

# Les politiques du retrait territorial de l'Etat. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012)

Francesca Artioli

► **To cite this version:**

Francesca Artioli. Les politiques du retrait territorial de l'Etat. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012). Gouvernement & action publique, Presses de sciences po, 2017, 6 (1), pp.81 - 106. <10.3917/gap.171.0081 >. <halshs-01562472>

**HAL Id: halshs-01562472**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01562472>**

Submitted on 14 Jul 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Draft version. The paper is published as :

Artioli, F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'Etat. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012), *Gouvernement et Action Publique*, 6(1), 81-106

<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2017-1-page-81.htm>

Francesca Artioli

## **Les politiques du retrait territorial de l'Etat. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989 – 2012)**

Résumé : En prenant pour objet les réformes de la carte militaire en France entre 1989 et 2012, cet article étudie comment les intérêts locaux contraignent et sont intégrés aux politiques de retrait de l'Etat qui suppriment ou réorganisent des activités et des investissements publics dans les territoires. Face à un risque de blocage et de changement du contenu des réformes militaires par les acteurs locaux, le ministère de la Défense met en place une politique de maîtrise des mobilisations des élus et de gestion des effets de réformes sur le développement des zones touchées. Cette intégration des intérêts locaux aux réformes s'explique non seulement par le multi-positionnement des élus, mais également par la persistance des politiques nationales d'aménagement du territoire, les deux fonctionnant comme institutions intégratrices territoriales dans les politiques de retrait.

Mots clé : Défense, élus locaux, aménagement, territoire, Etat, retrait, *retrenchment*

## Les politiques du retrait territorial de l'Etat. La Défense face au local dans les réformes de la carte militaire (1989 – 2012)

Depuis la fin des années 1980, la « carte militaire », à savoir le plan de stationnement des forces et des services du ministère de la Défense dans le territoire national, a connu des réductions et des changements importants. Ceux-ci s'inscrivent dans le contexte plus large des réformes de la politique militaire française, lié à la mutation des missions des armées qui suit la fin de la Guerre Froide, à la suspension de la conscription et à la baisse des ressources consacrées à la défense<sup>1</sup>. Entre la fin des années 1980 et 2012, trois mouvements de réforme touchent la distribution des armées dans le territoire, avec des suppressions, réorganisations et transferts d'unités : le plan Armées 2000 de 1989, la professionnalisation de 1996 et enfin la refonte de la carte militaire de 2008. Annoncé au cours de l'été 1989, le plan Armées 2000 prévoit une baisse de 35 000 effectifs en 4 ans et la réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois. Ainsi, entre 1990 et 1996, sont dissous 18 états-majors de l'armée de terre et 54 régiments. Ensuite, le modèle Armées 2015, annoncé en février 1996, prévoit la professionnalisation complète des forces et l'abandon de la composante terrestre de la stratégie nucléaire. Ceci s'accompagne d'une réduction drastique des effectifs militaires, devant passer en six ans d'environ 500 000 à 352 000 individus (et de 577 360 à 434 000 en incluant les employés civils du ministère). La mise en œuvre du plan entraîne la dissolution de 38 régiments de l'armée de terre (dont 11 en Allemagne), de 4 bases aériennes, des transferts d'une quarantaine d'organismes divers et la suppression de quatre centres hospitaliers. Enfin, une nouvelle réduction du format des armées est lancée à la fin des années 2000 dans le Livre blanc de 2008 et dans le volet consacré à la défense de la Révision générale des politiques publiques. Il est prévu que 54 000 emplois soient supprimés avec, à terme, un total de 225 000 effectifs (civils et militaires) du ministère de la Défense. La réforme de 2008 prévoit également que les services de soutien des différentes armées soient mutualisés et regroupés dans des pôles (les « bases de défense »). Elle supprime 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale.

Ces quelque vingt-cinq ans constituent un mouvement de contraction territoriale de l'organisation militaire. Du fait des suppressions de services et d'unités, d'emplois ainsi que d'abandon d'emprises foncières de la défense, ces réformes affectent le peuplement, l'emploi, les services (écoles, commerces...) et les marchés fonciers des sites concernés. Dans ce cadre, chaque vague de réforme ne va pas sans oppositions locales. Des élus locaux et des parlementaires montent au créneau dans l'objectif de contrôler et éventuellement de s'opposer aux restructurations des armées dans leurs territoires d'élection. Dans certains cas, leur travail de représentation et de protection des intérêts locaux aboutit à des modifications du contenu des mesures prévues par le ministère de la Défense. Certaines décisions de suppressions sont revues et les questions de développement local pèsent dans les choix des sites susceptibles d'être touchés.

En prenant pour objet les réformes de la carte militaire en France entre 1989 et 2012, cet article étudie comment les intérêts locaux contribuent à définir la manière dont le ministère de la Défense élabore et met en œuvre les réformes de suppression, réorganisation et transfert d'unités dans les territoires. A travers une analyse fine des activités du ministère de la Défense dans ses liens avec les acteurs et les problèmes locaux, il contribue à éclairer la dimension territoriale des réformes de retrait (ou *retrenchment* dans la littérature anglophone), définies ici comme ces entreprises réformatrices qui visent la suppression d'emplois, la baisse de ressources, l'abolition de bénéfices dans un secteur de politiques publiques. L'article montre que, face à un risque de blocage et de changement du contenu des réformes par les mobilisations locales, le ministère de la Défense développe un double mode de gestion de la question locale basé sur la maîtrise des mobilisations des élus et sur la prise en compte

---

<sup>1</sup> Le budget de la défense hors pensions baisse de 2,5 % du PIB et 13,3 % du budget de l'État en 1994 pour atteindre respectivement 1,8 % et 10 % en 2002, puis 1,6 % du PIB en 2010.

du développement économique des zones touchées. Cette manière dont les intérêts locaux contraignent les réformes militaires, et y sont intégrés, s'explique tant par la capacité de blocage des élus, liée notamment à leur multi-positionnement, que par les politiques nationales d'aménagement du territoire. Au sein de l'État, ces dernières contribuent à organiser l'allocation des ressources militaires à partir d'une représentation spatiale du pays à visée intersectorielle. L'article montre alors que multi-positionnement vertical des élus et politiques d'aménagement fonctionnent comme des institutions intégratrices territoriales qui contribuent à définir les conditions de possibilité et les modalités de réalisation des réformes qui touchent à l'allocation des ressources publiques dans les territoires en France.

Les auteurs ayant étudié les politiques de retrait ont montré qu'il s'agit d'un type « spécial » d'entreprises politiques pour les acteurs qui les initient ou les entreprennent (Pierson 1995). Le fonctionnement d'une politique de retrait d'un secteur est lié au cadre politico-institutionnel qui a été structuré pendant les périodes d'expansion de ce même secteur. En effet, dans son fonctionnement routinier, toute politique publique affecte les ressources et les cadres cognitifs des acteurs et les systèmes de contraintes et de possibilités qui en organisent l'action. Elle institutionnalise donc des clientèles, ainsi qu'un ensemble de devoirs, de droits et d'attentes qui - comme indiqué par l'expression « *when effect becomes cause* » (Pierson 1993) - vont organiser le fonctionnement et les conditions de possibilité des politiques publiques à venir. Cette boucle entre les politiques publiques (*policies*) et la compétition et les mobilisations politiques (*politics*) aide à comprendre les politiques de retrait. En premier lieu, elles constituent des entreprises politiquement coûteuses pour ceux qui les entreprennent. Ce coût est d'autant plus significatif que les électeurs et les clientèles sont plus réactifs aux initiatives politiques qu'ils perçoivent comme empirant de leur situation plutôt qu'à celles qui l'amélioreraient (ce qui a été appelé le *negativity bias*) (Weaver 1986; Weaver 1988). En deuxième lieu, les réformes de retrait ont un risque élevé d'échouer, en raison de la mobilisation des clientèles créées pendant les périodes d'expansion du secteur, et qui s'opposent au changement. Ces résistances ont souvent été une des causes des échecs des réformes de retrait de l'État providence et du maintien de certains programmes de politiques sociales (Pierson 1995). Enfin, du fait des sanctions électorales et des mobilisations qu'elles peuvent générer, les politiques de retrait poussent les acteurs gouvernementaux à élaborer des stratégies d'évitement du blâme (Weaver 1986). Ces stratégies peuvent relever du recours aux instruments automatiques pour la réalisation de coupes (Weaver 1988; Bezès 2007) ou d'autres moyens permettant de masquer les réductions en cours, des stratégies de division des opposants potentiels ou encore d'attribution de compensations à certaines de victimes des coupes (pour les différentes typologies de stratégies voir Giger et Nelson 2011).

Du fait de leurs objets privilégiés de recherche, les analystes du retranchement ont peu étudié ce qui, dans ce type de réformes, se joue entre les acteurs politico-administratifs centraux et les acteurs locaux. En effet, ils ont notamment étudié les politiques de l'État providence et, par-là, les liens entre les gouvernements réformateurs et les catégories sociales, les acteurs collectifs (le patronat, les syndicats) et les branches de l'administration liées à ces secteurs de politiques sociales (Pierson 1993). Pourtant, les politiques publiques contribuent souvent à la distribution inégale de la dépense publique dans les territoires. Les politiques militaires, comme de nombreux autres secteurs, investissent des ressources dans des lieux déterminés et en fonction des logiques spatiales. Les coûts et les bénéfices liés à leur mise en œuvre sont géographiquement situés et inégalement alloués dans l'espace. Dans leur fonctionnement routinier, ces politiques créent des clientèles territoriales, qui sont donc susceptibles de s'opposer aux tentatives de retrait. Par ailleurs, loin d'être l'apanage des armées, de nombreux secteurs d'action publique sont aujourd'hui concernés par des réformes qui combinent la réduction des dépenses à celle de l'emprise territoriale du secteur. Les réformes de la carte judiciaire, de la carte hospitalière ou de la carte scolaire en sont des exemples. Pourtant, elles n'ont pratiquement pas été étudiées en tant que politiques de retrait territorial (une exception est l'étude de cas de suppression d'école en milieu rural parue récemment dans cette revue (Barrault-Stella 2016)).

