Au fond, le secret de l'hospitalité consiste à comprendre que cette terre n'est pas à moi mais qu'elle m'a seulement été confiée par Dieu. N'est-ce pas ce que Dieu dit au peuple d'Israël: «*Cette terre ne vous a pas été promise, elle est simplement prêtée, vous avez été étrangers en Égypte, respectez l'étranger sur votre terre*»?

Méfions-nous de cette volonté de nous attribuer un territoire. Nous avons besoin de territoire parce que nous n'avons pas reçu d'Epiméthée une place dans le monde, nous la cherchons, et quand nous la trouvons, nous avons tendance à nous l'attribuer jalousement. Or, cette terre nous a été prêtée, ouvrons-la à l'autre et ne disons pas «*ma nation, mon territoire, ma famille, mon violon, mon service*» comme nous disons «*mon rôti*». Menuhin disait de «*son*» stradivarius: «*Non, il n'est pas mon violon: je suis son violoniste. D'autres l'ont joué, d'autres en joueront encore après moi.*» Il faut donc des frontières pour parfois les ouvrir, ce qui n'est pas les abolir. Il faut des frontières pour que, en les traversant, on éprouve le frisson des frontières: ce frisson qu'on éprouve lorsqu'on rencontre la différence. N'homogénéisons pas trop vite le monde! Respectons son hétérogénéité, à condition qu'elle n'empêche pas l'accès au sentiment d'une unité de l'humanité. ●

**CODIAM**  
Multimédia

Le spécialiste des services  
hôteliers en milieu hospitalier



14-16, avenue du 18 juin 1940 - B.P. 89 - 92503 RUEIL-MALMAISON Cedex - Tél : 01.41.29.79.79 - Fax : 01.41.29.79.98

[www.codiam.fr](http://www.codiam.fr)

2<sup>E</sup> SÉANCE

# Aménagement du territoire et efficacité

## Quels niveaux de territoires pour la santé ?



**Emmanuel VIGNERON**  
Professeur  
d'aménagement  
Université  
Montpellier-III

**L**es réformes récentes (carte judiciaire, commission Balladur, décentralisation régionale en santé...) ont été l'occasion de réflexions sur le niveau pertinent d'administration territoriale. Quelles conclusions peut-on en retirer sur le ou les niveaux qui permettraient à l'action publique d'être plus efficace, champ par champ ? Par ailleurs, en matière d'organisation des politiques sociales, est-il fondé de parler de « masse critique », de subsidiarité et « d'efficacité » ?

Labondance des débats sur l'organisation territoriale des services est le reflet de la mondialisation et témoigne d'une société en pleine mutation.

Le domaine de la santé est particulièrement concerné par cette réforme pour des raisons qui tiennent à la fois à son

organisation territoriale, à la démographie médicale, à l'évolution technique et aux conditions de financement.

Tel est par exemple le cas de la question sur « le » niveau pertinent, « la » maille idéale. Les questions de santé montrent assez qu'il n'y a pas « un » niveau pertinent d'administration mais plusieurs niveaux en fonction de la nature des problèmes posés. Les autres domaines de la vie sociale le montrent également.

Le tableau 1 de la page suivante distingue les niveaux d'enseignement, les échelles d'administration et d'organisations correspondantes et les échelons classiques du système de santé. Il apparaît qu'il n'y a pas un niveau de territoire mais des niveaux de territoires, différents selon la nature des problèmes et les besoins de leur administration. À partir de l'an 2000, on s'est mis à réfléchir à cette structuration dans le cadre du groupe de prospective Santé et territoires de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), ce qui a débouché sur la reconnaissance interministérielle et l'identification de quatre niveaux de territoire (circulaire Dhos/O/2004-101 du 5 mars 2004 relative à l'élaboration des Sros de troisième génération). Cette structuration est reprise par le rapport relatif aux missions et



**TABLEAU 1****Correspondances niveaux d'enseignement, d'administration/échelons sanitaires**

Niveaux d'enseignement	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves/étudiants	Niveaux d'administration et d'organisation	Échelons sanitaires
Maternelle/ primaire	55 000	11 millions	Communal/ intercommunal	Cabinet médical Maison de santé
Collège	7 000	6,6 millions	Cantonal	Hôpital local
Lycée	2 600 LG 1 700 LP	3,3 millions	Arrondissement/ départemental	Hôpital de secteur
Université/ écoles supérieures	400 (90 universités)	2,3 millions (1,3 à l'université)	Régional	CHU
Grandes écoles	30	30 000	Interrégional/ national	Inter-CHU

**TABLEAU 2****Les cinq niveaux de territoire recommandés dès 1998**

Territoire	Soins somatiques	Santé mentale
Soins de proximité : bassin de vie (4 000)	Médecine ambulatoire Hôpitaux locaux	Dispositif extrahospitalier
Niveau intermédiaire Pays ou groupe de pays (30/400)	Hospitalisation de proximité 1 <sup>er</sup> niveau de plateau technique	Hospitalisation complète et structures avec hébergement
Niveau de recours Villes importantes, territoires de santé (150)	Urgences 2 <sup>e</sup> niveau de plateau technique 24 h/24	Urgences Unités d'hospitalisation complète intersectorielles dont Umap/Upid
Niveau régional CHU (30)	3 <sup>e</sup> niveau de plateau technique Disciplines émergentes très liées à la recherche et à la formation	SMPR Certains thèmes cliniques
Niveau interrégional (7/8)	Certaines spécialités	UMD Recherche

à l'organisation de la psychiatrie et de la santé mentale établi par Édouard Couty en janvier 2009.

Il ressort de ces réflexions qu'il n'y a pas un niveau unique d'organisation qui serait pertinent, ni un niveau d'administration unique qui serait efficace. Ce qui est efficace et probablement efficient, c'est l'approche territoriale.

Pour résumer, au moins cinq niveaux de territoires recommandés dès 1998 se mettent en place aujourd'hui (tableau 2) :

» les territoires de la santé quotidienne : médico-social, médecine générale, soins infirmiers ;

» le premier niveau de l'hospitalisation de proximité : la structure d'hébergement médico-sociale, l'hôpital local, la porte d'entrée de la permanence des soins ;

» le niveau de recours (l'ancien CH de secteur) : plateau technique, urgences chirurgicales ;

» le niveau de référence ou niveau régional : CHU

» le niveau interrégional : masse critique, compétitivité, spécialités et maladies rares.

Au début des années 2000 encore, la plupart des économistes de la santé, critiquaient l'approche territoriale

comme menaçante pour l'équilibre des comptes. C'était méconnaître le fondement même de la promotion de l'approche territoriale : dépenser mieux au plus près des besoins pour mieux soigner et permettre de mieux soigner en évitant des dépenses inutiles.

D'une certaine manière, ARH et Urcam créées par les ordonnances Juppé et mises en place par le gouvernement Jospin ont une vision « géographique » de la santé, gérant avec une meilleure efficacité la dépense publique. Or, l'un des problèmes essentiels de l'organisation territoriale des soins provient de la difficulté qu'il y a de circonscrire géographiquement les populations et de pouvoir définir l'offre. Cela suppose de bien définir les besoins, c'est-à-dire la population concernée par la politique publique et de bien définir l'offre. Ce problème ne correspond à rien d'autre qu'à celui de la définition exacte d'un taux, problème qui concerne toutes les sciences, le numérateur étant ici constitué de l'offre et le dénominateur, de la population concernée par cette offre.

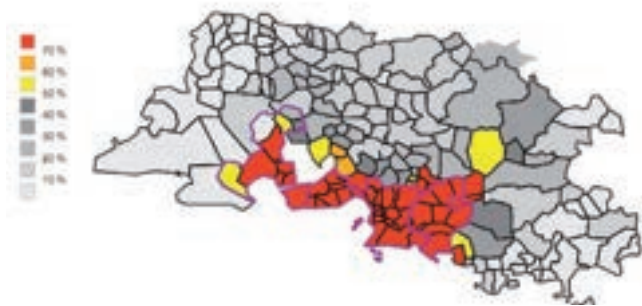
Dans le domaine sanitaire, ce problème a souvent été contourné par l'acceptation *a priori* de limites administratives, départementales par exemple, sans aucune raison objective.

La question de la juste délimitation des territoires en vue de leur efficacité se pose avec une acuité toute particulière dans le domaine hospitalier où les dépenses sont les plus fortes et où la recherche de l'efficacité est naturellement une « ardente obligation ». Dès lors, la reconnaissance des territoires va être particulièrement importante dans le cadre de la constitution des communautés hospitalières de territoire. Il s'agit d'une question qui doit être traitée au cas par cas par des études *ad hoc* car en aucun cas on ne saurait appliquer des principes géométriques simplistes : la France n'est pas un plan uniforme, la « plaine de transport » des modèles économiques. C'est une affaire de grande précision qui ne doit pas être laissée à des acteurs connaissant mal ou peu soucieux des réalités territoriales. Reconnaître les contours des territoires, les discuter, les partager avec

### CARTE 1 L'attraction marseillaise en MCO (hors chimio et séances)

Pourcentage de séjours des habitants du secteur postal effectués dans un établissement des Bouches-du-Rhône Sud par rapport au total des séjours consommés dans l'année par les habitants de ce secteur.

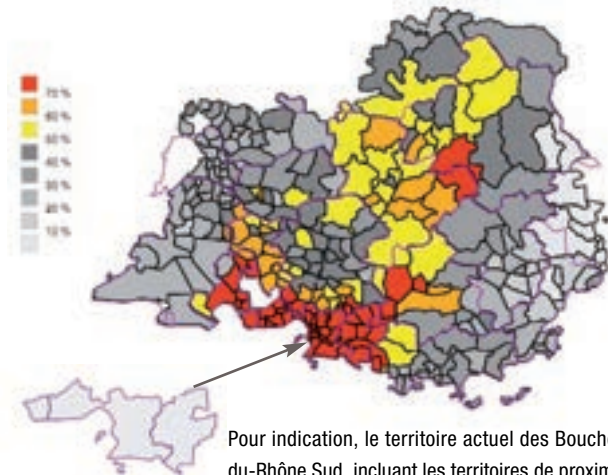
Source PMSI 2007 ©Evigneron - NFT les Arcs - 080309



### CARTE 2 L'attraction marseillaise en chirurgie Les GHM de plus haut niveau de référence

Pourcentage de séjours des habitants du secteur postal effectués dans un établissement des Bouches-du-Rhône Sud par rapport au total des séjours consommés dans l'année par les habitants de ce secteur.

Source PMSI 2007 ©Evigneron - NFT les Arcs - 080309



Pour indication, le territoire actuel des Bouches-du-Rhône Sud, incluant les territoires de proximité de Martignes, de Marseille et d'Aubagne-La Ciotat.

les élus, les professionnels, tous les acteurs, est une tâche vraiment importante.

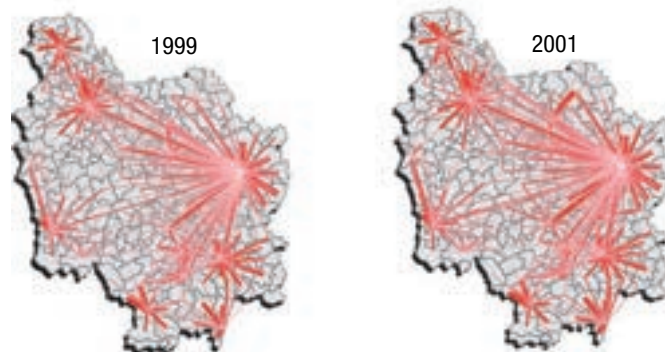
Les cartes ici présentées montrent une problématique qui se pose dans les plus grandes villes du pays comme Marseille. Dans ces vastes territoires métropolitains, la population à desservir en proximité est telle que le territoire de santé apparaît assez bien circonscrit si l'on considère l'ensemble des soins hospitaliers. Mais si l'on considère les flux correspondants par exemple à des séjours chirurgicaux de niveau de référence, on constate que l'aire de rayonnement marseillais suppose de délimiter un territoire de référence qui dépasse largement les limites du territoire hospitalier de recours. À rebours, pour ces territoires périphériques, il est normal d'être intégré à cette aire d'influence pour l'organisation des soins. À l'autre extrémité, si l'on considère les seuls actes dits de « proximité » ou de « faible lourdeur » on verra se dessiner au sein de la vaste métropole phocéenne de près de 1,4 million d'habitants, des territoires de proximité tout aussi nets.

Il apparaît ainsi qu'en PACA existent trois grandes aires d'attraction pour les séjours de référence : une zone dans l'orbite marseillaise (de Marseille à Sisteron), une zone dans l'orbite niçoise et, au nord, l'influence grenobloise.

Pour conclure, l'échelon régional n'est pas, comme on le présente trop souvent, l'échelle idéale d'intervention. Sans doute si nous avions aujourd'hui quinze régions, comme le prévoit au reste la récente commission Balladur, l'administration centrale trouverait aussi que c'est là « la bonne échelle » et jugerait extravagant de vouloir définir 8, 22 ou 47 régions !

Il y a cependant dans la région une certaine réalité. Les flux de patients sont en général bien contenus dans les limites régionales, mais cette attraction régionale s'est davantage structurée à partir des CHR/U qu'en raison d'une vertu quelconque des limites régionales... L'exemple

### CARTE 3 Les flux hospitaliers en Bourgogne : ensemble des séjours MCO



Source PMSI 2007 ©Evigneron - NFT les Arcs - 080309

de la Bourgogne (carte 3) témoigne bien de cette réalité régionale même lorsque la capitale régionale, ici Dijon, est totalement excentrée.

En matière d'organisation des politiques sociales, est-il pertinent de parler de « masse critique », de subsidiarité et d'efficience ?

Cette deuxième question n'est pas superposable à la première, car il faut accepter qu'il existe différents niveaux de territoires de santé plutôt qu'un ter-

## « Les questions de santé montrent qu'il n'y a pas « un » niveau pertinent d'administration mais plusieurs niveaux en fonction de la nature des problèmes posés.

ritoire unique et que l'échelon unique n'est pas la région.

Les politiques sociales sont tendues par des dépenses sociales particulièrement élevées. S'il y a un domaine où il est légitime d'être économe des deniers publics, c'est bien celui-là.

La notion de masse critique est importante, mais il est évident qu'elle dépend du problème, du sujet... On retrouve ici les niveaux de territoire et donc la subsidiarité. À chaque niveau de territoire sa masse critique en fonction des problèmes qu'elle traite et de la possibilité qu'il y a de

ce fait de les traiter à tel ou tel échelon. On peut par expérience des besoins et des capacités imaginer de faire correspondre à chaque échelon une puissance de 10 en forme d'indication mais d'indication seulement :

- » les territoires de la santé quotidienne :  $10^3$  ;
- » premier niveau de l'hospitalisation de proximité :  $10^4$  ;
- » niveau de recours :  $10^5$  ;
- » niveau de référence ou niveau régional :  $10^6$  ;
- » niveau interrégional :  $10^7$ .

Plus d'un siècle après sa formulation, le principe de subsidiarité finit par entrer dans les mœurs. La réforme Balladur devrait encore en améliorer le fonctionnement tout simplement en simplifiant le paysage administratif de la France.

On peut aussi se dire que l'atteinte d'un objectif au prix d'un minimum de moyens est une bonne chose quand il s'agit de dépenser l'argent commun et que l'efficacité doit toujours être recherchée. Mais on avouera que le sujet ne fait guère débat tant ne voit pas comment on pourrait dire qu'il faut être dépensier sans compter.

Trop d'inégalités finissent par ruiner le système. Il faut, pour répondre de manière socialement acceptable à ces questions, en passer par la définition de normes. Cela plaide en faveur de la reconnaissance de territoires de projet qui correspondent vraiment aux usages de l'espace de leurs habitants et qui constituent des réalités fonctionnelles. D'où le soin qu'il y a à apporter à la reconnaissance des contours territoriaux. Cela plaide aussi en faveur de la présence d'un maître des horloges, garant de l'équité, et on ne voit pas que l'État puisse se démettre de cette responsabilité que la nation lui a confiée. ●

## Aménagement du territoire et efficacité La réforme des collectivités territoriales et le comité Balladur



**Michel VERPEAUX**  
Professeur à l'université  
Panthéon-Sorbonne,  
Paris-1

Membre du Comité  
pour la réforme  
des collectivités locales

**À** la suite de l'annonce d'une réforme de l'administration locale par le président de la République le 25 septembre dernier, le Comité pour la réforme a été nommé sur le modèle

de celui de la révision de la constitution. Son objectif, outre la réforme de l'administration locale, était de réduire les échelons administratifs et faire des économies permettant de supprimer la taxe professionnelle.

