



**HAL**  
open science

## Les enseignements des restructurations de la défense

Christian Calzada, Francesca Artioli, Stéphanie Lotz

► **To cite this version:**

Christian Calzada, Francesca Artioli, Stéphanie Lotz. Les enseignements des restructurations de la défense. 2018, pp.IISN 1293-4348. halshs-04291933

**HAL Id: halshs-04291933**

**<https://shs.hal.science/halshs-04291933v1>**

Submitted on 23 Nov 2023

**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.

## LES ENSEIGNEMENTS DES RESTRUCTURATIONS TERRITORIALES DE LA DÉFENSE

La carte militaire a toujours évolué. A partir de 2008, les orientations stratégiques et la réforme de l'État ont enclenché un profond mouvement de réorganisation territoriale de la défense. Dix ans après, quels enseignements tirer de ces restructurations, sous l'angle économique (quel impact sur les territoires ?), politique (comment mobiliser des dispositifs d'accompagnement ?) ou encore urbanistique (que faire d'une friche militaire ?).

### RETOUR SUR LES RÉSULTATS DES ANALYSES D'IMPACTS DE FERMETURES D'ÉTABLISSEMENTS MILITAIRES

*Christian Calzada*

Suite au Livre blanc de 2008, le décideur public a été contraint de rationaliser et de redimensionner l'outil de défense. Ces ajustements ont eu une dimension géographique qui s'est traduite par un triple mouvement de dissolution, de transfert et de mutualisation des sites. Ces mouvements géographiques ont eu des conséquences variables selon les territoires. L'analyse des études d'impacts menées par l'Insee sur la période 2009-2015, montre que les effets en termes d'emplois indirects et induits ont été limités.

### LES RÉFORMES DE LA CARTE MILITAIRE FACE AUX MOBILISATIONS LOCALES : GESTION DES ÉLUS ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (1989-2012)

*Francesca Artioli*

En prenant pour objet les réformes de la carte militaire en France entre 1989 et 2012, sont analysés comment les intérêts locaux contribuent à définir les modalités et le contenu des réformes de la carte militaire. Cet enjeu local des réformes des armées est appréhendé, d'une part, par l'étude des liens entre élus locaux et ministère de la Défense et, d'autre part, par l'étude des liens entre réformes militaires et politiques d'aménagement du territoire et développement local.

### LA RECONVERSION DES SITES MILITAIRES, UNE OPPORTUNITÉ POUR DES VILLES EN QUÊTE D'ATTRACTIVITÉ ?

*Stéphanie Lotz*

En France, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques et d'une adaptation continue de l'outil de Défense aux nouvelles contraintes géostratégiques, les friches militaires sont de plus en plus nombreuses et la cessation de leurs activités représente souvent un traumatisme économique pour le territoire concerné. Outre la possibilité de banaliser une friche militaire pour la considérer comme une ressource foncière quelconque, il est aussi nécessaire d'envisager dans quelle mesure les projets de reconversion des sites militaires pourraient être des leviers puissants d'attractivité s'ils répondent aux besoins du territoire et à l'enjeu urbanistique de renouvellement urbain.

**Christian CALZADA**

Secrétaire Général de l'Observatoire Économique de la Défense

**Francesca ARTIOLI**

Maître de conférences  
Université Paris-Est Créteil, École d'urbanisme de Paris, Laboratoire Lab'Urba - EA 3482 (UPEC-UPEMLV)

**Stéphanie LOTZ**

Etat-major des armées, Lieutenant de vaisseau  
Lab'Urba, École doctorale Villes, Transports et Territoires, Université Paris-Est Marle la Vallée

L'Observatoire Économique de la Défense diffuse EcoDef par messagerie électronique (format pdf).

Si vous êtes intéressé par cette formule, veuillez adresser un courriel à :

[daf.oed.fct@intradef.gouv.fr](mailto:daf.oed.fct@intradef.gouv.fr)

Découvrez toutes les publications du secrétariat général pour l'administration sur :

**Internet :**  
[www.defense.gouv.fr/sga](http://www.defense.gouv.fr/sga)

**Intranet :**  
[www.sga.defense.gouv.fr](http://www.sga.defense.gouv.fr)



# RETOUR SUR LES RÉSULTATS DES ANALYSES D'IMPACTS DE FERMETURES D'ÉTABLISSEMENTS MILITAIRES

Christian CALZADA

**Suite au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, le décideur public a été contraint de rationaliser et de redimensionner l'outil de défense. Ces ajustements ont eu une dimension géographique qui s'est traduite par un triple mouvement de dissolution, de transfert et de mutualisation des sites. Ces mouvements géographiques ont eu des conséquences variables selon les territoires. L'analyse des études d'impacts menées par l'Insee sur la période 2009-2015 montre que les effets en termes d'emplois indirects et induits ont été limités.**

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 amorce un tournant historique dans le reflux de la présence militaire sur le territoire français. Les suppressions d'emplois militaires et civils du ministère de la défense et la cession des terrains appartenant à ce dernier, doivent permettre d'adapter l'organisation des forces à l'évolution de la menace, à la réduction du format des armées hérité des années de guerre froide, aux contraintes budgétaires fortes et à l'augmentation notable des coûts de la défense.

La restructuration militaire prévue par la réforme de 2008 concerne la totalité du territoire national et ne se réduit pas à la fermeture de sites militaires. Elle se traduit aussi par l'aménagement de nouveaux sites. Cette production territoriale se concrétise par la mise en place des bases de défense.

## CONTEXTE

La réforme de l'outil de défense, engagée en 2008, a entraîné d'importantes restructurations des sites sur lesquels étaient stationnées les forces. Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 qui a engagé les mesures d'accompagnement, « *ce sont, au total, 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale qui seront dissous ou transférés entre 2009 et 2015. S'y ajoutent une quarantaine d'établissements ou de sites isolés. Cette réforme conduit à la suppression de 54 000 postes* ».

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 devait ainsi entraîner la disparition de toute forme de présence du ministère de la défense dans 80 communes. À l'inverse, 60 communes devaient bénéficier de nouvelles implantations ou d'augmentation de l'effectif des armées sur leur territoire. De nombreux territoires ont eu à subir les conséquences économiques et humaines des dissolutions, des transferts ou des fusions d'unités et de services touchés par ce redéploiement : perte d'emplois induits, réduction de leur dotation globale de fonctionnement qui est calculée en fonction du nombre d'habitants, pertes de recettes de la fiscalité locale, réduction du potentiel fiscal, diminution de l'attractivité, chute du marché immobilier, etc.

Afin d'accompagner les collectivités subissant les plus fortes diminutions d'effectif, l'État a conçu un vaste plan d'aides.

Ce plan, décrit dans la circulaire du 25 juillet 2008, rassemble une pluralité de moyens « *dans le but de recréer, à terme, un nombre d'emplois par site équivalent aux départs imputables au ministère de la défense* » : transferts d'emplois publics, dotations en investissement et en fonctionnement aux communes, aides collectives et individuelles aux entreprises sous diverses formes, cessions d'emprises délaissées dans des conditions particulièrement favorables.

Le pilotage et le suivi du plan a été confié à la DATAR, devenue « *Commissariat général à l'égalité des territoires* » (CGET) en 2014, et à la délégation aux restructurations (DAR) du ministère de la défense.

Il est confié aux préfets de département le soin de mettre en place « *une organisation adaptée* », en concertation avec les élus, à la problématique de la revitalisation des territoires.

Les aides de l'État ont pris plusieurs formes. L'aide directe aux territoires relevait de deux supports, les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR).

En dehors des CRSD et des PLR, des mesures étaient aussi destinées aux entreprises et aux collectivités :

- l'extension aux zones de restructuration de la défense (ZRD) du périmètre des « *aides à finalité régionales* » (AFR), zones dans lesquelles des aides directes aux PME sont autorisées par les règles européennes ;
- l'extension et la création de mesures d'exonération fiscale et de cotisations sociales en faveur des entreprises dans ces ZRD ;
- la mise en place d'un dispositif de prêts participatifs pour aider en quasi-fonds propres les PME.

Il était annoncé un programme de délocalisation de services d'administration centrale devant concerner 5 000 emplois provenant de l'ensemble des ministères, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants. Elle contenait un moratoire sur les fermetures de lycées et collèges dans les collectivités bénéficiant d'un CRSD, et la recherche de solutions pour éviter la fermeture de services dans le domaine hospitalier.

Avant la finalisation des PLR ou CRSD, le ministère de la défense a financé des études dites de « *diagnostic territorial* », dont le but était de mesurer l'impact de la restructuration (transfert ou dissolution) sur la situation économique locale et de définir un programme d'actions réparatrices, incluant le devenir des emprises libérées.

Il était prévu notamment la réalisation obligatoire d'un diagnostic de territoire pour déterminer les actions à privilégier dans le contrat. Elle soulignait la nécessité d'un objectif de redynamisation économique par l'orientation prioritaire des mesures vers les entreprises et le soutien à l'emploi, en cohérence avec les autres politiques territoriales mises en œuvre par l'État (contrats de projets État-régions, programmes opérationnels européens, zonages d'aides aux entreprises, etc.).