Le secteur de la défense offre une perspective privilégiée sur ces processus, à double titre. Historiquement, les politiques militaires ont constitué un des moyens de la pénétration territoriale par l'État et de consolidation d'un territoire délimité par des frontières (Desportes et Picon 1999). Du fait de leur poids dans les comptes nationaux et d'une organisation spatiale qui est diffuse et ancienne, elles constituent encore aujourd'hui un secteur visible et fortement institutionnalisé dans les territoires. Par ailleurs, si les travaux de Jean-François Chanet sur la Troisième République ont montré que les acteurs locaux ont participé activement, en plus que les ministères de la Guerre et de l'Intérieur, aux conflits et aux négociations autour des choix de localisation de nouveaux casernements (Chanet 2006), cette dimension territoriale constitue un point aveugle des travaux récents sur les restructurations des armées en France, davantage centrée sur les questions de stratégie militaire ou relevant des négociations entre les différentes armées ou les ministères de la Défense et des Affaires Étrangères (Irondele 2011; Joana 2012; Joana et Smith 2005).

Pour étudier la dimension territoriale du *retrenchment*, il faut considérer que tant la manière dont les acteurs locaux interviennent sur le secteur de la défense que la manière dont les ressources militaires sont allouées ou supprimées dans les territoires sont liées, en termes politiques et institutionnels, à la structure plus générale des relations entre acteurs centraux et locaux dans le système politique français. En effet, le secteur militaire<sup>2</sup> ne constitue qu'une des manières par lesquelles l'État central intervient dans les territoires, d'autres secteurs participant au processus. De même, les relations entre acteurs locaux et centraux portent sur une multiplicité de secteurs, dépassant largement le militaire. Il s'agira donc dans cet article de mettre au jour ce qui, dans ces réformes de retrait sectoriel<sup>3</sup>, est expliqué par les politiques territoriales, à savoir ces « *activités politiques concernées par les relations entre une institution politique centrale [...] et l'ensemble des organisations politiques et gouvernementales périphériques* » (Rhodes et Wright 1987, notre traduction). Cette dimension territoriale du retrait est étudiée au prisme de deux axes analytiques. Sur un axe vertical, d'abord, nous allons étudier les modes de représentation des intérêts locaux vis-à-vis du ministère de la Défense et les liens entre celui-ci et les acteurs locaux. Sur un axe horizontal, ensuite, il s'agira d'étudier les relations (en termes d'acteurs, objectifs, instruments et hiérarchisations spatiales) entre les politiques militaires et d'autres politiques qui organisent l'allocation des ressources publiques dans les territoires, en premier les politiques d'aménagement du territoire et développement local. L'article adopte une perspective centrée sur les activités du ministère de la Défense. Il ne vise pas à rendre compte du contenu des cartes militaires ni du changement des sociétés locales où se trouvent les armées (Artioli 2014), mais à étudier comment la question des intérêts locaux pèse sur l'élaboration et la mise en œuvre des réformes de retrait par le ministère.

L'article montre que la saillance des mobilisations locales pour le ministère de la Défense, du fait de leur quantité et capacité de blocage (I), entraîne un double mode de gestion des intérêts locaux par ce ministère. Il consiste à anticiper et maîtriser les mobilisations des élus locaux, d'une part (II) et à prendre en compte, en amont ou en aval de réformes, le développement économique des zones touchées, d'autre part (III).

---

<sup>2</sup> Les politiques sectorielles renvoient à une entité abstraite constituée par un domaine activité découpé verticalement : la santé, l'industrie, la défense, l'urbanisme, les transports ou agriculture. Un secteur, y compris le militaire, est l'institutionnalisation et la reproduction de cette entité, ce qui implique un ensemble d'acteurs qui exprime des intérêts spécifiques, une division du travail administratif et une vision dominante du problème à traiter (Muller 2010).

## Encadré 1 Les méthodes de l'enquête

Cet article s'appuie sur une large enquête réalisée pour une thèse de doctorat sur les relations entre l'État et les villes autour des restructurations des armées en France et en Italie (Artioli 2014). Les données mobilisées ici proviennent précisément de la partie du travail empirique qui a porté sur les acteurs politico-administratifs centraux et dont le but était de comprendre les objectifs, les instruments, les logiques spatiales à l'œuvre dans les réformes de la carte militaire. Cet article mobilise deux types de sources principaux. En premier lieu, nous faisons référence à une série d'entretiens (environ 15 entretiens sur 176 de la thèse) réalisés avec de hauts fonctionnaires civils et militaires des administrations centrales et du cabinet du ministère de la Défense, ainsi qu'avec deux anciens ministres de la défense, en poste pendant les périodes d'élaboration des réformes. Deuxièmement, nous nous appuyons ici sur les données issues du dépouillage systématique des archives de la Délégation aux Restructurations (DAR) du ministère de la Défense. L'exploitation de cet ensemble documentaire nous permet d'ouvrir la boîte noire de l'administration chargée de la gestion politique des demandes locales et des politiques de compensation s'adressant aux collectivités territoriales touchées par les fermetures et les transferts d'unités militaires. Cette archive ne relève pas du dépôt officiel du ministère de la Défense, auquel nous n'aurions pas pu avoir accès pour des raisons des délais de consultation, et nous y avons eu accès au cours de l'enquête et à la suite d'un entretien avec un ancien dirigeant de cette structure. Ceci nous a permis de consulter un matériau très riche constitué par la production administrative de cette délégation depuis le moment de sa création et notamment par les documents produits à la fois en préparation aux réformes de la carte militaire et dans le suivi de leur avancement. Cette archive présente néanmoins la limite que les critères qui ont déterminé la conservation de ces documents sont peu explicites et non formalisés. C'est pourquoi ces données d'archive sont mises en dialogue avec les entretiens et avec d'autres sources écrites produites pendant les réformes, notamment les rapports ministériels et parlementaires, les communiqués de presse du ministère et la presse spécialisée des élus locaux.

### 1. Retrait des armées et mobilisation des intérêts localisés

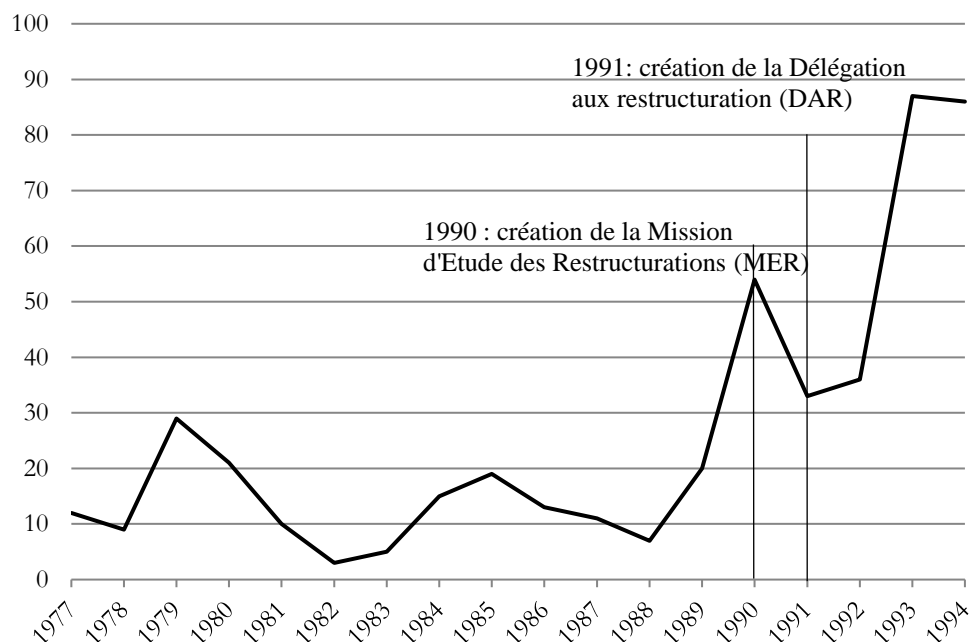
La politique de défense participe à l'allocation de la dépense publique dans les territoires. De ce fait, comme montré par les travaux sur le *retrenchment*, les intérêts localisés qui se construisent autour de cette politique dans les phases d'expansion et de stabilité vont conditionner les modalités et les conditions de possibilité du retrait. Relativement peu présents sur les questions militaires, les intérêts locaux s'activent en opposition au retrait des armées lors des réformes de la carte militaire au tournant des années 1990. La contrainte que ces mobilisations représentent pour le ministère de la Défense, qui en est la cible principale, a trait à la fois à la capacité de certains élus à bloquer ou influencer des décisions qui touchent à leur circonscription et à la multiplication des sollicitations pendant les réformes.

#### A. L'échec de Barcelonnette comme révélateur des capacités de blocage local

À partir de la fin des années 1980, les communes touchées par des suppressions ou des transferts d'unités militaires augmentent fortement (Tab. 1). Si pendant les années 1970-1980, les restructurations découlent des lois de programmation militaire qui suivent le premier Livre blanc de

1972 et de la réforme entreprise par le ministre Charles Hernu<sup>4</sup>, les années 1990 représentent un moment de rupture du fait du plan Armées 2000, suivi par deux décennies de réformes.

**Tableau 1 Nombre de communes touchées par des restructurations militaires par an (1977 – 1994)<sup>5</sup>**



La question locale est inscrite à l’agenda du ministère de la Défense suite au blocage, très médiatisé, de la décision de fermeture d’un site militaire en raison de l’intervention d’élus multi-positionnés. Durant l’été 1989, la mobilisation pour le maintien du 11<sup>e</sup> bataillon de chasseurs alpins situé dans deux communes rurales des Alpes-de-Haute-Provence, Jausiers et Barcelonnette, gagne en notoriété. Ces deux communes de la vallée de l’Ubaye ont au total moins de 5000 habitants, alors que le bataillon compte environ 1200 hommes. Ce sont des enjeux d’emplois, de commerces et de foncier qui sont mis en avant dans les mobilisations. En effet, l’annonce de la fermeture par le ministre est suivie par une très forte opposition, avec des déclarations incendiaires des élus, des manifestations d’habitants et de commerçants, puis l’occupation de la sous-préfecture à Barcelonnette. Bien relayée par la presse nationale, cette mobilisation remonte au ministre de la Défense. Quatre mois après l’annonce de la fermeture, le gouvernement guidé par Michel Rocard revient sur la décision de supprimer toute implantation militaire dans ces deux communes. Il est arbitré qu’un centre d’instruction de l’armée de Terre doit être créé en remplacement de l’unité supprimée. De plus, le ministre délégué à l’Aménagement du territoire et aux reconversions, Jacques Chérèque, est chargé d’un groupe de travail sur ce cas. C’est au sein de ce groupe qui est discutée, pour la première fois, la question de la mise en place de compensations à octroyer aux sites touchés par des fermetures militaires.