Le comité a retrouvé le même président, Édouard Balladur, et le même rapporteur, Hugues Hourdin, conseiller d'État. La composition du comité a eu pour souci un équilibre politique (MM. Mauroy et Vallini, Perben et Longuet).

Les initiatives parallèles n'ont pas manqué au cours de cette période ; les groupes de l'Assemblée nationale (la majorité parlementaire) ont constitué un groupe de travail sur la réforme des collectivités locales, copiloté par MM. Perben et Courtois. La présence du premier dans le « comité Balladur » permettait d'assurer la liaison avec le comité. Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales au titre de l'article 24, al. 4, de la Constitution, a constitué une mission temporaire présidée par Claude Belot.

Le comité a procédé à de nombreuses auditions. Tous les partis politiques représentés dans les assemblées, nationales ou européenne, ont été entendus ainsi que les représentants des associations, du monde économique, des organisations professionnelles et syndicales et des experts de différentes origines. Ces auditions ont été diffusées sur le site du comité, par le biais des deux chaînes parlementaires. Ainsi étaient assurées une transparence et une publicité qui sont des exigences normales dans une démocratie.

Le comité a rendu son rapport le 5 mars 2009, un rapport très attendu par le monde local et les administrés de ces collectivités. À noter que n'y sont pas traitées les collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74.

## Les propositions contenues dans le rapport

À l'issue de ses travaux, le comité a arrêté vingt propositions dont seize adoptées à l'unanimité, d'autres partiellement. Par exemple, la proposition relative à la création des grandes métropoles a été divisée en sous-propositions dont la troisième relative aux compétences des métropoles a suscité des oppositions.

### Le nombre de collectivités territoriales

Alors que la question du nombre de niveaux de collectivités territoriales ne se pose pas réellement, celle du nombre de collectivités par niveau soulève des difficultés, principalement pour l'échelon communal. La France n'a pas su ni voulu réduire le nombre de ses communes, contrairement à d'autres pays. En outre, une redéfinition des limites régionales et départementales est envisagée.

### La création de onze métropoles

Il est prévu que la loi crée, avant 2014, un premier groupe de métropoles, déterminées sur une base démographique. Il s'agit de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg ainsi que de Rouen, Toulon et Rennes auxquels auraient ensuite vocation à se joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par cette loi.

Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier. Dans une première solution, les membres des communautés urbaines ou d'agglomérations dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de ville, selon les modalités prévues pour les autres élections simultanées recommandées par le comité.

Une seconde solution souhaite que les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération conservent la qualité de collectivités locales, ce qui implique la modification de la Constitution. Il est évident que la première branche de l'alternative rend plus lisible la carte administrative, tandis que la seconde, plus respectueuse de l'identité communale, conduit à la création d'un quatrième échelon d'administration.

« Le mode de taxation de l'activité économique à retenir doit être aussi neutre que possible en termes d'emploi et d'investissements, et il doit garantir aux collectivités locales une ressource stable, directement affectée. »

Le point de désaccord a porté sur la question des compétences départementales. Les « métropoles » recevraient en effet les compétences des départements, afin de répondre efficacement aux besoins des habitants en matière sociale.

### Relancer l'intercommunalité

Le souhait unanime du comité a été le rapprochement des communes en vue de doter le niveau intercommunal du statut de commune de plein exercice.

Presque toutes les communes françaises sont membres d'un groupement de communes, mais, dans certaines régions, la carte de l'intercommunalité demeure inachevée. Il convient que les communes rejoignent avant 2014 la forme de groupement correspondant à l'importance de leur population.

Les recommandations du comité ont pour but de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de préciser les conditions d'adhésion des communes au groupement.

La proposition n°9 doit permettre à la France de compter des communes fortes et en nombre raisonnable. Pour les « pays », le comité a souhaité que soit mis fin à leur création « tous azimuts ».

### La limitation du nombre des régions et des départements

Cette question a provoqué des réactions très vives dans la presse. Tout d'abord, le comité a souhaité la création d'une « quinzaine » de régions. Ensuite, il s'est

bien gardé de dresser une liste, se contentant de suggérer des exemples qui correspondent à des souhaits formulés de-ci, de-là, par des élus eux-mêmes. On pense notamment aux deux régions de Normandie. Le comité en a pris acte et a voulu favoriser ces évolutions. Le comité ne propose la suppression d'aucune région en particulier, mais préconise que le périmètre des régions donne lieu à une masse critique de l'ordre de 3 à 4 millions d'habitants. Cette création entraînerait une redéfinition des compétences et une modification des modes de scrutin des conseillers régionaux.

Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorties d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.

#### **La création d'un « Grand Paris »**

La question du Grand Paris a été sans doute la plus complexe. Paris et les trois départements de la « petite couronne » sont confrontés aux difficultés multiples : sur les plans politique, culturel et artistique, importances démographique, économique et sociale de la région Île-de-France, liens avec les autres régions et la construction des réseaux, notamment de transport...

En prenant en compte la volonté des élus de la région, il est proposé de créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier : le « Grand Paris ». Les communes comprises dans le périmètre du Grand Paris conserveraient leur qualité de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du Grand Paris seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire,

les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du Grand Paris.

## **Modifier le régime électoral de certaines structures locales**

La France se caractérise par le nombre élevé des membres des exécutifs locaux, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte, outre des dépenses de fonctionnement, une dilution des responsabilités. Aussi est-il proposé une réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs intercommunaux.

Le calendrier des réformes proposait que toutes les propositions du comité qui sont de nature institutionnelle et ont des conséquences sur la durée des mandats électifs ne pourraient prendre effet qu'à compter des élections municipales, départementales et régionales de 2014.

#### **L'élection simultanée pour tous les conseillers départementaux et régionaux**

Le comité a fait le choix d'associer les élections départementales et régionales. Cette proposition a suscité des oppositions et des réserves, par crainte de voir disparaître un échelon d'administration. Le comité a souhaité, dans sa majorité, organiser une seule élection, qui ne créerait pas des « conseillers territoriaux » comme on a pu le craindre, mais des conseillers départementaux et des conseillers régionaux. La solution retenue permet de désigner, par un même bulletin, deux catégories de conseillers, de manière que l'identité des territoires continue à être prise en compte aux échelons départemental et régional. Tel était le choix du comité en mars 2009.

Le comité a adopté la proposition visant à supprimer les cantons en tant qu'échelons électoraux.

#### **Faire élire les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale au suffrage universel direct**

Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il est prévu que les critères démographiques de représentation seront assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire.

#### **La Corse et les départements et régions d'outre-mer**

Sur ces régions et départements concernés, il n'y a pas eu de propositions réellement novatrices, les élus de ces collectivités ayant souhaité que les moyens existants d'évolution institutionnelle puissent être utilisés.

En effet, l'élection de l'assemblée de Corse reste distincte de celle des assemblées départementales ; des modifications à la loi existante permettraient la constitution d'une majorité au sein de cette assemblée.

Quant à l'outre-mer, le comité a maintenu les propositions qui semblaient recueillir l'assentiment des élus qui ont été entendus. Contrairement à la règle applicable en métropole, les départements d'outre-mer ont également le caractère de régions.

Le principe d'un rapprochement des départements et des régions a été inscrit dans le rapport.

## La gestion des collectivités territoriales

### Assurer une meilleure répartition des compétences

Vingt-cinq ans après les grandes lois de décentralisation, l'État n'a pas encore tiré les conséquences de celles-ci, en termes d'organisation de ses services déconcentrés car de nombreux doublons subsistent, qui compliquent les procédures de décision et en alourdissent le coût. Répartir au mieux les compétences est sans doute plus réaliste que la suppression autoritaire d'un niveau d'administration, comme cela a été parfois proposé, et craint, afin de rapprocher la France du standard européen des trois niveaux d'administration locale, d'encourager les évolutions.

Le comité propose que la loi prévienne l'obligation, pour une collectivité attributaire d'une compétence donnée, d'organiser, dans un délai déterminé, un appel à délégation de compétences, la décision de déléguer restant de son ressort mais tout refus de délégation devant être motivé. Cette possibilité prenait tout son sens dans des matières comme l'insertion sociale et professionnelle, la formation professionnelle, le développement économique ou encore les réseaux de communication électronique et audiovisuelle.

Il a été proposé par le comité de réserver la clause de compétence générale au profit de l'administration de proximité, qu'il soit composé de métropoles, de communes nouvelles issues des intercommunalités ou des communes telles qu'elles existent aujourd'hui. Cette clause n'existerait plus au profit des départements et des régions.

Le comité a en déduit que tant qu'une collectivité locale conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être assimilée à un établissement public, ainsi que des ressources propres suffisantes, il est possible que la clause de compétence générale ne lui soit plus dévolue sans que, pour autant, elle cesse d'être une collectivité locale.

### La maîtrise des dépenses locales

L'annonce du président de la République en faveur de la suppression de la taxe professionnelle a obligé le comité à trouver des solutions de remplacement et de répondre aux attentes des Français en matière de justice fiscale locale :

» le comité recommande que soit organisé un débat annuel, sur la base d'un constat objectif établi par une instance indépendante chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques ;

» le comité propose que la révision des bases d'imposition fasse partie de la réforme globale des collectivités locales, qu'elle s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier et que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables. Cette révision, d'une grande importance politique, est susceptible d'entraîner des transferts de charges entre contribuables locaux ;

» quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, de la capacité de lever l'impôt, d'où un système fiscal qui nuit à l'exercice de la démocratie locale. Aussi est-il proposé d'évi-

ter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer les taux d'imposition reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités locales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition.

Mais le comité n'a pas voulu prévoir qu'un seul impôt puisse être perçu par une seule catégorie de collectivités ni limiter à une seule catégorie de collectivités le droit d'imposer une seule catégorie de contribuables, les entreprises ou les ménages. L'objectif d'un pouvoir d'imposition à trois, puis à deux niveaux, est sans doute souhaitable à terme. Les propositions du comité préconisent qu'un niveau de collectivités locales ne puisse fixer librement que le taux d'une seule imposition ;

» la suppression de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelque 22 milliards d'euros pour les collectivités locales, ont conduit le comité à réaffirmer un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Le comité a jugé que les collectivités locales devaient bénéficier d'une compensation intégrale de la perte de recette. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national.

Le mode de taxation de l'activité économique à retenir doit être aussi neutre que possible en termes d'emploi et d'investissements et il doit garantir aux collectivités locales une ressource stable, directement affectée.

Le comité a considéré que la compensation en cause ne devait pas creuser le déficit du budget de l'État.

Ce résultat contrasté est peut-être la marque d'une certaine modération et de la prise en compte des contraintes qui ont pesé sur les travaux du comité « Balladur-II ». ●

À suivre...



LES ARCS, 9-10 MARS 2009

# Territoires et efficacité\*

Les Arcs sont la combinaison d'une continuité et d'un désir de prospective. Depuis plus de vingt ans, le Graph organise un séminaire résidentiel ouvert à tous ceux qui essaient, selon le mot du président Alain Halbout, de « tracer les portes du futur ». Dans un système complexe en pleine restructuration, où les réformes se succèdent à la vitesse du progrès médical, il est important que l'on puisse réfléchir sur le sens de l'évolution de nos organisations dans une dimension culturelle, stratégique et opérationnelle. Ce souci de prospective est complémentaire d'une continuité dans l'action de nos hospitaliers, héritiers d'une tradition qui les pousse à s'adapter, à évoluer, chacun apportant sa contribution, sa pierre diront certains. En faisant du thème de la transmission le sujet du son prochain séminaire, le Graph continue dans ce souhait de prospective et d'identité. Que restera-t-il de nos traces ? Dans les évolutions continues de nos hôpitaux, transmettons-nous toujours les valeurs qui fondent nos actions ? Que transmettre à nos jeunes générations ? À travers des exposés à la fois historiques, analytiques, le Graph vous invite au séminaire des Arcs les 8, 9 et 10 mars 2010.

**Jean-Paul SEGADE**

Directeur général, AP-HM, président du Graph

## 3<sup>e</sup> SÉANCE LES TERRITOIRES FACE AUX RÉFORMES

### **Nouvelle carte judiciaire et efficacité**

Dominique Mallassagne ..... p. 510

### **L'accompagnement des restructurations de défense**

Laurent Pellegrin ..... p. 513

### **Adaptation de la carte diocésaine**

Père Jean Quris ..... p. 514

\* Les deux premières séances ont été publiées dans le numéro 488. Sont présentées ici les interventions de la séance du mardi 10 mars. Les suivantes – « Territoire et efficacité économique », « Territoire et monde hospitalier » – seront publiées dans les prochains numéros. Les photos des intervenants sont d'Olivier Madard et Krystyna Astier.

**MOTS CLÉS**

Territoire	Carte judiciaire
Territorialisation	Armée
Territoire de santé	Religion
Collectivité territoriale	Catholicisme
Efficacité	Carte diocésaine
Réforme	Ruralité
Justice	Graph
	Les Arcs
	2009

**3<sup>E</sup> SÉANCE**

# Les territoires face aux réformes

## Nouvelle carte judiciaire et efficacité

**P**our apprécier pleinement l'influence de la carte judiciaire sur l'efficacité de la justice, il convient de garder présent à l'esprit qu'en principe, dans notre pays, la fonction juridictionnelle est fragmentée en une multitude d'organes non polyvalents, exerçant dans un domaine délimité qui leur est propre, ce qu'on appelle leur compétence. Pour déterminer la compétence d'une juridiction, on doit s'attacher à deux paramètres : le type de juridiction pouvant connaître de l'affaire à raison de la matière traitée (compétence matérielle) et le lieu où l'affaire sera jugée (compétence territoriale). Ces deux paramètres influent de façon très importante sur la conduite des procédures et les règles qui leur sont applicables. D'une part, une juridiction ne peut juger que des litiges relevant matériellement, mais aussi territorialement de son pouvoir de juger ; d'autre part, l'existence de multiples juridictions inégalement réparties sur le territoire national si elle ne contribue pas à la lisibilité de l'institution – dont les rouages apparaissent généralement complexes aux citoyens – est de nature à leur en faciliter l'accès, par la proximité qu'elle assure au quotidien. L'appréciation de l'efficacité de la carte judiciaire qui délimite la compétence territoriale de l'ensemble des juridictions est sous-tendue par ces questions qui n'épuisent pas d'autres considérations liées à l'aménagement et à l'attractivité d'un territoire au sein duquel cette fonction éminemment régalienne affirme sa présence.

**Dominique MALLASSAGNE**  
Magistrat

### Entre immobilisme et volontarisme

Depuis que ses grandes lignes ont été posées à l'époque révolutionnaire et sous le Consulat, la carte judiciaire n'a connu de refonte significative qu'en 1958, sous l'impulsion de Michel Debré. Opérée par voie d'ordonnance, sans la consultation du Parlement, cette réforme considérable procède d'une dynamique de restauration de l'État et de professionnalisation de la magistrature justifiée par les troubles qui ont conduit la France à se doter d'un nouveau régime. Sur le terrain, deux mille juridictions sont supprimées et une nouvelle répartition des tribunaux est mise en place. Après cette date, la carte judiciaire n'évolue que très ponctuellement. C'est ainsi, à titre d'exemple, que la création de nouveaux territoires départementaux en région parisienne s'accompagne de la création, en 1967, des tribunaux de grande instance de Bobigny, Créteil et Nanterre. Au fil du temps et des évolutions de la société, la carte judiciaire française apparaît de plus en plus obsolète. Chacun s'ac-





corde à considérer que la répartition des tribunaux sur le territoire national n'a souvent plus ou peu de liens avec la réalité démographique, sociale ou économique de ce territoire. À ces déséquilibres s'ajoute un facteur de complexité tenant au fait que la carte judiciaire ne reflète pas l'organisation administrative de la France. Par exemple, les ressorts des cours d'appel ne correspondent pas aux territoires des régions. À partir de la fin des années 1960, rapports et commission vont se succéder sans pour autant aboutir à une réforme d'envergure. L'évidence d'un constat sans cesse renouvelé ne pèse guère face à l'immobilisme des auxiliaires de justice et des élus locaux peu enclins à voir bousculer des structures empreintes d'une forte charge symbolique.