Il revenait aux préfets de département de définir, avec les collectivités territoriales, le cahier des charges de l'étude de diagnostic à réaliser et de notifier la commande à l'un des prestataires préalablement sélectionnés par le ministère de la défense sur la base de deux marchés à bons de commande. Les études territoriales pouvaient être alimentées par des études spécifiques de l'Insee pour mesurer l'impact des restructurations des sites militaires par rapport au bassin d'emplois. Dans ce cadre, une convention cadre avait été établie en décembre 2008, entre la DIACT, le ministère de la Défense et l'Insee. C'est la synthèse des résultats de ces études qui est présentée ci-dessous.

## UNE MÉTHODOLOGIE UNIQUE

La méthode utilisée par l'Insee visait à une estimation territorialisée du nombre d'emplois et d'habitants concernés par la présence d'un établissement militaire, à un moment donné. Elle permettait de donner une évaluation territorialisée des emplois qui étaient en cause, car liés directement ou indirectement à l'inscription territoriale de l'établissement cible (régiment, base aérienne, etc.). Elle ne permettait pas de répondre à la question : « *quelles sont les conséquences de la fermeture d'un établissement militaire ?* ».

La mesure de l'inscription territoriale était déclinée en trois effets : direct, indirect et induit.

**L'effet direct.** Il s'agissait de comptabiliser les employés de l'établissement cible. On distinguait l'effet direct au lieu de travail où tous les emplois sont affectés à la commune d'implantation de l'établissement et l'effet direct au lieu de résidence, où il est nécessaire de connaître la répartition des emplois par commune de résidence, en utilisant les informations fournies par l'établissement concerné.

**L'effet indirect.** Cet effet, parfois appelé effet entraîné, concernait les emplois dans les établissements réalisant les commandes en biens et services de l'établissement cible. Les établissements concernés étaient les fournisseurs, les sous-traitants, les prestataires de services de l'établissement.

**L'effet induit.** Cet effet correspondait aux emplois créés dans la zone d'impact par la consommation et l'investissement en logement réalisés à partir des salaires tirés des emplois directs et indirects. C'est l'effet multiplicateur de toute activité économique. Les personnels de l'établissement cible et des établissements intermédiaires, ainsi que leurs familles, dépensent une partie de leurs revenus dans un périmètre de chalandise au bénéfice d'entreprises locales. L'effet induit correspond aux emplois nécessaires à la vie courante pour satisfaire la consommation de ces personnes (logements, équipements sportifs, équipements de loisirs, services...). Il permet le maintien ou la création d'emplois dans les commerces et les services.

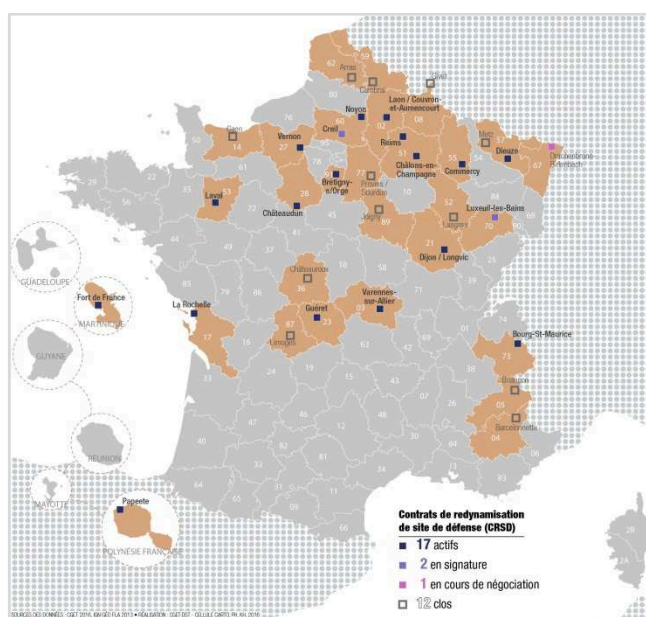
L'analyse ci-dessous porte sur 20 études réalisées en partenariat par l'Insee en région sur la période 2009-2015. Le fait qu'une méthodologie unique et partagée ait été utilisée permet des comparaisons dans le temps et l'espace des impacts territoriaux des restructurations.

## LES ENSEIGNEMENTS

Fin juin 2016, selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 28 départements étaient concernés par la restructuration de 32 sites de défense. Sur les 32 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) signés depuis 2008, 12 étaient clos et 17 encore actifs. Deux autres étaient en cours de signature à Creil (60) et Luxeuil-les-Bains (70), et un en cours de négociation à Drachenbronn (67) (**Figure 1**).

Si on se réfère aux arrêtés fixant la liste des opérations de restructuration ou de rationalisation des fonctions d'administration générale et de soutien commun des services et établissements du ministère de la défense sur la période 2010-2015, les effectifs concernés par les seules opérations de dissolutions et de transferts ont concerné près de 63 000 personnels civils et militaires sur la période. Un tiers du nombre de zones d'emplois en France a été impacté, soit par une dissolution de structure, soit par un transfert (**Figure 2**).

**Figure 1 : Carte de redynamisation de sites de défense**



**Figure 2 : Restructurations défense par année**

|   | 2010    | 2011    | 2012   | 2013    | 2014   | 2015   | 2010-2015 |
|---|---------|---------|--------|---------|--------|--------|-----------|
| <b>Effectifs concernés*</b>                         | -16 095 | -15 237 | -8 168 | -11 116 | -6 973 | -4 981 | -62 570   |
| Dissolutions  | -8 647  | -8 185  | -2 861 | -5 178  | -2 851 | -1 472 | -29 194   |
| Transferts  | -7 448  | -7 052  | -5 307 | -5 938  | -4 122 | -3 509 | -33 376   |
| <b>Nombre de zones d'emplois impactées</b>          |         |         |        |         |        |        |           |
| Dissolutions  | 156     | 147     | 59     | 132     | 86     | 29     | 609       |
| Transferts  | 63      | 75      | 57     | 98      | 147    | 139    | 579       |
| <b>Part dans le nombre total de zones d'emplois</b> |         |         |        |         |        |        |           |
| Dissolutions  | 48%     | 46%     | 18%    | 41%     | 27%    | 9%     | 32%       |
| Transferts  | 20%     | 23%     | 18%    | 30%     | 46%    | 43%    | 30%       |

\* Civils et militaires.

**Champ :**

- dissolutions : la formation et les postes y afférents n'existent plus.

- transferts : la formation quitte son lieu de stationnement avec tout ou partie des postes.

**Sources :** Arrêtés fixant la liste des opérations de restructuration ou de rationalisation des fonctions d'administration générale et de soutien commun des services et établissements du ministère de la défense ouvrant droit à certaines indemnités de restructuration.

## DES IMPACTS PLUS IMPORTANTS EN TERMES DE POPULATION QUE D'EMPLOIS

La méta-analyse des études menées par l'Insee fait apparaître que le nombre d'emplois impactés varie entre 140 et 3 600 selon les sites. Par ailleurs, pour 1 emploi au lieu de travail, c'est 2,3 habitants en moyenne au lieu de résidence qui ont été concernés par l'implantation locale d'un établissement militaire (Figure 3).

## DES EFFETS LIMITÉS EN MATIÈRE D'EMPLOIS INDIRECTS ET INDUITS

Sur les sites ayant fait l'objet d'une étude d'impact, 1 emploi direct a généré en moyenne 0,4 emploi indirect et induit supplémentaire. Alors que les sites des centres nationaux d'aguerrissement en montagne de Barcelonnette et de Briançon auront généré 0,78 emploi indirect et induit, le site de la base aérienne 116 de Luxeuil-les-Bains Saint-Sauveur n'aura généré que 0,21 emploi indirect et induit (Figures 4 et 5).

## UN PÉRIMÈTRE D'IMPACT GÉOGRAPHIQUE RÉDUIT

Quel que soit le site concerné, le constat est le même, la zone d'influence économique des sites est réduite aux communes de proximité.

## AVANTAGES ET LIMITES DE LA MÉTHODE UTILISÉE

Les études réalisées par les directions régionales de l'Insee ont toutes été réalisées dans le cadre de partenariats avec les préfetures et en étroite collaboration avec les structures militaires concernées. Elles ont abouti à un diagnostic partagé, qui a fait l'objet d'une communication publique des résultats et ce selon une méthode unique quel que soit le territoire considéré.

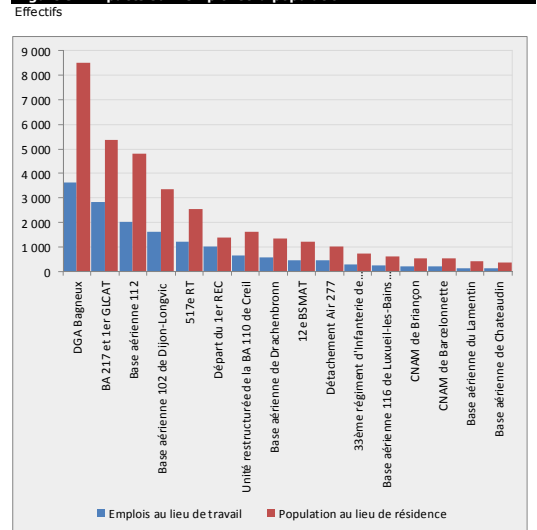
Néanmoins il s'est avéré difficile de différencier la fonction de consommation des personnels selon leur mode de logement :

- dans l'enceinte militaire (casernement ou bâtiments pour cadres célibataires réels ou géographiques),
- dans le parc domanial, y compris « cités cadres » ;
- dans le parc privé (locataires parfois sous convention défense, ou propriétaires).

