HAL
open science

L'armée, les villes, l'État. Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie

Francesca Artioli

▶ **To cite this version:**

Francesca Artioli. L'armée, les villes, l'État. Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie. Science politique. Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po, 2014. Français. NNT : 2014IEPP0054 . tel-03363652v1

HAL Id: tel-03363652

https://theses.hal.science/tel-03363652v1

Submitted on 4 Oct 2021 (v1), last revised 25 Apr 2022 (v2)

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.

Institut d'Études Politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral de science politique

Centre d'études européennes de Sciences Po

Doctorat en science politique, spécialité sociologie politique et action publique

L'armée, les villes, l'État

Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie

Francesca ARTIOLI

Thèse dirigée par Patrick LE GALÈS, Directeur de recherche au CNRS

Soutenue le 12 décembre 2014

Jury :

M. Yves DELOYE, Professeur des Universités de science politique, IEP de Bordeaux, Centre Émile Durkheim

Mme Anne Cécile DOUILLET, Professeure des Universités de science politique, Université Lille II, CERAPS

M. Jean JOANA, Professeur des Universités de science politique, Université Montpellier I, CEPEL (Rapporteur)

M. Renaud EPSTEIN, Maître de conférences des Universités de science politique, Université de Nantes

M. Patrick LE GALÈS, directeur de recherche au CNRS, Centre d'études européennes, Sciences Po Paris (Directeur de thèse)

M. Carlo TRIGILIA, Professore ordinario, Università degli Studi di Firenze (Rapporteur)

DGA

Remerciements

La thèse est un travail collectif. Une seule personne l'écrit, mais beaucoup la rendent possible et la font avancer. Qu'ils en soient remerciés.

Ce travail n'aurait jamais existé sans la collaboration et la patience de ces personnes qui m'ont consacré du temps, ont accepté de me rencontrer, ont répondu à mes questions lors des enquêtes dans les villes de Rome, Paris, Udine, Metz, Tarente et Toulon. A eux va ma reconnaissance. Je les remercie de m'avoir ouvert les portes de leurs bureaux, de leurs maisons et de leurs mémoires et de m'avoir aidée à remonter les cours des histoires et les transformations des espaces.

Patrick Le Galès m'a guidée dans la pensée et dans la pratique de la recherche avec enthousiasme et clairvoyance. Je souhaite lui exprimer mon immense gratitude pour sa confiance, son attention et son aide pendant cette aventure.

Les soutiens dont j'ai pu bénéficier ont été essentiels à la réalisation de ce travail. Il a été financé par la DGA-Irsem. L'École doctorale et le Centre d'études européennes de Sciences Po Paris ont contribué à la réalisation des recherches empiriques. Mes remerciements s'adressent également à l'ensemble de l'équipe du Centre d'études européennes, où les bonnes conditions de travail des doctorants font l'objet d'une grande attention. L'IEP de Bordeaux m'a permis d'enseigner et d'écrire sereinement.

Une thèse comparative demande des changements fréquents, de nouvelles connaissances, de multiples appartements partagés et des moments de solitude. D'une ville à l'autre, qu'Antonella, Mathieu, Mathieu et Pierre, Vincent, Giuditta, les sœurs et toutes les colocs, soient remerciés de leur accueil, des échanges et des sorties. À Paris, Louise, Céline, Claire et Laura ont assisté au jour le jour à l'avancement de ce travail. Elles y sont pour beaucoup.

Depuis les réflexions initiales jusqu'à la rédaction, des remarques, des questions et des critiques m'ont fait avancer, m'ont permis de changer de perspective ou de conforter des intuitions et de définir les frontières de cette recherche. Je voudrais remercier Charlotte Halpern, Philippe Bezès et Colin Hay pour m'avoir aidée à clarifier ma recherche dans les séminaires de doctorants et d'autres échanges, ainsi que les discutants de l'Institut universitaire européen pour leurs interrogations précises. Merci également à Bruno Dente qui m'a questionné sur le sens de la comparaison franco-italienne, à Félix Adisson avec qui nous avons démêlé les objets de nos thèses, à Davide Ponizini pour l'accueil amical au Politecnico di Milano et les discussions sur la reconversion des sites militaires en Italie et ailleurs. Pendant les colloques, les petites et les grandes questions des participants m'ont ouvert de nouvelles perspectives. Mes étudiants m'ont aidée à clarifier mes propos et me poser de nouvelles questions. Je voudrais ici les en remercier.

Des lecteurs attentifs et bienveillants ont contribué à améliorer ce travail. Un énorme merci à Matthieu Ansaloni, Camille Bedock, Sara Casella-Colombeau, Emmanuelle Yvert, Pierre Muller, Gilles Pinson, Pauline Prat, Tommaso Vitale pour avoir pris le temps de lire et questionner des écrits plus ou moins aboutis. Leurs remarques ont été précieuses pour ramener la cohérence.

Merci à Bernadette pour sa relecture de la langue française. Merci à Sara pour son aide précieuse (depuis toujours) dans les questions graphiques.

Les doctorants du CEE sont irremplaçables. Merci à Thomas, avec qui j'ai partagé les péripéties de la thèse. Un grand merci à Nuria, Pauline, Manon, Léa, Camille et Camille, Tom, Adrien, Sara, Marine, Charlotte, Antoine, Vlad, Hélène, Simon, l'autre Antoine et tous les autres - merci pour les discussions, les déjeuners, les blagues et les conseils.

Une pensée particulière va à mes points cardinaux dans cette entreprise et dans bien d'autres. À Romain qui y a cru dès le premier moment. À mes parents pour leur soutien, leur aide et leur confiance indéfectibles. À mes ami.e.s. Benjamin, Carlos, Chloé, Christophe, Loïc et Louise qui mêlent la tendresse à l'humour et les « natine » Chiara, Gemma, Francesca, Betta, Eugenia, Sara, Costanza et Lori qui aiment les mots et comprennent avant les paroles.

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE **21**

Changements des armées dans les villes et restructurations territoriales *21*

Une recherche comparative sur les villes et les armées *28*

L'objet de la recherche 28

Les choix analytiques 31

Une enquête sur six villes dans deux pays *34*

Les logiques de la comparaison et la sélection des cas 34

Les objectifs et le protocole de l'enquête 36

Les méthodes utilisées 40

Plan de la thèse *46*

CHAPITRE I. VILLES, POLITIQUES PUBLIQUES ET INTEGRATION TERRITORIALE **49**

Introduction *49*

1. Des analyses par le secteur, les villes et les liens central/local et les difficultés posées à l'explication *51*

1.1. Expliquer les dynamiques urbaines par le changement du secteur et de ses effets localisés 51

1.1.1. Les changements des politiques de défense en Europe 51

1.1.2. Les effets localisés des changements de la défense 56

1.1.3. Ce que l'étude du secteur et de ses effets ne permet pas d'analyser 60

1.2. Expliquer les dynamiques urbaines par les modes de gouvernement des villes 61

1.2.1. Des ordres sociaux et politiques particuliers, saisis par des concepts de moyenne portée 61

1.2.2. L'action publique urbaine face aux restructurations du capitalisme et de l'État 64

1.2.3. Ce que l'étude des villes comme ordres sociaux et politiques particuliers ne permet pas d'analyser 71

1.3. Expliquer les dynamiques urbaines par le changement des relations entre échelles de l'autorité politique 72

1.3.1. Le changement des relations central/local et du management territorial 72

1.3.2. Ce que l'étude des échelles de l'autorité politique ne permet pas d'analyser 78

2. Un schéma pour l'analyse des politiques publiques et de la construction du territoire *79*

2.1. Réunir sociologie historique de l'État et analyse des politiques publiques 80

2.1.1. Pouvoir politique et territoire dans la sociologie historique de l'État 80

2.1.2. Politiques publiques, centres politiques, territoires 83

2.2. La construction politique du territoire : intégration territoriale et structuration politique 86

2.2.1. Structuration et intégration territoriales par l'imposition de normes et l'allocation de ressources 86

2.2.2. Structuration politique : hiérarchisation, représentation des intérêts et légitimation 89

2.2.3. Territoires sectoriels et mise en cohérence des secteurs 92

2.3. Expliquer les dynamiques urbaines par la structuration et l'intégration territoriales 94

2.3.1. Le changement des villes militaires 94
2.3.2. Les hypothèses 96
Conclusion 99

PARTIE I. INTEGRATIONS TERRITORIALES ET REGULATIONS NATIONALES 101

INTRODUCTION 103
CHAPITRE II. L'INTEGRATION DES VILLES AUX TERRITOIRES NATIONAUX PAR L'ORGANISATION DES HOMMES ET DES ESPACES DE DEFENSE (XVIE–XXE SIECLES) 107
Introduction 107
1. Le désarmement des villes et le renforcement des centres politiques étatiques : XVIe-XVIIIe siècles 110
1.1. En France : désarmement des villes, délimitation des frontières et encadrement des soldats 112
1.1.1. La fin du pouvoir militaire des villes et la constitution d'un centre politique défendu par ses frontières 112
1.1.2. La défense de l'État : spécialisations et restructurations urbaines 115
1.1.3. Des normes et des espaces : l'encadrement progressif des soldats dans la ville 117
1.2. Le pouvoir de s'armer : fonctions et capacités militaires des villes dans un espace italien à souveraineté fragmentée 120
1.2.1. La crise du pouvoir militaire des villes et les conquêtes transalpines 121
1.2.2. Centres économiques ou centres militaires : villes et armées dans les États préunitaires autonomes 122
1.2.3. Les armées dans les villes intégrées aux systèmes politiques espagnol et autrichien 125
2. Villes et armées dans la construction des territoires nationaux : politiques militaires et intérêts localisés au XIXe siècle 128
2.1. En France, les logiques défensives à l'épreuve des aménagements civils et des demandes locales. 130
2.1.1. La défense de l'État par le réinvestissement militaire de l'intérieur 130
2.1.2. La politique des casernes : négociations autour de nouvelles infrastructures 134
2.1.3. Les contraintes militaires posées aux aménagements civils : le développement du rail et le déclassement des fortifications 137
2.2. En Italie, l'intégration des villes et des hommes au système défensif de l'État unitaire 141
2.2.1. Défendre un nouvel État : défense extérieure, tensions internes et espaces disponibles 141
2.2.2. De nouvelles spécialisations fonctionnelles : villes militaires et la construction de Rome comme capitale militaire et politique 146
2.2.3. L'organisation de la conscription au service du maintien de l'ordre et de l'intégration territoriale 150
Conclusion 153

CHAPITRE III. DEUX MODELES NATIONAUX D'ALLOCATION ET GESTION DES RESSOURCES MILITAIRES DANS LES VILLES (1945-1980) 157

Introduction 157

1. Les logiques spatiales des armées entre guerre froide et rééquilibrage régional 160

1.1. En France, une politique de défense faiblement politisée et mise en cohérence avec l'aménagement du territoire 161

1.1.1. Les logiques spatiales des armées : diffusion nationale et sortie des villes..... 161

1.1.2. La politique nationale d'aménagement du territoire : implication de la Défense et relégitimation de ses effets localisés 168

1.2. En Italie, une politique de défense clivée et faiblement mise en cohérence avec d'autres secteurs 173

1.2.1. La politique de défense dans la première République : conflit politique et autonomie organisationnelle..... 173

1.2.2. Les logiques spatiales des armées : investissement du Nord-Est et présence diffuse..... 177

1.2.3. Présence militaire et développement régional : étanchéité au centre de l'État 181

1.2.4. Interventions régionales et assouplissement de la contrainte militaire..... 183

2. Les villes françaises, les politiques de l'armée dans les villes et des politiques urbaines sans l'armée : deux mondes étanches 188

2.1. À Metz : interventionnisme étatique, modernisation urbaine et réutilisation ponctuelle des infrastructures militaires 188

2.2. À Toulon : politiques de la marine, régulation syndicale et indifférence municipale..... 193

2.3. En région parisienne : les armées dans la déconcentration des emplois publics et l'équipement de la région capitale 198

3. Les villes italiennes : la contrainte militaire et les mobilisations verticales qui articulent conflits partisans et central/local..... 204

3.1. À Udine : contrainte militaire, marginalité économique et mobilisations régionalistes 204

3.2. À Tarente : la régulation par les intérêts organisés mise en crise par l'élargissement de la base navale 211

3.2.1. Ressources étatiques et relations verticales organisent les politiques urbaines..... 211

3.2.2. Le dédoublement de la base navale en 1985 : nouvelle contrainte et conflits politiques..... 216

3.3. À Rome, des interventions partisanes constantes et une planification urbaine ponctuelle pour le foncier militaire 221

Conclusion 228

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE..... 231

PARTIE II : LES RESTRUCTURATIONS AU CENTRE DE L'ÉTAT DIFFERENCIENT LES POLITIQUES URBAINES (1989-2012)..... 233

INTRODUCTION..... 235

CHAPITRE IV. LES POLITIQUES NATIONALES DE RETRAIT DES ARMEES : REORGANISER, RATIONALISER, EXTRAIRE, COMPENSER 239

Introduction 239

1. Cartes militaires, crédits et conscription : suppression de normes et de ressources à l'intérieur des frontières nationales 241

1.1. En France, entre « réformes des armées » et « aménagement du territoire » 242

1.1.1. Suspension de la conscription, réduction des dépenses et rationalisation administrative 242

1.1.2. De nouvelles géographies volontaires autour de l'aménagement du territoire 245

1.2. En Italie, réformes incrémentales et démilitarisation du Nord-Est 251

1.2.1. Le « Nuovo Modello di Difesa »: adaptation du format et adéquation aux ressources financières 251

1.2.2. La déstructuration du Nord-Est et le rapprochement des agents et des emplois 254

2. Les politiques publiques de compensation : de nouvelles interventions par les centres nationaux 259

2.1. En France, l'intervention du centre national en réponse à la mobilisation des clientèles localisées 260

2.1.1. Les mobilisations compétitives des élus locaux 260

2.1.2. Des élus à la défense et retour : centralisation et traduction au sein de l'État 265

2.1.3. La structuration territoriale par la compensation des clientèles localisées et les politiques de reconversion 271

2.2. En Italie, l'absence d'intervention par le centre sur les effets localisés des réformes militaires 277

2.2.1. Face aux mobilisations locales, la non-intervention du ministère de la Défense 277

2.2.1. Des interventions périphériques et limitées dans le temps, où prime la dimension industrielle et normative 281

3. L'investissement du foncier militaire par des réformes administratives : d'un moyen de l'administration à une variable budgétaire 287

3.1. En France, les clientèles localisées à l'épreuve du budget 289

3.1.1. Maîtrise des élus locaux et maîtrise des dépenses : la gestion immobilière du ministère de la Défense 289

3.1.2. Les pressions du budget et les conflits au centre de l'État sur la valeur de l'immobilier 295

3.2. En Italie, la politique immobilière des armées sous pression financière 301

3.2.1. Mobiliser les casernes pour boucler le budget 301

3.2.1. La « politique des listes » du ministère de la Défense et ses échecs 308

Conclusion 314

CHAPITRE V. LA DIFFERENCIATION DES POLITIQUES DES ARMEES DANS LES VILLES 317

Introduction 317

1. Les politiques militaires de gestion du vide dans les villes de frontière 319

1.1. À Metz, fermetures et compensations : « c'est comme gérer une restructuration industrielle » 320

1.1.1. L'intensification des restructurations et les politiques miliaires de gestion du vide 320

1.1.2. Des compensations sans mobilisation au centre national, quand les mobilisations amplifient les compensations 328

1.2. À Udine, des logiques sectorielles sans mobilisation au centre national : « nous avons mis les clés sous la porte » 333

2. Les politiques d'extraction de ressources dans les villes capitales aux marchés fonciers tendus. 340

2.1. À Paris, de l'aménagement de la région capitale à la mise à profit de son marché foncier 341

2.1.1. La France et le « désert militaire » opérationnel parisien : la double place de la région capitale dans la carte militaire et les compensations 341

2.1.2. Des logiques fonctionnelles à une opération de trésorerie : Balard et les recettes exceptionnelles du ministère de la Défense 348

2.1.3. Les politiques d'extraction de la rente urbaine : gestion des temporalités et annulation des coûts 354

2.2. À Rome, quand les résistances militaires aux pressions budgétaires se plient à une opération de trésorerie 360

2.2.1. Exclusion de Rome de la politique nationale des listes et changements militaires à la marge ... 360

2.2.2. Le foncier militaire comme solution au problème de la dette et les politiques de production de liquidité 364

3. Exercices de rationalisation dans les ports militaires 369

3.1. À Toulon : réaffirmation de la contrainte militaire et isolement de la ville 370

3.1.1. La préservation de l'organisation militaire 370

3.1.2. Une intervention limitée en compensation : isolement de Toulon et absence de mobilisations municipales pour l'arsenal 375

3.2. À Tarente, la rationalisation de la marine et le maintien d'une régulation sectorielle 378

3.2.1. Les politiques militaires en recherche d'économies et en attente du « privé » 378

3.2.2. Déclin de l'arsenal, maintien de la régulation sectorielle et politique électorale 384

Conclusion 387

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 391

PARTIE III ALTERNATIVES URBAINES ET POLITIQUES DE TRANSFORMATION DE LA VILLE (1989-2012) .. 395

INTRODUCTION 397

CHAPITRE VI. AGENDAS ET ALTERNATIVES : LES INTERVENTIONS DES CENTRES POLITIQUES URBAINS 401

Introduction 401

1. Des villes de frontière à villes « post-militaires » : les politiques urbaines avec et sans les armées 404

1.1. À Metz, la continuité d'un projet de développement urbain et une intervention systématique sur le retrait des armées 404

1.1.1. La mairie, le foncier, l'attractivité : la continuité des projets messins 404

1.1.2. De ressource municipale à problème d'agglomération : l'intervention systématique sur le retrait des armées 409

1.2. À Udine, de ville de garnison à ville universitaire : rationalisation *a postériori* et non-intervention 416

1.2.1. Un changement presque invisible à l'action publique urbaine (des années 1990 à 2008) 416

1.2.2. La construction de la ville « post-militaire » et la non-intervention sur les sites abandonnés 421
1.2.3. Des expertises périphériques dans la construction d'un problème régional des sites militaires à l'abandon 425
2. Les politiques du foncier de l'État dans les villes capitales 430
2.1. En région parisienne, les politiques fragmentées sur le foncier militaire 431
2.1.1. La région parisienne : interventions ponctuelles et logiques concurrentielles sur le foncier militaire 431
2.1.2. Une question municipale : les cas de Paris et Versailles..... 435
2.2. À Rome, l'élan planificateur et l'institutionnalisation du problème des sites militaires 440
3. Les ports militaires à l'épreuve des projets des « waterfronts » tertiaires 447
3.1. À Toulon, un projet de développement urbain qui mobilise la marine..... 447
3.1.1. La construction politique de la « rade de Toulon » cible les ressources militaires..... 447
3.1.2. Légitimation de l'intervention urbaine et mobilisation de l'administration militaire..... 453
3.2. À Tarente, le *waterfront* comme projet marginal en l'absence d'un projet politique partagé 458
3.2.1. L'émergence de projets ponctuels de reconversion de sites militaires..... 458
3.2.2. L'absence d'un agenda consensuel pour le développement de la ville 465
Conclusion 470

CHAPITRE VII. LES POLITIQUES DE TRANSFORMATION DE LA VILLE : AVEC OU AU-DELA DES ARMEES ET DE L'ÉTAT..... 475
Introduction 475
1. La divergence des trajectoires des villes de frontière italiennes et françaises 477
1.1. Metz, renforcement métropolitain par l'utilisation des ressources nationales 478
1.1.1. Un mode stabilisé de reconversion foncière au service de l'agenda messin..... 478
1.1.2. La monopolisation du problème des restructurations militaires renforce le pouvoir métropolitain 484
1.1. Udine, la production politique de la non-intervention..... 488
2. Politiques urbaines et contrainte budgétaire dans les villes capitales : contrôle de la rente ou prisonniers de la rente 494
2.1. Politiques de Paris et ressources verticales dans la métropole : deux modes de régulation des sites militaires 495
2.1.1. La ville, le budget, la défense : négociations verticales et au sein de l'État 495
2.1.2. En région parisienne, des politiques nationales sans publics et l'enchaînement d'arbitrages singuliers 502
2.2. Rome, absence de recomposition politique entre contrainte financière et redistribution de la rente urbaine 507
2.2.1. La succession des accords localisés pour l'amplification du levier de la rente 507
2.2.2. L'effet de ciseau entre l'extraction de ressources et la production de services, sans recomposition des conflits urbains 512
3. Être autre chose qu'un port militaire : les tentatives de Toulon et la crise de Tarente 519
3.1. Toulon, la participation de la marine à un projet métropolitain : intégration segmentée..... 519
3.1.1. Coopérations ponctuelles dans un système global de représentation des intérêts..... 519

3.1.2. Le recours au centre sur le conflit foncier déstabilise les échanges localisés 525
3.2. Tarente, parcellisation localisée, liens verticaux et crise urbaine globale 529
3.2.1. Echanges localisés et gestion politique des carences financières 529
3.2.2. La primauté des liens verticaux : relations sectorielles et recomposition d'un intérêt urbain dans les demandes au centre national 533
Conclusion 538
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 543

CONCLUSION GENERALE 547
Retour sur la question 547
Les villes, l'armée, l'État : les principaux résultats de la thèse 549
Le changement des villes et des modes de gouvernement urbain 549
L'armée dans les villes et la démilitarisation de l'État 552
Modes d'intervention de l'État et relations entre échelles de l'autorité politique 555
Le patrimoine immobilier : « souci de soi de l'État » et politiques urbaines 557
Villes spécialisées, villes nationales, modèles nationaux : la comparaison 558
La comparaison des villes : villes spécialisées et rapports à l'État 559
Le changement des relations central/local en France et en Italie 563
Une analyse de la structuration et de l'intégration territoriales 565
Le gouvernement des groupes et des espaces et l'intégration territoriale : proposition d'une typologie 567

SOURCES 575
BIBLIOGRAPHIE 576
ENTRETIENS 599
Paris et Île-de-France 599
Rome 600
Tarente 601
Toulon 602
Metz 603
Udine 604
SOURCES ECRITES 606

ANNEXES 609
Les six villes en chiffres 610
Chronologie politique des villes françaises 611
Chronologie politique des villes italiennes 612
LES VILLES ET LES ARMEES EN IMAGES : CARTES ET PHOTOS 613

Liste des tableaux

Tableau 0-1 Cas et critères de sélection : pays et présence militaire 34

Tableau I-1 Schéma récapitulatif des difficultés posées par les approches existantes.....51

Tableau I-2. Moyennes décennales des dépenses militaires en % du PIB, 1960 -2008 (Source : SIPRY, plusieurs années, élaboration de l'auteure) 55

Tableau II-1. La construction des villes par la politique de défense : structuration et intégration territoriales.....108

Tableau II-2. Effectifs des armées régulières au XVIIIe siècle.....111

Tableau II-3 Taux de présence militaire sur la population régionale (adapté de Ilari 1990, 243) 145

Tableau III-1 L'allocation de ressources et l'imposition de normes militaires dans les villes 160

Tableau III-2. Effectifs et circonscriptions militaires en France en 1972 (Source : Monferrand, 1972 : 57-59, élaboration de l'auteure) 165

Tableau III-3. Présence militaire dans les régions italiennes en 1981, en gras le premier quartile de chaque colonne (Source : Ministero della Difesa, 1981, élaboration de l'auteure).....180

Tableau III-4. L'étendue des servitudes militaires dans la région Frioul-Vénétie Julienne avant et après la réforme de 1976 (Source : Gridel, 2002, élaboration de l'auteure).....205

Tableau III-5 Nombre d'interventions contre les servitudes militaires entre 1957 et 1971 en Frioul, élaboration de l'auteure.....208

Tableau III-6 Échanges de courriers concernant l'avenir des forts militaires entre 1961 et 1996 (N° 122). Source : Archivio della Conservatoria del Comune di Roma, élaboration de l'auteure.....224

Tableau IV-1 Le changement des modes d'allocation de ressources par les centres politiques nationaux 240

Tableau IV-2 Le changement des modes d'allocation des ressources par les réformes des cartes militaires et la suspension de la conscription 241

Tableau IV-3 L'augmentation du nombre de communes touchées par des mesures de restructuration par an, 1977-1994 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure) 246

Tableau IV-4 Nombre de suppressions et réorganisations d'unités prévues par les décrets législatifs de 1997 (modifié en 2000), de 2005 et de 2012 255

Tableau IV-5 Les politiques nationales de compensation du retrait des armées 259

Tableau IV-6 Nombre de lettres adressées à l'exécutif et traitées par la Délégation aux restructurations entre septembre 1995 et décembre 1996. N = 300 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure) 262

Tableau IV-7 Nombre de lettres par type d'expéditeur. N = 300 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure) 263

Tableau IV-8 L'évolution de la politique publique de compensation en France (1989-2012) 272

Tableau IV-9 Le patrimoine immobilier des armées dans le patrimoine immobilier de l'État en Italie et en France 288

Tableau IV-10 Les politiques de vente du patrimoine immobilier des armées en France et en Italie 289

Tableau V-1 La différenciation des modes d'intervention des centres nationaux dans les villes 318

Tableau V-2 Les modes d'intervention des centres nationaux dans les villes 319

Tableau V-3 L'armée dans l'agglomération messine en 1990 321

Tableau V-4 Évolution des effectifs militaires 1990-2008 322

Tableau V-5 Les principaux services et unités supprimés en 2008 (>100 emplois) 322

Tableau V-6 Les effectifs militaires en 2010 (Source : ministère de la Défense, CEMISS) ...333

Tableau V-7 Les unités et services militaires à Udine : en 1976, en 1997, en 2012 (élaboration de l'auteure) 334

Tableau V-8 Effectifs et foncier du ministère de la Défense en Île-de-France. Sources : élaboration de l'auteure à partir de données de l'Observatoire économique de la Défense et du Service Infrastructures de la Défense 341

Tableau V-9 Effectifs et foncier du ministère de la Défense à Rome. Sources : élaboration de l'auteure à partir de données du ministère de la Défense (2010) et Commune de Rome (2001) .360

Tableau V-10 La réorganisation des armées à Rome et Paris comme solution immédiate aux problèmes de liquidités (2007-2012) 369

Tableau V-11 Effectifs du ministère de la Défense à Toulon (2009) 371

Tableau V-12 Effectifs du ministère de la Défense à Tarente (2011) 378

Tableau VI-1 Les modes d'intervention des centres politiques urbains sur les armées 403

Tableau VI-2 Les projets d'aménagement et de développement urbain ciblent les ressources et les organisations militaires dans les villes 403

Tableau VI-3 Versailles dans un tableau de suivi des restructurations du ministère de la Défense (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, reproduction de l'auteure, extrait de l'année 1998) 437
Tableau VII-1 L'émergence de nouvelles relations fonctionnelles aux politiques urbaines ...477
Tableau VII-2 Les activités des centres politiques urbains modifient l'intégration territoriale (Chap. V, VI et VII) 477
Tableau 0-1 Quatre types d'action publique et de production du territoire 568
Tableau 0-2 Exemples de types d'intervention publique 569

Liste des encadrés

Encadré III-1 La politique de défense sous la cinquième République : « domaine réservé » du président de la République 162
Encadré III-2. L'échange compensé en France : un système dérogatoire au droit commun pour la réutilisation du foncier militaire en zone urbaine 168
Encadré III-3 Les servitudes militaires dans l'évolution législative italienne : assouplissement, encadrement et compensations de la contrainte militaire 185
Encadré III-4 Les principales délocalisations du ministère de la Défense en dehors de la région parisienne (1960-1980) 201
Encadré III-5 Le problème du transfert de la base militaire du Mar Piccolo à Mar Grande à Tarente dans les prises de position publiques (décembre 1984 - mai 1985) 220
Encadré IV-1 Extrait d'une fiche de la DAR (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations) 268
Encadré V-1 Metz dans les politiques nationales d'accompagnement des restructurations militaires (1996-2012) 329
Encadré V-2 Un projet sans coût : extrait d'une plaquette de présentation concernant la dimension financière de Balard 359
Encadré VI-1 Des acteurs disparates et la production d'un savoir périphérique sur le foncier militaire désaffecté 429
Encadré VI-2 Les dix opérations du Grand Projet Rade 451
Encadré VI-3 Les projets de réutilisation des sites militaires à Tarente 461
Encadré VII-1 Principaux sites urbains libérés et nouveaux usages à Metz 482
Encadré VII-2 Les principaux sites militaires à Udine : état juridique et d'usage 493
Encadré VII-3 Le problème de la valeur dans la vente des emprises parisiennes 2008-2009499

Encadré VII-4 Les accords entre la ville de Rome et le ministère de la Défense 508

Encadré VII-5 Extrait des observations au SCOT Provence Méditerranée (en italique les observations de la défense) 524

Liste des figures

Figure I-1 La construction du territoire par un centre politique (structuration et déstructuration) vue comme l'activité du centre politique et comme un ordre institutionnel.....88

Figure III-1 L'expansion de la taille des armées européennes 1490-1989 [1989 = 1].....104

Figure III-1 La présence militaire dans les villes : régulation centralisée en France, régulation partisane par les mobilisations locales en Italie.....159

Figure III-1 Les modèles nationaux à l'épreuve du retrait des armées : montée en puissance des logiques budgétaires et mobilisation des clientèles.....237

Figure VI-1 La mobilisation des armées par la planification stratégique et les projets d'aménagement.....400

Figure 0-1 Action collective urbaine et retrait des armées : structuration et déstructuration territoriales.....560

Liste des sigles utilisés

1.1. Cas français

APHP : Assistance Publique Hôpitaux du Paris

AUDAT : Agence d'Urbanisme De l'Aire Toulonnaise

CGT : Confédération Générale du Travail

CIAT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

CPER : Contrat de Plan État-Région, puis Contrat de Projet État-Région

CROUS : Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires

DAR : Délégation aux Restructurations (Ministère de la Défense)

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DCN : Direction des Construction Navales

DGA : Direction Générale de l'Armement

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

DIRD : Délégation Interministérielle aux Restructurations de la Défense (Ministère de la Défense)

DMPA : Direction de la Mémoire, du Patrimoine et des Archives (Ministère de la Défense)

DRRIRD : Délégués Régionaux au Redéploiement Industriel et aux Restructurations de Défense (auprès des Préfets de Région)

FNAT : Fond National d'Aménagement du Territoire

FRED : Fond pour les Restructurations de la Défense

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MER : Mission d'Etude des Restructurations (Ministère de la Défense)

MRAI : Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (Ministère de la Défense)

OREAM : Organisation d'Études d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine

RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SEM : Société d'Économie Mixte

SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

SGA : Secrétariat Général pour l'Administration (Ministère de la Défense)

SID : Service Infrastructure Défense

SNCF : Société Nationale des Chemins de fer Français

SNPE : Société Nationale des Poudres et des Explosifs

SPSI : Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière

1.2. Cas italiens

ACLI : Associazione Cattolica Lavoratori Italiani

AN : Alleanza Nazionale

ANA : Associazione Nazionale Alpini

ASI : Aree di Sviluppo Industriale

ATAC : Azienda Tramvie ed Autobus del Comune di Roma

CGIL : Confederazione Generale Italiana del Lavoro

CIPE : Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Présidence du Conseil des Ministres)

CISL : Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori

DC : Democrazia Cristiana

DS : Democratici di Sinistra

FIM-CISL : Federazione Italiana Metalmeccanici - Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori

FIOM-CGIL: Federazione Impiegati Operai Metallurgici - Confederazione Generale Italiana del Lavoro

PCI : Partito Comunista Italiano

PLI : Partito Liberale Italiano

PRI : Partito Repubblicano Italiano

PSDIUP : Partito Socialista di Unità Proletaria

PSI : Partito Socialista Italiano

UDEUR : Unione Democratici per l'Europa

UIL : Unione Italiana del Lavoro

Introduction générale

Changements des armées dans les villes et restructurations territoriales

Dans l'histoire des États européens, les villes ont été à la fois un objet à défendre et un lieu de mise en œuvre des politiques de défense. La réalisation d'infrastructures, la construction de ports, l'édification de casernes et l'organisation des soldats ont contribué à structurer les espaces et les sociétés urbains et à les différencier de ceux des autres pays[1]. Les politiques de défense ont été un de moyens de la pénétration et du management territorial par les États[2]. Les villes capitales, les villes-ports, les villes de frontière, les villes de garnison ont été organisées pour une fonction militaire qui ne prenait du sens qu'en relation avec l'existence d'un centre organisateur et d'un ensemble territorial auquel ces villes étaient intégrées.

Depuis les années 1980, deux changements soulèvent de nouveaux questionnements sur les dynamiques de ces villes qui ont été historiquement structurées par une présence militaire et, plus généralement, sur la présence des armées dans les villes. En premier lieu, la fin de la guerre froide s'accompagne d'une réorganisation en profondeur des forces armées des États européens, de leurs missions, de leur organisation interne et des formes de recrutement[3]. Les politiques de défense nationale sont marquées par une baisse des ressources et des emplois et par l'européanisation. La conscription est suspendue dans plusieurs pays européens pendant la décennie 1990. Les objectifs assignés aux organisations militaires relèvent d'interventions à l'extérieur du territoire national, dans le cadre de coalitions internationales à géométrie variable, davantage que du quadrillage de ce dernier.

Par conséquent, la géographie des structures militaires se modifie. Les réformes des armées touchent à la distribution des activités militaires à l'intérieur des frontières nationales (ce que le ministère de la Défense français qualifie de « carte militaire »). La fermeture et la réduction de nombreux sites en constituent les manifestations les plus évidentes dans la plupart des pays européens. Les transformations technologiques et la suspension de la conscription rendent obsolète une part significative des infrastructures parsemées sur le territoire national. Elles étaient

---

[1] 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.

[2] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Edited by Peter Flora, Stein Kuhnle, Derek Urwin*, New York, Oxford University Press, USA, 1999.

[3] JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; IRONDELLE B., *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; BATTISTELLI F., *Soldati : Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping (Collana di sociologia militare)*, Milano, Franco Angeli, 1996 ; BOËNE B. et C. DANDEKER, *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.

auparavant destinées à la protection de ce dernier, mais aussi à l'organisation des citoyens appelés au service militaire. Ces restructurations sont spatialement situées et fortement visibles, du fait de leur nature - elles touchent au cadre bâti et à l'emploi public - ou de leur ampleur - elles concernent souvent la transformation d'une unité militaire dans son ensemble. Elles réduisent l'empreinte du militaire dans les villes.

La décentralisation, la transformation des modes de gouvernement des villes et la place reconnue à ces dernières dans le système économique postfordiste constituent le deuxième changement. La plupart des politiques publiques non régaliennes sont désormais menées aux échelons infranationaux[1]. Ici, les acteurs politico-administratifs urbains doivent faire face tant aux problèmes historiques des gouvernements municipaux, liés à la maîtrise du sol et à la nécessité d'assurer la fourniture de services aux citoyens (l'eau, l'assainissement, les transports…), qu'à un panel de problèmes renouvelés qui relèvent de la « cohésion sociale » et de la « compétitivité économique »[2]. En effet, dans les transformations du capitalisme et de l'État, les villes sont tout autant touchées par les restructurations industrielles que conçues comme les « nouveaux » lieux de production d'une richesse nationale fondée sur la recherche et développement[3].

Les politiques de défense ont des effets sur le foncier, sur la composition démographique de la ville et sur la structure économique urbaine. Les gouvernements urbains sont donc susceptibles d'élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques qui touchent aux activités et espaces militaires, conçus comme une des composantes de l'équation sociale et spatiale propre à chaque ville. La présence militaire et ses changements peuvent être construits comme un problème public à traiter par les politiques d'urbanisme, du logement, ou de développement économique. Ces initiatives peuvent émerger en réponse à la suppression d'une unité ou d'un service, à une baisse des emplois, à la fermeture d'une caserne. Mais elles peuvent aussi relever de projets de développement urbain qui identifieraient dans les ressources militaires présentes dans la ville (foncier, emplois, technologies) des ressources pour la mise en œuvre de politiques de développement économique ou d'aménagement urbain.

---

[1] JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, London, SAGE Publications Ltd, 2001 ; GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism*, New York, Routledge, 2010.
[2] OECD, *Competitive Cities in the Global Economy: OECD Territorial Reviews*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 2006.
[3] SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis : Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, septembre 2008, vol. 32, n° 3, p. 548-564 ; BRENNER N., *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, USA, 2004.

Le questionnement central de la thèse se trouve dans l'articulation entre changements sectoriels et renforcement des gouvernements urbains. Cette recherche s'intéresse, d'une part, aux modalités concrètes par lesquelles s'opèrent la réorganisation et le retrait des armées dans les villes, ainsi qu'aux rapports entre administrations centrales de l'État et gouvernements urbains dans ces processus. De l'autre, elle explore les logiques de l'intervention des gouvernements urbains sur les activités et ressources d'une politique nationale en restructuration. Nous étudions trois villes françaises (Metz, Toulon, Paris) et trois villes italiennes (Tarente, Udine, Rome).

En prenant pour objet les activités et les espaces militaires dans les villes, la thèse s'inscrit dans les débats propres aux travaux sur les restructurations des secteurs et des échelles de l'autorité politique, et à ceux qui portent sur les transformations de l'État comme système politique territorial. L'analyse localisée d'une politique publique régalienne apporte une perspective nouvelle sur ces questionnements. L'étude de ce qui se joue autour de la transformation de la présence des armées permet de comprendre les changements de l'intégration territoriale sous l'effet des réformes sectorielles, d'une part et de la montée en puissance des villes comme une des échelles de la régulation sociale et politique, d'autre part. Par là, elle offre un éclairage sur les recompositions en cours dans la production politique du territoire en Europe.

En premier lieu, l'étude de la réorganisation et du retrait des armées dans les villes met en question la transformation des modes d'intervention de l'État à l'intérieur des frontières nationales. La majorité des secteurs d'action publique est soumise à de fortes pressions au changement, sous l'impulsion des coupes budgétaires, des réorganisations administratives, de la recomposition des frontières entre public et privé, du déplacement vers l'Europe et vers les collectivités locales des responsabilités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Le secteur - défini comme un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques, une division du travail administratif, une vision d'un problème public et de ses solutions élaborées par les acteurs dominant le secteur[1] - semble se déliter. Ainsi, soit que l'on s'intéresse aux politiques sectorielles soit que l'on s'applique aux dimensions locales de l'action publique, un des points de départ de toute recherche est désormais celui de l'existence d'une multiplicité d'acteurs et d'échelles impliqués dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Celle-ci est qualifiée de « construction collective » pour contraster avec une vision qui en ferait

[1] MULLER P., « Secteur », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 591-599.

uniquement le produit d'acteurs politico-administratifs et de configurations institutionnelles étatiques[1].

Ces évolutions sont le plus souvent analysées à travers des recherches qui portent sur l'explication du changement propre aux différents secteurs (dont celui des politiques de défense[2]), des réformes transversales des administrations de l'État et du secteur public[3], de l'émergence ou du renforcement des capacités politiques des échelons infranationaux[4] ou supranationaux. Ils sont moins traités dans la perspective du changement des modes d'intervention du pouvoir central dans le territoire, à savoir la transformation des acteurs, des objectifs et des instruments de l'action publique par lesquels l'État intervient et contribue à organiser les activités des acteurs politiques et sociaux. À ce sujet, certains travaux ont montré un renouveau de l'intervention étatique en lien avec les réformes administratives inspirées du nouveau management public[5]. La formule du « gouvernement à distance des territoires » a été utilisée pour éclairer ces changements pour le cas français[6].

Les politiques militaires, de santé, de l'enseignement supérieur, de la justice ou d'infrastructure ont des effets spatialement inégaux. Les coûts et les bénéfices sont géographiquement situés et les réformes produisent des gagnants et des perdants. Par l'allocation de ressources, ces différentes politiques publiques contribuent à organiser sur le long terme les sociétés et les économies locales. Les mobilisations contre les fermetures de sites militaires qui réclament le maintien de la présence publique existante montrent à quel point ce secteur organise des intérêts localisés. L'inverse est également observé, dans la multiplication des mobilisations qui contestent les nouveaux grands projets d'infrastructure issus des processus d'internationalisation et privatisation des secteurs du transport aérien ou ferroviaire[7]. Un changement des ressources, des objectifs, des instruments, des logiques spatiales d'un secteur modifie donc les possibilités et les contraintes pour l'action des acteurs politiques et sociaux localisés. A travers l'étude des logiques de la réorganisation des armées dans les villes, cette recherche interroge les modes

---

[1] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
[2] IRONDELLE B., « Les politiques de défense », *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 93-112.
[3] BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009 ; CAPANO G., « Administrative Traditions and Policy Change : When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s », *Public Administration*, 2003, vol. 81, nº 4, p. 781-801.
[4] PASQUIER R., *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
[5] EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013 ; PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stato e mercato*, 2010, nº 3, p. 365-374.
[6] EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*
[7] DUPUY C. et C. HALPERN, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, nº 4, p. 701-722.

d'intervention de l'État à l'intérieur des frontières nationales. L'analyse de la recomposition territoriale d'un secteur particulier peut apporter des éléments de compréhension sur d'autres changements sectoriels.

En deuxième lieu, l'étude conjointe d'une politique publique régalienne et de l'action publique urbaine interroge les dynamiques de changement des villes. Les recherches sur l'action publique urbaine ont étudié la capacité des acteurs politico-administratifs urbains à produire des politiques publiques, à mobiliser des acteurs et des ressources, à agréger des intérêts et à résoudre des problèmes locaux[1]. Elles ont montré que, depuis presque trois décennies, certains gouvernements urbains ont été en première ligne dans l'élaboration des réponses aux restructurations du capitalisme. Les politiques de reconversion industrielle, les politiques d'innovation économique, l'invention de nouvelles identités urbaines, l'organisation de grands événements culturels et sportifs ont été autant de réponses, plus ou moins abouties, et plus ou moins efficaces, aux effets localisés de la restructuration économique des sociétés capitalistes[2]. La ville matérielle s'est transformée en raison des effets de la restructuration des secteurs productifs (friches industrielles, changements des infrastructures logistiques ou portuaires…). Mais elle a également changé grâce à la réalisation de projets d'aménagement urbain qui, en transformant les usages du sol, cherchent à attirer de nouvelles activités, populations et à modifier les valeurs immobilières[3].

L'ampleur de ces phénomènes a orienté les objets de la recherche sur les villes et les politiques urbaines. A l'exception notable des politiques de l'État providence[4], les importants mouvements de concentration, rationalisation et fusion qui concernent la plupart des administrations publiques, dont les armées, ont presque été exclus de la recherche urbaine. Si l'on accepte l'importance de la compréhension des transformations de l'État pour la compréhension des villes[5], cette thèse développe une perspective différente sur les dynamiques de changement urbain. La manière dont la question des transformations militaires est construite et traitée par des acteurs politico-administratifs urbains interroge les transformations des modes de gouvernement urbain, ainsi que les liens entre villes et États. Autrement-dit, elle donne à voir les formes d'intégration verticale des sociétés urbaines, mais aussi les modes d'élaboration et mise en œuvre des politiques urbaines vis-à-vis des restructurations étatiques.

---

[1] LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, 2009.
[2] SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis », *op. cit.*
[3] MARCUSE P. et R. VAN KEMPEN, *Globalizing cities : a new spatial order?*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2000.
[4] KAZEPOV Y., *Rescaling Social Policies : Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham ; Burlington, VT, Ashgate Publishing Limited, 2010.
[5] BRENNER N., *New State Spaces*, *op. cit.* ; LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, *op. cit.*

Les changements dans la matérialité de la ville publique ont également été peu analysés. Comparées aux cas nord-américains, les villes en Europe se caractérisent par l'ampleur de la propriété publique des sols, issue de la longue durée de l'urbanisation européenne et d'importants processus d'institutionnalisation de la maîtrise foncière[1]. L'organisation des villes a été structurée par la présence de bâtiments publics. Il a été écrit que « la vie politique et sociale du citoyen de l'État italien a lieu dans un couvent »[2], pour signifier à quel point les politiques publiques se déroulent dans des immeubles confisqués à l'Église pendant la période napoléonienne puis avec l'unification italienne. Ils sont devenus les hôpitaux, les écoles, les casernes, les prisons, les tribunaux de l'État unitaire, ensuite de la République. Les restructurations et les réformes qui touchent les activités et organisations militaires ont des effets sur la ville matérielle et les modes de production de l'action publique urbaine que cette recherche contribue à éclairer.

Enfin, l'étude des réformes militaires et du gouvernement urbain questionne les travaux intéressés par les liens entre restructurations de l'État et du territoire national. Le monopole de la violence et l'existence d'un territoire auquel cette contrainte s'applique sont au cœur de l'interprétation wébérienne de l'État. Ici, le territoire est l'espace délimité par des frontières « à l'intérieur desquelles une institution gouvernementale exerce une autorité et détient une légitimité et sont organisées la participation et la représentation »[3]. La sociologie historique de l'État a montré que les processus de monopolisation de la violence et consolidation territoriale des États ont été développés par la guerre et l'organisation des moyens pour la guerre[4]. La création d'administrations fiscales et militaires, qui a étendu et renforcé le pouvoir exercé sur les espaces et les populations, a contribué au renforcement des États. Les politiques militaires ont produit le territoire national à double titre : d'abord dans la conquête et la consolidation d'un espace délimité par des frontières à l'intérieur duquel s'applique la contrainte étatique ; puis en

---

[1] HAUSSERMANN H. et A. HAILA, « The European City : A Conceptual Framework and Normative Project », *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to social cohesion*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2004, p. 43-63.

[2] C'est le constat dressé par l'historien de l'art et haut fonctionnaire Andrea Emiliani dans EMILIANI A., « Alienabile, inalienabile, privato, pubblico », *Economia della Cultura*, 2004, nº 3, p. 370 - 371.

[3] THOENIG J.-C., « Territorial Institutions », S.A. BINDER, R.A.W. RHODES et B.A. ROCKMAN (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 281-302.

[4] L'émergence de l'État est non linéaire et multi causale, et le poids assigné à l'une ou l'autre variable explicative dépend de différentes postures théoriques qui soulignent le rôle de l'accumulation du capital, de la religion, ou de la guerre. Dans son analyse macrosociologique des liens entre coercition et extraction Charles Tilly fait de l'État moderne le produit presque accidentel de la guerre et des besoins pour la guerre. JESSOP B., « The State and State-Building », S.A. BINDER, R.A.W. RHODES et B.A. ROCKMAN (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; TILLY C. (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, 1st Ed., Princeton, Princeton University Press, 1975 ; TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992 ; ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses pocket, 1975 ; BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982 ; MANN M., « The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results », *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.

participant, avec d'autres politiques, aux processus de pénétration des espaces et mobilisation des hommes à l'intérieur de ces mêmes frontières. L'étude des réformes des armées permet alors d'explorer le changement d'un des moyens de l'intégration au territoire national et d'homogénéisation des espaces et des sociétés localisés.

Depuis les années 1990, les analystes concernés par la mutation des États européens ont montré la remise en cause de l'État comme échelle territoriale de référence et non questionnée de l'action publique. Ceci en raison d'une série de transformations politiques et économiques, allant de la globalisation, à l'intégration européenne, à la décentralisation[1]. Certains auteurs ont développé l'hypothèse que les transformations de l'espace et du temps en lien avec les innovations technologiques et la globalisation économique marginalisent le territoire comme principe organisateur des sociétés politiques[2]. Partant de constats similaires sur la remise en cause de l'État/territoire, d'autres travaux ont posé la question du renforcement d'échelles alternatives de l'action collective et de la régulation sociale et politique. Les villes, les régions et l'Europe ont été au cœur de ces recherches[3], ainsi que l'articulation entre échelles de l'autorité politique. Ici, les territoires, conçus comme espaces géographiques institutionnalisés[4], se sont démultipliés. Ces travaux ont éclairé la variété des logiques d'action publique et des modes de production de l'action collective locale[5].

L'étude du changement des armées dans les villes soulève donc une question sur l'État et les territoires, à double titre : en s'attachant aux transformations d'une des politiques publiques les plus fortement liées à la consolidation de l'État comme système politique territorial ; en enquêtant sur les politiques urbaines dans le cadre du réétalonnage des échelles de l'action publique. C'est pourquoi cette thèse joue sur un triptyque : l'armée, les villes, l'État.

---

[1] WRIGHT V. et S. CASSESE, *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996 ; ANSELL C.K. et G. DI PALMA, *Restructuring Territoriality : Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
[2] CASTELLS M., *Rise of The Network Society (Information Age Series)*, 1re éd., Oxford, Wiley-Blackwell, 1996 ; BADIE B., *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
[3] KEATING M., « The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1997, vol. 15, nº 4, p. 383-398 ; KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 2008, vol. 31, nº 1-2, p. 60-81 ; LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes*, *op. cit.* ; PASQUIER R., *Le pouvoir régional*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe : centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
[4] SMITH A., « Territoire », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p. 469-474.
[5] FAURE A., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Une recherche comparative sur les villes et les armées

L'objet de la recherche

Cette recherche a pour objet la présence des armées dans les villes. Elle explique le changement des modes d'allocation et gestion des activités et des ressources liés à la politique de défense dans les villes. Elle montre par là comment se transforment les espaces et sociétés urbains historiquement organisés par une intervention étatique. La thèse porte donc un regard localisé sur une politique publique régalienne. Ce faisant, elle construit volontairement un objet à deux faces qui permet de saisir les transformations de l'intégration territoriale, sous l'effet des changements sectoriels et de la recomposition des échelles de l'autorité politique.

Cet objet empirique a deux faces parce que la présence des armées dans les villes peut être lue tant comme le produit de la politique de défense nationale que comme une forme de spécialisation fonctionnelle urbaine. D'un côté, s'intéresser aux armées dans la ville implique d'étudier la politique publique de défense, dans ses objectifs, instruments, ressources et acteurs et ses effets localisés. De l'autre, les activités et ressources militaires sont une des composantes de l'équation sociale et spatiale propre à chaque ville. De ce fait, elles peuvent faire l'objet d'une intervention par les gouvernements urbains. Ceci implique de travailler sur des modes de relations, plus ou moins conflictuelles et stabilisées dans le temps, entre élus urbains et administrations militaires, ainsi que sur la manière dont les politiques publiques urbaines construisent et traitent le problème de la présence militaire. Les villes sont donc, dans cette recherche, tant des sociétés localisées que des centres politiques dotés d'une autonomie relative.

La défense est un secteur ancien et fortement institutionnalisé. L'organisation des moyens pour la guerre a représenté un des postes majeurs dans les budgets étatiques, voire un gouffre financier. Cette politique reste parmi les chapitres de dépense le plus important dans la plupart des États européens. En même temps, la politique de défense recouvre un large spectre d'activités et les frontières avec la politique étrangère ou la politique industrielle d'un État sont mouvantes[1]. Dans les villes, cette politique se donne à voir sous des formes multiples. Les ministères de la Défense sont parmi les administrations publiques les plus consommatrices d'espace, et leurs activités se déroulent à l'intérieur de sites que des murs et des barrières mettent historiquement à l'abri des regards des citadins. Les activités militaires affectent les villes en raison des caractéristiques particulières des soldats en tant que population et électorat urbains, en termes d'âge, sexe, revenus, mobilité, orientations politiques. Leur présence génère des retombées

[1] JOANA J. et F. MERAND, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, nº 4, p. 549-566.

économiques. Lorsqu'elle est importante, cette présence affecte - ou a affecté - les représentations associées à la ville, telles que s'en font les élites politiques locales et les habitants, mais également telles qu'elles sont véhiculées à l'extérieur : chaque pays a ses « villes de garnison » dont la mauvaise renommée fait partie du sens commun.

Notre questionnement central se trouve dans l'articulation entre restructurations des armées et politiques urbaines ; c'est pourquoi nous analysons tant la politique de défense que les villes de façon sélective. Nous travaillons principalement sur deux aspects de la politique de défense : 1) les politiques de stationnement des forces (les « cartes militaires »), c'est-à-dire la distribution des forces et des services du ministère de la Défense à l'intérieur des frontières nationales, en ce qu'elles contribuent à organiser des spécialisations fonctionnelles des villes en y localisant des activités militaires et occupant des espaces ; 2) les politiques de construction et gestion d'infrastructures (ouvrages défensifs, casernes, bureaux…), en ce qu'elles contribuent à organiser et structurer les espaces urbains. D'autres volets importants de la politique de défense, telles que les politiques de recrutement de forces ou les politiques d'armement, ont des effets sur les villes et soulèvent des questions locales. Ces points permettent d'éclaircir les changements étudiés mais ne sont pas au cœur de l'analyse.

L'étude du stationnement des forces et des infrastructures offre un point de vue privilégié pour observer comment les armées contribuent à créer et modifier les sociétés et les espaces urbains. Au fil de la perception des menaces ou des doctrines militaires, les logiques spatiales des armées évoluent ; certaines villes acquièrent une fonction particulière dans la politique de défense, ensuite affaiblie ou maintenue par les changements de cette dernière. De manière similaire les infrastructures des armées se transforment, mais en raison de capitaux investis, elles ont également des effets structurants tant pour les espaces urbains et les sociétés localisées que pour les changements successifs de la politique de défense. Etudier la transformation des cartes militaires et des infrastructures est une manière d'analyser la capacité des États à nommer, imposer, négocier, réguler des spécialisations fonctionnelles des villes. Autrement dit, à intégrer les espaces et sociétés urbains au territoire national et à les différencier entre eux selon des objectifs définis au centre de l'État.

Notre recherche sur les villes interroge la manière dont les gouvernements urbains conçoivent et traitent la présence d'activités et d'espaces militaires dans les villes. Les politiques urbaines élaborées et mises en œuvre varient dans leurs contenus et résultats ; les représentations associées à la présence militaire qui orientent ces politiques sont mouvantes. Les changements des armées ne font pas non plus toujours l'objet d'une intervention par les exécutifs locaux. Dans le but d'analyser la présence militaire et ses variations non du point de vue des acteurs sectoriels

et des administrations centrales de l'État, mais de celui des gouvernements urbains, nous privilégions : 1) l'étude des politiques d'urbanisme, parce qu'elles définissent les usages et les transformations matérielles de l'espace urbain ; 2) l'examen des politiques de développement économique local qui visent à favoriser l'installation ou le développement de certains activités et secteurs dans la ville.

Notre approche sur les villes diffère de celle des « études de communauté »[1] et de sociologie économique, en ce que nous n'enquêtons pas principalement sur l'ensemble des rapports sociaux et des formes de socialisation ni sur les formes localisées d'institutionnalisation et de régulation de l'économie[2]. Un questionnement sur le réétalonnage des échelles de l'autorité politique et les réformes des armées amène à mettre au cœur de l'analyse les modes d'intervention des gouvernements urbains sur les activités et ressources d'une politique nationale qui se restructure. Il ne s'agit donc pas de dresser un tableau exhaustif des liens entre la ville et les armées. Ainsi, les rapports entre les organisations militaires et d'autres acteurs collectifs urbains sont étudiés dans leur relation avec les politiques publiques urbaines. Il en est de même pour les liens entre présence militaire et compétition politique locale.

Les restructurations des armées et leurs différents effets localisés, les modes de gouvernement urbain propres à chaque ville, le renforcement des compétences et responsabilités urbaines font varier les activités et les ressources militaires d'une ville à l'autre et dans le temps. Pour traiter de la présence militaire dans les villes, nous mobilisons un cadre analytique issu de la sociologie historique de l'État qui systématise les liens entre les interventions d'un centre politique (national ou urbain) et la structuration et intégration territoriales[3]. La thèse montre que le changement des espaces et des sociétés urbains historiquement organisés par une fonction militaire s'explique par la manière dont s'articulent, dans chaque ville, modes d'intervention de l'État et modes d'intervention des exécutifs urbains. D'une part, la recherche met en lumière les politiques du retrait des armées, à savoir les logiques spatiales, les objectifs et les instruments qui organisent une restructuration sectorielle dans les villes. Tant en France qu'en Italie, les négociations et les conflits au sein de l'État entre administrations financières et administrations militaires produisent une différenciation dans les modes de retrait d'une ville à l'autre. Dans le cas français, les

---

[1] PIZZORNO A., *Comunità e razionalizzazione*, Torino, Einaudi, 1960.
[2] CROUCH C., P. LE GALÈS, C. TRIGILIA, et H. VOELZKOW, *Local Production Systems in Europe : Rise or Demise ?*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.
[3] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

mobilisations au centre national par les élus locaux ont également un effet. D'autre part, nous montrons les inégales capacités des exécutifs urbains à organiser l'action collective et transformer les espaces urbains historiquement structurés par l'État. Cette capacité est liée aux agendas politiques urbains et aux modes d'action collective institutionnalisés dans le temps. Mais elle est aussi due aux modes d'intervention de l'État qui, il a été souligné, sont eux-mêmes différenciés.

Les choix analytiques

Il apparaît maintenant que notre objet et notre questionnement nécessitent de pouvoir séparer, puis articuler, ce qui relève des modes d'intervention par les centres politiques nationaux de ce qui relève des modes de gouvernement urbain. Ceci a eu trois conséquences sur les choix qui ont organisé la recherche empirique et la définition du cadre analytique.

Le premier choix a été celui de la comparaison internationale et infranationale. L'architecture empirique de la thèse est construite sur six villes dans deux pays (voir *infra*). Les deux dimensions de la recherche[1], celle du secteur national et celle des systèmes politiques urbains, requièrent de faire varier tant les pays que les villes à l'intérieur de ceux-ci afin de contrôler les variables nationales et urbaines. D'abord, seule la comparaison permet ce travail de contrôle qui aboutit à définir les conditions d'existence des phénomènes d'intérêt et donc produire des généralisations[2]. Ensuite, dans une enquête sur un nombre limité de cas, la démarche comparative explique la trajectoire propre à chaque cas, tout en redéfinissant celui-ci par rapport aux autres. Pour le dire autrement, la comparaison peut rendre compte du changement des modes d'allocation et gestion des activités et ressources militaires dans chaque ville sous l'effet des restructurations sectorielles et des politiques urbaines, mais aussi donner à voir l'évolution des relations entre villes et armées dans chaque pays.

Deuxièmement, notre questionnement et objet ont posé un problème théorique. Il sera analysé dans le chapitre I. Les travaux existants sur les secteurs et les échelles de l'autorité politique offrent trois perspectives analytiques possibles : étudier la politique de défense comme un secteur de politiques publiques qui a des effets localisés ; étudier les villes comme des ordres sociaux et politiques particuliers et différenciés ; étudier les États et les gouvernements urbains comme deux échelles de la régulation politique et l'action collective en relation entre elles. Aucune de ces trois entrées ne permet d'expliquer la transformation des activités et espaces

---

[1] HANKÉ B., *Intelligent Research Design: A Guide for Beginning Researchers in the Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
[2] SARTORI G., « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, 1991, vol. 3, n° 3, p. 243-257.

militaires dans les villes comme résultat de l'articulation entre politiques militaires et modes de gouvernement urbain. Ceci révèle, plus généralement, que les recompositions sectorielles et les multiplications des territoires nous ont laissés sans cadre conceptuel qui permette de penser en même temps un secteur d'action publique et ses effets, les échelles de l'autorité politique et le fonctionnement des systèmes locaux. Pour comparer et expliquer plusieurs cas au sein d'un même espace national et au-delà des frontières nationales, nous en avons pourtant besoin.

Pour répondre à cette difficulté, nous proposons l'utilisation d'un cadre analytique basé sur les concepts de la sociologie historique de l'État. Il est issu, plus précisément, d'une utilisation sélective des travaux de Stein Rokkan et Stefano Bartolini[1], en ce qu'ils ont théorisé les modalités de construction et fonctionnement des systèmes politiques territoriaux. Le changement des activités et des espaces militaires dans les villes est analysé comme le produit de processus de structuration territoriale par des centres politiques urbains et nationaux. Ces processus sont le fait de politiques publiques concrètes qui, par l'allocation de ressources et l'imposition de normes, encadrent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Elles créent par là des territoires et des groupes d'appartenance distincts (intégration territoriale), donc une homogénéisation interne et une différenciation externe. Ceci contraint les acteurs et, en même temps, leur fournit la possibilité d'interagir, négocier et s'engager dans des conflits limités. Les changements de politiques publiques modifient alors la structuration territoriale et les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs.

Un troisième et dernier point relève de l'utilisation du temps dans l'enquête et pour l'explication. Le cœur du raisonnement porte sur le changement des activités et des espaces militaires dans les villes depuis les années 1980 jusqu'au début de la décennie 2010. Ceci permet d'explorer les modes d'intervention par les centres politiques nationaux liés aux restructurations et retraits des armées dans les villes, et de questionner les politiques publiques urbaines qui portent sur la présence militaire à partir de la transformation des modes de gouvernement des villes issus de la décentralisation. En même temps, nous travaillons sur la longue durée. D'une part, en raison du fait que le rôle militaire joué encore aujourd'hui par certaines villes, ou l'agencement des espaces militaires dans les villes, ne se comprennent qu'en considérant les persistances et les adjonctions de plusieurs siècles de politiques militaires. D'autre part, car un questionnement sur les villes et les armées est inscrit dans celui des liens entre formation de l'État, organisation des moyens pour la guerre et consolidation du territoire national.

---

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

Notre démarche se différencie de celle propre aux travaux du néo-institutionnalisme historique. Il ne s'agit pas, comme dans les approches notamment américaines[1], d'expliquer des différences nationales à partir de l'identification d'un nombre réduit de macro-variables qui permettent de rendre compte, par exemple, de variations observées dans les processus de démocratisation ou dans les liens entre État et marché (*big questions, big outcomes*[2]). La construction de l'explication ne repose pas non plus sur la recherche de mécanismes de rétroaction, de dépendance du sentier et de conjonctures critiques[3]. La manière dont les données empiriques sont analysées relève de la comparaison entre cas dans le temps[4]. Notamment, nous comparons les modes de régulation de la présence militaire dans les villes entre l'après-guerre et les années 1980, avec ceux observés entre l'après-guerre et aujourd'hui, à partir d'hypothèses sur ces deux périodes. L'inscription des cas dans la durée et la comparaison diachronique permettent de prendre en compte l'institutionnalisation des configurations passées pour l'explication des modes de régulation de la présence militaire dans les villes. Associée à la comparaison synchronique, cette démarche permet alors d'expliquer comment change l'articulation entre politiques nationales et urbaines.

Les hypothèses de la recherche sont formulées à l'intérieur de ce cadre analytique (Chap. I). Un premier groupe d'hypothèses porte sur les modes de régulation de la contrainte militaire dans les villes de l'après-guerre aux années 1980. Il explore les relations entre gouvernements urbains et administrations centrales de l'État et les liens entre politiques militaires et politiques de développement régional dans des systèmes politiques aux frontières relativement fermées et caractérisées par une augmentation de la pénétration territoriale par les États. Il fera l'objet de la première partie de la thèse. Un deuxième groupe d'hypothèses porte sur les modes de retrait des armées dans les villes depuis la fin des années 1980, sous l'effet des réformes militaires, des politiques de réduction des déficits et de la rationalisation administrative, et des mobilisations des élus locaux pour le maintien de la présence militaire. Il questionne ainsi la transformation des modes de structuration territoriale par l'État. Ces points seront traités dans la deuxième partie de la thèse. Un troisième groupe d'hypothèses porte sur le changement des modes d'intervention des gouvernements urbains sur les activités et les espaces militaires, dans le cadre des projets

---

[1] Pour une discussion de ces approches voir : MAHONEY J. et L. TERRIE, « Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science », *The Oxford Handbook of Political Methodology - Online*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1-16 ; DÉLOYE Y., *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007.

[2] MAHONEY J. et L. TERRIE, « Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science », *op. cit.*

[3] PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, nº 2, p. 251-267 ; HOWLETT M., « Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency », *Journal of Public Policy*, 2009, vol. 29, nº 3, p. 241-262.

[4] DELLA PORTA D. et M. KEATING, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

d'aménagement urbain et de développement économique. Il travaille donc sur la montée en puissance des villes comme un processus de structuration territoriale par des centres politiques alternatifs à l'État (bien que hiérarchiquement subordonnés à celui-ci). Nous nous y attacherons dans la troisième partie de la thèse.