Faute de pouvoir mener à bien une réforme d'ampleur, les pouvoirs publics s'attachent à spécialiser des juridictions dans certains contentieux ou à créer des pôles spécifiques de compétence, spécialement en matière pénale; il s'agit des pôles antiterroriste, financier ou de l'instruction qui se traduisent par une concentration de moyens permettant une spécialisation accrue des magistrats, sans pour autant entraîner explicitement une modification de la carte judiciaire. On joue là, sur le premier paramètre distingué en introduction, en considérant que la matière à traiter appelle une approche spécifique justifiant de faire abstraction de son ancrage territorial. Le lien de proximité s'efface devant la compétence que nourrissent la spécialisation et une indépendance renforcée par l'éloignement.

La nécessaire augmentation des moyens attribués à la justice va intensifier les interrogations suscitées par la permanence d'une carte judiciaire qui, à l'évidence, ne permet pas une allocation optimisée de la ressource et se traduit par une hétérogénéité dans la qualité de traitement des litiges, notamment en termes de durée. Il faut cependant attendre la dernière campagne présidentielle pour que la réforme de la carte judiciaire accède au rang de priorité politique. Dans son programme, Nicolas Sarkozy se prononce en faveur d'un principe simple, celui d'une carte judiciaire calquée sur l'organisation administrative: « *Une cour d'appel par région, un tribunal de grande instance par département, moins de tribunaux d'instance mais des tribunaux plus importants.* » Une vision globale fondée sur la spécialisation des juridictions doit guider cette refonte.

Toutefois, l'idée *a priori* séduisante d'une identification entre carte judiciaire et carte administrative apparaît finalement peu opportune en termes d'aménagement du territoire et de gestion du parc immobilier existant. La réforme menée par la Chancellerie dès la fin juin 2007 s'axe sur les juridictions de première instance *via* deux échelons de consultation: l'un sur le plan national, l'autre dans chaque cour d'appel. Des déplacements en régions complètent le dispositif consultatif. L'activité de la juridiction et sa dotation en personnel sont des facteurs clés dans l'élaboration de décisions dont la nécessité avait été soulignée par de multiples rapports. Des ajustements prennent en compte les spécificités locales et atténuent les effets par trop rigoureux auxquels aurait conduit une stricte application des critères retenus. C'est ainsi, à titre d'exemple, que la vitalité de la croissance démographique en Seine-et-Marne, a justifié le maintien du tribunal de grande instance de Fontainebleau en dépit de sa grande proximité avec celui de Melun. Il n'en demeure pas moins que barreaux et élus locaux se sont mobilisés afin de « sauver des juridictions »

## « La réforme de la carte judiciaire se concentre exclusivement sur le paramètre de la localisation géographique des juridictions de première instance, sans intervenir sur celui de la répartition des contentieux. »

enjeux économiques réels pour les uns, plus symboliques pour les autres, mais dont l'importance ne peut être méconnue dans un contexte de réorganisation générale des services publics. La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'étend sur les années 2007 à 2010; elle a pu être réalisée par voie de décrets qui ont donné lieu à des recours devant le Conseil d'État.

### Les conditions d'une efficacité accrue

En dépit des critiques qu'elle a suscitées, la réforme de la carte judiciaire est accomplie. Au regard de l'efficacité, elle se traduit par une concentration des juridictions désormais plus aptes à atteindre une taille critique souhaitable en matière de gestion des ressources humaines et de recours aux nouvelles technologies. On peut mentionner à ce propos, la gestion dématérialisée des procédures ou encore les installations de visioconférences qui permettent entre autres, de limiter les extractions de détenus dont les coûts de déplacements et de personnels sont sans commune mesure avec le temps d'audience qui leur fait suite. À l'échelon local, le passage de 1 190 juridictions en 2008 à 862 en 2010 est cependant susceptible d'entraîner des conséquences immatérielles tenant à la relation que le territoire entretient avec la norme. D'aucuns ont ainsi fait valoir que la suppression des juridictions était un signal négatif adressé à la délinquance. De façon plus convaincante, l'abandon par la justice d'implantations d'autant plus symboliques, qu'elles sont très identifiables, peut être considéré par les citoyens, comme le signe avant-coureur de la réorganisation d'autres services publics dont l'impact direct peut être encore plus important

**NOTE**

(1) « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », rapport de la commission sur la répartition des contentieux remis au garde des Sceaux le 30 juin 2008.

pour la population. Le paramètre géographique qui conditionne dans une certaine mesure, l'accès à la justice prend ici toute sa dimension. L'éloignement du tribunal peut avoir des effets dissuasifs par suppression de l'offre locale, seuls les plus aisés étant en mesure d'effectuer les déplacements qu'implique une procédure. Ces conséquences sont particulièrement mises en avant pour ce qui concerne les « petits litiges » pour lesquels la comparution personnelle est souhaitée voire obligatoire (telle la conciliation en matière prud'homale). La nécessité d'une proximité, d'un contact personnel est en outre particulièrement forte pour les populations défavorisées ou âgées. Pour ces catégories, le risque est grand de voir chuter le nombre des solutions d'accord que favorise la comparution des parties devant un magistrat. Afin de conserver le lien de proximité entre l'institution judiciaire et le justiciable, le garde des Sceaux a annoncé la création de nouvelles maisons de justice et du droit dans les régions concernées par la

suppression de juridictions. Institutionnalisées par la loi du 18 décembre 1998 et au nombre de 122 actuellement, ces structures participent en amont à la prévention de la délinquance et aux politiques d'aide aux victimes et contribuent en aval au traitement non juridictionnel des affaires. Implantées dans des zones urbaines sensibles, elles sont cofinancées par les collectivités locales et le ministère de la Justice. Une autre possibilité prometteuse est présentée par la généralisation des guichets uniques de greffe. Ces structures offrent un accueil et une orientation aux justiciables et transmettent leurs demandes au service compétent de la juridiction. La généralisation des nouvelles technologies devrait contribuer à faciliter leur montée en charge, voire leur implantation au sein de maisons de services publics conçues comme le relais local, le contact avec la population, de services publics recentrés sur leur activité de « production ».

En interne, la réforme de la carte judiciaire pose d'autres défis qui tiennent aux effets d'une inéluctable concentration immobilière et à ses répercussions sur les personnels et les auxiliaires de Justice. Dans un premier temps, la concentration des juridictions résultant de la réforme va entraîner des investissements immobiliers. En effet, les juridictions qui voient leur territoire accru ne disposent que rarement d'espaces disponibles pour accueillir les personnels et les services qui leur seront rattachés. Le chiffrage de ces investissements a fait l'objet d'évaluations successives de la Chancellerie qui se situent entre 85 et 133 millions d'euros par an pendant six ans.

L'accompagnement social du personnel judiciaire concerné par la réforme soit, 1 844 magistrats et fonctionnaires a dès l'origine, été l'une des priorités de la Chancellerie. Des mesures, de nature indemnitaire, de soutien social et des dispositions statutaires ont été prévues et représentent un financement total de 30 millions d'euros.

L'indemnisation des auxiliaires de justice constitue l'autre volet financier de la réforme. On évalue que la suppression de 23 tribunaux de grande instance à un impact direct sur 1030 personnes au total, dont 504 avocats. La perte d'une partie de leur clientèle et l'augmentation des frais de déplacement nécessitent un accompagnement social, chiffré par la chancellerie à 20 millions d'euros au total. En novembre 2008, une première enveloppe de 5 millions d'euros a été prévue pour les avocats.

**Conclusion**

Indépendamment de ces conséquences, tribut d'un demi-siècle d'immobilisme, force est de constater que par rapport à ses ambitions initiales, la réforme de la carte judiciaire se concentre exclusivement sur le paramètre de la localisation géographique des juridictions de première instance, sans intervenir sur celui de la répartition des contentieux. Une réflexion en ce sens a cependant été engagée dans le cadre des travaux de la commission présidée par le recteur Guinchard, dont le rapport<sup>(1)</sup> propose de mieux articuler les contentieux de première instance en supprimant la juridiction de proximité. Les tribunaux de grande instance seraient recentrés autour de trois pôles (familial, pénal et affaires civiles complexes). La mise en œuvre progressive des propositions issues du rapport Guinchard devrait renforcer l'effectivité de la réforme de la carte judiciaire en mettant en place une justice plus efficiente au service des justiciables. ●



Progiciel collaboratif de pilotage pour la performance des établissements sanitaires et médico-sociaux.

dyneva met à disposition des professionnels un environnement de travail unique pour le suivi des activités et des projets, et pour la prise de décisions documentées.

dyneva répond nativement aux exigences de la certification v2010, et aux obligations de communication et partage d'informations, sans changer les pratiques ni impacter les systèmes d'information existants.



**> assistance à la gestion de projet**  
 créer, suivre et piloter des projets structurants  
 gérer les plannings et les alertes  
 assurer une validation documentée des étapes



**> tableaux de bords décisionnels**  
 créer, suivre et partager des indicateurs de performance, et des tableaux de bord  
 faciliter le suivi des activités au quotidien  
 fournir des rapports documentés, suivant des formats originaux ou imposés par les tutelles



**> gestion électronique de documents**  
 rédiger et soumettre des documents  
 éditer et diffuser aux utilisateurs  
 commenter et suivre les modifications

# Les territoires face aux réformes

## L'accompagnement des restructurations de défense



**LAURENT PELLEGRIN**  
Délégué aux restructurations auprès du secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense

**L'**accompagnement de la réforme du stationnement des armées s'articule autour de trois axes intimement liés : le social, le foncier et l'économique. Il a pour but d'atténuer au maximum les conséquences des restructurations, tant en interne qu'en externe, et de donner de nouvelles perspectives aux territoires, notamment les plus touchés ou ceux souffrant de handicaps structurels les plus lourds.

### L'axe social

Dans une armée professionnalisée, l'accompagnement social de la responsabilité propre aux armées et aux services du ministère de la Défense constitue la clé de voûte de la réussite de la réforme des armées.

Conscient de l'enjeu et en complément des mesures adoptées par la fonction publique le 17 avril 2008, le ministère s'est doté en janvier 2009 d'un programme d'accompagnement social des personnels civils dénommé « Plan d'accompagnement des réorganisations » (PAR) comprenant des mesures d'incitation à la formation et à la mobilité (départs volontaires, mobilités indemnisées) et un ensemble de moyens pour assurer le reclassement des personnels civils. Ce programme repose sur des principes clairs : l'obligation de reclasser l'ensemble des personnels concernés, une priorité d'affectation sur les emplois disponibles au sein du ministère de la Défense, la possibilité de départs volontaires indemnisés pour les ouvriers de l'État, la priorité accordée aux actions de formation ou de reconversion des agents, une mobilité géographique encouragée par une indemnité spécifique. En outre, un dialogue social permanent est entretenu au sein d'instances de concertation mises en place aux niveaux local, régional et central.

Pour les militaires, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre pour inciter ou accompagner le départ vers le secteur privé. Par ailleurs, des dispositifs prévus pour accompagner les départs vers les trois fonctions publiques viennent d'être sensiblement améliorés avec la nouvelle loi sur les emplois réservés publiée au *Journal officiel* du 27 mai 2008.

Des mesures sociales viennent par ailleurs compléter cette « boîte à outils » :

- » prêts et aides accordés avec des critères de revenus plus souples notamment en cas de perte d'emploi ;
- » soutien spécifique pour le relogement dans les grandes agglomérations ;
- » prise en charge effective de la recherche d'emploi des conjoints en lien avec le soutien des directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- » aide à la création ou la reprise d'entreprise.

### L'axe foncier

La libération d'emprises par la Défense doit pouvoir offrir de nouvelles opportunités foncières pour les collectivités.

La Direction de la mémoire du patrimoine et des archives (DMPA) doit diffuser au cours du premier semestre 2009 la liste des sites aliénables pour offrir le maximum de lisibilité aux acteurs locaux et faciliter ainsi les démarches de reconversion des emprises dans les agglomérations ou départements. Forte d'une expérience acquise depuis plus de vingt ans, la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) accompagne les collectivités territoriales dans la reconversion des sites. Son action est relayée au plan local par une équipe de négociateurs bien identifiés géographiquement, qui procèdent aux négociations préalables à la vente du patrimoine cédé par les armées et engagent les études nécessaires à l'évolution des sites. La MRAI a d'ailleurs publié en 2006 un guide des bonnes pratiques qui propose aux collectivités des exemples de reconversion susceptibles de les éclairer sur les points de vigilance à prendre en compte et les facteurs clés de succès.

La volonté de permettre aux territoires les plus impactés par les restructurations

# Les territoires face aux réformes Adaptation de la carte diocésaine

de défense, un transfert à l'euro symbolique avec une clause finale de partage des bénéficiaires, est une mesure compensatoire inédite, qui s'ajoute aux mesures d'accompagnement mises en place et qui devrait faciliter les démarches de redynamisation des territoires. Nous mettons enfin une dernière main aux dispositifs liés à la dépollution des sites militaires, qui constitue le principal risque d'échec ou de retard dans la conduite des restructurations au plan local.

## L'axe économique

La logique qui prévaut ici est un accompagnement national et régional des projets qui seront portés par les territoires eux-mêmes autour du préfet, des élus et des acteurs économiques et sociaux concernés.

Au niveau central, la délégation aux restructurations (DAR), travaille à ce titre en parfaite osmose avec la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), portail interministériel, partageant tant son savoir-faire que ses moyens (un réseau de douze délégués, le Fred) au profit des territoires impactés par des restructurations les plus lourdes.

Dans un souci d'efficacité et de pragmatisme, la DAR et la Diact favorisent la mise en place de comités territoriaux réunissant autour du préfet tous les acteurs locaux concernés : élus, collectivités locales, consulaires, agences de développement, monde économique, services départementaux et régionaux de l'État, etc. Un marché a été notifié pour permettre la mise en place de diagnostics territoriaux par des cabinets de conversion spécialisés dès l'installation des comités territoriaux. Cette étude complète celle sur la reconversion des emprises financée par la MRAI sur les sites dont une valorisation financière est attendue. C'est ensuite au territoire de construire son programme d'actions autour d'un projet territorial fédérateur porteur d'avenir. ●

**Père Jean JURIS**  
 Secrétaire  
 général adjoint  
 de la Conférence  
 des évêques de France



**O**n peut comprendre l'expression « adaptation de la carte diocésaine » de deux manières. D'abord comme l'adaptation de la carte des diocèses « de » France, évoquant alors la réforme récente des provinces ecclésiastiques françaises en 2002 ; d'autre part comme l'adaptation de la carte des diocèses « en » France qui fait référence au grand réaménagement territorial vécu par la plupart des diocèses français depuis le milieu des années 1990 et qui a vu le nombre de paroisses françaises diminuer de plus de moitié.

## Les diocèses « de » France

La géographie actuelle des diocèses remonte au découpage de la France en départements. En général, un diocèse correspond à un département ; quelques diocèses sont composés de deux départements (Poitiers, Limoges, Bourges, Strasbourg...) ; plus rarement, un département est réparti en plusieurs diocèses (le Nord, la Marne...). En 1968, quatre nouveaux diocèses ont été créés en Île-de-France avec les nouveaux départements.

En 1945 avait été mise en place une instance pour permettre une concertation entre évêques français : l'Assemblée des cardinaux et archevêques. Mais c'est le concile Vatican II (1962-1965), avec sa réflexion sur la collégialité, qui a conduit à l'élargissement de cette concertation partout dans le monde et à la création des synodes, qui se tiennent régulièrement à Rome, et des conférences épiscopales, instances regroupant les évêques de toute une région (souvent à la dimension d'un pays). Ainsi est née en 1966 la Conférence des évêques de France dont l'instance première est l'assemblée plénière qui se réunit habituellement à Lourdes. En même temps que la création de cette Conférence et pour faciliter des collaborations plus locales, ont été créées les régions apostoliques. Celles-ci regroupaient les évêques d'une grande région et permettaient des collaborations entre les différents services diocésains. Il y eut ainsi dix régions apostoliques. Les évêques élaient régulièrement l'un d'entre eux comme président de leur région apostolique.

Dans un souci d'allègement de leurs structures, et d'une

meilleure « efficience », les évêques ont entamé une réforme dès 2002. Celle-ci a commencé par un redécoupage des régions. Cela répondait d'une part à une demande du Saint-Siège de remettre en valeur le rôle des archevêques, d'autre part au souhait des évêques français d'avoir des régions moins étendues. Le découpage est donc passé de dix régions apostoliques à quinze provinces. Chaque province correspond à une ou deux régions administratives.