Les ressources politiques dont disposent certains élus de la zone sont unanimement considérées comme étant à l’origine de ce revirement ministériel. En effet, au-delà des prises de position publique, ce serait l’intervention du maire socialiste de la ville de Jausiers, à la direction du Crédit industriel et commercial et fils du sénateur Émile Aubert proche de François Mitterrand, qui aurait assoupli la

<sup>4</sup> N.D., « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », *Revue Diagonale*, Février 1996.

<sup>5</sup> Ce graphique constitue la réélaboration d’un ensemble de tableaux de synthèse élaborés par la DAR en prévision des restructurations issues du Livre blanc de 1994.

décision ministérielle. D'après la maire de Barcelonnette, les demandes de deux petites communes rurales, autrement marginales, n'ont été écoutées par le gouvernement national qu'en raison du poids politique du maire de Jausiers. En 1989, la maire déclare que ce dernier « *avait ses entrées et il nous a ouvert les portes de Matignon et du ministère de la Défense* »<sup>6</sup>. Encore en 1995, la presse spécialisée des élus locaux rappelle et met en scène le cas de Barcelonnette comme un cas de succès des pouvoirs locaux contre les restructurations décidées par l'Etat<sup>7</sup>.

Inversement, au sein de l'administration de la Défense, le cas de la restructuration de Barcelonnette est représenté dans les termes de l'échec et ceci produit des effets d'apprentissage sur le long terme. En premier, ce constat d'échec amène le ministère de la Défense à identifier les intérêts locaux comme étant une clientèle touchée par les réformes de la défense en raison des effets des politiques militaires sur les structures socio-économiques locales. Dans les premiers travaux de la mission dédiée aux restructurations (voir *infra*), on lit que le ministère avait « *initialement sous-estimé* »<sup>8</sup> le fait que les fermetures militaires peuvent constituer un « *traumatisme majeur* » pour les territoires. Par ailleurs, ce constat d'échec s'accompagne de l'identification des élus locaux comme un facteur de risque pour la faisabilité des réformes : le cas de Barcelonnette montre qu'en raison de leurs ressources politiques, certains d'entre eux ont une capacité effective à bloquer ou influencer les décisions touchant à leur territoire d'élection. Des préoccupations politiques et des enjeux de développement local peuvent alors mettre à mal la rationalité propre aux choix militaires : « *à Barcelonnette* », on lit,

« l'armée de terre a été taxée, dans les conditions que l'on sait, de maintenir sur place une unité pour "permettre à la vallée de l'Ubaye de se rendre progressivement indépendante d'une présence militaire" »<sup>9</sup>.

L'identification de ce risque permet de comprendre la création d'une organisation *ad hoc* qui sera chargée sur le long terme de la gestion politique des élus locaux et de l'accompagnement des politiques de développement local. La Mission d'étude des reconversions (MER) est nommée auprès du Secrétariat général du ministère en 1990. Une fiche de présentation de la mission synthétise les raisons de sa création :

« Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures de restructurations décidées à l'été 1989 [...] d'une part, la certitude que d'autres mesures de même nature et de grande ampleur seraient nécessaires pendant plusieurs années pour conduire l'adaptation indispensable des armées d'autre part, ont conduit à la création de la Mission d'étude des reconversions »<sup>10</sup>.

Deux décennies plus tard, un dirigeant de cette structure, devenue Délégation aux restructurations (DAR), en raconte les origines avec les mêmes termes :

« Il y avait eu une tentative de fermeture en 1989... Barcelonnette... qui avait échoué, car les élus avaient fait le grand écart. Et cela avait entraîné une redéfinition des méthodes du ministère [...]... car le secrétaire général du ministère de l'époque demande à des types d'inventer des mesures d'accompagnement social et foncier » (Ministère de la Défense/DAR).

---

<sup>6</sup> Entretien avec la maire de Barcelonnette en 1989, dans ND. 1995. « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires ». *Le courriel des maires et des élus locaux* 32 (mars): 12-15.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, fiche « Restructurations et Reconversions », 16 février 1990.

<sup>9</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, 16 juillet 1990.

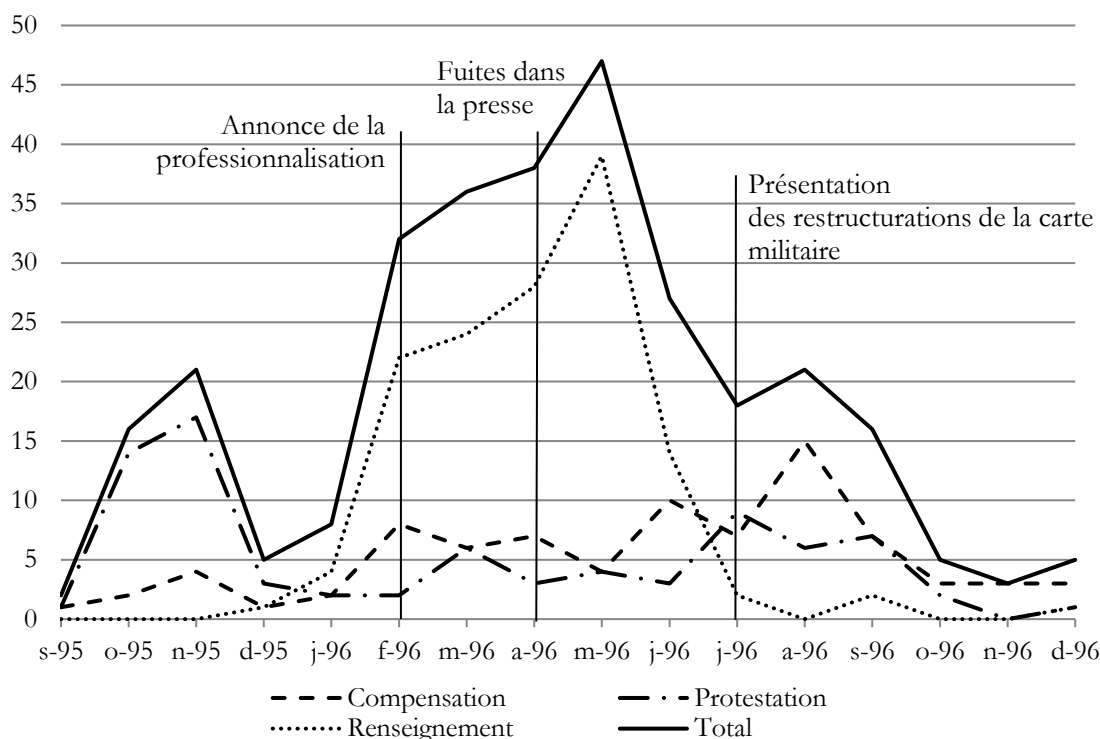
<sup>10</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, 16 juillet 1991.



## B. Des élus multi-positionnés et en compétition contre le retrait des armées

En plus que dans la capacité de certains élus à mettre à mal une décision ministérielle dans un territoire spécifique, le poids des intérêts locaux sur les réformes de la carte militaire réside dans la multiplication des pressions individuelles lors des moments de réforme. En effet, chaque réforme de la carte militaire comporte plusieurs dizaines de décisions de suppression, transfert et réorganisation d'unités militaires dispersées dans le territoire. Elle s'accompagne d'interventions d'élus multi-positionnés, en compétition entre eux pour améliorer la position de leur territoire dans les décisions de retrait. Vue du ministère de la Défense, la mobilisation de ces intérêts territoriaux est une vague d'interventions individuelles auxquelles répondre. Nous pouvons étayer ce point en considérant les interventions des élus lors de la réforme de professionnalisation de 1996, que nous avons étudiées en consultant les questions écrites posées au ministre de la Défense à l'Assemblée nationale et les courriels envoyés à l'exécutif<sup>11</sup>. Sans épuiser la question des répertoires de mobilisations des élus, cette analyse permet néanmoins de saisir les poids de l'activation des intérêts locaux pesant sur le ministère.

**Tableau 2 Nombre de lettres adressées à l'exécutif et traitées par la Délégation aux restructurations entre septembre 1995 et décembre 1996. N = 300**



Premièrement, le ministère fait face à de véritables vagues de mobilisations autour des annonces de réformes (Tab. 2). Entre septembre 1995 et décembre 1996, 300 lettres sont envoyées à l'exécutif et traitées par la délégation aux restructurations du ministère de la Défense par des élus locaux et des parlementaires de France entière. Ces interventions se situent à la fois en amont et en aval de l'annonce précisant le contenu de la nouvelle carte militaire (juin 1996). Le pic d'interventions se

<sup>11</sup> Cette analyse s'appuie sur la relecture de lettres (N = 300) adressées au ministre de la Défense (84%), au Premier ministre et au président de la République par des élus locaux et des parlementaires, conservées auprès de la Délégation aux restructurations. Malheureusement, nous n'avons pas eu accès au même corpus de lettres pour la réforme de 2008 ; néanmoins les entretiens réalisés avec les acteurs en poste à cette époque et les prises de positions officielles des élus indiquent une implication des élus locaux ayant des temporalités, de modalités et des arguments similaires.

situe pendant la période allant de l'annonce de la professionnalisation des armées à la présentation des réorganisations territoriales. Pendant ces mois, ils sont en effet dans une situation d'incertitude à l'égard d'une éventuelle suppression dans leurs circonscriptions d'élection. C'est dans ce cadre qu'ils écrivent pour obtenir des renseignements, tout en prenant position contre un changement de la situation existante. Après les annonces de suppressions et transferts, les demandes portent au contraire sur des demandes de compensation.