Une enquête sur six villes dans deux pays

Les logiques de la comparaison et la sélection des cas

Les deux dimensions de la recherche, nationale et urbaine, déterminent la sélection des cas qui seront traités. L'avantage de cette démarche dans le choix des cas est celui de rendre possible l'étude de chaque cas dans son unicité et dans sa trajectoire spécifique, tout en définissant les critères essentiels qui expliquent l'intérêt de chaque ville pour la recherche, ainsi que son positionnement par rapport aux autres villes traitées et au questionnement général sur les rapports entre villes, armées et États.

Tableau 0-1 Cas et critères de sélection : pays et présence militaire

		Présence militaire		
		Maintien de centralité stratégique	**Restructuration**	**Villes capitales**
Pays	France	Toulon	Metz	Paris
	Italie	Tarente	Udine	Rome

La première dimension analytique est nationale : nous travaillons sur la France et l'Italie. Les deux pays sont similaires dans les trajectoires de professionnalisation des forces armées. En comparaison avec des pays européens dans lesquels les armées sont professionnalisées depuis longtemps, tel le Royaume-Uni, ou très recemment, tel l'Allemagne, les deux pays ont une armée qui s'est professionnalisée à partir des années 1990[1]. Toutefois, ils diffèrent par leur puissance miliaire : l'armée française étant supérieure à l'armée italienne, tant en termes de budgets annuels consacrés à la défense qu'en termes d'effectifs et d'armement. Ils diffèrent également dans la mesure où l'Italie se caractérise par la présence, ininterrompue depuis l'après-guerre, des bases militaires américaines et de l'OTAN, qui disposent de structures indépendantes ou qui partagent celles de l'armée nationale. Par ailleurs, les deux pays sont similaires dans les formes de base de

[1] BOËNE B., « La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique », *Revue française de sociologie*, 2003, Vol. 44, nº 4, p. 647-693.

l'organisation administrative des échelons infranationaux et dans les évolutions vers la décentralisation, ce qui permet de garder relativement constantes les variables liées aux politiques publiques et aux contextes légaux, budgétaires et institutionnels qui encadrent l'action publique locale. Il s'agit de deux États unitaires et historiquement centralisés, avec des collectivités locales ayant des ressources faibles et dépendantes des ressources du centre[1]. Les deux pays ont entamé un processus de réorganisation de leurs administrations territoriales depuis une trentaine d'années et dans lesquels on observe des évolutions similaires dans les modes de gouvernement des villes[2].

À l'égard de la question de recherche, la différence fondamentale entre ces deux pays, qui sera développée dans la première partie de la thèse, se situe dans les modes de relation entre différents secteurs aux logiques, intérêts et hiérarchisations parfois contrastés. Elle réside plus précisément dans la manière dont la politique publique sectorielle de défense est (ou non) mise en lien avec les politiques de rééquilibrage des disparités économiques infranationales et de développement régional. En amont, cela renvoie aux dimensions idéologiques et aux questions historiques de la place des forces armées dans la société, leur poids et leur légitimité. En aval, cela a des conséquences sur la manière dont sont conduites et appréhendées les restructurations de la défense et sur les attentes que ce processus suscite dans les villes. Cette première dimension nationale de sélection des cas permet donc d'isoler, au-delà des spécificités de chaque ville, les transformations des politiques de défense et les modes d'intervention des États dans les villes liés à ces politiques publiques sectorielles.

La deuxième dimension analytique relève du changement des armées dans la ville. Pour chaque pays ont été sélectionnées des villes caractérisées par des transformations militaires et des trajectoires socio-économiques comparables. Toutes les villes retenues se caractérisent par une présence militaire importante, fruit de différentes raisons historiques et stratégiques : il s'agit de deux capitales (Rome et Paris), deux villes de frontière (Metz et Udine) et deux villes-ports (Toulon et Tarente). Toutes ces villes sont fortement marquées par la présence militaire, mais le poids relatif de cette présence varie. C'est avant tout une raison de taille, car la part de la population liée aux ministères de la Défense (sur le plan des résidents et des emplois) est bien inférieure dans le cas des capitales du fait de la « dilution » de cette population dans une société localisée plus large, diversifiée et complexe. De même, la présence des armées dans les capitales relève plus des sièges décisionnels et administratifs que des activités opérationnelles, ce qui

---

[1] PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations : A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Oxford, SAGE Publications, 1987 ; GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe*, *op. cit.*

[2] JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, *op. cit.* ; PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

rapproche les armées des autres grandes administrations de l'État régalien. Dans les villes portuaires et les villes de frontière, au contraire, les armées représentent et ont représenté dans le temps un des acteurs fondamentaux du développement local, en contribuant à structurer les caractéristiques socio-économiques et urbanistiques des villes. Enfin, dans les villes qui étaient historiquement des villes de garnison, situées dans des régions périphériques et de frontière, les armées ont connu des restructurations importantes (Metz et Udine) ; en revanche, les villes-ports ont vu leur rôle stratégique renforcé pendant les dernières décennies, tout en étant situées dans des régions touristiques au bord de la Méditerranée (Toulon et Tarente).

Le critère de sélection des villes qui est le nôtre nous amène à traiter un ensemble de six cas assez original dans le paysage des recherches sur les dynamiques de changement urbain. Du fait de la centralité des approches de l'économie politique dans ce domaine de recherche, les choix de la comparaison tirent leur origine, dans la plupart des cas, de critères qui reposent sur les transformations localisées du capitalisme (par exemple, Saskia Sassen sur les effets de l'internationalisation et la financiarisation[1]), ou sur des modes de régulation entre État et marché (par exemple, Nico Giersig sur les transformations des capitales scandinaves et de l'État providence[2]). Dans cette thèse, l'économie politique des villes a été un critère retenu, mais modulé en fonction des restructurations de la défense. Les six cas qui peuvent apparaître « des pommes et des oranges » sont au contraire dans cette recherche des cas pertinents, et qui se prêtent à être analysés et comparés entre eux à partir de changements des armées et des modes de gouvernements urbains.

Les objectifs et le protocole de l'enquête

Ayant réfléchi aux logiques de la comparaison, il s'agit maintenant d'expliciter le déroulement de l'enquête empirique, ses objectifs et les difficultés rencontrées. La principale spécificité empirique de cette enquête relève du travail sur six villes dans deux pays différents. Un premier défi empirique résidait dans le fait de traiter un objet relativement limité, mais dans six villes et deux pays : la défense est un des multiples propriétaires fonciers et secteurs d'emplois dans ces villes, la gestion des effets sur l'espace ou l'économie du retrait des armées est un des domaines de l'action publique urbaine (rarement le principal) ; le changement des armées est une des formes diverses prises par la réorganisation de l'État. C'est pourquoi pour réaliser cette enquête,

---

[1] SASSEN S., *The Global City : New York, London, Tokyo*, 2nd Revised edition., Princeton, Princeton University Press, 2001.

[2] GIERSIG N., *Multilevel urban governance and the « European City » : discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008.

nous avons acquis un savoir précis sur les modes de production de l'action publique et sur le changement urbain dans chacun des cas étudiés. Pour comparer et expliquer les changements des activités et des espaces militaires dans les villes, il a été nécessaire de produire des données sur ces villes qui dépassent largement telle ou telle intervention des gouvernements urbains sur les armées. Le deuxième défi du travail empirique a été celui d'élaborer et appliquer un protocole d'enquête qui rende les données comparables, tout en gardant la souplesse nécessaire pour éviter de passer à côté des différentes formes par lesquelles notre objet se donne à voir. Comme le soulignent les chercheurs intéressés aux démarches comparatives entre un nombre limité de cas (*small-N*), il s'agit de traiter les cas de manière structurée et standardisée, mais en sachant qu'en posant la même question sur différents terrains d'enquête, on ne trouvera jamais la même chose[1].

Nous avons réalisé une recherche par études de cas ; ceci a impliqué un séjour dans chaque ville de deux mois environ. Nous sommes allées d'abord à Toulon (une ville que nous avons étudiée dans le cadre de notre mémoire de master), nous avons ensuite réalisé une période d'enquête à Paris, puis nous sommes parties en Italie, à Rome et Tarente. Après, nous sommes revenues en France, à Metz, pour ensuite repartir à Udine en Italie. La particularité du travail d'enquête réalisé à Paris et à Rome a été que nous y avons mené, en même temps, une enquête sur la ville et une sur les politiques nationales. Chaque séjour dans une ville a donné lieu à la rédaction d'un compte rendu d'enquête. Ces monographies ont constitué une étape fondamentale puisqu'elles ont permis à la fois l'organisation des matériaux empiriques recueillis et l'élaboration d'une analyse comparée des données.

Notre démarche empirique a consisté à tenir un certain nombre de constantes dans le protocole d'enquête tout en laissant des marges de manœuvre suffisantes à le moduler dans chaque ville et dans les deux pays. Autrement dit, les questionnements qui nous orientaient sur le terrain devaient être suffisamment larges et abstraits pour rendre compte de la variété des modes d'allocation et gestion des ressources militaires dans les six villes et dans les deux pays, tout en permettant de produire un matériau comparable. Il s'agissait de mettre en lumière les modalités concrètes par lesquelles s'opèrent la localisation ou le retrait des armées dans les villes, les politiques des gouvernements urbains sur ces activités et ressources militaires, ainsi que les relations entre gouvernements urbains et organisations militaires. Nous avons travaillé sur les politiques publiques des ministères de la Défense (cartes militaires et infrastructures), dans le but d'identifier les acteurs, les objectifs, les instruments et les logiques spatiales internes aux armées

[1] HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. », *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 105-123 ; DE VERDALLE L., C. VIGOUR, et T. LE BIANIC, « S'inscrire dans une démarche comparative », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, nº 2, p. 5-21.

qui organisent l'allocation des ressources militaires à l'intérieur des frontières nationales. Ce travail a été mené à la fois au sein de l'État et dans les villes, où nous avons cherché à comprendre les modes d'organisation et réorganisation des activités et des espaces militaires. De la même manière, un travail sur les politiques urbaines a été mené. Il a été question de comprendre si et comment les exécutifs urbains interviennent sur la présence militaire. Ainsi, nous avons étudié les objectifs, les acteurs, les instruments des politiques d'aménagement et développement urbains dans le cadre des agendas politiques propres à ces exécutifs. Ensuite, ces interventions qui visent à transformer les espaces militaires ou à développer de nouvelles activités dans la ville ont fait l'objet d'une analyse détaillée.

Les ressources militaires, notamment foncières, sont parfois identifiées comme étant la réponse à d'autres problèmes publics - nationaux ou urbains - à la recherche d'une solution : comme cela est souvent le cas en politique publique, ce qui se joue autour des activités et des espaces militaire est loin de ressembler à un processus linéaire[1]. En plus des ministères de la Défense et des gouvernements urbains, qui sont au cœur des politiques étudiées, une variété d'autres acteurs intervient et contribue à modifier la manière dont les activités et les ressources militaires sont allouées et gérées dans les villes. Ici, les associations professionnelles ou pacifistes et les chambres consulaires sont parfois impliquées. Au sein de l'État, différentes visions et priorités coexistent au sujet des critères qui doivent organiser la distribution des activités et des emplois publics dans le territoire. Les représentations dont ces acteurs sont porteurs sont parfois radicalement différentes entre elles. C'est pourquoi l'analyse des politiques des ministères de la Défense et des gouvernements urbains a été insérée dans un questionnement empirique plus large sur la construction des effets de la politique de défense sur les espaces et les sociétés locales, de la gestion des ressources immobilière et de l'allocation des activités militaires dans les villes comme des problèmes publics. Autrement dit, nous avons cherché à comprendre si ces questions liées à l'inscription territoriale des armées et à son changement font l'objet d'une politisation, si elles sont inscrites à un agenda politique local ou national, si elles font l'objet d'un traitement par une autorité publique[2]. La manière dont un problème est construit conditionne les termes du débat, le mode de traitement, les éventuelles décisions. Nous avons donc travaillé sur les cadrages, à savoir les processus cognitifs et normatifs qui définissent un problème et lui donnent du sens. Les catégorisations et les acteurs individuels et collectifs impliqués dans leur construction ont été

---

[1] COHEN M.D., J.G. MARCH, et J.P. OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, nº 1, p. 1-25.
[2] SHEPPARD E., « Problème public », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 349-355.

étudiés[1]. Ici, nous avons prêté une attention particulière aux hiérarchisations et aux catégorisations spatiales qui organisent, contestent, redéfinissent l'allocation des ressources militaires dans l'espace.

La reconstitution des modes de relation entre organisations militaires et gouvernements urbains a été un autre volet important de l'enquête empirique. Les échanges de ressources matérielles et immatérielles, la stabilité des relations et l'existence de modes de résolution des conflits qui permettent à ces échanges de se perpétuer, les « bonnes relations », les conflits ou l'absence de relations ont un effet sur les transformations urbaines. Ils sont également révélateurs de rapports de pouvoirs, ainsi que de perceptions et de représentations de ces mêmes rapports dont les acteurs sont porteurs. A ce sujet, travailler sur l'armée comme une organisation étatique dans la ville[2] renvoie inévitablement à considérer sa multi-positionnalité. L'armée locale fait partie d'une chaîne hiérarchique verticale. Ainsi, les relations entre acteurs politiques et administratifs municipaux ou intercommunaux et armées peuvent être organisées tantôt sur un axe central/local, où les intérêts et les objectifs locaux sont défendus auprès des acteurs politico-administratifs nationaux, tantôt au niveau de la ville. Il a été souligné que d'autres acteurs étatiques et urbains sont parfois impliqués dans ces échanges verticaux et urbains. Enfin, les résultats de ces politiques publiques et relations sur les activités et ressources militaires dans les villes ont été étudiés.

Un protocole d'enquête à la fois défini dans ses principaux objectifs et suffisamment abstrait pour mettre à jour des configurations particulières propres à chaque ville et pays a été fondamental pour la production de données. Les différentes réponses que nous avons données, dans chaque ville, à la même question empirique sur les modes politiques des armées, du gouvernement urbain et les relations entre eux, nous ont aidés à construire l'analyse comparative. Dans cette démarche, les décalages empiriques ont tenu une place fondamentale ; ils nous ont permis d'expliquer les différences entre cas et de contrôler la validité de nos explications.

---

[1] GUSFIELD J.R., *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1984.

[2] Considérer l'armée comme un acteur collectif dans la ville postule la possibilité de lui attribuer un caractère unitaire, à savoir un intérêt commun, des mécanismes internes d'intégration, une capacité d'action comme acteur collectif et un système de contraintes qui agit sur celui-ci. La sociologie militaire a bien montré la non-homogénéité des forces armées et les différences de composition sociologique et de modes de fonctionnement existants entre corps militaires et entre militaires et civils au sein des ministères de la défense. Néanmoins, étant donné que notre recherche vise à analyser les armées dans l'interaction avec gouvernements urbains, nous formulons notre question à partir de l'idée de l'existence d'un acteur collectif urbain militaire, pour ensuite moduler notre position lorsque les données empiriques font émerger la nécessité de se pencher sur les différenciations horizontales et verticales internes à l'organisation.

Les méthodes utilisées

Notre enquête a consisté en des immersions dans les milieux d'interconnaissance propres à chaque ville[1], que nous avons étudiés à travers une combinaison de méthodes qualitatives. L'entretien semi directif pour l'analyse des politiques publiques - dans sa fonction qui vise à atteindre les représentations sociales et dans celle informative et narrative[2]- et la collecte de sources écrites primaires et secondaires ont été systématiquement utilisées. Autant que possible, nous avons eu recours à l'observation participante.

Nous avons effectué 176 entretiens, entre 27 et 33 entretiens par ville (liste en annexe). La sélection de nos interlocuteurs a suivi une double logique. D'une part, une entrée positionnelle en fonction du poste occupé a produit un noyau fixe d'interviewés : il est composé d'élus urbains (en poste et retraités), de dirigeants administratifs dans les domaines de l'urbanisme et du développement économique, de la hiérarchie militaire (en poste et retraité) ayant (ou ayant eu) une fonction de commandement territorial et sur les infrastructures. D'autre part, ce noyau constant a été modulé dans chaque ville par l'identification de différents acteurs individuels et collectifs qui, à divers moments et titres, ont été impliqués dans le traitement du problème des effets localisés de la politique de défense. La revue de la presse locale et l'effet « boule de neige »[3] lors des entretiens nous ont permis d'identifier ces interlocuteurs. Concernant notre enquête sur les administrations centrales de l'État, la logique a été identique. Nous avons mené, dans les deux pays, des entretiens auprès des ministères de la Défense et du Budget. Mais la sélection des interlocuteurs ultérieurs a été définie de façon incrémentale au fur et à mesure que se dessinait la manière selon laquelle le problème de l'allocation de ressources militaires à l'intérieur des frontières nationales se donne à voir dans les deux pays.

Par ailleurs, tous les entretiens n'ont pas le même statut dans l'enquête. Certains acteurs sont centraux, d'autres ont été rencontrés afin de nous familiariser avec les formes prises localement par la présence militaire et avec les principales politiques publiques engagées par la municipalité. Dans les villes, nous avons procédé à la réalisation d'entretiens exploratoires avec un journaliste du principal quotidien local et d'autres observateurs privilégiés (professeurs universitaires et responsables d'associations, notamment). Plus généralement, le recours à l'entretien comme technique de recueil de données a eu lieu pendant les périodes de résidence dans chaque ville. Le fait d'être « dans le coin » a eu pour effet d'inscrire dans des scènes

---

[1] WEBER F. et S. BEAUD, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2003.
[2] PINSON G. et V. SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, nº 5, p. 555-597.
[3] WEBER F. et S. BEAUD, *Guide de l'enquête de terrain*, *op. cit.*

multiples les rencontres avec une partie de nos interlocuteurs. Lors de l'entretien, certes, mais aussi lors de réunions de travail auxquelles j'ai été invitée (Rome, Toulon), d'assemblées ou rencontres publiques (Tarente, Rome, Toulon) ou même, très simplement, dans la rue. À Metz, Udine, Tarente, Toulon, il nous est arrivé très régulièrement de « tomber » sur les dirigeants interviewés lors de nos déplacements dans les quartiers où se trouvent les sièges des administrations civiles et militaires ; ces rencontres fortuites sont devenues souvent des moments d'échange d'impressions ou d'informations complémentaires.

Nous nous sommes également appuyées sur des sources écrites. Nous avons procédé suivant la même logique que dans la sélection des personnes à interviewer, à savoir en consultant certaines sources de manière systématique, puis en adaptant l'enquête à la configuration particulière propre à chaque ville (la liste des sources et les critères de sélection sont détaillés en annexe). Les constantes ont été : la revue de presse du principal quotidien local ; du bulletin mensuel de l'équipe municipale (pour la France[1]) ; la consultation des procès-verbaux des débats des conseils municipaux ; les actes administratifs archivés concernant les politiques publiques étudiées et la communication publique sur ces mêmes politiques (dans ses différents supports papier, et plus récemment en ligne). Ces sources ont été largement enrichies, dans chaque ville, par l'exploration des matériaux de centres de documentation spécifiques (aux techniques d'archivage plus ou moins rigoureuses), tels que les chambres consulaires, les sections locales de syndicats, les partis et les associations qui se sont avérés pertinents pour l'analyse des politiques urbaines. À Udine, Tarente, Metz, Toulon, des maisons d'édition locales publient les récits autobiographiques des membres des élites politiques locales (dont une partie de nos interviewés), dans lesquels ces derniers réinterprètent en même temps l'histoire de la ville et celle de leur parcours politique. Enfin, concernant les administrations centrales de l'État, nous avons travaillé, en plus des entretiens, sur les rapports produits par les ministères ou les commissions parlementaires, la presse spécialisée militaire et des élus locaux, mais aussi sur les documents conservés par des centres de documentation spécialisés dans la défense, l'aménagement du territoire (en France), le désarmement (en Italie) (liste en annexe).

Des données à l'échelle de la ville sur la présence militaire ne sont pas publiques et même, souvent, elles n'existent pas. En effet, les ressources humaines des ministères ne sont pas gérées par une administration unifiée, chaque armée et chaque grand corps ayant ses propres services,

[1] En Italie, il n'y a pas de bulletins périodiques des équipes municipales ayant une distribution répandue et systématique comme en France. La presse locale constitue la tribune pour l'expression de la majorité et de l'opposition municipales.

un pour les civils et un pour les militaires. Pour connaître plus finement la présence militaire, nous avons adressé des demandes à chacune de ces administrations, qui nous ont donné accès à des données à l'échelle départementale et provinciale. C'est donc à travers l'enquête menée dans chaque ville que nous avons produit nos propres données sur la présence militaire et ses évolutions. Par ailleurs, l'existence, dans chaque ville, de données sur la présence militaire produites par des acteurs nationaux ou locaux a été un indicateur intéressant pour comprendre si et comment la question militaire constitue un problème public local. En effet, les circonscriptions qui organisent les activités militaires ne coïncident pas avec les circonscriptions urbaines, et les activités militaires s'inscrivent d'abord dans des chaînes hiérarchiques fonctionnelles qui renvoient au centre national. Pour que la distribution des activités militaires soit donc disponible à l'échelle des circonscriptions civiles, un travail de récolte, consolidation et traduction de données dispersées entre différents services et armées des ministères de la Défense doit être effectué. La construction de ce savoir localisé sur une politique sectorielle est coûteuse en temps et énergie. Elle présuppose que les acteurs qui s'y engagent aient des objectifs sur les ressources et les organisations sur lesquelles ils produisent une connaissance. Il s'agit donc d'un savoir finalisé, dont l'existence a été révélatrice des formes prises par les politiques publiques qui traitent la présence militaire.

L'existence de ces entreprises politiques de quantification a donc été d'abord une donnée en soi. L'enquête empirique a révélé à cet égard des différences saisissantes. Pour citer des exemples, en France c'est le ministère de la Défense français qui, à la fin des années 1960, finance des recherches montrant la contribution de cette politique publique de développement et rééquilibrage régional. À la même époque, en Italie, ce même travail est l'apanage de partis politiques engagés contre la présence militaire comme frein au développement régional. À Rome, à la fin des années 1990 ou à Toulon au milieu des années 2000, les gouvernements urbains se sont engagés dans des opérations de récolte de données dans l'objectif d'intégrer les ressources militaires à la politique d'urbanisme (à Rome) ou à l'agenda politique élaboré localement (à Toulon).

Les entretiens ont été des moments privilégiés pour accéder aux sources écrites, administratives ou non, concernant les processus d'élaboration et mises en œuvre des politiques publiques des vingt dernières années. Lorsqu'il s'agit de projets d'aménagements, les temporalités longues qui caractérisent ces opérations font que la mise en œuvre de politiques engagées il y a quinze ans peut être encore en cours. Ainsi, les dossiers sur la préparation de projets urbains se trouvent uniquement dans les services administratifs locaux qui en ont la responsabilité. Le même

constat vaut pour le travail des administrations centrales du ministère de la Défense chargées des infrastructures et, en France, de l'accompagnement des restructurations militaires. Enfin, il arrive que des politiques ne soient pas mises en œuvre, mais que leur élaboration ait été accompagnée de la production d'un travail administratif. Les projets de réorganisation des armées à Paris, qui précèdent la décision de la construction du nouveau siège de Balard (XVe arrondissement) (Chap. V), les initiatives pour la cession des emprises sur le *waterfront* à Tarente sont deux exemples d'options politiques qui n'ont pas été retenues ou achevées (Chap. VI-VII).

C'est dans la relation de confiance construite pendant l'entretien que nous avons obtenu la permission de consulter des rapports, études internes, comptes rendus de réunions, courriels échangés, documents de travail et d'autres produits intermédiaires de l'élaboration de politiques publiques. Ces documents sont parfois conservés dans les services administratifs, notamment lorsque le « problème public » est encore conçu comme tel ou que d'autres options ont été bâties sur un premier travail ; nous y avons accédé lors d'entretiens avec les fonctionnaires en poste. D'autres nous ont été montrés par d'anciens fonctionnaires qui, en quittant leur poste, avaient gardé une copie du travail accompli : c'est de cette manière que nous avons consulté les documents pour l'élaboration du plan des aires militaires à Rome (Chap. VI). Les présidents d'associations pacifistes (Tarente), d'anciens des brigades alpines (Udine) nous ont également fourni leurs archives privées portant sur les activités des organisations qu'ils avaient, à différents titres, dirigées.

De même, l'entretien avec un ancien dirigeant de la délégation aux restructurations du ministère de la Défense français - l'unité qui s'occupe de l'accompagnement des sites touchés par les fermetures d'unités - nous a amenés à consulter une partie conséquente des documents de travail de cette délégation. A notre demande sur l'existence de documents produits par la délégation à la suite de la suspension de la conscription, ce dernier nous conseille de demander « *quelques plaquettes sur les années 1990* » qui devraient être conservées dans les caves du ministère. C'était en juillet, quand les bureaux des ministères paraissent déserts, silencieux et surdimensionnés. Nous avons reçu les clés de deux caves et entendu qu'on ne sait pas vraiment pas ce que je pourrais y trouver, que « *c'est tellement sale là-bas, le bazar, mais que je peux quand même aller regarder si cela m'amuse d'y passer mon après-midi* ». C'est ainsi que nous avons eu accès à une bonne partie de la production administrative interne à cette délégation, chargée de la gestion politique des demandes locales et des politiques de compensation s'adressant aux régions, aux communes et aux intercommunalités touchées par les fermetures et les transferts d'unités militaires. Ces sources nous ont permis de reconstruire les hiérarchisations et les critères qui organisent l'allocation de ressources propre à cette politique publique (Chap. IV).

Enfin, de manière moins systématique, nous avons pu observer un certain nombre d'événements, ouverts et fermés au public, dans lesquels il était question d'effets localisés de la présence militaire (notamment à Rome, Tarente et Toulon). Pour citer un exemple, dans une ville, un entretien « classique » avec l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme s'est transformé en réunion entre l'élu et le dirigeant du service (que nous avions rencontré quelques semaines plus tôt). Ce dernier rapportait les évolutions concernant les projets sur les terrains militaires, mais aussi les relations entre acteurs et les intérêts qui s'étaient manifestés. En face, l'élu soulignait les difficultés politiques de la mairie dans ses relations avec les administrations centrales de l'État. Cette réunion à laquelle nous avons participé nous a permis d'entendre un discours politique différent de celui exposé lors de déclarations publiques, mais aussi de celui plus réflexif obtenu pendant l'entretien, et ainsi de comprendre sous un nouvel éclairage le système de contraintes qui pesaient sur l'administration municipale.

La constitution d'un corpus d'entretiens nous a permis non seulement d'accéder à un large spectre de points de vue différents, mais également d'accumuler des témoignages qui se recoupent afin de contrôler les défaillances de mémoire et « l'illusion biographique » par laquelle l'acteur reconstruit les processus en s'assignant un rôle cohérent (et positif). La combinaison d'entretiens et de documents politico-administratifs recueillis pendant des périodes d'immersion dans les villes étudiées a donc été une manière pour limiter ces risques associés à l'entretien comme source unique de production et collecte des données[1]. Les sources orales ont été systématiquement confrontées dans leurs contenus aux autres matériaux recueillis. Ainsi, dans chaque ville, la saturation des hypothèses[2] et la construction d'une validité interne aux données sont passées par la confrontation ordonnée, tant entre les différents types de données, qu'entre les différents points de vue dont elles sont l'expression.

Ainsi que les données recueillies, les difficultés de l'enquête dans les différentes villes n'ont pas été les mêmes. Malgré des différences très importantes entre eux, nos enquêtés occupaient ou avaient occupé des places d'encadrement, avaient un diplôme de l'enseignement supérieur, appartenaient aux classes moyennes ou supérieures. Les entretiens menés dans la thèse se rapprochent alors d'entretiens avec les « imposants » (si considérés dans nos positions sociales respectives) et « dirigeants » (si considérés dans leurs positions dans les hiérarchies

---

[1] PINSON G. et V. SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *op. cit.* ; BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 1, p. 73-111.

[2] SCHWARTZ O., « L'empirisme irréductible », Anderson N., *Le hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993, p. 335-384.

organisationnelles)[1]. De plus, la défense nationale est usuellement qualifiée de « milieu difficile »[2] pour l'enquête en sciences sociales. Il a été souligné que ce type d'entretien pose un certain nombre de difficultés. Elles sont issues notamment du risque de n'obtenir que le discours de l'organisation, puisqu'on est face à des acteurs habitués à s'exprimer en public ou membres d'organisations particulièrement « fermées » par une culture de la réserve, voire du secret. Elles sont ensuite liées au problème de la légitimité et du sentiment de légitimité de l'enquêteur en sciences sociales face à des acteurs qui occupent des positions de pouvoir. Or, une enquête menée dans six villes et deux pays nous a amenés à constater que, malgré le fait que nous ayons travaillé sur un noyau d'interviewés comparable dans chaque ville, l'accès et les relations aux interviewés ont été très différenciés. Les qualifications de « terrains faciles » et « difficiles »[3] qui se basent sur les caractéristiques du groupe qui fait l'objet de l'enquête ne rendent pas entièrement compte des conditions de notre enquête. Au sujet de la « difficulté » des terrains, d'autres critères que les caractéristiques des groupes ont également joué. D'abord, dans les villes les plus petites, l'accès aux enquêtés est simplifié. Les effets de réputation, notamment, et la proximité physique facilitent les rencontres. Par exemple, l'accès à un chef de service de l'administration centrale du ministère de la Défense à Rome est plus complexe, en matière de temps et filtres posés, que celui au commandant militaire du quart sud-oriental de la Méditerranée à Tarente.

Ensuite, c'est entre les deux pays que nous avons observé une différence. En Italie, rencontrer des dirigeants à travers les canaux officiels est complexe (un appel au secrétariat, puis une demande d'entretien prennent un temps très long et les réponses positives tardent à arriver). En revanche, le bouche-à-oreille est la manière acceptée de procéder. À la fin des entretiens, nous demandions systématiquement les contacts d'autres acteurs impliqués dans une politique particulière. Il est arrivé très fréquemment que notre interlocuteur appelle sur-le-champ une personne que nous souhaitions rencontrer puis nous laisse son numéro de téléphone portable. Cette configuration a été en France beaucoup plus rare. Le déroulement de l'entretien suit une logique similaire : le ton des échanges, le lieu de rencontre et le langage utilisé sont ici à la fois plus formels et inscrits dans les pratiques des organisations d'appartenance.

---

[1] WILLEMEZ L., M. SURDEZ, F. PAVIS, et H. CHAMBOREDON, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, nº 1, p. 114-132 ; COHEN S., *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

[2] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 29. Ceci était également le questionnement de départ de la journée d'étude « *Faire des sciences sociales en terrain militaire : une opération spéciale ?* » du 7 février 2013 à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire à Paris.

[3] AVANZA M., « Comment faire de l'ethnographie quand on n'aime pas « ses indigènes » ? », *Les politiques de l'enquête*, Paris, La Découverte, 2008, p. 41-58 ; BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *Revue française de science politique*, 2007, Vol. 57, nº 1, p. 69-89.

Plan de la thèse

Le chapitre I est théorique. Il montre que les trois principales approches mobilisables posent des difficultés pour l'explication des changements urbains. Il propose ensuite un cadre analytique basé sur la production politique du territoire par l'action publique. Il détaille enfin les hypothèses de la recherche.

Le chapitre II porte sur le rôle des armées dans la structuration des villes dans le cadre de plus larges processus d'émergence et consolidation des États français et italien (du XVIe siècle au début du XXe siècle). Il montre comment les villes ont été intégrées aux territoires nationaux par les politiques de défense et structurées par les activités et les infrastructures militaires.

Le chapitre III explore la régulation politique de la contrainte militaire dans les villes pendant la période 1945-1980. Dans une période d'expansion des domaines d'intervention de l'État et de pénétration territoriale, les logiques d'allocation et gestion des activités et ressources militaires dans les villes sont le résultat de l'articulation entre politiques de défense, politiques de développement économique régional et modes de relation central/local. Le chapitre dessine par-là deux modèles nationaux.

Le chapitre IV travaille sur les modes du retrait des armées à l'intérieur des frontières nationales depuis les années 1980. Il analyse les administrations centrales de l'État. Les modes d'intervention de l'État, en termes d'objectifs, instruments, hiérarchisations spatiales, sont le produit des conflits et des adjonctions entre logiques militaires, impératifs de réduction de dépenses et rationalisation administrative et effets politiques des mobilisations des élus locaux.

Le chapitre V analyse les modes du retrait des armées dans les villes. Les changements des politiques des cartes militaires et des politiques d'infrastructures observés au centre de l'État modifient les modes d'intervention des armées dans les villes. Ce chapitre permet d'expliquer les modalités concrètes par lesquelles les réformes sectorielles militaires modifient la manière dont les villes sont intégrées au territoire national.

Le chapitre VI analyse les politiques des gouvernements urbains qui portent sur les effets localisés de la présence militaire. Des coalitions politiques diverses ciblent les ressources des armées pour des projets de reconversion urbaine ou élaborent des projets de développement urbain qui visent à stimuler de nouvelles spécialisations fonctionnelles. Elles s'appuient sur de nouvelles hiérarchisations spatiales et sur la mobilisation de modèles internationaux.

Le chapitre VII analyse les modes de transformation des villes. L'action collective dans la mise en œuvre des projets de développement urbain et des projets d'aménagement est le produit

de l'articulation entre nouveaux modes d'intervention par les centres politiques nationaux et urbains. Ce chapitre met en lumière les capacités inégales des centres politiques urbains à organiser l'action collective et transformer les espaces à l'intérieur de frontières qui leur sont propres ; ceci produit de nouvelles formes d'intégration et différenciation territoriales.

Chapitre I. Villes, politiques publiques et intégration territoriale

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, les recherches sur les liens entre territoires et politiques publiques se sont multipliées. Les constats de départ de ces travaux sont constitués par le renforcement de centres politiques alternatifs à l'État, l'émergence de nouveaux territoires (au sens d'espaces institutionnalisés différents du territoire étatique), la recomposition des politiques sectorielles mises sous pression par le haut et par le bas[1] (la « territorialisation »). Prenant pour objet les exécutifs urbains, une littérature très riche a montré l'évolution des modes de production de l'action publique urbaine sous l'effet des nouvelles responsabilités assignées aux villes et de la nécessité d'élaborer des réponses aux restructurations de secteurs qui auparavant structuraient l'économie urbaine[2]. La question de la différenciation de politiques publiques locales a également été posée[3]. D'autres travaux, davantage concernés par le fonctionnement de secteurs de politiques publiques particuliers, ont étudié comment le renforcement des échelons européen et infranationaux a modifié les acteurs, les objectifs, les instruments de domaines d'action publique auparavant organisés par l'État[4]. Enfin, les relations entre États et exécutifs locaux (ce que l'on appelait autrefois les relations « centre/périphérie »[5]) ont été mises à l'épreuve de la décentralisation. Ces recherches ont aussi traité la question de l'échelle de la mise en cohérence entre acteurs et intérêts sectoriels[6].

Ce chapitre soulève un questionnement sur la possibilité d'expliquer les transformations des villes - sous l'effet des restructurations sectorielles et de la diversification des échelles de l'action publique - en ayant recours aux cadres analytiques habituellement mobilisés par les travaux sur les liens entre politiques publiques et restructurations territoriales. Notre question de recherche porte sur le changement des espaces et sociétés urbains historiquement organisés par une intervention

---

[1] FAURE A., *Action publique et changements d'échelles*, *op. cit.*
[2] PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*
[3] DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*
[4] Ceci est, par exemple, un des points de départ de l'ouvrage sur la transformation des politiques sectorielles édité par BORRAZ O. et V. GUIRAUDON, *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
[5] TARROW S.G., *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.
[6] MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, nº 3, p. 19-33 ; BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma- Bari, Laterza, 2002 ; EPSTEIN R., « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, 2005, vol. 23, nº 3, p. 127-143.

étatique. Comme il a été souligné en introduction, l'élaboration d'une explication requiert de prendre en compte les politiques de retrait des armées dans les villes et les politiques publiques urbaines, dans le cadre d'un renforcement des centres politiques urbains. Or, les perspectives adoptées par les recherches existantes permettent d'aborder notre objet à partir de trois entrées analytiques : soit en travaillant sur les modalités de changement d'un secteur et ses effets ; soit sur les modes de régulation propres à chaque ville, comme société localisée et système politique particulier ; soit sur les relations central/local. Nous montrons ici que ces perspectives soulèvent pourtant des difficultés pour l'explication. Nous montrons qu'elles se prêtent mal à rendre compte du changement de chaque ville sous l'effet des réformes des armées et du renforcement des exécutifs urbains. De ce fait, elles ne répondent pas entièrement au problème méthodologique posé par la comparaison au sein d'un même espace national et entre villes au-delà des frontières nationales.

C'est pourquoi nous développons un cadre analytique alternatif à ceux le plus fréquemment utilisés pour analyser les liens entre changement des politiques publiques et territoires. Nous mobilisons les travaux de la sociologie historique de l'État pour réarticuler action publique et production politique du territoire. Plus précisément, nous utilisons de façon sélective les travaux de Stein Rokkan et Stefano Bartolini dans leur théorisation des modalités de construction et fonctionnement des systèmes politiques territoriaux. Cette perspective permet de saisir comment des politiques publiques concrètes organisent des groupes et des espaces et les intègrent à un territoire. Elle lie l'imposition de normes et l'allocation de ressources par un centre politique (national, européen, urbain…) avec la manière dont ces interventions modifient les espaces et les sociétés localisées. Ainsi, le chapitre suggère, et ceci sera mis à l'épreuve dans le reste de la thèse, qu'une analyse des politiques publiques en termes de processus de structuration territoriale présente des apports heuristiques plus importants pour expliquer le changement des villes, ainsi que la différenciation et l'intégration territoriales, à l'heure des recompositions des secteurs et des échelles de l'autorité politique.

Le chapitre se déroule en deux temps. D'abord, les trois perspectives propres à la littérature existante sont interrogées ; ceci met en lumière les apports de ces travaux et les difficultés analytiques qu'ils posent à l'élaboration d'une réponse à notre questionnement. Ensuite, nous proposons un cadre analytique pour réarticuler action publique et territoire afin de formuler les hypothèses de la recherche.

1. *Des analyses par le secteur, les villes et les liens central/local et les difficultés posées à l'explication*

Le changement dans les villes militaires peut être abordé à partir de trois entrées analytiques : par l'étude de la politique publique de défense et de ses effets localisés ; par l'étude des villes comme ordres politiques et sociaux particuliers ; par l'étude des relations central/local et des modes d'intervention de l'État à l'intérieur des frontières nationales. Cette section discute ces travaux dans une double finalité. D'une part, nous interrogeons notre objet à partir des résultats empiriques de ces recherches ; leurs conclusions nous serviront par la suite pour l'élaboration des hypothèses. D'autre part, nous montrons qu'elles soulèvent un certain nombre de difficultés pour expliquer comment s'articulent, dans chaque ville, changements sectoriels et initiatives urbaines.

Tableau I-1 Schéma récapitulatif des difficultés posées par les approches existantes

Perspective adoptée	Les points irrésolus
Le secteur et les effets localisés du secteur	- la variation des initiatives locales face au changement sectoriel ; - ce que les changements sectoriels font à la ville comme société localisée et système politique particulier ; - articuler changement sectoriel et décentralisation dans l'analyse de l'action collective urbaine.
Les villes comme ordres sociaux et politiques particuliers	- les variations des logiques des armées entre les villes ; - le lien entre les changements sectoriels et les réponses locales ; - articuler changement sectoriel et décentralisation dans l'analyse de l'action collective urbaine.
Les relations entre les échelles de l'autorité politique	- les liens entre un secteur particulier et le changement des modes de régulation central/local

1.1. Expliquer les dynamiques urbaines par le changement du secteur et de ses effets localisés

1.1.1. Les changements des politiques de défense en Europe

Une première réponse au changement des villes consiste à étudier les mutations de la politique publique de défense et à en analyser les effets localisés. La défense est une politique publique, à savoir « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »[1], dont l'objet est la conception et l'action en matière de gestion du personnel, d'équipement et d'emploi des forces armées. Plusieurs dimensions peuvent être prises en compte

[1] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op. cit.*, p. 7 (la définition est celle de Jaen-Claude Thoenig).

pour saisir le changement sectoriel[1] : une modification des objectifs de la politique publique et des systèmes de représentation sous-jacents ; une transformation au niveau des acteurs, permettant de saisir comment l'émergence de nouveaux acteurs et l'affaiblissement d'autres déplacent les lieux et les échelles du pouvoir ; un changement dans l'ensemble des techniques à disposition des gouvernements pour la mise en œuvre de celle-ci[2], à savoir un changement des instruments et de leurs liens avec les systèmes de représentation qui orientent le secteur ; une réforme des règles institutionnelles, enfin, caractérisée par l'évolution des règles du jeu procédurales qui organisent le comportement des acteurs.

La littérature spécialisée montre que, depuis presque trois décennies, de nombreux changements ont touché les missions, le fonctionnement et la composition des armées, tout comme dans les ressources qui leur sont dédiées et les moyens technologiques dont elles disposent[3]. La « *civilianisation* »[4] des forces armées et la « banalisation » ou « désectorisation »[5] sont les termes mobilisés par la sociologie militaire et la sociologie de l'action publique pour définir ces mutations. La fin de la guerre froide est communément considérée comme un point de rupture dans le secteur de la défense. Mais il est important de souligner que l'organisation des forces armées ne reflète pas uniquement les caractéristiques de la « menace » à laquelle elles ont à faire face. Elle n'est pas non plus la traduction directe en termes militaires des engagements d'un État à l'étranger. Il est avéré que les facteurs domestiques contribuent de manière significative à la définition des politiques de défense (et de la politique étrangère d'un État)[6]. Les changements internationaux ne produisant pas automatiquement des réorientations dans les politiques publiques nationales[7]. De la même manière, si la fin des années 1980 est souvent le point de départ pour l'analyse des changements des armées[8], cela ne doit pas amener à sous-estimer le fait qu'un certain nombre de mutations étaient déjà amorcées depuis la décennie précédente[9], telle

---

[1] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op. cit.*
[2] HOWLETT M., « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation », *Policy Studies Journal*, 1991, vol. 19, nº 2, p. 1-21.
[3] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, *op. cit.* ; JOANA J., *Les armées contemporaines*, *op. cit.* ; BATTISTELLI F., *Soldati*, *op. cit.* ; BELLUCCI P., *Difesa, politica e società : La politica militare italiana tra obiezione di coscienza e professionalizzazione delle Forze armate*, Milano, Franco Angeli, 1998.
[4] JANOWITZ M., *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971.
[5] IRONDELLE B., « Les politiques de défense », *op. cit.*, p. 105.
[6] ALLISON G.T., *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Little Brown, 1971 ; PANEBIANCO A., « La politica estera italiana : un modello interpretativo », *Il Mulino*, 1977, nº 6, p. 845-879 ; D'AMORE C., *Governare la difesa. Parlamento e politica militare nell'Italia repubblicana*, Milano, Franco Angeli, 2001.
[7] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, *op. cit.* ; JOANA J. et F. MERAND, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *op. cit.*
[8] BOËNE B. et C. DANDEKER, *Les Armées en Europe*, *op. cit.*
[9] JOANA J. et A. SMITH, *Professionnalisation des armées et gestion des ressources humaines. Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Ministère de la Défense, Université de Montpellier 1/Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine, coll. « Les Cahiers du C2SD », 2005.

que la remise en cause profonde de la légitimité de la conscription, ou le renforcement des logiques économiques au sein des organisations militaires[1].

Les mutations des politiques de défense en Europe peuvent être interprétées, d'après Bastien Irondelle, au prisme de trois processus fondamentaux : extraversion et professionnalisation, privatisation et internationalisation des forces armées[2]. Premièrement, extraversion et professionnalisation évoquent le renversement de la hiérarchie des missions des armées. Les opérations extérieures mobilisent désormais l'essentiel des forces, au détriment de la protection du territoire national par le quadrillage militaire et la protection des frontières. Les pays européens participent de plus en plus à la gestion des conflits à l'extérieur des territoires nationaux. Ces opérations ont lieu au sein de coalitions *ad hoc*, soit hors des organisations internationales, soit au sein de celles-ci mais avec des participations à géométrie variable entre les pays membres.

Un certain nombre de restructurations organisationnelles ont donc pour objectif de disposer de forces aptes à agir dans le cadre de missions internationales. L'agilité, la mobilité, la réactivité et la maîtrise du renseignement et de l'information sont les buts officiellement poursuivis par ces réorganisations. Au niveau international, on recherche l'« interopérabilité», à savoir la standardisation des systèmes d'armes et le développement d'une doctrine commune permettant la collaboration dans une coalition entre différents pays. Dans chaque État, le perfectionnement de l'interarmisation, c'est-à-dire la capacité des différentes forces navales, terrestres, aériennes, spatiales d'une même armée nationale à opérer ensemble, est une des constantes de toute réforme. En France, par exemple, la première moitié des années 1990 a été marquée par la création de l'État-Major interarmées de planification (EMA), le Centre Opérationnel Interarmées (COIA) et la direction du renseignement militaire[3]. Dans une logique opérationnelle et de réduction des coûts, ces structures renforcent les acteurs de commandement interforces au détriment de ceux de chaque armée.

Extraversion et professionnalisation sont souvent associés à la suspension ou l'abolition de la conscription, à la faveur d'armées composées par des engagés volontaires. Les évolutions sociales et politiques qui ont mené à l'abandon de la conscription ont fait l'objet de nombreuses études[4].

---

[1] VENNESSON P., *La nouvelle armée. La société militaire française en tendances, 1962-2000*, Ministère de la Défense, Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. « Les Cahiers du C2SD », 2000.
[2] IRONDELLE B., « Les politiques de défense », *op. cit.*
[3] *Ibid.*, p. 99.
[4] BOËNE B., « La professionnalisation des armées », *op. cit.* ; LABLANCA N. (dir.), *Fare il soldato. Storie del reclutamento militare in Italia*, Milano, Unicopli, 2007 ; BATTISTELLI F., *Soldati*, *op. cit.* ; JOANA J. et A. SMITH, *Professionnalisation des armées et gestion des ressources humaines. Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, *op. cit.* ; BELLUCCI P., *Difesa, politica e società*, *op. cit.* ; GRESLE F., D. DELFOLIE, G. DUBEY, et S. DUFOULON, *Sociologie du milieu militaire : Les conséquences de la professionnalisation sur les armées et l'identité militaire*, Paris, L'Harmattan, 2005.

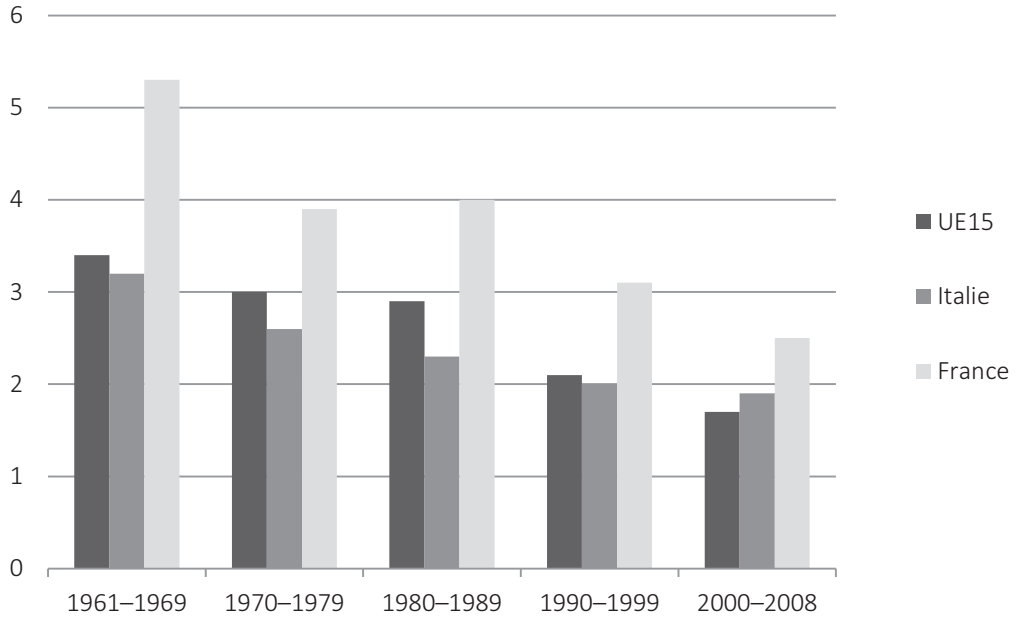
Au-delà des différences nationales, la crise de « mythes fondateurs »[1] reliant la conscription à la citoyenneté et à la nation éclate dans les années 1970 ; elle est renforcée, à partir de la décennie suivante, par de nombreuses critiques portées au service militaire en raison de son coût devenu excessif et son inadaptation opérationnelle et morale aux nouvelles missions des armées[2]. Pendant les années 1990, la conscription est suspendue en Belgique (1992), aux Pays-Bas (1993), en France (1996), en Espagne (1997), en Italie (1999), et plus tard dans de nombreux pays de l'ancien bloc soviétique[3]. Le passage à une armée professionnelle s'accompagne de changements structurels dans les organisations militaires : la baisse de la taille des armées, la féminisation, une augmentation du taux d'encadrement (proportion des militaires du rang et des officiers) et un rééquilibrage entre les poids respectifs des trois armées. En effet, la réduction des effectifs touche notamment les armées de terre, historiquement les corps les plus nombreux. Par ailleurs, la professionnalisation des armées pose aux administrations militaires de nouvelles difficultés liées à la nécessité de recruter les candidats sur le marché du travail. Le recrutement et la gestion du personnel sont de nouveaux enjeux des politiques de défense, face à la nécessité d'augmenter l'attractivité du métier, engager des recrues, permettre la reconversion du militaire au civil des engagés temporaires[4].

Le deuxième processus de changement souligné par Bastien Irondelle, la privatisation, peut ici être élargi pour inclure les évolutions générales des moyens financiers et du modèle économique de la défense. Tout au long de la deuxième moitié du XXe siècle, la défense occupe une place significative dans les budgets des États européens. En raison de la course aux armements, l'après-guerre se caractérise en Occident par un niveau de dépenses militaires proche des périodes de conflit. Les dépenses militaires commencent à baisser pendent les années 1980, puis elles se stabilisent à partir des années 2000, avec des différences nationales (aussi liées au degré d'intervention dans les conflits extérieurs). Pour les pays d'Europe occidentale et méridionale (Europe 15), elles sont aujourd'hui comprises entre moins de 1% et 2,5% du PIB (Tab. I-2)[5].

---

[1] BOËNE B., « La professionnalisation des armées », *op. cit.*, p. 655.
[2] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, *op. cit.*
[3] JOANA J., *Les armées contemporaines*, *op. cit.*
[4] JOANA J., « La « condition militaire » inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, nº 4, p. 449-467 ; JOANA J. et A. SMITH, *Professionnalisation des armées et gestion des ressources humaines. Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, *op. cit.* ; FOUCAULT M. et B. IRONDELLE, « Transformation des politiques de recrutement des forces armées au Royaume-Uni et aux États-Unis : Un état de l'art », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 4, nº 4, p. 621-635.
[5] FOUCAULT M., « La politique de défense française : effort financier et choix budgétaires », *Cahiers du CERI - Sciences Po*, mars 2007, p. 1-9 ; BELLAIS R., M. FOUCAULT, et J.-M. OUDOT, *Economie de la défense*, Paris, La Découverte, 2014.

Tableau I-2. Moyennes décennales des dépenses militaires en % du PIB, 1960-2008 (Source : SIPRY, plusieurs années, élaboration de l'auteure)



Si les budgets de la défense se redimensionnent tout en gardant une part considérable dans l'ensemble de la dépense publique, les objets de dépense se modifient. Les évolutions des postes budgétaires reflètent les mutations des armées. Sur le plan des dépenses de fonctionnement, une des conséquences majeures de la professionnalisation est celle d'avoir mis fin à une disponibilité de main-d'œuvre abondante, peu rémunérée et en dehors du marché du travail qui recouvrait des fonctions logistiques, dont l'organisation et la fourniture sont désormais aujourd'hui monétisées. Les priorités dans les dépenses d'investissement ont également évolué. Certains programmes d'armement ont vu leurs crédits décroître (armement terrestre), alors que d'autres (technologies de l'information) ont bénéficié d'investissements importants[1]. Enfin, les instruments de production ou d'acquisition de biens militaires ont accompagné ces changements. Le partenariat public-privé et l'externalisation de certaines fonctions (gardiennage, maintenance, restauration, formation…) se sont généralisés[2]. Le rôle de l'État dans l'industrie de défense s'est redimensionné, avec la restructuration ou l'ouverture aux capitaux privés des arsenaux terrestres et maritimes, la privatisation de nombreuses entreprises et l'européanisation de ces secteurs industriels par la création de groupes multinationaux[3]. Enfin, l'amplification des préoccupations et des contraintes économiques des armées s'est accompagnée d'un renforcement des instances

[1] BELLAIS R., M. FOUCAULT, et J.-M. OUDOT, *Economie de la défense*, *op. cit.*
[2] BELLAIS R. et J.-M. OUDOT, « Le recours aux contrats de partenariat dans la défense en France », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 130, nº 2, p. 263-274.
[3] JOANA J., *Les armées contemporaines*, *op. cit.* ; HOEFFLER C., « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, nº 4, p. 641-665.

qui, au sein des administrations centrales des ministères, recouvrent des tâches de programmation et de maîtrise des dépenses.

Du troisième processus, l'internationalisation, un certain nombre de traits ont déjà été esquissés. Un point supplémentaire à souligner relève de l'émergence d'une stratégie de défense européenne, qui modifie en retour le fonctionnement des États-majors nationaux. Cette dynamique peut être appréhendée sous l'angle d'une transformation de l'échelle de décision, glissant des États membres à Bruxelles. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) déplace partiellement les centres décisionnels en ce qui concerne les stratégies, les politiques d'armement et les décisions d'intervention dans des conflits régionaux. L'intégration européenne implique également une intégration des politiques nationales. Cela touche à la spécialisation des tâches et au partage des capacités militaires entre les différentes armées européennes, à la standardisation nécessaire à l'interopérabilité et à une inclusion des planifications nationales dans la planification européenne.

1.1.2. Les effets localisés des changements de la défense

Cet ensemble de travaux permet d'appréhender le changement d'un secteur à travers les modifications des organisations, ressources, instruments, au sein de l'État et dans ses recompositions européennes. Pour expliquer les changements des villes, le passage suivant consiste à s'intéresser aux effets localisés du secteur. Comme il a été souligné en introduction, la professionnalisation et l'extraversion, le changement de modèle économique et l'internationalisation des politiques de défense ont des conséquences sur la localisation des structures et des hommes à l'intérieur des frontières nationales. La géographie de la politique de défense a changé et plusieurs sites militaires ont été clos ou fortement restructurés. La professionnalisation a fait émerger de nouveaux besoins en matière de logement et de politiques de reconversion du personnel militaire, tout en rendant obsolète le système infrastructurel massif qui servait à la mobilisation des appelés.

Les effets localisés des réformes des armées sont traités notamment par des travaux d'économie, d'économie politique et d'urbanisme. Ils ont d'abord été étudiés à partir des objets impactés. Les urbanistes ont montré les conséquences sur le foncier et l'immobilier produites par la baisse des besoins des armées en termes d'espaces et infrastructures. Les changements du secteur de la défense créent des friches militaires qui influencent l'environnement urbain et sur

lesquelles se jouent de nouveaux conflits ou initiatives politiques[1]. Sur ce point, la défense est semblable à d'autres secteurs, notamment industriels, qui étaient traditionnellement des consommateurs d'espace et qui se sont profondément restructurés depuis vingt ans. A l'image des restructurations industrielles, les changements des armées influencent la dynamique des prix des biens immobiliers à proximité des friches, mais surtout ouvrent des espaces matériels et discursifs pour de nouvelles politiques, investissements, conflits et demandes sociaux autour des friches. Les économistes se sont penchés sur les effets des fluctuations des crédits militaires sur les bassins d'emplois locaux[2]. En considérant la défense comme une dépense publique exogène par rapport à la communauté d'accueil, ce type de recherches estime, à l'appui de différents modèles économiques, les effets directs, indirects et induits sur l'économie locale. Cette perspective partage avec celle des urbanistes le fait de pouvoir comparer les effets locaux des changements des politiques de défense à ceux causés par les restructurations de secteurs manufacturiers. D'un côté et de l'autre de l'Atlantique, la baisse des crédits militaires de la fin des années 1980 a donné naissance à plusieurs travaux sur les crises observées dans les bassins d'emplois spécialisés[3].

À une plus grande échelle, la dynamique inverse, issue de la croissance des dépenses militaires, a également été analysée. Des travaux d'économie politique ont étudié le lien entre l'augmentation des dépenses militaires aux États-Unis pendant la guerre froide (en 1955, 60% de la dépense fédérale est consacré à la défense[4]) et la restructuration de la géographie économique du pays, caractérisée par le déplacement de la production de la richesse des régions de l'ancien

---

[1] GUELTON S., « Les communes face à la reconversion des sites militaires », *Etudes foncières*, 2001, vol. 93, p. 22-24 ; GUELTON S., « Dix ans de vente des terrains militaires », *Etudes foncières*, 1998, Juin, p. 1-6 ; PONZINI D. et M. VANI, « Immobili militari e trasformazioni urbane », *Territorio*, 2012, nº 62, p. 13-18 ; GASTALDI F. et R. BAIOCCO, « Aree militari dismesse e rigenerazione urbana », *Urbanistica informazioni : supplemento bimestrale di Urbanistica : rivista dell'Istituto nazionale di urbanistica*, 2011, nº 239-240, p. 24-45.

[2] Le problème de l'estimation des effets régionaux des dépenses militaires est traité à la fois dans les revues spécialisées dans la défense et de l'armement (*Armed Forces & Society* ; *Defence & Peace Economics* ; *Defence Studies*) et celles spécialisées dans l'économie régionale.

[3] DE PENANROS R. et C. SERFATI, « Regional Conversion Under Conditions of Defense Industry Centralization : The French Case », *International Regional Science Review*, janvier 2000, vol. 23, nº 1, p. 66-80 ; CATIN M. et V. NICOLINI, « Les effets multiplicateurs des dépenses militaires de la DCN Toulon sur l'économie varoise », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2005, nº 4, p. 451-481 ; ABEN J. et J. ROUZIER, *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001 ; ATKINSON R.D., « Defense Spending Cuts and Regional Economic Impact: An Overview », *Economic Geography*, 1993, vol. 69, nº 2, p. 107-121 ; ANDERSSON L., J. LUNDBERG, et M. SJÖSTRÖM, « Regional effects of military base closure: the case of Sweden », *Defence and Peace Economics*, février 2007, vol. 18, nº 1, p. 87-97 ; WARD M., J. COHEN, et M. BETSILL, « The three faces of conversion in the USA », *Defence and Peace Economics*, novembre 1995, vol. 6, nº 3, p. 221-235 ; THANNER M.H. et M.W. SEGAL, « When the Military Leaves and Places Change Effects of the Closing of an Army Post on the Local Community », *Armed Forces & Society*, 2008, vol. 34, nº 4, p. 662-681 ; GAUCHAT G., M. WALLACE, C. BORCH, et T. SCOTT LOWE, « The Military Metropolis: Defense Dependence in U.S. Metropolitan Areas », *City & Community*, 2011, vol. 10, nº 1, p. 25-48 ; PARAZZINI S., *Le trasformazioni dell'industria militare europea*, Milano, Giuffré, 1996.

[4] JOANA J., *Les armées contemporaines*, *op. cit.*, p.151.

cœur industriel du nord et du nord-est aux régions de la Californie, du Texas, de la Floride et du Massachusetts[1]. La thèse défendue est la suivante : le complexe militaro-industriel qui émerge après la guerre a été à l'origine d'une reconfiguration de la géographie des richesses. La guerre froide et la dissuasion nucléaire changent l'équilibre entre les armées, car l'aviation et, en partie, la marine deviennent les deux forces fondamentales pour la défense du pays, soutenues par des programmes d'armement qui financent de manière massive la recherche et développement dans les secteurs aéronautique, spatial, de l'électronique et des télécommunications. Ce changement qualitatif et quantitatif du secteur militaire fait donc office de politique de développement régional, en créant une nouvelle surspécialisation de certaines régions, en diffusant l'innovation technologique et industrielle, et en engendrant un redéploiement important de population qualifiée vers les nouvelles villes de la défense. Les régions d'ancienne industrialisation sont pratiquement exclues de ce processus. Ainsi, d'après ces auteurs, la fortune des villes de la *Sunbelt* américaine (les États méridionaux) ne peut être comprise que dans le cadre macroéconomique des programmes fédéraux d'investissement militaire de la guerre froide (ce qui les amène à la rebaptiser *Gunbelt*). La naissance de Las Vegas comme capitale de l'industrie du jeu est largement une affaire de divertissement des troupes[2], comme les districts de l'électronique et des technologies de l'information et de la communication en Californie sont redevables des financements fédéraux pour les programmes d'armement.

Les effets sectoriels peuvent également être envisagés sous l'angle des liens entre la politique publique de défense et les intérêts organisés crées ou touchés par celle-ci. Les travaux néo-institutionnalistes ont montré qu'une des conséquences principales de chaque intervention publique est la création de clientèles qui, renforcées par cette même intervention, vont augmenter les coûts politiques de toute réorientation postérieure des objectifs et des instruments de l'action[3]. L'expansion des domaines d'activité de l'État organise les règles du jeu pour les groupes sociaux, les élites gouvernementales et l'ensemble des citoyens (*mass publics*)[4], à travers l'allocation de ressources économiques et politiques qui modifient les coûts et les bénéfices associés aux

---

[1] MARKUSEN A., P. HALL, S. CAMPBELL, et S. DEITRICK, *The Rise of the Gunbelt : The Military Remapping of Industrial America*, Oxford , Cambridge, Oxford University Press, 1991.

[2] PARKER R.E., « Military spending and urban form in Southern Nevada : a political economy perspective », *Research in urban sociology- 4*, Greenwich, Conn., Ray Hutchinson ; NICKEL R., « Dollars, Defense, and the Desert: Southern Nevada's Military Economy and the Second World War », *Psi Sigma Siren*, 2012, vol. 3, nº 1, p. 1-31.

[3] PIERSON P., « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, nº 4, p. 595-628 ; HALL P.A. et R.C.R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, nº 3, p. 469-496 ; PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *op. cit.* ; STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

[4] PIERSON P., « When Effect Becomes Cause », *op. cit.*

différentes stratégies qu'ils peuvent entreprendre. La formule « *when effect becomes cause* »[1] résume le fait que ceci va structurer le fonctionnement du jeu politique et des politiques publiques à venir. C'est ce qui a été montré par Paul Pierson au sujet des politiques de l'État providence : les difficultés rencontrées par les gouvernements conservateurs britannique et américain à imposer une restructuration des politiques sociales s'expliquent par l'opposition des intérêts créés par la phase précédente d'expansion des droits et des bénéfices sociaux (*policy feedback*)[2].

Un tel raisonnement fonctionne également pour les politiques de défense. Une des caractéristiques de ces dernières est que les coûts et les bénéfices liés à la mise en œuvre sont géographiquement situés et inégalement alloués dans l'espace. Du fait de leur poids dans les comptes nationaux, du nombre d'emplois directs et des infrastructures qu'elles construisent, gèrent et contrôlent, elles contribuent à la distribution inégale de la dépense publique à l'intérieur des frontières nationales. Dans leur fonctionnement routinier, elles créent des clientèles stabilisées ainsi que des gagnants et des perdants des processus de réforme. Les sociétés localisées et les gouvernements locaux sont une des clientèles de la politique de défense.