Un autre passage significatif a été celui d'un président de région élu par ses pairs à un archevêque nommé par Rome (comme tous les évêques). Mais il est vrai qu'en dehors d'un rôle d'animation du travail commun, les pouvoirs de l'archevêque sont très limités.

Une deuxième étape de la réforme de la Conférence des évêques a été, en 2005, l'allègement des structures nationales (services nationaux, commissions, conseils, etc.), pour favoriser un travail entre évêques au niveau des provinces et des concertations plus locales.

Ces réformes laissent apparaître que la réalité première de l'Église est bien le diocèse. Il y a donc une réticence à tout ce qui pourrait relativiser la responsabilité de chaque évêque. Une fois sauve la communion avec le pape et les autres évêques, tout évêque demeure libre de conduire son diocèse comme il l'entend. Ni la Conférence des évêques ni l'archevêque n'ont de pouvoir de contrainte sur la vie des diocèses.

## Les diocèses « en » France

C'est principalement vers le milieu des années 1990 qu'un vaste mouvement de réorganisation des paroisses s'est opéré en France. Ce ne fut pas un plan décidé à Paris ou à Lourdes, mais la conséquence de situations semblables vécues par les différents diocèses. D'ailleurs, dans les méthodes utilisées ou les solutions mises en place les diocèses ont eu des pratiques assez diverses, marquant bien ainsi leur pleine autonomie. La réalité numérique est claire : nous sommes passés de 38 253 paroisses en 1975 (à peu près équivalent au nombre des communes françaises) à 15 208 en 2007. Si, en 1975, plus de la moitié de ces paroisses (20 410) n'avaient pas de curé résident, la proportion est toujours la même, puisque 8 855 paroisses n'ont pas de curé résident en 2007.

### Les raisons d'une réforme

Si la réalité est peut-être moins noble que les propos avancés, les diocèses qui ont entrepris cette « réforme administrative » ont souligné que le premier but n'était pas d'abord organisationnel mais « missionnaire » ou « pastoral », pour permettre à l'Église de mieux vivre sa mission dans les réalités actuelles.

Mais il faut bien le reconnaître, les raisons sociologiques et démographiques n'ont pas été absentes de ces projets. Des raisons qui touchent d'abord à la réalité des territoires ruraux. La géographie paroissiale était largement calquée sur la géographie rurale et l'« ancienne » paroisse se confondait souvent avec la communauté villageoise. La diminution de la population rurale, la modification des modes de vie ne pouvaient pas ne pas avoir de conséquences sur la manière de l'Église d'être présente territorialement.



Source : <http://www.eglise.catholique.fr/>

**CARTE 2**  
**Quinze nouvelles provinces**



Source : <http://www.eglise.catholique.fr/>

Même si de nombreux diocèses se sont défendus de redessiner la carte de leurs paroisses en fonction du nombre de prêtres, la réalité démographique des prêtres et futurs prêtres a forcément joué un rôle important. En 1970, la France comptait 37 755 prêtres diocésains, il y en a 15 341 en 2007 dont la moitié a plus de

## « **Quels que soient les choix faits dans les diocèses, la plus grande révolution n'a sans doute pas été la redéfinition territoriale, mais la nouvelle prise en charge des paroisses avec les équipes d'animation paroissiale où se retrouvent prêtres et laïcs.** »

75 ans. Et entre 1966 et 2007, le nombre des futurs prêtres (séminaristes) a été divisé par six (4536 à 756).

### **Les principes mis en œuvre**

La paroisse se définit comme l'instance d'Église par laquelle tous les moyens spirituels sont mis à la disposition de tous : tout pour tous, pourrait-on résumer (catéchèse et formation, sacrements, visites aux malades, solidarité, témoignage de la foi...). La définition de la paroisse impose donc deux termes : proximité et visibilité, d'où les questions quand le « siège social » de la paroisse s'éloigne du lieu de vie qu'est le village ou qu'il est plus difficilement repérable dans certains quartiers urbains.

Cela a conduit, pour la définition des nouvelles paroisses, à tenir compte des réalités humaines et sociales existantes : présence d'un collège ou d'un lycée, voies de circulation habituelles et lieux de rencontre, travail intercommunal existant, communautés de communes...

Un autre grand principe a été celui de faire une paroisse à dimension humaine, mais aussi avec la capacité à assurer tous les services indispensables (préparation des sacrements, liturgie, catéchèse, services caritatifs, formation des adultes...) et en particulier la capacité à trouver des personnes pour animer et conduire la communauté chrétienne.

### **Méthodes utilisées**

La réorganisation des paroisses n'a pas été un plan concerté au niveau national, ni même provincial : chaque diocèse est autonome et a pu procéder de manière très variée. On peut noter cependant

que cela a pratiquement toujours été l'occasion d'une large concertation, au minimum à l'échelon des conseils dont s'entoure chaque évêque (conseil des prêtres, conseil diocésain de pastoral où sont représentées toutes les réalités ecclésiales du diocèse...). Le plus souvent, cette réforme a été réfléchie dans le cadre de consultations diocésaines encore plus larges, par exemple dans des « synodes diocésains ». Ce fut l'occasion de mûrissement des projets et de préparation des mentalités aux bouleversements inévitables. L'acceptation large de ces changements, même s'il y a pu avoir ici ou là des résistances, est certainement due à cet effort de concertation préalable.

Les décisions ne furent pas partout équivalentes. En 2004, sur 70 diocèses qui avaient terminé leur réaménagement paroissial, 51 seulement avaient pris l'option de supprimer des paroisses pour en créer de nouvelles. Les autres diocèses, sans toucher au statut canonique des paroisses, avaient la plupart du temps créé des ensembles paroissiaux, avec un fonctionnement voisin des paroisses nouvelles des autres diocèses.

Sans qu'il y ait de règle dans les diocèses, on constate que les nouvelles paroisses (au moins dans le rural) correspondent à des espaces entre 7 et 12 000 habitants. Mais la diversité de population rend impossible de donner une moyenne et cela correspond à un nombre très variable de « clochers » suivant la densité de la population.

### **Évaluation**

Quels que soient les choix faits dans les diocèses, la plus grande révolution n'a sans doute pas été la redéfinition territoriale, mais la nouvelle prise en charge des paroisses avec les équipes d'animation paroissiale où se retrouvent prêtres et laïcs. Une réelle évolution des mentalités est en train de s'opérer en ce sens, évolution qui ne minimise pas la place des prêtres, au contraire, mais qui l'articule mieux avec celle des autres chrétiens.

Cela met en relief un besoin de formation de tous ces acteurs, formation des laïcs aux nouvelles responsabilités qu'ils assument, mais aussi des prêtres et des laïcs à une meilleure collaboration. La question de l'articulation entre les bénévoles et les personnes employées à plein temps ou à temps partiel par les diocèses ou les paroisses se fait jour.

Dans la mise en place des « nouvelles paroisses », on a pu voir combien tout changement a une dimension symbolique qui ne peut être négligée. On pense à la symbolique du clocher : certains ne vont pas hésiter à faire 15 km pour aller au supermarché, mais ils vont protester si la messe n'a pas lieu régulièrement dans leur église. Toucher à cette symbolique touche forcément à la manière dont les personnes vont s'identifier comme chrétiens.

Enfin, ces réformes ont rarement su croiser d'autres réalités ecclésiales, moins liées au territoire, mais qui n'en sont pas moins des lieux de visibilité ou de présence de l'Église : monastères ou abbayes, lieux de pèlerinage, nombreux mouvements ou associations permettant une présence dans des réseaux très divers... C'est sans doute un des défis des années à venir de faire se croiser ces différentes réalités. ●

**À suivre...**



LES ARCS, 9-10 MARS 2009

# Territoires et efficience\*

Les Arcs sont la combinaison d'une continuité et d'un désir de prospective. Depuis plus de vingt ans, le Graph organise un séminaire résidentiel ouvert à tous ceux qui essaient, selon le mot du président Alain Halbout, de « tracer les portes du futur ». Dans un système complexe en pleine restructuration, où les réformes se succèdent à la vitesse du progrès médical, il est important que l'on puisse réfléchir sur le sens de l'évolution de nos organisations dans une dimension culturelle, stratégique et opérationnelle. Ce souci de prospective est complémentaire d'une continuité dans l'action de nos hospitaliers, héritiers d'une tradition qui les pousse à s'adapter, à évoluer, chacun apportant sa contribution, sa pierre diront certains. En faisant du thème de la transmission le sujet du son prochain séminaire, le Graph continue dans ce souhait de prospective et d'identité. Que restera-t-il de nos traces ? Dans les évolutions continues de nos hôpitaux, transmettons-nous toujours les valeurs qui fondent nos actions ? Que transmettre à nos jeunes générations ? À travers des exposés à la fois historiques, analytiques, le Graph vous invite au séminaire des Arcs les 8, 9 et 10 mars 2010.

**Jean-Paul SEGADE**

Directeur général, AP-HM, président du Graph

## 4<sup>E</sup> SÉANCE TERRITOIRE ET EFFICIENCE ÉCONOMIQUE

### **Territoire et efficience de l'organisation. Le cas de France Télécom**

Thierry Zylberberg ..... p. 570

### **La révolution dans l'efficience**

Ludovic Grangeon ..... p. 573

### **L'Aubrac : le renouveau économique d'un patrimoine identitaire**

André Valadier ..... p. 575

\* Les trois premières séances ont été publiées dans les numéros 488 et 489. La dernière – « Territoire et monde hospitalier » – sera publiée dans le prochain numéro.

Les photos des intervenants sont d'Olivier Madard et Krystyna Astier.

**MOTS CLÉS**

Territoire  
 Territorialisation  
 Efficience  
 Définition  
 Ruralité  
 Aubrac  
 Patrimoine  
 France Télécom  
 Collectivité territoriale  
 Réforme  
 Graph  
 Congrès  
 Les Arcs  
 2009



**4<sup>E</sup> SÉANCE**

# Territoire et efficacité économique

## Territoire et efficacité de l'organisation. Le cas de France Télécom



**Thierry ZYLBERBERG**  
 Directeur des partenariats stratégiques à la direction générale, France Telecom-Health Care

**F**rance Télécom a subi de grandes transformations pour devenir une entreprise. Les réflexions étaient basées autour de la question : « Comment être plus efficace ou efficace ? » Les ressources utilisées étaient coûteuses et chacun devrait les utiliser le mieux possible. Comment au fur et à mesure France Télécom s'est-elle transformée ?

### Un peu d'histoire...

Dans les années 1970, la Direction générale des télécommunications (DGT) du ministère des PTT s'est engagée dans un immense plan de rattrapage téléphonique. Ce plan Delta LP (pour ligne principale) avait un objectif quantitatif. Pour plus d'efficacité, les directions opérationnelles (DO) ont été créées au niveau des départements.

Nous avons obtenu du gouvernement l'accord d'un autofinancement. Nous nous sommes endettés sur le marché international et avons créé une Caisse nationale des télécommunications garantie par l'État. Les emprunts émis par cette caisse finançaient le rattrapage téléphonique, sans aucun coût pour les contribuables français puisque l'emprunt était remboursé par l'organisation.

Une direction régionale (DR) chapeautait ces directions opérationnelles, sans autre rôle que celui de consolider les données qui venaient de ces directions opérationnelles et de vérifier les critères opérationnels.

Les DO étaient composées de trois structures : le centre de construction des lignes, un autre chargé de gérer les commutateurs et enfin l'équivalent de l'interface commerciale, parent pauvre à l'époque.

Pour réaliser Delta LP, des recrutements massifs ont été effectués, de



fonctionnaires mais aussi des contractuels au Centre de recherche où la mission était en fait de créer l'industrie française des télécommunications (devenu plus tard Alcatel et autres entreprises à la pointe).

L'outil de gestion du dirigeant local était le couple objectifs/moyens, véritable efficience. Deux fois par an, le dirigeant local venait à Paris négocier son budget. En fonction de ses résultats, s'il prouvait qu'il en était capable, il repartait doté d'un budget supérieur.

Dans les années 1990, les choses se sont accélérées : arrivée de la concurrence suivie de la technologie numérique. Face à cette pression, le gouvernement Balladur entame une première brèche en autorisant un certain nombre d'entreprises à fournir des services de télécommunication.

Nous sommes devenus un établissement public autonome (EPA) doté d'une liberté de gestion avec le PRD, équivalent d'un budget prévisionnel de recettes et de dépenses. La notion d'efficacité ou d'efficience (faire autre chose que de la construction de lignes avec les ressources et qui rapporte de l'argent) est devenue plus importante.

En 1995, nous sommes devenus une société anonyme avec une gestion classique, même si l'État, majoritaire, s'est désengagé progressivement.

L'étape suivante a été de supprimer les directions opérationnelles et de mettre en place une organisation autour d'un bassin d'emploi ou d'une zone économique, en prenant en compte les données économiques.

Ces zones opérationnelles ont été supprimées et regroupées en directions régionales (DR). L'accent était mis sur un équilibre des tailles critiques pour obtenir des entités comparables.

La notion de taille critique était une façon de guider l'évolution. Le directeur régional était responsable local de toutes les activités mais aussi d'agences commerciales, de la production de lignes, de la qualité du service téléphonique... et il devait surtout gérer le bassin d'emploi.

Les directions territoriales ont des objectifs de gestion : comparer le chiffre d'affaires et le nombre de personnes et s'assurer que les ressources utilisées sont à peu près égales. L'échelon de gestion est réellement le pays.

À partir de 1995, le plus grand défi a été de faire passer des gens du technique vers le commercial, non pas dans un souci de rentabilité mais dans un souci de passer du *back office* au *front office*. Des dizaines de milliers de personnes du technique ont pu être déplacées grâce à une qualité extraordinaire du service (dérangement d'une ligne téléphonique une fois tous les treize ans !). La croissance de l'entreprise étant terminée, tous ces personnels n'avaient plus d'utilité. Il fallait donc les reconvertir. C'était un mouvement social très complexe qui nécessitait énormément de formations.

La situation s'est compliquée avec l'arrivée du téléphone mobile. L'entreprise a lancé des entreprises comme Itinériss (devenu Orange) qui avait ses propres implantations techniques, ses propres boutiques. Nous avons développé Wanadoo, le fournisseur du service Internet, avec sa propre logique.

La même entreprise était donc formée de trois réseaux parallèles qui fournissaient des services de télécommunications. Le mouvement de concentration s'imposait et nous avons racheté les minoritaires de nos filiales pour les faire fonctionner sous une seule bannière et fusionner le fixe et l'Internet dans ce que l'on peut appeler « télécoms modernes ».

Grâce à cet énorme effort de réintégration, le télécom, c'est onze directions territoriales (DT) issues de la fusion des DR : Nord/Pas-de-Calais, Normandie-Centre, Ouest (Bretagne, Aquitaine et Pays basque), Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace-Lorraine, Champagne-Ardenne, outre-mer...). Cette découpe n'est liée ni aux régions administratives ni aux départements mais à notre histoire.

À cette période, nous sommes devenus une entreprise internationale : l'opérateur fixe ou mobile qui sert les entreprises dans pratiquement tous les pays et territoires du monde et des laboratoires de recherche partout dans le monde (France, États-Unis, Japon).

Dans ces activités, la France représente 40% de notre chiffre d'affaires et 50% de l'ensemble du personnel de France Télécom. La langue de travail est l'anglais.

La prédominance du *front office* (service après-vente [SAV] et service aux utilisateurs [SAU]) a été le moteur de

cette transformation. Avec la complexité de la technologie, nous avons mis en place Hotline, l'assistance téléphonique aux utilisateurs regroupée sur des plateaux. L'autre point important est la montée du *selfcare* : un client peut gérer, sans assistance, ses lignes et ses services en allant sur un portail grâce à un accès informatique. Notre leitmotiv est l'adaptation permanente, faire évoluer la structure et son organisation à tout moment.

Nous sommes soucieux du fait que, dans deux ans, de nombreux employés vont partir à la retraite. Une organisation s'impose donc. Les managers et les directeurs territoriaux doivent se munir d'une « méthodologie du changement », d'un travail de communication auprès des cadres, des populations concernées, du personnel, des organisations syndicales et des instances représentatives du personnel (comité d'entreprise, comité d'établissement...).