Les premiers vivent en quasi autarcie et rejoignent leur famille auprès de qui ils effectuent l'essentiel de leurs dépenses.

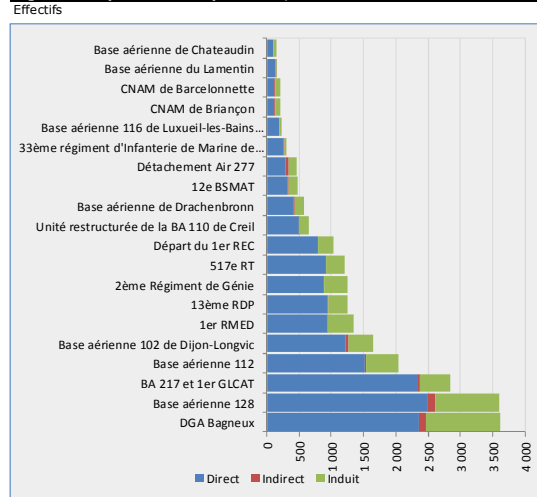
Enfin, afin de réaliser un bilan ex-post objectif des impacts territoriaux des dissolutions, il aurait été utile de considérer dans le même temps, les mesures compensatoires mises en place dans les territoires touchés (exonérations fiscales, relocalisations compensatoires d'administrations, prise en charge des coûts de dépollution des emprises militaires, compensation des coûts urbains et fonciers, etc.), mais également les impacts des transferts (gains d'emplois) dans les territoires de destination (asymétrie des effets).

Figure 3 : Impacts sur l'emploi et la population



Sources : publications Insee, traitements Observatoire Économique de la Défense.

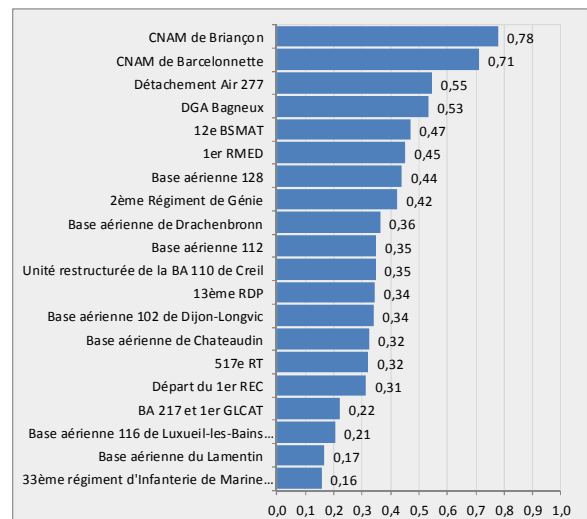
Figure 4 : Impacts sur l'emploi direct, indirect et induit



Sources : publications Insee, traitements Observatoire Économique de la Défense.

Figure 5 : Impacts sur l'emploi direct, indirect et induit

Ratio nombre d'emplois (indirects + induits) / nombre d'emplois directs



Lecture : 1 emploi direct du CNAM Briançon génère 0,78 emploi indirect et induit.

Sources : publications Insee, traitements Observatoire Économique de la Défense.

## Études Insee retenues

- *L'impact économique du Centre national d'aguerrissement en montagne de Barcelonnette*, Rapport d'étude n° 24, Insee Paca, Préfecture de région PACA, mars 2009.
- *L'impact économique du Centre national d'aguerrissement en montagne de Briançon*, Rapport d'étude, n° 25 Insee Paca, Préfecture de région PACA, mai 2009.
- *La base aérienne 112 : Un effet limité sur l'activité économique*, Insee Flash Champagne-Ardenne, Préfecture de Région Champagne-Ardenne, n° 104, juin 2009.
- *Départ du 13<sup>ème</sup> RDP : un impact géographiquement très localisé*, Insee Économie Lorraine, n° 186, Préfecture de région Lorraine, octobre 2009.
- *L'inscription territoriale du 517<sup>e</sup> Régiment du Train, site de défense de Châteauroux-Déols et de la 12<sup>e</sup> Base de soutien matériel, site de Neuvy-Pailloux*, Insee Centre, Préfecture de région Centre, Préfecture du département de l'Indre, Les rapports d'étude, octobre 2009.
- *La Base Aérienne 217 et le 1<sup>er</sup> Groupe Logistique du Commissariat de l'Armée de Terre en Essonne : Des activités aux effets limités sur l'emploi local*, Insee Ile-de-France à la page, Départementale de l'équipement et de l'agriculture Essonne, n° 325, décembre 2009.
- *Évaluation de l'impact des restructurations militaires sur l'espace résidentiel de l'agglomération messine / La BA 128 : un gros employeur de la zone d'emploi messine, 1<sup>er</sup> RMED : un impact résidentiel atténué par la proximité métropolitaine / 2<sup>ème</sup> RG : un impact résidentiel concentré sur Metz*, Insee Economie Lorraine, Préfecture de région Lorraine, n° 215, avril 2010.
- *L'établissement de la Direction générale de l'armement de Bagneux : un impact limité sur l'emploi dans les Hauts-de-Seine comme à Paris*, Insee Ile-de France à la page, Datar, n° 354, avril 2011.
- *L'impact des restructurations militaires en Martinique, Des entreprises aux performances contrastées*, Antianéchos, Insee Antilles-Guyane, n° 17, juillet 2012.
- *Plus de 1 500 personnes potentiellement impactées par les restructurations de la base aérienne dans l'arrondissement de Châteaudun depuis 2007*, Insee Analyses Centre, Préfecture d'Eure-et-Loir, n° 5, octobre 2014.
- *Détachement Air 277 : un impact fort à Varennes-sur-Allier, plus limité ailleurs*, Insee Auvergne, Préfecture de l'Allier, La Lettre, n° 105, juin 2014.
- *Départ du 1<sup>er</sup> REC : Un impact concentré sur la commune d'Orange*, Insee Analyses PACA, Préfecture du Vaucluse, n° 9, décembre 2014.
- *600 personnes concernées par la restructuration de la base aérienne de Luxeuil-les-Bains Saint-Sauveur*, Insee Analyses Franche-Comté, Préfecture de la Haute-Saône, n° 5, décembre 2014.
- *Dissolution de la base aérienne 102 : un impact concentré sur cinq communes*, Insee Analyses Bourgogne, Préfecture de la région Bourgogne, n° 10, mai 2015.
- *La plate-forme aéronautique de la base aérienne de Creil, une activité locale équivalente à 660 emplois*, Insee Analyses Picardie, Préfecture de l'Oise, n° 15, juin 2015.
- *Une aire d'influence économique réduite pour la base aérienne de Drachenbronn*, Insee Analyses Alsace, Préfecture de la région Alsace, n° 25, décembre 2015.

## Bibliographie

- Hooker, M. A., and M. M. Knetter (1997) : *The Effects of Military Spending on Economic Activity : Evidence from State Procurement Spending*, Journal of Money, Credit and Banking 29 (3), pp. 400-421.
- Hooker, M. A., and M. M. Knetter (2001) : *Measuring the Economic Effects of Military Base Closures*, Economic Inquiry 39 (4), pp. 583-598.
- *Defense Base Closure and Realignment Commission*, Report, U.S. Department of Defense, September 8, 59 p., 2005.
- Andersson L., Lundberg L., Sjoström M. (2007) : *Regional effects of military closures : the case of Sweden*, Defence and Peace Economics 18(1), pp. 87-97.
- *Instruction du Premier ministre* n° 5318/SG du 25 juillet 2008.
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 17 juin 2008.
- Paloyo A. R., Vance C., Vorell M. (2010), *The Regional Economic Effects of Military Base Realignment and Closures in Germany*, Ruhr Economic Papers, n° 181, Ruhr-Universität Bochum (RUB), Department of Economics.
- *Restructuration d'espaces militaires et développement des territoires* (2011), Revue Géographique de l'Est, vol. 51/1-2.
- Hultquist A., Petras T. L. (2012) : *An Examination of the Local Economic Impacts of Military Base Closures*, Economic Development Quarterly, 26(2), pp. 151-161, Sage.
- Droff J. (2014) : *Le facteur spatial en économie de la défense : application à l'organisation du Maintien en Condition Opérationnelle (MCO) des matériels de défense*, 1<sup>er</sup> décembre, Thèse, 449 p..
- Schnaubelt C. M., Bond C. A., Camm F., Klimas J., Lachman B. E., McDonald L., Mele J. D., Ng P., Smith M., Sutera C., Skeels C. (2015) : *The Army's Local Economic Effects*, Published by the RAND Corporation, Santa Monica, California.
- Schnaubelt C. M., Bond C. A., Sutera C., Winkelman Z., Stelzner C., Gazis J., Ng P. (2016) : *Interactive Database of the Army's Local Economic Effects* : <https://www.rand.org/pubs/tools>.
- *Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des armées*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des Comptes, décembre 2014.
- Lee J. (2018) : *The Regional Economic Effects of Military Base Realignment and Closures*, Defence and Peace Economics, 29:3, pp. 294-311.
- Sanch-Maritan M., Vedrine L. (2018) : *Local labor market fluctuations and city size : evidence from the French Air Force base closures*, CESAER, AgroSup, INRA, Université de Bourgogne-Franche-Comté, à paraître.