Ayant pour objet empirique des cas très distants dans le temps et dans l'espace, des travaux sur la France et sur les États-Unis ont analysé les effets politiques des politiques de défense. Ils montrent qu'un changement de la politique s'accompagne de la mobilisation des élites locales qui sont touchées. Aux États-Unis pendant la guerre froide, ce sont les patrons des entreprises et les représentants des chambres de commerce locales que l'on voit à l'œuvre à côté des membres du Congrès pour attirer les investissements fédéraux[3]. Dans le cas de la réforme militaire en France sous la Troisième République, on retrouve plutôt les élus municipaux et les parlementaires, souvent soutenus par des hommes politiques locaux ayant investi des charges gouvernementales[4]. Les acteurs, les cadrages et les répertoires de ces actions collectives varient en fonction des règles institutionnelles qui organisent dans chaque pays la représentation des intérêts locaux auprès du gouvernement national ou fédéral. Mais, dans les deux situations, les intérêts organisés locaux, conceptualisés comme une des clientèles de la politique de défense, se mobilisent et influencent les choix successifs concernant la localisation des sites militaires.

---

[1] *Ibid.*

[2] PIERSON P., *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

[3] MARKUSEN A., P. HALL, S. CAMPBELL, et S. DEITRICK, *The Rise of the Gunbelt*, *op. cit.* ; NICKEL R., « Dollars, Defense, and the Desert », *op. cit.*

[4] CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle : République conservatrice et réforme militaire 1871-1879*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

1.1.3. Ce que l'étude du secteur et de ses effets ne permet pas d'analyser

La première réponse à la question empirique consiste à expliquer les changements urbains par les réformes de la défense et par leurs effets localisés. Les cadres théoriques mobilisables à cette fin sont ceux qui permettent d'analyser l'évolution d'un secteur dans le temps, en prenant en compte à la fois ses différentes dimensions de changement (objectifs, acteurs, règles institutionnelles et instruments), et ses clientèles et effets matériels. Ici, les forces armées représentent un acteur collectif externe aux villes, dont les changements produisent des effets fonciers, démographiques et économiques. De plus, les politiques de défense créent des clientèles localisées, susceptibles d'intervenir dans les changements sectoriels. Par conséquent, ces travaux permettent d'analyser les changements urbains en liant les mutations de la politique publique de défense à celles des effets localisés de celle-ci, y compris les effets politiques liés à la création de clientèles. Ici, les transformations du secteur expliquent le changement des villes.

Pour autant, la réponse centrée sur les armées laisse plusieurs points irrésolus si l'on veut expliquer les transformations des espaces et sociétés urbains historiquement organisés par une fonction militaire. Ils renvoient au fait qu'une perspective sectorielle est peu adaptée à saisir les modes de gouvernement urbain. Premièrement, elle ne permet pas d'expliquer si et pourquoi les gouvernements urbains se mobilisent et élaborent des politiques publiques face à un changement exogène. Les politiques de la défense ont des effets circonscrits dans l'espace ; ceci requiert de prêter une attention particulière aux contextes locaux et à la manière dont les politiques de défense sont appréhendées dans la ville. Les priorités, les ressources et les capacités d'action locales varient ; il est donc impossible de postuler *a priori* que les élites politiques urbaines s'opposeront au retrait des armées, ou qu'elles y seront favorables.

Deuxièmement, la stratégie sectorielle soulève un problème concernant les effets de la présence militaire sur les villes comme sociétés localisées et systèmes politiques. La recherche urbaine a montré que la présence de certaines activités organise les modes de la régulation sociale et politique pour la ville dans son ensemble (voir *infra*). La présence militaire contribue à organiser un système d'incitation et de contraintes pour les acteurs politiques. Pour citer un exemple simple, l'existence d'une base navale en bord de mer organise les espaces urbains. Elle peut être une contrainte pour des politiques de développement du tourisme balnéaire. Mais une analyse sectorielle ne donne donc pas à voir comment les effets du secteur s'articulent avec les modes de gouvernement propres à chaque ville.

L'analyse des changements des échelles de l'autorité politique est également irrésolue. La décentralisation et la place assignée aux villes dans la gestion des transformations du capitalisme

ont élargi les domaines d'intervention des villes (voir *infra*). Or, une approche centrée sur les armées ne permet pas de saisir si ce renforcement des villes contribue à expliquer le changement des espaces et activités militaires. Autrement dit, si une dynamique de réétalonnage de l'autorité politique, qui est indépendante du secteur militaire, a des conséquences sur la présence militaire dans les villes.

1.2. Expliquer les dynamiques urbaines par les modes de gouvernement des villes

1.2.1. Des ordres sociaux et politiques particuliers, saisis par des concepts de moyenne portée

Un deuxième type de travaux permet d'aborder les changements des villes à travers l'étude de ces dernières comme des sociétés localisées et des systèmes politiques dotés d'une autonomie relative. Ceci implique d'enquêter sur les formes localisées de la régulation politique et sociale, ainsi que sur les modes d'élaboration et mise en œuvre de l'action publique urbaine. Les travaux discutés ici interrogent l'existence de relations stabilisées entre acteurs ou groupes sociaux, les modes d'allocation des ressources en lien avec ces acteurs et groupes, les modes de gestion des conflits (prévention, résolution, sanction) et les normes et des règles explicites ou implicites qui organisent ces échanges. Ils mobilisent des concepts de niveau intermédiaire (modes de régulation, coalitions de croissance, régimes urbains, modes de gouvernance) qui visent à qualifier l'action collective[1] urbaine, tout en permettant de rendre compte de la diversité des situations observées dans chaque ville.

Deux groupes d'auteurs ont montré comment la présence d'activités particulières dans les villes y produit des ordres politiques et sociaux spécifiques[2]. En premier lieu, des travaux à la croisée entre sociologie économique et sociologie urbaine ont étudié les villes spécialisées dans certaines activités, telles que les villes-ports, les « villes automobiles », les villes ouvrières, ou les villes universitaires[3]. À travers une « analyse sociale localisée »[1], ces recherches mesurent le poids

---

[1] L'action collective est entendue ici au sens de la sociologie des organisations, c'est-à-dire comme un mode de coordination d'une variété d'acteurs. C'est également l'usage qu'en fait Romain Pasquier dans son analyse des acteurs régionaux : PASQUIER R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, 2002, nº 3, p. 163.

[2] Les deux apports sont ici considérés comme étant complémentaires pour la compréhension des dynamiques urbaines, car ils permettent d'intégrer l'étude des structures sociales, de la politique électorale et des modes de production de l'action publique.

[3] BAGNASCO A., *Torino. Un profilo sociologico*, Torino, Einaudi, 1986 ; BAGNASCO A. et N. NEGRI, *Classi, ceti e persone. Esercizi di analisi sociale localizzata.*, Napoli, Liguori Editore, 1994 ; DAVID M., B. DURIEZ, R. LEFEBVRE, G. VOIX, et T. TELLIER, *Roubaix : cinquante ans de transformation urbaine et de mutation sociale*, Villeneuve-d'Ascq, Presses

d'une activité dans la structure sociale locale et montrent l'existence des modes d'organisation et de représentation des intérêts liés à cette activité. Ils expliquent ensuite comment cela influence les structures sociospatiales et les modes de régulation sociale et politique de la ville dans son ensemble. Dans cette perspective, le sociologue Arnaldo Bagnasco explique dans une recherche sur la société turinoise dans les années 1980 que l'omniprésence de l'entreprise d'automobiles FIAT fait du conflit industriel le mode de régulation des relations sociales dans l'ensemble de la ville de Turin. De plus, hiérarchie industrielle et représentations syndicales sont au cœur des choix d'aménagement et de développement de la ville, par rapport à un pouvoir municipal doté d'une faible autonomie vis-à-vis des intérêts liés à la production[2]. L'apport des travaux sur les villes spécialisées réside donc dans la reconnaissance d'une diversité localisée des formes prises par les solutions aux problèmes de l'ordre social et de l'action collective. Sur ce point, ces auteurs peuvent être mis en relation avec les études du pouvoir municipal en France, qui se sont concentrées sur les réseaux de soutien du pouvoir mayoral et les formes d'alliances électorales réalisées avec les différents groupes ou milieux sociaux présents dans les villes[3].

Deuxièmement, les auteurs se situant dans le champ de l'économie politique urbaine américaine, ont proposé des théories intermédiaires pour expliquer l'action publique locale à partir des relations entre gouvernements locaux et intérêts privés et afin de comprendre l'influence exercée par ces derniers sur les processus décisionnels[4]. Leur apport est dans la mise à jour des configurations d'acteurs publics et privés qui contrôlent suffisamment de ressources pour pouvoir être intégrés de manière stable et continue à la prise de décision et à l'élaboration des politiques urbaines. C'est pourquoi ces chercheurs travaillent sur les processus de construction de coalitions stables, les conflits, les mécanismes de négociation et la construction d'agendas politiques partagés.

Universitaires du Septentrion, 2006 ; FOUILLAND B., *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, Paris, L'Harmattan, 2003.

[1] BAGNASCO A. et N. NEGRI, *Classi, ceti e persone. Esercizi di analisi sociale localizzata.*, *op. cit.*

[2] BAGNASCO A., *Torino. Un profilo sociologico*, *op. cit.*

[3] LAGROYE J., *Milieux sociaux et vie politique : étude d'un cas : le député-maire de Bordeaux, 1947-1965*, Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux, 1973 ; LAGROYE J., P. LEHINGUE, et F. SAWICKI, *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Presses Universitaires de France - PUF, 2004 ; MATTINA C., « Mutations des ressources clientélaires et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, p. 129-155.

[4] HARVEY D., *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985 ; LOGAN J.R. et H.L. MOLOTCH, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987 ; STONE C.N., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

Des travaux d'orientation néo-marxiste[1] ont analysé le gouvernement des villes américaines comme le résultat des conflits et arrangements internes à des coalitions de croissance (*urban growth coalitions*) qui construisent le marché foncier urbain[2]. Du fait de leurs capacités d'action ou des bénéfices qu'ils tirent de la possession des biens, les spéculateurs immobiliers, les promoteurs et les rentiers jouent un rôle clé dans ce processus et, par là même, dans le gouvernement de la ville. Le rôle des élus dans les coalitions se comprend à partir du fait que le soutien financier des élites économiques leur est essentiel pour accéder à leur place et y rester. Se distanciant du marxisme, d'autres ont enquêté sur l'existence de coalitions stabilisées entre forces gouvernementales et non gouvernementales (*urban regimes*) qui permettent de faire face aux défis économiques et sociaux de la ville tout en perpétuant la position privilégiée des membres de ces mêmes coalitions[3].

Parmi les acteurs contrôlant des ressources dans la ville, les armées ont été étudiées aux États-Unis en lien, à nouveau, avec l'expansion de la défense qui s'amorce pendant la Seconde Guerre mondiale et se poursuit durant la guerre froide. Cette dynamique a entraîné l'émergence d'un type de ville particulier, parfois appelé « *martial metropolis* »[4]. Dans ces villes, les gouvernements locaux et les acteurs économiques (notamment les chambres de commerce) développent et entretiennent des relations de long terme avec l'armée, et les représentants au Congrès sont experts à s'assurer le maintien des dépenses militaires fédérales. Organisées par la présence des administrations militaires, les *martial metropolis* ont finalement une base économique et une structure sociospatiale déterminée par cette spécialisation fonctionnelle. En revanche, la question des armées est largement absente des travaux classiques consacrés à des villes françaises caractérisées par une présence militaire importante[5]. Les effets de la présence des marins militaires, comme groupe professionnel et population spécifique, ont été montrés pour le cas de la ville de Toulon, dont la spécialisation fonctionnelle s'accompagne de politiques d'entretien et de fidélisation électorale des marins et du « monde combattant » entreprises par les élus locaux qui voient dans ces groupes un électorat fondamental pour le maintien du pouvoir[6].

---

[1] Pour une revue des approches marxistes voir : PICKVANCE C., « Marxist theories of urban politics », *Theories of Urban Politics*, London, SAGE Publications, 1995, p. 253-275.
[2] LOGAN J.R. et H.L. MOLOTCH, *Urban Fortunes*, *op. cit.*
[3] STONE C.N., *Regime Politics*, *op. cit.* ; STOKER G. et K. MOSSBERGER, « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning*, 1994, vol. 12, nº 2, p. 195-212 ; KILBURN H.W., « Explaining U.S. Urban Regimes : A Qualitative Comparative Analysis », *Urban Affairs Review*, 2004, vol. 39, nº 5, p. 633-651 ; DELEON R.E., « The Urban Antiregime Progressive Politics in San Francisco », *Urban Affairs Review*, 1992, vol. 27, nº 4, p. 555-579.
[4] LOTCHIN R.W., *The Martial Metropolis: U.S. Cities in War and Peace*, New York, Praeger Publishers, 1984.
[5] BORRAZ O., *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Collection Res publica », 1998.
[6] ARTIOLI F., « Comment gouverner une population invisible ? Les militaires à Toulon comme ressource dans la compétition politique et public des politiques urbaines », *Métropoles*, 2014, nº 14, http://metropoles.revues.org/4868.

Coalitions de croissance et régimes sont deux concepts forgés dans l'étude du système politique local américain[1] et l'applicabilité de ces cadres analytiques en Europe a suscité de nombreuses réserves[2]. L'étude des villes européennes rappelle que le pouvoir local et les politiques locales ne peuvent être compris qu'en tant qu'éléments d'une problématique de l'État dans sa totalité, la structuration du pouvoir local dans ses différentes dimensions étant un aspect de la structuration de l'État en général[3]. En gardant à l'esprit ces critiques, l'étude des villes comme des ordres sociaux et des instances de production politique singuliers présente deux avantages. Cette démarche montre d'abord les modes d'action collective propres à chaque ville, à savoir des représentations du monde, des modes de coordination, des pratiques politiques stabilisées dans le temps, qui contribuent à organiser les logiques et les stratégies des acteurs locaux. Ensuite, elle aide à suivre dans le temps les acteurs qui, en raison de leurs ressources, de leurs intérêts et leurs rapports de force, sont impliqués dans les politiques publiques urbaines. Par là, les variations dans les politiques publiques entre une ville et l'autre peuvent être éclairées.

1.2.2. L'action publique urbaine face aux restructurations du capitalisme et de l'État

Ce point peut être mis en parallèle avec les résultats issus des recherches qui se sont penchées sur les transformations des modes de production de l'action publique dans les villes depuis trois décennies. Les points de départ de ces travaux sont les restructurations du capitalisme et les restructurations de l'État qui ont eu lieu au cours des trente dernières années. La globalisation économique, le passage du mode de production fordiste au post-fordisme, et la restructuration des secteurs classiques des économies capitalistes matures sont autant de facteurs qui modifient les compositions sociales et les structures économiques des villes. Les effets de ces changements sont inégalement distribués dans l'espace et, au cours des dernières décennies, ils ont impliqué une transformation importante de la géographie mondiale de la production, de la consommation et de la richesse ainsi que de celle de la croissance urbaine. Comme il a été souligné, croissance et

---

[1] Par rapport aux cas européens, les pouvoirs urbains nord-américains sont à la fois très dépendants des entreprises et largement responsables sur le plan décisionnel et des ressources financières de leurs propres stratégies de développement local, ainsi que des résultats qu'elles produisent.

[2] HARDING A., « The rise of urban growth coalitions, UK-style ? », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1991, vol. 9, nº 3, p. 295-317 ; LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, nº 1, p. 57-95 ; HARDING A., « Urban Regimes in a Europe of the Cities ? », *European Urban and Regional Studies*, 1997, vol. 4, nº 4, p. 291-314 ; GIERSIG N., *Multilevel urban governance and the « European City »: discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*, *op. cit.*

[3] SELLERS J.M., « Re-Placing the Nation », *Urban Affairs Review*, 2005, vol. 40, nº 4, p. 419-445 ; HAUSSERMANN H. et A. HAILA, « The European City: A Conceptual Framework and Normative Project », *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to social cohesion*, Oxford, Blackwell Publishers, 2004.

déclin des villes sont deux facettes complémentaires d'un monde urbanisé, et elles sont géographiquement situées[1].

Dans les villes européennes, de grandes firmes publiques ou privées qui fournissaient des emplois stables au niveau local se sont restructurées, et la mobilité accrue du capital et du travail a augmenté la compétition entre les villes pour attirer les facteurs de production[2]. La morphologie sociale[3] de chaque ville a également évolué, en raison de la transformation des stratifications sociales issues de la restructuration économique, du vieillissement de la population, des phénomènes migratoires et de l'apparition de groupes spécifiques porteurs de demandes et intérêts nouveaux (*commuters*, usagers des services urbains, businessmen, groupes opposés aux projets d'aménagement, gentrificateurs, etc.). Enfin, les trois dernières décennies ont été caractérisées par une délégation progressive, de la part de l'État, de la production des politiques urbaines aux autorités locales elles-mêmes et d'une mise en avant des villes comme l'échelle d'autorité politique capable de faire face aux transformations économiques et sociales.

Les modes de production de l'action publique urbaine ont été touchés par cet ensemble de changements. En premier lieu, il est question de modes de coordination et d'interdépendance entre acteurs dans l'action publique. A la suite d'une période d'abondance de ressources et de concentration entre les mains de quelques acteurs clés (parmi lesquels l'État est une constante), les restructurations du capitalisme et de l'État (telles que les privatisations des industries publiques et des services publics) impliquent une augmentation de la dispersion de ressources (tant matérielles que symboliques) nécessaires à l'action publique. Ceci entraîne une interdépendance accrue entre acteurs divers. On parle d'interdépendance lorsque la capacité à prendre des décisions publiques, les ressources matérielles nécessaires pour la mise en œuvre des politiques, et, dans une certaine mesure, la légitimité à les porter, ne sont pas concentrées dans les mains des acteurs publics, mais dispersés entre une pluralité d'acteurs[4]. Ainsi, la capacité à définir et à faire face aux problèmes urbains dépend aujourd'hui de la mobilisation d'acteurs plus nombreux et aux statuts différenciés[5]. L'émergence de processus souples de coordination entre

---

[1] BEAUREGARD R.A., *Voices of Decline: The Postwar Fate of US Cities*, 2e éd., New Haven, Routledge, 2002 ; MARTINEZ-FERNANDEZ C., I. AUDIRAC, S. FOL, et E. CUNNINGHAM-SABOT, « Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, no 2, p. 213-225.

[2] SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis : Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no 3, p. 548-564.

[3] MARTINOTTI G., *Metropoli : La nuova morfologia sociale della citta*, Bologna, Il Mulino, 1993.

[4] YÁÑEZ C.J.N., A. MAGNIER, et M.A. RAMÍREZ, « Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies : Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no 3, p. 531-547.

[5] DENTE B., *Metropoli per Progetti : Attori E Processi Di Trasformazione Urbana a Firenze, Torino, Milano*, Il Mulino, 1990 ; JOHN P. et A. COLE, « Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared », *Local Government Studies*, 1999, vol. 25, no 4, p. 98 ; DI GAETANO A. et E. STROM, « Comparative Urban Governance: An

groupes sociaux et institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement a été une solution possible au problème de l'action collective dans ce contexte renouvelé. Qualifié d'émergence de la gouvernance urbaine[1], ce changement implique de s'intéresser aux processus concrets à travers lesquels des acteurs dotés de ressources coordonnent leur action[2].

Deuxièmement, dans le cadre des restructurations économiques et de l'État, la question urbaine peut être lue sous l'angle du contenu des politiques publiques. Dans les politiques urbaines, les « démarches de projet »[3] et de planification stratégiques se sont multipliées. Il s'agit de politiques publiques à travers lesquelles on cherche à construire un projet partagé pour le développement urbain à venir. Les travaux de Gilles Pinson montrent que la priorité de ces politiques est l'élaboration de stratégies de positionnement de la ville dans un contexte économique plus concurrentiel, à travers la mobilisation des forces vives locales[4]. Elles se différencient donc des activités historiques des gouvernements urbains liées à la maîtrise du sol et à la fourniture de services (l'assainissement, les transports…). De plus, en se substituant à la planification étatique en déclin (voir § 1.3), les démarches de projet urbain contribuent à modifier les modes de gouvernement urbain[5].

A ce sujet, de nombreux travaux empiriques, renforcés par le développement de recherches comparatives, permettent de souligner une série de changements dans les modes de coordination entre acteurs[6]. Les exécutifs locaux jouent un nouveau rôle de mise en cohérence de l'action d'acteurs et intérêts différents[7]. Ils sont aussi entrepreneurs de l'action publique. La nécessité de

---

Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, 2003, vol. 38, nº 3, p. 356-395 ; PIERRE J., « Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities », *Urban Affairs Review*, 2005, vol. 40, nº 4, p. 446-462 ; KAZEPOV Y., *Cities of Europe : Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Wiley-Blackwell, 2005 ; DORMOIS R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, 2008, nº 4, p. http://metropoles.revues.org/3122 ; BREDA-VAZQUEZ I., P. CONCEIÇÃO, et R. FERNANDES, « Partnership Diversity and Governance Culture : Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal », *Urban Studies*, 2009, vol. 46, nº 10, p. 2213-2238 ; D'ALBERGO E., « Le gouvernement métropolitain à la poubelle : acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome », *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2004.

[1] LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *op. cit.*

[2] PIERRE J., « Comparative Urban Governance », *op. cit.*, p. 453.

[3] PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[4] *Ibid.*

[5] PERULLI P., *Piani strategici: governare le città europee*, Milano, Franco Angeli, 2004 ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[6] PIERRE J., « Comparative Urban Governance », *op. cit.* ; JOHN P. et A. COLE, « Political leadership in the new urban governance », *op. cit.* ; DORMOIS R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *op. cit.*

[7] VANDELLI L., *Sindaci e miti: Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale (Contemporanea)*, Bologna, Il mulino, 1997 ; BORRAZ O. et P. JOHN, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, nº 1, p. 107-120 ; PRAT P., « Le maire en action : gouvernement

faire face aux changements sociaux et économiques dans le cadre des réformes des services publics, de la réduction des ressources publiques disponibles, et des nouvelles compétences transférées sont autant d'éléments qui valorisent la capacité des maires à assembler et mobiliser ressources et acteurs, à donner du sens à la complexité par la production et la légitimation de représentations du présent et du futur de la ville. Des arènes décisionnelles qui transcendent les limites institutionnelles classiques et qui se fondent sur des formes de coopération souples et à géométrie variable ont émergé. Par exemple, dans les instances de planification stratégique, qui définissent le futur de la ville à une échéance de 10 ou 15 ans, on a souvent observé l'émergence de nouvelles relations entre ces acteurs qui contrôlent des ressources dans la ville. Sur le long terme, l'institutionnalisation de ces relations peut réorganiser les formes localisées de l'action collective. La consolidation d'un cadrage commun des priorités et des problèmes urbains à résoudre est une dernière dynamique de changement[1]. Ceci implique une activité permanente d'interprétation des spécificités locales, d'observation de l'environnement, et de construction de significations communes qui permettent la construction d'un consensus, même mou, entre les acteurs. Cette construction politique et sociale des spécificités locales, qui fonctionnent comme élément de cohésion interne et de représentation externe[2], devient alors une composante majeure de l'action publique locale[3].

Par ailleurs, les enjeux des politiques d'aménagement et urbanisme sont en partie redéfinis par ces changements. Les transformations matérielles de l'espace ont une nouvelle portée, liée à des tentatives d'affirmation de nouvelles activités économiques ou culturelles, de positionnement international, de construction de nouvelles représentations de la ville. Souvent, les démarches de planification stratégique ont été associées à des projets d'aménagement inscrivant dans l'espace les nouvelles vocations urbaines souhaitées. Prenons l'exemple des *waterfronts*. Les espaces portuaires ont été parmi les espaces fonctionnels - tels les ports, les manufactures, les usines, les sites ferroviaires - les plus concernés par la restructuration de la production industrielle et des transports[4]. En 1989, David Harvey analysait la rénovation urbaine du *waterfront* du port de Baltimore afin d'étudier les liens entre transition économique postfordiste et changement des

---

urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du Travail*, avril 2008, vol. 50, nº 2, p. 200-218.

[1] DI GAETANO A. et E. STROM, « Comparative Urban Governance », *op. cit.*

[2] PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[3] DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*

[4] HARVEY D., *The Urbanization of Capital*, *op. cit.* ; BEAUREGARD R.A., *Voices of Decline*, *op. cit.* ; ZUKIN S., *Landscapes of Power: From Detroit to Disney World*, Berkeley, University of California Press, 1991 ; MARCUSE P. et R. VAN KEMPEN, *Globalizing cities*, *op. cit.*

styles architecturaux dominants, notamment le dépassement du modernisme international[1]. Le projet de rénovation de ce *waterfront* est interprété comme étant symptomatique de la réorientation des objectifs et des représentations des élites locales en réaction au déclin du port industriel. Il prévoit la construction d'une marina sur laquelle s'alignent des hôtels, des restaurants, des commerces, un aquarium et un palais de congrès. Le parti pris architectural s'éloigne fortement du style moderniste qui avait caractérisé les politiques de rénovation précédentes, puisqu'il se base sur l'exhibition, le pastiche et le glamour et vise à donner un sentiment de participation et de jouissance.

Trente ans plus tard, un « syndrome Baltimore » semble avoir atteint tous les *waterfronts* des villes touchées par la désindustrialisation et la réorganisation mondiale du commerce maritime (Gênes, Cardiff, Bilbao…). Une trajectoire en deux temps caractérise alors l'utilisation des *waterfronts* des villes d'ancienne industrialisation : à l'utilisation liée aux activités portuaires et industrielles font suite une phase de déplacement de ces activités en dehors du centre-ville (ou leur fermeture) et la mise en œuvre de politiques lourdes de transformation de l'espace bâti ; ces dernières visent la valorisation foncière, le développement d'activités économiques touristiques et culturelles, et le développement de logements et de bureaux de standing[2]. Ici, le processus de diffusion de solutions urbaines « à la carte » a été alimenté par la circulation des consultants et des architectes, la diffusion de bonnes pratiques au travers les réseaux de villes et les organisations internationales. À ce titre, les politiques de reconversion des *waterfronts* dépassent largement les villes portuaires, touchants fleuves, lacs, canaux ou basins artificiels[3].

L'accumulation de connaissances permet de synthétiser les tendances observées, mais il est important de garder à l'esprit que les transformations interdépendantes expliquées ci-dessus constituent des processus possibles et non des résultats nécessaires. L'inégale distribution des ressources entre acteurs et la représentation que les acteurs se font de telle distribution sont essentielles pour comprendre les modes de production de l'action collective propres à chaque ville. Parler de formes plus négociées de décision au sein d'instances de coordination souples ne doit pas conduire à imaginer une égalité des membres, ni la disparition des rapports de force et des relations de pouvoir. De plus, l'existence d'une capacité d'action collective urbaine permettant de définir les problèmes locaux et d'y répondre n'est ni nécessaire ni automatique. Elle se fait selon des rythmes très variables et elle traversée par des conflits. Elle est le fruit de la variété des normes en vigueur dans une société locale et des relations entre groupes sociaux telles

---

[1] HARVEY D., *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford, Cambridge, Oxford University Press, 1989.
[2] MARCUSE P. et R. VAN KEMPEN, *Globalizing cities*, *op. cit.*
[3] HOYLE B., « Global and local change on the port-city waterfront », *Geographical Review*, 2000, vol. 90, nº 3, p. 397.

qu'elles se sont structurées au fil du temps : celles-ci peuvent être plus ou moins favorables à l'émergence de projets de développement urbain élaborés localement[1]. Il en est de même du rôle mobilisateur joué par les élus locaux dans ces processus : les coalitions locales peuvent demeurer un objectif marginal par rapport à des enjeux de contrôle électoral, mais aussi échouer en l'absence de mécanismes de régulations des conflits ou d'incitations à mener des jeux coopératifs. Par conséquent les réactions locales aux changements sociaux et économiques sont tout aussi variées que les manières dont ceux-ci affectent les villes. C'est pourquoi les études de cas existantes permettent de tracer diverses trajectoires de changement.

Pour faire écho à nos propos précédents, prenons le cas des villes spécialisées. Il est possible de trouver dans ces villes une nouvelle implication dans des projets stratégiques de développement urbain de ces acteurs qui contrôlent historiquement des ressources importantes, mais il est également possible d'assister à des restructurations massives de la structure économique de ces villes sans que cela soit suivi par aucune initiative de développement local. À Turin, il y a presque deux décennies, dans les politiques urbaines visant la différenciation économique de la spécialisation dans l'automobile, l'entreprise FIAT est ciblée par la municipalité comme un acteur clé dans la nouvelle stratégie de développement urbain, amorcée après la réforme institutionnelle qui introduit en Italie l'élection directe des maires[2]. Ainsi, en parlant du rôle que l'entreprise doit jouer dans le processus, le maire Sergio Chiamparino (élu entre 2001 et 2011) affirmait en début de mandature que l'objectif était celui « d'aller avec Fiat au-delà de Fiat»[3]. En effet, la société Fiat et l'ensemble les acteurs liés au secteur mécanique avaient été parmi les partenaires fondamentaux de la municipalité dans l'élaboration et l'adoption d'un plan stratégique (*Piano Strategico*), à savoir un document d'orientation sur le développement l'aire métropolitaine. Né dans l'objectif officiel de promouvoir le développement touristique, le Plan va fonctionner comme un instrument d'action publique permettant de réunir les acteurs locaux autour d'un agenda partagé de développement local. Ceci va devenir sa raison d'être fondamentale et orienter le deuxième plan, finalisé quelques années plus tard[4].

Caractérisée par une spécialisation fonctionnelle différente, la ville de Marseille connaît néanmoins des processus similaires. Ici, ce sont les membres de la communauté portuaire qui, à

---

[1] BEAL V., R. DORMOIS, et G. PINSON, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 2010, nº 8, p. http://metropoles.revues.org/4380.
[2] VANDELLI L., *Sindaci e miti*, *op. cit.*
[3] CHIAMPARINO S., *Municipio, dialogo su Torino e il governo locale con Giuseppe Berta e Bruno Manghi*, Venezia, Marsilio, 2002.
[4] PINSON G., « Political Government and Governance : Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2002, vol. 26, nº 3, p. 477-493 ; BAGNASCO A., *La Città dopo Ford: il caso di Torino*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990.

travers leur présence dans la Chambre de commerce, ont porté avec les élus locaux le projet d'aménagement urbain « Euroméditerranée », fondé sur la production d'une offre culturelle symbolisant l'identité de la ville tout autant que sur le réaménagement des espaces longeant la mer[1]. La transformation des relations entre édiles municipaux et autorités de grands ports autonomes est similaire dans plusieurs villes françaises : à partir des années 1980, on observe le passage d'un processus de développement portuaire défini par l'État, mis en œuvre par les autorités de tutelle et n'impliquant pas la ville, à la formation d'une « communauté portuaire » formée par les autorités locales, le port et des acteurs privés, impliquée dans des stratégies de développement urbain[2].

En revanche, il y a également des cas où aucun changement des modes de production de l'action publique ne suit des transformations économiques. Si l'on prend le cas de Piombino, une ville d'Italie centrale historiquement structurée par la présence d'un site de sidérurgie d'État (Finsider), on observe une dynamique très différente de celle connue par Turin et Marseille. Les restructurations et les privatisations de la sidérurgie, qui demeure la première source d'emplois industriels dans la zone, ont été accompagnées par des plans de reconversion et différenciation économiques promus et financés à la fois par la Commission européenne (Objectif 2 et Resider) et par l'État italien. L'habileté des élites politiques locales à plaider la cause de cette région auprès des échelles supérieures a entraîné des transferts de ressources massifs et continus pendant presque vingt ans. Pour autant, si l'on considère les liens entre acteurs de la sidérurgie (maintenant privés) et élus locaux, les modes de production de l'action collective n'ont pas évolué en direction de relations coopératives locales, mais ils se sont plutôt structurés sur un partage des tâches : aux collectivités locales revient la charge de renforcer l'attractivité touristique et culturelle de cette zone dotée de qualités environnementales et d'un patrimoine archéologique importants, alors que la création d'emplois (industriels) demeure un apanage des acteurs de la sidérurgie. Les tentatives de diversification économique par la création d'un réseau de petites et moyennes entreprises se concluent par un échec, malgré les nombreuses initiatives et ressources qui leur ont été consacrées[3]. Les relations non coopératives à l'origine de la faiblesse de politiques locales de reconversion et développement urbain sont également mises en lumière dans le cas de la ville minière de Saint-Étienne, où sont expliquées, dans une perspective néo-institutionnaliste, comme

---

[1] DORMOIS R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines postkeynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *op. cit.*
[2] FOUILLAND B., *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, *op. cit.* ; BAUDOUIN T., M. COLLIN, et C. PRELORENZO, *Urbanité des cités portuaires*, Paris, Editions L'Harmattan, 1997.
[3] TONARELLI A., « Industrial Decline and Local Development Policies in the Steel Area of Piombino », *Changing governance of local economies : responses of European local production systems*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

étant les résultats des relations nouées entre acteurs économiques et sociaux pendant la période fordiste[1].

1.2.3. Ce que l'étude des villes comme ordres sociaux et politiques particuliers ne permet pas d'analyser

La deuxième possibilité de réponse consiste à expliquer les dynamiques urbaines à partir d'une analyse sur la façon dont la présence militaire contribue à organiser les structures sociospatiales, les modes de gouvernement et les modes de représentation des intérêts dans la ville. La présence militaire produit des villes particulières. L'étude de l'action collective urbaine à l'aide de concepts de moyenne portée permet ici de montrer les ordres politiques et sociaux propres à chaque ville, et d'en analyser les trajectoires de changement. Dans ce type d'analyse, les armées sont un acteur urbain doté de ressources qui peut être intégré de manière stable et continue à la prise de décision et à l'élaboration des politiques urbaines (y compris dans le cas où son rôle se réduit à celui d'un acteur veto).

Les dynamiques des villes militaires sont donc expliquées en mettant en relation un changement dans les ressources, les intérêts, les objectifs de différents acteurs collectifs urbains avec les modalités et les contenus de l'action publique. Deux cas contrastés semblent émerger des exemples développés ci-dessus : une trajectoire de changement liée à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets de développement urbain, fondée sur de nouvelles relations entre acteurs dotés de ressources ; et une trajectoire dans laquelle les transformations des acteurs et de leurs ressources ne modifient pas les modalités institutionnalisées de production de l'action publique urbaine.

Pour autant, une réponse centrée sur les villes pose également des difficultés. Elles relèvent du fait qu'une perspective uniquement urbaine ne fournit pas de réponses qui mettent en lien le changement du secteur avec celui des modes de production de l'action publique locale. D'abord, ce type d'approche ne clarifie pas comment les ressources des armées, leurs intérêts, leurs objectifs varient d'une ville à l'autre : ceci ne se comprend qu'à partir d'un travail sur les transformations du secteur de la défense dans son ensemble, en tant que secteur régalien.

Par ailleurs, une analyse focalisée sur les villes ne permet pas d'imaginer si et comment il y a un lien entre les modalités prises par la restructuration sectorielle et celles prises par l'action publique urbaine. Il n'est pas possible de savoir si certains objectifs et instruments de la

[1] BEAL V., R. DORMOIS, et G. PINSON, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *op. cit.*

réorganisation des armées dans les villes accompagnent systématiquement certains types de politiques urbaines. Pour citer un exemple simple : il n'est pas possible de savoir si des politiques de mise sur le marché du foncier militaire qui n'est plus utile aux armées sont suivies par des politiques urbaines qui visent à le racheter et le transformer. Cette remarque s'applique également à la question du changement des échelles de l'autorité politique. Une stratégie centrée uniquement sur les villes se prête mal à isoler ce qui relève du retrait sectoriel de ce qui relève d'un renforcement des compétences et des ressources des villes.

1.3. Expliquer les dynamiques urbaines par le changement des relations entre échelles de l'autorité politique

1.3.1. Le changement des relations central/local et du management territorial

Alors que les deux premières réponses pour analyser les changements des espaces et sociétés urbains historiquement organisés par la politique de défense incluaient une analyse des armées, la troisième et dernière réponse possible consiste à étudier les changements des modes d'intervention des États dans les villes, le renforcement des gouvernements urbains et l'évolution des relations central/local. Elle s'intéresse donc aux relations entre échelles de l'autorité politique. L'intérêt de le prendre en compte pour notre recherche réside dans le fait que cela permet de conceptualiser les changements urbains à partir des interactions entre contraintes posées par l'intervention étatique, possibilités qui s'ouvrent aux autorités locales et rapports entre échelles qui redéfinissent dans le temps ces mêmes contraintes et possibilités.

Nous faisons ici référence aux recherches sur les « *territorial politics* » définies comme « l'ensemble et l'arène des activités politiques concernées par les relations entre une institution politique centrale située dans la ville capitale et l'ensemble des organisations politiques et gouvernementales périphériques, à l'intérieur des frontières acceptées de l'État »[1]. Ces travaux s'appuient sur des cadres analytiques qui varient fortement en fonction des traditions scientifiques nationales et des époques, mais ils explorent trois principaux objets communs : la dynamique (expansion ou affaiblissement), les objectifs, les instruments et les acteurs de l'intervention de l'État sur l'ensemble du territoire délimité par ses frontières (ce qui a été appelé le « *territorial management* »[2] et traduit par « *gestion territoriale* »[1]) ; le degré d'autonomie, les compétences et les

[1] RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *West European Politics*, 1987, vol. 10, nº 4, p. 1-20 Notre traduction.
[2] KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 2008, vol. 31, nº 1-2, p. 60-81.

ressources des gouvernements infranationaux (ou des États dans les pays fédéraux) ; les relations central/local, tant sur le plan des relations encadrées par les institutions formelles que des liens politiques et des modes et des organisations qui permettent la représentation au centre des intérêts locaux. Ces travaux parlent de « territoire » en référence à l'action de l'État sur celui-ci, et de « territoires » en référence aux activités des systèmes politiques et des intérêts organisés infranationaux vis-à-vis de l'État.

L'étude de ces questions permet de schématiser trois principales étapes entre l'après-guerre et aujourd'hui. Les décennies entre l'après-guerre et les années 1970 se caractérisent à la fois par une expansion de l'intervention étatique dans la société liée au développement des politiques de l'État providence et par le rôle moteur joué par l'État, sur le plan des ressources et d'orientation, dans les politiques de développement régional et dans les politiques économiques et urbanistiques des villes. L'intégration des sociétés nationales par l'État se réalise d'abord à travers le maillage des villes par les équipements et les services du *welfare*[2]. Pour cette raison, l'allocation des fonctions devient un enjeu politique et de politiques publiques : en paraphrasant Harold Laswell, Rhodes et Wright affirment que pendant cette période « *territorial politics is about who gets what public services, when, where, how and why* »[3]. A cette vision très centrée sur les aspects redistributifs (les équipements et services publics), il convient d'ajouter les politiques aux idéologies modernisatrices qui, dans la cadre de stratégies macro-économiques nationales de type keynésien, visent l'intégration économique des régions les moins développées.

De plus, pendant une période caractérisée par une présence forte de la propriété publique dans les secteurs industriels, les choix de localisation des établissements productifs publics participent largement des politiques de développement régional. En France, par exemple, l'action publique incarnait à la fois un projet de développement économique national et des mécanismes de péréquation et de redistribution des revenus entre régions. Peu inclines au régionalisme culturel, les élites centrales françaises ont mené des politiques de développement économique régional à l'appui d'organismes publics, tels que la Datar, et d'instruments d'intervention directe[4]. En Italie, la question territoriale était une question méridionale : les programmes de

---

[1] EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*
[2] RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *op. cit.* ; BEHAR D. et P. ESTEBE, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1999, n° 82, p. 80-91 ; KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *op. cit.*
[3] RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *op. cit.*, p. 10.
[4] MÉNY Y., « France: The construction and reconstruction of the centre, 1945-86 », *West European Politics*, 1987, vol. 10, n° 4, p. 52-69.

développement régional allaient de la construction d'infrastructures à l'implantation d'établissements industriels ; la *Cassa per il Mezzogiorno* était l'administration responsable[1].

Dans un modèle de ce type, l'État central est l'échelle et l'instance responsable de la mise en cohérence entre secteurs de politiques publiques, c'est-à-dire de la régulation entre intérêts, logiques et acteurs sectoriels[2]. C'est pourquoi les processus d'expansion de l'interventionnisme de l'État providence ont été historiquement interprétés à partir de l'opposition entre fonction et territoire (*function vs territory*)[3], vues comme deux logiques alternatives d'organisation sociale à l'intérieur d'un État[4] : les processus de spécialisation fonctionnelle propres aux sociétés industrielles, l'accroissement de l'intervention étatique et sa différenciation créeraient des clientèles organisées sur base fonctionnelle (classes, groupes d'intérêts économiques…) et non territoriale[5].

Les compétences et l'autonomie des gouvernements locaux sont limitées : ainsi, suivant le schéma d'Edward Goldsmith et Michael Page[6], la politique locale dans le sud de l'Europe (qui inclut France et Italie) est faiblement orientée à la provision de services et tournée vers le maintien du consensus politique et vers l'obtention de ressources par le centre à travers des canaux politiques[7]. Les recherches sur les négociations politico-administratives entre les centres et les périphéries ont montré l'existence de modèles nationaux de formulation des compromis territoriaux et d'allocation des ressources étatiques. En Italie, les partis politiques jouent un rôle majeur dans la régulation central/local ; en France, elle est assurée par le cumul des mandats et les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales[8]. De manière générale, les relations central/local sont définies à l'aune des équilibres politiques et économiques liés à l'interventionnisme étatique ; une interprétation quelque peu irénique de ces décennies amène Peter John à affirmer que *« local systems were relatively stable because of increasing central governments*

---

[1] TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
[2] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, nº 2, p. 165-189.
[3] TARROW S.G., P.J. KATZENSTEIN, et L. GRAZIANO, *Territorial politics in industrial nations*, New York, Praeger, 1978.
[4] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*
[5] Celle-ci est notamment la thèse des théories de la modernisation de l'Etat. Pour une discussion de ces théories voir TARROW S.G., P.J. KATZENSTEIN, et L. GRAZIANO, *Territorial politics in industrial nations*, *op. cit.*, p. 7.
[6] PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations*, *op. cit.*
[7] D'après les auteurs, les élus du nord de l'Europe ont plus de ressources légales, ce qui produit une politique locale orientée à la provision de services avec des formes de gouvernement collégial. La différenciation Nord/Sud est établie à partir de trois variables : les compétences des gouvernements sub-nationaux ; leurs marges d'autonomie ; la facilité et les modalités d'accès au centre.
[8] CROZIER M. et J.-C. THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes : Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, nº 1, p. 3-32 ; TARROW S.G., *Between center and periphery*, *op. cit.*

budgets, long lives of central governments programmes, and stable patterns of voting behavior that kept local parties in power »[1].

L'expansion de l'État providence avait fonctionné à travers un contrôle exercé par le centre sur les gouvernements locaux et de régulations politiques verticales. Les changements du climat économique, de la diffusion du libéralisme économique et la résurgence de mouvements politiques régionalistes[2] ont été accompagnés de la délégation progressive de la production des politiques locales aux autorités locales elles-mêmes. Entre les années 1970 et les années 1980, dans la plupart des États européens non fédéraux (Italie, France, Royaume-Uni, Espagne) les gouvernements régionaux ont été institués ou renforcés. Les processus de décentralisation se sont poursuivis pendant la décennie suivante par l'élargissement du domaine des compétences et de l'autonomie décisionnelle et financière des unités infranationales[3]. Dans certains pays, la redistribution des responsabilités a été couplée avec des réformes des systèmes électoraux qui ont introduit des formes d'élection directe du maire (Italie, Allemagne, Norvège). En renforçant les ressources des chefs des exécutifs locaux, l'avancée de la décentralisation a souvent été portée par ceux-ci, sans être uniquement une stratégie nationale transférant aux échelons infranationaux le fardeau de la gestion de la diminution des ressources publiques[4].

Dans le cadre d'une reconfiguration des responsabilités administratives et politiques, ainsi que des relations central/local, les modes de production de l'action publique ont évolué. Dans les politiques nationales, les objectifs redistributifs et de rééquilibrage spatial des politiques de développement régional sont marginalisés par l'émergence des politiques publiques, définies de *postkeynésiennes*[5], qui mettent l'accent sur la croissance endogène des villes et des régions et visent à valoriser leurs qualités propres dans la compétition nationale et internationale. La mise en avant des avantages compétitifs des espaces infranationaux s'accompagne d'initiatives nationales basées sur le soutien sélectif d'espaces métropolitains ou infrarégionaux qui sont lus comme des moteurs de la croissance et de l'innovation. Par ailleurs, des instruments contractuels qui régissent les relations entre acteurs situés à échelles différentes se généralisent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques[6]. Promus par leurs supporters comme une démarche « *bottom-up* », plus souple et consensuelle, qui viendrait se substituer aux interventions directes de l'État dans

---

[1] JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, *op. cit.*
[2] KEATING M., « The invention of regions », *op. cit.*
[3] GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe*, *op. cit.*
[4] LE LIDEC P., « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, nº 1, p. 111-130.
[5] JESSOP B., « Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, 1993, vol. 40, p. 7-40 ; BRENNER N., *New State Spaces*, *op. cit.*
[6] BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*

l'action publique locale, le développement des dispositifs contractuels[1] est une réponse à la dispersion des ressources due à l'autonomisation des structures publiques à la fois sectorielle (agences, universités,…) et central/local (décentralisation). Pour les gouvernements locaux, il devient également une modalité institutionnalisée pour obtenir des ressources du centre : cela est par exemple le cas des élus des villes et régions méridionales en Italie, où les dispositifs contractuels se généralisent après l'arrêt des politiques nationales et interventionnistes de développement du *Mezzogiorno*[2].

Vu par les villes, ce tournant se fonde donc sur un principe qui fait de la mobilisation locale, de la responsabilisation des individus et des groupes, le fait d'« *avoir un projet* » les conditions pour accéder aux ressources publiques[3]. C'est pourquoi, si pendant les années 1970 l'étude des *territorial politics* consistait en l'analyse des politiques verticales définies et articulées entre elles par l'État dans un horizon national, les années 1990 et les débuts des années 2000 sont l'âge d'or des études sur l'action collective urbaine illustrées dans le paragraphe précédent, ainsi que des recherches sur la construction sociale de systèmes productifs locaux[4]. Dans un modèle de ce type, la mise en cohérence entre acteurs et intérêts sectoriels ne revient plus aux gouvernements nationaux. Le terme très diffus de « territorialisation »[5] des politiques publiques renvoie à la montée en puissance du local comme échelle pertinente de mise en cohérence de secteurs, ainsi qu'à l'émergence d'une capacité politique orientée à l'élaboration de solution des problèmes locaux, qui dépasse l'attribution formelle de compétences[6]. Par ailleurs, le double mouvement de changement des politiques nationales (contrats, appel d'offres…) et de renforcement des responsabilités des exécutifs locaux produit de nouvelles formes de différenciation et standardisation de l'action publique locale[7].

Pendant les dernières années, plusieurs travaux ont avancé l'hypothèse d'un processus de recentralisation et/ou renouveau de l'intervention étatique. Ces deux aspects se trouvent

---

[1] BOBBIO L., « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e mercato*, 2000, nº 1, p. 111-142.

[2] *Ibid.* ; MAGNATTI P., F. RAMELLA, C. TRIGILIA, et G. VIESTI, *Patti territoriali: lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2005 ; RAMELLA F., « Negotiating local development: the Italian experience of 'Territorial Pacts' », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 2010, vol. 28, nº 3, p. 512-527 ; PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *op. cit.*

[3] DENTE B., *Metropoli per Progetti: Attori E Processi Di Trasformazione Urbana a Firenze, Torino, Milano*, *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[4] PICHIERRI A., « Concertazione e sviluppo locale », *Stato e mercato*, 2001, nº 2/2001 ; DONOLO C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003 ; CROUCH C., P. LE GALÈS, C. TRIGILIA, et H. VOELZKOW, *Local Production Systems in Europe*, *op. cit.*

[5] FAURE A., « Territoire/Territorialisation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 432-438.

[6] MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *op. cit.*, p. 28.

[7] DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*

synthétisés dans la formule du « gouvernement à distance des territoires », élaborée par Renaud Epstein à partir de l'étude d'un secteur spécifique, celui de la politique de la ville en France[1]. Ici, la création d'une agence nationale (l'Anru) contribue à mettre fin à la contractualisation sur projet entre État central et acteurs locaux. Celle-ci est remplacée par un mode de gouvernement centralisé de cette politique, orienté à la poursuite d'objectifs définis au niveau de l'agence qui sont financés par une ligne de crédit dans les mains de celle-ci, et dont la mise en œuvre locale est mesurée à l'aune d'indicateurs uniformes entre toutes les villes. Ceci permettrait à l'administration centrale de retrouver une capacité de sélection et d'intervention dans les territoires qu'elle avait perdus dans des politiques organisées par des dispositifs contractuels. Au sujet du cas italien, Bruno Dente souligne la revalorisation politique de l'interventionnisme étatique et une dé-légitimation des échelons infranationaux dans une phase où dominent les politiques d'austérité et les initiatives de rationalisation de l'administration[2]. L'efficience des politiques publiques et la légitimité démocratique des gouvernements locaux sont mises en cause, alors qu'ils avaient été un des symboles du renouveau politique pendant la transition de la première à la deuxième République[3].

Les travaux sur le renouvellement de la contrainte financière exercée par les États sur les gouvernements locaux, dans le cadre des politiques nationales de réduction des dépenses publiques sous des pressions internes et internationales aboutissent à des conclusions similaires. La contrainte financière étatique entraîne une diminution de l'autonomie des gouvernements locaux à définir et mettre en œuvre des politiques publiques. Paolo Perulli et Silvia Bolgherini, pour le cas italien, montrent que la suppression de l'impôt foncier municipal mais plus généralement l'importance accordée aux mécanismes visant à assurer l'équilibre budgétaire entre État central, régions et gouvernements locaux constituent des processus de réaffirmation de la contrainte nationale sur le local[4]. Un même constat est amené par Patrick Le Lidec au sujet la suppression de la taxe professionnelle[5].

Enfin, dans une perspective centrée sur les instruments des politiques publiques du New Labour au Royaume-Uni, Patrick Le Galès et Allen Scott montrent les effets d'un mode de

---

[1] EPSTEIN R., « Les politiques territoriales postcontractuelles », *op. cit.* ; EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*

[2] DENTE B., « The end of an era ? The Monti government approach to central-local relations », *LIEPP Working Papers*, 2012, n° 6, p. 1-21.

[3] DENTE B., « Sub-national governments in the long Italian transition », *West European Politics*, 1997, vol. 20, n° 1, p. 176-193.

[4] PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *op. cit.* ; BOLGHERINI S., « Can Austerity Lead to Recentralisation ? Italian Local Government during the Economic Crisis », *South European Society and Politics*, 2014, vol. 19, n° 2, p. 193-214.

[5] LE LIDEC P., « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », P. BEZES et A. SINE (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 149-192.

gouvernance des individus et des organisations (universités, écoles, hôpitaux, gouvernements locaux) fondé sur une instrumentation de l'action publique orientée au marché et à la compétition[1]. Les normes et les standards, les indicateurs de performance, la généralisation de l'audit et autres instruments inspirés du nouveau management public promeuvent des relations compétitives plus que coopératives entre les acteurs sociaux. Caractérisés par une technicité importante, à la fois sectorielle et financière, ces instruments sont lus comme un renforcement de la contrainte exercée.

Le dernier groupe de travaux identifie donc de nouveaux objectifs et instruments de gouvernement par l'État qui seraient expliqués par les réformes sectorielles et transversales liées, d'une part, aux politiques de la contrainte financière, au sens de l'ensemble des programmes de rigueur et des coupes dans les dépenses, et d'autre part, aux réformes inspirées du nouveau management public, qui touchent à l'organisation de l'État et s'accompagnent de la diffusion de normes, standards et indicateurs technico-financiers dans l'action publique et dans l'évaluation de sa performance, de l'autre. Ces travaux sont peu homogènes dans leurs questionnements et cadres analytiques. Ils développent l'idée générale que si les dynamiques urbaines étaient expliquées dans les années 1990 par les modes de gouvernance propres à chaque ville, les politiques de l'État central, liée à la contrainte budgétaire et aux réformes de l'administration, redeviendraient depuis quelques années une variable explicative fondamentale pour l'analyse des villes.

1.3.2. Ce que l'étude des échelles de l'autorité politique ne permet pas d'analyser

La troisième réponse étudie les villes à partir des transformations des liens entre les différentes échelles de l'autorité politique. Cette réponse ne s'appuie pas sur un groupe homogène de concepts, mais plutôt sur un ensemble de travaux organisés autour des questions communes sur les objectifs et les instruments de l'intervention l'État central dans le territoire et sur les modes de représentation des intérêts locaux au centre. Ici, les changements des espaces et des activités militaires dans les villes sont réinsérés dans les processus de transformation des liens entre État et territoire national et de renforcement des villes comme échelles de l'action collective. Les trois phases développées ci-dessus renvoient à deux trajectoires opposées pour expliquer les changements urbains : soit elles sont davantage expliquées par les initiatives de

[1] LE GALES P. et A. SCOTT, « A British Bureaucratic Revolution ? Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules" », *Revue française de sociologie*, 2011, Vol. 51, nº 5, p. 117-143.

gouvernements locaux dotés de plus de ressources et de légitimité politique ; à l'opposé, elles sont expliquées par les réformes administratives et les politiques de la contrainte financière de l'État central.

Cette littérature permet de penser le changement des liens central/local mais moins les dynamiques sectorielles qui, on l'a vu, ont des effets propres structurants sur les villes. D'abord, adopter cette perspective implique de regarder les villes militaires comme des villes « comme les autres », donc de se passer d'une réflexion sur les formes localisées de l'action collective. Ensuite, cette littérature s'intéresse aux objectifs et aux instruments de l'intervention de l'État dans le territoire - qu'ils relèvent du gouvernement négocié ou du gouvernement à distance. Elle généralise au niveau de l'intervention de l'État dans son ensemble. Mais elle permet moins de comprendre comment articuler, pour expliquer les changements urbains, la transformation des liens central/local avec les réformes sectorielles.

* * *

Les travaux analysés constituent les trois alternatives analytiques qui s'offrent pour répondre à notre question empirique. Chacune est dotée de sa propre cohérence interne, et les points développés jusqu'ici seront mobilisés pour l'élaboration des hypothèses de la recherche (voir *infra*). Pour autant, il a été montré que chacune de ces différentes perspectives laisse des points irrésolus lorsqu'il s'agit d'articuler changements des armées et politiques urbaines. Une perspective sectorielle ne permet pas d'inclure les modes de régulation localisés et le renforcement des villes comme échelles de l'action collective. Une perspective centrée sur les villes ne permet pas l'inclusion théorique des dynamiques sectorielles. Un regard sur la réarticulation des échelles de l'autorité politique est, enfin, peu sensible aux secteurs.

2. Un schéma pour l'analyse des politiques publiques et de la construction du territoire

Nous proposons d'utiliser dans la thèse un outillage conceptuel issu de la sociologie historique de l'État. Dans leur théorisation des modalités de construction de l'État, les travaux de Charles Tilly, Pierre Birnbaum, Michael Mann et Stein Rokkan ont tous, suivant les approches qui leur sont propres, posé la question des liens entre renforcement d'un centre politique et

construction d'un territoire défini par les activités de celui-ci[1]. Plus précisément, nous nous appuyons sur le schéma analytique développé par Stein Rokkan et adapté par Stefano Bartolini (au sujet de l'Union européenne)[2] ; il permet de saisir comment des politiques publiques concrètes organisent des groupes et des espaces et les intègrent à un territoire, qui par là même se produit. Pour reprendre le problème analytique posé par la littérature existante, ce cadre analytique paraît faciliter l'articulation entre changement des armées, politiques urbaines et reconfiguration des liens entre échelles de l'autorité politique. Il permettrait par là de mieux expliquer les changements des villes.

2.1. Réunir sociologie historique de l'État et analyse des politiques publiques

2.1.1. Pouvoir politique et territoire dans la sociologie historique de l'État

La sociologie historique et wébérienne de l'État a exploré les liens entre pouvoir politique et territoire dans son interrogation sur l'émergence de l'État européen comme système politique particulier. Ces travaux ont montré l'articulation entre le renforcement d'un centre politique, la différenciation des activités et fonctions de ce centre et la consolidation d'un territoire sur lequel celui-ci exerce une contrainte. Le territoire, c'est-à-dire un espace qui repose sur un ensemble stabilisé de normes et de règles qui contribuent à organiser les acteurs sociaux, a donc été pensé comme le produit des activités d'un centre politique et en lien avec le renforcement de ce dernier.

Deux points analytiques peuvent être soulevés pour penser les liens entre un pouvoir politique qui exerce une contrainte et un territoire. Ils aident à concevoir la contrainte exercée par un centre politique tant du point de vue du pouvoir qui l'exerce que de celui des ordres institutionnels créés par cette contrainte. Ils expliquent comment cette même contrainte organise à la fois des groupes et des espaces.

En premier lieu, le territoire définit les frontières spatiales des activités sociales[3]. D'après Michael Mann, la territorialité est l'attribut distinctif de l'État[4] : il identifie dans la nature

---

[1] BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, *op. cit.* ; TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, *op. cit.* ; MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.* ; ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.*

[2] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

[3] MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.*

[4] L'État, le pouvoir de l'État, est pour l'auteur à distinguer du pouvoir des groupes militaires, économiques ou idéologiques. Michael Mann s'oppose aux théories marxistes, libérales et fonctionnalistes de État qui considèrent

territoriale et centralisée (*centralized-territoriality*) de l'État la source de son autonomie et la condition essentielle de son pouvoir. C'est ce qui différencie le pouvoir des élites politiques et administratives étatiques du pouvoir des groupes économiques, idéologiques et militaires. En effet, l'État ne possède pas des moyens ou des techniques d'organisation de la société différents de ceux détenus par d'autres forces sociales ; les techniques du pouvoir (telles que l'écriture ou les réseaux de communication) ne sont pas un apanage de l'État ni elles n'ont nécessairement dans l'État leur origine historique. En revanche, le pouvoir de l'État est irréductible à celui des autres groupes dans son caractère territorial. Seulement le pouvoir étatique est structurellement centralisé sur un territoire donné sur lequel il exerce une autorité. À la différence des groupes économiques ou idéologiques dans la société, les ressources des élites de l'État radient d'un centre et s'arrêtent à des frontières définies. L'autorité de l'État vient de cet attribut distinctif, sociospatial et organisationnel.

Par ailleurs, l'État moderne se caractérise parce qu'il a développé un pouvoir infrastructurel fort, à savoir une capacité importante à pénétrer la société et à mettre en œuvre, à travers une bureaucratie et des élites, des décisions politiques qui organisent la société. La capacité de taxer, récolter et garder des quantités importantes d'informations sur ses citoyens, d'imposer ses normes sur la presque totalité des activités sociales, d'influencer l'économie font de l'État moderne un système politique dont le pouvoir infrastructurel est incomparable à ceux des systèmes politiques féodaux et impériaux[1]. Le pouvoir infrastructurel est un pouvoir territorial à double titre. D'une part, les techniques mêmes du pouvoir étatique sont spatialement organisées entre un centre et les frontières. La forme organisationnelle et sociospatiale des infrastructures étatiques de pénétration et organisation de la société est territoriale. Le territoire est donc ici la forme de l'activité d'un centre politique qui exerce un pouvoir et il est ce qui rend ce pouvoir irréductible à celui d'autres groupes et acteurs. D'autre part, le pouvoir étatique définit les frontières spatiales des activités sociales. Le pouvoir infrastructurel de l'État régule, par la norme et par la force, un ensemble de relations sociales et érige des barrières contre l'extérieur. Par là, l'État définit les limites territoriales des activités sociales qui sont en dehors de lui-même. L'expansion du pouvoir infrastructurel de l'État - dont la forme sociospatiale et organisationnelle est territoriale - a comme conséquence que de plus en plus d'activités sociales sont organisées à

---

celui-ci comme étant le produit de l'institutionnalisation des luttes et des rapports de force entre groupes et, donc, comme étant fondamentalement réductible aux pouvoirs respectifs de ces groupes et dépourvu d'autonomie et caractéristiques propres. Contre ces auteurs, Mann identifie dans la *territorialité centralisée* la source de l'autonomie étatique.

[1] MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.*, p. 189.

l'intérieur et en fonction de ces limites territoriales. Donc, vu de la perspective des acteurs sociaux, le territoire est un ordre institutionnel qui organise les interactions sociales.

La territorialité d'un système politique définit les frontières spatiales des activités sociales. Il y a donc toujours deux perspectives sur le territoire : une centrée sur l'État dont il est la forme sociospatiale et une centrée sur les acteurs sociaux sur lesquels s'exerce le pouvoir de l'État. Dans cette perspective, le territoire est un ordre institutionnel qui organise le comportement des acteurs.

En deuxième lieu, le travail de Stein Rokkan explicite comment le pouvoir s'exerce sur des espaces géographiques et des populations. En référence aux processus spécifiques de formation des systèmes politiques européens, l'auteur développe un cadre interprétatif permettant de penser de manière comparée les processus de structuration des territoires et des clivages, et posant l'objectif explicite de repérer les sources des similarités et des variations entre systèmes politiques nationaux. Son modèle vise, d'une part, à permettre d'appréhender la configuration spécifique propre à chaque État en reconstruisant son développement dans la très longue durée, et d'autre part, à identifier de manière transversale le développement des clivages issus de grandes transformations sociales et économiques du continent européen[1]. Dans ce travail, le concept de frontière et son contrepoids, celui de sortie (*exit*) tiré du travail d'Albert Hirschman[2], sont la clé de compréhension des modes de structuration des États nationaux européens, ainsi qu'une des sources explicatives de leur diversité.

L'auteur analyse la structuration des systèmes politiques comme des étapes successives de destruction et reconstruction de différentes frontières territoriales et d'appartenance. Autrement dit, la structuration des systèmes politiques est fondée sur des processus d'intégration et d'exclusion de groupes et d'espaces. C'est pourquoi il est impossible de comprendre les variations entre systèmes politiques sans regarder la structure de l'espace sur lequel ils exercent un contrôle[3]. Par exemple, la Chrétienté est une frontière d'appartenance essentielle pour le système politique impérial, dans lequel les frontières territoriales ont une importance relative. Inversement, la Réforme, le développement de la presse écrite, l'émergence de littératures nationales affaiblissent l'universalisme de la Chrétienté et renforcent les frontières d'appartenance aux États modernes émergents, dont les frontières administratives et militaires se sont fortement consolidées au cours du siècle précédent. Dans cette perspective, entre les XVe et XVIe siècles, l'Europe vit donc un

---

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.*
[2] HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
[3] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.*, p. 108.

double processus de construction de frontières territoriales et d'appartenance qui permet de rendre compte de l'émergence de l'État comme type particulier de système politique.

Ce travail explique que les systèmes politiques sont toujours bidimensionnels : leur pouvoir s'exerce sur des espaces géographiques et des populations. Ils ont ainsi une dimension territoriale et une dimension d'appartenance (*membership*)[1]. Un territoire est donc toujours défini par des caractéristiques spatiales (celles-ci étant le trait irréductible de tout système politique) et des conditions d'appartenance.

Ces deux axes analytiques sont complémentaires dans la manière dont ils permettent de conceptualiser les liens entre un pouvoir politique et un territoire. Le premier regarde l'intervention d'un centre politique des points de vue du pouvoir qui l'exerce et des ordres institutionnels qu'elle crée ; le deuxième regarde cette même intervention en ce qu'elle s'impose sur des groupes et des espaces.

2.1.2. *Politiques publiques, centres politiques, territoires*

Nous avons souligné les liens entre un pouvoir politique et un territoire. Une deuxième étape consiste à amener à la sociologie de l'action publique les éléments conceptuels de la sociologie historique de l'État. Cette dernière explique la consolidation et le fonctionnement d'un système politique territorial par les mouvements de pénétration par un centre politique, ainsi que les résistances et conflits opposés à ces mouvements. De plus, la forme organisationnelle et sociospatiale du pouvoir infrastructurel (la capacité à organiser la société) est territoriale. Ceci permet de regarder les interventions d'un centre politique dans une perspective double. D'une part, il s'agit d'examiner les acteurs qui construisent, imposent, négocient l'imposition d'une contrainte. De l'autre, il est question de cerner les ordres institutionnels structurés par cette même intervention, donc les possibilités qui s'offrent aux acteurs sociaux dotés de ressources et intérêts inégaux vis-à-vis du dépassement de ces ordres ou engagés pour leur transformation.