Deuxièmement, dans la perspective ministérielle, les ressources politiques des intervenants augmentent le risque que leurs revendications soient un succès. Croiser élus locaux et position nationale montre que le cumul des mandats est une ressource fondamentale permettant aux élus d'être au croisement entre intérêt local et choix nationaux et pour intercéder auprès du gouvernement au nom de la circonscription d'élection (Tab. 3). Considérant la position locale, moitié des lettres (144 sur 300) a été écrite par des maires, dont 81 sont à la fois maires et parlementaires. Plus rares sont les lettres envoyées par des maires ayant uniquement un mandat local (43) ou qui cumulent deux mandats locaux (20). Considérant la position nationale, deux tiers des lettres ont été écrits par des parlementaires (194 sur 300), dont 122 détiennent aussi un mandat local.

**Tableau 3 Nombre de lettres par type d'expéditeur. N = 300**

<b>Qui écrit ?</b>	<b>Nombre total de lettres</b>	<b>Dont avec un cumul de conseiller général ou régional</b>
Maire	63	20
Sénateur-maire	18	8
Député-maire	63	21
Sénateur	45	13
Député	68	28
Conseiller régional	13	0
Conseiller général	13	0
Ministre ou ancien ministre	11	0
Autre	6	0
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>90</b>
dont sont maires	144 (48 % du total)	49
dont sont parlementaires	194 (64 % du total)	70

Troisièmement, ces mobilisations sont dispersées et formulent des demandes en compétition entre-elles. Face à une diminution des dépenses publiques qui touche les espaces infranationaux de manière inégale, il s'agit de défendre le *statu quo* ou d'alléger les coûts relatifs payés par la circonscription d'élection. Les élus écrivent de la France entière (on trouve 65 départements représentés), mais mise à part une lettre de la part du président de l'Association des maires des villes moyennes, les associations d'élus sont relativement silencieuses sur la question. Ainsi, ces élus n'interviennent pas comme un acteur collectif organisé qui se mobiliserait contre une réforme. De même, le facteur partisan n'est pas central. Dans une Assemblée où la droite est largement majoritaire, 80 % des parlementaires qui écrivent sont du même bord politique que le gouvernement. Les modalités d'intervention des élus sont donc avant tout liées au territoire, chacun visant à en améliorer la position relative dans la réforme. La montée en généralité, au sens d'un rattachement des revendications locales à une protestation plus large (Dupuy et Halpern 2009), est donc faible.

Enfin, ces mobilisations sont portées au nom du développement économique local et font appel à l'État pour le préserver ou compenser le déclin. Ainsi, le point de départ des lettres est toujours un rappel du rôle économique et social joué localement par l'armée et le ministère de la Défense, avec une mise en avant des effets de la présence militaire en matière d'emplois, de nombre de classes dans

les écoles, de commerces et d'entreprises sous-traitantes. Ensuite, les lettres jouent sur un double registre argumentatif : les avantages compétitifs locaux et l'appel à l'Etat comme garant de l'égalité territoriale. D'une part, chaque élu met en avant l'existence d'un système d'avantages compétitifs qui fait d'un site donné le lieu le plus adapté pour l'accueil des unités militaires. Dans ces argumentaires, la capacité militaire des armées est une variable dépendante de la qualité des sites hébergeant les unités militaires. L'extrait qui suit explicite cette démarche de promotion, en plaidant pour le maintien d'un Centre entraînement commando dans le département du Jura :

«...équipements complets, récents, vastes espaces disponibles, topographie variée, climat rigoureux, capacité d'accueil importante, connu et reconnu unanimement par les régiments français et des armées étrangères il (le site) est, par excellence, l'outil d'une armée professionnalisée à vocation européenne »<sup>12</sup>.

D'autre part, la question des armées est mise en lien avec un appel à l'État en tant que garant d'une égalité territoriale et acteur volontariste d'une lutte aux déséquilibres régionaux. Dans cette perspective, la défense n'est donc qu'une des multiples manières par lesquelles des ressources publiques sont allouées dans les territoires. On comprend ainsi la réclamation de ne pas cumuler dans une même région de multiples formes de réduction de la présence d'activités étatiques. Par exemple, un sénateur du Haut-Rhin écrit que le département qui est « *déjà durement touché* » par les restructurations industrielles et par la fermeture de trois régiments « *supporterait très mal la dissolution de son dernier régiment* »<sup>13</sup>. Il souligne que l'effet cumulatif ne concerne pas uniquement l'armée, mais toute forme de « *désengagement mobilier, immobilier et humain* » qui serait décidée à Paris et qui serait un « *tribut* » payé localement à la « *recherche généralisée d'économies* ». Par ailleurs, de nombreuses lettres affirment que le retrait militaire est « *en totale contradiction avec toute politique d'aménagement du territoire* »<sup>14</sup>, entendue ici comme une politique publique nationale de développement régional et de réduction des inégalités. Par exemple, un député conseiller général invoque :

«... au nom de l'aménagement du territoire, il nous semble que [...] (*l'unité militaire*) est un élément indispensable et structurant qui est un point fort du maintien de l'activité et des populations, et de la reconquête de l'espace »<sup>15</sup>.

Prises collectivement, ces lettres donnent un aperçu de l'étendue des pressions locales qui pèsent sur le ministère de la Défense lors des réformes de retrait. Si chacune représente un risque de blocage ou de modification de la décision qu'elle conteste, ce sont la faisabilité et la rationalité du processus réformateur qui sont en jeu dans l'ensemble. Les travaux préparatoires et les déclarations ministérielles soulignent que ces considérations diverses liées au contexte économique local et aux allégeances politiques peuvent mettre à mal « *toute cohérence opérationnelle* »<sup>16</sup> dans les décisions de fermeture et transfert. En 1996, le directeur de l'administration générale du ministère rappelle qu'il est dangereux, pour la défense nationale, de « *voir le stationnement des forces varier au fil des évolutions politiques...* », tout comme de « *considérer que l'on peut déplacer les forces au hasard des crises économiques locales* »<sup>17</sup>.

C'est notamment par l'activation individuelle du personnel politique que les intérêts territoriaux pèsent sur la carte militaire. La capacité de ces intérêts locaux à contraindre le processus réformateur est adossée aux ressources politiques des élus. Le double positionnement local et national confère à

---

<sup>12</sup> Député-maire, Jura, juillet 1996.

<sup>13</sup> Sénateur, Haut-Rhin, avril 1996.

<sup>14</sup> Sénateur, Creuse, juillet 1996

<sup>15</sup> Député, conseiller général, Puy-de-Dôme, mai 1996.

<sup>16</sup> N.D., « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », *Revue Diagonal*, Février 1996.

<sup>17</sup> *Ibid.*

une partie d'entre eux les capacités politiques nécessaires à infléchir les décisions prises au centre de l'État dans un sens qui leur est favorable (Le Lidec 2007). Ce mode d'intermédiation et d'influence central-local, structurant dans le système politique français, constitue un premier facteur explicatif de l'intégration des intérêts locaux aux politiques de retrait, rendant compte notamment de l'institutionnalisation de la politique de maîtrise des élus locaux et d'aide aux reconversions au sein du ministère de la Défense (II).

## 2. Une politique de gestion des élus locaux

Avec un programme d'actions et une organisation de mission, l'accompagnement des restructurations fonctionne comme une véritable politique du ministère de la Défense pendant toute la période considérée. Suivant les travaux sur le *retranchement*, cette politique peut être lue comme l'institutionnalisation d'un ensemble de stratégies d'évitement du blâme et de contournement des oppositions qui viendrait des clientèles localisées de la défense (Weaver 1986; Giger et Nelson 2011) dans un contexte marqué par une série longue de réformes de retrait dans ce secteur. Un premier volet de cette politique repose sur un travail de centralisation de l'information puis d'anticipation, de gestion et de réponse à la multitude de sollicitations venant des élus locaux.

### A. Centralisation et « mise en carte » des mesures

Il a été souligné plus haut, le traitement du problème des effets localisés des réformes est confié au tournant des années 1990 à une organisation de mission. Depuis, si les décisions sur les unités à fermer font l'objet d'un travail en interne à chaque armée et à chaque service du ministère de la Défense, il revient à cette organisation la construction de leur acceptabilité politique vis-à-vis des intérêts locaux. Ainsi, au sein de l'État, elle devient le lieu de production d'un savoir sur le retrait des armées qui permet de traduire les changements de la défense en termes de leurs conséquences sur la politique et le développement local, puis d'anticiper et gérer les mobilisations.

La croissance de cette organisation suit la succession de réformes de la carte militaire. La Mission d'étude des reconversions (MER), créée en 1990 auprès du Secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère est au départ une petite mission animée par un haut gradé. Une organisation plus étoffée, la Délégation aux restructurations (également rattachée au SGA) voit le jour en août 1991. Elle fait suite à une nouvelle hausse du nombre de communes touchées par les réformes, qui amène à estimer qu'une « *structure plus importante devait succéder à la mission d'étude des reconversions* »<sup>18</sup>. En 1996, avant que les détails des réformes liées à la professionnalisation des armées ne soient rendus publics, la structure se voit renforcée une nouvelle fois : elle prend notamment une vocation interministérielle par la création d'un poste de délégué qui en assure le pilotage. En plus de participer aux réunions du Comité interministériel chargé de l'aménagement du territoire (CIAT), le Délégué interministériel aux restructurations de défense (DIRD) anime un comité interministériel spécifique à ce secteur<sup>19</sup>. La fonction transversale du DIRD se double au niveau local par l'instauration de délégués régionaux (DIRRD) auprès des préfets de région ou de département. En 2008, le gouvernement de François Fillon supprime ce poste interministériel, critiqué à la fois en tant que « doublon » dans la coordination interministérielle (par rapport à la DATAR) et en raison du profil politique et professionnel du délégué de l'époque, d'allégeance socialiste et ancien directeur

---

<sup>18</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « Opérations de restructuration antérieures à 1992 », 15 juin 1995.

<sup>19</sup> En 1996, les ministères associés sont : Défense, Travail, Economie, Budget, Industrie, Petites et Moyennes Entreprises, Commerce et Artisanat, Aménagement du Territoire, Collectivités Locales, Recherche.

de cabinet de Jacques Chérèque à l'aménagement du territoire. La DAR revient ainsi dans une position interne à la défense, tout en gardant le réseau de délégués auprès de services déconcentrés de l'État qui avait été mis en place lors de la restructuration précédente.