# LES RÉFORMES DE LA CARTE MILITAIRE FACE AUX MOBILISATIONS LOCALES : GESTION DES ÉLUS ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (1989-2012)<sup>(1)</sup>

Francesca ARTIOLI

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, avec des suppressions, des réorganisations et des transferts d'unités. Ceux-ci s'inscrivent dans le contexte plus large des réformes de la politique militaire française, liées 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. 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 quatre 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. Cela 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 agents 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 4 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.

Du fait des suppressions d'emplois résultant notamment de la dissolution de services et d'unités et de l'abandon d'emprises foncières de la défense, ces réformes affectent le peuplement, l'emploi, les services (écoles, commerces, etc.) 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 peser sur les décisions prises 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 analyse comment les intérêts locaux contribuent à définir les modalités et le contenu des réformes de la carte militaire. Cet enjeu local des réformes des armées est appréhendé, d'une part, par l'étude des liens entre élus locaux et ministère de la Défense et, d'autre part, par l'étude des liens entre réformes militaires et politiques d'aménagement du territoire et développement local.

Il convient de souligner que la question de la carte militaire constitue un point aveugle des travaux récents sur les restructurations des armées en France, davantage centrés sur les questions de stratégie militaire ou relevant des négociations entre les différentes armées ou les ministères de la Défense et des Affaires Étrangères<sup>(2)</sup>. Cette question est néanmoins un enjeu central. 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<sup>(3)</sup>. Encore aujourd'hui, du fait de son poids dans les comptes nationaux et d'une organisation spatiale qui est diffuse et ancienne, la défense constitue un secteur visible et fortement institutionnalisé dans les territoires.

Cet article s'appuie sur une large enquête réalisée pour une thèse de doctorat en science politique sur les relations entre l'État et les villes autour des restructurations des armées en France et en Italie<sup>(4)</sup>. Les données mobilisées ici proviennent plus précisément du travail empirique portant 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 en France.

## MOBILISATIONS LOCALES ET EFFETS D'APPRENTISSAGE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

### BLOCAGE LOCAL ET EFFETS D'APPRENTISSAGE DU MINISTÈRE

La première modalité du traitement de la question locale dans les politiques de retrait/redéploiement territorial du ministère de la Défense relève de la gestion politique des élus locaux, mobilisés contre les transferts et les fermetures d'unités.

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.

(1) Cette contribution constitue une version abrégée de l'article suivant : Artioli, Francesca, 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012), *Gouvernement et Action Publique*, 6(1), 81-106 (disponible en libre accès sur HAL-SHS et sur Cairn).

(2) IRONDELLE B., *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; JOANA J. et A. SMITH, *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'Études Politiques de l'Europe Latine, 2005.

(3) DESPORTES M. et A. PICON, *De l'espace au territoire: L'aménagement en France XVIe - XXe siècles*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1999.

(4) ARTIOLI F., *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, Institut d'Études Politiques de Paris, Paris, 2014.

Durant l'été 1989, la mobilisation pour le maintien du 11<sup>ème</sup> bataillon de chasseurs alpins situé dans deux communes rurales des Alpes-de-Haute-Provence, Jausiers et Barcelonnette, va inscrire la question locale à l'agenda du ministre de la Défense. 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. Ce sont des enjeux d'emplois, de commerces et de foncier qui sont mis en avant dans les mobilisations. Bien relayée par la presse nationale, cette mobilisation remonte au ministre de la Défense. Quatre mois après, le gouvernement revient sur la décision : il est arbitré qu'un centre d'instruction de l'armée de Terre doit être créé en remplacement de l'unité supprimée.

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 qui aurait assoupli la 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, qui « *avait ses entrées et il nous a ouvert les portes de Matignon et du ministère de la Défense* »<sup>(5)</sup>.

Au sein de l'administration de la Défense, le cas de la restructuration de Barcelonnette est vécu comme un échec et cela produit des effets d'apprentissage sur le long terme. En effet, ce constat d'échec amène le ministère de la Défense à identifier les intérêts locaux comme un facteur de risque pour la faisabilité des réformes, ce qui va entraîner la création d'une organisation *ad hoc* qui sera chargée sur le long terme de la gestion politique des élus locaux et des politiques d'accompagnement à la reconversion des sites touchés (voir *infra*).

## DES MOBILISATIONS COMPÉTITIVES DES ÉLUS LOCAUX

Outre la capacité de certains élus à modifier une décision ministérielle dans un territoire spécifique, l'influence 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 alors d'interventions d'élus multi-positionnés, en compétition entre eux pour améliorer la position de leur territoire dans les décisions de retrait. Nous pouvons étayer ce point en considérant les interventions des élus lors de la réforme de professionnalisation de 1996, que nous avons étudiées à partir d'une consultation des questions écrites posées au ministre de la Défense à l'Assemblée nationale et des courriels envoyés à l'exécutif. Premièrement, le ministère fait face à de véritables vagues de mobilisations autour des annonces de réformes. Entre septembre 1995 et décembre 1996, 300 lettres provenant d'élus locaux et de parlementaires de toute la France sont envoyées à l'exécutif et traitées par la Délégation aux restructurations du ministère de la Défense. 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 situe pendant la période allant de l'annonce de la professionnalisation des armées à la présentation des réorganisations territoriales. Pendant ces mois, les élus 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.

Deuxièmement, dans la perspective ministérielle, les ressources politiques des intervenants augmentent la possibilité que leurs revendications soient un succès. Croiser les informations sur les positions locale et 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.

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. En effet, les modalités d'intervention des élus sont donc avant tout liées au territoire, chacun visant à en améliorer la position relative dans la réforme.

Enfin, ces mobilisations sont portées au nom du développement économique local et font appel à l'État pour le préserver ou compenser son 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'État comme garant de l'égalité territoriale. D'une part, chaque élu met en avant les caractéristiques locales qui font d'un site donné le lieu le plus adapté pour l'accueil des unités militaires. 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 est une des multiples manières par lesquelles des ressources publiques sont allouées dans les territoires.

## ANTICIPER, ÉVITER ET GÉRER LES MOBILISATIONS LOCALES : UNE ORGANISATION DE MISSION

Dans l'ensemble, les mobilisations décrites plus haut donnent un aperçu de la saillance de la question locale lors des réformes de retrait des armées. Du côté du ministère, les travaux préparatoires et les déclarations ministérielles soulignent en réponse à ces revendications que les considérations inhérentes au contexte économique local et aux allégeances politiques peuvent mettre à mal « toute cohérence opérationnelle »<sup>(6)</sup> dans les décisions de fermeture et transfert. Ainsi, dans un contexte marqué par une série longue de réformes de retrait et de réorganisation territoriale des armées, le ministère de la Défense va créer une organisation de mission chargée de traiter la « question locale », au double sens de la mobilisation des élus et de la prise en compte des implications des réformes pour le développement local.

(5) Entretien avec la maire de Barcelonnette en 1989, dans « *Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires* ». Le courriel des maires et des élus locaux, n° 32 : 12 15, 1995.

(6) « *Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau* », Revue Diagonal, Février 1996.



La Mission d'étude des reconversions (MER) est créée en 1990 auprès du Secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère. 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. 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. En 2008, le gouvernement de François Fillon supprime ce poste interministériel. 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. 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 lesquelles 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.

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. Face aux risques perçus par le ministère, ce travail de centralisation et de mise en carte est utilisé d'abord pour anticiper et maîtriser la multitude de mobilisations locales lors des périodes d'élaboration et de communication des réformes. Il a ensuite une deuxième fonction de soutien à l'action publique dans les choix des sites à restructurer et dans l'allocation de compensations.

## **LE RETRAIT TERRITORIAL DES ARMÉES : FIN DU SAUPOUDRAGE ET DÉLÉGATION DE LA CONVERSION AUX ACTEURS LOCAUX**

Le deuxième mode de traitement de la question locale dans le retrait des armées relève de la prise en compte du contexte économique des sites concernés lors du choix des sites à restructurer.

En effet, la manière dont s'opèrent les choix de suppressions et de transfert relève des logiques et priorités internes au secteur de la Défense, et à la modification des objectifs et des modes organisationnels propres aux différentes armées et services. Néanmoins, des objectifs et processus relevant de l'aménagement du territoire entrent également en jeu. Ainsi, le rôle de la Défense dans l'aménagement du territoire parmi les critères justifiant les choix des sites à restructurer est mobilisé en 1996, puis rejeté en 2008.