La fusion de l'Internet, du fixe et du mobile est une étape clé de l'évolution de l'entreprise. Aujourd'hui, nous sommes organisés en départements : marketing, commercial, grand public, clientèle entreprise, technique, qualité du service client, activités territoriales, RH, fonctions supports. Les directions régionales ont toujours le rôle principal des relations avec les collectivités locales.

Les centres d'appel constituent un élément vital de notre métier. C'est là où se passe la relation avec le client. L'objectif est de constituer des centres avec une taille optimale de 50 à 100 personnes pour s'assurer de la rentabilité.

## Quelques chiffres

France Télécom est une entreprise présente sur le territoire français, avec plus de 600 agences dont l'emplacement est régulièrement revu en fonction des zones de chalandise. Nous avons des participations dans les réseaux partenaires (Photo Station, Photo Service, Mobistore).

Quant au niveau de l'emploi, près de 30 000 personnes travaillent dans le domaine commercial grand public (quelques milliers avant) et 36 000 dans le domaine technique.

## France Télécom/Orange et les collectivités locales : une relation complexe

Ces relations sont parfois difficiles à cause des nombreux objectifs (aménagement du territoire, rentabilité...).

Dans chaque direction régionale, le directeur traite avec les collectivités locales (conseils généraux ou mairies). Depuis une dizaine d'années, cette relation est difficile : un objectif d'aménagement du territoire face à un objectif de rentabilité.

La loi permet aux collectivités de créer des réseaux de télécoms et l'infrastructure selon leurs moyens financiers. Elles peuvent vendre ces télécommunications « en gros » à d'autres acteurs sans souci de rentabilité que nous, opérateurs, subissons. Parfois, nous hésitons à mettre des télécommunications, de l'ADSL dans un coin reculé pour deux abonnés car l'investissement ne serait jamais rentabilisé. Les collectivités locales peuvent devenir opérateurs à part entière, créer une DSP et proposer leur réseau. Toutefois, elles utilisent des fonds publics pour une opération concurrente à nous qui utilisons des fonds privés.

Aujourd'hui, certains projets vont encore plus loin dans les partenariats privés/publics (PPP), plus dans le domaine informatique que dans les télécoms (projets actuels de wifi municipaux gratuits).

Dans l'avenir, les télécoms étudient trois axes dans le domaine de la santé :

» l'accès aux soins : problème assez similaire qu'a eu à résoudre France Télécom/Orange avec le *front office* et le *back office*. L'accès aux soins représente l'organisation du *front office*. Quelle interface choisir entre le système et le patient (système écossais de triage) ?

» la liaison ville/hôpital : à cause des maladies chroniques et du vieillissement de la population, la durée de séjour à l'hôpital va raccourcir, les patients seront accompagnés à leur domicile. Comment envoyer l'information au domicile et aux gens qui encadrent des patients, notamment pour les personnes âgées et dépendantes ?

» la coordination des acteurs sera nécessaire. L'ensemble des acteurs de la chaîne de soins (soignants, hôpital, professionnels de santé) forment un « carrousel » autour du malade qui nécessite une coordination. Comment gérer la surabondance d'information, accès à un dossier médical informatique du patient ? ●

# Le concept de territoire

## La révolution dans l'efficacité



**Ludovic GRANGEON**  
Chargé de programmes  
ESDES Lyon, économie  
sociale et solidaire  
Expert consultant,  
stratégie  
du changement  
et productique

La plupart des événements historiques contemporains sont en rapport avec le devenir des territoires : fin du colonialisme, mondialisation des échanges, régionalisations, fédérations, constitution de l'Union européenne, fin du bloc de l'Est, découverte des dernières terres inconnues, Internet, urbanisation des populations, développement durable... Parmi les origines du mot « territoire », une image de l'Antiquité assurait qu'il fallait épandre<sup>(1)</sup> la terreur sur une terre pour la faire naître territoire. Un territoire est une étendue géographique définie par l'autorité qui la contrôle. Les deux termes forment une paire. Si un territoire évolue, par quelle efficacité le fait-il ? Cause ou effet, cette question peut se poser par la révolution dans l'efficacité. Et si l'espoir nous avait endormis dans le nid douillet de notre territoire, rêvant de faire au lieu de faire ?

### Quelques définitions

Le sens traditionnel d'« efficacité », terme utilisé par Aristote, puis par les écoles scolastiques du Moyen Âge ou par Buffon, désigne « *ce qui produit une chose* ». Ce terme est présenté à tort comme un néologisme traduit de l'anglais, qui a toujours distingué *efficiency* d'*effectiveness*. L'efficacité, c'est parvenir, réussir à produire. Rendre « efficacité » synonyme d'« efficacité » équivaut à confondre la fin et les moyens<sup>(2)</sup>. L'efficacité désigne le résultat atteint auprès du bénéficiaire final, du citoyen, du client, grâce à un service efficace. Contrairement aux idées reçues, le terme « efficacité » est plus récent : il n'a été accepté qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, avec le développement des disciplines scientifiques.

À travers toutes les définitions, l'efficacité, c'est faire, produire une chose. Toute malfaçon aboutissant à ne pas avoir réussi à faire, et donc à corriger ou à refaire, l'efficacité est un contrat avec soi-même : faire conforme à l'objectif, dans les meilleures conditions de moyens et de délais. Une anxiété excessive peut faciliter l'engagement de moyens disproportionnés pour éviter tout risque. À l'inverse, une parcimonie des coûts ou l'impéritie peuvent engendrer des risques finals plus importants : une usure prématurée des moyens techniques ou une démotivation des ressources humaines, trop sollicitées par l'effort. Accomplir une mission, produire un objet, impliquent souvent un arbitrage entre court et long termes, entre prestataire et bénéficiaire, entre fin et moyens<sup>(3)</sup>.

L'adage « la fin justifie les moyens » revêt plusieurs sens. Il peut arriver de beaucoup travailler pour un piètre résultat. Dans ce cas, malgré toute l'efficacité dépensée, l'inefficacité rend « fainéant », celui qui a « fait néant », d'aucune utilité. Il peut aussi arriver d'obtenir des résultats sans dépenser beaucoup d'énergie, soit en s'en remettant à la chance, soit par autorité, mais toujours au prix d'un risque. Viser un résultat par chance, sans produire l'effort nécessaire, rend « paresseux », par faiblesse ou par lenteur. Si des résultats ont été obtenus par l'autorité, c'est le fruit d'un travail antérieur et vertueux sur le territoire, alliant efficacité et efficacité, tant à propos d'une terre géographique que d'un domaine de compétence. Cependant, si l'autorité impose le résultat sans efficacité, elle dérive vers le totalitarisme ou le ridicule. C'est pourquoi il faut préciser le sens donné à l'autorité, liée à la notion de territoire, ainsi que celui attribué à la révolution.

L'efficacité constitue l'emplacement naturel d'observation de tout changement, en tant que poste de travail pour chaque membre d'une organisation, au sein d'un territoire. Après tant de mutations des territoires, quels sont les rapports entre ces révolutions et l'efficacité ? L'expression « révolution » est déformée par les médias vers une restriction angoissée. Pourtant, elle évoque une heure de plus, un tour supplémentaire de la Terre autour du Soleil, l'exploitation d'une forêt, le fil du ver à soie, un engrenage, ou encore le mouvement continu de la vie par une « assidue révolution », citation de Grégoire au XII<sup>e</sup> siècle.

### Révolution et dynamique vitale de la révolte

Retour vers le futur, la révolution n'est pas une action, mais une marche. Constat du passé, et simultanément départ d'un nouvel avenir, la révolution est une expression de temps, mort et renaissance perpétuelle. Dans l'article de l'*Encyclopédie* sur ce



« Ainsi, nous ne vivons jamais, nous espérons de vivre ; et, nous disposant toujours à être heureux, il est inévitable que nous ne le soyons jamais. »  
 (Blaise Pascal)

**NOTES**

(1) « Épandre indique, dans l'action, une sorte d'ordre et d'arrangement qui n'est pas dans répandre. » *Littre*

(2) Norme Afnor - FD X50-172.

(3) Direction générale de la comptabilité publique : « L'efficacité correspond à l'atteinte des objectifs, c'est-à-dire le rapport entre les résultats et les objectifs. L'efficience se définit, elle, comme le rapport entre les résultats obtenus et les moyens humains et matériels mis en œuvre pour y parvenir. »

(4) « Changement brusque et violent dans la structure politique et sociale d'un État, qui se produit quand un groupe se révolte contre les autorités en place et prend le pouvoir. » *Encyclopédie Larousse*

(5) H. Atlan, *Entre le cristal et la fumée*, Seuil, 1986.

(6) Fondation pour l'innovation politique/Institut Kairos Future, « Les jeunes face à leur avenir », 2008 (17 nationalités).

(7) R. Dadoun, « Éloge de l'incertitude », *Gestions hospitalières*, n°460, novembre 2006.

(8) A. Kojève, *La Notion de l'autorité*, Gallimard, 2004.

(9) Afnor, *Le Référentiel et les engagements de service X50-700*, mars 2006.

terme, Diderot rappelle qu'il a existé, avant la France, des révolutions politiques célèbres en Europe, mais il insiste surtout sur la fascination du mouvement d'horlogerie, dont les pièces sont un bel exemple : chacune d'elles n'est qu'un matériau façonné, inerte. Leur assemblage les fait se révolter contre leur état immobile et renaître dans la vie d'un mouvement mécanique, en révolutions sans cesse renouvelées.

La révolution est le produit de la révolte. Ces deux termes forment également paire (4). Leur résonance particulière dans l'opinion les rend déformés par la peur du changement ou par la difficulté de la société contemporaine à accepter avec sérénité la place normale de la mort dans l'ordre naturel (6). Une récente enquête internationale d'Anna Stellingner montre le caractère banal de la révolte chez les jeunes, à travers leur quête de sens (6). Questionnement nécessaire à toute vie, comme veille légitime, adaptation au changement, la révolte procède du doute méthodique, de la déduction expérimentale de Descartes, de poser l'incertitude sur la réalité d'un fait, la vérité d'une assertion, pour mieux en prouver l'existence ou le néant. Comme dit Roger Dadoun, « contre l'idée commune qui tend à confondre vitesse et précipitation,

*l'incertitude déroule un temps de lenteur économe, ou d'économie lente, qui permet d'évaluer avec vigilance essais et erreurs et de réduire les dérives, écarts et pertes au minimum* » (7).

Sans l'autorité, un territoire ne serait qu'un espace. Alexandre Kojève définit l'autorité comme « la capacité d'agir sur les autres, sans que les autres réagissent, alors qu'ils peuvent le faire » (8). Plus on est obligé d'agir pour exercer son autorité, moins on en a. C'est pourquoi autorité et violence sont opposées et s'excluent mutuellement. Une révolte ne devient violente qu'en proportion des freins au changement ou des carences de l'autorité. Là est la nuance du pouvoir qu'une autorité ne peut exercer durablement sur un territoire, sans efficience.

Plus on utilise la force, moins on a d'autorité, mais l'autorité n'est possible qu'en cas de mouvement, de changement, d'action. À l'inverse des idées reçues, la révolte réduit les écarts. Plus on est révolutionnaire, plus on a d'autorité, mais il faut être régulier, sinon ce n'est qu'un soulèvement passager, un feu de paille, une fougade. Ainsi, une révolution n'est jamais réalisée, elle est toujours en marche, tel ce mouvement d'horlogerie qui fascinait Diderot, grâce à la révolte de ses rouages contre leur état d'inertie, tel l'astre terrestre autour du Soleil. La révolution est la condition de l'efficience. Au nom de l'efficacité, la révolte en est motrice par son questionnement permanent et méthodique. L'autorité doit veiller à sa constante adéquation au groupe, à un territoire.

**Accepter la vérité des faits**

Pour que ce mouvement reste cohérent et légitime, les données et informations qui l'alimentent ne peuvent être biaisées (9). Elles doivent être véritables, sinon l'autorité faiblira et la violence augmentera. On peut « dire » seul mais il faut « parler » avec quelqu'un. Il ne suffit pas de dire la vérité avec efficience, de communiquer de haut en bas. Il faut aussi parler vrai avec efficacité, s'assurer de la compréhension, de l'échange. Le retour d'informations permettra de l'enrichir, de l'adapter au changement. Cette démarche du vrai installe l'autorité par sa traçabilité dans une autre représentation légitime : écrire ce qu'on va faire, faire ce qu'on a écrit, écrire ce qu'on a fait, intégrer les écarts ou les manques, écrire à nouveau ce qu'on va faire..., etc. La révolution dans l'efficience doit non seulement être constante, mais fréquente, démarche universelle de l'expérimentation par la révolte de l'incertitude.

**Quatre illustrations**

Forte du succès de la banque électronique Egg en Grande-Bretagne, la puissante compagnie Prudential voulut le dupliquer en France, pays voisin. Elle rassembla une équipe de professionnels confirmés, dotés de moyens conséquents, en vue d'appliquer les mêmes recettes d'innovation et d'impertinence humoristique. En franchissant la Manche, non seulement ces recettes n'eurent pas le résultat escompté mais elles engendrèrent de multiples tracasseries culturelles, politiques, techniques et financiers, qui failli-

rent entraîner la perte de son homologue britannique. La révolution n'était pas bouclée, trop de certitudes avaient privilégié une action incomplète. Maillon manquant de la chaîne, des tests préalables sur échantillon auraient corrigé à la base ce dispositif. Cette expérience montre à quel point l'efficience peut être liée à un territoire, quelle que soit sa taille, même à l'époque du voyage facile et d'Internet. Elle montre aussi que l'efficacité ne se décide pas, mais se constate.

Kalachnikov est l'une des dix marques les plus connues au monde, à force d'avoir été citée comme l'arme la plus utilisée. Prenant conscience de cette richesse inattendue, la firme développe de multiples partenariats de notoriété, montres, couteaux, alcools, à l'instar des champions sportifs avec les produits dérivés. Les résultats ont été fructueux à la suite de minutieuses études de marché. À partir de l'efficacité toujours constatée, il ne faut se tromper ni d'efficience ni de territoire pour réussir.

Un territoire peut être géographique ou concerner une discipline.

Dans les appels d'offres publics de construction de bâtiments ou de logements, la doctrine de l'efficience maximale a longtemps fait prévaloir la notion de moins-disant. L'absence de maîtrise globale a engendré des coûts excessifs de fonctionnement et de maintenance des immeubles, en raison de matériels peu performants, au détriment de leurs occupants. Les organismes publics ont vu leurs budgets amputés d'autant sur leur activité principale. Les habitants de logements sociaux ont été grevés dans leurs budgets personnels par des charges plus lourdes. Ces anomalies ont amené à lier investissement et fonctionnement, progrès largement récupéré dès les premières années en solvabilité, efficacité et coût global pour la collectivité.

En informatique, l'opacité de la discipline a souvent engendré des solutions imposées aux utilisateurs finals par les spécialistes. Cela revenait à faire décider par le maçon de quelle façon et à quel prix la maison du propriétaire serait construite, la disposition des pièces, les matériaux, les couleurs. Des signaux d'alerte comme le paradoxe de Solow, puis l'irruption de technologies concurrentes ont amené l'informatique à constater qu'il ne suffisait pas d'apporter de l'efficience par la technique, mais qu'il convenait d'améliorer les conditions et le résultat du travail des utilisateurs au lieu de les complexifier.

Pour Victor Segalen, « rien d'immobile n'échappe aux dents affamées des âges. La durée n'est point le sort du solide. L'immuable n'habite pas vos murs, mais en vous, hommes lents, hommes continuels. » (Stèles)

Winston Churchill constatait que construire peut être le fruit d'un travail long et acharné, mais que détruire peut être l'œuvre d'une seule journée. Cycle perpétuel de la vie, la révolution dans l'efficience maintient chaque jour les territoires en vie, grâce à la révolte de l'efficacité, dans le service public, dans l'activité des entreprises, dans la vie associative. Souvenons-nous, à tout moment, que cette construction existe par les femmes et les hommes qui la composent, et sous leur autorité. ●

## Le concept de territoire Aubrac : le renouveau économique d'un patrimoine identitaire



**André VALADIER**  
Éleveur, membre  
de l'Institut national  
de l'origine  
et de la qualité

**L'**Aubrac est un plateau montagneux à peuplement réduit qui s'étend sur une partie des départements de l'Aveyron, de la Lozère et du Cantal, et qui a su s'adapter et évoluer en valorisant ses spécificités.