La DAR centralise l'information concernant l'ensemble de mesures de fermetures, suppressions et transferts prises par chaque armée et grand service administratif du ministère et produit des cartes et des tableaux exhaustifs. Ainsi, cette structure développe et produit une perspective territoriale dans l'objectif de donner à voir la dimension spatiale des réformes, qui dépasse les spécialisations fonctionnelles internes à la défense. Suivant la définition retenue au moment de sa création, son objet d'intervention est l'ensemble des « restructurations ». Ces dernières sont définies au sens large comme : « la fermeture d'organismes complets avec parfois un abandon de la garnison concernée ; le transfert d'organismes, en partie ou en totalité, consécutif à des transferts de charges ; les réorganisations internes d'organismes pour lesquels la volonté de ne pas recourir au licenciement comme moyen de régulation des effectifs se traduit par la nécessité d'une mobilité accrue de ces personnels »<sup>20</sup>. C'est pourquoi cette politique traite, par exemple, autant des suppressions ou transferts d'unités que des restructurations des industries de défense. Alors que dans la politique publique de défense nationale, ces aspects sont traités par des acteurs différents, ils sont réunis lorsqu'on s'intéresse aux effets localisés de leurs changements. Comme le souligne un ancien ministre de la Défense :

« [...] quand on rencontrait le président du Conseil général du département X, bah... il me parlait pendant 10 minutes de la caserne dans la ville et pendant les dix minutes suivantes de l'établissement (*industriel*) de GIAT qui était dans la sous-préfecture » (Entretien, ancien ministre de la Défense).

Face aux risques de faillite ou de modification du contenu de réformes, ce travail de centralisation et de mise en carte est utilisé à la fois pour anticiper et maîtriser la multitude de mobilisations locales lors des périodes d'élaboration et de communication des réformes que, comme il sera montré dans la dernière partie de l'article (3), pour supporter l'action publique dans les choix des sites à restructurer et dans l'allocation de compensations. En effet, la politique d'accompagnement des restructurations doit avoir, pour le ministère, une double efficacité : une « *efficacité politique de court terme* » qui consiste à obtenir le retrait des armées sans frictions et une « *efficacité économique de moyen terme* » qui consiste à favoriser la reconversion des sites à travers, notamment, la création d'emplois<sup>21</sup>.

## **B. Théoriser, anticiper et absorber les mobilisations locales**

La centralisation des mesures de restructuration est un préalable au travail de mise en contexte territorial de chacune d'entre elles. Il s'agit d'évaluer les effets locaux et anticiper les mobilisations qui émergeraient en réaction à un éventuel retrait, en interne à la DAR, et de traiter les demandes des élus et de contribuer à l'organisation de la communication publique sur les réformes, en externe. En pratique, chaque mesure de restructuration fait donc l'objet d'une fiche à destination du secrétaire général de l'administration et du cabinet du ministre. Les fiches fournissent une description de l'unité militaire, du nombre de personnes employées et du nombre de familles concernées. Parfois, elles vont plus loin en estimant le nombre de classes d'élèves lié à la présence militaire et la situation (en termes de reconversions possibles) des emprises foncières occupées par le ministère. Ces fiches incluent également un travail de « *mise en perspective historique* » des réformes de retrait dans la zone, en

---

<sup>20</sup> Délégation aux Restructurations, Ministère de la Défense, Memento pour l'accompagnement des restructuration, mars 1993.

<sup>21</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « L'accompagnement des restructurations industrielles de la Défense », 25 septembre 1995.

partant du constat que « *les traumatismes à répétition ne sont sans doute pas la meilleure façon de régler les problèmes en douceur* »<sup>22</sup>.

Les fiches réalisées par la DAR doivent permettre d'évaluer et anticiper les mobilisations locales. Chacune d'entre elles doit fournir une « *étude d'impact* » économique et politique de la mesure, donner à voir comment « *les rumeurs circulent* » et permettre aux décideurs de « *se faire une idée des réactions à attendre* ». Dans l'ensemble, l'évaluation des effets s'appuie sur un « *indice d'impact économique* » ou de « *gravité* »<sup>23</sup>. Il est calculé comme le rapport entre le nombre d'emplois supprimés (hors militaires conscrits) et la population de l'agglomération concernée. Il est intéressant de remarquer que cet indice est utilisé non seulement pour disposer d'un indicateur synthétique des effets économiques, mais également pour estimer les mobilisations et les protestations locales à attendre. Au début des années 1990, c'est une véritable théorisation administrative des mobilisations politiques qui se développe. À l'appui de cet indice, en effet, la DAR formule des hypothèses sur les corrélations entre effets sur l'emploi et réactions locales. À ce titre, on lit dans une note :

«... d'après les restructurations passées (*l'indice*) apparaît comme un instrument permettant assez bien la prévision des réactions locales. Celles-ci se manifestent avec une certaine vivacité à partir de 0,2 % environ et l'on peut estimer que le traumatisme est majeur lorsque cet indice dépasse 1 % »<sup>24</sup>.

Par ailleurs, l'échec de Barcelonnette est utilisé comme seuil limite. Ici l'indice, mesuré *a posteriori*, atteignait le niveau de 4 %. Toutes les situations qui se rapprochent de ce pourcentage sont donc perçues comme étant sous la menace d'un blocage potentiel des décisions. L'extrait reporté ci-dessous permet d'appréhender ce travail d'estimation des effets locaux :

#### **Tableau 4 Extrait anonymisé d'une fiche de la DAR**

##### **Propositions de dissolution en 1992 d'unités stationnées en France**

##### **Communes X et Y**

[...] Les réactions à attendre d'une éventuelle dissolution de ces deux régiments apparaissent sensiblement moindres qu'une première étude "papier" ne le laissait supposer. D'une part l'impact objectif, apprécié avec plus de finesse dans les dossiers joints, est moins fort que celui initialement présenté tout en restant élevé (indice de 3,3% au lieu de 4 % à (*nom de la commune X*) et 2,1 % au lieu de 4,6 % à (*nom de la commune Y*)).

D'autre part, les rumeurs qui n'ont pas manqué de circuler malgré les précautions prises permettent de se faire une idée des réactions à attendre, même si bien des inconnues demeurent. À *Commune X*, situé dans une région riche où les industries sont plutôt en croissance, tout laisse à penser qu'une éventuelle décision de dissolution du *régiment* ne devrait pas être l'occasion de désordre, même si elle entraîne de vives protestations. À *Commune Y*, les choses seront à l'évidence plus difficiles compte tenu des difficultés économiques répétées connues par la région et la dissolution du *régiment* constituerait un traumatisme majeur en raison notamment du rôle d'animation qu'y assure le régiment. Cependant, à la fois parce que l'on ne retrouve pas l'enclavement de l'Ubaye et pour des raisons de tempérament local, des manifestations de l'ampleur de celles de Barcelonnette paraissent peu vraisemblables [...].

<sup>22</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Note « *Projet de Reconversion de la marine à Rochefort* », 24 mai 1991.

<sup>23</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Note « *Plan Armées 2000. Conséquences en matière d'aménagement du territoire* », 17 mai 1991.

<sup>24</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Note « *Plan Armées 2000. Conséquences en matière d'aménagement du territoire* », 17 mai 1991.

En plus qu'être utilisé en interne, le travail de centralisation et de production des savoirs a également une fonction de clarification et de communication vers l'extérieur. La DAR fonctionne comme un amortisseur entre élus locaux et ministère de la Défense. D'une part, la DAR est chargée d'absorber et traiter la multitude de demandes et sollicitations provenant des élus locaux. Une modalité de maîtrise des élus consiste donc à apporter des réponses personnalisées aux sollicitations individuelles et compétitives venant des territoires touchés. D'autre part, par la production d'images de la carte militaire et de tableaux récapitulatifs avec les mesures relevant de diverses armées et services, la DAR vient en appui à la production d'une communication unifiée sur le sujet. La mise en carte des restructurations produit l'effet de donner une image des réformes comme celle d'un tout clair et cohérent. Dans une note préparatoire, on lit que « *ces opérations seraient sans doute moins difficiles à faire admettre [aux élus] si elles sont présentées comme des éléments d'un projet global clairement expliqué que si elles apparaissent isolées* »<sup>25</sup>. Ces documents explicatifs contribuent alors à stabiliser des représentations partagées des perdants et des gagnants des vagues de réforme. Ils montrent que les victimes localisées du retrait sont dispersées et multiples. Dans une logique comparative, chacun peut y lire sa position relative tout en appréciant comment plusieurs participent à un « effort collectif » de rationalisation des dépenses et d'amélioration du système de défense.

Par ailleurs, les modalités d'annonce de réformes sont elles-mêmes une composante de la faisabilité de ces dernières. Pour donner un exemple, le choix retenu jusqu'à la fin des années 2000 est celui d'annoncer officiellement les fermetures et transferts d'unités par tranche annuelle. Alors que des annonces ponctuelles maintiendraient la « *crainte permanente des élus de figurer sur une liste de mesures non encore diffusée* »<sup>26</sup>, l'annualisation de la communication permet de faire face, bien que temporairement, à cette incertitude. Un exemple ultérieur de maîtrise de la communication est lié à la gestion des relations avec les élus locaux pendant les périodes où le contenu des réformes se précise au sein de l'État. À ce sujet, la réforme de 2008 s'appuie sur la mise en place d'un système d'information des élus en amont des annonces publiques. Il est justifié par les acteurs en poste à l'époque au cabinet du ministre et à la DAR comme étant nécessaire, en raison d'un climat politique agité par la réforme de la carte judiciaire, avec la suppression de tribunaux, arbitrée entre fin 2007 et début 2008. Dans leurs mots, cette réforme avait « *beaucoup agité les élus locaux* » (Entretien, ministère de la Défense/DAR) et « *nous on arrivait derrière et il fallait faire attention [...] les gens de l'UMP venaient de vivre une première réforme et ils étaient très mal en point* » (Entretien, ministère de la Défense/Cabinet du ministre). Dans un contexte économique difficile, tant la « *très grande sensibilité aux délocalisations et aux départs* »<sup>27</sup> de la part des élus que des fuites dans la presse nationale incitent à organiser des réunions avec les élus. C'est au printemps 2008 que se tiennent des réunions avec les élus les plus concernés. Il est notamment question de discuter des modalités et du contenu des aides octroyées par l'Etat en compensation. À ce moment, ce choix consistant à « *absorber les élus* » en amont de la réforme (Entretien, ministère de la Défense/Cabinet du ministre) est vu comme un moyen pour réduire les interventions politiques en aval.