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>(7)</sup>. Dans le choix des fermetures d'unités, les considérations liées aux conséquences pour l'économie, la démographie et les marchés fonciers locaux jouent comme facteur autonome contribuant au choix des unités à restructurer. On trouve alors tant le souci de diluer l'impact territorial des réformes que celui de préserver les territoires les plus fragiles. Cet objectif est poursuivi à travers trois critères directeurs.

Premièrement, le saupoudrage territorial des mesures de restructuration est privilégié à la concentration. 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 allègement de garnison. Le résultat est celui qui a été défini par la presse nationale de « vaste système de troc » ou de « jeu de chaises musicales »<sup>(8)</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.

Deuxièmement, les choix sont défavorables aux villes et privilégient les espaces ruraux. 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.

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>(9)</sup>.

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.

(7) 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.

(8) « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation, 1996, vol. 30, n° 3, p. 61.

(9) Discours du Premier ministre à l'École militaire sur la modernisation de la défense, 24 juillet 2008.

« 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>(10)</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 à l'inverse par 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>(11)</sup>. Cette primauté des logiques 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 Nationale 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.

## LA POLITIQUE D'AIDE AUX RECONVERSIONS

Le troisième volet du traitement des intérêts locaux dans le retrait des armées relève de la mise en place de fonds et d'instruments en faveur de la reconversion et de la redynamisation économique locale. Comme souligné plus haut, dans les choix des sites à restructurer, les considérations liées au contexte économique local sont progressivement marginalisées au profit de logiques fonctionnelles et budgétaires. En revanche, tout au long de la période considérée, une politique de compensation vise à soutenir et à financer des projets de reconversion et de redynamisation économique des territoires touchés (Figure 6).

Sortant largement du cœur de métier de la Défense, la politique de compensation suit, en termes d'objectifs et d'instruments, l'évolution de la politique d'aménagement du territoire, spécialisée dans les questions de reconversion et de développement local. 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<sup>(12)</sup>.

La politique de compensation militaire reflète 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 ». 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>(13)</sup> et, d'autre part, celui 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<sup>(14)</sup>, se retrouve ici notamment dans l'animation de séminaires sur les restructurations militaires « réussies » et dans 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.

Pourtant, ces actions en faveur du développement local sont également structurées par la volonté du ministère de garder la maîtrise de ces initiatives qui contribuent à façonner l'acceptabilité des réformes militaires. Cela 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 » les problèmes engendrés par les mesures d'adaptation des armées », 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 Délégation aux Restructurations et les instances intersectorielles qui caractérisent la politique d'aménagement du territoire. 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. En 1996, à nouveau la création du délégué interministériel spécifique et de postes dédiés dans les administrations déconcentrées permettent de garder une autonomie d'action et de ressources. 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.

L'étude des réformes de la carte militaire en France entre 1989 et 2012 a permis d'interroger la place des intérêts locaux dans ces politiques qui suppriment des ressources, des emplois, des emprises matérielles de l'État dans les territoires. Pendant cette période où l'emprise territoriale du secteur connaît des réductions répétées, la politique d'accompagnement des restructurations constitue un ensemble de stratégies participant à la construction de la faisabilité politique des réformes vis-à-vis des intérêts locaux.

(10) Ibid.

(11) Les actualités de la Révision Générale des Politiques Publiques, 14 août 2008 et 26 janvier 2009.

(12) BEHAR D. et P. ESTEBE, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », Les Annales de la Recherche Urbaine, 1999, n° 82, p. 80-91.

(13) Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008.

(14) BEAL V., R. EPSTEIN, et G. PINSON, « La circulation croisée », Gouvernement et action publique, 15 octobre 2015, n° 3, p. 103-127.

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 triple de gestion du problème du local qui se met en place depuis le début des années 1990 : 1) une gestion par l'anticipation des mobilisations des élus locaux ; 2) une prise en compte des effets des fermetures sur le développement local, en amont de réformes et au nom de l'aménagement du territoire, abandonnée dans la réforme de 2008 ; 3) une politique de compensation visant à soutenir les reconversions au niveau local.

Par ailleurs, l'étude de la carte militaire donne à voir la mutation des objectifs, des hiérarchisations spatiales et des instruments organisant l'intervention de l'État 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, etc.).

## Bibliographie

- Irondelle B., *La réforme des armées en France*. Sociologie de la décision, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- Joana J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- Jona J. et Smith A., *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, 2005.
- Desportes M. et Picon A., *De l'espace au territoire : L'aménagement en France XVIe-XXe siècles*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1999.
- Artioli F., *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, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2014.
- Entretien avec la maire de Barcelonnette en 1989, dans, 1995. « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires ». Le courriel des maires et des élus locaux, n° 32 : 12 15.
- « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », Revue Diagonal, Février 1996.
- 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.
- « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation, 1996, vol. 30, n° 3, p. 61.
- Discours du Premier ministre à l'École militaire sur la modernisation de la défense, 24 juillet 2008.
- Les actualités de la Révision Générale des Politiques Publiques, 14 août 2008 et 26 janvier 2009.
- Artioli F., « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », Gouvernement et action publique, 20 mars 2017, n° 1, pp. 100-101.
- Behar D. et Estebe P., « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », Les Annales de la Recherche Urbaine, 1999, n° 82, pp. 80-91.
- Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008
- Beal V., Epstein R., Pinson G., « La circulation croisée », Gouvernement et action publique, 15 octobre 2015, n° 3, pp. 103-127.

Figure 6 : L'évolution de la politique publique de compensation (1989-2012)\*

|  | 1989-1996<br>De la chute du mur à la<br>professionnalisation  | 1996-2008<br>Professionnalisation et<br>restructurations industrielles   | 2008-2012<br>Interarmisation du<br>soutien et rationalisation<br>des dépenses   |
|--|---|--|---|
| <b>Orientation stratégiques et financement de la Défense</b>     | - Plan Armées 2000 (1989)<br><br>- LPM 1990-1993<br>- Livre Blanc 1994 (abandonné)<br>- LPM 1994-1998 (suspendue)                     | - Modèle Armées 2015 (1996)<br><br>- LPM 1997-2002<br>- LPM 2003-2008  | - Libre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008)<br><br>- LPM 2009-2014   |
| <b>Effectifs prévus</b>  | - Diminution des effectifs de 35.000 hommes en quatre ans<br><br>- Réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois en 1992 | - Professionnalisation des armées<br><br>- 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 civils et militaires (-54.000 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 de territoire"   |
| <b>Organisation chargées de la politique de compensations</b>    | 1989 : MER<br><br>1991 : DAR  | 1996 : DAR + DIRD (coordination interministérielle assurée par le ministère de la défense)   | Suppression du DIRD<br><br>- DAR + Datar (coordination interministérielle assurée par la Datar)   |
| <b>Source du financement de la politique de compensations</b>    | - FRED<br><br>- Konver (Union Européenne)   | - FRED<br><br>- FNADT (Loi Pasqua 1995)<br>- Konver et Fonds structurels (Union Européenne)  | - FRED<br><br>- FNADT   |
| <b>Instruments de la politique de compensations</b>              | - Sociétés publiques de conversion pour les entreprises de défense<br><br>- Allocation de fonds                                       | - Sociétés de conversion (Sodie et Sofred)<br><br>- 1996-1999 : signature de 12 conventions Etat-région<br>- 1999 : inscription des mesures de compensation au CPER<br>- Contrats de site (industrie militaire)<br>- Délocalisations | - Contrats de redynamisation des sites défense (CRSD) et Plans Locaux de Redynamisation (PLR)<br>- Zones franches<br><br>- Aides fiscales aux communes<br>- Délocalisations<br><br>- Cessions foncières à l'euro symbolique |

\* ARTIOLI F., " Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) ", Gouvernement et action publique, 20 mars 2017, n°1, p. 100-101.

## LA RECONVERSION DES SITES MILITAIRES, UNE OPPORTUNITÉ POUR DES VILLES EN QUÊTE D'ATTRACTIVITÉ ?

Stéphanie LOTZ

En France, dans un contexte de réforme générale des politiques publiques et d'adaptation de l'outil de Défense aux nouvelles contraintes géostratégiques, les friches militaires sont de plus en plus nombreuses et la cessation de leurs activités représente souvent un traumatisme économique pour le territoire concerné. Ces sites qui, lorsqu'ils étaient en activité, appartenaient au ministère de la défense, peuvent être de natures très différentes : casernes situées en centre-ville, fortifications héritées de Vauban, champs de tir ou bases aériennes. Dans tous les cas, leurs activités, faisaient généralement l'objet de beaucoup de discrétion et se développaient de façon autonome. La reconversion de ces friches coïncide précisément avec un changement de statut, le ministère de la défense cédant son bien dans des conditions diverses pour favoriser son changement d'usage.

La reconversion de ces sites se heurte alors fréquemment à des stéréotypes liés au site en lui-même, du fait de l'ignorance des activités qui s'y étaient déroulées. Au-delà de cette première barrière, le fait même de considérer la friche militaire comme un site extra-ordinaire au sens premier du terme semble constituer un second frein à la reconversion. Pourtant, des sites, parfois urbains, sont mis sur le marché foncier de façon accrue depuis les années 2000, ils sont alors parfois le seul foncier disponible pour favoriser le renouvellement urbain dans un contexte de ville durable.