L'économie locale était construite autour d'un élevage jadis prospère, confronté brutalement au déclin des années 1960. Quel pouvait bien être l'avenir d'une zone spécialisée dans la production de bœufs de trait et la fabrication de fromages en « burons » (fromageries d'altitude), sinon celui d'un musée des arts et traditions ? Une question qui découlait d'une étude du CNRS réalisée de 1955 à 1965.

Dans ce pays rude et envoûtant, les rigueurs de l'existence en montagne, la cohérence des pratiques, le caractère profond d'une forme de civilisation ancestrale, le respect des valeurs ont forgé le sens du travail, de l'hospitalité, de l'accueil.

Tous ces éléments sont sans aucun doute à l'origine de la solidarité active que l'on observe sur l'Aubrac. Ainsi s'affirment la vocation et le développement d'un vrai terroir, conscient de sa mission. L'efficacité et le moral retrouvés par les éleveurs d'Aubrac, l'impact de l'artisanat et du commerce, le rayonnement



## Quand on évoque le développement

**durable, il faut s'intéresser à tout ce qui, à travers les siècles, a été durable. Remettre ses pas dans les traces encore perceptibles ne fait pas obligation de porter des sabots de bois.**

exceptionnel de la gastronomie locale, l'essor du tourisme donnent le ton et marquent la volonté collective des acteurs locaux.

Diversifier, dégager un maximum de plus-value à partir des ressources locales dans ces régions enclavées et isolées l'hiver par la neige est une vieille histoire.

La base de l'économie locale était le troupeau laitier bovin, avec la race Aubrac sélectionnée au fil du temps pour sa rusticité, sa force et sa faculté de « récupérer » rapidement lorsque les conditions redeviennent favorables après une période difficile (notamment un long hivernage de six mois) ; cette bonne reconstitution des ressources de l'animal étant favorisée par la qualité des pâturages sur sols basaltiques naturellement riches.

L'intérêt économique premier de ce système d'élevage était la vente d'animaux de trait dont la rusticité permettait une vraie performance (prix de revient à l'heure de travail), renforcée par l'efficacité d'un attelage dompté et rodé ; d'autres diversifications en découlaient. C'était aussi les gros fromages appelés « fourmes de Laguiole », de longue conservation, inventés pour conserver le lait, produits du printemps à l'automne dans quelque 300 burons du plateau occupant jusqu'à 1 000 personnes, puis affinés dans les caves des villages d'Aubrac ou de Laguiole. Venait enfin le travail de la corne des bœufs, l'hiver, pour fabriquer artisanalement un modèle particulier de couteau, le Laguiole ; un morceau du cinquième quartier devient ainsi noble.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Au sein d'un récent programme de recherche sur la « multifonctionnalité des espaces ruraux », le Cemagref, l'institut de recherche finalisée de référence pour la gestion durable des eaux et des territoires, met en évidence l'existence d'un « panier de biens territorialisés », c'est-à-dire d'un ensemble de produits offerts aux consommateurs sur un même territoire : « *Ces produits se valorisent mutuellement, malgré un processus d'achats séparés de la part du consommateur. Le panier ainsi constitué aurait une valeur supérieure à la somme des valeurs de chaque élément du panier, notamment en raison de la présence d'un cadre naturel relativement préservé. Sur le territoire de l'Aubrac, il existe de nombreux produits ayant un ancrage fort, et le Cemagref a essayé de mettre en évidence un aspect de qualité territoriale entre les produits de l'Aubrac et des produits substituables. Il apparaît que le fromage de Laguiole AOC et l'Aligot de l'Aubrac bénéficient d'une image relativement forte liée à leur qualité gustative et aux conditions de production. Ces démarches bénéficient d'un ancrage territorial reconnu et institutionnellement protégé. Le couteau Laguiole, réimplanté dans les années 1980, dispose toujours d'une valeur emblématique. Le tourisme est un bien fédérateur qui permet la diffusion du panier, propulsé par le succès exceptionnel de l'Aligot de l'Aubrac, plat identitaire par excellence, par le rayonnement international de Michel Bras, la notoriété gastronomique des lieux (Aubrac, "site remarquable du goût" ; Laguiole, "ville gourmande 2001"). La filière tourisme sur l'Aubrac aveyronnais est en pleine expansion malgré une segmentation départementale du tourisme en Aubrac.* »

Pour plus de précisions, on peut citer les éléments à l'origine de ce constat :

- » la race Aubrac est en expansion, d'autant plus que sa réputation s'affirme au-delà de ses qualités d'élevage. Deux démarches sous signe officiel de qualité sont bien engagées : le Bœuf fermier Aubrac bénéficie d'un label rouge tandis que la Fleur d'Aubrac bénéficie de la reconnaissance Identification géographique protégée (IGP) ;
- » le fromage de Laguiole AOC, appellation d'origine protégée (AOP) depuis le 22 octobre 2001, fleuron de la coopérative Jeune Montagne, ne représentait plus que 25 tonnes en 1959 ; il retrouve aujourd'hui le tonnage annuel du début du siècle, soit 700 tonnes : c'est la reconquête de volumes d'antan ;
- » l'Aligot de l'Aubrac, qui entreprend lui aussi une démarche en IGP, plat jusque-là confidentiel mis au point par la coopérative Jeune Montagne à partir d'une recette traditionnelle de la région, est sur une courbe ascendante de + 20 % par an avec ses deux conditionnements, surgelé et frais en barquettes ;
- » la coutellerie, qui a nécessité un réapprentissage complet du métier sur des bases modernes, génère 200 emplois sur le site ;
- » la gastronomie bénéficie du rayonnement de Michel Bras, restaurateur à Laguiole. Sa notoriété (trois étoiles au Guide Michelin) et son action au service de la région valorisent l'ensemble des initiatives locales. La restauration dans son ensemble représente le même gisement d'emplois que la coutellerie ;

» le tourisme, enfin, avec l'hôtellerie, les chambres d'hôtes et l'accueil à la ferme, connaît le succès hiver comme été. En hiver, le plateau offre son réseau de stations et son vaste espace pour la pratique du ski de fond; à la belle saison, ses paysages somptueux animés de troupeaux font dire aux randonneurs amateurs de nature et d'espace que *«l'Aubrac est un désert qui vit et propose avec ses 1 000 sources la complémentarité et la quiétude que dégagent le minéral, le végétal et le monde animal, étroitement liés»*, la race Aubrac étant considérée comme le meilleur élément d'une architecture vivante.

L'expérience de l'Aubrac montre qu'une population attachée à des valeurs sûres, forte de ses acquis et tournée vers l'avenir, peut se mobiliser, inverser le cours des choses et auto-compenser une partie de ses handicaps dès l'instant où la valeur n'est plus obligatoirement volume ou quantité.

Cette démarche reste une stratégie réaliste, moderne et adaptée aux temps qui viennent et aux objectifs d'un aménagement du territoire vécu et façonné par les pratiques et l'esprit des lieux.

Au XII<sup>e</sup> siècle, Adalard, seigneur des Flandres, pays de la Communauté, fit construire à Aubrac un monastère-hôpital pour les pèlerins en route vers Saint-Jacques-de-Compostelle, qu'il fallait protéger des intempéries, des loups

et des brigands... L'activité monastique issue de cette initiative bienfaisante devait forger un mode de vie, une culture, un état d'esprit qui, par transmission orale et directe, se sont perpétués de génération en génération.

Les acquis aidant, une volonté qui s'affirme à travers une activité économique faite d'identité, de qualité et de vérité permettent à la région d'Aubrac et à ses habitants de s'engager dans le XXI<sup>e</sup> siècle avec confiance et sérénité.

Il est utile, quand on évoque le développement durable, de s'intéresser à tout ce qui, à travers les siècles, a été durable. Remettre ses pas dans les traces encore perceptibles ne fait pas obligation de porter des sabots de bois. ●

## fenêtre

ICME

Rafik Boudaoud – Rafik.boudaoud@icme.com/Stéphane Ricquier – stephane.ricquier@icme.com  
154, bd Haussmann 75008 Paris - Tél. : +33 1 53 93 70 80 - Fax : +33 1 45 61 05 30

### MANAGEMENT ET ORGANISATION

# De la coopération à la communauté hospitalière

ICME, cabinet de conseil partenaire des établissements de soins dans leurs projets de transformation.

**D**éjà soucieux de renforcer leur efficacité en interne, les établissements de soins s'ouvrent, parfois sous la contrainte tutélaire ou démographique, à des rapprochements d'entités. Au-delà de la seule réduction des coûts, la création de communauté hospitalière de territoire (CHT) répond davantage à un maillage «intelligent» pour structurer et maintenir une offre complète de soins sur le territoire au service de tous les patients. Les enjeux sont stratégiques et la difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de solution unique pour s'assurer de la réussite

de l'opération. Axe majeur de la loi Hôpital, patients, santé et territoires, la CHT recherche une taille critique pour générer les synergies pertinentes. De notre point de vue, le rapprochement doit donc être bien orchestré et les facteurs clés de succès reposent sur un engagement et une étroite collaboration de chacun des établissements souhaitant se regrouper.

Dans tous les cas, la prédominance d'un établissement n'a pas lieu d'être. Ainsi, un CHU ne peut «vider» de leur activité les établissements de proximité, mais se doit au contraire de fixer les patients dans leur bassin et ne pas créer plus d'attractivité que nécessaire. Cette notion de communauté doit être également ressentie par le patient, qui peut y voir une logique de réseau com-

plémentaire et non antinomique, voire concurrent. La réflexion peut porter sur les activités de soins, mais également sur les activités administratives, médico-techniques ou logistiques. L'exemple de la mise en œuvre «plateforme mutualisée» permet la professionnalisation des ressources, une augmentation du taux de service et des économies d'échelle. L'analyse est complexe (choix des produits, contraintes de distribution...) et doit dégager des compromis au bénéfice de tous les acteurs de la communauté.

De fait, l'efficience de la CHT relève de la force de conviction des porteurs du projet. Elle tient également à leur capacité à définir des projets d'établissements et médicaux cohérents, lisibles tant en interne qu'en externe. ●



LES ARCS, 9-10 MARS 2009

# Territoires et efficience \*

Les Arcs sont la combinaison d'une continuité et d'un désir de prospective. Depuis plus de vingt ans, le Graph organise un séminaire résidentiel ouvert à tous ceux qui essaient, selon le mot du président Alain Halbout, de « tracer les portes du futur ». Dans un système complexe en pleine restructuration, où les réformes se succèdent à la vitesse du progrès médical, il est important que l'on puisse réfléchir sur le sens de l'évolution de nos organisations dans une dimension culturelle, stratégique et opérationnelle. Ce souci de prospective est complémentaire d'une continuité dans l'action de nos hospitaliers, héritiers d'une tradition qui les pousse à s'adapter, à évoluer, chacun apportant sa contribution, sa pierre diront certains. En faisant du thème de la transmission le sujet du son prochain séminaire, le Graph continue dans ce souhait de prospective et d'identité. Que restera-t-il de nos traces ? Dans les évolutions continues de nos hôpitaux, transmettons-nous toujours les valeurs qui fondent nos actions ? Que transmettre à nos jeunes générations ? À travers des exposés à la fois historiques, analytiques, le Graph vous invite au séminaire des Arcs les 8, 9 et 10 mars 2010.

**Jean-Paul SEGADE**

Directeur général, AP-HM, président du Graph

## 5<sup>E</sup> SÉANCE TERRITOIRE ET MONDE HOSPITALIER

### **Rationalisation de l'offre de soins : le cas du modèle Lombard**

Paolo Borsato ..... p. 636

### **Manager sans frontières ?**

Chantal de Singly ..... p. 639

### **Couples et communauté**

Pierre Thépot ..... p. 641

### **Conclusion**

Jean-Michel Budet ..... p. 644

\* Les premières séances ont été publiées dans les numéros 488, 489 et 490. Toutes les photos des intervenants sont d'Olivier Madard et Krystyna Astier.



**MOTS CLÉS**

Collectivité territoriale	Réforme
Santé publique	Italie
Territoire	Lombardie
Territorialisation	Hôpital
Territoire de santé	Management
Communauté hospitalière	Directeur d'hôpital
de territoire	Graph
Efficience	Congrès
Définition	Les Arcs
	2009

**5<sup>E</sup> SÉANCE****Territoire et monde hospitalier****Rationalisation de l'offre de soins : le cas du modèle Lombard**

**Paolo BORSATO**  
Professeur  
de sociologie,  
université de Milan

**D**ans le cadre d'autonomie régionale qui caractérise le système de santé italien, la Lombardie a opté pour un modèle visant à l'efficience des soins par la mise en place d'un mécanisme de compétitivité entre producteurs. L'effort a porté en premier lieu sur les hôpitaux, dont le coût représente près de la moitié des dépenses de santé régionales.

Les points clés du modèle peuvent être ainsi résumés :

- » ouverture d'offre de soins à un très grand nombre de fournisseurs, notamment privés;
- » affirmation du droit des citoyens de choisir leurs fournisseurs;
- » transformation des hôpitaux publics en « entreprises de santé » financées par la T2A et soumises au respect des équilibres économiques;
- » élargissement de la taille de ces entreprises par l'agrégation d'établissements hospitaliers géographiquement proches afin de favoriser la rationalisation territoriale;
- » attribution d'un pouvoir fort au directeur de l'entreprise, homme de confiance de la région, nommé par un contrat de droit privé, au mandat révocable;

» choix délibéré d'une gouvernance décentralisée, où la région se réserve un rôle indirect de financement et de définition des règles (accréditation des hôpitaux, tarifs des prestations);

» attribution d'un rôle de régulation plus direct aux agences locales de santé (ASL) qui, sur base départementale, supervisent la cohérence entre les tendances de l'offre et de la demande, gèrent l'harmonisation entre hôpitaux et autres acteurs territoriaux (assistance, prévention, médecine de ville), stimulent les stratégies des entreprises en accord avec les évidences épidémiologiques.

En réalité, ce modèle révèle des tendances problématiques :

» efficace du point de vue organisationnel (réduction de la durée de séjours, utilisation attentive des ressources, etc.), ce système montre un penchant à l'hyperproduction, car dans un cadre de compétition chaque entreprise met en valeur son offre et l'accroissement de l'offre entraîne un accroissement de la demande de soins;

» les ASL ont des difficultés à contrôler la pertinence des actes des hôpitaux;

» les entreprises hospitalières, publiques et privées, misent en premier lieu sur les recettes plutôt que sur la réduction des coûts. Cela se traduit par exemple par l'offre privilégiée de soins aux tarifs plus rentables ou la création de nouvelles spécialités qui peuvent rapporter davantage.

Des entreprises hospitalières agissant dans un cadre d'autonomie profitent en fait d'un pouvoir discrétionnaire très important, lié à la complexité même qu'elles doivent traiter, soit dans la façon de moduler l'offre, soit dans le domaine des choix stratégiques (nouveaux services, équipements, compétences). Dans un contexte de compétition, la tendance à renforcer la structure d'offre par des activités à plus haute valeur est une ten-

tation d'autant plus forte qu'il s'y ajoute la vulnérabilité de la région face à des requêtes dont le refus pourrait engendrer le mécontentement des citoyens électeurs.

Cette dérive a obligé à une révision importante visant en premier lieu à mettre sous contrôle les coûts :

»établissement de plafonds de « production », avec contrôle centralisé au niveau régional des volumes d'activités consentis aux différentes entreprises;

»renforcement de la pression sur le comportement des directeurs d'entreprise (des entreprises publiques) par l'ajout aux critères d'évaluation quantitatifs d'une forte dose de critères « qualitatifs » (dont la fidélité politique vers les choix régionaux);

»introduction d'éléments discrétionnaires, par exemple dans la modulation variable de la valeur des tarifs en relation aux tendances de l'offre;

»centralisation du pilotage du système et affaiblissement du rôle initialement prévu pour les agences locales de santé (ASL) qui perdent leur fonction de régulation territoriale fine et d'interface directe des hôpitaux.

## La régulation effective

Par ces détours, le modèle lombard propose aujourd'hui une façon particulière de réguler les ressources territoriales. Sans renoncer à l'autonomie des entreprises, il place au premier plan la contrainte économique et laisse les hôpitaux, formellement libres, « se débrouiller » au mieux face à cette contrainte. Ne pouvant pas réguler les comportements, on régule en fait les ressources et on obtient que les comportements s'adaptent autant que possible. En réalité, ce resserrement économique ne met pas fin à la logique de compétition, car dans un marché de comportements mobiles de la part des patients chaque entreprise a l'intérêt dans les limites du plafond à faire le plein des ressources et naturellement à profiter des faiblesses des autres entreprises. Le système garde ainsi son orientation à produire au maximum, mais avec un montant préfixé de ressources.