Or, dans l'État moderne, le pouvoir infrastructurel s'exerce par les politiques publiques[2]. Comme le souligne Pierre Muller, « les politiques publiques sont constitutives de l'État moderne, c'est-à-dire de l'État des sociétés sectorisées : l'irrésistible développement des politiques publiques est expression de cette exigence de régulation des sociétés moderne »[3]. La structuration des systèmes politiques territoriaux est donc le fait de politiques publiques concrètes qui, par

---

[1] *Ibid.*, p. 104.
[2] MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.*
[3] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*, p. 169.

l'imposition de normes et l'allocation de ressources, organisent le comportement des acteurs dans l'espace. Il en découle que toutes les politiques publiques, expression du pouvoir infrastructurel, ont une dimension territoriale. La façon dont l'intervention par un pouvoir politique construit le territoire - de la pénétration et du gouvernement des sociétés par ce dernier - passe alors par l'analyse des objectifs, instruments et acteurs des politiques publiques.

Par ailleurs, les schémas analytiques de la sociologie historique de l'État sont suffisamment abstraits pour permettre d'en tenter une application à d'autres systèmes politiques territoriaux. Le centre politique engagé dans les processus d'organisation de groupes et espaces n'est pas nécessairement l'État-nation européen. Bien que ce dernier ait constitué l'objet d'investigation principal, certains travaux ont repris le schéma analytique rokkanien pour enquêter sur la redistribution du pouvoir entre les États membres et l'Union européenne. Stefano Bartolini a analysé l'intégration européenne comme l'émergence et la consolidation d'un centre politique différent, quoiqu'interdépendant, de l'État-nation[1]. L'augmentation des compétences de l'Union, l'institutionnalisation des modes de représentation des intérêts à Bruxelles, la construction d'une identité européenne renforcent ce centre politique et transforment les systèmes d'opportunités et contraintes qui organisent les comportements des acteurs individuels et collectifs en Europe. De manière similaire, en prenant pour objet les politiques publiques de l'État providence, Maurizio Ferrera a montré comment l'intégration européenne redéfinit les logiques spatiales et d'appartenance de la citoyenneté sociale, ainsi que les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs dans cette nouvelle configuration[2].

Le choix analytique de Stefano Bartolini et Maurizio Ferrera est celui de lire le renforcement des compétences et des domaines d'intervention de l'Union comme la consolidation d'un centre politique alternatif à l'État-nation. L'Europe constitue leur principal objet d'enquête, mais ils interprètent également les politiques de gouvernements régionaux, aux compétences accrues, comme des processus de construction de frontières entre groupes et espaces[3]. Pour ce faire, ils reprennent les résultats de ces travaux qui ont montré le renforcement des régions comme échelles de la régulation politique et de l'action collective[4].

Notre démarche est similaire. À l'instar des régions ou de l'Union européenne, les villes peuvent être pensées comme des centres politiques alternatifs à l'État. Les travaux sur le

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

[2] FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

[3] BARTOLINI S., « Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration », *Restructuring Territoriality : Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 19-44 ; FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social*, *op. cit.*, p. 225 - 268.

[4] KEATING M., « The invention of regions », *op. cit.*

renforcement des villes comme instances de la régulation sociale et politique illustrées dans la première section du chapitre peuvent alors être relus dans cette optique. L'expansion des compétences des gouvernements locaux, le développement de capacités des exécutifs urbains à organiser l'action collective dans la ville, la délégation à ces derniers de la responsabilité de la mise en cohérence des secteurs ont renforcé les centres politiques urbains en tant qu'instances de production politique singulières. Or, il ne s'agit pas de postuler le remplacement d'un centre politique par un autre. Il ne s'agit pas non plus d'oublier les relations hiérarchiques qui existent entre les différents systèmes politiques. L'Union européenne n'a pas remplacé l'État-nation. Les pouvoirs urbains sont constitutionnellement inférieurs aux États ; les ressources et les instruments dont les deux disposent sont différents. Mais, dans le réétalonnage de l'autorité politique en faveur des échelons supranationaux et infranationaux, aucun système politique n'est indépendant des autres. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, qui organisent des groupes et espaces, sont le fait d'une interdépendance accrue entre différents centres politiques.

Nous proposons donc ici d'analyser les activités des États et celles des gouvernements urbains à travers le même outillage conceptuel. Les villes comme « échelles de l'autorité politique » et leurs «territoires » dont il est question dans la littérature intéressée aux recompositions territoriales des politiques publiques peuvent alors être pensés à partir des centres politiques urbains et de leurs activités. Par les politiques publiques concrètes, les centres politiques urbains organisent des groupes et des espaces et, par là, produisent le territoire. Il s'agit donc de rendre compte de la façon dont se restructurent les ordres institutionnels et les modes de représentation des intérêts qui organisent le comportement des acteurs, bloquent des ressources dans l'espace. L'intérêt de cette démarche, que nous posons dans cette section sous forme d'hypothèse, sera mis à l'épreuve des données empiriques et discuté dans la conclusion générale.

Nous systématisons un cadre conceptuel permettant d'analyser la construction politique du territoire. Davantage intéressés par les modes d'émergence, renforcement et structuration politique de l'Union européenne comme système politique, les schémas analytiques de Stefano Bartolini et Maurizio Ferrera tiennent la dimension territoriale en arrière-plan. Au cœur de ces recherches se trouvent l'analyse des politiques communautaires (lue comme le renforcement d'un centre politique), les modes de représentations des intérêts et de la représentation politique, les stratégies des acteurs organisés face à ce nouveau cadre. Nous nous appuyons sur ces travaux et sur les liens entre pouvoir politique et territoire soulignés plus hauts. Nous schématisons ici comment les politiques publiques produisent des ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Elles créent des territoires et

des groupes d'appartenance distincts (intégration territoriale), donc une homogénéisation interne et une différenciation externe (différenciation territoriale). Elles sont associées à des modes de régulation qui organisent la représentation des intérêts et les échanges de ressources entre acteurs.

2.2. La construction politique du territoire : intégration territoriale et structuration politique

2.2.1. Structuration et intégration territoriales par l'imposition de normes et l'allocation de ressources

Suivant Stein Rokkan, la structuration des systèmes politiques est un processus de construction de frontières définissant des territoires et des groupes d'appartenance. Ce qui au niveau du système est un mouvement de confinement d'acteurs et de ressources à l'intérieur d'une frontière (*boundary*) implique au niveau micro une limitation des possibilités de sortie (*exit*) pour ces acteurs et ressources. Il y a donc une articulation entre niveau systémique et stratégies des acteurs.

Une frontière (*boundary*) est toute ligne de démarcation qui structure le degré de fermeture ou d'ouverture d'une relation sociale à partir de critères d'exclusion et d'inclusion. La construction des frontières par un centre politique se fait par l'imposition de normes et par l'allocation de ressources qui matérialisent les critères d'inclusion et exclusion et qui, par là, créent des territoires et des groupes d'appartenance distincts. Autrement dit, la production politique des frontières est le fait de politiques publiques concrètes qui définissent, consolident, généralisent et stabilisent les titres, les devoirs et les droits qui matérialisent ces mêmes frontières[1]. Le résultat de ces processus est l'institutionnalisation d'un ensemble de normes desquelles les acteurs et leurs ressources ont des possibilités limitées de s'échapper (limitation de l'*exit*) et qui fournissent à ces mêmes acteurs la possibilité d'interagir, entrer en compétition, coopérer, de négocier et de s'engager dans des conflits limités[2].

Nous observons la construction du territoire par un centre politique (structuration territoriale et déstructuration territoriale) à la fois dans la perspective du centre politique qui intervient et dans celle des acteurs sociaux concernés par son application et délimités par celle-ci. Un système politique territorial peut donc être analysé, à un temps « t », comme une configuration spécifique

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*, p. 52 - 53.

[2] C'est également l'interprétation donnée par Claire Dupuy au schéma analytique de Stefano Bartolini. Voir : DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques et Università degli Studi Milano Bicocca, Paris, 2010.

de frontières. Leur articulation particulière produit un ordre institutionnel spécifique qui organise les incitations et des sanctions qui limitent les possibilités de sortie (*exit*) des acteurs, l'ensemble des normes s'imposant à eux et qui bloquent des ressources dans l'espace. Ainsi, par exemple, la politique économique européenne dessine une zone caractérisée par l'uniformisation des conditions des échanges de marché en instituant un cadre unifié de droits, la mobilité des facteurs de production et une monnaie commune. Une politique militaire délimitera en revanche un territoire sur la base de la capacité d'extraction-coercition détenue par un centre politique et qui s'exerce à l'intérieur de ces limites[1]. L'identification des centres et des types d'intervention publique permet de comprendre comment les ordres institutionnels fonctionnent.

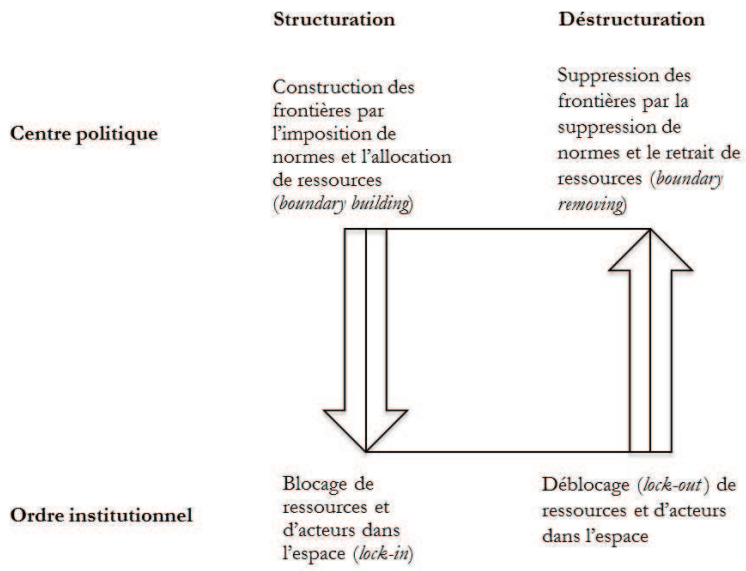
Par conséquent, toute modification des formes et des critères de confinement des acteurs et des espaces transforme la configuration de l'ordre institutionnel et des ressources bloquées et, donc, sur les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs. C'est pourquoi les processus de construction (*boundary building*) et effacement des frontières (*boundary removing*) sont au cœur de l'évolution des systèmes politiques. En utilisant l'exemple de l'Union européenne[2], les politiques et les mesures communautaires visant l'intégration des marchés internes des États membres à travers l'élimination des barrières commerciales et d'autres formes de restriction de la concurrence relèvent de la suppression des frontières (*boundary removing*)[3]. Inversement, les politiques et mesures qui organisent le fonctionnement du marché ou visent à corriger les inégalités régionales construisent de nouvelles frontières (*boundary building*) ; elles définissant des critères inédits d'inclusion et exclusion. Suppression et construction ne sont pas deux processus mutuellement exclusifs, mais articulés l'un à l'autre : en poursuivant l'exemple de l'Union européenne, l'intégration monétaire supprime effectivement une des frontières les plus structurantes de l'État-nation, mais l'introduction de l'euro et le rôle de la Banque centrale européenne créent en même temps une nouvelle frontière externe[4].

La structuration et déstructuration territoriales sont alors des processus de maniement et remaniement des formes institutionnalisées d'inclusion et exclusion. D'une part, ceci crée des ordres institutionnels spécifiques et bloque des ressources dans l'espace (*lock-in*). De l'autre, les normes sont abolies et les ressources retirées ; ceci débloque des ordres institutionnels spécifiques qui définissent les possibilités des acteurs (*lock-out*) (Fig. I-1).

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*, p. 11-13.
[2] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*
[3] Bartolini établit les deux concepts de construction et suppression des frontières comme étant une généralisation théorique de deux concepts d'*intégration positive* et *intégration négative* élaborés par Fritz W. Scharpf en relation à l'intégration européenne.
[4] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

Figure I-1 La construction du territoire par un centre politique (structuration et déstructuration) vue comme l'activité du centre politique et comme un ordre institutionnel



Dans une perspective qui compare un système politique territorial à un autre, les politiques publiques menées par un centre politique fonctionnent comme des dispositifs d'intégration territoriale[1] : elles créent une conformité de la norme s'imposant à un vaste groupe d'acteurs (et une garantie de cette conformité) et elles contribuent à différencier ce système d'un autre. L'homogénéisation interne et la différenciation externe aux frontières nationales en sont un exemple historique. Par exemple, Maurizio Ferrera a expliqué les différences entre systèmes nationaux de sécurité sociale à partir des dynamiques de construction des frontières de la solidarité collective coïncidant avec les frontières nationales[2].

Or, le problème théorique posé par la question empirique de la thèse ne rend pas suffisant de penser les territoires infranationaux en relation avec les processus d'intégration territoriale qui amènent à la différenciation territoriale entres États (et à des formes de non-intégration ou d'incorporation partielle au territoire national[3]). Si l'on considère les frontières et les ordres institutionnels localisés comme le résultat de politiques publiques concrètes, un même système politique se caractérise, en interne, par des configurations institutionnelles complexes créées par ces mêmes politiques publiques. Autrement-dit, chaque système politique produit une conformité de la norme délimitée par les frontières de son intervention, ce qui le différencie d'un autre ; mais il produit en même temps une différenciation interne, expliquée par les ordres institutionnels

[1] DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités*, *op. cit.*, p. 21.
[2] FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social*, *op. cit.*
[3] ROKKAN S. et D.W. URWIN, *Economy, territory, identity : politics of West European peripheries*, SAGE Publications, 1983.

différenciés créés par les diverses politiques publiques. Cette perspective rappelle et élargit l'interprétation donnée par Stein Rokkan sur le fonctionnement des périphéries définies *« a set of populated sites which offer a variety of opportunity to, and impose a number of contraints upon, their inhabitants »*.[1] Notre argument consiste à dire qu'il est possible de penser les différenciations localisées comme des configurations spécifiques d'ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs, bloquent des ressources en relation à des frontières. Leur variation offre des opportunités différentes aux acteurs.

En lien avec ce point, nous avons jusqu'ici regardé les liens entre un territoire et un seul centre politique, et expliqué comment les interventions de celui-ci contribuent à délimiter les activités sociales et à les organiser. Mais une des dynamiques de changement mises en lumière par la sociologie de l'action publique est celle de la multiplication des acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques : il y a une interdépendance accrue entre acteurs politiques et non dans l'action publique[2]. Ainsi, sur un territoire défini par un centre politique peut s'exercer l'intervention d'autres centres. À titre d'exemple, le territoire régional est lié au centre politique de la Région, mais également soumis aux interventions étatiques, des communes, de l'Union européenne. Par conséquent, les ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace sont à lire comme le produit des politiques publiques provenant de centres politiques multiples. Un raisonnement similaire peut être développé pour les liens entre le politique et les acteurs sociaux et intérêts organisés. Le ou les centre(s) politique(s) produisent toujours une partie, mais non l'intégralité, des ordres institutionnels ; le territoire est un espace « plein » d'acteurs et ressources au-delà du politique[3]. Les acteurs politiques et sociaux participent des processus volontaires et involontaires de construction des règles. En retour, l'action publique contribue à délimiter les activités sociales et à les territorialiser.

2.2.2. *Structuration politique : hiérarchisation, représentation des intérêts et légitimation*

Tant Stein Rokkan que Stefano Bartolini et Maurizio Ferrera ont schématisé les relations entre dynamiques de structuration des frontières et structuration politique des possibilités qui s'offrent aux acteurs qui y sont renfermés, en mobilisant les concepts d'*exit*, *voice* et *loyalty* d'Albert

---

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.*, p. 115.
[2] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op. cit.*
[3] SMITH A., « Territoire », *op. cit.*, p. 470.

Hirschman. D'après Bartolini, trois processus interdépendants de structuration d'un système politique sont l'équivalent au niveau systémique des stratégies d'Hirschman : la formation d'un centre et la hiérarchisation interne (limitation de l'*exit*), la structuration politique (*voice*), la construction d'un système (*loyalty*).

La réduction des possibilités de sortie des acteurs (*exit*) va de pair avec la construction d'un centre et d'une hiérarchie au niveau du système (*centre formation*)[1]. L'application de cette perspective à l'émergence de l'État permet d'argumenter comment la guerre et l'organisation des moyens pour la guerre ont contribué à la formation de centres politiques et à la hiérarchisation interne des États modernes par la construction de frontières militaires, administratives, puis culturelles et linguistiques. Ils ont ainsi organisé de plus en plus les acteurs et limité leurs possibilités de sortie (Chapitre II). Ces processus sont le résultat des activités d'un centre politique engagé dans une dynamique de consolidation ou expansion de son pouvoir sur des espaces et des populations. En retour, ils ont contribué à renforcer le centre et la hiérarchisation interne du système politique. De plus, capacités de contrôle et ressources politiques accrues ont généralement impliqué une diversification des domaines d'intervention par le centre étatique, et, par là, une diversification des mécanismes de hiérarchisation et structuration territoriale.

La limitation des possibilités de sortie des acteurs s'accompagne d'une structuration politique interne (*political structuring*)[2], c'est-à-dire de la construction d'une série d'arrangements permettant la représentation des intérêts vis-à-vis du centre. Ceci s'appuie sur trois mécanismes principaux : la politisation et l'organisation du conflit autour des critères d'inclusion et exclusion ; la mise en place des modes stabilisés d'échange de ressources entre acteurs ; la consolidation de modes stabilisés d'interaction entre acteurs (négociation, coopération, compétition). Par exemple, comme il a été expliqué par Rokkan à propos de la formation des États européens, la construction de modes de régulation politique au niveau du système consiste dans la création de canaux institutionnels pour la participation et la protestation, tels que l'institutionnalisation des droits politiques, les élargissements du suffrage, ou encore la garantie de la représentation politique des minorités. De même, la littérature sur les liens central/local a montré comment la pénétration territoriale par l'État central s'est accompagnée de modes de négociation, d'échange de ressources et de résolution de conflits entre élites centrales et périphériques[3].

Enfin, la constitution d'une adhésion (*loyalty*) - par l'invention d'une identité commune, d'une appartenance, et de la légitimation du centre - est associée à la construction et au maintien du

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*, p. 24.
[2] *Ibid.*, p. 36.
[3] Pour une synthèse : KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *op. cit.*

système politique et de la communauté politique (*system building*)[1]. Il s'agit donc des processus de construction politique des critères d'inclusion et exclusion des identités et solidarités collectives, ainsi que des dynamiques d'élargissement et/ou la réduction des frontières de ces identités et solidarités qui les font coïncider avec une formation politique territoriale particulière. En prenant les États-nations à titre d'exemple, la coïncidence entre frontières d'appartenance et territoriales a été produite par un certain nombre d'organisations telles que le système d'éducation[2] ou les institutions de l'État providence[3] institutionnalisant des codes identitaires spécifiques (des critères d'inclusions et d'exclusion), et qui ont contribué à la gestion de conflits et au maintien de la communauté politique. En retour, ces processus ont renforcé la légitimité des frontières territoriales de l'État et de la nation. Mais aussi, dans son étude sur le pouvoir régional, Romain Pasquier a mis à jour comment la production de récits et représentations alternatifs à ceux de l'État-nation participe de la construction et stabilisation des territoires régionaux ainsi qu'à la légitimation des centres politiques qui les organisent[4].

La réinterprétation du cadre théorique de Bartolini permet de décomposer la construction politique du territoire en quatre éléments : 1) l'imposition de normes et l'allocation de ressources par un centre ; 2) la hiérarchisation par rapport au centre et en relation avec les frontières ; 3) la structuration politique des modes de représentation des intérêts ; 4) la construction de formes de légitimation des activités du centre. Comme cela a été argumenté pour le point précédent, chacun de ces points peut être saisi à travers les deux perspectives : celle en lien avec les activités du centre politique, celle qui s'intéresse aux ordres institutionnels localisés qui organisent les comportements des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace.

L'articulation entre dynamiques systémiques et stratégies des acteurs permet de rendre compte de l'émergence d'un système politique territorial, mais également de sa disparition ou transformation. La construction de frontières, faite de politiques publiques concrètes, fait augmenter les coûts de sortie pour les acteurs. Néanmoins, elle peut enclencher des mécanismes de structuration politique, avec l'organisation de modes de représentation et expression des intérêts. Ceci finit par renforcer les liens collectifs qui assurent le maintien du système. Inversement, l'effacement ou l'assouplissement des frontières débloque les acteurs et les ressources en baissant les coûts de sortie. Ces processus tendent à désorganiser les formes

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*, p. 31.
[2] GELLNER E., *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989.
[3] FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social*, *op. cit.*
[4] PASQUIER R., *Le pouvoir régional*, *op. ci*
t.

existantes de représentation des intérêts, ainsi que les mécanismes de maintien de la légitimité du système politique.

2.2.3. *Territoires sectoriels et mise en cohérence des secteurs*

La production politique du territoire est ici le fait de politiques publiques. Cela implique l'existence de formes de spécialisation internes au centre politique. Il y a une spécialisation et une différenciation des élites, des organisations, des institutions formelles propres aux différents domaines d'intervention (les secteurs de politiques publiques sont le résultat de l'institutionnalisation de ces spécialisations[1]).

Ceci amène à réfléchir aux territoires sectoriels. En effet, en lien avec la spécialisation interne au centre politique, des modes de structuration territoriale distincts sont amenés à se développer pour les différentes fonctions (l'armée, l'école, la justice…) : ils construisent des territoires différents, avec des hiérarchies qui ne coïncident pas nécessairement, des modes propres de structuration des intérêts et des formes de légitimation et d'organisation de l'adhésion. Les territoires de la sécurité sociale étudiés par Maurizio Ferrera ou, dans une perspective différente, les territoires de la justice analysés par Jacques Commaille[2] renvoient aux territoires créés par les critères d'inclusion et exclusion propres à chacun de ces deux secteurs, accompagnés de modes de légitimation et de formes de représentation des intérêts propres. De ce fait, l'organisation de chaque secteur contribue à la différenciation des configurations spécifiques et localisées d'acteurs et ressources. De même, les dynamiques de changement de frontière peuvent varier d'un secteur à l'autre à l'intérieur d'un même système politique. Pour autant, cette différenciation s'accompagne de mode de régulation politique entre intérêts, logiques et acteurs sectoriels. Elle passe par l'échange de ressources et la régulation des conflits entre acteurs sectoriels.

Une manière d'appréhender l'articulation entre secteurs et global consiste à montrer comment chaque secteur participe de plus larges mécanismes de structuration politique et intégration territoriale. Maurizio Ferrera affirme à propos des politiques sociales que celles-ci recouvrent une dimension économique et sociale liée au secteur, mais qu'elles ont tout autant une fonction politique pour le système dans son ensemble, en tant que mécanismes de redistribution, mais aussi en tant qu'instruments d'intégration sociale, de production de la cohésion territoriale, de structuration de la prise de parole et de génération de loyalisme au système politique et à la communauté politique[3].

---

[1] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*
[2] COMMAILLE J., *Territoires de justice : une sociologie de la carte judiciaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
[3] FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social*, *op. cit.*

C'est également la perspective adoptée par Claire Dupuy. L'auteure montre comment les relations entre régions et États dans la production des politiques d'éducation organisent certes les modes de régulation de ce secteur en particulier, mais elles ne se comprennent qu'en lien avec la structure des relations entre régions et États en termes politiques et institutionnels au-delà du secteur. De plus, les politiques d'éducation participent d'un plus vaste ensemble de mécanismes d'intégration territoriale initiés par les centres ou par les régions elles-mêmes qui contribuent à créer une conformité des espaces infranationaux[1]. Jacques Commaille lit aussi la carte judiciaire comme un construit sociohistorique qui déborde les logiques du secteur en s'inscrivant dans une relation entre les citoyens et l'État en France[2]. Une autre perspective est celle des travaux sur la « territorialisation des politiques publiques »[3] discutés dans la première section. Il ont montré qu'une des transformations liées à l'augmentation des compétences des échelons infranatiaux est que, de la mise en cohérence de secteurs au centre de l'État[4], on passerait à des systèmes où les centres politiques infranationaux sont de plus en plus responsables de la régulation politique entre intérêts et acteurs sectoriels.

A travers une analyse sectorielle, chacun de ces travaux met en lumière l'existence d'un mode de régulation entre secteur et global qui caractérise un système politique à un moment donné et qui explique comment chaque secteur participe à de plus larges processus de structuration territoriale. Les modes de régulation sont plus forts quand les mécanismes de confinement des acteurs et des ressources sont importants. Dans un système tel que l'État-nation, les passerelles entre différents secteurs et les négociations transversales sont importantes ; elles ont lieu au centre de l'État[5]. Si un acteur peut avoir des préférences différentes de celles d'un autre acteur dans un secteur donné, mais dans un système relativement fermé et aux frontières coïncidentes il aura la possibilité de mener des négociations couvrant plusieurs secteurs ou sous-secteurs en même temps[6]. Cela permet de stipuler des compromis globaux compensant une éventuelle perte dans un secteur avec un gain dans un autre. Mais, les transformations des activités de centres politiques ont des effets sur les modalités de mise en cohérence des secteurs. Comme souligné plus haut, ils tendent à désorganiser les modalités existantes de représentation des intérêts.

Les points développés jusqu'ici permettent d'établir un rapport entre dynamiques de structuration des systèmes politiques et ordres institutionnels qui organisent le comportement des

---

[1] DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités*, *op. cit.*
[2] COMMAILLE J., *Territoires de justice*, *op. cit.*
[3] FAURE A., *Action publique et changements d'échelles*, *op. cit.*
[4] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*
[5] *Ibid.* ; MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *op. cit.*
[6] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*, p. 46.

acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Ils permettent ainsi d'étudier les territoires comme des ordres institutionnels et des configurations particulières d'acteurs et ressources. Enfin, ils définissent la structuration et la déstructuration territoriale par un centre politique en termes d'allocation de ressources (donc de critères et hiérarchisations qui organisent cette allocation), d'organisation de l'adhésion et de modes de représentation des intérêts.

2.3. Expliquer les dynamiques urbaines par la structuration et l'intégration territoriales

Pour expliquer les transformations des espaces et des sociétés urbaines, une littérature très riche s'intéresse aux effets des changements sectoriels, aux caractéristiques propres à chaque ville comme société localisée et système politique particulier, aux transformations des liens entre État central et collectivités locales. Dans cette recherche, nous adoptons une approche différente qui permet de faire face aux difficultés soulevées plus haut. Il nous semble qu'une analyse des politiques publiques en termes de processus de structuration territoriale permet d'articuler les restructurations des secteurs et des échelles de l'autorité politique et, par là, d'expliquer le changement des espaces et sociétés urbains. Étudier les processus de structuration territoriale implique de s'intéresser aux modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par un centre politique, ainsi qu'aux modes de représentations des intérêts vis-à-vis de celui-ci et de légitimation des activités du centre.

Si l'on articule notre cadre analytique avec les résultats des travaux discutés dans la première section, nous pouvons maintenant reformuler les dynamiques de changement qui sont à l'origine de cette recherche - réformes des armées et décentralisation. Ensuite, cela permet d'élaborer les hypothèses sur le changement de la présence militaire dans les villes.

2.3.1. Le changement des villes militaires

Cette recherche a pour objet la présence des armées dans les villes. Elle étudie le changement des activités et des espaces liés à la politique de défense dans les villes sous l'effet de restructurations des armées et de l'augmentation des responsabilités urbaines.

Reprenant le langage conceptuel illustré plus haut, les villes ici sont conceptualisées à la fois comme des centres politiques à part entière et comme des ordres institutionnels spécifiques qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Le changement des activités et des espaces militaires dans les villes est analysé comme le produit de processus de

structuration territoriale par des centres politiques urbains et nationaux. Ils sont le fait de politiques publiques concrètes nationales et urbaines qui, par l'allocation de ressources et l'imposition de normes, encadrent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Ceci contraint les acteurs et, en même temps, leur fournit la possibilité d'interagir, négocier et s'engager dans des conflits limités. Les changements de politiques publiques modifient la structuration territoriale et les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs.

Le cadre analytique développé permet de réfléchir aux dynamiques de l'intégration territoriale par les centres politiques urbains et nationaux. Il conceptualise comment les changements d'un secteur régalien modifient la manière dont les villes sont intégrées au territoire national. Il permet d'interroger la capacité des centres politiques urbains à organiser les acteurs et les ressources dans les territoires urbains.

Les propositions qui suivent reformulent les changements qui orientent le questionnement de la thèse à partir de notre cadre analytique et de la littérature discutée plus haut.

Les politiques de défense sont historiquement associées à l'émergence de l'État, à la construction du territoire et à l'invention de la nation. Les villes militaires ont été structurées par l'allocation de ressources et l'imposition de normes par des centres politiques nationaux, et leur spécialisation militaire ne se comprend qu'en lien avec les logiques propres aux politiques défensives. Dans un système politique dans lequel les frontières politiques, administratives, militaires, économiques et culturelles sont relativement fermées - tels les Etats-nations - les processus de structuration territoriale par la politique de défense sont intégrés à des modes de régulation plus généraux qui organisent les relations et les échanges de ressources entre différents acteurs et intérêts au sein de l'État et sur une dimension central/local.

Les transformations des armées illustrées dans la première section du chapitre peuvent être analysées comme une déstructuration du territoire par les centres nationaux. Le processus d'européanisation, qui renforce les capacités politiques de l'Union européenne en matière de défense et sécurité, la baisse absolue et relative des crédits alloués à la défense dans les budgets nationaux, les changements organisationnels et la suspension de la conscription modifient les modes d'allocation des ressources à l'intérieur des frontières nationales. Ces processus modifient donc les ordres institutionnels qui organisent les comportements des acteurs, et ils ouvrent de nouvelles possibilités d'action et débloquent des ressources (*lock-out*). Ils déstabilisent les modes de régulation existants au sein de l'État et entre administrations centrales et acteurs locaux.

La deuxième dynamique de changement est la montée en puissance des villes. L'expansion des compétences des gouvernements locaux, le développement de capacités locales d'action

collective, la délégation aux villes de la responsabilité de la mise en cohérence des secteurs renforcent les centres politiques urbains. Les politiques publiques concrètes menées par les villes créent ainsi des ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace (*lock-in*). Le renforcement du centre politique urbain implique la structuration de modes de représentation des intérêts à l'intérieur de ces frontières, tels que l'émergence d'instances locales de coordination entre acteurs dotés de ressources. Il implique également l'émergence de processus de légitimation qui ont une fonction de construction de l'allégeance interne et de représentation externe ; pour exemple les activités de construction politique d'images et de représentations partagées du futur urbain. Par là, il est donc possible que la déstructuration territoriale par les armées entraîne une re-structuration territoriale par les villes. Les politiques urbaines institutionnalisent un ensemble de normes qui contribuent à organiser les activités et espaces militaires. Ceci produit de nouveaux modes localisés de représentations des intérêts, d'échange de ressources et de résolution des conflits.

2.3.2. Les hypothèses

Nous développons ici des hypothèses sur le changement des activités et des espaces dans les villes ; elles ont été élaborées à partir de la littérature sur le changement des politiques de défense, le changement des modes de production de l'action publique urbaine et des relations central/local. Elles concernent tant les modes d'allocation des ressources militaires par les centres politiques nationaux que les modes d'intervention sur ces mêmes espaces et activités par les centres politiques urbains.

Le premier groupe d'hypothèses porte sur régulation de la présence militaire dans les villes entre l'après-guerre et les années 1980, une période de relative fermeture des frontières nationales et d'augmentation de l'interventionnisme étatique. Les modes d'allocation de ressources liés à la politique de défense sont insérés dans des régulations politiques plus générales au centre de l'État. Suivant cela :

- *Les interventions par les gouvernements urbains sur la présence militaire sont limitées.* Les politiques de défense ont des ressources matérielles, financières et juridiques significatives. Les échelons infranationaux ont des compétences et des ressources humaines et financières limitées. Suivant cette hypothèse, les politiques des exécutifs urbains ont des effets limités sur les activités et les espaces militaires dans les villes.

- *Les politiques de développement économique et de planification.* Les États sont engagés dans un ensemble de politiques publiques de développement régional et de réalisation d'infrastructures aux fins de croissance économique. Les négociations et les échanges de ressources entre acteurs et intérêts sectoriels ont lieu au centre de l'État. Suivant cette hypothèse, des négociations entre politiques nationales de développement économique et politiques de défense ont un effet sur les modes d'allocation des ressources militaires.

Les hypothèses qui suivent portent sur le changement de la présence militaire dans les villes depuis les années 1980. Elles visent à isoler les effets issus des activités des centres politiques nationaux de ceux des centres politiques urbains.

La deuxième série d'hypothèses explique le changement urbain par les transformations des modes d'intervention de l'État. Ils sont dus à :

- *Les réformes de la défense*. La fin de la guerre froide se caractérise par une modification importante des stratégies de défense des États, en raison notamment de la disparition d'une menace provenant des frontières orientales et de la multiplication des interventions en dehors du territoire national. De plus, les organisations militaires se contractent, suite à la suspension de la conscription et à la professionnalisation des forces. Le changement des modes d'allocation et gestion des activités et des ressources militaires dans les villes est expliqué par ces réformes.

- *Les politiques de la rationalisation administrative et de la réduction des déficits*. D'une part, les impératifs de réduction et rationalisation des dépenses au sein des armées ont été renforcés, ce qui a affaibli les acteurs opérationnels en faveur de ceux chargés la programmation. D'autre part, les administrations concernées par la rationalisation organisationnelle et/ou budgétaire de l'État ont gagné d'importance. Le changement est expliqué par les politiques publiques transversales visant la rationalisation des dépenses et du fonctionnement administratif.

- *Les mobilisations des clientèles localisées*. Par l'allocation des ressources dans le territoire national, la politique de défense fait des gouvernements locaux une clientèle de cette intervention étatique. A ce titre, une suppression ou une baisse des ressources militaires sont accompagnées par les résistances opposées par ces clientèles. Ces mobilisations produisent le maintien du *statu quo* et/ou des stratégies d'évitement du blâme poursuivies par les centres politiques nationaux.

Une hypothèse sur la comparaison infranationale peut être formulée. L'intervention par d'autres acteurs au sein de l'État ou par les clientèles localisées est rendue possible par le retrait des armées. Les effets des variables de la contrainte budgétaire et de la mobilisation des clientèles

seront donc les plus visibles là où le retrait des armées est le plus fort. Au contraire, ils le seront moins là où le retrait des armées est le plus limité.

La troisième série d'hypothèses explore le changement urbain par les transformations des modes de gouvernement des villes. Ici, le changement des modes d'allocation et gestion des activités et des ressources liés à la politique de défense dans les villes est expliqué par l'intervention par les centres politiques urbains qui visent à mobiliser les ressources et les organisations militaires pour des politiques définies localement. Ont des effets :

- *Les politiques de planification stratégique et les projets de développement urbain*, à savoir des politiques à travers lesquelles on cherche à construire une vision partagée des objectifs et des activités qui organisent le développement urbain à venir, ainsi qu'une coordination localisée entre des acteurs qui contrôlent des ressources dans la ville. Or, les armées sont des organisations qui contrôlent des ressources importantes dans les villes ; la politique de défense est une des spécialisations fonctionnelles. Les organisations et ressources militaires sont alors susceptibles d'être impliquées dans les processus d'élaboration et mise en œuvre d'un projet de développement urbain, ce qui modifie les activités et les espaces militaires dans la ville.

- *Les projets d'aménagement urbain*. Les transformations matérielles du bâti (reconversion de friches industrielles, rénovation des centres historiques, réalisation d'équipements phare pour des événements) ont été, depuis trois décennies le fait d'initiatives des exécutifs urbains. De plus, elles associent la transformation des espaces matériels à la redéfinition discursive des spécialisations fonctionnelles de la ville : les projets d'aménagement définis localement sont à la fois les symboles et une des composantes de politiques publiques de transformation de la ville. À ce titre, les ressources matérielles des armées dans la ville sont susceptibles d'être ciblées par les projets d'aménagement urbain qui visent la réutilisation de ces ressources pour des objectifs définis localement.

Une hypothèse sur la comparaison infranationale peut être formulée. Il y aurait un lien entre retrait des armées et politiques urbaines qui ciblent les ressources militaires, à savoir entre déstructuration territoriale par les centres nationaux et restructuration par les politiques urbaines. Les effets des projets stratégiques et des projets d'aménagement seront les plus visibles là où le retrait des armées est le plus intense.

Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif de mettre en relation notre questionnement sur les villes militaires avec la littérature existante. Nous avons souligné en introduction qu'un questionnement sur le changement des armées dans les villes requiert une réponse qui considère tant les acteurs et les logiques de la défense que les modes de gouvernement urbains. D'autant plus dans une période de restructurations sectorielles et de changement des échelles de l'autorité politique.

Notre question pouvait être mise en relation avec trois groupes de travaux intéressés, à différents titres, par les changements sectoriels et la mutation des modes de production de l'action collective urbaine dans le cadre de la recomposition des échelles de l'autorité politique. Nous les avons utilisés pour nourrir notre objet, en construisant des liens avec les résultats apportés par un certain nombre de travaux empiriques. Pourtant, nous avons montré par la même voie que les perspectives usuellement adoptées soulèvent des difficultés pour articuler les effets localisés d'un changement sectoriel, les modes de gouvernement urbain et les recompositions des échelles de l'autorité politique. Ils présentent donc des limites pour expliquer le changement urbain dans une comparaison inter et infranationale.

C'est pourquoi nous avons proposé d'utiliser un cadre analytique élaboré en mobilisant les concepts propres à la sociologie historique de l'État. Les liens entre centres politiques, politiques publiques et production politique du territoire ont été formalisés à l'appui des travaux de Stein Rokkan et Stefano Bartolini. Ceci nous a permis de revenir sur notre questionnement et formuler des hypothèses empiriques. De plus, nous avons formulé l'hypothèse qu'une approche par les processus de structuration et intégration territoriale permet de mieux répondre aux enjeux théoriques posés par la comparaison et l'explication des dynamiques urbaines à l'heure des recompositions sectorielles et la multiplication des territoires.

PARTIE I. INTEGRATIONS TERRITORIALES ET REGULATIONS NATIONALES

Introduction

La première partie de la thèse porte sur la construction des villes par les armées dans le cadre de la consolidation des États européens. Les dynamiques des villes sont ici liées au renforcement des États, définis comme des systèmes politiques territoriaux et d'appartenance, dans lequel il y a une étroite imbrication des frontières politiques, culturelles et identitaires, d'une part, et nation et citoyenneté, d'autre part[1]. Nous analysons ici comment les politiques militaires ont contribué à structurer les villes et à les intégrer aux territoires nationaux. Le chapitre II s'intéresse à la structuration des villes par les armées du XVIe au début du XXe siècle ; il montre les liens entre activités militaires, monopolisation de la violence par les États et organisation des villes en fonction de ressources et normes définies par ces derniers. Le chapitre III étudie les modes d'allocation et gestion des ressources militaires dans les villes, de la Seconde guerre mondiale aux années 1980 ; il aboutit à la schématisation de deux modèles de régulation de la contrainte militaires dans les villes françaises et italiennes.

Travaillant sur la durée, les deux chapitres étudient les logiques, les objectifs, les instruments propres à l'organisation des moyens pour la guerre. Les stratégies défensives, les modes de construction d'infrastructures et leur financement, les modes d'organisation des soldats sont analysés. Ceci permet de montrer comment se créent des sociétés et des espaces urbains organisés par une fonction militaire, mais aussi comment les villes diffèrent dans leurs fonctions militaires. Par des investissements lourds, par l'imposition de normes qui régulent les usages de l'espace et le comportement des citadins, les activités militaires organisent et contraignent le développement urbain.

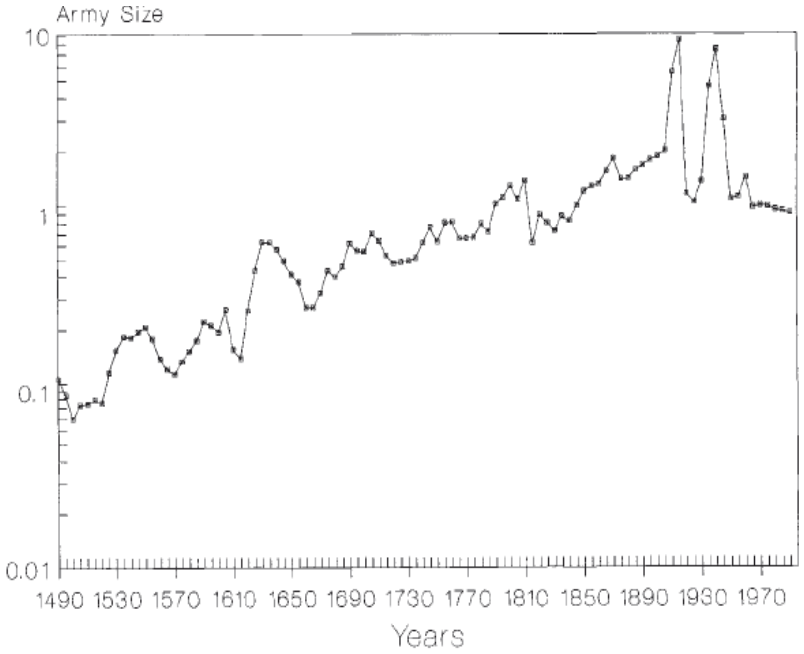
Les armées sont analysées dans leurs liens avec les centres politiques nationaux et urbains. Dans cette première partie, il est alors question de la construction des espaces et sociétés urbains dans un processus historique de structuration territoriale par les États et intégration aux territoires nationaux. Les processus de structuration territoriale par les politiques militaires sont analysés dans le cadre du renforcement des centres politiques étatiques et de l'élargissement de leurs domaines d'intervention. Comme il a été souligné (Chapitre I), ces processus sont caractérisés par : le renforcement d'un centre et la construction d'un territoire en relation avec des frontières par l'allocation de ressources et l'imposition de normes ; la structuration politique de modes de représentation des intérêts et de légitimation des activités de ce dernier. Ainsi, nous étudions comment les activités militaires, devenant nationales, imposent une contrainte qui

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.*

organise les espaces et sociétés urbains, ainsi que les modes de représentation des intérêts concernés par cette intervention.

Les deux chapitres suivants sont à lire dans cette perspective. Un travail sur les XVIe-XIXe siècles analyse les villes dans l'émergence des États et la construction d'un territoire national (Chap. II). D'une part, la monopolisation du pouvoir militaire par les États a impliqué le désarmement des autres centres politiques concurrents, parmi lesquels les villes. De l'autre, les actions fiscale et militaire ont été pendant longtemps parmi les domaines presque exclusifs de l'intervention étatique. L'organisation des hommes et des espaces de défense dans les villes a alors été une des formes principales de l'intégration de ces dernières à des ensembles territoriaux plus vastes. La construction des villes capitales, des villes de frontière, des grands ports militaires va aussi dans le sens de ce processus de centralisation et intégration.

Figure II-1 L'expansion de la taille des armées européennes 1490-1989 [1989 = 1][1]



Ensuite, l'étude des décennies du deuxième après-guerre aux années 1980 montre l'organisation des espaces et sociétés urbains par les armées, dans une période d'expansion des domaines d'intervention des États (Chap. III). En effet, les activités des États s'élargissent considérablement, du fait du développement de l'État providence, de la participation publique à la production industrielle, des politiques d'investissement dans les infrastructures et de

[1] THOMPSON W.R. et K. RASLER, « War, the Military Revolution(s) Controversy, and Army Expansion A Test of Two Explanations of Historical Influences on European State Making », *Comparative Political Studies*, 1999, vol. 32, nº 1, p. 3-31.

développement régional. Les compétences des gouvernements urbains sont limitées, et leurs politiques liées à l'allocation et la distribution des ressources étatiques à l'intérieur des frontières nationales[1]. En premier lieu, l'étude de cette période permet de comprendre comment les modes de représentation des intérêts et d'échanges de ressources verticaux, entre gouvernements urbains et administrations centrales de l'État, et ceux au sein de l'État entre acteurs et intérêts sectoriels contribuent à organiser les interventions des armées dans les villes. En deuxième lieu, le chapitre met en lumière les modes d'allocation et gestion des ressources militaires dans les six villes étudiées. L'analyse de cette période où les centres politiques urbains sont relativement faibles et la mise en cohérence entre secteurs est centralisée permettra de s'intéresser, dans le reste de la thèse, aux dynamiques de changement de ces villes.

Les dynamiques historiques ne sont pas linéaires, ni dans le temps ni dans l'espace. La synthèse implique forcément une simplification, et ce découpage temporel n'est pas dépourvu de limites. Mais le but de la première partie de la thèse n'est pas celui d'expliquer les modalités d'émergence des États nationaux italien ou français ; nous ne souhaitons pas non plus reconstruire l'histoire de chaque ville ni expliquer le changement des techniques militaires. Dans la logique générale de la thèse, la première partie vise à montrer comment de différentes articulations entre dynamiques des villes et interventions des États modifient la présence des armées dans les villes. Elle montre les modes de structuration des villes par les armées et les formes prises par la régulation politique de cette contrainte. Nous le faisons, d'une part, par l'analyse des ressources et des modes de représentation des centres politiques urbains vis-à-vis des États et, d'autre part, grâce à l'étude des négociations entre politiques militaires et d'autres interventions publiques qui s'amplifient pendant la période considérée. Ceci amènera à différencier les villes dans les deux pays à partir de modèles de régulation nationaux. Il nous permettra, dans la deuxième puis troisième partie de la thèse, de montrer comment se modifient sous l'effet des restructurations des armées les modes de gouvernement des villes. Ils vont modifier les espaces et sociétés urbains historiquement organisés par la politique de défense.

---

[1] TARROW S.G., P.J. KATZENSTEIN, et L. GRAZIANO, *Territorial politics in industrial nations*, *op. cit.* ; TARROW S.G., *Between center and periphery*, *op. cit.* ; MÉNY Y., « France », *op. cit.*

Chapitre II. L'intégration des villes aux territoires nationaux par l'organisation des hommes et des espaces de défense (XVIe-XXe siècles)

Introduction

Le chapitre porte sur le rôle des armées dans la structuration des villes comme systèmes politiques, sociétés localisées et espaces matériels du XVIe au début du XXe siècle. Il répond à la question de savoir comment l'organisation des moyens pour la guerre a contribué à construire les espaces et les sociétés urbains et, par là même, les a intégrés au territoire étatique. Il s'agit donc d'analyser les processus de structuration et d'intégration territoriales par les politiques militaires, dans le cadre de processus d'émergence et de consolidation des États français et italien.

Ce chapitre est organisé autour de deux arguments : la manière dont l'organisation des moyens pour la guerre contribue à structurer les espaces et sociétés urbains ; le renforcement de l'État comme système politique et territorial particulier. En premier lieu, nous étudions comment la gestion des soldats, la construction d'infrastructures militaires et la définition de stratégies défensives allouent des ressources et imposent des normes dans les villes. L'évolution des organisations et des techniques militaires est à analyser, en s'intéressant à l'appartenance des combattants (conscrits ou professionnels, nationaux ou mercenaires), comment en est assuré l'hébergement, quelles sont les infrastructures défensives et logistiques. Les ingénieurs militaires sont parmi les experts les plus influents sur les grands choix de développement urbain, tout comme sur la définition des contraintes qui s'imposent à celui-ci. Les évolutions parallèles de l'artillerie et des architectures bastionnées sont une des clés de compréhensions du développement urbain à l'époque moderne[1]. De même, le passage de l'hébergement des troupes chez l'habitant au logement en caserne introduit un plus fort isolement des militaires dans la ville, tout en résolvant un problème pour les villes qui en avaient auparavant la charge. S'intéresser à ces questions met à jour la manière dont les changements du format des armées modifient les relations entre combattants et sociétés urbaines, mais aussi comment les infrastructures militaires (casernes, fortifications) contribuent à organiser les espaces urbains.

Les stratégies défensives et les logiques du stationnement de troupes sont également étudiées. Les choix de localisation (les cartes militaires) contribuent à organiser des formes de spécialisations fonctionnelles des villes. Au fil des régimes, des époques et de la perception des

[1] DESPORTES M. et A. PICON, *De l'espace au territoire*, *op. cit.*

menaces, les logiques spatiales des armées se transforment. L'évolution du rôle de chaque cité ne peut se lire que dans le cadre de l'organisation territoriale de laquelle elle dépend - qui dans certains cas peut être celle de la ville elle-même. Toutes les villes n'ont pas la même fonction militaire. Certaines villes acquièrent un rôle stratégique central, ensuite affaibli par la disparition du système politique qui l'organisait. D'autres, au contraire, gardent une fonction militaire pratiquement ininterrompue à travers les siècles. À titre d'exemple, la ville de Vérone en Italie est une ville de frontière sous contrôle autrichien au XIXe siècle, elle voit son importance militaire décroître après l'intégration à l'Italie ; elle redevient militairement importante pendant la guerre froide, quand les deux tiers de l'armée de terre sont localisés dans le quart nord-est du pays. La fonction stratégique des villes y entraîne une concentration des moyens et des ressources militaires, avec des effets d'accumulation dans le temps. L'étude des hiérarchisations spatiales des politiques publiques de défense montre comment les centres politiques étatiques ont structuré et différencié les villes en fonction d'un rôle militaire particulier.

Tableau II-1. La construction des villes par la politique de défense : structuration et intégration territoriales

Politique de défense	Dans les villes
Stratégie défensive et carte militaire	**Spécialisation fonctionnelle de la ville**
Politique d'infrastructure	
- infrastructures défensives, bureaux - servitudes et autres zonages militaires	**Espace urbain**
Politique de ressources humaines	
- mode principal de recrutement des forces	**Structure sociale de la ville**
- casernement (et éventuellement services sociaux destinés aux effectifs militaires)	**Structure sociale et espace urbain**

Le deuxième fil conducteur du chapitre est l'émergence de l'État. L'histoire des villes et des armées depuis l'époque moderne est emboîtée dans celle de l'émergence et la consolidation des États nationaux. La sociologie historique a enquêté sur l'organisation des moyens pour la guerre dans le but d'expliquer le renforcement des centres politiques étatiques et l'émergence de formes de représentation politique[1]. Rentrant dans le détail des organisations et des techniques militaires, Samuel Finer a montré - pour les cas de la France, de la Grande-Bretagne et de la Prusse - que les changements dans les modes de recrutement et dans les technologies des armées varient

[1] TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, *op. cit.* ; TILLY C., « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé », *Politix*, 2000, vol. 13, nº 49, p. 97-117 ; TILLY C., « The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere », *International Review of Social History*, 1995, vol. 40, Supplement S3, p. 223-236 ; BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, *op. cit.*

conjointement aux capacités extractives des États et aux groupes sociaux qui dominent la définition des stratégies défensives[1]. D'autres auteurs ont interrogé les liens entre l'organisation des moyens pour la guerre, celle du pouvoir politique et les capacités des États à organiser la société[2].

Les mêmes processus peuvent être regardés sous l'angle de la construction et de la consolidation territoriale des États nations (Chap. I). La monopolisation du pouvoir militaire par les États et l'expansion des domaines d'activité de ces centres politiques ont intégré les espaces, les sociétés et les centres politiques urbains à des systèmes territoriaux plus vastes, délimités par des frontières avant tout militaires. Par l'extraction et la coercition, l'allocation des ressources, la diffusion de normes et de règles militaires, les centres politiques construisent les villes, les intègrent à un ensemble territorial distinct des autres pays. Autrement dit, l'analyse de la structuration des espaces et sociétés urbains par les armées éclaire concrètement comment les politiques militaires participent à la structuration et pénétration territoriale par les centres étatiques, ainsi qu'au renforcement de ces centres et à la hiérarchisation interne.

L'articulation entre ces deux fils conducteurs, construction des villes par les armées et émergence des États, met à jour les processus d'intégration et d'homogénéisation des espaces et des sociétés urbains dans la construction des États français et italiens. En portant un regard localisé, le chapitre éclaire les dynamiques propres à ces lieux clés de la construction du pouvoir militaire des États nationaux que sont les villes capitales, les villes de frontière et les grands ports militaires. Une narration chronologique, pour les deux pays, est développée. La première section traite de l'expansion des armées et des activités extractives pour la guerre et du désarmement des villes comme centres politiques et militaires, aux XVIe-XVIIIe siècles. La deuxième section porte

---

[1] FINER S.E., « State and Nation Building in Europe: the Role of the Military », C. TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163. Pour l'auteur, les questions du format et de l'expansion de la taille des armées sont à analyser distinctement de deux question de la coercition, dont la signification est plus générale, et de la guerre, dont le caractère structurellement récurrente mais épisodique ne permet pas de rendre compte du rôle joué par la présence et l'organisation militaires en temps de paix. Il intègre les résultats des fauteurs de la thèse de la « révolution militaire » qui expliquent l'émergence de l'État par le bouleversement des technologies militaires aux XVIe-XVIIe siècle (voir Thompson et Rasler 1999) et précise l'évolution des structures organisationnelles militaires, leurs coûts, leurs modes de légitimation avec l'émergence de l'État et de l'État-nation Européen.

[2] Bruce Porter développe un travail empirique centré sur l'articulation entre warfare et l'évolution des structures de pouvoir entre le XVIe et le XXe siècle. PORTER B.D., *War and the Rise of the State*, *op. cit.* Ces liens entre mobilisation des ressources internes pour la guerre et pouvoir politique est également au cœur du travail de Brian Downing sur la révolution militaire. Il postule qu'aux XVIIe-XVIIIe siècle, le très fort niveau de dépenses militaires et de mobilisation de ressources (fiscales, humaines) pour la guerre en France et en Prusse entraîne l'absolutisme. En revanche, en Grande-Bretagne, une moindre mobilisation interne permet le constitutionnalisme. DOWNING B.M., *The Military Revolution and Political Change : Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton University Press, 1992.

notamment sur le XIXe siècle et illustre la construction des villes par les armées dans le cadre de l'expansion des domaines d'intervention de l'État et de la construction nationale.

Si le reste de la démonstration de la thèse est construit sur des matériaux empiriques originaux, ce chapitre s'appuie sur la littérature scientifique existante. Plus précisément sont mobilisés les travaux d'histoire militaire, qui s'intéressent aux liens entre organisations politiques et format des armées et les recherches d'histoire urbaine, concernés par les conséquences localisées et matérielles du fait militaire et par les relations entre sociétés urbaines et soldats. Par ailleurs, si dans le reste de la thèse l'étude des modalités de recrutement des forces est laissée en second plan, cette question a été incluse dans ce chapitre pour éclairer les liens entre contrainte étatique pour l'organisation des moyens pour la guerre et structuration du territoire des villes par ces mêmes activités.

1. Le désarmement des villes et le renforcement des centres politiques étatiques : XVIe-XVIIIe siècles

Du XVIe au XVIIIe siècle, l'augmentation des capacités fiscales des États s'articule avec des évolutions militaires d'ampleur[1]. En France, Grande-Bretagne et Prusse, notamment, des armées permanentes remplacent les troupes mobilisées *ad hoc,* la taille des corps militaires augmente, les troupes sont à la solde[2] (Tab. II-2). Pendant cette période, les forces mercenaires étrangères recrutées par contrat[3] sont un chapitre important des dépenses militaires[4]. Par ailleurs, les changements de l'artillerie s'accompagnent de l'émergence du système bastionné « moderne ». En raison de la taille, de l'épaisseur des murs, de la puissance des canons qui doivent y être installées, ces nouvelles infrastructures sont bien plus chères et donc plus exclusives, que les œuvres défensives qui les ont précédées[5]. Cet ensemble de mutations a des implications majeures sur le plan des ressources nécessaires à la guerre : non seulement les besoins financiers augmentent tout au long de la période, mais ils deviennent un poste permanent des dépenses publiques. Les

---

[1] FINER S.E., « State and Nation Building in Europe: the Role of the Military », *op. cit.*, p. 99.
[2] *Ibid.*
[3] Au XVIIIe siècle, entre un tiers et la moitié des troupes de France, Grande-Bretagne et Prusse est constitué par des étrangers.
[4] FINER S.E., « State and Nation Building in Europe: the Role of the Military », *op. cit.*, p. 101.
[5] GUILLERM A., *La pierre et le vent. Fortifications et marine en Occident*, Paris, L'Harmattan, 1994.

nécessités extractives des autorités politico-militaires (mobiliser des ressources financières et des hommes) augmentent[1].

Tableau II-2. Effectifs des armées régulières au XVIIIe siècle[2]

États	Dates	Effectifs
Autriche (États des Habsbourg)	1705	100 000
Espagne	1759	56 000
France	1710	300 000
	1738	140 000
	1760	280 000
	1789	180 000
Grande-Bretagne et Irlande	1698	24 000
	1710	75 000
	1747	120 000
	1783	51 000
Piémont	1734	43 000 (y compris les milices)
	1738	30 000

La première section du chapitre montre comment le renforcement des capacités militaires des États et la monopolisation du pouvoir militaire par ces derniers transforment la présence des armées dans les villes. En premier lieu, le pouvoir militaire des villes faiblit. En France, le renforcement de la monarchie s'accompagne de la construction de Paris comme centre politique et militaire protégé par des frontières et de la création de nouvelles spécialisations des villes en fonction du rôle qui leur est assigné dans la défense de l'État. Les nouvelles infrastructures défensives sont de plus en plus financées par ce dernier. En revanche, les systèmes politiques que compte l'Italie préunitaire sont plus différenciés : certaines villes sont intégrées à des entités politiques plus larges alors que d'autres constituent des Cités-États autonomes. La centralisation et l'intégration territoriale sont alors différenciées et de portée inégale ; il est en est de même pour le rôle des politiques militaires dans l'organisation des espaces et des sociétés urbains. En deuxième lieu, les activités militaires se transforment dans les villes. Les infrastructures mutent en raison des changements de l'artillerie. L'émergence d'armées permanentes et l'augmentation de leur taille s'accompagnent d'une prise en charge publique des soldats accrue ; liée notamment à l'introduction du logement en caserne, elle augmente la différenciation entre espaces civils et militaires dans la ville.

[1] THOMPSON W.R. et K. RASLER, « War, the Military Revolution(s) Controversy, and Army Expansion A Test of Two Explanations of Historical Influences on European State Making », *op. cit.*, p. 14.
[2] CORVISIER A., *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, Presses Universitaires de France, 1976, p. 126.

1.1. En France : désarmement des villes, délimitation des frontières et encadrement des soldats

1.1.1. La fin du pouvoir militaire des villes et la constitution d'un centre politique défendu par ses frontières

À la fin du Moyen Âge et au début de l'époque moderne, la « bonne ville »[1] est une ville forte dans ses capacités militaires et une ville dotée de fortifications. Par exemple, la puissance des villes des Flandres vient tout autant de leur insertion dans les réseaux marchands et de pouvoir que de leur puissance militaire, point d'appui et garant de l'autonomie politique. Les villes mettent en place et développent leur propre appareil militaire. Au cours de la guerre de Cents Ans et dans les moments de crise, ce sont les villes avec leurs initiatives et leurs moyens financiers qui construisent les remparts et achètent l'artillerie pour les défendre. Bien qu'ils constituent un poids non négligeable pour les finances locales, ces investissements sont rentables pour les citadins, car ils fonctionnent comme défense et assurance contre les attaques. Les remparts, qui deviennent essentiels en raison de la complexité des techniques de guerre entre le bas Moyen Âge et les débuts de l'époque moderne, servent les objectifs militaires tout en étant les symboles du pouvoir municipal. Dans l'Europe urbaine, ils fonctionnent également comme frontière administrative et fiscale distinguant le régime juridique et le mode de vie des citadins[2]. Ainsi, au XVe siècle, le royaume de France se couvre de villes fortifiées ; la construction de remparts y est intense : 1027 villes sont fortifiées avant 1500 et vers 1550 ce nombre atteint 1200[3]. À l'intérieur du périmètre fortifié, les milices bourgeoises, organisées par quartiers, constituent les forces nécessaires à la défense et au maintien de l'ordre[4].

La capacité militaire des villes est une forme d'action collective sur laquelle s'appuie la monarchie et rentre dans l'ensemble des relations complexes que cette dernière entretient avec les différentes formes d'organisation et de segmentation de la société de l'Ancien Régime[5]. Dans la définition qu'en donne l'évêque Claude de Seyssel, conseiller de Louis XII, les « bonnes villes » sont donc celles qui ont les moyens de se défendre et qui par là, assurent la défense du royaume : « *une bonne ville de place forte bien ravitaillée, artillée et fournie de toutes choses nécessaires pour soutenir un siège*

---

[1] GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 5-17.

[2] HOHENBERG P. et L.H. LEES, *The Making of Urban Europe, 1000-1994*, Harvard University Press, 1995.

[3] GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *op. cit.*, p. 7.

[4] CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *Pouvoir, ville et société en Europe. 1650-1750*, Paris, Ophrys, 1983, p. 11-20.

[5] CHEVALIER B., *Les bonnes villes, l'Etat et la société dans la France de la fin du XVe siècle*, Orléans, Paradigme, 1995.

et nourrir une garnison et un secours, est le suavement de tout un royaume »[1]. En effet, jusqu'au XVIe siècle, si le devoir militaire s'étend à tous les sujets du Roi, cette obligation prend des formes diverses suivant l'état de chacun : service militaire personnel, logement des gens de guerre, paiement d'impôts. Pour les habitants des villes, le devoir militaire consiste en obligations collectives liées à la prise en charge de leur propre défense contre les ennemis du Roi. Cela est le cas pour de nombreuses villes de communes ou de franchises, à qui le Roi délègue un pouvoir militaire que leurs propres besoins défensifs ont souvent déjà été amenés à développer[2].

Ces relations particulières entre capacité militaire des villes et obligations collectives vis-à-vis de la monarchie se modifient à partir du règne d'Henri IV, en direction d'une plus forte incidence des stratégies royales sur les décisions militaires. La consolidation du territoire sous l'autorité de l'État passe par sa protection au moyen de forteresses qui occupent une place de tout premier plan parmi les projets de la monarchie. Les stratèges militaires et les ingénieurs des fortifications vont jouer un rôle important dans la structuration de l'armature urbaine française[3]. Par exemple, peu après son passage sous l'autorité du roi de France en 1522, la ville de Metz, qui dans sa situation précédente de ville libre impériale jouissait d'une large autonomie, se voit attribuer un rôle militaire pour la défense du royaume. En 1564, la citadelle royale y est édifiée, entraînant la destruction d'un quartier, afin de protéger la ville d'éventuelles attaques et d'organiser les confrontations avec le duché de Lorraine[4]. De même, le rôle militaire et industriel de Brest et Toulon s'esquisse à cette époque : le choix de ces deux villes sous Henri IV répond à une logique maritime visant à contrôler les différentes façades du royaume par des ports bénéficiant de sites abrités, propices à recevoir la flotte et avec des capacités d'approvisionnement des troupes provenant des villes de l'arrière-pays. La désignation de Toulon en sa qualité de port militaire sur la Méditerranée est concrétisée par la création d'une enceinte bastionnée, suivie au début du XVIIe siècle par le développement d'un embryon d'arsenal[5].