Passé ce premier constat, il s'agit de s'interroger sur le fait qu'une friche militaire puisse être banalisée. En élaborant une méthode statistique considérant l'ensemble des friches militaires mises sur le marché foncier par le ministère de la défense depuis les années 1980, il a été démontré que la friche militaire urbaine, à l'issue de sa cessation d'activité et dès lors qu'elle s'inscrit dans une logique intramuros, ou sur les franges de la ville, peut être considérée comme une friche quelconque. En effet, sa nature, ses modalités de cession et enfin sa réintégration dans la trame urbaine ne présentent pas de caractéristiques trop exclusives (**Figure 7**).

Par ailleurs, au-delà de cet aspect, lorsque la fermeture de sites militaires est annoncée par voie médiatique, les élus et les acteurs économiques locaux argumentent immédiatement sur les pertes d'emplois, directs et indirects, et sur les conséquences en termes d'attractivité pour le territoire. Dans un tel contexte, la reconversion du site en cessation d'activité peut, a priori, paraître difficile et une vision pessimiste peut parfois s'installer quant à l'avenir du territoire concerné.

Cela est souvent d'autant plus avéré que de nombreux sites militaires sont fréquemment situés dans des régions sinistrées suite à l'arrêt de la production du charbon et/ou la désindustrialisation, telles l'est et le nord de la France. Mais d'autres régions sont également touchées : ainsi, le département du Var, avec d'importantes emprises militaires à la fin des années 1990, avait 42 % de ses emplois qui dépendaient directement ou indirectement des Armées (Diagonal, 1996).

Dès lors, à partir de 1997, dans un contexte de crise, avec l'annonce de la potentielle fermeture de sites militaires, des études ont été initiées, conjointement avec les universitaires, à la demande de la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) pour élaborer des ratios per capita d'impact économique et social du départ du personnel militaire des garnisons.

De fait, la Défense a souvent été présentée comme aménageur du territoire (Regrain, 1988). Pourtant « *Les impératifs de défense et l'aménagement du territoire font rarement bon ménage* » affirmait, dès 1996, Raymond-Max Aubert, délégué général à l'aménagement du territoire (cité dans Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment, 1996).

Outre la possibilité de banaliser une friche militaire pour la considérer comme une ressource foncière quelconque dès lors que son activité militaire a cessé, il est aussi nécessaire d'envisager dans quelle mesure les projets de reconversion des sites militaires pourraient être des leviers puissants d'attractivité s'ils répondent aux besoins du territoire et à l'enjeu urbanistique de renouvellement urbain. Pour ce faire, la notion d'effet levier, technique destinée à multiplier les profits et les pertes sur la base d'un investissement initial, a été choisie et son applicabilité est ici vérifiée sur une ville qui a récemment reconverti sa friche militaire : Joigny.

### LA VILLE DE JOIGNY

Petite ville moyenne du département de l'Yonne, au nord de la Bourgogne, Joigny a fortement souffert de la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). L'annonce de la fermeture de l'unité militaire basée sur son territoire a sonné comme un glas.

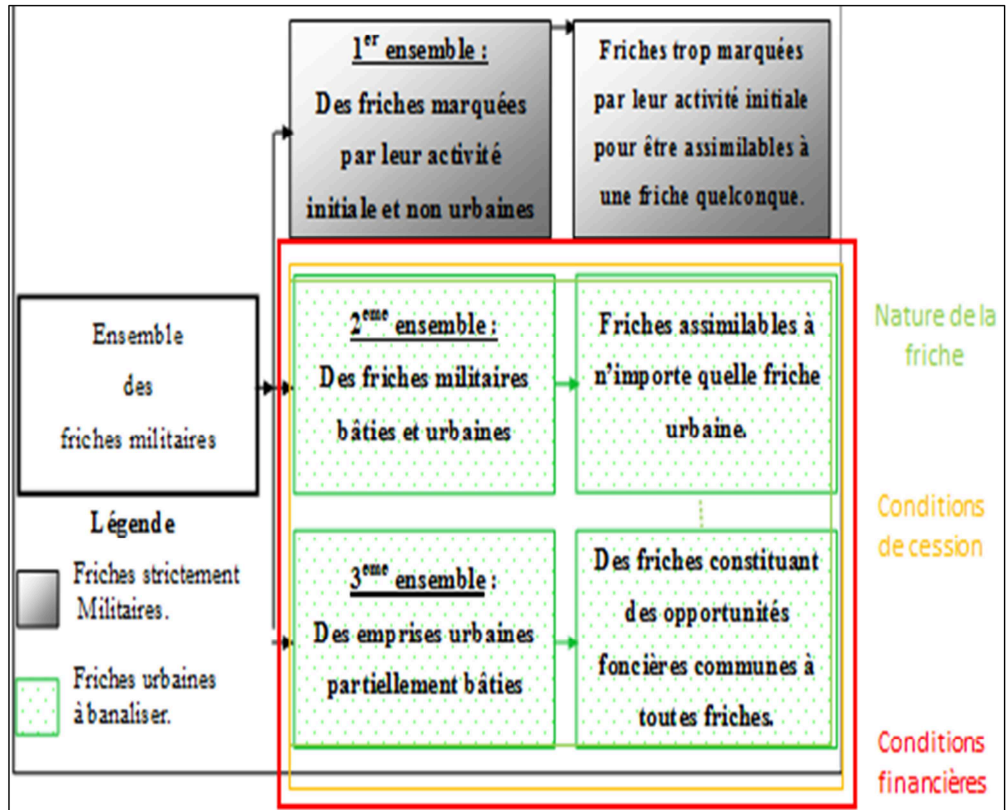
La ville de Joigny s'est développée à partir du XI<sup>ème</sup> siècle sur le coteau du plateau d'Othe. Elle connut deux périodes de forte croissance : l'arrivée du chemin de fer au XIX<sup>ème</sup> siècle avec la construction de nouveaux faubourgs, puis au XX<sup>ème</sup> siècle et, durant les années 1960, le quartier de la Madeleine qui regroupe aujourd'hui plus de la moitié de la population.

Point de passage obligé entre Lyon et la troisième couronne d'Île de France Joigny est à 150 km de Paris, soit 1h40 par l'autoroute et 1h10 par le train, à raison d'un train par heure. Cette proximité permet des flux journaliers importants : 8 % de la population travaille à Paris. Joigny, avec environ 10 000 habitants, est le véritable centre urbain du territoire de la Communauté de Communes du Jovinien (CCJ) qui comprend un total de 15 000 habitants. L'ensemble est constitué de villages sur des terrains agricoles et d'espaces naturels.

Petite ville relativement bien équipée dans la gamme intermédiaire et supérieure (lycée, collège, crèches et urgences), Joigny bénéficie d'un désintéressement relatif des grandes villes, ce qui lui a longtemps permis de voir sa population augmenter.

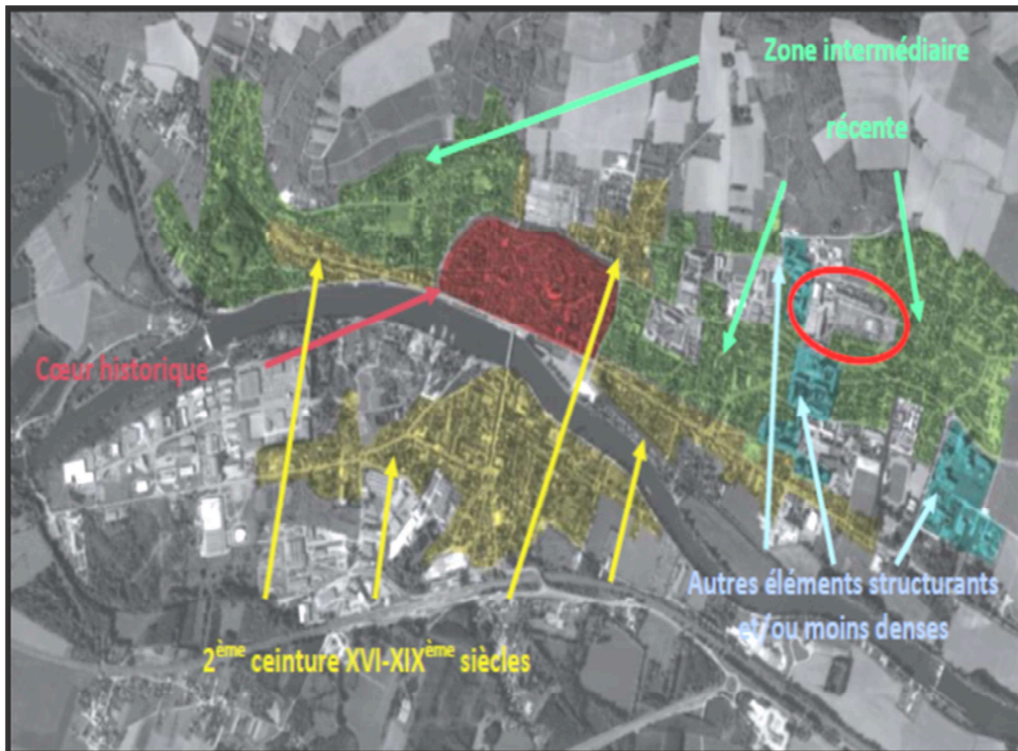
Cependant, le contexte local morose, notamment au niveau de l'emploi, a eu un impact négatif : le faible solde naturel n'est plus compensé par le solde migratoire.