La première modalité d'intégration des territoires aux politiques de retrait est basée sur la gestion politique des élus. Elle est liée au mode de représentation des intérêts locaux vis-à-vis du centre national, basé sur l'intermédiation politique d'élus multi-positionnés constituant un veto potentiel. Sur un axe vertical, la Délégation aux restructurations joue donc un rôle d'interface entre les logiques fonctionnelles internes aux armées et les intérêts locaux. Elle participe à la construction de

---

<sup>25</sup> Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Fiche « Fermeture d'établissements de l'armée de terre », 2 mai 1990.

<sup>26</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « Modalité d'annonce des mesures d'adaptation des organisations et des structures pour 1996 », n.d.

<sup>27</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008.

l'acceptabilité politique des réformes en centralisant l'ensemble des demandes locales, puis à travers un travail d'anticipation des mobilisations et de communication externe.

### 3. Les cartes militaires à l'épreuve de l'aménagement du territoire

Un deuxième volet du traitement des intérêts locaux dans le retrait des armées relève de la prise en compte du développement économique des sites concernés. Le développement de ces territoires est problématisé tant en amont des réformes, lors du choix des sites à restructurer, qu'en aval, par la mise en place de fonds et d'instruments en faveur de la reconversion et de la redynamisation économique locale. La manière dont le développement local est traité dans les réformes se comprend dans les liens entre celles-ci et les objectifs, les hiérarchisations spatiales et les instruments de la politique d'aménagement du territoire. Cette politique de développement territorial à visée intersectorielles est un deuxième facteur expliquant, sur un axe horizontal, comment les questions territoriales jouent dans les politiques de retrait.

#### A. Le déclin de l'« aménagement du territoire » dans la sélection des sites à fermer : du saupoudrage à la concentration

À partir de la deuxième grande réforme de cette période, celle de 1996, les considérations liées aux conséquences pour l'économie, la démographie et les marchés fonciers locaux jouent comme critère autonome contribuant au choix des unités à restructurer, au-delà des questions de stratégie militaire ou relevant des négociations entre les différentes armées. Cette inclusion du contexte socio-économique local dans la rationalité des réformes est définie, par tous les acteurs impliqués, comme l'intégration des préoccupations propres à l'« aménagement du territoire » dans la carte militaire : fortement mise en avant lors de la réforme de 1996, elle sera au contraire niée lors de celle de 2008. Dans ces réformes, l'aménagement du territoire est mobilisé puis critiqué comme un mode d'intervention de l'Etat – issu de la politique des Trente Glorieuses – dans lequel de différents secteurs de politiques publiques participent à des objectifs de rééquilibrage territorial.

Le 17 juillet 1996, le ministre de la Défense Charles Millon annonce le détail des mesures de réorganisation de la carte militaire liées à la professionnalisation des armées. Il affirme que « *pour la première fois - j'insiste sur ce point - (les restructurations militaires) ont pris en compte, de manière résolue, les impératifs de l'aménagement du territoire et ont fait l'objet d'une importante préparation interministérielle* »<sup>28</sup>. Dans le choix des fermetures d'unités, on trouve alors tant le souci d'en diluer l'impact territorial que celui de préserver les territoires les plus fragiles<sup>29</sup>. Cet objectif est poursuivi à travers trois critères directeurs. Premièrement, le saupoudrage territorial des mesures de restructuration est privilégié à la concentration : « *l'allégement d'une garnison contenant plusieurs organismes de la défense a été privilégiée, chaque fois que possible, par rapport à l'abandon d'une garnison ne contenant qu'un seul organisme* »<sup>30</sup>. Par exemple, si deux unités se trouvent dans une même commune, une seulement est dissoute. Ainsi, en 1996, il est prévu que, sur les 39 régiments dissous et les 2 transférés, 20 correspondent à un allégement de garnison. Le résultat est celui qui a

---

<sup>28</sup> Déclaration du ministre de la Défense Charles Millon devant les commissions parlementaires sur la réforme de l'armée, la prise en compte de l'aménagement du territoire, les conventions régionales et l'accompagnement social pour les personnels civils et militaires, Paris le 17 juillet 1996.

<sup>29</sup> Délégation aux Restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet Civil et Militaire, 24 juin 1996.

<sup>30</sup> *Ibid.*



été défini par la presse nationale de « *vaste système de troc* » ou de « *jeu de chaises musicales* »<sup>31</sup> avec une mobilisation des unités militaires au service d'un ensemble de considérations politiques et économiques dépassant largement les logiques fonctionnelles internes aux armées. À la lumière de ces hiérarchisations, la suppression des forces françaises en Allemagne est également une mesure qui permet de « *préservé 12 villes françaises* »<sup>32</sup>. Deuxièmement, les choix sont défavorables aux villes et privilégient les espaces ruraux : « *un effort particulier a également été fait pour alléger la présence de la défense plutôt dans les grandes villes* »<sup>33</sup>. Enfin, ils sont défavorables à l'Ile-de-France, qui est représentée comme une zone prospère qui ne nécessite pas l'aide de l'État et où, au contraire, les suppressions peuvent permettre de protéger d'autres zones « *plus vulnérables au plan économique et social* »<sup>34</sup>.

Renversant les orientations de 1996, la réforme de la carte militaire de 2008 affirme l'abandon de l'«*aménagement du territoire*» comme critère directeur. Lors de la conférence de presse de présentation de la réforme, le premier ministre François Fillon déclare que les « *armées n'ont pas vocation à assumer une tâche d'aménagement du territoire* »<sup>35</sup>, et cela nous a été répété par tous les administrateurs civils et militaires du ministère rencontrés dans l'enquête. Cet argument est étayé par une analyse négative de la carte militaire héritée de la réforme de 1996, qui aurait produit des dysfonctionnements et une organisation sous-optimale :

« Pour que notre outil militaire soit plus efficace, plus réactif, mieux équipé, il devra être moins dispersé. Je crois que l'une des raisons des difficultés que nous connaissons depuis plusieurs années est liée au fait que nous n'avons pas tiré toutes les conséquences de la professionnalisation [...] notamment parce que nous n'avons pas eu le courage de fermer des implantations sur le territoire, souvent pour des raisons qui étaient liées à l'aménagement du territoire et qui n'étaient pas liées à l'efficacité opérationnelle »<sup>36</sup>.

Ainsi, par rapport aux critères de 1996, la carte militaire abandonne le souci explicite de préserver les territoires les plus fragiles et la logique du saupoudrage territorial, remplacée par celle inverse de la concentration. La réforme implique en effet la création de services administratifs interarmées, censés permettre une optimisation des ressources, avec donc un « *mouvement de regroupement des armées et de densification des unités* »<sup>37</sup>. Cette primauté des logiques fonctionnelles militaires et budgétaires dans les choix des sites à restructurer s'explique par l'émergence de cette réforme au creuset entre le Livre blanc de la Défense et de la Sécurité Nationales et le mouvement de réforme transversale de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Les objectifs de réduction des coûts, diminution des emplois publics et mutualisation de services qui caractérisent la RGPP alimentent la réforme de la carte militaire. D'après le délégué aux restructurations de l'époque :

« Ce qu'on a été obligé de faire est de détricoter un peu ce qui avait été fait dix ans avant... par exemple, à Vannes avant la professionnalisation il y avait deux régiments qui avaient développé des synergies, des économies... (*après 1996*) on en a transféré un à Poitiers pour compenser... ce principe-là était compréhensible, la logique de politique publique d'aménagement du territoire avait prévalu, mais aujourd'hui le principe de la base de défense

---

<sup>31</sup> « Dossier : Armées, déménagement du territoire? », *op. cit.*

<sup>32</sup> Délégation aux Restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet Civil et Militaire, 24 juin 1996.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Discours du Premier ministre à l'École militaire sur la modernisation de la défense, 24 juillet 2008.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Les actualités de la Révision Générale des Politiques Publiques*, 14 août 2008 et 26 janvier 2009.

est de créer justement des agglomérations, de diminuer les coûts » (Entretien, ministère de la Défense/DAR).

Quand les acteurs parlent de l'« aménagement du territoire », en positif en 1996 et en négatif 2008, ils font référence à la logique traditionnelle de la politique d'aménagement du territoire, telle qu'elle était conçue à ses origines au tournant des années 1960 (Caro, Dard, et Daumas 2002). Pendant les Trente Glorieuses, cette politique mobilise une représentation spatiale de la France qui est celle d'un déséquilibre spatial à ajuster aux fins d'une politique de modernisation économique et sociale de l'ensemble du pays. Cette politique nationale organise la distribution de l'investissement et des ressources publiques dans les territoires. Elle mobilise à cette fin un ensemble de politiques sectorielles telles que l'industrie, le tourisme (Caro, Dard, et Daumas 2002; Bodiguel 2007) ou la défense (Artioli 2014)<sup>38</sup>. Elle a, de ce fait, une portée transversale. Dans les réformes de la carte militaire entreprises depuis les années 1990, l'« aménagement du territoire » est alors utilisé pour indiquer ce mode d'intervention de l'Etat. Dans cette perspective, l'allocation de ressources militaires (emplois, emprises foncières, investissements...) doit participer d'une plus vaste intervention nationale de rééquilibrage et de compensation des handicaps territoriaux. Lors des politiques de retrait, cette logique d'action de l'Etat de Trente Glorieuses continue donc de fonctionner comme une norme autour de laquelle penser, et légitimer, mais aussi revoir et contester la manière dont les ressources publiques sont allouées dans les territoires par le biais de différentes politiques sectorielles.