Si les dépenses courantes du système sont dans l'ensemble sous contrôle, la question est plus compliquée au regard du niveau global de performance (synergie, spécialisation, différenciation entre producteurs) lié aux choix stratégiques des entreprises. Face à une région qui s'en tient à la contrainte économique, les entreprises, qui gardent une lecture privilégiée de leur contexte, acquièrent en effet une sorte d'exclusivité dans la proposition des stratégies. Toutefois, puisque ces suggestions stratégiques dépendent d'entreprises en compétition, il y a de fortes chances qu'elles ne garantissent pas une optimisation du système (d'où des dangers de doublons et de déséquilibres).

Il faut remarquer aussi la complexité et l'opacité qui se sont instaurées dans les mécanismes du gouvernement central, où des éléments de marché s'associent avec des mécanismes de régulation administrative (plafonds), des éléments quantitatifs avec des exigences de loyauté politique, des éléments règlementaires avec de changements discrétionnaires (modification en cours de route dans la valeur des tarifs par exemple). Cette logique peu déchiffrable ajoute d'autres raisons pour avancer des requêtes hétéroclites, car une conduite en quelque sorte imprévisible de la part du centre pousse les entreprises à avancer le maximum de propositions.

Il s'ensuit, en conclusion, que la primauté que l'on a choisi de donner au contrôle centralisé des ressources, plutôt qu'à l'information ou à l'interaction, finit par affecter la nature des stratégies qui sont proposées.

## La rationalisation interne à l'entreprise

Le modèle recèle une deuxième importante possibilité de rationalisation, liée à la constitution de grandes entreprises regroupant plusieurs établissements. Il y a en Lombardie des exemples importants où la rationalisation interne s'est avérée très efficace et qui constituent une source remarquable d'enseignements quant à la variété des moyens que le système met à disposition en vertu principalement du pouvoir du directeur. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce ne sont pas les acteurs territoriaux qui conditionnent le plus l'évolution des services hospitaliers, mais en premier lieu la communauté des professionnels qui travaillent à l'hôpital. La possibilité du directeur d'intervenir sur l'organisation des équipes professionnelles, d'embaucher de nouveaux professionnels, ou d'associer à la gestion de sujets économiques privés, joue à fond dans la capacité de proposition de nouveaux aménagements.

Toutefois, cette forme de rationalisation exige des conditions organisationnelles appropriées, telle une durée suffisante du mandat du directeur ou un environnement relativement prévisible. Mais ces éléments sont loin d'être garantis par les mécanismes de gouvernement de la région. Par exemple, le changement du cadre politique régional peut rendre subitement inopportune la stratégie de fermeture d'un hôpital; de même, le manque de visibilité sur le choix des autres entreprises rend difficile le fait de s'engager et d'engager les professionnels. Tout en ayant créé les prémisses structurelles d'une meilleure rationalisation locale, le système régional peut avoir du mal à les faire marcher à cause de la logique opaque de régulation de la com-

pétitivité qu'il choisit de suivre, de sorte que les conditions concrètes du gouvernement d'ensemble entravent parfois la possibilité d'évolution locale.

### Vers un paradigme plus organisationnel?

L'expérience lombarde amène quelques réflexions qui vont à l'encontre du nombre de recettes de la littérature managériale.

La gouvernance d'un système de santé où le niveau central se limiterait à gérer la compétition s'avère difficile. La compétition entre fournisseurs ne donne pas vraiment la possibilité de guider le système, quand les entreprises gardent des marges discrétionnaires importantes vers les utilisateurs et quand une direction du système (l'institution politique) vulnérable ne peut pas véritablement « s'extraire du jeu ». Il est illusoire dans ces conditions d'augmenter le nombre de compétiteurs. Trop vite on compare la santé avec d'autres formes de marchés et d'entreprises en compétition. Quand la compétition se traduit en fait en une surenchère, la solution n'est probablement pas d'augmenter le nombre des compétiteurs, mais éventuellement de les réduire.

Face à des fournisseurs qui peuvent décider de l'offre, il importe de consolider la force de la demande, c'est-à-dire des « acquéreurs » (citoyens et agences – ASL – qui les représentent), de façon que ces derniers puissent spécifier les paramètres et les priorités des soins. Plutôt que d'augmenter le nombre des

fournisseurs, il s'agirait de différencier les rôles des joueurs en place. Dans le domaine des stratégies, les ASL, de par leur position décentralisée, semblent mieux placées que la région pour évaluer la substance des choix des hôpitaux et pour proposer aussi des politiques alternatives. Les agences peuvent aussi envisager des alternatives à la seule offre des hôpitaux (développement de prévention, assistance territoriale, réseaux de médecins de ville, etc.), donc rectifier la place ou le monopole des hôpitaux dans la chaîne des soins.

Il est important dans le domaine de la santé de complexifier le paradigme concurrentiel et de marché par le paradigme organisationnel. Certainement améliorer la transparence et la comparabilité entre entreprises représente une voie importante pour promouvoir l'efficacité. Mais on ne peut oublier que la région, comme toute institution politique, demeure à la fin vulnérable aux pressions conjointes « entreprises électeurs » et ne saurait se limiter à la gestion extérieure de la compétition. Cette situation de dépendance est plus décisive à aborder que les conditions pour créer « une bonne compétition ». Sans une forte dose de capacité organisationnelle et de structuration des relations, on ne gère ni la concurrence ni la rationalisation interne; au contraire, on risque d'être victime d'entreprises dont la force est amplifiée par le jeu aveugle des dynamiques de marché.

À plusieurs reprises nous avons remarqué que les conditions très contraignantes, qui permettent tant bien que mal à la région de garder une place au marché, s'opposent à une plus grande capacité de gestion par la voie de la connaissance et de l'organisation. Il importe de mettre en harmonie l'un et l'autre. Il est fondamental de réaffirmer que les hôpitaux sont faits de professionnels et d'hommes, en interaction complexe avec des patients et des citoyens. On peut s'aider par des mécanismes de marché, mais sans un gouvernement plus riche et plus intentionnel, on ne peut gérer convenablement ces systèmes complexes. Il ne s'agit pas de revenir à la planification, mais de trouver des mécanismes efficaces d'accompagnement et de régulation des dynamiques puissantes que le marché porte avec soi. Il est à se demander à quelles conditions une institution politique peut mettre en place et garantir ces éléments qui ont affaire à la continuité, à l'intentionnalité, à la cohérence. ●

**CODIAM**  
Multimédia

Le spécialiste des services  
hôteliers en milieu hospitalier



# Manager sans frontières ?



**Chantal de Singly**  
ARS La Réunion

toires ? Par exemple, quand je travaillais à l'hôpital Saint-Antoine, le service de pneumologie prenait une photographie du personnel chaque année depuis vingt ans. Ce lien ainsi créé participe à la vie collective et contribue à la réussite du travail autour du patient. Et le travail à l'hôpital est un travail d'équipe et non un travail individuel.

## La fierté

Au-delà de cette notion d'appartenance, il y a une logique d'honneur : nous nous reconnaissons, nous sommes fiers d'être. À la parution du classement des hôpitaux dans *Le Point*, et si par exemple Bordeaux est bien placé grâce au travail d'un autre service, il y a quand même une fierté de dire que « *je travaille dans l'hôpital le mieux placé* ». À l'heure où nous parlons des communautés hospitalières de territoire (CHT), que vont devenir ces identités, ces logiques d'être avec ces regroupements ? Serons-nous fiers d'être dans la communauté hospitalière de territoire ? Partagerons-nous ses réussites ? Le chemin est long avant de penser cela.

Lors du rapprochement des trois hôpitaux de Boucicaud, Broussais et Laennec qui ont fusionné pour faire l'hôpital Pitié-Salpêtrière, nous pensions que le projet réussirait non pas en essayant de créer une unicité d'appartenance, mais plutôt en gardant une place aux cultures et aux histoires. Ainsi, dans cet hôpital, ce n'est pas parce que vous entendez dix ans après « ce sont les anciens de Laennec » ou « voici le couloir des gens de Broussais » que l'hôpital fonctionne mal ou que les soins sont mauvais.

Manager un hôpital ou une entreprise (dans un hôpital, nous entreprenons, des choses sont produites) revient à gérer des cases, des catégories, des espaces ou encore des territoires. Sur le fond, la question est peut-être de savoir si nous sommes capables de sortir de ces catégories.

Malgré ce management avec des frontières, nous sommes incités à faire autrement, à voir ce qui se fait ailleurs : travailler avec la différence nous enrichit.

Lors de la création de la maternité publique de Rothschild à Trousseau, à

## Manager avec frontières

Un territoire est une frontière, manager un territoire hospitalier, c'est manager des frontières. Pour moi, trois éléments définissent un territoire : l'espace, l'appartenance et la « fierté d'appartenance au territoire ».

### L'espace

Dans la notion de territoire comme un espace, nous avons besoin, pour exister dans un monde, de le border, de pouvoir mettre des limites, de pouvoir le caractériser (problématique de l'*open space*). En tant que directeur d'hôpital, il est difficile de savoir à qui appartient le territoire mais nous remarquons que chacun marque son territoire.

Comment existons-nous ? Comment nous positionnons-nous ? Comment reconnaissons-nous le territoire des gens qui nous entourent ? Ce sont des questions importantes auxquelles nous ne sommes pas assez sensibles compte tenu des milliers de choses à regarder. Pourtant, il me semble intéressant dans le métier de directeur d'hôpital d'avoir cette perception de la connaissance du territoire, de savoir être dedans dehors, savoir aller sur le territoire de l'autre et recevoir sur son territoire. Cela nous amène à la question des seuils : qu'est-ce qui est dedans ? Qu'est-ce qui est dehors ? Comment les franchissons-nous ? Tout comme nous ne pouvons pas rentrer dans un temple bouddhiste n'importe comment, il y a à l'hôpital des lieux « sacrés », par exemple, nous ne pouvons pas rentrer n'importe comment dans un bloc opératoire. Manager un hôpital, c'est savoir entrer dans ses différents espaces, savoir trouver sa place. Ce n'est pas parce que je suis directeur que je peux aller partout. En effet, le territoire est à nous mais aussi aux autres.

### L'appartenance

Le territoire nous appartient-il ou appartenons-nous au territoire ? Quel est ce lien particulier entre une personne et son territoire, entre le directeur et son hôpital ? Nous reconnaissons-nous dans un territoire ? Lequel ?

En interrogeant les personnes à l'hôpital, les réponses sont variées : pour certaines, elles sont à l'hôpital, pour d'autres dans le service. Notre idée de réorganisation par pôle est très intéressante mais néglige la notion d'appartenance du personnel au service. Qu'avons-nous inventé comme territoire avec ces pôles ? Qu'avons-nous voulu faire et qu'avons-nous fait des autres terri-

côté de la maternité privée des Bluets, l'idée était de les faire travailler ensemble: d'un côté une maternité connue pour ses innovations en matière d'accouchement sans douleur, de l'autre une maternité niveau 3 AP-HP technique (appui technique, réanimation, néonatalogie). Ce mariage paraissait difficile mais il avait du sens puisque justement on réunissait des contraires, la complémentarité était évidente, il n'y avait pas de concurrence. Il semble d'ailleurs plus difficile de faire des communautés hospitalières de territoire en réunissant les proches que de réunir des contraires. Dans le mariage Tenon/Saint-Antoine/Trousseau-Rothschild, Tenon et Saint-Antoine étant historiquement des hôpitaux concurrents, la réunion des deux paraît bien plus difficile que le mariage des Bluets avec Trousseau.

Il faut réfléchir à la manière de travailler sur les complémentarités et les différences.

## Quelques modèles

Deux modèles classiques de management d'entreprise s'appliquent tout à fait à l'hôpital, ou plutôt que nous pouvons regarder avec la vision de l'hôpital:

» la gouvernance hiérarchique, où l'organisation a un patron et des divisions, les ordres passent et les règles s'appliquent à tout le monde;

» le marché, où différents secteurs sont en compétition dans une logique de *bargaining*: ils coopèrent ou non.

Nous avons aujourd'hui une désagrégation des formes de management, un éclatement interne (exemple de la fameuse RGPP ou des pôles). Nous pouvons identifier des secteurs en situation de *bargaining* au sein du système hiérarchique tandis que le système du marché fait des alliances et crée des liens hiérarchiques.

Concernant les modes de gouvernance, sur la base de ces deux modèles marché/hiérarchie, nous essayons de construire le modèle de *network* (réseau), tendance de travail à venir. Sur le réseau, nous allons travailler sur des forces complémentaires, les modes de

communication sont le relationnel et les méthodes de résolution de conflit sont les normes de réciprocité.

Au niveau managérial, nous inventons effectivement un certain nombre de méthodes, de modèles, pour essayer de donner des règles de fonctionnement du réseau. Néanmoins, ce modèle de réseau n'est pas encore stabilisé, nous ne savons pas comment bien faire fonctionner des réseaux.

La coopération est une des pistes de recherche lancées à l'Institut du management; l'idée est de profiter de la loi Hôpital, patients, santé, territoires pour mettre en place une analyse de ce qui va se passer sur les territoires en matière de coopération et de création au niveau des CHT mais aussi de tous les réseaux qui vont s'installer dans les régions. Nous essaierons de voir si un de ces modèles ressort.

Construisons-nous un modèle de santé ou un modèle de réseau que nous sommes capables de développer? Au-delà de l'aspect modèle, quel est l'apport en performance du système de santé? Nous manageons certainement avec des frontières, mais il est difficile d'en sortir puisqu'il n'existe pas de modèle. Il faut donc avancer comme nous l'entendons mais ce n'est pas nécessairement bien, ce qui explique peut-être pourquoi les réseaux ne fonctionnent pas si bien.

## Manager sans frontières

Dans ce titre, il y a bien évidemment un clin d'œil à Médecins sans frontières (MSF). Avec MSF, le médecin peut intervenir au-dessus des lois, sur un territoire où il n'est pas censé pouvoir le faire. Il ne s'agit pas d'une loi de l'État mais d'une loi supérieure qui a pu être mise en place au nom d'un intérêt supérieur humain. Pouvons-nous transposer ce système au management? Il est vrai que, lors des débats d'éthique, nous sortons des catégories classiques et décidons, au nom d'un intérêt supérieur que nous pouvons définir, que ce que nous faisons est bien, même si ce n'est pas nécessairement prévu dans les pratiques.

Par ailleurs, les domaines de l'art et de la culture peuvent nous inspirer. L'artiste Ugo La Pietra travaille sur un plan incliné pour regarder le monde différemment. Il est intéressant de dire que manager une organisation, un hôpital ou un territoire demande justement de savoir la ou le regarder différemment. Pourquoi ne pas créer dans nos hôpitaux les *commutatore*, ces manières de regarder en dehors de la gravité, différemment ce qui se passe? N'est-ce pas le premier pas pour justement sortir de nos territoires, de nos frontières, tout en étant dans la logique de l'organisation?

Il faut également travailler sur la notion de multiculturalisme, capacité à accepter que plusieurs cultures en France puissent exister ensemble et avoir leur reconnaissance. De par son modèle d'intégration, la France a un réel problème dans la catégorie culturelle, c'est un constat et non un jugement. Par exemple, le problème d'immigration en France est géré par une logique d'intégration et regardez les difficultés qu'on a à accueillir ces populations venues d'ailleurs. Faire du multiculturalisme n'est pas dans nos catégories.

Un autre point de vue intéressant est celui de Julien Gracq dans *La Forme d'une ville*. Dans sa démarche de découverte de la ville, l'internat de Julien Gracq au lycée Clemenceau est strict: il peut sortir une fois tous les quinze jours avec quelqu'un qui

vient le chercher. Il fait plusieurs incursions et excursions dans la ville en allant une fois vers la route de Rennes, une autre fois vers la route de Paris, etc. L'essentiel de ce qu'il a est sa perception du bruit, de la rumeur, des odeurs, des sablés Petit Lu, etc. En transposant ce modèle de la découverte à l'hôpital, nous devons peut-être construire notre vision globale avec les impressions perçues sur le terrain. Il serait intéressant de savoir faire des incursions par des chemins différents (aller voir telle activité de notre hôpital par exemple).