Figure 7 : La banalisation de la friche militaire urbaine après le départ de l'Armée



Source : réalisation par l'auteur.

Figure 8 : La structure urbaine de Joigny



Source : cabinet Merlin, février 2013. Habillage par l'auteur.

Par ailleurs, la structure familiale du Jovinien comprend plus de 62 % de familles. La part des jeunes de moins de 20 ans et celle correspondant à la population active sont donc les plus importantes ; des structures de formation et un marché de l'emploi adapté sont nécessaires. Cependant, au-delà du lycée, le territoire de Joigny manque de qualifications supérieures dans des domaines identifiés comme porteurs au niveau local. En effet, alors que l'enseignement supérieur est situé dans les agglomérations bourguignonnes, le territoire s'efforce de développer les aspects touristiques locaux. Il pourrait être opportun de combler les lacunes en formation dans les métiers de la gastronomie et de l'hôtellerie ainsi que dans d'autres métiers, dits structurants, présents sur le territoire, comme ceux liés au développement durable et à la croissance « verte ».

De fait, le bassin d'emploi de Joigny peut s'envisager sous trois aspects distincts :

- la fermeture des services publics dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP et des réformes judiciaire et hospitalière entre 2004 et 2010 a eu un fort impact à Joigny : au total, les fermetures de 2004 et de 2009-2010 représenteraient une perte totale d'environ 500 emplois et auraient généré un traumatisme au niveau local. Dans un tel contexte, le départ des militaires constitue un nouveau choc et génère localement le sentiment d'une situation d'abandon par l'État ;

- la crise économique et sociale nationale a également des conséquences sur le territoire jovinien dont le tissu industriel ne s'était pas renouvelé en profondeur.

Dans un tel contexte qui conjugue les effets de la crise et de la RGPP, la baisse de la qualité des services a un impact négatif sur l'attractivité de la ville et limite l'implantation de nouvelles activités. La reconversion du site militaire pourrait être une opportunité d'inverser cette tendance alors qu'entre 2008 et 2010, l'activité de l'agence Pôle-emploi de Joigny a progressé de 30 %, soit l'une des hausses les plus importantes de France (depuis 2009, le taux de chômage du Jovinien dépasse les 21 %).

Cette situation concerne principalement la population des 15-24 ans et elle est notamment liée aux structures de formation locale qui n'ont pu s'adapter au marché du travail, alors que la population active est marquée par une surreprésentation des ouvriers.

Centre urbain du territoire de la CCJ, Joigny pourrait également être un pôle commercial important au niveau local. Cependant, la question de la commercialité du centre-ville est une problématique récurrente avec trop de petites surfaces de (40-50 m<sup>2</sup>), la rareté des surfaces attractives (plus de 100 m<sup>2</sup>) et une synergie négative avec trop d'enseignes fermées, alors que la préservation du patrimoine historique implique un coût élevé de réfection des locaux.

## L'URBANISME DE JOIGNY

Labellisée « ville d'art et d'histoire » Joigny offre un cadre de vie de qualité. La reconversion du site militaire pourrait justement offrir un contexte général favorable à une réarticulation de la ville : la ville de Joigny, relativement dense, se caractérise par une trame urbaine qui correspond à ses phases d'extension (**Figure 8**).

En effet, proche de la première ceinture, le site militaire, initialement installé en bordure de la ville, est à présent absorbé par le tissu d'habitations et il crée une importante coupure urbaine, bien que la structure viaire fasse abstraction de la caserne.

## LE TRANSFERT DU 28<sup>ÈME</sup> GROUPE GÉOGRAPHIQUE (GG) A HAGUENAU

Joigny est une ville de garnison depuis le XVIII<sup>ÈME</sup> siècle avec la construction des premières casernes en 1730, puis au cours de la III<sup>ÈME</sup> République. Elle a ainsi accueilli de nombreux régiments dont le dernier est le 28<sup>ÈME</sup> Groupe Géographique. Joigny connaît donc, en 2010, la fin de 450 années de présence et tradition militaires.

Le 28<sup>ÈME</sup> GG comprenait un effectif de près de 400 personnels civils et militaires, soit 6,35 % de la population active totale en 2010 : avec leurs familles, ces personnels correspondent à plus de 650 personnes dont 273 résident sur le périmètre de la commune de Joigny, soit 2,5 % de la population totale de Joigny en 2010, 10 676 habitants (Insee). Le départ de cette population est donc impactant. Alors que Joigny et le département ont souffert de la crise et de la RGPP, les effets indirects du départ des militaires, notamment au niveau du commerce et des entreprises locales, seront perceptibles et la reconversion du site militaire fera donc l'objet de beaucoup d'attentions.

La position du site est un point positif car la plupart des habitants peuvent accéder à pied au centre-ville depuis la caserne.

Depuis l'extérieur, le site militaire apparaît comme un site aveugle du fait de la diversité des protections qui brouillent la lecture pour l'individu, y compris celle des entrées. On compte ainsi presque 1 600 mètres-linéaires de clôture. La restitution de l'urbanité du site militaire passera donc vraisemblablement par une démolition de ces barrières visuelles et une meilleure accessibilité.

Le besoin en structures de formation est apparu clairement dans le diagnostic de territoire : la situation géographique *intra-muros* du site militaire à reconvertir pourrait permettre de répondre à ce besoin.

Pour ce faire, l'État, via le ministère de la défense, s'est engagé avec Joigny dans le but de recréer les conditions d'un développement économique durable en suscitant la création d'emplois et d'activités nouvelles. Un Contrat de Redynamisation de Site de la Défense (CRSD) a ainsi été signé pour Joigny sur la base des éléments de diagnostic du territoire : ce contrat inclut une aide totale de 17 millions d'euros et la possibilité pour la ville d'acquérir les immeubles d'habitation de la Défense situés hors de l'emprise foncière du 28<sup>ÈME</sup> GG et la cession à l'euro symbolique des actifs immobiliers libérés (les quartiers Abescat nord et sud).

Les principes retenus peuvent se décliner en trois axes stratégiques dont le but est de faire de Joigny un territoire attractif pour de nouvelles entreprises :

- favoriser l'accueil des entreprises ;
- développer une offre de formation locale ;
- améliorer l'offre touristique et la qualité de vie.


Deux premières phases de reconversion distinctes, 2010-2012 et 2013-2016, ont permis de parvenir aux résultats recensés dans la **figure 9**.

**Figure 9 : Évolution temporelle des résultats de la reconversion du quartier Abescat**

|   | Deux ans  | Cinq ans  |
|---|---|---|
| <b>Réponses aux besoins identifiés dans le diagnostic de territoire</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un pôle de formation professionnelle</li> <li>• Un centre de formation</li> <li>• Deux structures associatives à vocation sociale</li> </ul>   | <p>(Maintien des activités en place)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extension du pôle de formation professionnelle</li> <li>• Nouveau centre de formation</li> <li>• Nouvelle structure à vocation sociale</li> </ul>           |
| <b>Vecteurs de stabilité</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle de formation lié à Pôle Emploi</li> <li>• Permanences de la CCI</li> <li>• Installation d'une collectivité. (CCJ)</li> <li>• Ouverture d'un hôtel</li> <li>• Installation d'une entreprise</li> <li>• Installation de deux structures à vocation sociale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extension du pôle de formation</li> <li>• Fin des permanences de la CCI</li> <li>• École de la 2<sup>ème</sup> chance</li> <li>• Installation d'une nouvelle structure à vocation sociale</li> </ul> |

Source : réalisation par l'auteur.

**Figure 10 : Les trois périodes du temps de la friche reconvertie**

| Période de mise en confiance  | Période probatoire  | Réussite du projet de reconversion  |
|---|---|---|
|   |   |    |
| <p><b>Environ 2 ans :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• installation d'acteurs qui favorisent une mise en confiance (vecteurs de stabilité)</li> <li>• fin des aides favorisant l'installation de nouvelles entreprises</li> </ul> | <p><b>Environ 3 ans :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• validation du projet au vu des résultats</li> <li>• début d'un cycle de fonctionnement qui fait appel aux ressources internes</li> <li>• fin déterminée par des listes d'attentes ou la planification de nouvelles opérations</li> </ul> | <p><b>Suites données aux opérations réalisées</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluation des résultats en termes d'attractivité et de dynamisme pour l'ensemble du territoire</li> <li>• nouvelles perspectives</li> <li>• échelle de 15-20 ans</li> </ul> |

Source : réalisation par l'auteur.

À partir de 2016, une troisième phase de reconversion a débuté. Cela correspond à une forme de pérennité de la reconversion du site, car les implantations se poursuivent alors que les mesures d'incitations, types AFR ou ZRD par exemple, ne sont plus actives. Il s'agit davantage de finaliser des actions déjà initiées ou de profiter d'une nouvelle opportunité :

- l'ancienne imprimerie du site accueillera la pharmacie inter-hospitalière du Centre-Yonne sur plus de 1 000 m<sup>2</sup> ;
- les 600 m<sup>2</sup> du 1<sup>er</sup> étage du bâtiment du de l'aile Ouest devraient accueillir l'extension du Pôle de formation pratiquement complet.