En même temps, l'aménagement du territoire est aussi bel et bien un ensemble de politiques publiques étatiques d'aménagement et de développement économique local, dont les objectifs, les acteurs et les instruments ont profondément évolué depuis les Trente Glorieuses. Ainsi, le passage des logiques spatiales de la carte militaire, entre 1996 et 2008, de l'objectif de rééquilibrage à celui de rationalisation et concentration reflète l'évolution plus générale des politiques nationales dans les territoires. En 2008, ces politiques ont depuis longtemps marginalisé la logique de réduction des déséquilibres territoriaux par l'intervention directe de l'État, à la faveur d'approches qui reposent sur la mobilisation des acteurs locaux et le renforcement de pôles de croissance (voir *infra*).

## **B. Compensations militaires et politiques de développement local**

Dans les choix des sites à restructurer, les considérations liées au contexte économique local sont progressivement marginalisées au profit de logiques fonctionnelles et budgétaires. Toutefois, tout au long de la période considérée, dans le cadre de l'ensemble d'initiatives d'accompagnement des restructurations discutées plus haut (II), des ressources publiques sont allouées dans les territoires en aval des réformes afin de compenser le retrait des armées. Pilotée par la DAR, cette politique de compensation vise à soutenir et à financer des projets de reconversion et de redynamisation économique des territoires touchés (Tab. 5).

---

<sup>38</sup> Le ministère participe notamment aux objectifs de rééquilibrage entre la région parisienne et le reste du pays par une série de délocalisations d'écoles, de centres techniques et de services administratifs.

**Tableau 5 L'évolution de la politique publique de compensation (1989-2012)**

	<b>1989-1996 De la chute du mur à la professionnalisation</b>	<b>1996-2008 Professionnalisation et restructurations industrielles</b>	<b>2008-2012 Interarmisation du soutien et rationalisation des dépenses</b>
<b>Orientations programmatiques et financement de la Défense</b>	- Plan Armées 2000 (1989) - LPM <sup>39</sup> 1990-1993 - Livre blanc 1994 (abandonné) - LPM 1994-1996 (suspendue)	- Modèle Armées 2015 (1996) - LPM 1997-2002 - LPM 2003-2008	- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) - LPM 2009-2014
<b>Effectifs prévus</b>	- diminution des effectifs de 35 000 hommes en 4 ans - réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois en 1992	- Professionnalisation des armées - De 577 360 civils et militaires à 434 000 civils et militaires (LPM 1997-2002)	De 271 000 civils et militaires en 2008 à 225 000 (-54000 emplois) (LPM 2009-2014)
<b>Conception des liens défense et aménagement du territoire</b>		« Faire de l'aménagement du territoire »	« Ne pas faire de l'aménagement du territoire »
<b>Organisations chargées de la politique de compensations</b>	1989 : MER 1991 : DAR	1996 : DAR + DIRD (coordination interministérielle assurée par le ministère de la Défense)	Suppression du DIRD  DAR + Datar (coordination interministérielle assurée par la Datar)
<b>Source du financement de la politique de compensations</b>	- FRED <sup>40</sup> - Konver (Union européenne)	- FRED - FNADT <sup>41</sup> (loi Pasqua 1995) - Konver et Fonds structurels (Union européenne)	- FRED - FNADT
<b>Instruments de la politique de compensations</b>	- Sociétés publiques de conversion pour les entreprises de défense - Allocation de fonds	- Sociétés de conversion (Sodie et Sofred) - 1996-1999 : signature de 12 Conventions Etat-région - 1999 : inscription des mesures de compensation aux CPER - Contrats de site (industrie militaire) - Délocalisations	- Contrats de Redynamisation des Sites Défense (CRSD) et Plans Locaux de Redynamisation (PLR) - Zones franches - Aides fiscales aux communes - Délocalisations - Cessions foncières à l'euro symbolique

Sortant largement du cœur de métier de la Défense, ces actions en faveur du développement local sont structurées par une tension entre la volonté du ministère de garder la maîtrise de ces initiatives qui contribuent à façonner l'acceptabilité des réformes militaires, d'une part, et la mobilisation des objectifs, instruments et acteurs de l'aménagement du territoire, spécialisés dans les questions de reconversion et de développement, d'autre part. Cette tension est d'abord visible dans le souci de garder une autonomie de la politique d'accompagnement des reconversions par rapport au droit commun de l'aménagement du territoire. Il est explicitement affirmé que la Défense vise à régler « *uniquement les problèmes engendrés par les mesures d'adaptation des armées* » et à cibler les sites

<sup>39</sup> LPM : Loi de Programmation Militaire.

<sup>40</sup> FRED : Fonds pour les Restructurations de la Défense

<sup>41</sup> FNADT : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire

ayant « *un intérêt pour la défense* »<sup>42</sup>, sans avoir à faire face aux problématiques territoriales multiples créées par les mutations socioéconomiques du pays. La préoccupation pour la spécificité militaire est aussi visible dans les liens entre la DAR et les instances intersectorielles qui caractérisent la politique d'aménagement du territoire. Il y a été souligné plus haut, en organisant les investissements et les dépenses publiques en fonction d'objectifs spatialisés, cette politique a une visée intersectorielle poursuivie à travers des instances telles que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) et le Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat). En 1990, la création d'une administration de mission au sein de la défense est préférée à une gestion par la Datar qui, de par ses compétences et ses moyens, aurait pu assurer la gestion de l'allocation des fonds, le suivi des politiques d'accompagnement, ainsi que la coopération interministérielle. Le choix d'une structure propre à la défense est préféré, car il est jugé que la Datar « *demanderait inévitablement d'être associée au processus décisionnel* »<sup>43</sup> dans les réformes des armées. En 1996, à nouveau la création du délégué interministériel spécifiques et de postes dédiés dans les administrations déconcentrées permettent de garder une autonomie d'action et de ne pas « *diluer les ressources dans l'ensemble des contrats de plan* »<sup>44</sup>. Ce n'est qu'en 2008, avec la suppression du DIRD, que la coopération entre la DAR et la Datar est institutionnalisée, la dernière ayant néanmoins surtout une fonction d'aide à l'étude, au suivi et d'appui à la coordination interministérielle. Par ailleurs, pendant toute la période, l'accompagnement des restructurations par le ministère de la Défense s'appuie sur des fonds spécifiques. La DAR contrôle le Fond pour les restructurations de la défense (FRED)<sup>45</sup> et les zonages des fonds du programme communautaire Konver pour la reconversion industrielle des industries de défense, actif pendant la deuxième moitié des années 1990.

Pourtant, la politique de compensation suit, en termes d'objectifs et d'instruments, l'évolution de la politique d'aménagement du territoire. Depuis les années 1990, celles-ci donnent la priorité à la mobilisation des acteurs locaux dans des projets de développement endogène, et au renforcement de leurs capacités à porter de tels projets territoriaux par le biais de politiques constitutives. Plutôt que sur l'intervention directe de l'État, elles reposent alors sur une logique partenariale entre l'État central et les collectivités (Béhar et Estèbe 1999). La politique de compensation militaire suit cette mutation. L'essor de la contractualisation dans les politiques territoriales se retrouve ici dans les *Conventions d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense*, qui sont signées entre l'État et les régions à partir de 1996. Les collectivités territoriales y sont identifiées comme des « *partenaires naturels* » de la défense en matière de reconversion. A la suite de la réforme de 2008, ce rôle assigné à la mobilisation des acteurs locaux dans l'élaboration d'un projet de reconversion est renforcé. Le principe affiché par le ministère de la Défense est celui d'une « *démarche portée par les acteurs locaux* ». Ayant auparavant bénéficié d'une « *rente publique forte* » (Entretien, ministère de la Défense/ ancien délégué aux restructurations), les acteurs locaux sont censés prendre en main le développement de leurs territoires. Les conventions avec les régions sont remplacées par des contrats qui ciblent des sites de moindre taille, à l'échelle infrarégionale (notamment les intercommunalités). Dans cette configuration, le rôle de l'État central est, d'une part, celui de cibler les zones les plus affectées et qui vont recevoir les crédits en évitant « *tout saupoudrage* »<sup>46</sup> et, d'autre part, celui

---

<sup>42</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Note « Les limites du dispositif actuel d'accompagnement économique », en préparation aux restructurations de 1995.

<sup>43</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « L'accompagnement des restructurations industrielles de la Défense », 25 septembre 1995.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Le FRED est institué par la loi de finances de 1992. Il est conçu comme une aide pour la revitalisation économique locale ; il est destiné à financer des équipements collectifs de recherche ou d'entreprise, ou à fournir une aide à l'investissement aux entreprises.

<sup>46</sup> Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008

d'assurer une fonction de conseil et diffusion de bonnes pratiques de reconversion. La diffusion de « bonnes pratiques » comme mode d'intervention de l'État dans les territoires (Béal, Epstein, et Pinson 2015), se retrouve ici notamment dans l'animation de séminaires sur les restructurations militaires « réussies » et dans de la mise à dispositions des acteurs locaux de cinq cabinets de conseil, engagés et rémunérés par l'État, qui sont chargés d'accompagner les collectivités dans l'élaboration d'un projet de développement endogène.

Cette résonance entre les modes opératoires des politiques de compensation et l'évolution de la politique nationale d'aménagement du territoire se comprend aussi à partir de la circulation concrète de fonctionnaires et d'instruments entre les différentes administrations centrales. Du fait de leur carrière, certains hauts fonctionnaires civils et militaires sont des marginaux-sécants (Crozier et Friedberg 1992) capables de traduire, au sein de l'État, les langages du développement local dans le militaire, et vice-versa. On peut citer par exemple, de l'aménagement à la défense, la nomination au poste de DIRD de 2000 à 2008 de l'ancien directeur de cabinet du ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire et des Reconversions Jacques Chérèque, précédemment secrétaire national de la Fédération de la chimie à la CFDT. Inversement, deux hauts fonctionnaires aux liens avec la Défense sont chargés du dossier au sein de la Datar, suite à l'implication de celle-ci à la politique de compensation en 2008 : un militaire auparavant chargé de l'innovation auprès de la Délégation à l'armement et un civil issu du cabinet du ministre de la Défense.