La Fronde est le chant du cygne de la capacité militaire autonome des villes[6]. Entre la moitié du XVIIe et celle du XVIIIe siècle, un triple mouvement caractérise les relations entre villes et armées et structure le territoire de l'État : le renforcement des frontières et la concentration des moyens militaires dans les places fortes appelées à les défendre, la démilitarisation des villes de

---

[1] GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *op. cit.*, p. 7.
[2] CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *op. cit.*, p. 13.
[3] DESPORTES M. et A. PICON, *De l'espace au territoire : L'aménagement en France XVIe-XXe siècles*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1999.
[4] ZANDER P., *Vers un nouveau type de ville : les mutations de l'espace urbain Metz-Thionville*, Metz, Mosella, 1990.
[5] CROS B., « L'arsenal et la rade de Toulon », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 111-122.
[6] CORVISIER A., *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, *op. cit.*

l'intérieur et l'affirmation de Paris comme centre militaire et politique défendu par le reste du territoire. La fin du pouvoir militaire des villes au profit de la monarchie a une conséquence majeure sur les relations entre villes et armées, qui sont désormais structurées par le rôle militaire assigné à chaque ville par la stratégie défensive du royaume et varient donc en fonction de la zone dans laquelle chaque ville est située. C'est pourquoi, bien que le désarmement des villes de l'intérieur ne soit un processus ni simple, ni rapide, ni complet, on peut désormais distinguer entre deux modes différents de relation entre villes et pouvoir militaire : celui des places fortes et celui des villes ayant perdu leur fonction militaire.

En 1673, Vauban développe l'idée du « pré carré » qui implique de défendre la France et Paris, sur les frontières[1]. Ces villes auxquelles on confirme ou assigne la fonction de places de guerre sont ainsi marquées par l'œuvre de Vauban et des ingénieurs du Roi, convaincus qu'une défense efficace supposait deux lignes de places fortes permettant une défense élastique des frontières du royaume[2]. Les places de guerre ne sont pas conçues comme étant des infrastructures isolées, mais comme des éléments d'un système de défense qui permet de délimiter un « intérieur » et un « extérieur » du royaume[3]. On compte alors plus d'une centaine de places de guerre au XVIIIe siècle : 29 en Picardie, en Artois, en Flandres et en Hainaut, 21 en Champagne, en Alsace et dans les Trois Évêchés, 13 sur la frontière du Jura et des Alpes, 13 sur celle des Pyrénées et une trentaine de places sur les côtes.

La théorisation du rôle défensif de la frontière s'accompagne, au sein de l'État, du développement de la géographie militaire et d'un savoir sur le territoire[4]. La disposition des places de guerre fait l'objet d'une vaste spéculation intellectuelle parmi les officiers du génie dès le XVIIIe siècle. D'après André Guillerme, « *si le paysage intérieur n'est structuré par la pensée qu'à l'extrême fin du siècle, le territoire défensif, dominé par la poliorcétique, est ordonnancé dès la deuxième moitié du XVIIIe siècle et fait l'objet d'un savoir mathématique* ». L'outil mathématique est mobilisé pour trouver la meilleure disposition des places fortes, un travail rendu possible par une rationalisation du territoire sous forme d'une figure dans un espace euclidien et dont les limites font l'objet d'une reconnaissance précise. C'est ainsi que la géographie militaire connaît un essor et que « *le territoire frontalier est aménagé comme un tout, une chaîne, une enveloppe, faisant l'objet d'une connaissance globale* »[5].

---

[1] CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *op. cit.*, p. 15.
[2] PERNOT J.-F., « Ingénieurs militaires, stratégie et valorisation des territoires à l'époque moderne », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 39.
[3] DESPORTES M. et A. PICON, *De l'espace au territoire*, *op. cit.*
[4] GUILLERME A., *Bâtir la ville*, Mayenne, Champ Vallon, 1995.
[5] *Ibid.*, p. 49.

La construction des forteresses se répand non seulement pour renforcer la défense extérieure, mais aussi pour mieux commander et contrôler les pouvoirs urbains. Autrement dit, si la fortification moderne s'appuie sur la ville pour la défense de l'État, elle permet à l'État de surveiller la ville elle-même. Dès sa conquête de Lille, capitale des Flandres avec Anvers, le roi s'empresse d'y faire ériger une citadelle, dont les fonctions sont à la fois de défense de la frontière septentrionale et de mise en scène des armées et de la monarchie. De même, la construction des citadelles à Bordeaux et Marseille associe aux préoccupations de défense la nécessité de surveiller deux villes considérées comme étant peu fidèles[1].

1.1.2. La défense de l'État : spécialisations et restructurations urbaines

L'attribution à certaines villes d'un rôle stratégique pour la défense de la monarchie contribue à organiser les espaces et les sociétés urbains et à différencier les fonctions militaires qu'ils recouvrent. Dans les places fortes de guerre, on trouve la citadelle fortifiée, une garnison et un état-major complet sous les ordres d'un commandant militaire[2]. Ici, les grandes décisions concernant la défense militaire appartiennent désormais au Conseil du roi ou à la Direction des fortifications. L'apport du Trésor royal pour la réalisation des œuvres militaires devient de plus en plus important. Néanmoins, les villes demeurent impliquées dans le financement, mais aussi dans le logement des soldats. En effet, une partie seulement de la garnison est logée dans la citadelle, alors que pour le reste s'appliquent les règles du logement chez l'habitant. La charge que cette imposition représente dans ces villes, en raison de son caractère permanent, sera à l'origine des premières initiatives municipales de construction de casernes (voir *infra*). Les besoins militaires ont des conséquences directes sur les finances municipales. Encore au XVIIIe siècle, les dépenses militaires sont perçues comme une cause majeure de dérangement des équilibres financiers locaux. Pour citer un exemple, en 1730, 34 % des dépenses de la ville de Valenciennes sont affectés à l'approvisionnement de l'armée et à l'entretien des bâtiments militaires[3].

Les impératifs stratégiques imposent le remaniement de nombreux sites : Lille, Besançon, Belfort, Metz ou Longwy sont lourdement transformées par la nouvelle stratégie défensive. À Metz, place militaire de première importance dans le système défensif, les plans prévus par Vauban sont mis en œuvre entre 1728 et 1749. Les remparts médiévaux sont détruits, de

---

[1] GUILLERM A., *La pierre et le vent. Fortifications et marine en Occident*, *op. cit.*, p. 138.
[2] CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *op. cit.*, p. 16.
[3] GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *op. cit.*, p. 14.

nouveaux quartiers militaires apparaissent et le système fortifié étale son emprise sur de larges portions de la ville. Par exemple, le bastion au sud de la citadelle a une largeur de près de 240 mètres et des restrictions s'imposent aux initiatives de construction civile[1]. Dans la ville de Toulon, consacrée comme port de guerre sur la Méditerranée, l'arsenal est inclus à l'intérieur d'une nouvelle enceinte urbaine et une série de postes défensifs sont aménagés sur le littoral.

Aux villes militairement importantes s'opposent les villes de l'intérieur qui vont progressivement perdre toute capacité militaire. Commencée sous Richelieu, l'œuvre de « *suppression des fortifications inutiles* »[2] se poursuit au cours du siècle. Elle se fait tantôt par la contrainte, avec la réquisition des artilleries et l'imposition de démolition des portes des fortifications ou de l'ensemble des murs touchant en premier lieu les villes protestantes, tantôt par l'abandon progressif des appareils défensifs dont l'entretien n'est plus assuré. Dans ces villes, le pouvoir militaire se fait plus discret : le maintien des fortifications en bon état ne représente plus une obligation et elles sont progressivement délaissées. Les armées sont présentes lorsqu'elles s'arrêtent dans leurs déplacements : les villes de l'intérieur demeurent des lieux d'étape où les troupes de passage doivent pouvoir trouver un logement et des vivres.

La place de Paris dans la logique défensive du territoire se modifie également. Les années 1670-1673 marquent un tournant, puisque la démolition des fortifications de Paris consacre le principe de la défense de la ville aux frontières de l'État et non sous ses murs. Plus que par des préoccupations militaires, les interventions de la monarchie dans Paris sont orientées par de nouvelles considérations d'urbanisme et d'efficacité administrative. La centralisation politique a son équivalent visuel dans l'ordonnancement de la ville autour de quelques éléments dominants. L'architecture de l'absolutisme réorganise les structures héritées autour de nouvelles polarités représentant le pouvoir politique. Les bâtiments publics dominent des aires ouvertes qui sont le point de fuite de longues percées géométriques, fondées sur la perspective et qui creusent le tissu existant[3]. Les places royales, l'avenue des Champs-Élysées et évidemment Versailles représentent cette relation mutée entre le pouvoir politique et l'espace parisien. Louis XIV dresse des arcs de triomphe sur l'emplacement des portes fortifiées : « *les trophées et les pyramides célèbrent des victoires qui éloignent les frontières et semblent épargner pour toujours à la capitale les affres d'un siège* »[4]. L'édification des portes de Saint-Denis et de Saint-Antoine n'a pas de valeur militaire ; elles servent à distinguer la ville des faubourgs se développant autour. Tout au long du XVIIIe siècle, la limite de Paris est donc mouvante et privée de toute signification militaire, l'enceinte des

---

[1] ZANDER P., *Vers un nouveau type de ville : les mutations de l'espace urbain Metz-Thionville*, *op. cit.*, p. 202.
[2] GUILLERM A., *La pierre et le vent. Fortifications et marine en Occident*, *op. cit.*, p. 124.
[3] HOHENBERG P. et L.H. LEES, *The Making of Urban Europe, 1000-1994*, *op. cit.*, p. 152.
[4] CHAGNIOT J., *Paris et l'armée au XVIII siècle. Etude politique et sociale*, Paris, Economica, 1985, p. 47.

fermiers généraux ne revêtant qu'un rôle fiscal et administratif[1]. De manière paradoxale, la démolition des fortifications va consacrer progressivement le rôle militaire et politique de Paris, au sens où le contrôle de Paris et celui de l'État qui s'y organise autour vont devenir inextricables ; la perte de Paris va entraîner la perte de l'État.

1.1.3. Des normes et des espaces : l'encadrement progressif des soldats dans la ville

Ainsi le chevalier du Moyen Âge, le bourgeois ou le paysan appelé aux armes ne sont pas des soldats. La naissance d'une catégorie d'hommes passant leur vie dans le métier des armes coïncide avec la fin des armées féodales et la marginalisation des milices bourgeoises, qui contribuaient au pouvoir militaire des villes, et avec l'émergence de la distribution des soldes à des mercenaires et à des armées permanentes[2]. Les transformations des armées vont modifier les relations entre villes et soldats dans le sens d'une rationalisation des déplacements et d'allégement du poids représenté par la présence militaire, source de maints oppositions et conflits.

Un des problèmes majeurs rencontrés par les souverains est l'institution d'un lien d'allégeance, financier et organisationnel entre le souverain et les soldats ; un lien, donc, qui n'est pas fondé sur l'intermédiation d'autorités autonomes par rapport au souverain, en premier lieu les colonels et les capitaines qui guident les troupes et qui en ont en charge le recrutement. Issues des troupes féodales, les armées royales ne rentrent sous l'autorité exclusive du roi qu'aux termes d'une évolution assez longue. En effet, l'ordonnance d'Henri III de 1583 affirme que seul le roi a le droit de lever des troupes dans le royaume, mais ce texte est ignoré pendant les guerres civiles qui suivent. Une administration militaire chargée des hommes ne se développe dans le royaume qu'au cours des XVIIe et XVIIIe siècles. La prise en main des armées par le souverain devient avant tout une question de connaissance des effectifs et de remise exacte de la solde : des registres des soldats et pas uniquement des compagnies et de leurs capitaines se développent au début du XVIIIe siècle[3].

Par ailleurs, le nombre des hommes au combat varie de manière radicale entre temps de paix et temps de guerre : ceci soulève le problème politique et logistique de mobiliser, pendant les conflits, des hommes qui en temps de paix n'exercent pas le métier des armes. En effet, en temps de paix, 10.000 hommes sont au service d'Henri IV, ils sont cinq ou six fois plus nombreux en

---

[1] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, Paris, Picard, 2000, p. 19.
[2] CORVISIER A., *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, *op. cit.*, p. 21.
[3] *Ibid.*, p. 76.

temps de guerre sous François Ier, et sont multipliés par quinze avec la levée de 1636. Les levées sur ordre du souverain obligent les hommes à prendre part aux armées du roi en chargeant les provinces, les villes et les corps de métier de la responsabilité de lever les hommes.

Au-delà des fluctuations, l'émergence d'armées permanentes et de plus en plus nombreuses fait que la présence de l'armée, auparavant limitée aux périodes de guerre, devient partie intégrante de la vie quotidienne des habitants des villes[1]. L'entretien des troupes repose sur les populations et génère des troubles et des abus qu'il faut localement résoudre ou éviter. La plus lourde contrainte est l'imposition du logement des soldats : les citadins sont obligés de loger dans les murs de la ville des compagnies en transit et des mercenaires en garnison. L'exemption du logement des militaires est alors un privilège précieux, conféré à quelques groupes (nobles, clercs, officiers du roi…) et à certaines communautés qui utilisent habilement les réseaux verticaux pour échapper provisoirement ou définitivement à la charge d'accueillir les troupes[2].

Le développement de l'État monarchique amène au cours du XVIe siècle l'ensemble des communautés du royaume à multiplier les contacts en direction de la Cour afin d'institutionnaliser un dialogue permanent avec le roi. Le problème de l'accueil des troupes est un de thèmes récurrents des négociations, dans lesquelles on cherche à éviter la présence militaire ou à résoudre les conflits qu'elle génère. Par exemple, dans la deuxième moitié du XVIIe siècle, la ville de Metz a une fonction d'arrière-champ des guerres germaniques et de lieu de repos et « *rafraichîssement* » des troupes pendant l'hiver. Afin de composer avec le poids des armées, la ville traite à la Cour de la durée du stationnement, de la localisation des soldats, de financements supplémentaires. En parallèle, des stratégies locales sont développées dans le territoire messin pour repérer les sommes nécessaires à l'hébergement des troupes, en essayant de contourner les privilèges dont jouissent ceux qui en sont exemptés, notamment le clergé[3].

L'organisation des troupes à travers le pays n'est pas seulement un problème logistique - assurer la survie des soldats et leur fournir les conditions minimales de bien-être qui en garantissent la loyauté -, mais également un problème d'ordre public lié aux oppositions et aux protestations des habitants résidant sur les trajectoires des déplacements. C'est pourquoi les déplacements des troupes font l'objet d'un effort de planification et rationalisation pour en

---

[1] BRAGARD P., J.-F. CHANET, C. DENYS, et P. GUIGNET, *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2007.

[2] BILOGHI D., « Contraintes et facteurs logistiques d'Ancien Régime : le déplacement des troupes dans le Royaume de France (XVIe-XVIIIe siècle) », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 52.

[3] GANTELET M., « La ville face aux soldats. Les quartiers d'hiver des troupes royales à Metz, 1644-1648 », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 179-194.

réduire les effets négatifs. Un réseau d'étapes couvrant le territoire de l'État se met progressivement en place à partir du XVe siècle ; mais encore au XVIIe siècle les réquisitions de nourriture ou de bêtes de trait (des ventes forcées dont le paiement est différé) sont l'inévitable complément du passage des troupes. Une innovation allégeant les appropriations arbitraires consiste à remettre aux villes, et non aux troupes, l'argent nécessaire à l'entretien des soldats dans les lieux de passage et à charger des commissaires d'étapes de la surveillance des fournitures. Ainsi, le transport des équipages, des convalescents, la fourniture de vivres et l'entretien des casernes voient un abandon progressif des réquisitions au profit de l'impôt.

Dans les villes provinciales, la répartition des étapes et des garnisons déplace périodiquement les régiments et l'image qu'on se fait de l'armée à Metz ou à Tours dépend du comportement particulier de tel ou tel corps, appelé à n'y séjourner que deux ou trois ans. À Paris, au contraire, entre la Fronde et la Révolution, la garnison demeure à peu près inchangée et le militaire parisien est installé dans la capitale pour de longues périodes. De plus, la présence des armées à Paris au XVIIIe siècle est plus complexe : milices, régiments, corps particuliers en font une organisation dont les contours et les membres sont flous[1].

Le problème économique et d'ordre public représenté par le logement des soldats est à l'origine d'initiatives locales pour la mise en place de lieux et bâtiments dédiés. Ce n'est qu'à la Restauration que l'on met fin à la pratique du logement chez l'habitant, mais dès le XVIIe siècle la caserne apparaît comme modèle d'hébergement appelé à se généraliser. La construction de casernes est en effet un corollaire du gonflement des effectifs permanents et de l'entretien d'un réseau de villes fortifiées. La caserne la plus ancienne, réalisée à Grenoble, daterait de 1593[2]. Sous l'impulsion de Vauban et des ingénieurs du roi, les modèles de casernes se multiplient, principalement dans les places fortifiées frontalières, mais aussi sur les lignes d'étape, où les villes en assument les frais d'aménagement[3]. Si les vastes programmes de construction de casernes du début du XVIIIe siècle sont abandonnés pour des raisons financières, l'on compte néanmoins environ 320 localités dotées de casernes à la moitié du siècle[4]. Entre 1717 et 1786, environ 69 casernes sont construites ; elles sont localisées habituellement près des remparts, ce qui éloigne les troupes des habitants tout en les laissant à l'intérieur de la ville.

---

[1] CHAGNIOT J., *Paris et l'armée au XVIII siècle. Etude politique et sociale*, *op. cit.*

[2] GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *op. cit.*

[3] PERNOT J.-F., « Ingénieurs militaires, stratégie et valorisation des territoires à l'époque moderne », *op. cit.* ; BILOGHI D., « Contraintes et facteurs logistiques d'Ancien Régime : le déplacement des troupes dans le Royaume de France (XVI - XVIII siècle) », *op. cit.*, p. 53.

[4] BILOGHI D., « Contraintes et facteurs logistiques d'Ancien Régime : le déplacement des troupes dans le Royaume de France (XVIe-XVIIIe siècle) », *op. cit.*, p. 53.

Par ailleurs, bien que complexe à évaluer, un apport de flux financiers semble être lié à la présence militaire. Elle contribue à alimenter l'économie locale par des transferts liés aux soldes et aux investissements, les dépenses des troupes, ou par les effets des activités militaro-industrielles. Une estimation concernant la généralité de Perpignan estime que celle-ci reçoit, au début du XVIIIe siècle, quatre fois plus d'argent qu'elle n'a versé d'impôts[1]. À Toulon, construction et réparation des navires pourvoient une large partie des emplois locaux[2]. En 1765, en période de paix, il y a 1600 ouvriers dans l'arsenal, soit 30 % des chefs de famille toulonnais, une proportion qui augmente en période de guerre par l'arrivée de travailleurs de l'extérieur de la ville[3].

L'organisation des étapes et des soldats dessinent une évolution plus générale qui peut être caractérisée par plus de discipline des soldats dans la ville. C'est pourquoi ces transformations s'accompagnent d'une mutation dans le comportement des notables urbains : du refus ou de la fuite des charges militaires on passe lentement à l'acceptation, voire, plus tard, à la revendication de l'accueil des soldats. S'ébauche ainsi le phénomène des villes garnisons, les villes « militaires » des XIXe et XXe siècles. L'armée « se civilise » et la ville l'intègre dans sa vie économique et dans son urbanisme ; le soldat devient un « marché », contenu et enfermé, à moins qu'il ne serve au maintien de l'ordre, au secours en cas d'épidémie et incendies ou bien de main-d'œuvre d'utilité publique[4].

1.2. Le pouvoir de s'armer : fonctions et capacités militaires des villes dans un espace italien à souveraineté fragmentée

Jusqu'en 1861, la péninsule italienne est un espace à souveraineté fragmentée. Alors que certains États gardent une relative autonomie (Venise, Florence, Piémont…), d'autres sont intégrés à des systèmes territoriaux plus vastes (Milan, Naples et les régions méridionales). Ces systèmes politiques se caractérisent par des articulations différentes entre pouvoir politique et organisation des moyens pour la guerre. En prenant garde de toute généralisation excessive, ceci différencie autant le rôle joué par les politiques militaires dans l'organisation des espaces et sociétés urbains et l'intégration territoriale, que l'ampleur et les modalités de la présence des armées dans les villes.

---

[1] CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *op. cit.*, p. 18.
[2] AGULHON M., *Histoire de Toulon*, Toulouse, Privat, 2000.
[3] MAURIN J., « La construction militaire en France sous la IIIe République avant la Première Guerre mondiale », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 113.
[4] BILOGHI D., « Contraintes et facteurs logistiques d'Ancien Régime : le déplacement des troupes dans le Royaume de France (XVIe-XVIIIe siècle) », *op. cit.*, p. 54.

1.2.1. *La crise du pouvoir militaire des villes et les conquêtes transalpines*

Au Moyen Âge, les communes de l'Italie centrale et septentrionale s'affrontent souvent les unes aux autres, dans le cadre complexe des relations et des conflits entre les différents pouvoirs municipaux, la papauté et l'Empire. Pendant la période communale, la mobilisation des ressources pour la guerre est certes intense si comparée aux capacités financières et démographiques des entités politiques qui l'entreprennent, mais elle est ponctuelle. En effet, les citadins et les habitants des arrière-pays agricoles sont appelés à combattre de manière épisodique, ils ne forment pas une armée permanente et leur contribution à la défense de la cité est encadrée par des systèmes d'obligations variés et relativement articulés. Ils définissent les différentes modalités de désignation des hommes appelés à combattre, ainsi que les catégories et les groupes qui sont exonérés de cette obligation. De plus, une attention est souvent portée à la nécessité, tant économique que politique, de ne pas effectuer des ponctions d'hommes et de ressources qui seraient insoutenables pour les activités productives[1]. Les systèmes défensifs sont urbains, même si le contrôle de la ville se fonde également sur celui de son arrière-pays, lié à la cité par différentes relations de pouvoir et propriété foncière.

Les milices communales formées par les citadins sont la forme dominante de mobilisation des hommes au bas Moyen Âge, mais les Cités-États d'Italie centrale et septentrionale seront les premières en Europe à avoir recours à des troupes mercenaires se substituant aux milices citadines tout comme aux systèmes de cavalerie féodale. Dans les rivalités qui les opposent aux XVIe et XVe siècles, les *condottieri,* capitaines mercenaires qui recrutent leurs propres troupes, offrent leurs services au plus offrant et assurer leur service et leur loyauté devient ainsi une nouvelle condition pour la bonne conduite de la guerre. Les plus habiles d'entre eux finissent par se substituer aux pouvoirs qui les avaient appelés à leur service ; tel est le cas du passage du contrôle de la seigneurie de Milan de la famille des Visconti à celle des Sforza, ce dernier étant un capitaine issu d'une famille de *condottieri*. Le passage du système des milices urbaines à celui basé sur le mercenariat ouvre une phase nouvelle, qui s'étend jusqu'au XVIIIe siècle, où les soldats, ou plutôt des compagnies entières, recrutés par contrat, prédominent dans les activités militaires. Ceci entraîne une augmentation sensible des coûts de conflits.

Par ailleurs, les transformations de l'artillerie et le changement des techniques défensives qui caractérisent le siècle vont progressivement avantager sur le plan militaire ces souverains d'Europe continentale qui ont les moyens de produire des systèmes d'attaque et de défense plus

---

[1] SETTIA A., *Comuni in guerra. Armi ed eserciti nell'Italia delle città*, Bologna, CLUEB, 1993.

lourds sur le plan militaire et financier. En effet, jusqu'aux guerres napoléoniennes faire la guerre sur terre revient avant tout à conduire des sièges victorieux et la fortification est appelée à devenir un des pivots des systèmes défensifs territoriaux[1]. De manière paradoxale, alors que les centres politiques et militaires s'éloignent de la péninsule, c'est ici, entre 1500 et 1540, que naît la fortification moderne, nourrie de la culture géométrique euclidienne qui caractérise arts et techniques de la Renaissance italienne. Pendant que Michel-Ange et les ingénieurs militaires dessinent les fortifications bastionnées pour Florence, le déclin progressif politico-économique des États préunitaires s'amorce.

Au début du XVIe siècle, les pillages et les défaites de plusieurs États italiens décrits par Nicolas Machiavel, à la fois homme d'État à Florence et spectateur atterré, pointent le déclin de l'autonomie de plusieurs systèmes politiques préunitaires. L'Italie des Cités-États est envahie par les troupes impériales et les armées venues de puissances en expansion ; les États au nord des Alpes, en luttant pour l'hégémonie dans la péninsule, en intègrent de force de vastes portions à des systèmes territoriaux plus vastes. Le début du XVIe siècle se distingue par les guerres pour la suprématie en Italie entre Charles V et François Ier. Naples, les Deux-Siciles et Milan passent sous le contrôle espagnol, Rome est pillée en 1527 par les lansquenets au service de Charles V et Florence est assiégée en 1529-1530.

1.2.2. Centres économiques ou centres militaires : villes et armées dans les États préunitaires autonomes

Au terme des guerres pour l'hégémonie en Italie entre la France et l'Empire, la République de Venise, l'État princier de Florence issu de la République florentine et le duché de Savoie sont les trois entités politiques dotées d'une capacité d'intervention militaire autonome dans un territoire péninsulaire largement sous emprise espagnole. L'organisation des moyens pour la guerre a un rôle plus ou moins limité dans l'organisation des espaces et sociétés urbains. D'une part, il existe des Cités-États structurées par leurs activités commerciales. Ici les moyens pour la guerre sont achetés ou loués grâce aux profits des commerces et sont largement mis au service de ces derniers ; ils ne sont pas au cœur des appareils étatiques. De l'autre, l'État piémontais, dont les élites aristocratiques font de la carrière militaire une de leurs principales activités, développe une capacité militaire qui le distingue des autres systèmes politiques préunitaires. Les armées et la

[1] CRESTI C., A. FARA, et D. LAMBERINI, *Architettura militare nell'Europa del XVI secolo. Atti del Convegno di Studi. Firenze, 25 - 28 novembre 1986*, Siena, Edizioni Periccioli, 1988.

participation des sujets à celles-ci deviennent ici une des principales formes à travers laquelle cet État organise les espaces et les populations.

Bien que sous des formes différentes, les cités-Etats sont caractérisées par une forte interpénétration entre oligarchies commerciales, leurs intérêts et leurs organisations et institutions politiques. Suivant Charles Tilly, ces systèmes se caractérisent donc par une forte accumulation capitalistique et une faible concentration des moyens de la contrainte. Ces villes (Gênes, Venise, Florence) se sont construites comme puissances politiques et commerciales sans édification de vastes structures étatiques permanentes nécessaires à l'extraction et l'organisation des ressources pour la guerre. La puissance de Gênes au XVIe siècle en est un exemple ; l'importance des entreprises maritimes et des marins génois au moment des explorations transocéaniques occidentales, s'explique par la puissance de l'élite commerciale qui gouverne la ville. Après la phase communale, du début du XVIe siècle à son annexion au Piémont à la fin du XVIIIe siècle, Gênes est une république oligarchique organisée par une société civile très puissante. Dans la ville, la force publique se donne rarement à voir face aux affaires privées et le système politico-administratif demeure léger[1].

Venise est l'exemple même des tensions dans l'organisation des moyens pour la guerre qui caractérisent ces États face aux puissances continentales. Cette cité-État se caractérise par une très forte concentration de capital et une domination des intérêts commerciaux sur les stratégies militaires. La conquête des possessions maritimes et du contrôle des routes commerciales avait été faite en mobilisant surtout les forces navales de l'arsenal. À partir du XVIe siècle, la République va organiser un système territorial progressivement plus large sur le nord de la mer Adriatique qui constitue son très vaste arrière-pays. La victoire sur les villes et les terres de l'arrière-pays s'appuie sur les milices mercenaires et requiert de s'engager plus étroitement dans un système d'alliances avec d'autres puissances européennes. Au sein de l'État, se développent les structures administratives chargées de définir et contrôler la planification des fortifications. Les villes de Brescia, Padoue, Trévise, les rives du fleuve Adige, Udine et Vérone (considérée comme étant un nœud fondamental pour les intérêts territoriaux de la République) sont investies par la construction de fortifications bastionnées[2].

Pendant les XVIe et XVIIIe siècles, ces systèmes politiques développent donc, sur le plan international, des politiques d'alliances et des stratégies neutralistes avant tout orientées vers la défense des commerces. C'est le cas de Venise qui pendant les XVIIe et XVIIIe siècles bâtit une politique générale d'alliances et de neutralité diplomatique visant à protéger un système

[1] CONCINA E., *La macchina territoriale. Progettazione e difesa nel Cinquecento veneto*, Roma- Bari, Laterza, 1983.
[2] *Ibid.*

commercial de plus en plus étouffé par l'expansion des Habsbourg et mis à mal par le pouvoir ottoman dans la Méditerranée orientale. Le grand-duché de Toscane aura une attitude similaire : la neutralité du port de Livourne, étendue à tout le territoire et figée par la loi à la fin du XVIIIe siècle, est un des pivots de la politique de l'État dans un souci de préservation de ses commerces. Concernant le recrutement des forces, ils oscillent entre armée « locale » de milices comtadines non professionnelles et mobilisation d'infanteries à la solde. Créées dans la République florentine par Machiavel au XVIe siècle, les milices comtadines existent également à Lucques et à Venise, et se fondent tantôt sur la base du volontariat tantôt sur une obligation imposée aux communautés pour fournir des hommes. Le recours aux mercenaires redevient massivement pratiqué au XVIIe siècle, quand les équilibres régionaux s'effritent ; on assiste alors à une multiplication des troupes à la solde, chargées de défendre les frontières entre les différents États.

Une articulation différente entre pouvoir politique et organisation des moyens pour la guerre peut être observée dans le duché de Savoie (devenu royaume à partir du XVIIIe siècle). Le Piémont est considéré par l'historiographie comme le seul État préunitaire dans lequel l'organisation des moyens pour la guerre contribue de manière significative au développement de l'administration et au gouvernement des populations[1]. Ici, l'armée devient l'interface étatique avec laquelle tous les sujets de l'État sont amenés à se confronter et « l'expression concrète de la rationalité de l'État »[2]. Redevenu autonome en 1559 après trois décennies de contrôle français, le duché engage une nouvelle politique militaire. D'une part, une série de places fortes pour la défense de Turin, qui est baptisée nouvelle capitale (à la place de Chambéry), est édifiée. De l'autre sont créées des milices paysannes qui doivent être associées aux mercenaires. Les troupes, généralement démobilisées en hiver, sont reconstituées en été avec les mêmes formations : c'est ainsi que naissent en Piémont les premiers régiments stables qui forment le premier noyau d'une armée permanente dont le duc de Savoie dispose dès le XVIIe siècle[3].

Par ailleurs, se différenciant des autres entités politiques préunitaires, l'État piémontais engage au XVIIIe siècle une série de réformes qui amplifient le contrôle public sur l'ensemble de l'organisation militaire. Allant dans une direction similaire à celle des armées autrichienne et française, elles ont pour objet l'intégration croissante des corps techniques dans l'armée (ingénieurs des fortifications et artilleurs) et elles visent à affaiblir ces éléments privés et

---

[1] LORIGA S., *Soldati. L'istituzione militare nel Piemonte del Settecento*, Venezia, Marsilio, 1992 ; DONATI C. (dir.), *Eserciti e carriere militari nell'Italia moderna*, Milano, Unicopli, 1998 ; BARBERIS W., *Le armi del principe*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1988.
[2] LORIGA S., *Soldati. L'istituzione militare nel Piemonte del Settecento*, *op. cit.*
[3] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume I. Dall'Ordinanza Fiorentina di Macchiavelli alla costituzione dell'Esercito Italiano (1506-1870)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1989.

aristocratiques historiquement associés au métier des armes. Une innovation majeure réside dans la création des régiments provinciaux en 1713, une forme de conscription obligatoire qui s'applique aux populations du royaume (3 % des hommes entre 18 et 40 ans). Ainsi, malgré un nombre important de régiments de mercenaires formés par des étrangers (Suisses et Allemands notamment) l'armée piémontaise prend un caractère permanent et fondé sur la mobilisation coercitive des sujets de la monarchie. En parallèle, le nombre de soldats croît de manière exponentielle et la Savoie est de loin l'État le plus militarisé de la péninsule : en 1734, un État qui a moins de 2 millions d'habitants compte 40 000 soldats (un chiffre comparable à celui du royaume de Naples et des Deux-Siciles), dont 14 000 soldats étrangers et 26 000 Piémontais, structurés dans une organisation très ramifiée sur le territoire[1].

L'expansion et la bureaucratisation de l'armée piémontaise s'accompagnent d'un effort de la part des pouvoirs publics pour en améliorer le casernement. En effet, les soldats hébergent chez l'habitant, avec les tensions, les conflits, les troubles à l'ordre public liés à cette forme d'accueil des hommes en armes. L'accroissement des troupes incite à la construction de baraquements *ad hoc*, du moins pour l'accueil des troupes permanentes. À Turin, les premières décennies du XVIIIe siècle voient une importante activité d'édification de quartiers militaires (Porta Susa, San Celso, San Daniele) ou de réutilisation de bâtiments religieux (les immeubles des jésuites sont souvent reconvertis à des fins militaires après la suppression de l'ordre au XVIIIe siècle)[2].

1.2.3. Les armées dans les villes intégrées aux systèmes politiques espagnol et autrichien

Une emprise différente des soldats dans les villes caractérise la situation des cités et des territoires qui passent sous le contrôle de plus vastes systèmes politiques européens. Le renforcement de centres politiques en dehors de ces villes, et en dehors de la péninsule, déplace l'ensemble des décisions relatives à leur fonction militaire et à l'organisation des moyens pour la guerre. Les cas de Milan et de Naples, deux villes rattachées aux possessions espagnoles au début du XVIe siècle, sont exemplaires en ce sens, puisque Milan devient la porte d'entrée, et donc la frontière à défendre, pour toute l'Italie nord-occidentale, pendant que Naples occupe sur le plan militaire une position relativement marginale dans l'ensemble des territoires espagnols. Deux

---

[1] LORIGA S., *Soldati. L'istituzione militare nel Piemonte del Settecento*, *op. cit.*
[2] *Ibid.*

siècles après, l'une sera encore fortement militarisée par l'Empire austro-hongrois, l'autre finira par être évaluée par les souverains bonapartistes comme « indéfendue et indéfendable »[1].

À Milan, jusqu'aux guerres d'indépendance, les nécessités militaires définies par les systèmes politiques auxquels elle est intégrée (espagnol puis austro-hongrois) organisent lourdement la ville. Notamment, cette dernière contribue au maintien d'une garnison dont la taille est fonction des stratégies militaires de ces derniers. Au début du XVIe siècle, la ville de Milan occupe une position stratégique dans les guerres pour la domination de la péninsule, à l'issue desquelles l'Espagne obtiendra un contrôle diffus sur la péninsule pendant plus d'un siècle. Le rôle de Milan comme « porte d'Italie pour l'Espagne » entraîne une présence militaire bien supérieure à celle de l'époque des seigneurs, puisque la ville devient un de principaux lieux d'accueil des troupes à envoyer dans les théâtres de guerre européens. Sont également entrepris des travaux de fortification du château de Milan et d'adaptation du système des places fortes aux nouvelles techniques d'artillerie. Au nombre d'une vingtaine et situées près des principales villes, les places fortes servent à la défense de l'ensemble du territoire milanais.

Durant le XVIIe siècle, 2 000 hommes environ contrôlent les places fortes et 10 000 sont localisés dans le territoire milanais[2]. Le lourd soutien des troupes, qui ont leurs quartiers à Milan et dans les bourgs et villages près des lieux fortifiés, revient aux Milanais. En temps de conflits, quand la présence militaire augmente et les charges sont trop élevées, Milan bénéficie de transferts provenant des autres possessions espagnoles ; ce sont notamment Naples et l'ensemble des domaines méridionaux qui sont appelés à contribution pour assurer le soutien des troupes dans les possessions septentrionales[3]. La présence militaire en Lombardie monte d'un cran pendant les premières décennies du XVIIIe siècle, quand la région est le théâtre de guerres ouvertes ou latentes presque ininterrompues, qui impliquent un pic de la présence militaire dans le territoire (environ 31 000 hommes)[4]. Passée sous l'Empire austro-hongrois en 1714, une armée de 16 607 hommes est comptabilisée à Milan en 1718.

L'ensemble de ces constats peut être renversé lorsqu'on s'intéresse à la construction militaire des villes du royaume de Naples et des Deux-Siciles. À partir du XVIe siècle, les territoires sont également sous autorité espagnole, gouvernés par un vice-roi siégeant à Naples, jusqu'à 1734 quand ils passent sous la dynastie des Bourbons et un roi est à nouveau installé dans la ville. L'Italie méridionale occupe une place relativement marginale dans les projets défensifs des vice-

---

[1] AMIRANTE G. et M.R. PESSOLANO, *Territorio, fortificazioni, città : difese del Regno di Napoli e della sua capitale in età borbonica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.
[2] DATTERO A., *Il « governo militare » dello Stato di Milano nel primo Settecento*, Milano, Unicopli, 2001, p. 16.
[3] DATTERO A., *Il « governo militare » dello Stato di Milano nel primo Settecento*, *op. cit.*
[4] *Ibid.*, p. 17.

rois espagnols qui la gouvernent[1] et l'organisation militaire de ce territoire est largement délaissée pour des raisons financières. D'une part, la frontière avec les Turcs amène à privilégier les défenses côtières orientales, sur lesquelles se concentre l'essentiel des efforts défensifs. Ici, au moment de la conquête espagnole, les tours et autres œuvres de défense des côtes sont inadaptées aux progrès des artilleries et le système existant est ainsi laissé à l'abandon à l'exception des travaux d'adaptation entrepris dans les villes du commerce maritime. D'autre part, la très faible part des infrastructures sur le territoire (manque de routes, de ponts et de ports aménagés) et les barrières naturelles qui donnent un caractère inaccessible à l'intérieur du pays fonctionnent comme une défense indirecte contre toute pénétration. Sous les Espagnols comme sous les Bourbons, la défense de l'État s'appuie donc sur les difficultés posées par son accès[2].

Dans ce contexte, Naples n'est pas une « ville de guerre ». La ville n'est pas attaquée par des armées ennemies pendant deux siècles et, pour les Espagnols, les problèmes militaires à Naples sont avant tout des problèmes de contrôle de la population urbaine, comme le prouvent les révoltes de la moitié du XVIIe siècle. Encerclée par des murailles du XVe siècle, la ville se développe dans les espaces libres restés à l'intérieur de l'enceinte, mais aussi, bien au-delà de cette barrière qui est rapidement phagocytée par une croissance de l'urbanisation parmi les plus rapides d'Europe. Les interventions espagnoles sur la ville reflètent la méfiance vis-à-vis d'une population napolitaine grandissante et lentement se créent des espaces distincts, la ville des Espagnols et celle des Napolitains. La fin de la domination espagnole et l'arrivée des Bourbons vont ouvrir une période d'élan réformateur qui touche également à l'organisation de la défense du pays. Très attentifs aux capacités militaires de l'État, les Bourbons n'entreprennent pas non plus de travaux majeurs pour doter la capitale d'infrastructures militaires ; ils concentrent leurs efforts sur la constitution de la marine et de l'armée, ainsi que sur la formation technique et militaire des officiers.

* * *

À travers l'étude des liens entre systèmes politiques et politiques militaires, cette première section met à jour les processus de structuration et intégration territoriales associés à la consolidation de l'État français et aux changements des systèmes politiques italiens. Le poids différent que recouvrent les politiques militaires dans ces systèmes étatiques différencie l'étendue de la contrainte imposée par les armées sur les espaces et les sociétés urbains ; les cas contrastés de Venise et du Piémont en sont un exemple. Aussi, au sein d'un même système politique,

---

[1] AMIRANTE G. et M.R. PESSOLANO, *Territorio, fortificazioni, città*, *op. cit.*
[2] *Ibid.*

s'organisent des spécialisations fonctionnelles militaires : tel est le cas de Milan sous le contrôle espagnol, ou des places fortes de Lille ou Metz. L'imposition d'une contrainte militaire dans ces villes s'accompagne de négociations et flux financiers verticaux, autour de la gestion des charges liées à l'accueil des soldats. Par ailleurs, l'inégale place de l'organisation des moyens pour la guerre dans les administrations étatiques différencie l'étendue de la prise en charge publique des soldats. Bien que, de manière générale, la transformation des organisations militaires (armées permanentes, dépersonnalisation des liens entre commandants et troupes) fait que leur présence urbaine devient à la fois plus délimitée, par la création d'espaces dédiés, et autonome, par la prise en charge publique de ces mêmes espaces et des besoins des troupes.

2. Villes et armées dans la construction des territoires nationaux : politiques militaires et intérêts localisés au XIXe siècle

Les armées d'Ancien Régime étaient des armées multinationales qui combattaient pour la conquête de provinces[1]. Pendant le XIXe siècle, la taille et les budgets des armées augmentent et la conscription universelle s'affirme comme forme prédominante de recrutement des soldats. En France, sous le Second Empire, le budget de la marine et des colonies représente 9,2 % des dépenses globales de l'État et celui de l'armée 24 %[2]. Entre 1830 et 1860, les dépenses militaires de tous les États préunitaires croissent rapidement[3] : le royaume de Savoie reste le plus militarisé (entre 21 % et 57 % de la dépense publique), suivi par le royaume des Deux-Siciles (20-45 %), la Toscane (18 %), la papauté (9-30%) et enfin les duchés de Modène, de Parme et de Plaisance (10-15 %)[4]. Des formes de conscription des hommes sont introduites pendant les guerres révolutionnaires. Elle est introduite en France, mais aussi dans les territoires annexés à l'Empire napoléonien et dans les deux États satellites italiens (royaume d'Italie et royaume de Naples). La conscription est suspendue dans les régimes politiques restaurés[5], mais pour la fin du siècle la France, l'Allemagne et l'Italie unifiées auront introduit des armées de conscrits[6]. En parallèle, les

---

[1] FINER S.E., « State and Nation Building in Europe : the Role of the Military », *op. cit.*

[2] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 132.

[3] MANETTI D., *La « civil difesa »: economia, finanza e sistema militare nel Granducato di Toscana, 1814 -1859*, Firenze, L.S. Olschki, 2009.

[4] *Ibid.*, p. 189 - 196.

[5] DAVIS J., « The army and public order in Italian cities », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 487.

[6] Elles diffèrent des expériences de levée militaire de la période révolutionnaire par la longueur de l'entraînement et la taille de l'armée.

corps des officiers se professionnalisent, les prérequis aristocratiques sont partiellement abandonnés en faveur de la standardisation de l'éducation et de l'entraînement militaires[1]. Enfin, les mutations technologiques du XIXe siècle ne sont pas sans effets sur les organisations militaires. Les chemins de fer et le télégraphe révolutionnent la vitesse des transports et des communications, l'industrialisation permet progressivement une production d'armes à grande échelle et la machine à vapeur révolutionne les navires de guerre, la logistique militaire devient plus complexe et fondée sur une capacité de mobilisation rapide des hommes et des choses.

La deuxième section du chapitre analyse la construction des villes dans le cadre de l'intensification de l'intégration territoriale par les armées, devenues nationales. Les processus d'extraction d'hommes et ressources nécessaires à la guerre augmentent (croissance de la taille et du coût des armées, conscription). De plus, la conscription de tous les citoyens hommes, la « nation en armes », joue un rôle fondamental dans la construction de la nation et l'homogénéisation interne. La contrepartie territoriale de ces changements est la diffusion fine des organisations militaires à l'intérieur des frontières nationales par la systématisation des infrastructures nécessaires à l'appel et à la vie des conscrits. La présence des militaires dans les villes croît rapidement : elle devient à la fois plus importante et plus délimitée dans l'espace urbain.

Par ailleurs, l'expansion territoriale des armées fait l'objet de négociations politiques. L'étude de deux moments d'augmentation des ressources militaires distribuées localement - la réforme sous la Troisième République en France et la constitution du système défensif de l'État unitaire en Italie - montre autant les logiques militaires que les effets qu'ont sur celles-ci les mobilisations d'autres intérêts, internes à l'État ou localisés. D'une part, on observe comment les logiques de la défense extérieure sont mises sous tension par celles du maintien de l'ordre et par les contraintes posées par les investissements passés. De l'autre, les demandes locales d'une présence militaire génèrent des formes de concurrence entre les villes pour accueillir des casernements. De manière symétrique, les politiques militaires posent des contraintes à d'autres domaines d'intervention publique en expansion, notamment le développement des infrastructures de transport et les politiques pour la maîtrise de la croissance urbaine et l'amélioration de la salubrité des villes.

---

[1] FINER S.E., « State and Nation Building in Europe : the Role of the Military », *op. cit.*, p. 146.

2.1. En France, les logiques défensives à l'épreuve des aménagements civils et des demandes locales

2.1.1. La défense de l'État par le réinvestissement militaire de l'intérieur

Au long du XIXe siècle, les logiques territoriales des armées et la place assignée aux villes dans les stratégies défensives sont marquées par un nouvel investissement militaire de l'intérieur du pays. Un nouveau quadrillage du territoire se met en place pendant les premières décennies. Il est amplifié par les réformes de la Troisième République qui fixent dans l'espace le stationnement des corps d'armée nouvellement créés et le système de casernement pour les conscrits. Après la Restauration, la conscription obligatoire des hommes s'appuie sur le tirage au sort et elle est rendue universelle en 1905[1]. Le siècle est alors marqué par la démultiplication de la présence des armées à l'intérieur des frontières nationales. En même temps, les activités et les espaces militaires dans certaines villes sont renforcés ; c'est le cas notamment de Paris qui est une nouvelle fois investie par les politiques militaires.

À la Restauration, la rapidité de manœuvre des troupes montrées par les guerres du début du siècle fait apparaître obsolète un système défensif fondé sur la fortification des frontières. À l'aube du XIXe siècle, l'issue d'une guerre ne dépend plus de la prise d'une place forte ; les guerres napoléoniennes ont mis au centre des conflits les habiletés de manœuvre de troupes et les capacités à remporter des batailles souvent livrées en rase campagne[2]. Les nouvelles stratégies défensives reposent alors sur une remilitarisation de l'intérieur du pays. Entre la Restauration et 1871, la protection des frontières (remaniées à la Restauration) s'accompagne d'un système militaire intérieur. La capitale en est le point central et il s'organise en région autour de villes dont la fonction militaire est réaffirmée malgré la crainte que l'armée puisse échapper au contrôle des gouvernements[3]. La défense du territoire combine les places « classiques » de frontières comme Lille, Metz, Strasbourg, Besançon et Grenoble avec des systèmes de protection secondaires, à l'intérieur du pays, qui s'articulent avec celles-ci est et qui permettent l'organisation et la mobilisation des hommes[4].

---

[1] BOULANGER P., « La conscription en France au XXe siècle : de l'armée de masse à l'armée professionnelle », *Revue Internationale d'Histoire Militaire*, 2003, vol. 83, p. http://www.institut - strategie.fr/RIHM_83_26.htm ; BOULANGER P., *La géographie militaire française (1871 - 1939)*, Paris, Economica, 2002.
[2] PICON A. (dir.), *La ville et la guerre*, Paris, Les éditions de l'imprimeur, 1996.
[3] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*, p. 55.
[4] *Ibid.*, p. 83.

Dans le cadre des limitations budgétaires posées à la construction de nouvelles fortifications, la priorité est donnée au renforcement des fortifications, à la défense des grandes agglomérations de Paris et Lyon, et de celles qui protègent les frontières modifiées après la Restauration. En revanche, la frontière du Nord et de l'Est reste organisée autour de trois places fortes de Lille, Metz et Strasbourg. Si l'on prend l'exemple de Metz, la ville est, jusqu'à son annexion à l'Allemagne, le point de jonction de plusieurs routes, puis lignes de chemin de fer, qui innervent l'est de la France. Elle sert ainsi de point d'appui et d'entrepôt pour les forces destinées à agir entre la Meuse et les Vosges. Pourvue de deux grands arsenaux du Génie et de l'artillerie, de multiples établissements de manutention et défendue par une enceinte, la ville de Metz pouvait servir de base à une armée de 10 000 hommes devant opérer dans la vallée de la Moselle[1]. La croissance démographique de la ville peu dynamique pendant les premières décennies du siècle ; en face, les effectifs de la garnison oscillent entre 6 500 hommes en 1830 (sur 42 000 habitants) et 9 650 hommes en 1841 et se maintiennent autour de 8 000 hommes jusqu'au milieu des années 1860[2].

La place assignée à Paris dans les logiques spatiales des armées est visible dans les débats concernant la refortification de la capitale, privée de remparts depuis leur démolition sous Louis XIV. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, les débats sur la défense à donner à Paris sont hantés par les défaites napoléoniennes ; ils témoignent d'un changement dans la perception du rapport entre défense de Paris et fortification de la frontière, celle-ci ayant été pendant longtemps le garant de la sécurité de la capitale[3]. Dans ces débats, défendre la capitale et sauvegarder l'intégrité du territoire national ne font qu'un. Paris devient, dans les représentations anthropomorphiques de l'État, le cœur et le cerveau de ce dernier : « *Frappez ce centre, et la France est comme un homme frappé à la tête* », souligne Thiers dans un discours de 1841 visant à soutenir les projets de fortification de Paris[4]. Les débats sur l'opportunité et sur la forme des fortifications (notamment l'opposition entre forts détachés et murs continus) sont clos en 1841 : ils arrêtent la création d'une enceinte formée par un rempart bastionné englobant les communes environnantes (Belleville, Grenelle, Charonne, Montmartre,…) et un réseau de dix-sept forts plus éloignés. À

---

[1] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*

[2] DIEDRICH J.-C., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 368.

[3] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, *op. cit.*

[4] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*, p. 65.

l'extérieur du mur, une zone de servitude militaire est créée, donnant lieu à maints conflits avec les propriétaires des terrains[1].

Après 1871, le sort de la nation est vu comme indissociable de sa reconstitution militaire[2]. Le début de la Troisième République est marqué par une réforme globale de l'armée et du système du casernement qui va déterminer l'organisation territoriale de la défense pendant un siècle. Sur le plan organisationnel, le corps d'armée est l'élément organisateur de la nouvelle force. Considérant les logiques spatiales, trois choix fondamentaux guident les réformes des années 1873-1874. Le premier est celui de grouper toutes les unités d'un régiment dans la même garnison, ce qui devrait mettre fin au morcellement et à la dispersion, ciblés parmi les causes de la lenteur de la mobilisation de l'armée française comparée à l'armée prussienne en 1870-1871. Son application ne se révèle pas toujours possible, tantôt parce que manquent les infrastructures pour l'accueil des soldats, tantôt pour des raisons politiques liées aux négociations sur les villes bénéficiant de la présence des troupes. Le deuxième choix est celui de la stabilité des régiments dans la même ville, organisant ainsi une carte militaire stable dans le temps. Pour les villes appelées à contribuer aux travaux nécessaires à la réalisation des casernes (voir *infra*), le choix de la stabilité est une incitation à l'investissement puisqu'elle ouvre la perspective d'héberger une garnison permanente qui apporte des bénéfices fiscaux et économiques.

Le dernier choix concerne la « *remise en défense du territoire* »[3] par la réalisation d'infrastructures. D'abord, un plan défensif fortifié à la nouvelle frontière avec l'Allemagne est mis en place et les fortifications de Paris et de Lyon sont développées. Une loi de 1874 finance la construction, en 12 ans, de 166 forts à l'Est, conçus par le général Séré de Rivières[4] et une seconde ligne de forts parisiens, positionnée sur les hauteurs plus lointaines de la capitale, qui s'ajoute à ceux réalisés au milieu du siècle. De plus, un nouveau programme de construction de casernes est conçu à l'échelle nationale ; le stationnement des troupes va désormais s'appuyer systématiquement sur la caserne, comme bâtiment dédié, mode de vie, école de morale et discipline.

L'expansion de la présence des armées dans le territoire national est la conséquence des lois militaires qui créent le service militaire obligatoire (1872,1889) ainsi que les régions militaires et les corps d'armée d'implantation régionale (1873-1874). Bien sûr, les villes de garnison ne naissent pas avec la Troisième République, mais elles se multiplient et se structurent pour

---

[1] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, *op. cit.*, p. 29.
[2] CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle : République conservatrice et réforme militaire 1871-1879*, PU Rennes, 2006.
[3] *Ibid.*, p. 73.
[4] L'évolution des armements rend rapidement obsolète ce dispositif. Une modernisation de ces forts est possible en les cuirassant de béton, mais les contraintes budgétaires ne permettent pas la remise en état des 166 forts en question.

accueillir des effectifs plus nombreux[1]. Entre 1871 et la Première Guerre mondiale, il y a une diffusion des établissements militaires dans le territoire. À côté de grands camps militaires (Chalons, Sissonne, Mailly, La Courtine), d'autres sont créés ou agrandis dans l'objectif de disposer d'un camp par région militaire[2]. Parallèlement, les casernements urbains se multiplient, à la fois dans les grandes villes qui accueillent historiquement des garnisons importantes (telles Paris, Lyon et Marseille) et dans les villes de taille moyenne ou petite (tel est le cas d'Amiens). La présence militaire s'accentue dans le Nord-Est en raison de la menace et en accompagnement du système de fortifications conçu par Séré de Rivières (Nancy, Verdun, Toul, Épinal…). Proche de la frontière, la ville de Grenoble compte aussi en 1912 un soldat pour neuf habitants[3]. Mais l'armée pénètre le territoire national bien au-delà de la protection des frontières. Par exemple, dans la région militaire de Montpellier, la présence de l'armée est extrêmement marquée, avec plus de 16 000 militaires ; ils représentent une part importante de la population des villes : plus de 5 % à Montpellier en 1906 (6 000 militaires), 4 % à Béziers, 9 % à Mende[4].

Après la perte de l'Alsace et de la Moselle, deux systèmes se font face sur la frontière orientale : le système Séré de Rivières avec deux « rideaux » fortifiés du côté français (Verdun-Toul et Épinal-Belfort et les forteresses de Longwy et Montmédy) et un rideau fortifié Metz-Thionville du côté allemand. De l'autre côté de la frontière, Metz est une vitrine de l'empire allemand tout en jouant un rôle défensif essentiel pour la défense de celui-ci. La construction du quartier impérial, au tournant du XXe siècle, répond à la volonté de l'empereur Guillaume II de « germaniser » la ville en créant une nouvelle cité. Les bâtiments de ce quartier devront affirmer l'appartenance de Metz à l'Empire et glorifier le pouvoir impérial par des références stylistiques typiquement allemandes : néo-roman (l'immense gare conçue pour la mobilisation des troupes, la poste, le lycée de jeunes filles, le temple neuf…), néo-gothique (le portail de la cathédrale - l'empereur y est représenté en prophète, le temple de garnison) ou néo-Renaissance (le palais du gouverneur).

---

[1] Pour citer un exemple, les régiments d'infanterie passent de 144 en 1875 à 173 en 1914 (Maurin, 2001).
[2] MAURIN J., « La construction militaire en France sous la IIIe République avant la Première Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 223.
[3] CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle*, *op. cit.*, p. 209.
[4] MAURIN J., « La construction militaire en France sous la IIIe République avant la Première Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 225.

2.1.2. *La politique des casernes : négociations autour de nouvelles infrastructures*

La réorganisation de la localisation des armées inaugurée par les réformes de 1873-1874 permet de saisir non seulement les logiques et les hiérarchisations spatiales de l'intervention étatique à l'intérieur des frontières nationales, mais également les intérêts différents qui s'organisent autour de cette intervention. Ils sont révélés par les débats et les négociations autour de la construction du nouveau système du casernement : entre les administrations centrales de l'État, elles témoignent d'une tension entre la défense extérieure et logique de maintien de l'ordre ; entre intérêts localisés et administrations centrales, elles portent sur les choix de localisation des troupes et les contributions demandées aux villes pour en assurer l'accueil.

Le travail de Jean-François Chanet montre que la disposition finale des garnisons issue de la réforme se comprend en considérant les accommodements entre ministère de la Guerre, ministère de l'Intérieur et villes, mais aussi l'état du casernement existant et les disponibilités de bâtiments destinés à un usage militaire que chaque ville hérite du passé[1]. D'une part, il n'est pas concevable d'arrêter un nouveau plan pour le casernement dans les bureaux ministériels sans connaître dans le détail les ressources locales qui peuvent être utilisées. En effet, les villes de la frontière du Nord et de l'Est sont relativement bien loties en établissements militaires et peuvent faire face aux besoins, même si cela implique parfois de contrevenir au principe du regroupement des régiments dans la même garnison. En revanche, les régions du Sud ou du Sud-Ouest sont largement sous-équipées face aux exigences soulevées par la nouvelle organisation en corps d'armée stables.

D'autre part, à côté des enquêtes lancées pour appuyer les localisations sur les sièges existants, les intérêts du ministère de la Guerre, de l'Intérieur et des villes ne coïncident pas toujours. Au sein des armées, compte tenu de l'importance des infrastructures à réaliser, le Génie vient à jouer un rôle clé dans la mise en œuvre des réformes. La nomination du général Séré de Rivières à la direction du service en 1874 l'impose comme le responsable de la réorganisation de tout le casernement et centralise dans ses offices les négociations et les accords avec les villes. Dans une période où les conseils municipaux sont soumis à une stricte tutelle du ministère de l'Intérieur, la direction de l'administration départementale et communale de ce ministère est la première interlocutrice du Génie et, via les préfets, intervient dans l'ensemble du processus. D'ailleurs, Guerre et Intérieur n'entendent pas exactement de la même manière l'intérêt d'une présence des armées stable et couvrant le territoire national. Si, chez les militaires, la distribution territoriale des

---

[1] CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle*, *op. cit.*, p. 83.

forces est pensée surtout dans une logique de défense, chez les préfets jouent les considérations de répression d'éventuels soulèvements populaires (malgré la réticence de la hiérarchie militaire à l'utilisation des soldats dans le maintien de l'ordre).

Entre tutelle ministérielle et batailles politiques, les villes fournissent un apport fondamental à la mise en œuvre du nouveau système de casernement, car elles participent au financement de la construction ou de l'extension des casernes. La mise à contribution des villes apparaît comme une nécessité en raison de la situation des finances publiques et se justifie à la lumière des bénéfices qu'elles peuvent tirer de la présence d'une garnison stable dans leur territoire. En effet, le produit de l'octroi perçu par la ville sur les denrées alimentaires qui rentrent dans l'enceinte de la cité justifie en principe un concours financier proportionné aux avantages fiscaux liés à la présence des soldats.

Dans un premier temps, les villes se montrent réticentes à l'idée d'engager de coûteux projets urbanistiques en raison des difficultés financières qu'elles rencontrent à la fin de la guerre. La méthode ministérielle consiste donc à jauger les intentions et les capacités des villes et éventuellement à exercer sur elles des pressions directes[1]. Par exemple, Montélimar est mise en demeure de participer à la réalisation d'un casernement pour un régiment de 2 400 hommes, faute de quoi les fractions de corps qui devraient constituer la garnison hébergée dans la ville pourraient trouver une nouvelle destination[2]. De même, les villes qui ne remplissent pas les conditions se voient refuser leur demande : Saint-Dizier, qui se propose de participer à la construction d'une caserne pour l'installation d'un bataillon, se voit répondre qu'il n'y aura plus désormais de garnison dans ces lieux où le casernement ne permettait pas la concentration d'un corps de troupe complet. Les interventions politiques permettent de déroger aux logiques de la réorganisation militaire. Bernay, par exemple, dont la population ne semblait pas disposer la ville à l'accueil de troupes n'est pas oubliée grâce à l'intervention de sa représentation parlementaire. La distribution finale des garnisons reflète l'efficacité inégale avec laquelle les villes ont su mobiliser, pour défendre leurs intérêts, telle ou telle personnalité influente, politique ou militaire, et d'abord les députés du département[3].

La réforme donne également l'impulsion à une activité constructive de casernes presque fébrile. Pendant la période révolutionnaire, la transformation en caserne de nombreux bâtiments religieux et des résidences confisquées avait marqué un arrêt dans la construction débutée au XVIIIe siècle ; c'est donc sous la Troisième République qui s'ouvre une nouvelle vague de

---

[1] *Ibid.*, p. 184.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*, p. 157.

constructions. Plusieurs types de considérations font pencher la balance du côté de la réalisation de constructions neuves fondées sur un modèle standardisé de caserne plutôt que celui de l'adaptation de l'existant ou de la réutilisation des bâtiments religieux. Il a été souligné que l'augmentation des effectifs et la volonté de les organiser en garnisons permanentes rendent nécessaires de nouveaux édifices dans les localités qui vont accueillir des régiments.

L'imposition du service obligatoire jette une lumière nouvelle sur le logement en caserne. Les minima d'habitabilité des bâtiments sont une question qui se présente désormais strictement liée à l'acceptabilité de la contrainte imposée aux citoyens. Les polémiques récurrentes sur les très mauvaises conditions d'alimentation et de vie des soldats font partie intégrante - et sont la contrepartie matérielle - des débats politiques sur la conscription et la nation armée. Par ailleurs, les préoccupations hygiénistes qui traversent les mouvements intellectuels de la deuxième moitié du XIXe siècle trouvent dans la vie collective en caserne un terreau d'application empirique. Il en est de même du savoir épidémiologique en plein développement. Ainsi, les choix des formes architecturales et les évaluations sur la salubrité des emplacements choisis pour les nouvelles constructions (proximité de marécages, dureté du climat) traduisent le souci moral et pratique de faire de la caserne « l'école nationale de l'hygiène et de la vigueur physique »[1].

Imprégnée par ces controverses, la nouvelle « caserne standard » est réalisée selon un schéma qui se répète et qui fixe des normes minimales pour l'organisation des espaces, l'aération, la prophylaxie des maladies contagieuses[2]. La fonction éducatrice de la caserne s'étend des règles d'hygiène aux normes morales. L'armée, comme école de discipline, doit participer du processus d'homogénéisation de la population ; elle a une fonction de socialisation et d'acculturation des citoyens. Instrument d'unification, elle est également le symbole de la nation unifiée sous les armes. De plus, le passage sous le drapeau devient, avec le vote, une des formes d'expression de la citoyenneté. C'est la figure du « *citoyen-soldat* » qui se manifeste ainsi : la participation à l'armée est un des éléments de la citoyenneté et, en même temps, elle contribue à former le citoyen à travers le rôle éducatif qui lui est attribué[3].

---

[1] CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle*, *op. cit.*

[2] C'est ainsi que les lavabos deviennent obligatoires, les chambres doivent disposer de deux grandes fenêtres par façade, les lits métalliques sont introduits et les espaces pour les hommes sont définitivement séparés de ceux dédiés aux chevaux.

[3] GRESLE F., « Le citoyen-soldat, garant du pacte républicain », *L'Année sociologique*, 1996, vol. 46, nº 1, p. 120-145.

2.1.3. *Les contraintes militaires posées aux aménagements civils : le développement du rail et le déclassement des fortifications*

Les processus de pénétration territoriale et de structuration urbaine par les armées, porteuses d'intérêts spécifiques dans leur action sur l'espace, entretiennent un rapport ambivalent avec l'augmentation de la mobilité des hommes et des choses rendue possible par le développement des voies de communication et de transport. De manière similaire, elles se heurtent souvent aux objectifs et aux intérêts des politiques publiques qui visent la maîtrise des villes en rapide expansion.

Au plan national, l'essor des voies de communication a le double effet d'améliorer et de rendre plus agile la mobilisation des troupes tout en facilitant une pénétration territoriale très rapide par une armée ennemie qui passerait les frontières. Le chemin de fer devient une technique qui cristallise les craintes d'invasion tout en se présentant comme un instrument utile aux nécessités des armées. C'est pourquoi, tout au long du siècle, la réalisation civile d'infrastructures de communication (routes et chemin de fer) fait l'objet d'un contrôle constant et plus ou moins réussi de la part des armées.

À partir de la Restauration, le renforcement du réseau routier est une priorité. Plusieurs enquêtes sur l'état des routes du royaume posent comme objectif l'amélioration du réseau, plus dense dans le Nord et moins dans le Sud, ainsi que la construction des routes stratégiques de l'Ouest[1]. En revanche, sous le Second Empire, la priorité est donnée au développement du réseau ferroviaire. Ici le ministère de la Guerre participe au repérage et au traçage des lignes, en défendant ses positions au nom de la sûreté de l'État. Dans la vision du ministère, le principal ennemi de la France reste la Prusse et les chemins de fer doivent permettre de maintenir toutes les communications avec Paris (notamment celles entre Paris et Lyon) en cas d'invasion du territoire par l'est. Si les positions du ministère de la Guerre ne sont pas systématiquement retenues, elles trouvent un public plus attentif lorsqu'il s'agit des aménagements dans l'est du pays. Ici, une commission mixte émet un avis sur tous les travaux à entreprendre dans les zones de frontière : chemins de fer, routes, aménagements des cours d'eau, des canaux, des ponts, et défrichement des forêts[2]. Pour ce qui est du ferroviaire, la ligne Paris-Metz ne sera construite qu'après la Première Guerre mondiale et toutes les places fortes ne sont pas reliées entre elles[3].