L'ensemble des aménagements réalisés témoigne du retour à un certain dynamisme. Compte tenu du nombre relativement faible de militaires présents sur le site du 28<sup>ème</sup> GG, on pouvait estimer un impact relativement limité sur l'emploi dans le Jovinien. Cependant, les effets de la RGPP sur le centre-ville étaient déjà visibles et le départ des militaires aurait pu fragiliser une situation tendue. La reconversion, telle qu'elle est déjà réalisée, a permis d'inverser cette tendance et de redonner un véritable dynamisme à la ville qui voit simultanément ses besoins en formation comblés pour partie et un renouveau du commerce intra-muros avec le passage d'élèves et de visiteurs qui sont autant de clients potentiels.

Compte tenu du contexte local et de l'impact du départ des militaires dans un contexte de RGPP, la logique de reconversion envisagée dans le cadre du CRSD a été volontairement large afin de générer un cercle vertueux au profit de la ville et de la CCJ dans leur ensemble, logique que la seule reconversion du site du 28<sup>ème</sup> GG n'aurait peut-être pu enclencher, faute de pistes de reconversion suffisamment globales. D'autres éléments, s'ils ne résultent pas directement de la reconversion du site militaire, ont, de fait, pu être initiés dans le cadre d'une logique de redynamisation avec des apports financiers de l'État dans le cadre du CRSD :

- deux terrains ont pu être acquis et leur accès a été aménagé, permettant la création de deux nouvelles zones d'activités ;
- une pépinière d'entreprises a également été mise en place dans des locaux neufs à proximité de la gare, d'autre part ;
- lors de la fermeture du site du 28<sup>ème</sup> GG, Joigny n'avait qu'un seul réseau de fibre optique et 90 % des lignes avaient un débit maximal très limité. Le CRSD a fourni le cadre nécessaire pour l'installation du très haut débit, en apportant une somme initiale complétée par des fonds locaux, nationaux et européens. Visant en priorité les futures zones d'activités et le quartier Abescat, le très haut débit est aujourd'hui un avantage pour l'accueil de nouvelles entreprises.

Enfin, alors que l'intégration urbaine du quartier Abescat nécessitait une mise à jour de l'urbanisme réglementaire local, le CRSD a pu être une opportunité d'impulser une nouvelle dynamique urbaine et il permet à Joigny de financer les travaux d'étude pour des documents d'urbanisme en suspens. De plus, le CRSD a prévu une enveloppe pour cofinancer, avec Joigny, la redynamisation du cœur de ville commerçant, avec notamment une restauration et/ou un embellissement des locaux, afin de créer un commerce de niche du type antiquités et artisanat d'art dans le périmètre sauvegardé de la ville. En outre, conformément aux besoins identifiés dans le cadre du diagnostic du territoire jovinien, des crédits du CRSD ont été consacrés à la valorisation des sites touristiques.

Réalisée dans le cadre d'un CRSD avec des financements de l'État, la reconversion du site militaire de Joigny s'est inscrite dans un cadre volontairement général, incluant des aspects touristiques et d'aménagements urbains indépendants du site lui-même. Cependant, alors que le site est situé intra-muros et compte-tenu du contexte local, une logique de redynamisation/reconversion incluant le seul bâti militaire aurait pu ne pas être pérenne et trop isolée pour insuffler suffisamment de dynamisme.

Aujourd'hui, la reconversion du 28<sup>ème</sup> GG peut être envisagée comme une réussite avec un effet levier au-delà du seul site militaire :

- le site militaire a été rendu à la ville avec la destruction de ses enceintes, et constitue désormais un lieu de vie urbain ;
- si le nombre d'emplois créés n'a pas strictement compensé l'effet du départ des militaires, il a cependant permis de recréer du dynamisme et de générer une nouvelle attractivité ;
- l'image de la ville a pu être renouvelée avec l'appui du CRSD ;
- face à l'ampleur des investissements que nécessite la reconversion d'un site militaire d'ampleur, les petites villes semblent démunies, en particulier dans le cas où elles sont déjà sinistrées économiquement. Le contexte récent des LPM leur permet de disposer d'aides par le biais de plans ou de contrats de redynamisation.

Dans le cas présent, il a donc été déterminé que la requalification d'une friche militaire urbaine peut avoir un effet levier qui se décline en trois aspects principaux : effets sur l'image de la ville, résultats économiques et sociaux favorables et enfin rétablissement d'une cohérence dans l'urbanité de la ville. Une ville peut donc tirer profit de la requalification d'un site militaire lorsqu'elle est réalisée dans le cadre d'un projet urbain de reconversion de la friche qui répond aux besoins du territoire précédemment identifiés. La reconversion pourrait alors positionner un territoire en permettant aux espaces concernés d'acquérir une nouvelle identité.

Les recherches liées à l'effet levier de la reconversion d'un site militaire nécessitent d'envisager le temps de l'après-friche, une fois que la reconversion est réalisée, mais surtout de dépasser cette période et de se positionner dans le temps des résultats, objets de peu de travaux. Il a donc été choisi de définir un temps de la friche reconvertie, que les études de terrain ont ensuite permis de découper en trois périodes (**Figure 10**) qui pourraient s'appliquer quel que soit le type de friche reconvertie considéré avec des limites temporelles qui mériteraient d'être affinées au cas par cas.



## Bibliographie

- Guelton S. (1998), « Dix années de vente des terrains militaires », Études foncières, n° 79, pp. 19-20.
- Lotz S. (2017), « L'effet levier dans la reconversion des friches militaires dans le cadre du renouvellement urbain en France », thèse de doctorat en aménagement de l'espace et en urbanisme, sous la direction de Sonia Guelton, École d'urbanisme de Paris, 2 tomes, 242 et 427 pages.
- Regrain R. (1988), « Les territoires de l'armée en France métropolitaine », Mapped Monde, 88/1.
- Revue Diagonal : « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », février 1996.
- Revue Inter Régions. Les cahiers de l'expansion régionale : « Réforme de la défense et aménagement du territoire », juillet 1998, n° 219, pp. 4-7.
- Revue Le moniteur des travaux publics et du bâtiment : « Les friches militaires », 26 juillet 1996, n° 4 853 ;
- Revue : Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation, « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », 1996, vol. 30, n° 3, pp. 61-70.
- Sur Joigny - SOFRED CONSULTANTS, 28 avril 2009 :
  - Diagnostic en vue de la reconversion du 28<sup>ème</sup> GG de Joigny, 51 pages ;
  - Analyse technique du site du 28<sup>ème</sup> GG de Joigny, 56 pages ;
  - Étude d'impact social et territorial de la fermeture du 28<sup>ème</sup> GG de Joigny, 58 pages.

## La délégation à l'accompagnement régional (DAR) « nouvelle génération »

La DAR « nouvelle génération » s'appuie sur l'expertise territoriale de l'ancienne « Délégation à l'accompagnement des restructurations », qui accompagne les mesures de revitalisation économique destinées à soutenir les territoires concernés par les restructurations de Défense. Elle intervient en appui d'un éventail très vaste et évolutif d'acteurs de la Défense. Avec la DGA, elle anime les pôles régionaux à l'économie de Défense (PRED). Acteur impliqué dans le renforcement du lien Armée-Nation, elle apporte son soutien territorial à l'implantation des centres du Service militaire volontaire (SMV), à la manœuvre RH de recrutement des réservistes et, plus généralement, pour faciliter les relations entre les acteurs locaux de la Défense et les PME en région.

### Rapport d'activité 2017 : une vision locale des relations de la défense et des territoires

Le premier rapport d'activités de la DAR « nouvelle génération » met en évidence la présence du ministère des Armées, indépendamment de ses activités opérationnelles, dans chacune des 13 régions françaises, au travers des actions conduites et des témoignages recueillis sur l'accompagnement régional des armées et le suivi des contrats de restructuration.



Crédit photo © Jérôme Salles-ECPAd.

Pour en savoir plus :  
[www.defense.gouv.fr/DAR](http://www.defense.gouv.fr/DAR)

Contact :  
Délégation à l'accompagnement régional (SGA/DAR)  
01.86.69.04.17  
[dar.secretariat.fct@intradef.gouv.fr](mailto:dar.secretariat.fct@intradef.gouv.fr)

## A PARAÎTRE Prochaines publications

Les entreprises fournisseurs de la Défense en 2017 – EcoDef Statistiques  
Indice de traitement brut grille indiciaire des militaires – 1er trimestre 2018 - EcoDef Statistiques

### Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/OED)

Balard parcelle Ouest  
60 Boulevard du Général Martial Valin • CS 21623 • 75509 Paris CEDEX 15  
Directeur de la publication : Christophe Mauriet  
Rédacteur en chef : Christian Calzada  
Pour vous abonner > Mèl : [daf.oed.fct@intradef.gouv.fr](mailto:daf.oed.fct@intradef.gouv.fr)

Impression > SGA/SPAC/PGP  
IISN 1293-4348