Par ailleurs, on observe l'importation directe de certains instruments. Les politiques d'accompagnement aux restructurations militaires s'appuient au départ sur celles développées lors des crises de l'industrie extractive et sidérurgique. C'est dans le soutien aux reconversions des industries publiques (Charbonnage de France et Usinor-Sacilor) que sont d'abord utilisées les sociétés de conversion. Ces sociétés à financement public ont pour objectif tant la formation et le reclassement du personnel que le soutien à la création d'emplois dans les territoires (aides à l'investissement pour les entreprises). À partir de 1993, plusieurs sociétés de conversion sont amenées à intervenir, par convention avec le ministère de la Défense, dans 11 sites spécialisés dans le secteur de l'armement<sup>47</sup>. Un autre exemple est celui de l'instrument du « contrat de site ». Né lors de la réforme de 1996 dans la gestion des restructurations des industries de défense, il est adopté en 2002 par la Datar (Brassens 2007). Banalisé, il est à nouveau remodelé dans un « *format défense* » sous le nom de Contrat de redynamisation des sites défense (CRSD). Après la réforme militaire de 2008, ces Contrats et Plans de Redynamisation<sup>48</sup> constituent les principaux instruments à travers lesquels sont définies les actions en faveur de la reconversion et les montants de leur co-financement par l'Etat.

Le deuxième mode d'intégration des intérêts locaux aux politiques de retrait de la carte militaire passe par la prise en compte du développement économique des territoires touchés, en amont dans les choix des sites et en aval par des compensations. Certes, cette prise en compte des intérêts locaux renvoie à la gestion politique des élus illustrée plus haut. L'octroi de compensations aux clientèles lésées est une stratégie classique d'évitement du blâme mise en avant par les travaux sur le *retrenchment*. En même temps, la manière dont les réformes intègrent des considérations liées aux contextes locaux s'explique par les liens entre la politique de défense et celle de l'aménagement du territoire. Cette dernière renvoie tant aux grands objectifs spatiaux de l'action de l'Etat, fonctionnant comme une référence normative, qu'aux acteurs et instruments concrets des politiques d'aménagement, développement local et aide aux reconversions industrielles. C'est pourquoi, sur vingt ans, ce

---

<sup>47</sup> La DAR a passé des contrats avec les sociétés de conversion EDF/DII, GERIS CONSULTANTS du groupe THOMSON-CSF, SODIE, SOFRED du groupe GIAT INDUSTRIES, BETEN Ingénierie, IP MONTAGE. Source : Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Note « L'accompagnement économique », en préparation aux restructurations de 1995.

<sup>48</sup> Les Contrats de Redynamisation des Sites Défense (CRSD) sont destinés aux bassins d'emplois touchés par la perte de plus que 200 emplois militaires et Plans Locaux de Redynamisation (PLR) à ceux où 50 emplois sont supprimés.

traitement du développement local dans les politiques de retrait suit par l'évolution des modes d'intervention de l'Etat dans les territoires, d'une l'intervention directe en correction aux déséquilibres territoriaux à des logiques de concentration des ressources et de délégation du développement aux acteurs locaux.

## Conclusion

L'étude des réformes de la carte militaire en France entre 1989 et 2012 a permis d'interroger le fonctionnement des politiques de retrait territorial de l'Etat et la place des intérêts locaux dans ces politiques qui suppriment des ressources, des emplois, des emprises matérielles de l'Etat dans les territoires. À l'appui des travaux sur le fonctionnement du *retrenchment*, qui permettent de concevoir les boucles entre politiques de retrait et mobilisations politiques des intérêts touchés, il a été montré que la capacité d'élus multi-positionnés à influencer le processus réformateur, au nom et en défense d'intérêts localisés, modifie la manière dont le ministère de la Défense élabore et met en œuvre ces mêmes réformes. C'est un double mode de gestion du problème du local qui se met en place depuis le début des années 1990 : une gestion par l'anticipation des mobilisations et par la communication publique autour des annonces ; une gestion des effets des fermetures sur le développement local, en amont et en compensation. Pendant cette période où l'emprise territoriale du secteur connaît des réductions répétées, la politique d'accompagnement des restructurations constitue alors l'institutionnalisation d'un ensemble de stratégies d'évitement du blâme et de construction de la faisabilité politique des réformes.

Par ailleurs, l'étude de l'action publique dans une perspective de *retrenchment* donne à voir la mutation des objectifs, des hiérarchisations spatiales et des instruments organisant l'intervention de l'Etat dans les territoires. L'analyse de deux décennies de réforme montre une évolution importante dans laquelle la question du rééquilibrage et de correction des désavantages territoriaux est fortement critiquée à la faveur d'objectifs de concentration spatiale, portés au nom de la réduction des coûts et de la rationalisation administrative. Au-delà des armées, des logiques de réduction et de concentration similaires semblent caractériser les nombreuses réformes des « cartes » sectorielles (justice, école, recherche, santé...). Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il se pose dans un contexte également caractérisé par la décentralisation et la territorialisation de l'action publique (Douillet et al. 2012b; Faure 2007) et par la mise en compétition des territoires par l'Etat pour l'obtention des ressources publiques (Béal, Epstein, et Pinson 2015). Ces réflexions sur la recomposition de l'action publique sont donc nourries par ce que les politiques de retrait montrent des logiques de réforme interne à l'Etat et de leurs conséquences pour les territoires.

Enfin, l'étude des cartes militaires permet de montrer un certain nombre de facteurs qui structurent les processus de réforme de retrait en France. L'article donne à voir le fonctionnement, et la persistance, d'« institutions intégratrices » (Bezès 2009) nationales dans le système politico-administratif. Elles fonctionnent à la fois sur l'axe vertical des relations central/local et sur l'axe horizontal de la mise en cohérence entre de différents secteurs. En premier, on retrouve ici le poids politique des élus locaux, qui a été très documenté au sujet des réformes façonnant les collectivités territoriales (Le Lidec 2007) et dont on a montré le maintien dans les politiques décentralisées (Pinson 2014). Ayant accès au système de décision central via les assemblées et le cumul des mandats, les élus multi-positionnés sont des acteurs-veto qui peuvent agir sur les réformes à la fois en tant qu'acteur collectif et au nom des intérêts propres à un territoire/circonscription particulier. Deuxièmement, l'étude de la carte militaire donne à voir la persistance, beaucoup moins documentée, d'un deuxième type d'institution intégratrices territoriales nationale relevant de l'aménagement du territoire. Ceci renvoie aux normes, acteurs et instruments qui, au centre de l'Etat, conceptualisent et organisent l'allocation des ressources publiques à partir d'une représentation spatiale du pays devant subsumer les logiques sectorielles. D'une part, les coévolutions entre les politiques militaires et

d'aménagement du territoire montrent la persistance, au sein de l'Etat, d'acteurs et instruments traduisant les politiques sectorielles en objectifs spatialisés, et vice-versa. D'autre part, « l'aménagement du territoire » renvoie à une conception de l'État comme étant le garant l'égalité territoriale par le biais d'une action publique volontariste. Si elle est largement abandonnée par les programmes d'action publique, cette version de l'aménagement du territoire demeure néanmoins fortement mobilisée en tant que vision normative à travers laquelle penser ou contester les politiques de retrait.

## Bibliographie

- Artioli, Francesca, 2014, *L'armée, les villes, l'État. Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie*, Thèse de science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 686 p.
- Barrault-Stella, Lorenzo. 2016, « Produire un retrait de l'État acceptable. Les politiques de fermetures scolaires dans les mondes ruraux contemporains », *Gouvernement et action publique*, n°3, 2016, p. 33-58.
- Béal, Vincent, Renaud Epstein, et Gilles Pinson. 2015. « La circulation croisée ». *Gouvernement et action publique* N° 3 (3): 103-27.
- Béhar, Daniel, et Philippe Estèbe. 1999. « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire? » *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82: 80-91.
- Bezès, Philippe. 2007. « The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument ». *Governance* 20 (1): 23–56. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00343.x.
- . 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962 - 2008)*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bodiguel, Jean-Luc. 2007. « La DATAR : quarante ans d'histoire ». *Revue française d'administration publique* 119 (3): 401-14. doi:10.3917/rfap.119.0401.
- Brassens, Bertrand. 2007. *Les dispositifs de revitalisation territoriale - contrats de site, conventions de revitalisation*. Paris: Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration.
- Caro, Patrice, Olivier Dard, et Jean-Claude Daumas. 2002. *La politique d'aménagement du territoire. Racines, Logiques et Résultats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Chanet, Jean-François. 2006. *Vers l'armée nouvelle : République conservatrice et réforme militaire 1871-1879*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1992. *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil.
- Desportes, Marc, et Antoine Picon. 1999. *De l'espace au territoire: L'aménagement en France XVIe - XXe siècles*. Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Douillet, Anne-Cécile, Alain Faure, Charlotte Halpern, et Jean-Philippe Leresche. 2012a. *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*. Paris: L'Harmattan.
- . 2012b. *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*. Paris: L'Harmattan.
- Dupuy, Claire, et Charlotte Halpern. 2009. « Les politiques publiques face à leurs protestataires ». *Revue française de science politique* 59 (4): 701-22.
- Faure, Alain. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
- Giger, Nathalie, et Moira Nelson. 2011. « The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity? » *European Journal of Political Research* 50 (1): 1-23.
- Irondele, Bastien. 2011. *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Joana, Jean. 2012. *Les armées contemporaines*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Joana, Jean, et Andy Smith. 2005. *Professionnalisation des armées et gestion des ressources humaines. Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*. Paris: Ministère de la Défense et Université de Montpellier 1/Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine.
- Le Lidec, Patick. 2007. « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France ». *Revue française d'administration publique*, n° 1: 111-30.
- Muller, Pierre. 2010. « Secteur ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 591-99. Paris: Presses de Sciences Po.



- Pierson, Paul. 1993. « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change ». *World Politics* 45 (4): 595-628.
- . 1995. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinson, Gilles. 2014. « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux ». *Pouvoirs* 148 (1): 95-111.
- Rhodes, Rod A.W., et Vincent Wright. 1987. « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe ». *West European Politics* 10 (4): 1-20.
- Weaver, R. Kent. 1986. « The Politics of Blame Avoidance ». *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-98.
- . 1988. *Automatic Government: The Politics of Indexation*. Brookings Institution Press.