---

[1] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*

[2] GAUNARD M.-F., « Des réseaux défensifs aux réseaux transfrontaliers : évolution de l'organisation urbaine dans l'espace SAAR-LOR-LUX », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 99.

[3] GAUNARD M.-F., « Des réseaux défensifs aux réseaux transfrontaliers : évolution de l'organisation urbaine dans l'espace SAAR-LOR-LUX », *op. cit.*

En retour, les considérations militaires deviennent un des arguments mobilisés par les villes pour obtenir la desserte par une ligne ferroviaire. Elles mettent en avant leur rôle stratégique à l'intérieur du territoire national pour obtenir un arbitrage qui leur est favorable : tel est le cas de Marseille, dont les élus soulignent à quel point une ligne la reliant à Bordeaux pourrait s'avérer cruciale pour la défense et l'intégrité du territoire en cas d'attaque provenant de l'Est[1].

Avant 1870, les logiques économiques semblent dominer, mais la perte de l'Alsace et de la Lorraine remet les questions de défense au cœur du débat[2]. Les constats sur l'inégale rapidité de mobilisation des hommes entre la France et la Prusse affectent également les politiques de transport. Pendant la guerre, l'acheminement des hommes par le rail s'est avéré lent, difficile, mal coordonné, alors qu'une rapide convergence des troupes paraît désormais une des conditions *sine qua non* pour la réussite des batailles. Les réformes militaires vont investir le transport ferroviaire, ce qui met sous pression les diverses compagnies exploitantes et génère des conflits entre leurs besoins de rentabilité et les tentatives d'imposition des impératifs militaires. La loi du 28 décembre 1888 institue un service des chemins de fer rattaché à l'état-major, tandis que dix « lignes stratégiques » sont réalisées sous l'égide de celui-ci au début de la décennie suivante[3].

Les tensions entre développement économique et besoins militaires observées sur le plan national ont leurs équivalents dans les débats sur la démolition des fortifications urbaines, désormais absorbées par le processus d'urbanisation. Par rapport au passé, les nouvelles fortifications ne sont plus adossées à la zone urbanisée, mais elles sont constituées par un système de forts détachés de la ville qui doit tenir l'ennemi à distance. En même temps, l'expansion urbaine issue de la révolution industrielle et de l'exode rural qui y est lié se heurtent aux limites imposées par les enceintes militaires de l'époque moderne : surpeuplement, difficulté de circulation et coupures urbaines sont les maux associés à l'existence des enceintes et des servitudes défensives qu'elles imposent aux constructions civiles environnantes. Les fortifications sont fortement critiquées par les projets hygiénistes visant l'amélioration des conditions sanitaires des villes qui prônent la réalisation des percées dans les espaces étriqués hérités du passé et la construction d'infrastructures d'assainissement[4].

Les villes de frontière du nord de la France sont particulièrement contraintes par la présence militaire. À Dunkerque, 120 hectares restent à la ville intra-muros, les fortifications en occupent

---

[1] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*, p. 76.
[2] BARROS M. et A. PICON, « Villes et guerres nationales au XIX siècle », *La ville et la guerre*, Paris, Les éditions de l'imprimeur, 1996, p. 147-181.
[3] DESPORTES M. et A. PICON, *De l'espace au territoire*, *op. cit.*, p. 105.
[4] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, *op. cit.*, p. 116.

130 et le domaine maritime en immobilise 217. Dans les espaces disponibles pour un usage civil, 50 % des logements sont surpeuplés. À la fin du siècle, à Lille, l'empreinte des fortifications couvre 720 hectares et la densité de population atteint les 296 habitants à l'hectare[1]. Par ailleurs, les villes intra-muros sont coupées des faubourgs et des communes périphériques, auxquels profite souvent le développement. Lille, par exemple, est à la fois une ville de frontière parmi les plus militairement importantes et un centre de développement industriel. La congestion due à l'impossible extension de la ville au-delà de ses murs favorise le développement de Roubaix au détriment de la capitale régionale[2]. Dans d'autres cas, la construction d'une nouvelle enceinte amène à l'inclusion des faubourgs : à Grenoble, deux anciens quartiers périphériques sont rapatriés à l'intérieur de l'enceinte bâtie dans les années 1830, mais le développement de nouveaux faubourgs pose rapidement un problème identique. La gestion des portes des villes pose également problème. Un décret de 1791 place les portes sous commandement militaire[3] ; elles ferment la nuit, ne peuvent pas être élargies, limitent la circulation des personnes et des moyens de transport[4].

La ville de Toulon montre bien les arrangements politiques autour de la démolition des fortifications ; le problème prend ici un caractère paradoxal, car la croissance exponentielle du nombre d'habitants est due à l'essor des activités de la marine. Toulon est le nœud du système défensif méditerranéen et son importance croît avec l'approfondissement de la conquête coloniale : dans ces guerres, Toulon est sur le plan militaire ce que Marseille est sur le plan commercial[5]. De plus, la diffusion de la propulsion à vapeur transforme l'arsenal en établissement industriel. Le changement de la flotte, désormais construite en métal et dotée de machines, modifie l'organisation de l'arsenal élargi à l'ouest par la construction de trois nouveaux bassins et en accroît sensiblement les capacités logistiques, conçues pour permettre l'embarquement et l'approvisionnement de 40 000 hommes accompagnés de 7 700 chevaux et 900 voitures. Entre 1830 et 1850, la population ouvrière de l'arsenal passe de 3 000 à 4 500 personnes[6] pendant que, entre 1831 et 1851, la population urbaine progresse de 28 419 habitants à 69 400[7]. Dès le début du siècle, la municipalité multiplie les plaidoyers à l'adresse des autorités militaires pour obtenir la

---

[1] MENAGER B., « Coopération ou affrontement : les relations entre les municipalités et le Génie lors du déclassement et du démantèlement des villes fortifiées du Département du Nord de 1871 à 1939 », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2007.
[2] HOHENBERG P. et L.H. LEES, *The Making of Urban Europe, 1000-1994*, *op. cit.*, p. 133.
[3] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*
[4] MENAGER B., « Coopération ou affrontement : les relations entre les municipalités et le Génie lors du déclassement et du démantèlement des villes fortifiées du Département du Nord de 1871 à 1939 », *op. cit.*
[5] AGULHON M., *Histoire de Toulon*, *op. cit.*
[6] MAURIN J., « La construction militaire en France sous la IIIe République avant la Première Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 115.
[7] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*

démolition des remparts. On écrit en 1844 : « ce sont des usines qui s'exilent, des malades qui étouffent dans un hôpital infect qui est prêt à crouler sur leur tête… ce sont des soldats sans casernes, des rues sans air »[1]. Après de longues négociations et moyennant une contribution financière importante, la ville va payer les terrains à exproprier dans le secteur destiné à la nouvelle enceinte et reçoit en échange les domaines de l'ancienne enceinte. Les nouveaux aménagements urbains qui remontent à cette époque sont en large partie réalisés sur l'emprise libérée par les armées.

Mis à part les négociations locales, des mesures de démantèlement des fortifications sont prises au niveau national seulement à partir des années 1880 et 1890 et leur mise en œuvre est longue et conflictuelle. Les opérations de déclassement et démolition deviennent un nouveau terrain d'affrontement entre pouvoirs locaux et services du Génie. Dans les villes fortifiées du département du Nord, les controverses sur la démolition des enceintes s'étirent de la fin du siècle jusqu'à l'entre-deux-guerres[2]. À Metz, les fortifications urbaines et la première ceinture des forts ont été déclassées en 1957[3]. Pour Paris, la loi sur le déclassement de l'enceinte de Tiers n'est votée qu'en 1919[4]. Ici, bien que des pourparlers débutent en 1880, la persistance de blocages d'ordre militaire et financier ralentit toute politique de désaffectation. L'obsolescence irréversible des fortifications est montrée par la guerre avec des obus atteignant la ville depuis un emplacement éloigné de 120 km, suivis par les bombardements aériens. Les terrains compris entre l'ancienne limite de l'octroi et les fortifications accueillent une grande partie des nouveaux habitants et du développement industriel de la capitale ; la zone *non aedificandi* autour de l'enceinte se prête également à des usages multiples, allant des marchés aux puces de Saint-Ouen et de Montreuil, aux cirques, à toute sorte d'habitats précaires[5]. Après la loi sur le déclassement de 1919, l'ancienne emprise stratégique permet d'édifier, au cours des années 1920, les complexes immobiliers HMB, les équipements de la ceinture verte, la Cité universitaire, le Parc des expositions et sera également à l'origine du boulevard périphérique[6].

---

[1] *Ibid.*, p. 179.
[2] MENAGER B., « Coopération ou affrontement : les relations entre les municipalités et le Génie lors du déclassement et du démantèlement des villes fortifiées du Département du Nord de 1871 à 1939 », *op. cit.*
[3] REITEL F., « Les aspects militaires et leurs conséquences sur l'aménagement du territoire », *Régions, villes et aménagement*, Paris, CREPIF - Société de Géographie, 1987, p. 537.
[4] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, *op. cit.*
[5] Entre sa construction (cf. supra) et sa démolition, le mur connaît un changement de statut fondamental, puisqu'il devient la nouvelle frontière de Paris en 1860.
[6] LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, *op. cit.*

2.2. En Italie, l'intégration des villes et des hommes au système défensif de l'État unitaire

2.2.1. Défendre un nouvel État : défense extérieure, tensions internes et espaces disponibles

Le XIXe siècle italien est marqué par les mouvements insurrectionnels, puis les guerres d'indépendance ; l'unification de la péninsule a les caractéristiques d'une guerre d'expansion par l'armée savoyarde. Pendant tout le siècle, les dépenses militaires de tous les États préunitaires croissent rapidement, tant en raison de l'engagement du Piémont dans les guerres contre l'Autriche que du fait de politiques de défense imposées par cette dernière aux gouvernements restaurés[1]. À l'unification, donc, la construction de la défense du pays implique tant de définir une nouvelle localisation des troupes que de réunir en une seule armée les forces disparates engagées dans les guerres d'indépendance. La nouvelle politique militaire modifie la présence des armées héritée des systèmes politiques précédents, tout en étant partiellement contrainte par ces derniers. De plus, comme dans le cas de la réforme des armées de la troisième République en France, les débats et les négociations autour de l'allocation des ressources militaires permettent d'éclairer les intérêts et les acteurs qui participent à la définir et réguler.

L'unification italienne est marquée par l'opposition de l'Église et la faible légitimité des élites libérales du royaume de Savoie. En 1861, la défense du pays pose des problèmes de nature politique et militaire. D'une part, la vulnérabilité de kilomètres de côtes mal défendues va de pair avec des frontières terrestres difficiles à protéger. La plupart des villes sont estimées comme étant facilement accessibles par l'ennemi. D'autre part, même avant l'annexion de Rome en 1870, les pressions internes font de l'armée un instrument de survie de l'État : tant dans le maintien de l'ordre dans les régions méridionales qu'en raison de sa fonction dans l'administration publique ordinaire[2]. Pendant les deux premières décennies, l'armée est engagée dans la Troisième guerre d'Indépendance et dans la prise de Rome, mais aussi dans la répression des révoltes qui éclatent dans les régions méridionales, soutenues par la papauté et promues par François II des Deux-Siciles, réfugié à Rome. La volonté de contrôle militaire des régions de l'ancien royaume des Deux-Siciles entraîne une intervention diffuse dans ces territoires. Malgré le fait qu'elle va s'assouplir à la fin de la décennie, la fonction de contrôle des populations comtadines méridionales assignée à l'armée au moment de l'unification marque les choix du format de

---

[1] MANETTI D., *La « civil difesa », op. cit.*

[2] BERTINARA P., « Lo stanziamento dell'esercito italiano in età liberale, 1869 - 1910 », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 6-25.

l'armée de l'État unitaire. Le maintien de l'ordre va être une des fonctions assignées à l'armée par la monarchie, parfois aux dépens de choix plus orientés vers la défense d'agressions possibles d'autres États (elle restera une fonction latente dans l'organisation militaire d'après-1945)[1].

Après la prise de Rome et la relative pacification de la péninsule, la localisation des troupes à l'intérieur des frontières nationales fait l'objet d'une réflexion moins dictée par les impératifs immédiats posés par la guerre. En 1862 est créée la Commission permanente pour la défense de l'État, chargée d'évaluer les différents scénarios des menaces pesant sur le pays et d'élaborer les préconisations pour une défense cohérente du territoire. La Commission présente une première série de travaux en 1866 fondés sur l'organisation territoriale de l'époque, où Florence est la capitale du nouvel État ; ils sont donc rapidement obsolètes en raison des annexions de 1870. Réétudiée la question entre 1880 et 1883, les documents programmatiques issus des travaux de la Commission vont définir l'organisation générale de la défense du pays. Si elles ne sont que faiblement mises en œuvre pour ce qui concerne la réalisation des infrastructures défensives (voir *infra*), les préconisations de la Commission vont néanmoins orienter durablement la localisation des forces, les différents rôles militaires assignés aux espaces infranationaux et l'inégale ampleur des contraintes militaires qui s'imposent sur le plan urbanistique et du développement économique.

La stratégie défensive cible les territoires septentrionaux comme étant les zones potentiellement concernées par un conflit et leur assigne un poids militaire majeur. Les lignes externes sont les Alpes à l'ouest et le fleuve Piave à l'est, la plaine du Pô est le pivot de cette zone militairement importante. La stratégie implique donc une défense intensive des frontières, notamment celles occidentales, associant défenses naturelles et système de fortifications à réaliser[2]. En plus de la primauté assignée aux régions septentrionales, la crainte d'une attaque française par la mer attire l'attention sur la nécessité de fortifier les côtes occidentales et la ville de Rome. La dislocation des régiments[3] par région reflète la centralité militaire des zones septentrionales et des côtes occidentales : dans la décennie 1899-1908, en moyenne, 51 % des troupes sont dans le nord, 19 % dans centre (avec une concentration à Rome et sur les côtes de la

---

[1] ROCHAT G. et G. MASSOBRIO, *Breve storia dell' esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978.
[2] BERTINARA P., « Lo stanziamento dell'esercito italiano in età liberale, 1869-1910 », *op. cit.*, p. 12.
[3] Les effectifs d'un régiment d'infanterie (formé par trois bataillons) varient entre 1 000/1 200 hommes et 700 hommes suivant les périodes de l'année où trois ou deux classes de recrues y sont incorporés. L'état-major, le commandement et la logistique du régiment ont un effectif d'environ 100 personnes ; un bataillon a donc des effectifs allant de 350 à 200 hommes (les données se réfèrent à la décennie 1875-1884). ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale : reggimenti di fanteria e bersaglieri », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 21-54.

mer Tyrrhénienne) et 29 % dans le sud et les îles[1]. Autrement dit, la moitié des forces est rassemblée dans un tiers du territoire[2]. Enfin, pour la protection d'un pays dont les frontières sont essentiellement maritimes, il est prévu un système de fortifications autonomes pour les villes côtières de Venise, Tarente, Gènes, La Spezia, Messine, Capoue.

L'organisation de la défense contre un ennemi extérieur s'articule avec trois autres logiques qui contribuent à définir la localisation de l'armée issue du processus d'incorporation au royaume de Savoie des autres États préunitaires. La première logique renvoie à la fonction des armées pour le maintien de l'ordre dans les villes, au moment d'une faible différenciation fonctionnelle entre forces de police et forces militaires[3]. Dans les grandes villes du Nord et dans la plaine du Pô, où prospère le mouvement socialiste et en Sicile, où se poursuit le *brigantaggio,* l'armée recouvre un rôle de répression interne. C'est pourquoi, à Milan, la localisation de nouveaux établissements militaires, notamment les quartiers pour le casernement des troupes, se comprend par la nécessité de contrôler ces habitats populaires considérés comme possibles foyers de révoltes sociales autant que par d'effectives disponibilités foncières pour la construction des casernes[4].

La deuxième logique reflète la compétition entre les communes pour obtenir et accueillir les armées ainsi que la pression exercée par les autorités locales pour une présence militaire diffusée dans le territoire, relayée par les élus parlementaires[5]. En Italie comme en France, l'existence d'une garnison a des retombées d'ordre économique directes et indirectes, liées aux soldes des militaires, à leurs dépenses et au caractère principalement local de l'approvisionnement de la garnison. L'accueil des soldats est associé à des avantages fiscaux, en raison de recettes tirées de l'impôt sur les biens de consommation à l'intérieur de la limite de l'octroi[6]. De plus, le soldat est à l'époque « bon à tout faire », mobilisé en cas de désastres naturels, mais aussi affecté à des tâches plus quotidiennes tels que le gardiennage des prisons ou l'escorte des agents civils chargés de percevoir les impôts. L'obtention par une commune d'un certain nombre de militaires est donc

---

[1] *Ibid.*, p. 30.

[2] Par rapport à une étude analogue se référant à la décennie précédente (1875-1884), d'ailleurs, la concentration dans le Nord augmente au détriment de celle dans le Sud en raison de l'apaisement relatif de la situation dans le *Mezzogiorno*.

[3] FRANZINA E., « Caserma, soldati e popolazione », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 349-388 ; DAVIS J., « The army and public order in Italian cities », *op. cit.* ; ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*

[4] TORRICELLI A. et M.T. RAMPI, « Milano : Castello, Quartiere delle Milizie, Città Militare nella trasformazione del centro e nella costruzione della periferia », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 785-821.

[5] ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale : reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*

[6] FRANZINA E., « Caserma, soldati e popolazione », *op. cit.*

une forme d'investissement économique et la réalisation de casernes est le banc d'épreuve des engagements des administrations locales. Ces dernières dépensent des sommes importantes pour fournir un hébergement aux soldats, souvent via l'adaptation de bâtiments existants. En retour, les pressions locales ne sont pas en contraste avec la culture politico-militaire de l'époque : celle-ci « *postule l'utilité d'une présence militaire continue* » dans le tissu politico-social de l'État unifié à la fois dans une fonction de contrôle et d'éducation[1].

La troisième logique est fonctionnelle et renvoie à la faible disponibilité d'infrastructures. Ce point ne doit pas être sous-estimé, car les conditions matérielles pour l'hébergement des troupes sont une variable clé dans les arbitrages entre une localité et l'autre. En effet, l'armée issue des guerres d'unification est deux fois plus importante que toutes les forces militaires des États préunitaires[2] et l'ampleur et la rapidité du processus rendent nécessaire la recherche de solutions immédiates au problème du casernement. Pour la localisation des troupes, ces lieux qui avaient des infrastructures disponibles, ou facilement réutilisables, sont donc privilégiés pour l'accueil des soldats ; quand les structures sont insuffisantes, la garnison est divisée entre plusieurs localités. D'une part, la localisation des garnisons s'appuie sur le rôle militaire joué par certaines villes dans les États préunitaires, qui leur a laissé un legs des structures adaptées à l'accueil des soldats. Ainsi, Plaisance et Alexandrie, deux villes militairement importantes pour deux États préunitaires différents, finissent par héberger de grandes garnisons indépendamment du fait que leur rôle militaire effectif est fortement réduit[3]. D'autre part, une loi votée d'urgence en 1861 permet à l'armée « l'occupation temporaire pour usage gouvernemental » des couvents et autres bâtiments collectifs ; une mesure temporaire qui va se pérenniser[4]. C'est pourquoi la localisation des forces après l'unification est très urbaine et elle utilise pour partie les structures religieuses. En l'absence d'un vaste programme de réalisation de nouveaux bâtiments, laissé de côté pour des raisons principalement financières, le casernement des soldats va s'appuyer sur ce type de structures collectives.

Comme il a été déjà souligné, à l'unification, l'armée italienne fait des fortifications le fondement de sa tactique défensive. Elles servent à compenser le sous-développement des chemins de fer, qui ralentirait une rapide mobilisation des troupes en répondant à l'orientation défensive de la hiérarchie militaire piémontaise et à la position de l'Italie comme la plus faible des

---

[1] ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*, p. 26.
[2] DEL NEGRO P., « Caserma e città nel discorso militare dell'Italia liberale », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 154.
[3] ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*
[4] DEL NEGRO P., « Caserma e città nel discorso militare dell'Italia liberale », *op. cit.*, p. 154.

puissances européennes. L'ensemble des fortifications prévues par cette stratégie défensive n'est jamais réalisé, manque de fonds et de moyens, mais le plan est approuvé en 1883 en version réduite pour concentrer les investissements dans le Nord et l'Ouest, avec la réalisation d'œuvres fortifiées notamment sur les Alpes, à Rome, et sur la mer Tyrrhénienne et l'île de la Madeleine (et dans une moindre mesure plus limitée à l'est à Vérone, Venise et Ancône)[1].

Tableau II-3 Taux de présence militaire sur la population régionale (adapté de Ilari 1990, 243)

Région	**1871**	**1911**
Piedmont	12,2	14,9
Ligurie	5,8	9
Vénétie	10,7	12,7
Marches	2,5	2,7
Latium	5	7,4
Pouilles	3	4,5
Sardaigne	1,9	2,8
Lombardie	11,4	10,4
Émilie-Romagne	10,1	8,2
Toscane	6,5	6,1
Ombrie	2,5	1,3
Abruzzes	2,2	1,4
Molise		
Campanie	14,5	9,4
Lucania	1	0,2
Calabre	2,6	1,8
Sicile	8,1	7,2

À l'unification, les politiques de défense sont un de principaux modes d'intervention de l'État. Le développement de l'administration unitaire est assez limité jusqu'au début du XXe siècle. L'administration publique du nouvel État agit dans un cadre fortement centralisé et ministériel, en s'appuyant sur deux critères fondamentaux de la légalité formelle et de la maîtrise de la dépense publique. Une attitude, donc, qui a été définie d'« abstentionniste » en référence à la faiblesse de l'intervention étatique dans la société[2]. C'est à partir de la fin du siècle que les domaines d'intervention étatique s'élargissent en réponse aux nouveaux besoins issus de l'industrialisation intense d'une partie des régions septentrionales : nationalisation des chemins de fer en 1905, construction des infrastructures des postes et télégraphes, régulation des eaux pour la

[1] ILARI V., « Demanio e servitù militari nella legislazione sardo-italiana. Profilo storico-giuridico. », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 785-821.

[2] MELIS G., « Le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento, dalle province alle "reti" », *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il mulino, 2007, p. 123-152.

production d'électricité et création des réseaux urbains d'eau, gaz, et électricité[1]. La diversification des champs d'intervention publique s'accompagne d'une augmentation très rapide des agents administratifs et de la méridionalisation de l'appareil bureaucratique[2]. Face aux déséquilibres issus de l'industrialisation du Nord, l'occupation dans le secteur public est une première réponse pour le Sud. Ceci va prendre un caractère permanent et déterminer à long terme les zones et les logiques de recrutement du secteur public (y compris pour les forces de l'ordre).

2.2.2. De nouvelles spécialisations fonctionnelles : villes militaires et la construction de Rome comme capitale militaire et politique

La constitution d'un système de défense pour le nouvel État implique la marginalisation du rôle militaire qu'avaient certaines villes dans les systèmes politiques préunitaires. Inversement, des villes auparavant marginales prennent une place centrale dans le dispositif ; Rome est à construire de toute pièce comme capitale militaire, en raison de la place très limitée qu'occupait l'organisation des moyens pour la guerre dans l'État pontifical. Par ailleurs, en conséquence des fonctions militaires assignées, l'ampleur des activités militaires varie d'une ville à l'autre, tout comme l'étendue des espaces occupés. Pendant les deux décennies suivant l'unification, une quantité importante d'immeubles et emprises foncières est réquisitionnée pour devenir des casernes et des services de l'armée. Pour la plupart des sites, cette destination, théoriquement temporaire, devient permanente. Ils sont associés à des limitations posées aux usages privés des espaces limitrophes.

Dans la nouvelle stratégie défensive, des sites auparavant marginaux prennent une importance nouvelle. C'est le cas de Tarente. Après l'unification, une commission est chargée d'étudier les sites susceptibles d'accueillir une base navale dans le Mezzogiorno et devenir le siège d'un Département maritime. Le choix de Tarente, vigoureusement défendu par le sénateur local Cataldo Nitti, est parsemé de conflits. Ils portent tant sur la valeur militaire et stratégique d'un site sur lequel concentrer un investissement massif que sur les oppositions des Napolitains craignant la suppression du Département maritime de Naples et la marginalisation de cet arsenal[3]. À la suite d'âpres débats, la loi sur la réorganisation des arsenaux (1882) alloue les sommes nécessaires à la réalisation de l'arsenal de Tarente, qui devient par la même occasion le siège d'un

---

[1] *Ibid.*, p. 124.
[2] Cette expansion peut être appréhendée en regardant le nombre d'agents qui passe de moins de 100 000 à plus de 300 000 en quinze ans, *ibid.*, p. 123.
[3] DEGLI ESPOSTI F., *Le armi proprie. Spesa publica, politica militare e sviluppo industriale nell'Italia liberale*, Milano, Unicopli, 2006.

Département maritime, et met en route la privatisation des arsenaux de Naples, tout en gardant dans cette ville le siège d'un Département maritime grâce aux pressions locales. En 1884, les travaux débutent à Tarente par la démolition des anciennes fortifications, suivie par le creusement du canal navigable et la construction des bassins et des quais de l'arsenal. Celui-ci devient le noyau d'une nouvelle extension urbaine qui devient rapidement plus peuplée que le centre historique et finit par constituer le cœur politique, militaire et productif de Tarente[1]. La fonction militaire et industrielle entraîne une croissance démographique intense, comprise entre 15 % et 45 % par an entre 1881 et 1921 et fait de cette ville un pôle attractif pour les autres régions méridionales[2].

C'est également le cas d'Udine, ville aux pieds des Alpes orientales qui dévient frontière après son annexion en 1866 (Troisième guerre d'indépendance) puis capitale militaire des combats pendant la Première Guerre mondiale. Au contraire, des villes auparavant essentielles sur le plan militaire se trouvent marginalisées. Par exemple, l'importance militaire de Vérone décroît. Entre la Restauration et la guerre d'indépendance, le système défensif austro-hongrois en Italie comprenait un ensemble fortifié de 63 forts détachés articulés sur quatre places fortes, dont Vérone. Ici, les soldats représentaient 14 % de la population[3]. Tout en gardant une fonction défensive et une garnison d'envergure, la ville perd son rôle de frontière militaire et commerciale de l'Autriche.

L'organisation des armées à Rome après l'unification mérite un travail d'éclairage sur les spécificités liées à la construction de cette ville comme centre politique et militaire du Royaume après 1870. Capitale de l'État pontifical, Rome a environ 200 000 habitants, mais est sous-équipée en infrastructures publiques et en retard sur les innovations urbanistiques qui caractérisent les capitales d'Europe continentale. Le pouvoir militaire y est faible ; la défense de la ville par l'État pontifical était assurée par les systèmes d'alliances et influences dans lesquelles il était inséré plus que par la constitution d'une armée. Ainsi, la présence militaire y est très réduite et ses défenses fortifiées, à l'exception du Château Sant-Ange, sont fragiles[4]. Certes, la zone urbanisée est entourée par les enceintes réalisées au IIIe siècle par l'empereur romain Aurélien qui ont fonctionné comme système défensif pendant le Moyen Âge, mais elles sont fondamentalement

---

[1] GABRIELE M., « Taranto e la Marina Militare », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 1172-1191.

[2] La reconnaissance du poids économique et militaire de la ville s'institutionnalise par la création en 1923 d'une nouvelle Province de laquelle Tarente est le chef-lieu, *ibid.*

[3] ILARI V., « Demanio e servitù militari nella legislazione sardo-italiana. Profilo storico-giuridico. », *op. cit.*

[4] ZANNELLA C., « Roma Capitale. Città e strutture militari tra il 1870 e il 1911 », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 890-903.

dépourvues de valeur militaire depuis le XVIe siècle en raison de leur vulnérabilité et inadaptation aux artilleries modernes.

La ville est prise par les armes en 1870. En vertu de la loi de 1861 permettant « *l'occupation temporaire pour usage gouvernemental* » de bâtiments religieux et publics, les militaires réquisitionnent un nombre important de structures religieuses pour le casernement des troupes. Comme dans le reste du pays, les occupations temporaires finiront par muter de manière définitive l'usage de ces espaces[1], tels que les complexes religieux de Santa Teresa (dans le quartier de Transtevere) ou de Sant'Andrea delle Fratte (à côté de la Place d'Espagne). De plus, la composante militaire du pouvoir est considérée par les Savoie comme étant prioritaire pour l'organisation de la ville nouvellement conquise, ce qui va permettre aux armées d'imposer à la fois une présence militaire diffuse dans le tissu urbain et de faire valoir leur choix de localisation de nombreuses infrastructures militaires.

Passée la phase des réquisitions et de la guerre, la construction militaire de la capitale se fait à travers la réalisation d'un nouveau système défensif de forts détachés. Les débats et les hésitations relatifs à l'opportunité de fortifier la capitale du nouvel État montrent bien la faiblesse, voire l'inexistence, d'une centralité militaire de laquelle dépendrait l'organisation hiérarchique du territoire environnant. En effet, la défense des villes capitales par des systèmes de forts détachés était diffusée en Europe du fait de l'importance militaire et morale qui leur était attribuée. Au contraire, pour l'Italie, le premier plan élaboré par la Commission permanente (1866) ne prévoyait pas de fortifications ni pour la capitale des Savoie, Turin, ni pour la nouvelle capitale, Florence. L'étude relevait en effet que la péninsule italienne manquait d'un centre stratégique et constatait l'absence d'une ville dont la possession aurait impliqué le contrôle du pays, à la différence de bien des cas européens[2]. Laissée donc à l'écart, la fortification de la capitale n'est proposée que dans le deuxième plan, notamment par la crainte d'une attaque française sur les côtes occidentales. De même, la vive impression suscitée en Europe par le sort de Paris dans la guerre franco-prussienne fait pencher les élites politico-militaires pour la réalisation d'une ceinture de quinze forts militaires, localisés dans les campagnes à quelques kilomètres des Murs d'Aurélien, qui seront construits au cours des décennies suivantes.

Pendant les décennies qui suivent l'unification, Rome va assister à la construction de sièges des nouveaux ministères. Entre 1880 et la Première Guerre mondiale sont réalisés les sièges

---

[1] CAJANO E., *Il sistema dei forti militari a Roma*, Roma, Gangemi, 2006 ; ZANNELLA C., « Roma Capitale. Città e strutture militari tra il 1870 e il 1911 », *op. cit.*

[2] FARA A., *La metropoli difesa: architettura militare dell'Ottocento nelle città capitali d'Italia*, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito - Ufficio Storico, 1985.

institutionnels des ministères et les hôpitaux militaires, dans le contexte du processus de construction de la capitale du pays et d'organisation matérielle et symbolique des sièges des administrations centrales[1]. Sont réalisés ainsi des bâtiments spécifiques pour les sièges de chaque ministère militaire (à l'époque séparés) tels que le *Palazzo Esercito* (armée de terre) ou le *Palazzo Marina* et le nouvel hôpital militaire du *Celio*. De plus, la ville devient le siège d'une garnison importante, environ 5 % des bataillons d'infanterie (16 sur 324) sont basés à Rome entre 1809 et 1908. En 1886, les lieux pour les casernements sont décrits par le bulletin du Génie comme profondément inadaptés :

> « La ville de Rome est celle qui subit le plus grand manque de bâtiments à usage militaire. En 1870, les troupes n'y trouvèrent que peu de quartiers et inadaptés […]. Ainsi, elles occupèrent des édifices trop petits, avec des chambrées mal aérées, des locaux mal agencés, et dans lesquels les bonnes règles pour la discipline et l'hygiène d'une masse considérable d'hommes n'étaient nullement respectées ni elles ne pouvaient l'être »[2].

C'est ainsi qu'au cours des années 1880 et 1890 le service du Génie bénéficie de larges possibilités de programmation et d'édification de lieux pour le casernement[3], qui vont amener à la création d'un nouveau quartier à usage militaire sur les prés côtoyant le Château-Sant-Ange (*Prati di Castello*) et de nombreuses casernes insérées dans le tissu urbain[4].

Enfin, invisibles, mais structurantes, les contraintes imposées à l'urbanisation et à l'agriculture (*servitù militari*) dans les zones limitrophes des aires militaires font l'objet d'un ample débat concernant l'uniformisation législative et les avantages différentiels des régimes juridiques pré-unitaires[5]. En effet, diffusées dans tous les États au cours du XIXe siècle, ces limitations à la propriété privée sont néanmoins plus étendues dans les anciennes provinces autrichiennes que dans le royaume de Savoie ou encore dans l'État pontifical où elles sont presque anodines. De fortes critiques à l'unification des régimes juridiques prévue par l'État unitaire viennent alors des députés romains ; ils sont concernés par la militarisation de larges parties de la nouvelle capitale (*cf. infra)* et soutenus par les intérêts fonciers qui tirent profit de la bulle immobilière liée au développement rapide des fonctions politico-administratives dans la ville[6]. Les élus s'opposent notamment à la construction de la nouvelle ceinture de forts pour la défense de la capitale et en

---

[1] *Ibid.*
[2] FARA A., C. ZANNELLA, E. GUIDONI, et I. PRINCIPE, *La città dei militari: Roma capitale nell'Archivio dell'ISCAG*, Roma, Kappa, 1984, p. 17.
[3] ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*, p. 27.
[4] FARA A., C. ZANNELLA, E. GUIDONI, et I. PRINCIPE, *La città dei militari*, *op. cit.*
[5] ILARI V., « Demanio e servitù militari nella legislazione sardo-italiana. Profilo storico-giuridico. », *op. cit.*
[6] INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2011.

préconisent une inévitable absorption par l'urbanisation galopante : « *le construit avance avec une force si intense que nul ne pourra l'arrêter* »[1].

2.2.3. L'organisation de la conscription au service du maintien de l'ordre et de l'intégration territoriale

Les réformes entreprises entre 1871 et 1876 transforment une armée issue de l'organisation piémontaise en une armée « nationale » de conscrits[2]. Elles sont inspirées de l'armée prussienne, dont l'organisation apparaît un modèle après la victoire contre la France et dont on encense la rapidité de mobilisation. Néanmoins, l'ensemble des critères à l'œuvre dans le nouveau système de recrutement et organisation des forces renvoie avant tout à une question générale d'homogénéisation des hommes, des espaces et des structures organisationnelles. Elle se reflète dans les choix de format, le mode de recrutement et les logiques de déplacement des troupes.

La guerre de 1848 est faite par l'armée du royaume de Sardaigne aux côtés de volontaires et de troupes provenant du reste de la péninsule. Entre 1848 et 1866, l'armée est appelée à une série de guerres d'agression pour l'élargissement de l'État qui en modifient sensiblement la structure. En 1859, l'armée de Sardaigne compte 48 676 hommes, mais elle grandit en l'espace de quelques mois par l'apport d'environ 10 000 volontaires et de 6 700 hommes des troupes de montagne, provenant notamment de Lombardie, Émilie-Romagne et de Toscane[3]. Les guerres d'indépendance vont laisser une armée d'une taille incomparable par rapport aux armées préunitaires : 145 000 militaires sont recensés en 1871, ils seront 204 000 en 1901[4]. De plus, la composition de la nouvelle armée est très hétérogène, en termes d'origine géographique et d'allégeances politiques et les tâches qui lui sont assignées diffèrent des fonctions de soutien de la maison de Savoie assumées classiquement par l'armée piémontaise avant 1848.

Dans les réformes des années 1870, il est à la fois question de composer une armée unique à partir de ce mélange composite et de faire de la nouvelle armée une « d'école de la nation » afin de prévenir et éviter les poussées centrifuges. Les réformes introduisent la conscription générale étendue à tout le territoire national, ce qui s'avère un processus complexe sur le plan

---

[1] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume II. La nazione armata (1871 - 1918)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990, p. 813.
[2] La durée de l'engagement, fixée à 5 ans, est rapidement ramenée à 3 ans et enfin à deux en 1882. Chaque année, le budget militaire reporte le nombre des effectifs théoriques pour lesquels la dépense publique est autorisée et inscrite au budget. Ce chiffre, utilisé encore aujourd'hui, est appelé « *forza bilanciata* » (force budgétée). En 1884, les effectifs budgétés sont de 200 074 hommes, connaissent un pic en 1891 du fait des guerres coloniales, se stabilisent entre 205000 et 210 000 jusqu'au premier conflit mondial.
[3] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia*, *op. cit.*, p. 360.
[4] *Ibid.*, p. 243.

organisationnel et suscite des craintes quant à la loyauté des soldats. En effet, les régions d'Italie centrale et méridionale manquent d'une administration pour les listes de conscrits, manque pallié par la généralisation des districts militaires comme la plus petite échelle géographique pour le recrutement et la mobilisation des hommes. De plus, la hiérarchie militaire (d'origine et d'empreinte culturelles piémontaises) regarde avec méfiance l'extension territoriale de la conscription, qui réduit inévitablement la part représentée par les Piémontais, Lombards, Toscans et Emiliens dans la nouvelle armée, c'est-à-dire de ces soldats originaires des régions où la conscription avait déjà été imposée en époque préunitaire, en contraste avec les provinces du royaume des Deux-Siciles où elle avait été appliquée de manière très réduite ou elle n'avait jamais existé (Sicile). La crainte de mouvements centrifuges se traduit dans deux choix principaux qui différencient l'armée italienne du modèle prussien dont les réformes s'inspirent : le recrutement sur base nationale (et non régionale) et une mobilité très élevée des régiments dont les sièges sont mobiles.

La Prusse avait adopté un système de recrutement hérité de l'armée impériale dans lequel les conscrits étaient appelés et formés dans leur région d'origine. Ce système aurait eu des avantages sur le plan de la vitesse de mobilisation et de la cohésion des troupes, mais est écarté pour des raisons politiques. Il est en effet perçu comme un risque, à la fois dans le cadre des débats entre fédéralistes et unitaristes qui marquent les choix institutionnels de l'État et dans la crainte que l'existence de corps militaires locaux alimente séparatismes et régionalismes. Une organisation du recrutement visant à assurer le maximum de mouvement et de mélange est ainsi mise en place : à partir de 1877, le contingent de chaque régiment provient de cinq districts différents, un pour chacune des cinq zones dans lesquelles le territoire est divisé[1]. Une exception importante est constituée par les brigades alpines : recrutées sur base strictement locale, elles ont la tâche de défendre les zones montagneuses de frontière. La stratégie défensive centrée sur la défense des zones septentrionales va progressivement les renforcer.

La deuxième résolution est donc celle de la mobilité des sièges des régiments. Les régiments d'infanterie (qui constituent les deux tiers du total des troupes) mutent très fréquemment d'un siège à l'autre[2]. Par exemple, en dix ans (1875 et 1884) chaque régiment change de localisation

---

[1] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia*, *op. cit.* ; BERTINARA P., « Lo stanziamento dell'esercito italiano in età liberale, 1869 - 1910 », *op. cit.* ; ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *op. cit.*

[2] ROCHAT G., « Alle basi dell'istituzione miliare : i reggimenti di fanteria », *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002, p. 153-159 ; DEL NEGRO P., « L'esercito dell'Italia liberale come società militare », *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002, p. 147-152 ; BERTINARA P., « Lo stanziamento dell'esercito italiano in età liberale, 1869-1910 », *op. cit.*

trois fois et les bataillons qui le composent tournent entre les divers sièges détachés[1]. Ce mouvement constant montre bien le poids des considérations politiques et territoriales. Il permet d'abord d'éviter des liens excessifs entre soldats et populations, ce qui en diminuerait les capacités dans le maintien de l'ordre. Il sert ensuite à éduquer les élites militaires pour donner vie à une armée au-dessus de toute tentation régionaliste. Il assigne enfin de manière plus équilibrée les périodes de service dans les localités les plus difficiles (sur le plan des tâches militaires tout comme sur celui de la qualité de la vie des officiers).

Enfin, dans le processus de construction de la nation, l'armée doit participer au développement d'un sentiment d'appartenance nationale (« *italianità* ») et être un des vecteurs d'homogénéisation culturelle. Dans ce cadre, l'officier ne doit pas être uniquement un cadre militaire, mais également un cadre national ayant des fonctions de commandement et d'acculturation pour l'ensemble de la société[2]. Dans ce modèle culturel, l'armée joue un rôle moteur et modernisateur et la conscription constitue une étape fondamentale pour la constitution de la communauté nationale. La métaphore de la caserne « *deuxième maison paternelle* »[3], un slogan très diffusé dans la rhétorique militaire, résume le rôle assigné à la conscription pour l'éducation du soldat et le développement d'un attachement affectif à une communauté dépassant son lieu d'origine. Néanmoins, les thèmes de la rhétorique militaire et de la mythologie du *Risorgimento* ne doivent pas amener à surestimer la mise en œuvre concrète d'un tel programme idéologique dans les armées. En effet, c'est uniquement pendant la Première Guerre mondiale qu'une organisation chargée de l'éducation morale, de l'assistance et de la propagande pour les troupes est créée au sein de l'armée, mais le thème de la pédagogie morale dans l'armée et des instruments nécessaires à une telle éducation est présent dès l'introduction de la conscription universelle. Ses contenus et l'intensité de ses efforts sont changeants, au départ plus orientés vers l'apprentissage général des rudiments d'éducation civique et d'histoire nationale, ils se durcissent et glissent vers la discipline et la hiérarchie militaire quand l'Italie s'engage dans les agressions pour la conquête coloniale et pour combattre la diffusion du socialisme dans les casernes[4].

* * *

S'intéressant au XIXe siècle, cette section montre l'amplification de la contrainte militaire imposée aux espaces et aux populations ; elle est liée à la croissance de la taille des forces et à l'introduction de la conscription universelle comme méthode de recrutement, ainsi qu'à une

---

[1] ROCHAT G., « Alle basi dell'istituzione miliare : i reggimenti di fanteria », *op. cit.*, p. 156.
[2] DEL NEGRO P., « L'esercito dell'Italia liberale come società militare », *op. cit.*
[3] DEL NEGRO P., « Caserma e città nel discorso militare dell'Italia liberale », *op. cit.*
[4] LABLANCA N., *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002.

diffusion plus fine des forces sur le territoire. La réforme des armées du début de la troisième République et l'invention de la politique militaire du nouvel État italien sont exemplaires des tensions qui organisent l'allocation des ressources à l'intérieur des frontières nationales. Dans les deux pays, les stratégies défensives composent avec celles de maintien de l'ordre interne et avec la disponibilité immédiate d'espaces et infrastructures. De plus, le développement d'autres secteurs d'intervention publique (infrastructures de transports et urbanisme notamment) influence et entre en conflit avec les priorités des armées. Ceci est plus visible en France, où l'armée est, à la fin du siècle, au centre d'échanges et négociations politiques tant au sein de l'État qu'entre administrations centrales et élus périphériques. Il l'est moins en Italie. Ici, les logiques du maintien de l'ordre et de prévention de poussées centrifuges sont essentielles pour comprendre les logiques spatiales des réformes. Ainsi, les armées sont une des premières administrations publiques que l'on retrouve diffuses dans le territoire récemment défini. Bureaucraties embryonnaires pour le nouvel État, elles jouent un rôle de premier plan dans la structuration et l'intégration territoriales.

Conclusion

L'émergence et la consolidation des États sont étudiées dans leurs liens avec l'organisation des moyens pour la guerre. Sur le long terme, le chapitre suit la concentration et la monopolisation du pouvoir militaire par les États. Ces processus impliquent le désarmement tant des centres politiques concurrents, dont les villes, que des individus. L'organisation et la prise en charge de troupes affirment la spécialisation des activités militaires et donne au soldat un rôle social distinct lié à l'État et contrôlé par ce dernier. Or, ces changements sont observés ici dans une perspective urbaine, c'est-à-dire en s'intéressant aux villes comme centres politiques et comme ordres institutionnels localisés. Ce faisant, le chapitre montre comment les politiques militaires ont contribué à structurer les espaces matériels et les sociétés urbaines et à les intégrer aux territoires étatiques. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de montrer comment ces processus de structuration et intégration territoriales varient entre les trajectoires de la construction étatique française et italienne et en fonction de la place différente accordée aux politiques militaires d'un système politique à l'autre.

La construction des frontières étatiques entraîne une hiérarchisation interne au territoire et la création de spécialisations fonctionnelles. Prenant l'exemple français, les espaces et sociétés locales dans les villes de Lille, Metz ou Toulon sont de plus en plus organisées par la politique

militaire de l'État, à travers la construction d'infrastructure, la localisation de troupes, l'imposition de règles aux activités urbaines. Le changement de ces villes est alors lié à un ensemble de hiérarchisations spatiales qui leur assignent une place particulière dans un territoire délimité. La célèbre phrase de Vauban, maintes fois paraphrasée, le montre : « *Les places fortes de Votre Majesté défendent chacune une province, Metz défend l'État* ». Ceci vaut également pour la construction des villes capitales. La non-fortification de Paris aux XVIIe et XVIIIe siècles se comprend dans sa fonction de centre politique et militaire d'un territoire défendu sur ses frontières. Inversement, après 1870, les débats autour de l'opportunité de doter Rome d'un système défensif partent du constat de la faiblesse de cette ville comme centre militaire du nouvel État.

Les activités militaires dans la ville deviennent plus circonscrites et disciplinées. La construction de casernes pour l'hébergement des troupes se généralise, les espaces civils et militaires se différencient et la prise en charge des soldats est confiée à des administrations dédiées. C'est au départ un problème de contrôle et organisation des hommes, puisqu'il s'agit d'alléger les effets associés à leur présence ou à leur passage, qui étaient lourds en raison du logement des troupes chez l'habitant. À la fin du XIXe siècle, la différenciation et la séparation des espaces pour les civiles et les militaires s'accompagnent de la standardisation du bâti destiné à l'accueil des conscrits. Ici, les programmes nationaux de construction de casernes recouvrent une fonction d'amélioration des conditions hygiéniques, mais aussi d'éducation physique et morale des citoyens en armes.

Les politiques de recrutement des forces, d'infrastructure et de stationnement des troupes ont des effets urbains à long terme. La présence d'activités militaires à un moment donné, inscrite dans l'espace par des investissements souvent très lourds, contribue à orienter les choix successifs. Par exemple, malgré le changement de régime politique, les choix de localisation des troupes de l'État unitaire italien sont redevables des spécialisations militaires créées par les systèmes politiques qui l'ont précédé. Ces espaces sont donc marqués par une stabilité d'usage forte, qui contraste avec les changements urbains rapides liés à l'urbanisation et à l'industrialisation. Ils contribuent par là à structurer les dynamiques de l'étalement urbain, et les stratégies des acteurs urbains, militaires et non.

Par ailleurs, l'étude de la localisation des troupes et de construction d'infrastructures militaires à la fin du XIXe siècle met en lumière de nouvelles négociations au sein de l'État, ainsi que les formes prises par la représentation des intérêts localisés au centre. D'une part, l'on observe les effets de l'élargissement des domaines d'intervention de l'État. Les intérêts et les priorités des politiques militaires doivent composer davantage avec ceux d'autres administrations au sein des appareils étatiques. L'amélioration de la navigation, la construction des routes et des voies ferrées

s'accompagnent du renforcement d'administrations porteuses d'intérêts parfois concurrents. En France, on observe les négociations entre corps techniques concernant, par exemple, les tracés des infrastructures de transport. Il en est de même pour la démolition des enceintes fortifiées. L'urbanisation rapide et l'émergence de politiques de planification qui essaient de la réguler mettent sous tension l'administration militaire, comme les montrent les négociations autour de l'avenir des anciens remparts. En Italie, des débats au sein de l'État émergent à la fin du siècle, avec le développement de nouvelles politiques sectorielles nationales (industrielles et d'infrastructure), alors que l'administration militaire jouait un rôle central dans les premières années de la fabrique administrative du nouvel État unitaire.

D'autre part, l'étude des politiques militaires au XIXe siècle fournit des pistes de réflexion sur les négociations verticales autour de la présence des armées. Elles sont visibles notamment lors des moments d'expansion dans l'allocation des ressources militaires dans le territoire, tels la réforme des armées sous la troisième République et la mise en place d'un système militaire unifiée en Italie. En deux siècles, la présence militaire, qui constituait un poids avéré, est devenue une ressource ou, du moins, fait l'objet d'attitudes ambivalentes. L'étatisation de la prise en charge des soldats a réduit la participation imposée aux sociétés locales. Les effets liés à la présence militaire semblent conçus de manière suffisamment positive pour justifier que l'on demande aux municipalités de participer à la réalisation de casernes si elles veulent s'assurer de l'implantation d'une unité. En ce qu'elle est un des modes d'expression d'intérêts localisés, la représentation parlementaire est engagée pour ce même objectif. Certes, le tableau est à nuancer et les positions sont plus variées et contradictoires. Les contraintes posées par les armées à l'urbanisation ou au développement industriel sont aussi l'objet de négociations verticales visant, cette fois, un allégement de la présence militaire. Mais les multiples rôles dont est investie l'administration militaire par les pouvoirs centraux et périphériques - de la défense, au maintien de l'ordre, aux « hommes à tout faire » - tendent à diffuser la présence militaire à l'intérieur des frontières nationales.

Les points évoqués en conclusion peuvent être interprétés en termes d'intégration territoriale. On assiste à une institutionnalisation progressive des villes par l'intervention des États. Par l'allocation des ressources, l'imposition des contraintes (législatives ou non) et la production symbolique, les politiques de défense menées par un centre politique intègrent les espaces et sociétés urbains au territoire délimité par les activités de ce centre. Ceci implique une homogénéisation de la contrainte à l'intérieur des frontières étatiques et contribue à faire de ces espaces un ensemble distinct de ceux d'un autre pays. La généralisation de la conscription est une

autre forme d'intégration territoriale. La participation obligatoire à la défense de la nation imposée par la conscription crée une conformité des normes qui s'imposent aux acteurs.

En même temps, les politiques de stationnement des forces et d'infrastructures entraînent une différenciation territoriale à l'intérieur des frontières. Ces interventions par les centres politiques étatiques se font en fonction de hiérarchisations spatiales qui allouent des ressources de manière inégale à l'intérieur des frontières. C'est ainsi que se différencient, par exemple, les dynamiques propres aux villes de frontières ou aux grands ports militaires. Mais c'est également dans cette logique que l'on peut interpréter la construction politique et matérielle des villes capitales, comme sièges de décision et commandement, qui les différencie d'autres villes à l'intérieur du même État.

Chapitre III. Deux modèles nationaux d'allocation et gestion des ressources militaires dans les villes (1945-1980)

Introduction

Le deuxième chapitre a montré comment les sociétés et les espaces urbains ont été intégrés aux territoires nationaux par les politiques publiques de défense et comment ils ont été structurés par ces mêmes politiques. Ce chapitre étudie les modes d'allocation des ressources militaires dans les villes pendant la période qui va de 1945 aux années 1980, dans une période caractérisée par un interventionnisme étatique important et des compétences limitées des exécutifs urbains.

Les acteurs, les objectifs, les instruments des politiques publiques qui organisent les activités et les espaces militaires dans les villes sont étudiés dans ce chapitre. Pour ce faire, nous nous intéressons tant aux activités des centres politiques nationaux qu'à celles des centres politiques urbains. Quels sont les hiérarchisations spatiales, les objectifs, les instruments de l'allocation des ressources militaires par les acteurs politico-administratifs étatiques ? Les centres politiques urbains interviennent-ils sur les activités et les espaces militaires dans la ville ? Quelles sont les représentations des effets localisés de la présence militaire dont ces différents acteurs sont porteurs ? Comme dans les chapitres à venir, pour les politiques de défense nous travaillons plus précisément sur les politiques des cartes militaires et celles d'infrastructure, alors que pour les politiques urbaines nous nous intéressons à l'urbanisme et aux politiques de développement économique.

Considérons ces décennies à l'égard des changements qui ont orienté notre question de recherche - les restructurations des armées et la montée en puissance des villes[1]. Après le conflit mondial et pour la France, la décolonisation, les politiques de défense sont relativement stables dans leurs objectifs et moyens. Elles sont structurées par l'affrontement entre bloc occidental et soviétique ; le format des armées est basé sur la conscription obligatoire ; l'effort consacré aux dépenses militaires est relativement constant jusqu'aux baisses des années 1990 (Chap. I).

[1] Partant de la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous considérons plus précisément la période qui s'arrête, pour la France, à la première série de lois de décentralisation de 1982, et, pour l'Italie, aux changements presque concomitants de la chute du mur de Berlin de 1989 et des réformes de l'autonomie des collectivités locales de 1990. Nous gardons néanmoins une conception souple de ces bornages temporels, conscients que les transformations des politiques de défense et des relations central/local sont reconductibles à un ensemble de processus amorcés à la fois avant et après ces dates.

Les États français et italien sont dans une dynamique centralisatrice. L'interventionnisme étatique augmente, en lien avec le développement des politiques publiques de l'État providence et la prise en charge directe par l'État de la production industrielle dans un certain nombre de secteurs clés. L'État central est le lieu privilégié de la mise en cohérence entre acteurs, objectifs, intérêts propres aux différents secteurs d'action publique. Dans les deux pays, les gouvernements urbains ont des compétences limitées et la représentation des intérêts localisés au centre de l'État s'appuie sur des canaux politiques. En France, le cumul par le personnel politique de mandats locaux et nationaux (dans le Parlement et plus rarement au gouvernement) concentre des ressources politiques dans les mains des élus et constitue la voie principale de représentation des intérêts localisés au centre. Les partis politiques sont généralement des organisations faibles au niveau local. En Italie, les partis politiques sont les organisations qui assurent les liens verticaux et défendent les intérêts localisés dans les administrations sectorielles et au sein du Parlement. En raison de l'interpénétration entre système administratif et organisations partisanes, les partis opèrent à travers les gouvernements locaux et les gouvernements locaux opèrent à travers les partis. Bien que de manière différente, dans les deux pays, l'accès au centre pour obtenir des ressources est donc lié aux ressources et stratégies inégales du personnel politico-administratif[1].

Dans ce chapitre, deux hypothèses sont testées concernant les modes d'allocation des ressources militaires dans les villes. Une première hypothèse porte sur le rôle des gouvernements urbains dans la transformation des espaces et des activités militaires dans les villes. D'une part, les politiques de défense ont des ressources matérielles, financières et juridiques significatives. De l'autre, les échelons infranationaux ont des compétences et des ressources humaines et financières limitées. Leurs actions sont encadrées par le centre national, grâce à un arsenal juridique important, en amont et par des systèmes de contrôle, en aval. Suivant cette hypothèse, donc, les politiques des exécutifs urbains ont des effets limités sur les activités et les espaces militaires dans les villes.

La deuxième hypothèse porte sur les politiques nationales de développement économique et de planification, qui constituent une des formes de l'intensification de l'interventionnisme étatique qui caractérise cette période. D'une part, les centres politiques nationaux sont engagés dans un ensemble de politiques publiques de développement régional et de réalisation d'infrastructures aux fins de croissance économique. D'autre part, les négociations et les échanges de ressources entre acteurs et intérêts sectoriels ont lieu au centre de l'État. Suivant cette hypothèse, des négociations entre politiques nationales de développement économique et

[1] TARROW S.G., *Between center and periphery.*, *op. cit.* ; TARROW S.G., P.J. KATZENSTEIN, et L. GRAZIANO, *Territorial politics in industrial nations*, *op. cit.* ; DENTE B., « Sub-national governments in the long Italian transition », *op. cit.*

politiques de défense expliquent les modes d'interventions par les centres nationaux qui organisent les activités et les espaces militaires dans les villes.

Le chapitre teste ces hypothèses en s'intéressant aux centres politiques nationaux (§ 1), puis aux centres politiques, aux sociétés et aux espaces urbains italiens (§ 2) et français (§ 3). Dans les deux pays, les armées disposent de ressources financières, matérielles et juridiques qui leur permettent de mener des politiques dans les villes de façon relativement autonome. Pourtant, ce travail sur les États et les villes permet d'identifier deux modèles nationaux d'allocation des ressources militaires dans les villes. Un modèle centralisé, en France, où la présence militaire est expliquée par la politique de défense et par des arrangements limités entre cette dernière et la politique d'aménagement du territoire. Un modèle sectorisé et des mobilisations locales en Italie. Ici, la politique de défense fait l'objet d'oppositions partisanes et central/local ; les conflits politiques autour de la présence militaire modifient partiellement les modes d'intervention par le centre national sur les villes.

Figure III-1 La présence militaire dans les villes : régulation centralisée en France, régulation partisane par les mobilisations locales en Italie

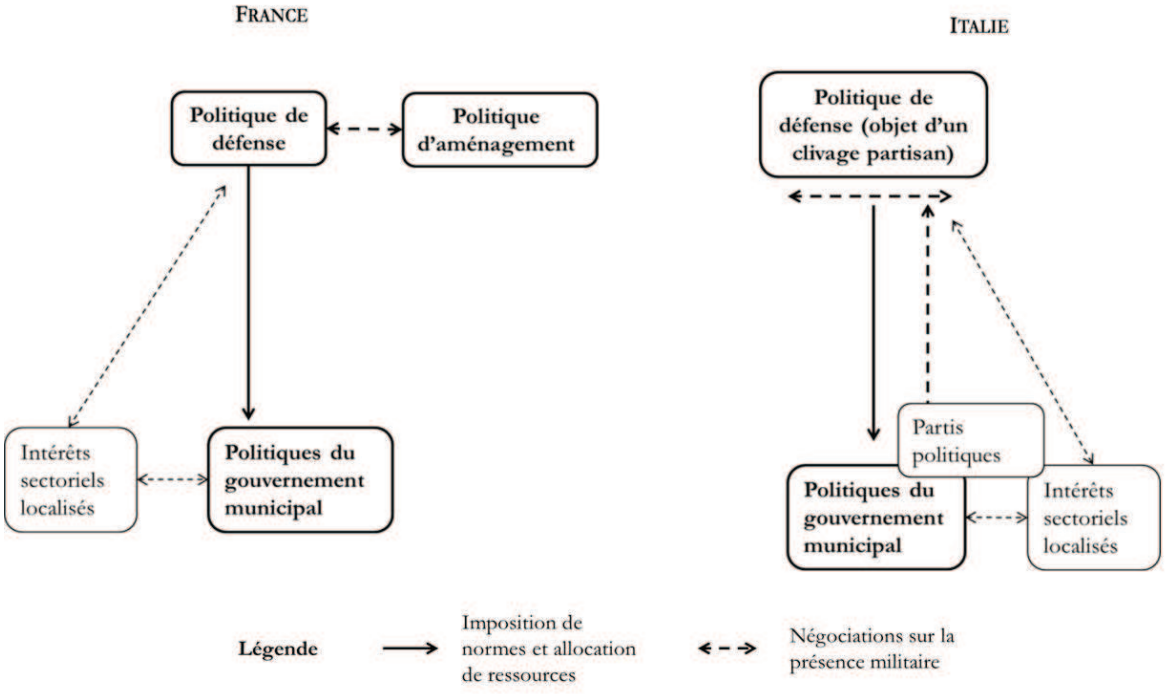


Tableau III-1 L'allocation de ressources et l'imposition de normes militaires dans les villes

Variables explicatives	Pays		Représentation du problème des effets localisés de la politique de défense	Politiques publiques nationales
Politique de défense	France	Italie	Logique fonctionnelle (assurer le fonctionnement de l'organisation)	Intervention directe : allocation des ressources et imposition de normes
Politiques développement régional et d'aménagement	France		Une composante du développement régional	Arbitrages ponctuels en fonction de l'aménagement du territoire
		Italie	Aucun	Aucun
	France			
Politiques des gouvernements locaux	France		Aucun (interventions locales limitées)	Aucun (interventions locales limitées)
		Italie	- Une entrave au développement local - Pacifisme	Produisent une politique nationale d'allégement des contraintes, compensations

1. *Les logiques spatiales des armées entre guerre froide et rééquilibrage régional*

La première section du chapitre étudie, au sein des États, les modes d'interventions par les centres nationaux. Pour les deux pays, nous montrons les logiques spatiales de la localisation des forces et de l'organisation des infrastructures à l'intérieur des frontières nationales, pour mettre en lumière les hiérarchisations spatiales qui organisent l'allocation des ressources militaires. Nous étudions ensuite si et comment les politiques de développement régional et de planification économique ont un effet sur les politiques des cartes militaires et des infrastructures. Ceci permet de se pencher sur la mise en cohérence entre différents secteurs de politiques publiques au sein de l'État, à savoir l'existence de modes de relations, d'échanges de ressources entre acteurs et intérêts sectoriels. Pour l'Italie, ces questions sont mises en lien avec les modes de décision et d'organisation du conflit politique autour de la politique publique de défense.

1.1. En France, une politique de défense faiblement politisée et mise en cohérence avec l'aménagement du territoire

1.1.1. Les logiques spatiales des armées : diffusion nationale et sortie des villes

Le passage de la IVe à la Ve République est habituellement considéré comme une ligne divisant deux périodes pour la politique de défense française[1]. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1962, l'armée engagée en Indochine et en Algérie est intérieurement divisée et entretient des rapports de plus en plus conflictuels avec le pouvoir politique. En retour, la politique de défense sous la Ve République est caractérisée par un renforcement important du pouvoir du Président vis-à-vis tant du Premier ministre que des administrations militaires. Une analyse en deux temps peut également être appliquée aux politiques du stationnement des forces. Entre l'après-guerre et les années 1960, des impératifs multiples de la reconstruction, des guerres de décolonisation, des engagements au sein de l'OTAN entraînent des changements récurrents dans la distribution des forces. À partir des années 1960, la localisation des armées à l'intérieur du pays est en partie redéfinie, en lien avec la nouvelle stratégie qui associe force nucléaire et conventionnelle. Le ministère est engagé dans un travail de planification des infrastructures, associé à une politique d'échange avec les collectivités locales. Cet ensemble de processus a pour effet tant d'augmenter la diffusion des armées dans le territoire que de les éloigner des villes.

[1] PLANCHAIS J., « L'armée et le tournant de 1958 », *Pouvoirs*, 1986, vol. 38, p. 5-12 ; COHEN S., *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 1994.

Encadré III-1 La politique de défense sous la cinquième République : « domaine réservé » du président de la République

La IVe République est marquée par un éloignement progressif entre hiérarchie miliaire et pouvoir politique. Une telle séparation s'amorce pendant la guerre d'Indochine et s'intensifie pendant la guerre d'Algérie, avec l'exacerbation de divisions internes à l'armée et les prises d'initiative militaires qui dépassent le contrôle politique. La constitution de la politique de défense comme étant un « domaine réservé » du président de la Ve République est liée au rééquilibrage de pouvoirs qui caractérise le retour aux affaires du général de Gaulle. Pendant les années 1958-1962, se dessine le nouvel équilibre entre le politique et le militaire, grâce à l'épuration de l'armée après le putsch et la mise en place de chefs militaires gaullistes ou loyalistes qui permet de conduire jusqu'à son terme la décolonisation algérienne et renforcer par la même voie les pouvoirs du général[1]. Le processus est renforcé par la logique de la dissuasion nucléaire, qui va concentrer dans les mains de l'exécutif - et notamment du Président - le contrôle de l'utilisation de l'arme atomique, ce qui explique le terme de « monarchie nucléaire » utilisé pour décrire de manière synthétique le régime en la matière[2]. Les stratégies mises en œuvre pour le recrutement de l'état-major particulier du président (et du cabinet militaire du ministre de la Défense) consentent aux présidents qui se succèdent de garder des liens étroits avec le sommet des armées.