Je terminerai par le modèle du philosophe Ulrich Beck. Nous sommes dans la seconde modernité, système à logiques nationales, qui s'oppose à la postmodernité qui veut essayer d'abolir les frontières. Selon Beck, pour faire bouger le système et réussir à gérer le monde, notamment le monde hospitalier, il faut résoudre le problème de gestion du monde. Il faut repenser les frontières ou plutôt des séries de frontières qui ne sont non pas des frontières géographiques mais des frontières de thématiques. Il s'agit de la notion de monde cosmopolite, un monde du cosmos capable de faire de l'unité autour d'une certaine

logique de frontière. C'est une vision basée sur le global et le local, d'où le terme «glocal» inventé par Beck. En termes de management d'hôpital, nous devons être capables de sortir de nos frontières hôpital pour faire des CHT mais ne pas oublier, à un moment donné, de revenir à la logique du territoire, un service ou une unité par exemple.

Finalement, chacun pourrait dessiner lui-même la forme managériale de son territoire; à chacun d'en inventer le dessin managérial. ●

## Couples et communauté



**Pierre THÉPOT**  
Directeur du centre  
hospitalier d'Arras

**L**e thème «Territoires et efficacité» nous amène à faire des parallèles avec nos vies personnelles, conjugales et professionnelles. Voici l'idée de cet article: revisiter la façon dont la communauté hospitalière a conduit ses rapprochements ces dernières années au travers du prisme du couple pour tenter d'en tirer quelques enseignements pour l'avenir.

Marié jeune, divorcé tard, polyfidèle parfois, j'ai accéléré ma formation en matière de polyfidélité à Rennes; et, fortement marqué par cette expérience ébouriffante entre la résidence Marbœuf et Villermé, je me suis fait remarquer par un mémoire: «La médecine libérale à l'hôpital: du mariage de raison à l'union libre».

J'ai pris mon premier poste en 1994, grâce auquel j'ai pu explorer rapidement ce nouveau concept de la relation de couple qui peut s'instaurer entre

hôpitaux au sein des territoires de santé, appliqué à la relation entre deux établissements voisins.

Directeur du plan et des travaux du centre hospitalier de Vittel, j'ai été nommé directeur délégué de l'hôpital local de Darney dans le cadre d'une des premières conventions de direction commune française.

Depuis ce temps, j'ai toujours été attentif aux multiples soubresauts des rapprochements entre hôpitaux voisins qui forment généralement des couples aux relations tumultueuses. Ces unions, parfois de la carpe et du lapin, ont été souvent des déceptions, parfois aussi des succès inattendus et peu médiatisés.

Au moment où nous nous agitions beaucoup sur les communautés hospitalières de territoire (CHT), il est peut-être temps de revisiter nos histoires hospitalo-conjugales récentes afin d'éviter que les CHT deviennent des unions stériles.

Rappelons tout d'abord que le premier moteur des rapprochements entre hôpitaux, parfois assez éloigné de l'efficacité, a souvent été l'ego du directeur.

### L'ego, le principal moteur qui donne des ailes au désir

Pour passer de la troisième classe à la deuxième, ou de la deuxième à la première classe, il fallait étendre son territoire et gonfler son portefeuille hospitalier.

Je le répète, la T2A et la V11 n'ont à ce jour rien changé: le principal *benchmarking* entre les directeurs reste le nombre de lits, comme si ce nombre était proportionnel à la puissance et à la performance, à l'exemple d'un sultan dénombant le nombre de concubines dans son harem.

Le deuxième indicateur maintenant est le déficit.

Alors, dans cette course marquée avant tout par «le tout à l'ego», l'imagination hospitalière a été particulièrement fertile

## « Si ces (nouveaux) découpages de territoires traduisaient une puissance, ne serait-elle pas aussi au service de l'équité partagée, de nouvelles solidarités à composer ? »

pour imaginer des accouplements hasardeux.

### L'intérim

Le premier accouplement qui se présente à tout chef d'établissement est l'intérim. L'intérim, c'est un peu « les liaisons dangereuses ». En général, ça commence comme une passade, après une séparation difficile d'un vieux couple, le directeur précédent et son hôpital. Dans ce cas, l'intérim permet aux talents des adjoints de s'exprimer ou au directeur voisin de tenter de séduire cet hôpital esseulé. C'est le temps de la séduction, nous passons peu de temps ensemble, mais rêvons d'un nouveau futur, peut-être même d'un nouvel hôpital ! C'est aussi « Je t'aime moi non plus » ou *Attache-moi !*

Puis vient le moment du choix : va-t-on publier le poste ? Entretemps, des contacts auront été pris avec la Ddass et l'ARH pour convaincre du bien-fondé d'un rapprochement.

Qui n'a pas vécu aussi ces rendez-vous en catimini à la Dhos avec un certain M. Dupuis auprès duquel on aurait été prêt à vendre père et mère pour pouvoir sceller ces unions improbables ?

Nous évoquons déjà alors les problématiques de mutualisation et d'efficience, voire de filière de soins, mais rappelons que, pour le directeur, l'enjeu majeur consiste souvent à étendre le patrimoine hospitalier dont il a la responsabilité.

Cela dit, parfois, tout le monde a intérêt à ce que cette situation d'intérim perdure, intérim qui peut même devenir un mariage d'intérêt pour chacune des deux

parties : pour le directeur qui perçoit une indemnité d'intérim, et pour tous ceux de l'hôpital concerné qui détiennent des pouvoirs non légitimes.

Parfois, la relation s'arrête car un autre prédateur s'annonce : un candidat à la succession qui va recueillir les fruits de cette union furtive.

N'oublions pas à cet égard cette règle simple et universelle : à l'hôpital, un directeur succède toujours à un incompetent et est succédé par un usurpateur. Alors quand l'intérim prend fin, c'est *Adieu ma concubine !*

### La convention de direction commune

Parfois, quand tout se passe bien, l'intérim débouche sur une convention de direction commune, une sorte de Pacs : chacun garde son identité (son « chez-soi »), mais la prise de décision est commune (une sorte de communauté réduite aux acquêts ou une SCI familiale).

Dans ce cas, il faut sans arrêt prouver sa bonne foi, situation paradoxale que le plus gros des deux établissements soit celui qui doit redoubler d'efforts de séduction pour asseoir cette union.

Mais force est de constater que les conventions de direction communes sont généralement des passages ou des passades donnant lieu à des séparations retentissantes ou à des fusions pures et simples.

Les directeurs souhaitant concilier mobilité fonctionnelle et stabilité géographique, il y a en effet la fusion... qui peut parfois mener à la confusion.

Il faut éviter la fusion dans l'urgence et la crise : mariages forcés ou fusions imposées par la tutelle (exemple de Carhaix), c'est l'éjaculation précoce : un accouplement éventuellement fertile, mais au plaisir non garanti. Ou *L'Amour en quatrième vitesse*.

Pourtant, même si le plaisir n'est pas là, l'union peut être durable et fructueuse.

Nous avons assisté à des rapprochements étonnants, les précurseurs étant les hôpitaux psychiatriques et les hôpitaux généraux (Moulins-Yzeure ou Digne). Les fusions se sont effectuées sans beaucoup d'écho et ont matérialisé la réconciliation du corps et de l'esprit.

Ce sont souvent des mariages de raison à défaut de constituer des mariages d'amour. Ils deviennent un succès, comme dans le film *L'Union sacrée*, qui rassemble deux personnages que tout oppose.

Par ailleurs, comme dans les bons restaurants, des noms alléchants et quelque peu trompeurs sont parfois donnés : les hôpitaux du Val du Madon, le pôle santé Sarthe et Loire, l'hôpital intercommunal du Bugeois et de la Vallée, le groupement hospitalier Aube-Marne (Gham) (Romilly-sur-Seine)... Des petites structures qui cachent la pauvreté de leurs moyens par une ambition culturelle forte.

Parfois aussi, ces unions sont loin d'être fusionnelles et se limitent encore, quelques années après, à une cohabitation et suscitent des conflits permanents entre médecins ou politiques.

Il fallait oser imaginer l'hôpital Sud-Francilien et faire cohabiter Serge Dassault et Manuel Valls... Il fallait un virtuose comme Joël Bouffies pour y parvenir, spécialiste des missions

impossibles, rendu célèbre à Orange en résistant, guitare à la main, au Front national. Souvent, en effet, les blocages sont autant politiques que médicaux.

Pour y parvenir, il faut savoir naviguer en eaux troubles, tirer des bords et bien maintenir le cap.

Indépendamment des fusions, il y a deux modes de coopérations entre hôpitaux qui ont vu parallèlement le jour :

» les syndicats interhospitaliers puis les GIP. C'est un autre style de mariage de raison : nous ne parlons pas d'amour, mais « le linge sale est lavé en famille », certains mêmes entreprennent de gérer des dossiers informatiques en commun (le même disque dur est utilisé mais conserve sa session). Les problèmes de cohabitation sont réglés par un conseil d'administration qui fait office de conseil de famille. Eu égard aux investissements à engager, cela crée un lien durable, certains parlent même de dépendance ;

» les groupement de coopération sanitaire (GCS) : comme pour les couples qui établissent un contrat de mariage avec un notaire, un contrat de séparation de biens est établi avec des avocats, des clés de répartitions sensées garantir la mutualisation des revenus et des charges. Nous ne parlons plus d'amour ou de culture commune mais d'efficacité, nous comptons les petites cuillères. Mieux, le GCS permet de préserver la façade : les deux hôpitaux sont en équilibre mais le GCS peut être en déficit ! C'est aussi une union libertine puisque, en dehors de cette union, chacun peut faire des infidélités à l'autre.

Et voici qu'aujourd'hui apparaissent les CHT. Pour le bon fonctionnement, il faut respecter quelques règles. Pour s'associer en couple, il faut bien délimiter son territoire afin d'éviter l'agacement du tube de dentifrice mal fermé, symptomatique d'une relation qui se dégrade. « [...] Lorsque l'on crée une entreprise avec son conjoint, la participation au capital, la répartition des rôles et des responsabilités de chacun doivent être évoqués dès le début [...] » (site de la chambre des notaires).

Fort de ces expériences, qu'allons-nous faire des communautés hospitalières de territoire ? Il y a beaucoup d'agitations sur le sujet alors que la loi n'est pas encore votée : certains s'imaginent déjà directeur général de la CHT ayant la main sur tous les hôpitaux locaux et maisons de retraites du secteur. Pourtant, il faut éviter que la CHT devienne un gigantesque GCS (groupement de copulation sanitaire) ingouvernable (un *gang bang* en quelque sorte) ou une association de malfaiteurs (*gang band*).

Il nous faut en revanche tirer des enseignements du passé et profiter du temps des fiançailles que nous accorde la mise en place des ARS pour apprendre à nous connaître sous un jour nouveau, et nous livrer un peu sans craindre de devenir les dindons de la farce comme un homme trompé ou *Une femme trompée*.

À cet égard, je dois faire un aveu sur un de mes péchés de jeunesse : adolescent, barbu et pétri d'idéal communautariste, j'étais un adepte de Lanza Del Vasto et j'avais même envisagé de passer mes vacances au sein de la communauté de l'Arche où la relation de couple était complètement fondue dans la communauté.

J'ai retrouvé sur Google une trace de cette communauté oubliée : « L'ordre laborieux de l'Arche » se définit comme un rassemblement d'hommes et de femmes mus par une volonté commune d'accepter la pratique du travail et le principe de la

non-violence. Et si c'était cela les CHT ? Construire des unions à géométrie variables, dominées par l'envie de travailler ensemble, d'être féconds et unis *À la vie à la mort*. D'être un couple épatant, un couple complice ?

Mais aussi et surtout un couple témoin du changement, des bonnes pratiques, de la performance médico-économique et du nouvel équilibre qui est en train de se construire...

Bref, le couple parfait où le plaisir constitue le moteur de la relation et où chacun conserve un peu de son jardin secret et de son propre territoire...

Mais est-ce que le couple parfait existe ? Chacun a en effet ses raisons de croire à sa vérité. Les philosophes de tout temps ne nous enseignent-ils pas que la « vérité » est inconstante et une tromperie de nos sens ? Si le territoire du couple était la traduction d'une identité qui se forge et se veut féconde, il reste à penser la créativité de la communauté hospitalière dans laquelle nous nous inscrivons.

Nous avons, comme jamais dans l'histoire, à disposition des hôpitaux qui constituent une formidable force de solidarité et de lien social. Notre exception française, en dépit de ses travers, nous encourage à éclairer le futur, forts de nos apprentissages de l'histoire.

Dans un monde idéal, si ces (nouveaux) découpages de territoires traduisaient une puissance, ne serait-elle pas aussi au service de l'équité partagée, de nouvelles solidarités à composer ?

L'ethnologue Édouard Glissant nous livre ainsi dans *L'Introuvable Beauté du monde* : « La grandeur d'une nation naît de la justice de ses intuitions quand il s'agit des rapports entre toutes les communautés et cette grandeur est confirmée par les dispositions que cette nation pourrait proposer ou prendre pour équilibrer ces rapports. Toute politique sera ainsi estimée à son intensité en relation. Et il y a plus de chemins et d'horizons dans le tremblement et la fragilité que dans la toute force. L'utopie est toujours le chemin qui nous manque. » ●



# Territoires et efficacité

## Conclusion



**Jean-Michel  
BUDET**

Directeur général  
adjoint AP-HM  
Rédacteur en chef  
*Gestions hospitalières*

**M**erci tout d'abord aux organisateurs, animateurs et participants à ce séminaire des Arcs sur le thème « Territoires et efficacité ». Notre dernière matinée nous a permis de revenir sur notre territoire, celui de l'hôpital, nos territoires, ceux de l'hôpital si fortement marqués et auxquels l'hôpital et ses acteurs sont accrochés.

Il était osé de parler de manager sans frontières dans un monde si cloisonné et qui reproduit son enfermement historique jusqu'au territoire de santé et à sa communauté.

La première séquence nous a confortés dans la légitimité du territoire, espace de protection de l'homme mal doté par les dieux ; nommer, s'approprier, se protéger, est légitime.

Nous étions rassurés et prêts à aborder les territoires des autres avec un préjugé permanent et bien français, celui de la planification et de l'aménagement du territoire. Nos territoires de santé ne seraient-ils que l'appellation moderne des secteurs sanitaires construits autour du vieux schéma de l'hôpital pivot du système de santé ?

C'est sans doute notre espoir caché. Cependant, l'engagement des autres nous illustre les limites de ce modèle ancien qui n'a pas démontré son efficacité. C'est l'esprit de mission du fonctionnaire français, le souffle d'une identité.

La diagonale du vide, les inégalités sont une constante qui résiste aux professeurs d'aménagement et autres commissariats au plan, Datar et autres Diact.

Il y a ceux qui s'affichent détachés des territoires et, en miroir, ceux qui y sont totalement ancrés.

France Télécom, les diocèses, les tribunaux, les casernements, territoires de compétences, territoires de positions, d'accueil, de vie, de légitimité, etc., autant d'acteurs, autant de territoires ; le modèle étatique qui peine à se réformer avec le fantôme du référendum de 1969 et déjà la commission Balladur contestée dans l'œuf. Ce modèle dans la France jacobine n'arrive pas à s'imposer aux autres acteurs qui ne relèvent pourtant pas des fonctions régaliennes.

Quel choix ?

L'État aménageur, déménageur, ménageur ou des acteurs légitimes nés de la subsidiarité qui s'organisent ?

L'efficacité appelle ces derniers sur le devant de la scène.

Attendons-nous la méthodologie de l'action, la contrainte réglementaire, la boîte à outils, la dotation financière d'accompagnement avec au final l'élaboration de modèles d'action construite par l'EHEPS ? Ou choisirons-nous la voie de « l'entreprise hospitalière » qui respecte identité et rationalisation ?

Évidemment, l'aventure de l'Aubrac nous a tous séduits en montrant que dans le blizzard, lorsque l'horizon semble bouché, pour avancer, il faut se retourner et reprendre ses traces. C'est bien le thème fondateur, formulé par Alain Halbout, des rencontres du Graph aux Arcs : les traces du futur.

Ce sera ainsi le thème des rencontres 2010 : transmettre. Merci à tous! ●

## REMERCIEMENTS

Le comité d'organisation du Graph (de gauche à droite) : Clara de Bort, Christophe Got, Krystyna Astier, Christine Girier-Diebolt et Magali Guerder.