La représentation parlementaire joue un rôle plus que limité[3] et la politique de défense est un thème relativement marginal d'oppositions partisanes. L'équilibre général entre pouvoirs dans la Ve République, renforcé par le principe du « domaine réservé », fait du Parlement une organisation faible en matière de défense, notamment pour ce qui relève des décisions d'intervention militaire. De plus, le conflit partisan y est très limité. Des pratiques d'autolimitation par les élus eux-mêmes sont liées à la considération que certaines activités stratégiques ne sont pas de leur responsabilité[4]. L'intervention restreinte des élus est renforcée par le faible « coût politique » des questions de défense[5] : celles-ci ne contribuent que très partiellement à la lutte pour obtenir l'adhésion des citoyens et elles ne sont pas un enjeu majeur des oppositions partisanes. Ainsi, « à de rares exceptions près, un esprit d'union caractérisait jusqu'à une date récente les questions de défense. L'héritage gaulliste, la recherche de crédibilité des socialistes, la dimension arbitrale de la fonction présidentielle […] avaient contribué à sanctuariser cet enjeu »[6].

Pendant les vingt années qui suivent la fin de la guerre mondiale, l'armée se restructure en France métropolitaine pendant qu'elle est engagée dans la guerre d'Indochine, puis dans celle d'Algérie. Dans l'entre-deux-guerres, les unités sont majoritairement concentrées dans le nord et dans l'est de la France. La reconstruction et les engagements au sein de l'OTAN sont à l'origine

---

[1] PLANCHAIS J., « L'armée et le tournant de 1958 », *op. cit.*

[2] COHEN S., « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle », *Pouvoirs*, 1986, vol. 38, p. 13-19.

[3] Pour des études comparant le pouvoir parlementaire en matière de politique de défense et de décision d'intervention militaire entre plusieurs pays européens voir : DIETERICH S., H. HUMMEL, et S. MARSCHALL, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe : Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), coll. « Policy papers », 2008 ; IRONDELLE B., O. ROZENBERG, J. JOANA, O. CHOPIN, et C. OLSSON, *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Paris, Ministère de la Défense, coll. « Etudes de l'IRSEM », 2012.

[4] IRONDELLE B., O. ROZENBERG, J. JOANA, O. CHOPIN, et C. OLSSON, *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, *op. cit.*

[5] Pour une étude du contenu des débats parlementaires en matière de défense dans la Ve République voir : PORTERET V., *Etat-nation et professionnalisation des armées : Les députés français face au déclin de l'armée de masse de 1962 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.

[6] IRONDELLE B., O. ROZENBERG, J. JOANA, O. CHOPIN, et C. OLSSON, *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, *op. cit.*, p. 39.

de différentes réorganisations qui investissent les espaces à l'intérieur des frontières. Pendant ces deux décennies, la reconstruction mobilise les efforts budgétaires en matière d'infrastructure militaire. Des politiques de construction d'infrastructures et échanges entre administrations visent à trouver des solutions immédiates au problème posé par la localisation des troupes et des bureaux des armées, mais aussi par la remise en l'état de l'administration civile[1]. À partir de 1950, un grand nombre d'immeubles sont acquis ou réalisés sur des crédits de l'OTAN. En cinq ans, les Alliés réalisent 25 aérodromes, une cinquantaine de dépôts et un grand nombre de casernements et de quartiers généraux[2]. Par ailleurs, le ministère privilégie le maintien d'une présence militaire et d'infrastructures diffuses. Ceci en prévision du retour des troupes d'Allemagne, Indochine et Afrique du Nord[3], mais aussi en raison d'une doctrine militaire qui inclut la possibilité d'une menace intérieure liée à la guerre révolutionnaire[4]. Le maintien d'infrastructures dépasse alors les besoins immédiats des armées.

Le modèle français de défense des décennies 1960-1980 est fondé sur l'autonomie stratégique de la France, la dissuasion nucléaire, la conscription et la mise en œuvre d'un outil militaire complet aussi bien dans son volet nucléaire que conventionnel[5]. Ces choix sont traversés par des tensions qui structurent la politique de défense tout au long de la période. La décision de quitter l'organisation militaire intégrée de l'OTAN en 1966 concrétise la préférence pour l'autonomie stratégique. Ceci crée une ambiguïté persistante entre, d'une part, l'indépendance basée sur une dissuasion purement nationale et, d'autre part, la coopération, basée sur la participation à un certain nombre d'organisations techniques liées au Pacte atlantique et à l'avancée de politique européenne de défense et de sécurité[6]. Pareillement, le choix de doter la France d'un armement nucléaire est consacré par la création, en 1961, de la Délégation ministérielle pour l'armement (devenue Délégation générale pour l'armement en 1977) et les premières lois pour l'équipement (1960-1965, 1966-1970) visent à assurer le développement de la force nucléaire stratégique et en

---

[1] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire. Analyse d'une région de programme*, Paris, Ministère de la Défense, 1972 ; KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, Thèse de géographie, Université de Paris - Sorbonne. Paris IV, Paris, 2000. La loi de finances pour 1947 pose le principe de regroupement des administrations publiques, fait suite une réorganisation de l'armée de terre qui va laisser un peu plus que 3,5 millions de mètres carrés bâtis pour des administrations et services publics civils, sur 39 millions dont cette armée avait l'usage dans l'avant-guerre et dont 3 ont été détruits.

[2] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.*, p. 23.

[3] Après 1945, la présence de troupes stationnées en Allemagne et les conflits d'Indochine et d'Algérie ne laissent en métropole que quelques détachements et les fonctions d'instruction et entraînement des conscrits. Ainsi, en 1951, 171 000 soldats se trouvent en Indochine, 115 000 en Afrique du Nord contre 191 000 en métropole.

[4] JOANA J., *Les armées contemporaines*, *op. cit.*, p. 289.

[5] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France*, *op. cit.*, p. 41.

[6] COUTEAU-BEGARIE H., « La politique de défense en France », *Stratégique*, 1992, vol. 53, nº 1, p. 11-25.

assoient la primauté[1]. Depuis, il existe une tension entre les forces nucléaires et les forces conventionnelles, ainsi qu'un tiraillement entre les trois armées pour l'allocation des ressources[2].

La mise en place d'un modèle de défense basé à la fois sur la dissuasion nucléaire et sur les forces conventionnelles s'accompagne d'un poids significatif de la défense dans le budget de l'État. De même, les crédits d'équipement sont à leur tour le premier chapitre dans le budget de la défense et, à l'intérieur de ceux-ci, la part consacrée à la dissuasion nucléaire est la plus élevée[3]. Ainsi, la dissuasion nucléaire mobilise environ 40 % des crédits d'équipement pendant les années 1960-1970. La solution politique aux tensions inhérentes au modèle de défense consiste dans un compromis inflationniste, c'est-à-dire dans le maintien de dépenses militaires permettant de limiter les arbitrages à effectuer, que ce soit entre les armées et les industriels privés ou étatiques, entres les armées et la DGA, entre les forces nucléaires et les forces conventionnelles. Si la part de la défense dans le budget de l'État diminue de façon constante durant la période, passant du quart du budget de l'État en 1962 à 13 % en 1994, elle continue néanmoins d'augmenter régulièrement en valeur absolue et en francs constants[4].

Les changements dans le modèle de défense nationale qui interviennent sous la Ve République s'accompagnent d'une évolution des hiérarchisations spatiales[5]. La logique défensive de la période 1962-1989 a été définie des « trois cercles »[6], chacun correspondant à une stratégie défensive différente : la défense du « sanctuaire national »[7] dévolue à la dissuasion nucléaire ; la solidarité avec les Alliés, confiée aux armes préstratégiques et aux forces conventionnelles lourdes et fondées sur la conscription ; le respect des engagements internationaux et les interventions extérieures, du ressort des soldats professionnels. Pour la première fois depuis les débuts de la colonisation, le pourcentage de troupes françaises hors d'Europe ne dépasse pas 10 % du total[8]. La dissuasion nucléaire et la conscription sont alors les deux piliers qui structurent une conception continentale de la défense du pays.

---

[1] FOUQUET-LAPAR P., *Histoire de l'armée française*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1998.
[2] La revalorisation de l'armée de terre, dont le rôle est moindre dans un système basé sur la dissuasion nucléaire, passe par l'introduction dans les années 1970 de la force nucléaire stratégique, donc de forces de manœuvre de l'armée de terre organisées autour de l'utilisation d'armes nucléaires.
[3] HEBERT J.-P., *Production d'armement. Mutation du système français*, Paris, La Documentation Française, 1995 ; HEBERT J.-P., *Le débat stratégique sur l'armement, 1992-2005*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, Groupe de sociologie de la défense, 2006.
[4] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France*, *op. cit.*, p. 65.
[5] L'unification du ministère de la Défense a lieu en 1961. Après le second conflit mondial existaient trois ministères d'armes, entre 1948 et 1958 un ministre de la Défense accompagné par trois secrétaires d'État (guerre, marine, air).
[6] COUTEAU-BEGARIE H., « La politique de défense en France », *op. cit.*
[7] *Ibid.*
[8] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.*

Les hiérarchisations spatiales de la contrainte militaire suivent une double évolution. La nouvelle distribution des activités militaires à l'intérieur des frontières implique de localiser les forces de manœuvre au nord d'une ligne tracée entre La Rochelle-Lyon, les écoles et les centres d'instruction au sud de cette même ligne et enfin les forces d'intervention dans le Sud-Ouest et en Bretagne. À ceci s'ajoutent des forces de défense opérationnelle qui sont réparties sur l'ensemble du territoire et s'appuient sur une centaine de centres mobilisateurs. Le choix d'une défense centrée sur l'articulation entre forces nucléaires et forces conventionnelles se traduit dans l'espace, bien que la tension entre les deux s'accompagne de visions quelque peu différentes des stratégies défensives du pays. D'une part, l'on maintient des forces à l'Est, car la frontière orientale est la deuxième ligne contre une possible agression en cas d'échec des troupes en République fédérale d'Allemagne. De l'autre, la dispersion spatiale est également poursuivie, comme solution aux guerres nucléaire et subversive. Il s'agit ici d'avoir des « cellules de survie »[1] capables de faire face à une attaque qui ne se présenterait pas au long d'un front, mais par un adversaire qui serait à plusieurs endroits et menant des attaques simultanées. La déconcentration de la région parisienne répond également à cette logique de dispersion (voir *infra*).

Tableau III-2. Effectifs et circonscriptions militaires en France en 1972 (Source : Monferrand, 1972 : 57-59, élaboration de l'auteure)

Armées	Effectifs et circonscriptions militaires	
Armée de terre		
	325 000 effectifs	
	dont 117 000 (36 %) de carrière	
	et dont 62 000 en Allemagne	
	7 Régions militaires	Effectifs (environ)
	Région Est (XVI)	71 000
	Région parisienne (I)	58 000
	Sud-Est (VII)	30 000
	Sud-Ouest (IV)	30 000
	Bretagne (III)	20 000
	Alpes (V)	20 000
	Nord (II)	20 000
Armée de l'air		
	105 000 effectifs	
	dont 67 500 (64 %) de carrière	
	4 Régions aériennes	
Marine		
	69 000 effectifs	
	dont 59 000 (78 %) de carrière	
	3 Préfectures maritimes	

Ces mouvements de dispersion et de rééquilibrage s'opèrent à mesure que se réalisent les installations d'accueil des troupes revenant d'Algérie et les réaménagements des bases alliées,

[1] GENERAL NEMO, « Défense et aménagement du territoire », *Revue de Défense Nationale*, 1967, n° 23, p. 641-651.

reprises après la sortie du dispositif militaire de l'OTAN. Considérant les régions militaires de l'armée de terre, la région Est et la région parisienne concentrent respectivement 71 000 et 58 000 hommes sur un total de 325 000. De ce total, il faut néanmoins considérer que 60 000 sont affectés en République fédérale d'Allemagne. De même, ces deux régions concentrent la moitié du parc foncier et immobilier de l'armée de terre (3/10 l'Est et la région parisienne 2/10)[1] (Tab. III-2).

À cette première logique de réorganisation du stationnement et des activités militaires à l'intérieur des frontières nationales s'en articule une deuxième de désurbanisation des armées. En effet, le nouveau plan de localisation des troupes et la décolonisation, ainsi que les évolutions technologiques et logistiques rendent nécessaire aux armées de disposer d'espaces de plus en plus grands et de s'éloigner de la pression foncière des centres urbains en expansion. La sortie des armées des villes doit donc permettre de faire face aux nouveaux besoins d'infrastructures de casernement, logistiques et d'entraînement.

Pendant les décennies 1960-1970, la politique de gestion des infrastructures militaires interne au ministère de la Défense voit l'émergence d'initiatives de planification, à travers l'élaboration de programmes immobiliers qui permettent une gestion unifiée et de long terme. Un décret de 1966 fixe les principes du premier programme immobilier annuel pour les armées devant guider l'ensemble des opérations de construction et d'acquisition. De même, la direction des affaires juridiques est dotée d'une cellule domaniale, chargée du suivi des dossiers. Alors que la mise en œuvre des programmes est initialement sous la responsabilité de chaque armée, leurs services sont réunis en 1972 dans une direction unique placée auprès de l'administration générale du ministère. Au début des années 1970, deux schémas détaillés sont également élaborés pour certaines zones aux marchés fonciers tendus, notamment les zones littorales et la région parisienne ; ils sont approuvés par le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (Ciat) (voir *infra*). S'ils ne sont pas entièrement mis en œuvre - par retards de réalisation et manque de crédits - ils ont pour effet d'inscrire dans le bâti certains choix de localisation illustrés plus haut et notamment, d'organiser le transfert de certains services hors région parisienne et des centres urbains. Cette phase de tentatives de planification globales se clôt à la fin des années 1970, substituée par des plans moins ambitieux qui touchent à des types d'infrastructures particulières (camps, infrastructure opérationnelle nouvelle, infrastructures pour la Force d'action rapide…)[2].

---

[1] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.*
[2] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*

Un deuxième volet de la politique d'infrastructure est l'élaboration, en 1958, d'une politique d'échanges fonciers entre ministère de la Défense et d'autres administrations, établissements publics et collectivités locales[1]. Cette politique repose sur un instrument réglementaire particulier, « l'échange compensé » qui donne d'amples pouvoirs à l'administration militaire. La logique de l'échange est la suivante : une emprise au centre-ville est cédée par l'administration militaire à un acteur public qui, en contrepartie, met à disposition et aménage un terrain à l'extérieur de la ville (de moindre valeur et superficie majeure) souvent assortie d'une compensation financière lorsque les valeurs ne coïncident pas. Telle qu'elle est définie par le ministère de la Défense, cette politique est une « optimisation » de l'intérêt général[2] ; en effet, l'échange doit permettre à la fois aux armées d'accomplir leurs missions et de bénéficier d'infrastructures adaptées et aux administrations civiles de réaliser des équipements collectifs, des logements sociaux, des cités administratives ou universitaires, ou tout autre projet d'urbanisme « justifié ».

Néanmoins, les états-majors ont d'amples marges de manœuvre en comparaison avec les autres acteurs impliqués. En effet, il leur revient la tâche d'évaluer la pertinence des projets présentés. De plus, le contenu des échanges est faiblement standardisé ; le premier protocole type n'est mis au point par la Direction de la fonction militaire et des affaires juridiques du ministère de la Défense qu'en 1982, trente ans après l'introduction de cet instrument réglementaire. En dérogation au droit commun, le ministère de la Défense bénéficie d'éventuelles ressources tirées de l'échange. Les rapports de pouvoir inégaux entre administrations militaires et civiles que cette politique organise sont critiqués par la presse spécialisée dans l'aménagement[3] (annexe, Fig. 64). Il constitue, en même temps, le seul moyen à disposition pour transformer les emprises militaires dans les villes. Il produit certains projets phares dans les agglomérations françaises, tels que l'Esplanade à Strasbourg pour l'extension de l'université (70 ha, 1957), la Part Dieu à Lyon (21 ha, 1961), les aménagements pour les Jeux olympiques d'hiver à Grenoble (34 ha, 1969) et l'Auditorium de Metz.

---

[1] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.* ; DUBOIS-MAURY J., « Stratégies foncières des forces armées. Les échanges compensés », *Etudes foncières*, 1985, nº 26, p. 13-17 ; NIGUES L., *La politique foncière du ministère de la Défense*, Mémoire DESS, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 1989 ; DUBOIS-MAURY J., « Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France », *Annales de Géographie*, 1998, vol. 107, nº 599, p. 89-97 ; KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.* ; MEILLERAND M.-C., « Les terrains militaires comme ressort de l'urbanisation au XXe siècle dans l'agglomération lyonnaise », *In Situ. Revue des patrimoines*, 2011, nº 16, p. http://insitu.revues.org/382 ; GRELLETY-BOSVIEL A., « Aménagement du territoire et politique immobilière des armées », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 10 octobre 1970, nº 41, p. 16-20.

[2] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Répertoire Interarmées des Emprises Défense, La politique immobilière, patrimoniale et domaniale du ministère de la défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1998.

[3] DUBOIS-MAURY J., « Stratégies foncières des forces armées. Les échanges compensés », *op. cit.*

Encadré III-2. L'échange compensé en France : un système dérogatoire au droit commun pour la réutilisation du foncier militaire en zone urbaine

L'échange compensé est institué par la loi du 29 mars 1958, puis modifié et complété par la loi de finances pour l'année 1965. La procédure a été introduite pour permettre la réalisation d'opérations immobilière par les armées visant à adapter les infrastructures militaires aux nouveaux besoins.

La loi stipule que lorsque des administrations, des collectivités locales ou autres personnes morales publiques ou privées obtiendront pour des raisons d'intérêt général et notamment pour des raisons d'urbanisme, la cession ou le changement d'affectation d'immeubles militaires nécessaires aux forces armées, les sommes provenant de ces opérations seront, sans limitation de montant, versées au trésor pour être rattachées, selon la procédure du fonds de concours, au budget des armées en autorisation de programme et en crédit de paiement. La loi précise ensuite que ces crédits seront utilisés pour la reconstitution d'immeubles ayant la même affectation, mais qu'ils pourront également servir à la réalisation des programmes de reconstitution de l'infrastructure militaire rendue nécessaire par des opérations d'intérêt général.

Depuis 1965, toute personne morale peut se porter acquéreur, ce qui permet la participation à ces opérations des établissements publics d'aménagement ainsi que des opérateurs publics constructeurs et gestionnaires du parc social. Ce sont les collectivités ou les administrations publiques intéressées qui doivent motiver la demande d'échange, au nom d'un intérêt général lié à des « raisons d'urbanisme ».

Le terrain est acquis par les administrations civiles à un prix correspondant à la valeur vénale, mais qui concilie le projet à réaliser dans les terrains reconvertis, la viabilisation du terrain de remplacement (réalisation des voiries d'accès, assainissement, alimentation en eau…), et qui peut être abondé par une participation financière de l'État à travers les fonds dédiés à l'aménagement du territoire. Par rapport aux autres administrations publiques, la principale spécificité du ministère de la Défense (également définie en 1958) est liée au fait que les ressources provenant de ces opérations sont réaffectées au budget militaire.

1.1.2. La politique nationale d'aménagement du territoire : implication de la Défense et relégitimation de ses effets localisés

L'émergence de la politique nationale de l'« aménagement du territoire » met sous tension, en raison de sa visée intersectorielle et son caractère spatialisé, les modes d'intervention par le ministère de la Défense. À partir des années 1960, on observe des formes de coordination entre logiques spatiales militaires et celles de l'aménagement du territoire : elles passent par l'implication des armées aux instances intersectorielles de l'aménagement du territoire et l'adaptation de certains objectifs. De plus, le ministère de la Défense est engagé dans une réflexion sur les effets localisés de sa propre intervention, construite comme une contribution fondamentale au développement régional, et à l'aune des priorités de l'aménagement du territoire.

L'existence d'instances et d'acteurs au sein de l'État permettant la coordination entre différents acteurs, intérêts et représentations sectorielles a été identifiée comme étant une des caractéristiques du « modèle français des politiques publiques » de cette période[1]. La

[1] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.* ; JOBERT B. et P. MULLER, *L'État en action:*

modernisation de la société française est poursuivie à travers un ensemble de réformes sectorielles (agricole, de santé, industrielle…), chacune organisée autour d'un acteur étatique structurant le secteur et nouant des liens privilégiés avec les groupes sociaux liés à cette intervention sectorielle particulière. Néanmoins, un certain nombre de mécanismes permet la médiation entre chaque secteur et un projet global de transformation sociale, comme le renforcement du rôle joué par la haute fonction publique d'État ou l'autre la création d'instances politiques transversales portant une vision globale de la modernisation de la société, tel le Commissariat au plan.

L'institutionnalisation d'une politique publique définie d'« aménagement du territoire » à visée transversale, croisant urbanisme et décentralisation industrielle, s'inscrit dans cette logique. Pendant la guerre et dans l'immédiat après-guerre une série d'actions disparate implique une intervention volontariste de relocalisation d'activités à l'intérieur du pays. Les premières politiques de désindustrialisation de la région parisienne tirent leur origine de la stratégie défensive du pays : c'est pour les éloigner de l'Allemagne que les industries sont déplacées dans le Sud-Ouest[1]. En 1950, l'aménagement du territoire est défini, pour la première fois, par le ministre pour la Reconstruction, Claudius-Petit, comme étant « *la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* »[2] dans le cadre d'un projet de modernisation économique et d'amélioration des conditions de vie des populations. Il devient un programme d'action gouvernemental et est identifié comme une politique publique relativement unitaire à partir du début des années 1960. Sa visée intersectorielle, liée au fait qu'il repose sur une réorganisation spatiale du pays, est poursuivie par la mise en place d'instances placées auprès du Premier ministre, ce dernier ayant un rôle de coordination et d'arbitrage. Ainsi sont créés le Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat) en 1960 puis la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) en 1963.

La politique d'aménagement du territoire mobilise une représentation spatiale de la France posée sur le diagnostic d'un désordre à réorganiser aux fins d'une politique de modernisation économique et sociale[3]. Elle puise une partie de ses racines dans le réquisitoire contre le « moloch

---

politiques publiques et corporatismes, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

[1] WENDELN M., *Regional Development in France, 1934-1968*, *op. cit.*

[2] DARD O., « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante », *La politique d'aménagement du territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 76.

[3] Historiens et politistes ont montré les contrastes dans les savoirs et les objectifs entre acteurs politiques, administrations sectorielles et intérêts sociaux impliqués dans cette politique publique. Pour des exemples voir : CARO P., O. DARD, et J.-C. DAUMAS, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, Logiques et Résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002 ; BODIGUEL J.-L., « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française*

parisien » élaboré par le géographe Jean-François Gravier dans son célèbre ouvrage *Paris et le désert français* (1947). Plus généralement, les hiérarchisations spatiales de cette politique s'appuient sur une double opposition entre, d'une part, Paris contre la province et, d'autre part, un Nord et un Est industriels contre un Sud et un Ouest à développer. Elles orientent ainsi un ensemble non unitaire de politiques publiques de décentralisation industrielle et culturelle, d'industrialisation de la partie occidentale et méridionale du pays puis de reconversion industrielle des industries lourdes en crise, mais aussi d'aménagement touristique d'une partie du littoral et de renforcement d'une armature métropolitaine « d'équilibre » par rapport à la région parisienne. Elles s'appuient sur des instruments financiers (fonds d'aménagement), des zonages qui ont une portée réglementaire et visent à favoriser ou empêcher l'implantation d'activités dans les endroits ciblés, mais aussi l'allocation d'emplois administratifs et industriels dans des localités ciblées. Elles mobilisent également sur des organisations *ad hoc,* telles que les missions interministérielles d'aménagement touristique, les Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines (Oream) ou les commissariats à la conversion et à l'industrialisation.

L'émergence de la politique d'aménagement du territoire comme un nouveau domaine d'intervention de l'État met sous tension les logiques et les modes d'intervention des armées. Il est possible de mettre en évidence deux modalités principales de relations entre politique d'aménagement du territoire et politique de défense. En premier lieu, le ministère de la Défense produit un discours et une expertise publics tant sur l'articulation entre objectifs de défense et ceux de l'aménagement du territoire que sur les effets localisés de la présence militaire. Ceci contribue à construire la représentation d'une articulation cohérente entre défense et aménagement du territoire et permet de légitimer la présence militaire à l'aune de sa participation aux efforts collectifs de rééquilibrage régional. Un membre du cabinet du ministère de la Défense le souligne dans *Le moniteur des travaux publics* en 1970 :

> « Depuis quelques années, les armées poursuivent un effort important, parfois méconnu, pour adapter leur infrastructure à la fois aux exigences de la modernisation des forces et à celles d'un aménagement cohérent du territoire »[1].

D'une part, ce travail prend la forme d'une réflexion sur les convergences entre les hiérarchisations spatiales militaires et celles de l'aménagement du territoire. Entre la fin des années 1950 et le début des années 1970, des militaires de carrière, des officiers élèves de l'École de guerre, le cabinet du ministère de la Défense publient des articles dans des revues militaires et

---

d'administration publique, 2007, vol. 119, nº 3, p. 401-414 ; PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne. Du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'État administre, aménage et surveille la région-capitale*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2012 ; WENDELN M., *Regional Development in France, 1934 - 1968*, *op. cit.*

[1] GRELLETY-BOSVIEL A., « Aménagement du territoire et politique immobilière des armées », *op. cit.*, p. 20.

d'urbanisme et réalisent des recherches sur le thème[1]. Ils discutent notamment les diagnostics similaires qu'ont ces deux politiques sur les déséquilibres à résoudre et les moyens pour y parvenir. La dispersion et la déconcentration de Paris sont les deux thèmes principaux. Un général, ancien de la guerre d'Indochine, rappelle en 1967 que « *pour survivre, il faut vivre normalement en état de dispersion* », c'est pourquoi « *l'aménagement du territoire doit se forcer de redonner au pays une structure morcelée* »[2]. De même, un travail de l'École de guerre : « *dans une période de guerre nucléaire, la capacité de défense du pays dépend de sa "santé" globale, qui semble mise à mal par l'hypertrophie parisienne et par les inégalités régionales qui ont favorisé les régions du Nord et de l'Est aux dépens du reste du pays* »[3]. Les risques liés à la concentration sont doubles. Rejoignant les conceptions de Gravier, dans cette France « *anormalement centralisée* »[4] non seulement Paris concentre une part trop élevée de la population et des activités de direction et de commandement, mais aussi les risques de subversion issus du fait que la ville « *est étouffée par une ceinture rouge* »[5].

D'autre part, la construction de la politique de défense comme une contribution à l'aménagement du territoire passe par une quantification et une systématisation d'informations sur ses effets en matière d'emploi et de foncier. Dans une étude commanditée par le ministère de la Défense en 1972[6], par exemple, les effets localisés de la présence militaire sont relus au prisme de la planification civile et traduits dans le langage de l'aménagement du territoire. Ceci permet de montrer que par leur existence, par le nombre d'emplois publics, par leur poids dans les comptes nationaux, par l'étendue du patrimoine foncier et immobilier dont elles disposent, les armées ont des effets d'entraînement pour la croissance locale ou sont un facteur de stabilisation économique. Puisqu'elles s'écartent des grandes villes, elles peuvent contribuer par leur présence au développement de petits centres qui périclitent[7]. De plus, ces travaux mettent parfois en résonnance des données originelles sur la politique militaire avec les travaux d'économistes

---

[1] La *Revue Défense Nationale*, éditée par le Comité d'étude de défense nationale du ministère de la Défense, publie trois articles sur défense et aménagement du territoire, un premier en novembre 1957 suivi par deux articles proches dans le temps en novembre 1966 et avril 1967 ; la revue spécialisée *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment* publie deux articles entre octobre 1970 et mai 1971 ; l'étude « Défense nationale et aménagement du territoire » est financée et publiée par le ministère de la Défense en 1972 ; dans les promotions de l'Ecole supérieure de guerre de 1966, 1967 et 1969, enfin, on trouve des travaux consacrés au sujet.

[2] GENERAL NEMO, « Défense et aménagement du territoire », *op. cit.*, p. 644 - 645.

[3] ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 80° PROMOTION, *Conférence prononcée le 23 février 1967 par Monsieur Monod, délégué adjoint à l'aménagement du territoire*, Paris, Ministère de la Défense, 1967.

[4] ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 79° PROMOTION, *L'aménagement du territoire et la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1966, p. 13.

[5] ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 80° PROMOTION, *Conférence prononcée le 23 février 1967 par Monsieur Monod, délégué adjoint à l'aménagement du territoire*, *op. cit.*, p. 13.

[6] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.*

[7] *Ibid.*

régionaux[1], à l'époque actifs dans la production d'un savoir mathématique et spécialisé sur les caractéristiques des espaces infranationaux et leurs différences structurelles respectives[2].

En deuxième lieu, l'institutionnalisation d'instances formelles de coordination entre civils et militaires se renforce. Premièrement, le ministère de la Défense participe de manière régulière aux réunions du Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat), au sein duquel sont publicisées et approuvées les initiatives engagées par ce ministère et qui rentrent sous le vaste domaine de la politique publique d'aménagement du territoire[3]. Deuxièmement, l'organisation militaire basée sur les départements et des macro-régions militaires, établie en 1946, est modifiée en 1966 par la création de 21 Divisions militaires territoriales (DMT). Ces dernières sont dessinées pour correspondre aux Circonscriptions d'action régionale, échelons de l'intervention étatique en matière de planification économique et aménagement du territoire[4]. Les divisions militaires sont le niveau de répartition des crédits et des autorisations de programme[5], ce qui devrait contribuer à l'articulation entre politique de défense et aménagement du territoire, à faciliter le dialogue entre échelons parallèles civils et militaires et à la production de connaissances sur les effets localisés de la politique de défense[6].

La participation la plus significative du ministère de la Défense à l'aménagement du territoire est dans la politique de délocalisation de la région parisienne ; un objectif autour duquel les deux intérêts coïncident. Pendant toute cette période, le ministère de la Défense est activement engagé dans le transfert de services, écoles et établissements productifs de Paris vers d'autres régions (voir § 2). Ceci se reflète également dans la politique immobilière des armées, qui intègre partiellement les priorités propres à la politique de l'aménagement du territoire. Pour preuve, la réalisation des deux seuls schémas immobiliers militaires qui voient le jour en 1971 ne concerne pas ces zones où la présence des armées est la plus importante : sont produits les schémas de la région parisienne et les schémas littoraux et non, par exemple, des schémas sur les régions nord-

---

[1] ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 79° PROMOTION, *L'aménagement du territoire et la Défense*, *op. cit.*

[2] PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne*, *op. cit.* ; WENDELN M., *Regional Development in France, 1934-1968*, *op. cit.*, p. 198, 221.

[3] GRELLETY-BOSVIEL A., « Aménagement du territoire et politique immobilière des armées », *op. cit.* ; « Approbation de la nouvelle politique immobilière et domaniale des armées », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 22 mai 1971, n° 55, p. 55-56.

[4] La politique de planification économique est organisée au niveau d'instances administratives régionales à partir du milieu des années 1950 : en 1955 sont créées 21 « régions de programme », remplacées en 1960 par les « conscriptions d'action régionale » (CAR). Un décret de 1964 crée des préfets de région, ainsi que les missions régionales et les Commissions de développement économique régional (Coder) chargées de mettre en œuvre la politique de développement économique et d'aménagement du territoire. La loi de 1972 crée 22 Établissements publics régionaux (avec individualisation de la Corse) pourvus de deux assemblées : un conseil régional non élu et un comité économique et social, et assigne un pouvoir exécutif au préfet de région.

[5] ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 81° PROMOTION, *Equipement, aménagement du territoire et défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1969, p. 9.

[6] MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire*, *op. cit.*

orientales. Ces schémas portent sur des espaces qui se caractérisent comme étant le siège une garnison militaire significative, la cible de politiques nationales d'aménagement et qui sont marqués par des tensions sur le marché foncier. Ces schémas sont donc des documents de programmation pour les armées, mais ils doivent permettre « *aux autorités civiles responsables de mieux connaître la consistance du domaine militaire ainsi que les orientations de ces évolutions durant la décennie à venir* », comme le souligne le ministre de la Défense Michel Debré lors de leur approbation par le Ciat[1].

Ces adaptations ne vont pas sans résistances de la part des administrations militaires. Christophe Kintz a analysé l'opposition de l'armée de terre, qui est la plus concernée par ces changements et à qui il revient d'assurer la communication avec les autorités civiles. À ce titre, une note de janvier 1965 rédigée par l'état-major de cette armée exprime des réserves vis-à-vis des circonscriptions d'action régionale et de la mise en adéquation des circonscriptions militaires : créées essentiellement pour mettre en œuvre la politique économique, elles « *ne pas sont satisfaisantes pour mettre en œuvre la politique de défense en métropole* » en raison de leur taille trop large et de l'absence d'une « *consistance réelle* » si comparée à l'épaisseur historique des départements[2]. De même, les interventions sur le sujet soulignent qu'il ne faudrait pas que les objectifs de croissance économique fassent dévier de son objectif principal la politique de défense.

1.2. En Italie, une politique de défense clivée et faiblement mise en cohérence avec d'autres secteurs

1.2.1. La politique de défense dans la première République : conflit politique et autonomie organisationnelle

De l'adhésion à l'OTAN à la chute du mur de Berlin, la politique de défense italienne est relativement stable dans ses objectifs, dans les acteurs impliqués, dans les ressources dont elle dispose. Ceci a amené les analystes à parler d'un cycle long dans cette politique publique[3] caractérisé par le caractère clivé de la politique et un modèle décisionnel segmenté. Ici, la définition des orientations stratégiques se fait au sein de l'OTAN, les administrations de la Défense bénéficient d'une autonomie relative dans les choix sur l'organisation des moyens et les

---

[1] « Approbation de la nouvelle politique immobilière et domaniale des armées », *op. cit.*

[2] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*

[3] Pour une synthèse voir : BELLUCCI P., *Difesa, politica e società*, *op. cit.*, p. 15 - 26.

organisations partisanes sont engagées, dans le Parlement, autour des questions distributives (salaires, statuts du personnel…).

Premièrement, le cycle long est caractérisé par une articulation particulière entre positionnement international du pays et système partisan national, liée au caractère clivant de la question internationale dans la compétition politique interne. Le succès électoral de la Démocratie chrétienne (DC) aux élections législatives de 1947 ouvre une période de presque vingt ans de gouvernements monocolores, qui consacrent le positionnement de l'Italie dans le système d'alliances qui se constitue et se rigidifie, dans l'après-guerre[1]. La deuxième force politique du pays, le Parti communiste italien (PCI), est opposée aux choix atlantistes et aux engagements militaires qui y sont liés. Ce conflit politique contribue à congeler à la fois le système partisan et les politiques étrangère et de défense[2]. D'une part, les liens politiques et militaires au sein du Pacte atlantique contribuent à confiner le parti communiste dans l'opposition et à assigner à d'autres partis un rôle de gouvernement stable[3]. D'autre part, pour les gouvernements démocrates-chrétiens, les objectifs de politique intérieure et particulièrement la protection de la structure politique des menaces provenant de la gauche et de la droite dominent sur les préoccupations internationales. Ceci contribue à faire des choix défensifs et d'alliance de l'après-guerre un sujet constamment réaffirmé, mais peu débattu dans ses contenus. Les décisions concrètes dans la politique de défense ont une très faible visibilité dans le débat politique[4]. Le conflit s'estompe pendant les années 1970, avec l'acceptation par le PCI de l'appartenance de l'Italie au bloc occidental ; à ce moment, les questions concernant l'organisation militaire acquièrent davantage de visibilité dans la compétition partisane.

Le caractère clivant des questions de défense se comprend également à partir des deux cultures politiques du pays, celle chrétienne et celle marxiste[5]. Le mouvement pacifiste italien s'inscrit dans l'articulation entre ces deux cultures, ce qui en explique la force[6]. Si des liens et des

---

[1] Pour un encadrement politique et social voir : COLARIZI S., *Storia politica della Repubblica : Partiti, Movimenti e Istituzioni, 1943-2006*, Roma- Bari, Laterza, 2007 ; GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006, p. 211.

[2] PANEBIANCO A., « La politica estera italiana », *op. cit.* ; PANEBIANCO A., « Il paese disarmato », *Il Mulino*, 1993, nº 5, p. 898-904.

[3] ISERNIA P., « Bandiera e risorse: la politica estera italiana negli anni Ottanta », *Il Gigante dai piedi di argilla: la crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 151. Ainsi, pendant les quatre décennies qui suivent la fin de la guerre, la sphère de la représentation politique ne coïncidera jamais avec celle du gouvernement, au sens où une partie de la classe politique siégeant au Parlement ne sera pas apte à gouverner.

[4] CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia. Osservazioni storico-metodologiche*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Informazioni della Difesa, 1998, p. 79 ; D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*, p. 60.

[5] PANEBIANCO A., « La politica estera italiana », *op. cit.*

[6] Pour plus d'éléments sur le mouvement pacifiste italien voir : DELLA PORTA D., *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia: 1960-1995*, Roma, Laterza, 1996 ; BATTISTELLI F., *I movimenti pacifisti e antinucleari in Italia. 1980-1988*, Roma,

échanges entre activistes catholiques et communistes se nouent dans les années 1950-1970, c'est dans les années 1980 qu'ont lieu les vagues de protestation les plus intenses, basées sur une mobilisation conjointe d'activistes chrétiens et de la gauche. Ainsi, la mobilisation pacifiste des années 1981-1983 en opposition au déploiement des missiles *Pershing* et *Cruise* en Europe[1] s'appuie sur les ressources fournies par des organisations catholiques tout comme par les organisations de gauche traditionnellement proches du PCI, qui contribuent à l'organisation de marches et de manifestations et qui mettent à disposition les infrastructures dont elles disposent dans le pays.

Deuxièmement, des modalités relativement stables dans la prise de décision en matière de politique de défense caractérisent toute la période. La définition du contenu des stratégies défensives est déplacée à l'échelle de l'OTAN et un cercle restreint d'hommes politiques est responsable des décisions en matière de politique étrangère en lien avec les engagements atlantiques. Des décisions cruciales, telle celle de l'acceptation de l'installation des missiles *Cruise* sur le sol italien en 1979, sont prises par une « poignée d'hommes de gouvernement complètement isolés »[2]. Ces questions sont soumises au passage législatif uniquement en phase très avancée. Dans le cadre des objectifs définis au sein de l'OTAN, les décisions portant sur la structure et les moyens des forces armées sont laissées à l'administration militaire. Les états-majors de chaque force (compte tenu de la faiblesse du chef d'état-major et du secrétaire général du ministère) sont dotés d'une indépendance relative vis-à-vis du contrôle politique et elles développent leurs propres liens avec les industries de l'armement[3]. En effet, pendant cette période, l'alliance entre élites politiques gouvernementales et hiérarchie militaire est basée sur le support et la protection assurés par l'armée aux équilibres de pouvoir en place, en échange de l'autonomie organisationnelle.

La compétition partisane, au sein du Parlement, porte pour l'essentiel sur des politiques publiques particulières qui concernent la gestion et la rémunération d'intérêts catégoriels et locaux, allant du personnel du ministère aux industries militaires. Notamment au sein de la

---

Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990 ; pour une étude plus approfondie du mouvement pacifiste italien voir : TOSI S. et T. VITALE, « Explaining How Political Culture Changes : Catholic Activism and the Secular Left in Italian Peace Movements », *Social Movement Studies*, 2009, vol. 8, nº 4, p. 131-147 ; pour une étude du mouvement contre les Euromissiles voir : RUZZA C., « Institutional Actors and the Italian Peace Movement: Specializing and Branching out », *Theory and Society*, 1997, vol. 26, nº 1, p. 87-127.

[1] En 1979, la DC accepte, non sans contrastes internes, le déploiement de missiles sur le sol italien, dans une phase de ré-intensification des tensions entre blocs qui s'accompagne d'une stratégie atlantique d'installation des missiles Cruise et Pershing 2 en Grande-Bretagne, Allemagne fédérale, Italie, Belgique et Pays-Bas en réponse au déploiement de missiles soviétiques.

[2] Pour une analyse du processus décisionnel dans le cas des Euromissiles et pour d'autres exemples en matière de défense voir ISERNIA P., « Bandiera e risorse : la politica estera italiana negli anni Ottanta », *op. cit.*

[3] CALIGARIS L., « La politica militare », *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 65-82.

Commission de défense où se déroule l'essentiel du processus législatif, les positions partisanes conflictuelles sont mises à l'écart à faveur de la négociation entre partis politiques de mesures spécifiques. À ce titre, la moitié des lois en matière de défense nationale approuvées entre 1948 et 1992 concerne le statut des militaires de carrière[1]. En ajoutant le personnel civil, la conscription, les associations patriotiques et les décorés, il en résulte que deux tiers de l'activité législative portent sur le personnel. Sur cet aspect, donc, la politique de défense présente les traits caractéristiques du *policymaking* de la première République[2]. On y retrouve le caractère orienté à la distribution des ressources et des bénéfices aux clientèles de la politique (contrepoids d'une faiblesse dans les objectifs redistributifs ou extractifs) et le rôle des partis politiques dans ces mêmes processus distributifs.

Les quelques initiatives politiques réformant l'organisation militaire sont uniquement possibles pendant les périodes initiales de nouvelles formules de coalition de gouvernement. La réforme de la hiérarchie militaire (lois de 1963-1966) est approuvée lors du premier gouvernement de centre gauche[3] ; les lois de modernisation des forces et de leur équipement, la création d'organes élus de représentation de forces armées et l'assouplissement de la discipline militaire sont votés par les gouvernements de « solidarité nationale » de la deuxième moitié des années 1970 ; l'introduction d'engagés volontaires (1986) est enfin décidée lors du passage aux socialistes du guide des coalitions de gouvernement *Pentapartito*[4].

Le dernier trait du cycle long concerne les ressources. En raison de la taille importante des forces, notamment de l'armée de terre, les dépenses liées aux soldes et aux salaires mobilisent presque la moitié des ressources financières du ministère de la Défense. Pendant les années 1950, le pays a un système défensif surdimensionné par rapport à ses capacités de dépenses, en raison des aides fournies par les Américains pour le réarmement. Par la suite, la part du bilan de la défense dans la dépense de l'État et en pourcentage du PIB va décroître. La défense représente environ 13 % de la dépense publique dans les années 1960 et cette part baisse de 10 % à 6 % entre 1970 et 1975[5]. La décennie des années 1970 est marquée à la fois par la crise économique et la crise fiscale de l'État. C'est dans ce contexte économique qu'est votée une série de lois, dites

---

[1] D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*, Chapitre 5 .
[2] DENTE B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.
[3] Ils font suite aux gouvernements monocolores de la Démocratie chrétienne et se basent sur la participation des socialistes et des républicains. Alors que l'on retrouve au niveau local des coalitions formées par les partis de gauche et incluant les communistes ou guidées par ceux-ci, le PCI est exclu du gouvernement pendant la première République.
[4] Gouvernement « Pentapartito » : c'est l'expression consacrée pour désigner la coalition de gouvernement formée par l'alliance entre démocrates-chrétiens, socialistes, républicains et libéraux (donc les partis suivants : DC, PSI, PSDI, PRI, PLI).
[5] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume V - Tomo I. La difesa della Patria (1945 - 1991)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1992, p. 112.

« de renforcement », dont les objectifs sont l'amélioration de la planification financière, le dégagement des ressources d'investissement et la restructuration de la composante opérationnelle. Pourtant, d'après Ilari, les résultats espérés ne sont pas atteints, notamment en raison de l'absence d'une planification interarmées et de la compétition entre les différents corps, liées à leurs propres programmes d'investissement et d'armement[1].

1.2.2. Les logiques spatiales des armées : investissement du nord-est et présence diffuse

Dans l'après-guerre, les hiérarchisations spatiales des politiques de la carte militaire et des politiques d'infrastructures dépendent avant tout du choix d'alliance. Les logiques spatiales des armées sont notamment marquées par le choix de la « défense avancée » contre l'Union soviétique, une stratégie qui trace sur le Bosphore, la Grèce et, pour l'Italie, sur le « *seuil de Gorizia* » les lignes sur lesquelles arrêter l'agresseur. Ici, donc, domine une stratégie terrestre orientée vers la défense de la frontière nord-orientale[2]. En même temps, cette stratégie est associée à une logique de maintien d'une présence diffuse sur le territoire. Si la concentration nord-orientale s'accompagne de la construction de nouvelles infrastructures, la localisation des armées dans les villes est largement redevable des immeubles existants.

Les différends avec la Yougoslavie de Tito pour le contrôle de la ville de Trieste en 1953-1954 entraînent la militarisation de la frontière orientale, avec un système défensif basé sur des postes fixes. Il sera maintenu par la suite, aussi en raison du fait qu'il est le plus économique, car on considère la défense mobile au-delà des ressources financières disponibles[3]. Le système prévoit une concentration des forces entre la frontière et le fleuve *Torre* et des positions défensives sur le fleuve *Tagliamento*, le fleuve *Piave*, les monts *Euganei*, *Berici* et *Lessini* afin de ralentir l'accès à la plaine du Pô, cœur économique du pays[4]. Le caractère montagneux de ces zones et la présence de fleuves facilitent l'organisation d'une défense fixe, basée sur une série de lignes défensives parallèles prévues pour arrêter les troupes provenant d'Orient (théoriquement de la Tchécoslovaquie) (annexe, fig. 13-15). Les lignes doivent résister et ainsi gagner les jours nécessaires pour permettre aux forces situées dans la plaine à l'ouest du Tagliamento d'organiser la bataille. Comme le souligne un haut gradé ayant assumé des fonctions de commandement dans

---

[1] *Ibid.*, p. 128, 142.
[2] Pour une revue de différentes options débattues dans l'immédiat après-guerre voir : ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia*, *op. cit.*
[3] STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, Trieste, Edizioni LINT Trieste, 1972, p. 453.
[4] DEL NEGRO P., « L'esercito dell'Italia liberale come società militare », *op. cit.*, p. 136 ; ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia*, *op. cit.*, p. 70.

cette région : « *Les unités de l'infanterie d'arrêt devaient fournir le premier taux d'usure à travers une défense statique réalisée par des structures fixes* » (Entretien, Udine n° 26) : c'était la « *fortification permanente* », la première ligne sur laquelle étaient déployés des hommes, des moyens, du matériel.

Les années 1950-1970 constituent le pic de la présence militaire dans le nord-est de l'Italie. Pendant les années 1960, les 2/3 de l'armée de terre se trouvent concentrés dans la région militaire Nord-Est et environ le quart au Frioul (la province d'Udine). Comme le soulignent deux hauts gradés à la retraite : « *après Yalta, c'est sur ce trait de terre que se matérialise la confrontation politique, ce qui en fait le point focal de la défense* » (Entretien, Udine n° 25). De même : « *le Frioul était un point de confrontation dans un conflit hypothétique entre le Pacte atlantique et le pacte de Varsovie. Du Col du Tarvisio à Muggia sur la mer, nous avions ici la ligne avancée de ce conflit* » (Entretien, Udine n° 26).

La militarisation s'accompagne de l'extension des servitudes militaires, très intenses pendant les années 1960. En 1975, 43 % de la région Frioul Vénétie-Julienne est soumis aux servitudes, qui posent des limitations en matière de constructions immobilières et de travaux agricoles (canaux, plantations). Les normes en vigueur jusqu'à la réforme de 1976 sont héritées de l'unification italienne et ont été renforcées pendant le régime fasciste. Grâce à cela les autorités militaires ont bénéficié de pouvoirs très étendus dans la fixation et l'imposition de ces limitations, puisque les normes ne reconnaissent que la défense nationale comme intérêt légitime, et elles ne prévoient aucun mécanisme de contrôle externe ni de recours (par exemple, par la saisine des tribunaux administratifs)[1]. C'est autour des servitudes que se construisent le débat politique sur la présence des armées et les oppositions locales (voir *infra*).

Les logiques de la localisation des forces se modifient partiellement pendant les années 1970. Les intérêts militaires se déplacent en Méditerranée, vers ce que l'on appelle le « flanc sud » de l'alliance atlantique. L'investissement accru de cette mer par la marine italienne est affirmé dans le premier Livre blanc de la défense nationale (1972), se renforce lors de l'invasion soviétique en Afghanistan et il est réitéré dans le deuxième Livre blanc (1985). Cette transformation stratégique s'intensifie pendant les années 1980, marquées par un nouvel interventionnisme des armées italiennes dans des missions internationales interarmées[2]. Les équilibres respectifs entre les armes sont touchés, avec une montée en puissance de la marine (en 1972, pour la première fois, le chef d'état-major de la défense est un amiral) qui va amener de nouveaux programmes de construction

---

[1] Pour un encadrement de ces lois voir : CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulle servitù militari*, Roma, Camera dei Deputati, 2006 ; D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2004 ; CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale delle attività addestrative, operative, logistiche e di supporto delle FF.AA. nelle prospettive di sviluppo degli anni duemila*, Roma, CASD, 1997.

[2] D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*, p. 59 - 60.

de navires et sous-marins[1]. Remonte alors au milieu des années 1970 le premier redéploiement vers le *Mezzogiorno* du dispositif militaire : environ un huitième des forces localisées dans les régions militaires septentrionales et tosco-émilienne est déplacé vers le Sud. La région Frioul Vénétie-Julienne passe d'environ un quart de l'armée de terre à un sixième de celle-ci[2], même si elle demeure la zone caractérisée par la concentration militaire la plus importante en comparaison avec le reste du pays.

Si la concentration nord-orientale est un trait structurant de l'organisation du stationnement des forces, une présence diffuse de la présence militaire sur le territoire est maintenue. L'armée de terre est divisée en deux tronçons : un « de campagne » composé par les forces opérationnelles et un « territorial », plus parsemé et destiné au maillage du territoire. L'armée a ici une fonction de soutien aux populations civiles en cas de désastres[3], mais d'après certains auteurs elle serait associée à des fonctions de sécurité intérieure[4]. Dans ces interprétations, l'armée a une la fonction latente de soutien au pouvoir en place, comme rempart contre les poussées centrifuges provenant des régions insulaires et de frontière (Sud Tyrol notamment) et la présence d'une opposition politique interne susceptible d'ouvrir un « front interne » en cas d'affrontement entre les blocs occidental et soviétique. Elle s'expliquerait non seulement à la lumière du contexte politique international de l'après-guerre, mais aussi d'une continuité de fond avec le rôle joué par l'armée depuis la monarchie libérale et sous le régime fasciste, à qui l'armée octroie son soutien en échange d'une certaine autonomie. Sur le plan de la localisation des forces, cette fonction se traduit notamment par une localisation des commandements territoriaux dans la plaine du Pô[5], en raison de la forte implantation locale des forces politiques opposées au choix occidental[6].

La distribution des forces sur le territoire est enfin contrainte par les infrastructures existantes. La période se caractérise par la faiblesse de toute politique de modernisation du casernement. En témoigne l'état qualitatif et quantitatif des biens : une enquête publiée dans la *Rivista Militaire* en 1980 juge que, sur un échantillon de 227 casernes, la moitié n'est pas adaptée à la vie des troupes, soit par vétusté soit parce qu'insérées dans les centres urbains ou parce que trop petites[7]. En effet, malgré l'existence de plans qui prévoient l'abandon des casernes

---

[1] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia*, *op. cit.*, p. 120.
[2] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume V - Tomo II. La difesa della Patria (1945-1991)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1992, p. 156.
[3] D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*, p. 53.
[4] ROCHAT G. et G. MASSOBRIO, *Breve storia dell' esercito italiano dal 1861 al 1943*, *op. cit.* ; D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*
[5] ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia.*, *op. cit.*, p. 53.
[6] LABLANCA N., « L'Italia reppubblicana e la sua leva », *Fare il soldato. Storie del reclutamento militare in Italia*, Milano, Unicopli, 2007, p. 141-173 ; D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*
[7] Cité dans ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia.*, *op. cit.*, p. 182.

inadaptées, la continuité des usages prévaut. D'après une enquête de 1986, 10 % des casernes ont été réalisés après 1960, notamment de celles fonctionnelles à la stratégie terrestre qui servent à accueillir et former les conscrits destinés à rejoindre les postes défensifs longeant la frontière. Concernant les autres, 25 % des casernes datent d'avant 1900 et 30 % des décennies 1900-1935 et le reste de la Seconde Guerre mondiale[1]. Ainsi, il s'agit pour la plupart de biens qui n'ont pas été conçus pour des tâches militaires : couvents, prisons, bâtiments situés dans des palais historiques, loin des structures logistiques et d'entraînement.

Tableau III-3. Présence militaire dans les régions italiennes en 1981, en gras le premier quartile de chaque colonne (Source : Ministero della Difesa, 1981, élaboration de l'auteure)

Région	Présence militaire (% pop. résidente)	Servitudes militaires (% surface régionale)	Salaires (milliards de lires/an)[2]
Frioul Vénétie-Julienne	**4,2**	**2,4**	**108**
Bolzano (Prov. Aut.)	**2,7**	0,2	32
Latium	**1,1**	**0,9**	**374**
Val d'Aoste	**1**	0,01	2
Vénétie	**0,9**	**0,7**	**126**
Ligurie	0,8	0,04	85
Piémont	0,6	0,06	63
Pouilles	0,6	**0,5**	**188**
Sardaigne	0,6	**0,4**	69
Toscane	0,6	0,1	98
Trentin (Prov. Aut.)	0,6	0,03	4,7
Marches	0,5	0,1	18
Émilie-Romagne	0,4	0,3	79
Ombrie	0,4	0,05	17
Abruzzes	0,4	0,02	12,5
Campanie	0,4	0,2	**113,8**
Sicile	0,3	0,3	96
Lombardie	0,2	0,2	74
Basilicate	0,1	0,01	1,4
Calabre	0,09	0,04	8,1
Molise	n. d.	0	0,6

[1] *Ibid.*

[2] La surreprésentation d'employés civils, ainsi que celle d'officiers et des sous-officiers. Ceci explique les chiffres importants du Latium, car se trouvent à Rome les administrations centrales du ministère et des Pouilles où la présence militaire est liée à la marine, une armée à forte proportion de cadres.

1.2.3. *Présence militaire et développement régional : étanchéité au centre de l'État*

Pendant les décennies 1950-1970, les politiques nationales de planification économique et urbanistique n'ont pas d'effet sur les logiques spatiales des armées. Au sein de l'État, les échanges entre les deux sont pratiquement inexistants. La politique défense, qui cible le nord-est du pays, et les politiques de développement économique, qui concentrent l'intervention publique dans les régions méridionales, coexistent comme deux modes d'intervention autonomes par le centre politique national. En revanche, des mobilisations central/local, partisanes et régionales, construisent le problème des servitudes comme une entrave au développement régional. Les effets localisés de la présence militaire sont traités uniquement en termes de servitudes militaires. Ceci produit une politique nationale qui assouplit les contraintes militaires, les soumet à contrôle civil et octroie des compensations limitées aux communes touchées.

Les hiérarchisations spatiales du ministère de la Défense sont fondamentalement étanches aux politiques nationales de développement économique régional pendant les décennies 1950 - 1970. De manière générale, la faible coordination entre différentes politiques sectorielles est liée au fonctionnement « en archipel »[1] du système politico-administratif[2]. Les organismes publics et parapublics constituent des îlots de pouvoir pour des courants partisans et/ou des intérêts corporatifs, qui luttent pour minimiser les ingérences externes. Ainsi, les politiques publiques répondent en partie à ces intérêts qui ont acquis le contrôle de segments de l'appareil étatique pour des périodes prolongées (malgré les changements très fréquents de gouvernement)[3]. Les politiques publiques nationales de planification et modernisation économique n'échappent pas à ce fonctionnement[4]. Dans les années 1950, la modernisation économique du pays est poursuivie à travers une série de réformes sectorielles (logement en 1949, agriculture en 1952, autoroutes en 1955) et par la création de la *Cassa per il Mezzogiorno* en 1950. Planification économique et urbanistique sont faiblement liées entre elles[5] ; la ville et le territoire comme questions transversales (non méridionales) sont peu présents dans les actions des gouvernements[6].

Dans l'Italie d'après 1945, l'élaboration de schéma de développement économique à l'échelle nationale visant la mise en cohérence spatiale de différentes politiques publiques est limitée. La

---

[1] GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, *op. cit.*, p. 206.
[2] CASSESE S. et C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, Il mulino, 1994 ; GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, *op. cit.*, p. 206, 567 ; MELIS G., « L'amministrazione », *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995, p. 187-252.
[3] Giulio Andreotti, par exemple, a été ministre de la Défense pendant sept ans, de 1959 à 1966.
[4] ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro : la seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 2003.
[5] Pour une analyse, basée sur des exemples, du manque d'articulation entre planification urbanistique et économique voir : DE SETA C., *Città, Territorio, e Mezzogiorno in Italia*, Torino, Einaudi, 1977.
[6] RENZONI C., *Il Progetto 80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea Editrice, 2012.

planification économique nationale atteint son apogée pendant les années 1960 : elle débute par le *Piano Vanoni* ; font suite à ce document une série de travaux de programmation des investissements et du développement économique élaborés au sein du ministère du Budget (*Nota La Malfa, Piano Pieraccini* pour le premier plan économique national et *Progetto 80* pour le deuxième plan économique national). Le *Progetto 80*, notamment, constitue la tentative la plus aboutie d'articulation entre la planification économique, un schéma métropolitain et de transport national, ainsi que de protection du patrimoine artistique et naturel. Mais ce projet reste fondamentalement inachevé. Réalisé dans la phase déclinante de l'expérience du gouvernement de coalition entre la DC et les socialistes, il sera dépassé par la création des collectivités régionales en 1970.

L'absence de liens entre politique de défense et de développement économique régional est également liée au fait que les hiérarchisations spatiales de ces deux politiques diffèrent. En matière de développement économique, les représentations des dynamiques spatiales du pays se fondent sur le déséquilibre entre le nord et le sud du pays. L'action de la *Cassa per il Mezzogiorno*, dans ses réflexions et expérimentations sur le développement économique, influence fortement le discours et les pratiques de la planification économique nationale. C'est par exemple la logique que l'on trouve dans le *Piano Vanoni* (1955), élaboré par le ministère du Budget, qui se propose de donner une réponse aux problèmes du déséquilibre entre nord et sud. Ainsi, la planification à l'échelle nationale de l'époque est caractérisée par une quasi-équivalence entre la prise en compte de la dimension spatiale du développement économique et social et l'intervention dans une région particulière, le *Mezzogiorno*. Régions méridionales et spatialisation du développement économique national sont systématiquement associées. Après un cycle de politiques en faveur du développement de l'agriculture, l'action de la *Cassa* se dirige vers la création de pôles de croissance industrielle, à travers des mesures fiscales qui visent à baisser les coûts d'investissement et l'implantation d'entreprises publiques, spécialement dans le secteur sidérurgique, chimique et des hydrocarbures[1]. En 1959, la décision d'installer à Tarente le IVe Centre de la sidérurgie publique (*Italsider*) est une des interventions les plus significatives de la première politique d'industrialisation méridionale.

Du côté du ministère de la Défense, aucune réflexion n'est entreprise sur les effets localisés de la politique. D'abord, les trois armées organisent la répartition des espaces terrestres, maritimes et aériens à travers des subdivisions du territoire national qui diffèrent complètement des circonscriptions politico-administratives civiles. L'armée de terre se base sur sept régions

[1] ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro*, *op. cit.*, p. 424 - 428, 470 - 477.

militaires, des entités larges couvrant l'étendue de plusieurs régions civiles (après la création de cette collectivité en 1970). Par exemple, la région militaire nord-est, la plus importante dans la stratégie défensive de l'après-guerre, couvre la région Frioul-Vénétie Julienne (créée en 1963), les provinces autonomes de Trento et Bolzano, la région de la Vénétie et une partie de la région Lombardie (provinces de Brescia et Mantoue). De plus, ces régions ont des pouvoirs étendus[1] puisque la logique sous-jacente à l'organisation de chaque subdivision territoriale est celle d'en faire une unité militaire potentiellement autonome, capable de « *donner vie à une petite armée à son compte* ». Comme le rappelle un ancien de l'état-major de l'armée de terre :

> « Dans chaque région militaire, il devait y avoir les capacités à entraîner, ravitailler, et déployer des forces. Cette organisation permettait à la fois un contrôle précis du territoire national et de faire face aux priorités stratégiques. […] Donc, ce type d'organisation était redondant, car elle impliquait forcément la reproduction à l'identique des structures dans les différentes régions » (Entretien, Rome n° 19).

Et un haut gradé du Frioul :

> « On n'avait pas la même logique ni organisation des administrations civiles. Pour le comprendre, il faut se baser sur l'échiquier stratégique » (Entretien, Udine n° 26).

Ces décalages organisationnels ont pour effet que toute évaluation de la présence militaire au niveau local, en premier lieu l'estimation du nombre de militaires présents, est le résultat d'une entreprise de traduction des savoirs militaires à l'échelle des circonscriptions civiles[2]. Pour cette période, des informations telles que le nombre de militaires ou la surface touchée par les servitudes militaires ne sont disponibles qu'à l'échelle des circonscriptions militaires propres à chaque armée. Les premières données publiques sur la présence militaire référée à l'échelle des circonscriptions politico-administratives civiles remontent à 1981, dans le cadre des conférences régionales sur les servitudes militaires (voir *infra*).

1.2.4. Interventions régionales et assouplissement de la contrainte militaire

La création des Régions en 1970 et le vote de la loi qui réduit les servitudes militaires en 1976 créent de nouvelles relations entre allocation des ressources et impositions de normes militaires et politiques de développement et planification économique : ces échanges portent sur les servitudes militaires et sont basés sur une représentation de la présence militaire comme une entrave au développement régional. La réforme des servitudes militaires de 1976 est le résultat de

---

[1] D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, *op. cit.*, p. 6.
[2] STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, *op. cit.*, p. 447.

mobilisations d'entrepreneurs politiques partisans et régionaux et d'un changement politique national et international qui favorise le traitement du problème.

D'une part, pendant les années 1960, plusieurs acteurs collectifs sont mobilisés et ont un rôle d'entrepreneurs politiques pour une réforme des servitudes militaires. Les fédérations des partis situés dans les zones les plus touchées par les servitudes militaires promeuvent différentes propositions de loi, portées d'abord par les élus communistes, mais aussi socialistes et démocrates-chrétiens. Le gouvernement régional du Frioul-Vénétie Julienne, nouvellement créé en 1963[1], est également mobilisé (voir *infra*). La surreprésentation des parlementaires élus dans les circonscriptions septentrionales dans la Commission défense du Parlement[2] facilite le dépôt de plusieurs propositions de loi sur le sujet pendant la Ve et VIe législature (1968-1976), ainsi que la mise en place des comités restreints pour l'unification des propositions et l'élaboration d'un texte conjoint[3]. Si les propositions du PCI inscrivent la question des servitudes militaires dans celle du positionnement du pays dans le système d'alliances international[4], l'ensemble des propositions interprète les servitudes militaires comme une entrave au développement économique, en raison des limitations qu'elles imposent, notamment, aux exploitations agricoles et à la construction[5]. D'autre part, l'avancée du PCI aux élections législatives de 1976 modifie les équilibres politiques internes ; sa force électorale est fondamentale pour comprendre une série de réformes de cette décennie (notamment en matière de politiques redistributives et sur la sécurité sociale). La régionalisation de 1970 assigne aux gouvernements régionaux nouvellement créés des compétences législatives en matière de développement économique local et de planification territoriale[6]. Ici, la politique régionale devient une des instances de distanciation politique et de

---

[1] Quatre régions à statut spécial sont créées en 1948 : la Sardaigne et la Sicile, le Trentin-Haut-Adige (formée par les provinces autonomes de Trento et Bolzano) et la Vallée d'Aoste. Une cinquième, la région Frioul-Vénétie Julienne (FVG) est créée en 1963, après l'intégration à l'Italie du territoire de Trieste, objet de différends avec la Yougoslavie depuis la fin de la guerre. L'autonomie des régions à statut spécial tient notamment à des pouvoirs législatifs sur des domaines plus étendus que les régions à statut ordinaire (y compris après la réforme constitutionnelle du titre V de la Constitution de 2001) et à une autonomie fiscale et financière élevée. La région Val d'Aoste, les provinces autonomes de Trento et Bolzano, le Frioul-Vénétie Julienne ont également plusieurs langues officielles.

[2] Pour une étude de la composition de la Commission et des trajectoires de ses membres voir : D'AMORE C., *Governare la difesa*, *op. cit.*

[3] STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, *op. cit.* ; BARACCETTI A., « Una legge nuova per un antico problema. Le servitù militari nella regione ieri e oggi », *Quaderni Friulani*, 1977, nº 8, p. 10-19.

[4] BARACCETTI A., « Una legge nuova per un antico problema. Le servitù militari nella regione ieri e oggi », *op. cit.*, p. 29.

[5] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulle servitù militari*, *op. cit.* ; D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, *op. cit.* ; CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale*, *op. cit.*

[6] Bien que prévues par la Constitution de 1948, les régions à statut ordinaire n'ont été instituées qu'en 1970. Après une première réforme en 1975-1977, les régions ont des compétences législatives en matière de : sécurité sociale et santé (qui concentre l'essentiel des dépenses), planification territoriale et transports, agriculture, développement économique local, formation professionnelle, assistance scolaire, artisanat, tourisme, pêche.

confrontation entre régions à gouvernement communiste et gouvernement national de centre gauche[1].

Encadré III-3 Les servitudes militaires dans l'évolution législative italienne : assouplissement, encadrement et compensations de la contrainte militaire

Par « servitudes militaires », on entend l'ensemble des limitations imposées aux propriétés publiques ou privées en proximité d'installations militaires. Le cadre normatif remonte à l'unification italienne, modifié en 1900, puis en 1931 et au cours des années suivantes (pour les décrets applicatifs). Les lois sont réformées en 1976. Elles définissent trois types de servitudes militaires, en fonction de l'ampleur des limitations imposées. En ordre décroissant :

- Zones de frontière (n° 886/1931, modifiée par la loi n° 285/1941 et normes applicatives par le D.M. du 05/04/1933) : les propriétés qui tombent dans les communes doivent demander une autorisation à l'administration militaire avant la réalisation de travaux.
- Zones militairement importantes (n° 886/1931, modifiée par la loi n° 285/1941 et normes applicatives par le D.M. du 05/04/1933) : mêmes obligations que pour les zones de frontière, mais les autorisations sont demandées pour les travaux les plus importants.
- Zones de limitation spécifique (n° 1849/1932 et R.D. du 04/05/1936 ; n° 180/1968) : il s'agit des limitations les plus intenses puisque les servitudes accompagnent les infrastructures militaires et interdisent toute modification de l'existant.

En 1968, la loi de 1932 est partiellement modifiée : les servitudes militaires demeurent inchangées, mais sont introduits les principes de révision quinquennale des périmètres des servitudes militaires et de l'octroi de compensations pour les propriétaires. Par manque de ressources dédiées, la loi reste inappliquée.

La loi de 1976 « *Nuova regolamentazione delle servitu' militari* » (n° 898/76) représente un point de rupture dans une visée « d'harmonisation des intérêts militaires avec ceux civils en matière de limitations à la propriété privée qui dérivent des exercices militaires ». La loi se fonde sur quatre changements principaux :

- l'institution au niveau régional des « *Comitati misti paritetici* » (Comités mixtes paritaires) ;
- la reconnaissance d'une contribution annuelle aux communes intéressées par la présence de servitudes militaires ;
- la consultation des communes pour réglementer le déroulement des entraînements militaires dans les zones soumises à servitudes ;
- la réduction de l'emprise totale des zones militairement importantes.

Des modifications sont introduites par la loi de 1986 (n° 985/1986). Elle stipule la possibilité de réaliser des *protocolli di intesa* (dispositifs contractuels qui régissent les liens entre administrations) pour coordonner les rapports entre administrations régionales et militaires.

La loi est finalement approuvée en 1976, après la clôture définitive, avec le traité d'Osimo de 1975, des différends territoriaux avec la Yougoslavie qui allège l'importance militaire de la frontière orientale. Cette réforme consiste d'abord à assouplir les contraintes posées par les zonages militaires. Par exemple, les servitudes passent de 43 % à 2,5 % de la surface régionale en Frioul-Vénétie Julienne[2]. Mais elle implique également la mise en place de dispositifs de contrôle et coordination, constitués par les « comités mixtes paritaires » formés par les acteurs politico-

[1] GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, *op. cit.*, p. 402.
[2] GRIDEL P., *Integrazione funzionale e ambientale dei presidi militari dismessi*, Tesi di Laurea in Ingegneria dell'Università di Udine, Udine, 2002.

administratifs des régions et les autorités des régions militaires. De plus, des compensations financières sont prévues pour les communes touchées. La mise en œuvre de la loi varie fortement d'une région à l'autre. Les comités sont appelés à devenir les instances de mise en cohérence entre objectifs et intérêts militaires et ceux propres aux politiques d'aménagement et de développement économique élaborées par les régions. Malgré leur existence formelle dans toutes les régions, ils ne seront actifs que dans les régions les plus touchées par la présence militaire. Ici, ils vont entériner l'assouplissement des servitudes militaires, amener à la signature d'accords concernant l'utilisation des zones d'entraînement et plus tard à la conclusion d'ententes État-région qui finalisent des partenariats sur des thèmes divers, allant de la mutualisation entre civils et militaires pour l'utilisation d'infrastructures sportives, à des accords pour le logement des cadres militaires, à des initiatives pour la santé des conscrits[1].

Au-delà de sa mise en œuvre dans chaque région, la réforme des servitudes militaires amène à la production de nouveaux savoirs sur les effets localisés de la présence des armées et à l'élargissement des termes du débat. Les acteurs politico-administratifs régionaux organisent plusieurs conférences sur le sujet. Avant le vote de la loi, en 1972, le gouvernement de la région Frioul-Vénétie Julienne ouvre une conférence régionale sur les servitudes militaires (voir *infra*) ; en 1979, une conférence est organisée à Bologne par les régions Émilie-Romagne, Toscane et Frioul-Vénétie Julienne, suivie d'autres événements similaires promus par les conseils régionaux des Abruzzes et de Sardaigne[2]. Les élus régionaux et municipaux présents dans ces initiatives réitèrent la demande d'ouverture d'un débat national sur les servitudes militaires. Après leur insertion dans un ordre du jour de la commission défense du Parlement, deux conférences nationales seront organisées à Rome par le ministère de la Défense en 1981 et en 1986.

Après la régionalisation, le problème des servitudes militaires, qui couvrait essentiellement les limitations à la jouissance de la propriété privée (qui font objet de la loi) est utilisé pour signifier toute sorte de questions liées la présence militaire. Ainsi, les conférences fonctionnent avant tout pour l'échange et la production de connaissances qui rapportent aux circonscriptions régionales des informations concernant les hommes, les salaires, l'étendue des servitudes militaires, mais aussi l'état des bâtiments et les possibilités de transformation de ceux-ci. Ces informations sont le

---

[1] CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale*, *op. cit.* ; ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia.*, *op. cit.*, p. 175.

[2] Nous avons pu prendre connaissance des actes d'un certain nombre de ces conférences : REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Servitù militari e riforma del demanio militare : atti del convegno promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana : Bologna 17 novembre 1979*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 1979 ; CHIAPPETTI A., *Stato e regioni a confronto : servitù militari e pianificazione del territorio*, L'Aquila, Consiglio Regionale dell'Abruzzo, 1980 ; MINISTERO DELLA DIFESA, *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni. Roma, 5-6 maggio 1981*, Roma, Ministero della Difesa, 1981 ; MINISTERO DELLA DIFESA, *Conferenza nazionale sulle infrastrutture militari. Atti. Ministero della Difesa, Roma, 10-11 novembre 1986.*, Roma, Ministero della Difesa, 1986.

fruit d'un travail de centralisation opéré par le ministère de la Défense auprès des différentes armées et d'harmonisation des données aux circonscriptions politico-administratives civiles. Mais elles sont également issues d'initiatives de récognition entreprises par chaque gouvernement régional. Les régions sont productrices et utilisatrices d'une expertise critique sur les effets localisés de la défense, entendue ici comme un ensemble de données et un discours expert mobilisés pour critiquer les politiques existantes[1]. À la lecture des actes des conférences, il apparaît que ces informations sont utilisées pour la mise en comparaison infranationale de l'inégale distribution de la contrainte militaire. En partant d'un chiffrage des décalages existants, la question du « *grave déséquilibre entre les régions* »[2] et le « *rééquilibrage* » est le thème structurant dans les interventions des élus régionaux du Nord-Est et de la Sardaigne qui demandent une révision de l'organisation des forces dans le territoire[3].

Enfin, les mobilisations régionales et partisanes ont des effets sur le ministère de la Défense. En plus de la publication de connaissances, les discours des militaires présents aux conférences reprennent la représentation de la présence militaire comme un poids et une entrave au développement local. Au-delà de ces événements, toutes les études que nous avons pu repérer produites par le ministère de la Défense sur la question des effets localisés des armées partent des constats de « *divergence intrinsèque* »[4] entre intérêts civils et militaires. Elle est mise en lien avec la légitimité limitée des armées. Encore en 1991, dans une étude commanditée par le centre d'études du ministère de la Défense, on lit :

> « L'expérience a démontré jusqu'à maintenant que la disponibilité d'espaces pour les exercices des troupes représente le nœud central et le plus compliqué des relations entre la population et les forces armées. Les infrastructures militaires ont été au cœur des frictions et tensions avec les populations : manifestations populaires de protestation et, dans ces régions où la situation était la plus exaspérée, occupations symboliques des zones utilisées pour les entraînements, pétitions pour l'abolition des servitudes et pour la fermeture des installations […]. Ces événements ne sont que la conséquence naturelle de l'absence d'une culture militaire positive dans notre pays. Ici, en effet, l'activité des armées est considérée uniquement comme une « servitude » et non l'instrument indispensable pour la mise en œuvre d'une tâche d'importance nationale »[5].

---

[1] REVEILLARD A., « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, nº 2, p. 281.

[2] MINISTERO DELLA DIFESA, « Intervention du Président de la Giunta Regionale du Frioul Vénétie-Julienne », *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni. Roma, 5- 6 maggio 1981*, Roma, Ministero della Difesa, 1981, p. 7.

[3] MINISTERO DELLA DIFESA, *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari*, *op. cit.*, p. 70.

[4] D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, *op. cit.*, p. 6.

[5] CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale*, *op. cit.*, p. 70 - 71.

* * *

À travers la comparaison entre les deux pays, nous avons montré que les logiques de hiérarchisation spatiale propres à la politique de défense sont notamment caractérisées par une priorité donnée à l'étalement en France face à une concentration au nord-est en Italie. L'observation des échanges entre politiques de défense et politiques de développement économique montre qu'en France la présence militaire est en partie construite comme un volet des politiques publiques nationales d'aménagement du territoire qui visent le rééquilibrage régional. En Italie, au contraire, les politiques nationales de développement régional ont des effets limités sur les hiérarchisations militaires. Le problème de la présence militaire - au départ limité aux servitudes militaires - est investi dans le cadre de mobilisations partisanes et des exécutifs régionaux nouvellement créés.

2. Les villes françaises, les politiques de l'armée dans les villes et des politiques urbaines sans l'armée : deux mondes étanches

Pour chaque ville, les deux sections à venir questionnent autant les modes d'interventions par les armées dans les villes ainsi que les interventions par les centres politiques urbains, d'abord pour les villes françaises puis pour les villes italiennes. Cette section explique le changement des espaces et des activités militaires dans les villes de Metz, Toulon et Paris. Ici, l'imposition de normes et l'allocation de ressources par les armées s'imposent aux acteurs politiques locaux. Les objectifs et les instruments des politiques des armées dans les villes suivent parfois les compromis partiels établis au centre national entre les acteurs de la politique de défense et ceux de l'aménagement du territoire. Ceci est visible notamment en région parisienne. Dans les trois villes, les actions entreprises par les gouvernements locaux vis-à-vis de la présence des armées sont tantôt inexistantes, tantôt encadrées par les politiques de ce même ministère, notamment l'échange compensé.

2.1. À Metz : interventionnisme étatique, modernisation urbaine et réutilisation ponctuelle des infrastructures militaires

Pendant cette période, Metz et l'aire messine sont ciblées tant par la politique de défense que par les politiques d'aménagement du territoire, au titre du développement des métropoles d'équilibre. Les interventions par les acteurs politiques locaux sur les espaces et les activités des

armées s'expliquent par la politique de l'échange compensé promue par le ministère de la Défense. Ces échanges fonciers sont inscrits dans l'ensemble de politiques d'aménagement encadrées par l'État et portées par le maire Raymond Mondon.

À partir de 1945, avec l'avancée de l'intégration européenne et à la suite du développement de la dissuasion nucléaire, le rôle de protection de la frontière assignée à la ville Metz est atténué pour la première fois depuis des siècles. En effet, Metz est en position de deuxième ligne par rapport à une présumée invasion par les forces signataires du pacte de Varsovie, obligée d'abord de traverser l'Allemagne fédérale. Un commandant militaire décrit la place de Metz dans la logique défensive qui articule force conventionnelles et nucléaires :

> « C'était un système en millefeuille... avec un corps d'armée en Allemagne et un corps d'armée à Metz. Comme ça, quand le premier tomberait en Allemagne, le deuxième le relaierait. Jusqu'à quand - et c'était ça la logique de la dissuasion nucléaire - jusqu'au moment où on aurait considéré que les forces du pacte de Varsovie avaient submergé les forces alliées... et c'était ça la doctrine à l'époque... avec le schéma du bouton rouge… pour la France, la politique nucléaire c'était ce dernier recours une fois toutes les forces conventionnelles neutralisées » (Entretien, Metz n°24).

La ville demeure la deuxième garnison de France après Paris. La ville héberge de nombreuses structures de commandement : elle est appelée « *le berceau des états-majors* » (Entretien, Metz n°24). Dans les années 1960-1980, s'y trouvent les états-majors de la VIe région militaire, de la Ire région aérienne, mais aussi ceux du Ier corps d'armée de l'armée de terre et celui des forces aériennes tactiques, en plus de celui de la VIe région de gendarmerie. Le gouverneur militaire de Metz, logé dans le palais homonyme en centre-ville, à côté de l'ancienne Citadelle, est le commandant de la VIe région militaire et du Ier corps d'armée. Pour ce qui est de l'armée de l'air, la base aérienne Colonel Dagnaux[1], ou Base aérienne 128 (B.A. 128), est renforcée par la construction d'une nouvelle piste[2]. En raison de l'importance et du nombre des états-majors, la ville se caractérise par une part importante de hauts gradés et de militaires de carrière. En même temps, notamment en raison de la présence de l'armée de terre, Metz demeure une ville de conscrits, où les jeunes Français effectuent leur service militaire. Dans la ville se trouvent deux régiments de l'armée de terre, une compagnie du train, d'autres services (matériel, santé, essences) auxquels sont affectés les conscrits. Ainsi, avant les restructurations des années 1990, la garnison de Metz compte environ 12 450 hommes, dont 7 900 de l'armée de terre. Par ailleurs, du fait d'un processus d'accumulation dans le temps, le ministère de la Défense contrôle des emprises importantes et parsemées dans l'agglomération. Encore en 1989, l'armée de terre est affectataire de 220 hectares

---

[1] B.A. 128, *Metz-Frescaty. Base Aérienne Colonel Dagnaux*, Metz, Ministère de la Défense, 1962.

[2] Après le départ des troupes américaines à la Libération, l'adhésion à l'OTAN renforce la présence des Alliés, notamment américains dans la base aérienne et canadiens installés dans le domaine du Château de Mercy, une ancienne résidence de la bourgeoisie messine, qu'ils vont abandonner entre 1966 et 1967.

bâtis, auxquels il faut ajouter les 4 500 ha d'emprises des ceintures fortifiées qui n'ont pas été urbanisées et qui restent dans le domaine militaire[1]. Les forts du XIXe siècle sont absorbés par l'urbanisation (fort de Queuleu, fort de Bellecroix, Fort Gambetta, fort Déroulède) et le domaine du Château de Mercy à l'est ainsi que la base aérienne au sud-ouest se trouvent désormais aux marges de l'agglomération.

Au-delà de la fonction assignée à la ville et à la Lorraine dans le dispositif militaire français, ces zones sont structurées par les industries minières et extractives. Durant deux décennies après-guerre, la région est en forte expansion démographique et économique - ce qui lui vaut le nom « Texas français » -, notamment dans les bassins houillers et sidérurgiques, en raison d'un flux constant de main-d'œuvre nationale et étrangère[2]. Ceci produit une surspécialisation industrielle de ces zones : en Moselle, les activités attachées à la sidérurgie et au charbon assurent 50 % des emplois ; on relève en Lorraine deux fois moins d'emplois dans l'agriculture que la moyenne nationale et un faible taux d'activité des femmes lié à l'industrie lourde. Néanmoins, l'essor économique de la Lorraine entre 1950 et 1965 n'entraîne pas une urbanisation massive de Metz : la ville est à la fois le centre urbain de référence pour le bassin industriel au nord et relativement à l'écart de ce même développement industriel (annexe, fig. 2-4).

Entre les années 1950 et les années 1970, le cœur des politiques urbaines à Metz consiste en une série de projets d'équipement et rénovation lourde de la ville portés par le maire Raymond Mondon. Ils sont appuyés et encadrés par les politiques nationales qui visent à développer la métropole messine. La ville de Metz est solidement acquise au centre droit. Dans toute l'aire messine, la compétition politique se joue entre le gaullisme et la droite[3], alors que les socialistes et les communistes y sont très faibles. De l'après-guerre à 1970, le gouvernement municipal est piloté par le député-maire Raymond Mondon, fondateur avec Valéry Giscard d'Estaing des Républicains indépendants et ministre des Transports en 1969 dans le gouvernement de Chaban-Delmas[4].

Les politiques nationales d'aménagement du territoire ciblent l'aire messine au titre de la surspécialisation industrielle et de l'incitation à la métropolisation. En 1966 est créé l'Organisme d'études et aménagement métropolitain (Oream) pour la Lorraine. Cette organisation étatique

---

[1] DONNET A.-M., « Le patrimoine de l'armée à Metz », *Urbansime*, 1997, n° 292, p. 18-35.

[2] On compte un flux de 6 000 à 7 000 immigrés par an entre 1945 et 1967. En 1954, le département de la Moselle compte 9 % d'immigrés (pour un taux national de 6 %), notamment italiens et polonais (respectivement 30 000 et 22 000).

[3] Pour un travail détaillé sur la sociologie politique et électorale en Lorraine sous la IV République jusqu'à la fin des années 1960 voir : BONNET S., *Sociologie politique et religieuse de la Lorraine*, Paris, Armand Colin, 1972.

[4] Raymond Mondon est député de 1946 jusqu'à sa mort en 1970, élu pour la première fois sur une liste d'Union gaulliste, il passe ensuite sur une liste du Centre national des indépendants, des paysans et d'action républicaine sociale, puis dans les filets des Républicains indépendants. Il est maire de Metz entre 1947 et 1970.

émanant de la Datar a la tâche d'élaborer le Livre blanc, puis le schéma directeur de la métropole d'équilibre lorraine, un des pôles urbains devant renforcer l'armature urbaine française. Se posant, dans les mots du préfet[1], comme le garant d'une action publique cohérente contre les campanilismes et les rivalités entre Metz et Nancy, l'Oream opte à Metz pour une urbanisation continue sur un axe de Nancy à Metz et Thionville, avec des embranchements secondaires dans les bassins industriels sidérurgiques du nord de la région. La ville est liée, dans ces politiques, au nord industrialisé de la région. L'aire urbaine est conçue comme espace à aménager avec le bassin sidérurgique, bien qu'aucune entreprise de ce type ne s'y trouve[2]. Le même périmètre d'intervention est gardé dans le schéma qui suit le livre blanc, puis dans le Schéma d'aménagement et urbanisme (Sdau) du nord de la métropole lorraine, élaboré par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement. Pour Metz, les objectifs des politiques publiques d'aménagement visent à stimuler un processus d'urbanisation, accueil de nouvelles industries et développement de services tertiaires. Dans ce cadre, les projets de création de zones industrielles et commerciales au nord de Metz (à Ennery et Semécourt notamment) sont conçus comme des leviers pour le développement de la métropole[3]. Ils s'appuient sur un diagnostic de sous-développement de la ville par rapport aux activités économiques régionales :

> « La Lorraine du Nord, qui englobe les secteurs du charbon et du fer, a apporté à la France sa richesse économique, mais n'a pas pu, au fil des conquêtes et reconquêtes, investir suffisamment de ses richesses pour construire sa vie urbaine. Ainsi, dans le Nord Métropole Lorraine 350 000 habitants travaillent et vivent au contact de leurs usines, serrés dans les vallées industrielles ; Metz, ville centre de cet ensemble, éprouve avec ses 200 000 habitants les difficultés d'une ville trop petite pour assurer à cette masse de population tous les services qu'elle attend »[4].

Soutenu par une large partie des notables de l'économie messine issus de la bourgeoisie commerçante et des professions libérales, le maire Mondon est mobilisé pour faire bénéficier Metz de ressources liées aux politiques nationales d'aménagement et développement industriel. Il est qualifié par son successeur l'« *homme des autoroutes* »[5], pour avoir obtenu le passage par Metz de l'autoroute Paris-Strasbourg à l'époque où il est ministre. Pendant ses mandats municipaux, Metz bénéficie, au titre de la déconcentration industrielle de la région parisienne, de l'implantation de

---

[1] OREAM LORRAINE, *Livre Blanc. Données et orientations pour l'aménagement d'une métropole lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1968 ; OREAM LORRAINE, *Schéma d'aménagement de la métropole Lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1970.

[2] ZANDER P., *Vers un nouveau type de ville : les mutations de l'espace urbain Metz-Thionville*, *op. cit.*, p. 329.

[3] JUNG J., *Souvenirs d'un aménageur lorrain. La politique des métropoles d'équilibre - l'Oream Lorraine*, Metz, Académie Nationale de Metz, 1994.

[4] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme Nord Métropole Lorraine - Rapport de synthèse*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1973 ; MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme Nord Métropole Lorraine*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1973.

[5] THULL P., *La passion de Metz*, Metz, Editions Serpenoise, 2004, p. 49.

l'usine Citroën dans une nouvelle zone industrielle aménagée à l'est de la ville. La création d'une université autonome est également arrêtée en 1970[1]. En parallèle, comme cela est le cas dans la plupart des villes françaises[2], des politiques de construction de logements et d'équipements sont menées dans la ville. La municipalité entreprend une politique de destruction systématique de larges parties du centre-ville afin de résoudre les problèmes d'insalubrité du logement et d'améliorer la circulation routière[3]. Des opérations d'envergure amènent en quelques années à la destruction d'environ 1 860 logements anciens remplacés par 2 800 nouveaux[4]. Des opérations immobilières de tours et dalles sont réalisées en substitution du bâti existant.

Les autorités militaires contrôlent l'expansion de l'urbanisation et émettent des réserves fréquentes et contraignantes, sur les projets d'urbanisme élaborés par les services de l'État[5]. En face, les services municipaux et de l'État déconcentré responsables des politiques d'aménagement ne produisent ni des savoirs, ni des discours politiques, ni d'intervention sur les armées dans l'aire messine. Dans les plans d'aménagement, les armées sont invisibles. Les emplois militaires ne sont pas mentionnés dans les listes des services publics[6], la B.A. 128 est signalée comme étant un aérodrome sans qualification ultérieure[7], aucune représentation du domaine militaire n'est incluse dans les documents cartographiques.

Les décisions d'échanges de ressources, notamment foncières, entre la politique publique de défense et d'autres politiques urbaines, sont maîtrisées par le ministère de la Défense. Les négociations sur le contenu des opérations d'échange compensé sont menées entre gouvernement municipal, préfet, et ministère de la Défense. Ces opérations sont ensuite traitées dans le cadre de la politique d'aménagement urbain menée par la mairie et les services de l'État. La plus importante est un accord conclu en 1960 qui porte sur huit immeubles localisés en zone péricentrale[8]. Le site le plus significatif est l'île de Saulcy, cédée ensuite au ministère de l'Éducation nationale pour la réalisation du campus messin. Le gouvernement municipal et

---

[1] OREAM LORRAINE, *Livre Blanc. Données et orientations pour l'aménagement d'une métropole lorraine*, Préfecture de la région Lorraine, 1968 ; OREAM LORRAINE, « Schéma d'aménagement de la métropole Lorraine ».
[2] PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.
[3] LENFANT C., « L'urbanisme à Metz », *Urbanismes et architecture*, 1990, n° 235, p. 96-99.
[4] ZANDER P., *Vers un nouveau type de ville : les mutations de l'espace urbain Metz-Thionville*, *op. cit.*, p. 343.
[5] Pour une liste détaillée voir : *ibid.*, p. 584 - 586.
[6] OREAM LORRAINE, *Rapport de l'enquête Image de la métropole auprès des leaders lorrains*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1967.
[7] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT - DDE DU VAR et SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'aire toulonnaise. Etat actuel et perspectives d'évolution*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1969.
[8] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*, p. 378.

l'office HLM qui en dépend réalisent ensuite des programmes de logements pour personnes âgées et pour les étudiants en aménageant d'autres emprises libérées par les armées.

Au début des années 1970, la démolition d'un site militaire - puis reconverti comme auditorium de Metz - cristallise l'opposition à la politique d'aménagement lourd des quinze années précédentes. L'ancien arsenal de terre, situé près du palais du gouverneur militaire et de l'ancienne citadelle, est voué à la démolition pour permettre la construction d'un commissariat de police. Les polémiques et les débats autour de l'avenir du site alimentent des voix favorables au maintien du centre historique. Elles sont portées par une association créée quelques années auparavant en opposition à la politique menée par le maire Mondon[1], elles sont appuyées par le nouvel adjoint à l'urbanisme et professeur universitaire Jean-Marie Pelt et trouvent un nouvel écho dans la presse messine[2]. L'abandon du projet de démolition ouvre le revirement des politiques municipales d'urbanisme, sur lesquelles le nouveau maire centriste Jean-Marie Rausch (élu entre 1971 et 2008) construit ses premières campagnes et succès électoraux.

2.2. À Toulon : politiques de la marine, régulation syndicale et indifférence municipale

À Toulon, la politique de défense constitue le principal mode d'intervention de l'État dans la ville, il s'accompagne de modes stabilisés de relations et échanges de ressources verticaux entre intérêts sectoriels et le centre politique national. Ces derniers sont déconnectés du gouvernement urbain piloté par Maurice Arreckx à partir de 1959 : l'exécutif local bénéficie de la présence militaire qui fournit des ressources et des emplois stables dans la ville, sans faire l'objet d'aucune politique municipale. En face, les priorités et les politiques de la marine dans la ville s'imposent à l'exécutif urbain.

La politique de défense constitue une part prépondérante de l'intervention du centre politique national à Toulon. Le port de Toulon joue un rôle fondamental dans la guerre d'Algérie. Avec la décolonisation il devient le principal et unique port militaire d'envergure sur la Méditerranée. Il garde donc une part significative de la flotte (malgré le fait que le choix du nucléaire entraîne un certain déclin de la marine de surface à la faveur des sous-marins nucléaires localisés en Bretagne)

---

[1] Pour suivre les débats voir le Bulletin trimestriel de l'association « Renaissance du Vieux Metz », association membre de l'association nationale pour la protection des villes d'art : RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « L'arsenal Ney sera-t-il démoli ? », *Bulletin de l'association*, juillet 1972, n° 8 ; RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « A propos de l'arsenal Ney et de l'Hôtel de police », *Bulletin de l'association*, octobre 1972, n° 9 ; RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « Défense de l'arsenal Ney », *Bulletin de l'association*, janvier 1973, n° 10, p. 5-10.
[2] LENFANT C., « L'urbanisme à Metz », *op. cit.*

et demeure le siège de la préfecture de la IIIe région maritime[1]. De plus, jusqu'en 1974, l'amiral préfet maritime est le plus haut représentant de l'État dans l'aire urbaine, puisque le siège de la préfecture du Var fut institué à Draguignan en 1797 pour « punir » Toulon de ses attitudes contre-révolutionnaires. Il jouit d'amples pouvoirs, car tous les services lui sont subordonnés, bien que la création d'un ministère de la Défense unifié en 1961 lie ces derniers également à leurs directions centrales à Paris.

De même, est imputé à la défense l'essentiel des emplois publics liés à l'État[2]. Au début des années 1960, environ 25 000 marins et 16 000 ouvriers civils travaillent pour le compte de la marine[3] ; l'armée de terre compte 1 500 hommes[4]. Enfin, la marine et l'armée de terre sont les plus grands propriétaires publics de la ville : ils sont affectataires d'environ 500 hectares sur les 4 000 qui couvrent l'ensemble de la surface municipale (donc 12 % du total). Leur présence est pendant cette période, relativement stable. À l'ouest de la ville, le complexe formé par le port militaire, l'arsenal et la préfecture maritime recouvre à lui seul tout le centre-ville de Toulon, suivi par l'arsenal du Mourillon, qui se situe du côté opposé de la rade et par l'arsenal de terre, localisé derrière la gare ferroviaire (annexe, fig. 21-23). Environ deux tiers du littoral urbain sont mobilisés pour des activités militaires. Ces vastes emprises s'insèrent dans une urbanisation contrainte par des limites naturelles, la mer au sud et le mont Faron au nord.

Dans ce cadre, Toulon est marginale dans les politiques publiques d'aménagement du territoire. À la différence d'autres sites sur la Méditerranée, l'aire urbaine n'est pas touchée par les politiques nationales favorisant le développement touristique du littoral ni par celles de développement industriel par l'installation de grands établissements. Le transfert d'emplois publics depuis la région capitale est, lui aussi, lié à la fonction militaire. En effet, au début des années 1970 est déconcentrée à Toulon la Caisse nationale de la sécurité sociale militaire, depuis Paris.

Les intérêts organisés liés à la marine, notamment syndicaux, ont une place importante dans la régulation politique et sociale de la ville. Notamment, les relations verticales qui unissent les

---

[1] Le préfet maritime, ayant le grade d'amiral, recouvre un double rôle militaire et civil. Il est responsable de la défense maritime du territoire, de la protection des installations de la marine nationale et du soutien des forces, il assure le contrôle opérationnel des forces françaises dans la zone maritime Méditerranée, qui couvre la Méditerranée et la mer Noire. En même temps, il est chargé de tous les domaines ou s'exerce l'action de l'Etat en mer (sauvetage des personnes et des biens, lutte contre les pollutions marines, maintien de l'ordre public en mer).

[2] En plus des armées, le deuxième employeur de la zone sont les chantiers navals localisés dans la commune voisine de La Seyne-sur-Mer, les Constructions navales et industrielles de la Méditerranée (CNIM). En 1976, date de leur expansion maximale, les chantiers emploient 5 740 personnes (ils sont 4 200 en 1982), ce qui accentue la forte prépondérance des emplois industriels dans l'aire urbaine.

[3] On estime en 1963 un apport d'environ 250 millions de francs par an en salaires.

[4] SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Toulon, analyse urbaine globale*, Paris, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, 1963.

intérêts sectoriels localisés au centre national contribuent à organiser l'allocation des ressources par l'État. Entre deux tiers et trois quarts du personnel de l'arsenal bénéficie d'un statut de fonctionnaire et l'adhésion syndicale y est élevée (la CGT étant le syndicat dominant). Ces organisations construisent le conflit et la représentation au centre national des intérêts des travailleurs de l'arsenal, allant des conditions de travail, aux règles statutaires, à l'évolution du plan de charge de l'arsenal et donc des choix en matière de politique militaire qui lui sont sous-jacents. En même temps, ils sont de ce fait parmi les responsables toulonnais les mieux informés des mécanismes de décision de la marine, ainsi que des changements dans les politiques militaires[1]. Un deuxième type de relations verticales, basées sur des liens hiérarchiques et faiblement conflictuelles est assuré par les sous-officiers et les officiers de marine qui travaillent dans la base navale ou qui occupent des postes d'encadrement dans l'arsenal. Néanmoins, ce groupe a un horizon de rapports très vaste et lié aux déplacements de carrière ; il s'implique faiblement dans la vie politique toulonnaise.

Jusqu'au milieu des années 1960, en raison du poids des activités militaires dans la structure sociale locale, les groupes syndicaux expriment également le gouvernement municipal. Le socialisme toulonnais est historiquement ancré dans l'arsenal, mais il s'appuie sur un ensemble d'associations et d'amicales laïques qui ont été créées pendant les années 1930 et organisent les quartiers et les électeurs[2]. Ainsi, la municipalité à direction communiste de l'après-guerre, suivie par la victoire du RPF, revient en 1953 aux socialistes, dans la continuité de la tradition d'avant-guerre. Les intérêts liés à la production industrielle militaire organisent ici les relations entre la marine et le gouvernement municipal. Dans ce cadre, les classes supérieures locales sont faibles et, traditionnellement, peu intéressées au pouvoir municipal. Les professions libérales, les industriels et les gros commerçants sont sous-représentés à Toulon, ainsi que les cadres et ingénieurs non militaires. D'autres secteurs, tels que la profession médicale, sont « colonisés » par d'anciens militaires[3]. Les groupes responsables de la vie politique et économique locale (chambre de commerce, patronat) sont restreints et le développement économique leur échappe largement.

Durant les décennies 1960-1980, avec la décolonisation puis l'essor touristique du littoral varois, les relations et les échanges de ressources verticaux se séparent du gouvernement municipal. En 1959 est élu le maire de centre droit Maurice Arreckx, qui restera en charge

---

[1] GRANAI G. (dir.), *Fonctions urbaines et structures de la ville; deux exemples: Toulon et Avignon; recherche sur les niveaux d'analyse du phénomène urbain*, Paris, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1968.

[2] Pour une étude approfondie de la compétition politique toulonnaise avant et après la deuxième guerre mondiale voir : AGULHON M., *Histoire de Toulon*, *op. cit.* ; GRANAI G. (dir.), *Fonctions urbaines et structures de la ville; deux exemples: Toulon et Avignon ; recherche sur les niveaux d'analyse du phénomène urbain*, *op. cit.*

[3] GRANAI G. (dir.), *Fonctions urbaines et structures de la ville; deux exemples : Toulon et Avignon; recherche sur les niveaux d'analyse du phénomène urbain*, *op. cit.*

jusqu'en 1985, quand il est remplacé par son premier adjoint en raison de procédures judiciaires qui secouent la droite varoise. Ce maire centriste puise ses soutiens, pendant vingt ans, dans les groupes sociaux liés au changement socio-économique de la ville issu de la décolonisation et de l'essor de la fonction d'accueil du littoral. En effet, entre 1946 et 1968, la population de l'agglomération toulonnaise augmente de 49,5 %[1] en raison d'un mouvement migratoire important. Ce sont notamment les rapatriés d'Afrique du Nord qui s'installent dans la ville de Toulon et dans l'ensemble de l'aire urbaine. Le service des rapatriés de la sous-préfecture de Toulon y compte 9 900 rapatriés du secteur privé résidents au 1er février 1964, devenu 17 000 au 1er juin 1965. De même, les rapatriés du secteur public représentent entre 3 800 et 5 000 personnes[2]. De la même période date l'essor de la fonction d'accueil du Var (résidences secondaires, retraités, tourisme). Le volume des dépôts d'épargne dans le département Var double[3], et une évolution similaire touche le nombre de résidences secondaires.

Les groupes liés à la marine prennent un moindre poids dans la société locale. Le développement très rapide du secteur du bâtiment, issu de la nécessité de loger les nouveaux habitants et de répondre à la pression touristique, crée un nouveau groupe d'ouvriers qui n'est pas intégré aux organisations syndicales. Une jeune génération des classes supérieures toulonnaises milite pour un développement lié au tourisme. La gauche est remise en cause et alors que les voix communistes se maintiennent, les voix socialistes glissent vers le centre ou la droite[4]. De plus, avec la décolonisation, la ville s'affirme comme une des zones de force de l'extrême droite : aux élections présidentielles de 1965, Tixier-Vignancourt obtient ici 16 % des voix contre un résultat de 5 % en France et l'extrême droite obtient ici des scores systématiquement supérieurs à la moyenne nationale.

Acquis par les centristes, le gouvernement municipal se distancie vis-à-vis des organisations liées à la marine. Dans la période de gouvernement municipal de Maurice Arreckx, la présence militaire n'est pas un objet d'intervention pour l'exécutif local ni localement vis-à-vis de la marine ni sur un axe vertical vis-à-vis des administrations centrales. D'une part, pendant les décennies 1960-1980, le maire est à la tête d'un système de gestion municipale assis sur des pratiques clientélistes et la corruption, auquel profite le développement des activités touristiques et de l'immobilier qui leur est lié. De plus, l'abondance de la dépense publique et la relative stabilité des emplois militaires exemptent l'exécutif local de problèmes majeurs en matière de

---

[1] Pour la même période, la moyenne nationale est de 23 %.
[2] BOUQUEREL J., *Les villes françaises : Toulon*, Paris, La Documentation Française, 1973.
[3] GRANAI G. (dir.), *Fonctions urbaines et structures de la ville; deux exemples : Toulon et Avignon ; recherche sur les niveaux d'analyse du phénomène urbain*, *op. cit.*
[4] Ainsi, au second tour des élections municipales de 1965 restent trois listes : la liste communiste, la liste des intérêts locaux de centre et « l'union apolitique pour l'administration saine et efficace de Toulon ».

développement économique[1]. Ainsi, dans les documents de planification toulonnais réalisés par les services déconcentrés de l'État[2], et dans les analyses urbaines qui les accompagnent, la présence des activités militaires est représentée comme étant la raison d'une surspécialisation toulonnaise, mais sur laquelle il ne s'agit pas d'intervenir. Après avoir dressé des constats concernant l'étendue, les caractéristiques et les emplois du port militaire et de l'arsenal, ces travaux n'incluent aucune préconisation en matière d'action publique.

D'autre part, le ministère de la Défense définit et met en œuvre dans la ville un certain nombre de politiques publiques destinées à ses ressortissants. Sur le plan des objectifs, des publics et des instruments, elles sont indépendantes des initiatives municipales. La disponibilité de ressources propres (foncières et financières) exempte de négociations. Il s'agit notamment de la construction et gestion d'un parc de logements réservés, de la création de crèches, de haltes-garderies et d'autres services aux familles. À titre d'exemple, les programmes de logement pour les militaires sur l'agglomération toulonnaise - dont les deux complexes immobiliers « symboliques de la marine » que sont les tours Sainte-Catherine et la Colline Saint-Pierre (bâtis pendant les années 1960-70) - ont été réalisés à travers la mobilisation des ressources financières de la défense, sur des emprises de propriété du ministère et en s'appuyant sur son bailleur public de référence, la Société Nationale Immobilière (SNI).

Les priorités militaires, notamment en matière d'urbanisme et de construction de logements, s'imposent aux politiques publiques locales. Une étude commanditée par le ministère de la Construction dresse le constat suivant :

> « Les services du ministère de la Construction et les services municipaux sont le plus souvent mis devant le fait accompli et par là obligés de s'incliner ou de composer même si cela est contraire à l'intérêt général largement compris […]. La désaffectation du fort Sainte-Catherine pour pouvoir y construire 300 logements, la construction de logements sur les glacis du Fort Lamalgue, sur des parcelles enserrées entre l'arsenal et l'autoroute, sans aucun souci des dispositions du PLAU directeur et des perturbations de toutes sortes qui en résulteront à la fois pour la collectivité (surcharge des équipements scolaires, difficultés de circulation, protection des sites) et pour les usagers eux-mêmes, en sont des exemples malheureusement actuels »[3].

Et de même, un ancien directeur général adjoint de la mairie affirme :

> « La marine avait des besoins et elle les gérait toute seule. Elle avait des terrains, elle avait besoin de logements… bah ! Elle construisait des logements sur ses terrains pour ses employés, toute seule. Donc la seule préoccupation qu'elle avait était que le plan

---

[1] ARDID J.-C., *Ils ont tué Yann Piat*, Avignon, Plein Sud, 1995 ; MARTIN V., *Toulon la noire : le Front national au pouvoir*, Paris, Denoël, 1996.

[2] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT - DDE DU VAR et SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'aire toulonnaise. Etat actuel et perspectives d'évolution*, *op. cit.*

[3] SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Toulon, analyse urbaine globale*, *op. cit.*

d'occupation des sols lui permette de faire ce qu'elle voulait faire. La question était toujours sur ça : est-ce que ça colle, est-ce que ça colle pas et est-ce qu'on peut le modifier ? Et on ne disait jamais non à la marine quand même, parce qu'elle faisait vivre tout le monde » (Entretien, Toulon n° 8).

Les effets des politiques du gouvernement municipal sur la présence militaire sont pratiquement inexistants. Les relations verticales entretenues par les organisations syndicales avec le centre national persistent, mais elles sont indépendantes des activités du gouvernement municipal, en raison de la séparation entre l'élite politique au pouvoir et les intérêts syndicaux majoritaires dans l'arsenal.

2.3. En région parisienne : les armées dans la déconcentration des emplois publics et l'équipement de la région capitale

Dans la région parisienne, le changement des espaces et des activités militaires entre l'après-guerre et la fin des années 1970 s'explique par l'articulation entre, d'une part, les politiques nationales d'aménagement de la métropole qui sont entreprises par différents acteurs au centre de l'État et, d'autre part, les politiques de redéploiement des forces à l'intérieur du territoire national et de gestion immobilière menées par le ministère de la Défense. Dans la région capitale, ces deux modes différents d'intervention par le centre national convergent autour de l'objectif de déconcentration des activités de Paris vers d'autres régions. Ceci entraîne une participation active des armées dans la politique nationale de délocalisation des emplois publics. Les objectifs sont plus contrastés lorsqu'il s'agit de la gestion foncière. Face aux politiques d'aménagement du foncier militaire aux fins de construction de logements et d'équipements collectifs civils, le ministère de la Défense vise à préserver ses initiatives de construction de logements pour les militaires.

La garnison de Paris est la plus importante du pays, à la fois en termes d'effectifs et de concentration de sièges de commandement. Elle est également la plus différenciée, car elle réunit des états-majors et des unités opérationnelles de chaque armée, les services administratifs centraux du ministère et des établissements productifs en régie directe. Les effectifs sont également très nombreux : dans les années 1970, ils sont plus que 60 000. De plus, la garnison est fortement dispersée dans la région parisienne. Avant l'unification du ministère de la Défense en 1961, guerre, marine et air (créé en 1934) ont leurs organisations propres, reparties sur plusieurs sites éclatés dans la capitale. À l'intérieur de Paris, malgré la création d'un ministère unique, les sites restent séparés : les états-majors de l'armée de terre, marine et air situés respectivement à Saint-Germain-des-Prés, place de la Concorde et cité Balard. En région parisienne, les sites sont

éclatés, avec une surreprésentation des armées dans les sud-ouest et dans le sud (en premier lieu, à Versailles)[1].

Les guerres récurrentes ont entraîné une multiplication des infrastructures défensives et logistiques, parsemées dans la région francilienne et localisées sur des cercles concentriques de plus en plus éloignés du centre de Paris. Du XVIIIe siècle à 1940 sont réalisés en Île-de-France 140 ouvrages fortifiés, mais à la fin du second conflit il en reste la moitié, le reste ayant été détruit pendant les guerres successives[2]. Les sites opérationnels et les forts de l'enceinte de Thiers, la plus proche de Paris, ont tous été englobés par l'urbanisation. Les emprises des forts (d'environ 20 hectares chacun) sont toutes utilisées après la guerre à des fins militaires. On y trouve tout autant des régiments ayant une fonction de défense de la capitale (notamment d'artillerie antiaérienne et de transmission) que différents services des états-majors. En revanche, les ouvrages défensifs de la ceinture dessinée par Séré de Rivière, plus éloignés du centre de Paris, sont dans l'après-guerre encore en zone rurale ; ils sont utilisés notamment comme dépôts, ou par d'autres ministères ou enfin par des associations qui organisent l'accueil des sans-logis.

À partir de l'après-guerre, les principaux objectifs des armées en région parisienne sont l'adaptation de l'infrastructure opérationnelle à l'évolution de l'environnement international et aux transformations techniques des moyens de communication, puis, avec le passage à la stratégie de dissuasion nucléaire, à la mise en place des structures de décision, recherche et commandement opérationnel qui répondent à la nouvelle politique[3]. En même temps, les armées sont confrontées au problème du logement. L'administration doit fournir des logements de service à ces militaires qui ne sont pas encasernés. Elle est confrontée au problème du logement qui caractérise à l'époque la région parisienne, tant sur le plan quantitatif, puisque les logements disponibles ne répondent pas à la croissance démographique que sur celui qualitatif, en raison de la vétusté du parc et des conditions d'hygiène des logements.

La région parisienne est également au cœur des politiques d'aménagement du territoire, dans lesquelles le problème de l'organisation spatiale de la France est indissociable de celui du poids économique et démographique de la capitale. Deux principales visions s'opposent au sujet de la place de la région capitale dans la planification économique et spatiale du pays[4]. D'un côté, au

---

[1] « L'armée dans les Yvelines », *Connaître les Yvelines. Bulletin d'information départemental*, mars 1976.

[2] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*, p. 263 ; Pour une étude détaillée des fortifications en région francilienne voir : INSTITUT D'AMENAGEMENT ET URBANISME DE L'ILE-DE-FRANCE, *Les fortifications en Ile-de-France*, Paris, Institut d'aménagement et urbanisme de l'Ile-de-France, 2008.

[3] HOFFMANN G., « L'implantation des armées en région parisienne », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 89-96.

[4] Pour une discussion détaillée de différentes priorités concernant la région capitale voir le travail de thèse de Pauline

sein notamment de la Datar, on trouve les représentations qui diagnostiquent le poids relatif de Paris comme étant une entrave au développement national. Cette représentation s'accompagne d'un ensemble de politiques publiques visant à empêcher toute croissance économique ou démographique ultérieure de la capitale[1]. De l'autre côté, une vision minoritaire portée par le District de la région parisienne fait de la région parisienne le moteur de l'économie française et, par là, l'espace à aménager et renforcer. Elle se traduit notamment dans la construction de villes satellites, les « villes nouvelles » dans la grande couronne parisienne. Au creux de ces logiques alternatives, c'est une visée de contrôle politique qui oriente l'action du gouvernement central pendant les décennies 1960-1970. La création en 1959 du District de la région parisienne - organisation de mission rattachée au Premier ministre - est mise en avant comme étant une solution au problème du pilotage de l'aménagement et de la maîtrise de l'urbanisation. En même temps, « elle relève d'une volonté de gouverner, par l'intermédiaire de cette organisation *ad hoc*, une région où la SFIO et les communistes sont puissants et où le Conseil général de la Seine a pris en main nombre des grands réseaux urbains »[2]. Cette logique s'estompe à partir des années 1970, marquées par la réforme du statut de la ville de Paris de 1975 qui réintroduit l'élection directe du maire comme chef de l'exécutif local, puis par l'instauration de la région Île-de-France en 1976[3].

Des négociations et échanges entre politique de défense et politique d'aménagement du territoire se retrouvent, en Île-de-France, dans deux politiques publiques articulées entre elles : la déconcentration des emplois militaires de la région parisienne et la politique foncière. Dans ces deux cas, le changement des activités et des espaces militaires est expliqué par les compromis atteints entre les priorités des armées et les politiques d'aménagement de la région capitale, soit orientées à la déconcentration de la région parisienne au profit des autres régions ou à l'équipement de celle-ci. Ces accords portent à la fois sur des problèmes ponctuels et sur les objectifs généraux des réorganisations militaires.

Une convergence partielle d'objectifs est à l'origine de la mobilisation du ministère de la Défense dans la déconcentration de la région parisienne. Nous avons souligné auparavant que les réorganisations des armées dans le territoire national sont orientées par une logique de diffusion

---

Prat : PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne*, *op. cit.* Notamment Chapitre 2.

[1] La limitation forcée de l'installation de nouvelles entreprises industrielles et, plus tard, les initiatives de déconcentration des établissements administratifs en sont des exemples.

[2] PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne*, *op. cit.*, p. 152. Ces considérations politiques contribuent également à orienter la réforme de l'organisation de l'État déconcentré et des collectivités (à l'époque, les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise) : en 1964, le département de la Seine, bastion de la gauche, est scindé, la ville de Paris, qui lui est politiquement opposée est isolée et devient commune et département.

[3] COMBEAU Y. et P. NIVET, *Histoire politique de Paris au XXe siècle. Une histoire locale et nationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

et d'éloignement de Paris. De plus, les problèmes de logement incitent les armées à déplacer certains services dans des régions où la mise à disposition de logements pour les agents est plus aisée. Les délocalisations militaires sont à l'époque sous la responsabilité du ministère de la Défense qui décide sur la base du pouvoir réglementaire dont il jouit pour l'organisation de ses services. Néanmoins, la pression croissante de la part du Comité de décentralisation responsable de la politique de délocalisation des emplois publics explique la participation importante de l'armée au transfert des établissements de son ressort. Par exemple, le gouvernement décide en 1975 que ne serait accordée aucune surface supplémentaire aux administrations centrales en région parisienne (sauf dans les villes nouvelles).

Encadré III-4 Les principales délocalisations du ministère de la Défense en dehors de la région parisienne (1960-1980)[1]

Délocalisations d'écoles : ENICA à Toulouse (1960-1962), ENSAET de Pontoise à Rennes (1973), École polytechnique de Paris à Palaiseau (1971), EIREL à Strasbourg (1967), ENSIETA à Brest (1969)
Délocalisations techniques : Établissement d'expérimentations techniques à Bourges (1964), Laboratoire central des essences d'Aubervilliers à Marseille (1973), Laboratoire d'essais SEFT à Celar-Bruz (1970-1975), Centre d'essais en vol de Brétigny à Istres (1962-1963) et Cazaux (1971-1973), Groupement des poudres et explosifs à Bourges (1971).
Délocalisation d'administrations centrales et d'organismes sociaux : Service des pensions des armées à La Rochelle (1967), la Direction centrale du service national à Compiègne (1983), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale à Toulon (1971-1973), mutuelle de la marine de Paris à Brest (1978), Société nationale immobilière à Montpellier (1970), IGESA de Paris à Bastia (1980)

Les résultats sont multiples. Pendant les décennies 1960-1970 et dans une moindre mesure pendant les décennies suivantes, les délocalisations du ministère de la Défense en dehors de la région parisienne portent sur quatre principaux groupes de structures : les sites d'essais techniques et industriels, les écoles, les administrations centrales et les organismes sociaux. De même, une partie des nouvelles structures de recherche sont installées hors de la région francilienne (Centre d'essais des Landes, l'électronique de l'armement à Rennes, des centres du Commissariat à l'énergie atomique à Grenoble et à Cadarache…). De plus, la décentralisation industrielle se poursuit, notamment vers le Sud-Ouest (Sud-Aviation et Latécoère à Toulouse, Marcel Dassault à Bordeaux-Mérignac, la Snecma au Havre et à Bordeaux…).

[1] HOFFMANN G., « L'implantation des armées en région parisienne », *op. cit.*

En revanche, les objectifs de la politique foncière du ministère de la Défense dans la région parisienne rentrent en conflit avec ceux définis par les différentes organisations étatiques chargées de l'aménagement de la région capitale. Les services du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, puis le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et les élus locaux demandent la mobilisation des emprises du ministère de la Défense pour la réalisation d'équipements et de logements collectifs. Pendant les années 1950-1960, les négociations portent notamment sur l'avenir des glacis des forts militaires : localisés dans les communes de première couronne, ils sont à l'époque des espaces verts non urbanisés entourés par la croissance urbaine. Le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne élaboré par le ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme en 1956 prévoit une transformation de ces sites pour des usages civils. En face, des programmes immobiliers de la Défense visent ces mêmes emprises devenues inutilisées sur le plan défensif pour la réalisation de logements militaires, notamment sur les forts d'Ivry, du Kremlin-Bicêtre et Romainville.

Dans son enquête sur les archives du Génie militaire, Christophe Kintz montre que plusieurs négociations ont lieu au début des années 1960 pour définir l'avenir de ces emprises : des réunions animées auprès des services du ministère de la Reconstruction et des notes adressées au ministre des Armées par le délégué général du District de la région parisienne traitent de la destination de ces sites. De plus, au cours du CIAT du 29 juin 1964, le Premier ministre Georges Pompidou invite les administrations centrales à mettre à disposition les immeubles appartenant à l'État et à d'autres organismes publics en vue de la réalisation d'opérations d'urbanisme en région parisienne. Sur les 1 500 ha que l'on estime mobilisables à cette fin, 785 sont utilisés par le ministère de la Défense[1]. À la suite de ces négociations entre l'administration militaire, le ministère de la Construction et le District de la région parisienne, une partie importante des glacis des forts est ouverte à l'urbanisation civile. Ils sont transformés en immeubles de logements, établissements de l'enseignement supérieur et espaces verts (annexe, Fig. 41).

La mobilisation des emprises militaires pour l'équipement de la région parisienne se poursuit et se généralise avec l'arrivée au ministère de la Défense de Michel Debré. Ce dernier est très attaché au renouveau de la planification de la région parisienne[2]. Pendant son passage au ministère de la Défense, il fait élaborer les grandes lignes de la politique immobilière des armées dans la région capitale, dans le but de clarifier la programmation des armées et faciliter les aménagements civils. Élaboré par le ministère de la Défense, le schéma directeur des armées en

---

[1] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*, p. 314.
[2] PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne*, *op. cit.*

région parisienne est une programmation sur les emprises militaires qui, en même temps, identifie les sites qui sont susceptibles d'être transformés pour la réalisation d'équipements et logements civils. En effet, les biens militaires sont divisés par le ministère en quatre catégories : les immeubles indispensables aux armées non susceptibles d'aliénation ou d'échange en raison de leur localisation ou de leurs caractéristiques, les immeubles nécessaires aux armées pour lesquels la procédure d'échange compensé est possible, les immeubles dont l'aliénation ou l'échange sont en cours de réalisation, les immeubles à acquérir[1]. Le plan est approuvé par le CIAT du 13 mai 1971. De plus, étant transmis au préfet de région et à la Datar, il rend ce savoir public et mobilisable par les acteurs impliqués dans la planification francilienne.

L'articulation entre politique immobilière des armées et politiques d'aménagement fait de la région parisienne la région où la procédure de l'échange compensé a été le plus utilisée[2]. En Île-de-France ont lieu 26 des quelque 160 opérations recensées entre 1957 et 1990, soit 16 %, contre 16 en Lorraine[3]. L'essentiel des échanges de grandes surfaces a lieu entre la fin des années 1960 et celle des années 1970. Parmi les réalisations les plus connues, l'on trouve la transformation des casernes longeant le boulevard Clignancourt à Paris, qui deviennent un site universitaire, mais aussi la transformation de parties du bois de Vincennes à Paris, ou de l'île Saint-Germain à Issy-les-Moulineaux.

* * *

À Metz et à Toulon, la gestion et le changement des espaces et des activités militaires s'expliquent par les modes d'intervention du ministère de la Défense. En région parisienne, en revanche, les politiques d'aménagement de la capitale portées par d'autres acteurs au sein de l'État (ministère de la Reconstruction, CIAT) ont un effet sur les logiques des armées. Elles amplifient les transferts de services et écoles militaires vers d'autres régions françaises et entraînent la transformation de nombreuses emprises foncières pour la réalisation d'équipements et logements civils. Dans les trois villes françaises, les ressources matérielles, juridiques et politiques dont les administrations militaires disposent leur permettent de s'imposer aux politiques publiques des gouvernements urbains. À la différence du cas italien (voir *infra*), la présence militaire n'est pas construite comme un problème public par les acteurs politiques urbains. Elle ne fait pas l'objet de

---

[1] « Approbation de la nouvelle politique immobilière et domaniale des armées », *op. cit.*

[2] BRUNEAU C.-H., *La reconversion des édifices anciens libérés par l'armée*, Paris, Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques, 1986 ; KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*

[3] KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*, p. 359.

contestations par les gouvernements locaux (à l'exception notable du camp d'entraînement du Larzac).

3. *Les villes italiennes : la contrainte militaire et les mobilisations verticales qui articulent conflits partisans et central/local*

La troisième section analyse le changement des espaces et des activités militaires dans les villes italiennes d'Udine, Tarente et Rome. Elle s'intéresse tant aux modes d'intervention par les armées qu'aux mobilisations par les centres politiques urbains. Du fait de l'étanchéité entre planification économique et développement régional, d'une part, et politique de défense, de l'autre, la structuration des villes par les armées suit les logiques, les objectifs, les instruments du ministère de la Défense. Ils s'imposent aux politiques urbaines. En revanche, le caractère clivant de cette politique et la nature partisane des liens central/local permettent de comprendre comment les interventions par les centres politiques urbains. Dans les trois villes, on observe des mobilisations conflictuelles au centre qui portent sur la présence militaire. La composition de la coalition politique locale explique comment s'articulent, dans le contenu des mobilisations, arguments anti-atlantistes et en faveur du développement local. La satisfaction des demandes portées au centre national est limitée et dépend des inégales capacités dont les acteurs politiques, individuels et partisans, disposent pour faire valoir leurs demandes auprès du ministère de la Défense et du gouvernement national.

3.1. À Udine : contrainte militaire, marginalité économique et mobilisations régionalistes

Les années 1950-1970 constituent le pic de la présence militaire à Udine et dans le nord-est de le l'Italie. Se trouve ici une armée de conscrits qui est en partie recrutée sur base régionale. Dans ce cadre, les intérêts organisés liés aux brigades alpines sont un des soutiens du pouvoir municipal. Néanmoins, en lien avec la création de la région à statut spécial en 1963 et les demandes propres au mouvement régionaliste, les servitudes militaires, construites politiquement comme une entrave au développement régional, font l'objet de demandes de compensations portées au gouvernement national. Les liens verticaux sont assurés par la Démocratie chrétienne, parti politique majoritaire dans la région et dans la ville.

Comme il a été souligné plus haut, pendant les années 1960, les 2/3 de l'armée de terre se trouvent concentrés dans la région militaire Nord-Est et environ le quart au Frioul. Située aux pieds des Alpes et à l'est du fleuve Tagliamento, Udine est la ville la plus peuplée localisée entre les lignes parallèles de défense de la frontière (annexe, Fig. 13-15). C'est également ici qui se trouve la garnison la plus importante du Frioul. Pendant ces décennies, entre 10 et 15 % des habitants d'Udine sont militaires : on y compte 10 000-15 000 soldats, dont environ 1 000 officiers et sous-officiers avec leurs familles. Dans le Frioul, également à Gorizia, 2 000 militaires sur 44 000 habitants et Pordenone, 3 000 sur 46 000, sont des garnisons importantes[1]. Si l'articulation entre mobilisation nationale des conscrits et concentration des troupes dans cette région entraîne une présence importante de jeunes provenant des régions méridionales, les logiques du recrutement régional pour les brigades alpines et d'infanterie d'arrêt nuancent ce constat. Dans la ville d'Udine, ce sont notamment des jeunes des régions montagneuses septentrionales qui font leur service dans la principale unité de la ville, la brigade alpine *Julia*. Dans une même logique de recrutement local, sont incorporés dans l'infanterie d'arrêt les jeunes originaires de mêmes zones à défendre. Un haut gradé à la retraite explique :

> « La logique était que ceux qui venaient de Tolmezzo (*en province d'Udine*) faisaient souvent leur service à Tolmezzo, parce que l'on considérait que c'étaient ceux qui avaient la motivation la plus forte à défendre cette frontière et que l'on considérait que ces groupes on pouvait… on pourrait dire… les sacrifier » (Entretien, Udine, n° 26).

La concentration de casernes pour les conscrits, la fortification permanente et les servitudes militaires organisent les espaces. Dans la région, avant la révision de 1976, 43,3 % de la surface régionale est soumise à une servitude militaire[2]. Dans la ville, les infrastructures militaires couvrent 243 hectares, presque 5 % de la surface municipale[3].

Tableau III-4. L'étendue des servitudes militaires dans la région Frioul-Vénétie Julienne avant et après la réforme de 1976 (Source : Gridel, 2002, élaboration de l'auteure)

Dates	Tipe de servitudes	Nb de communes	Hectares	% de la surface régionale
1975	Zone di confine	38	216 625	27,6
	Zone militarmente importanti	25	102 328	13
	Zone di rispetto delle opere militari	108	20 834	2,7
	Total	**171**	**339 787**	**43,3**
Après 1976	**Servitù militari**	**24**	**136 969**	**17,5**

[1] STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, *op. cit.*, p. 463.
[2] GRIDEL P., Integrazione funzionale e ambientale dei presidi militari dismessi, Tesi di Laurea in Ingegneria dell'Università di Udine, Udine, 2002.
[3] *Ibid.*

Au début des années 1960, *« l'industrie de la caserne et l'industrie de la valise »*[1] sont les qualifications utilisées pour décrire de façon polémique les activités économiques du Frioul. Après la guerre, en comparaison avec le « Triangle industriel » du Nord-Ouest, le Frioul est une région caractérisée par de petites exploitations agricoles de propriétaires, de faibles taux d'urbanisation et un solde migratoire qui reste négatif[2]. C'est une des zones les plus pauvres du Nord (ce qui lui vaut l'appellation de « *Calabre du Nord* »[3]). Capitale de la province homonyme, la ville d'Udine est surtout un centre administratif, siège des activités tertiaires pour les campagnes alentours, bien que des industries métallurgiques se développent dans l'après-guerre (Safau, Danieli). C'est à partir des années 1970 que la croissance économique s'intensifie fortement. Elle est basée sur un système productif composé par des entreprises de petites et moyennes dimensions (dont certaines deviendront des multinationales) et des districts spécialisés (le modèle de la Troisième Italie)[4].

Udine et ses alentours rentrent dans les zones de la subculture politique « blanche », où la Démocratie chrétienne, comme force politique dominante, a une forte capacité d'agrégation et de médiation des intérêts au niveau local et de raccordement au centre politique national[5]. Les administrations locales sont largement contrôlées par la Démocratie chrétienne, les organisations qui lui sont liées (*Coldiretti, ACLI*…) organisent les formes localisées de la régulation sociale et politique[6]. La DC est en tête dans le conseil municipal d'Udine tout au long de la première République et les maires élus par le conseil municipal en sont l'expression. Il est en de même pour le conseil régional, élu pour la première fois en 1964[7]. En même temps, les années 1960 constituent la période forte du mouvement autonomiste frioulan, centré notamment sur la reconnaissance de la langue et de la culture du Frioul[8]. En 1965, est organisée dans le centre-ville d'Udine une manifestation demandant au gouvernement central la création d'une Université, qui est revendiquée comme étant nécessaire pour assurer le développement économique local et pour arrêter le drainage des jeunes Frioulans vers les villes universitaires de Padoue, Venise, Vérone ou

---

[1] STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, *op. cit.*, p. 448.
[2] PECORARI P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, Udine, Forum Edizioni - Camera di Commercio di Udine, 2011, p. 56.
[3] STRASSOLDO R., *Una vita da friulano. Contributo alla storia del movimento autonomista*, Campoformido, Ribis, 2012, p. 450.
[4] A Udine et au Frioul, le développement industriel est tiré par des entreprises de moyennes dimensions, dont certaines, telles que celles fondées par Lino Zanussi ou Luigi Danieli vont devenir des entreprises multinationales, et par des districts spécialisés, tels que le « district de la chaise » dans le Frioul méridional. La structure industrielle est caractérisée par des petites entreprises (< 10 employés) : entre 1971 et 2001 elles représentent 80% des unités productives et occupent 25% des emplois. Néanmoins, à l'extrême opposé quelques entreprises moyennes-grandes (1% ont plus que 100 employés) concentrent 30% des emplois.
[5] TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese*, *op. cit.*
[6] ALLUM P., « Le double visage de la Démocratie chrétienne », *Politix*, 1995, vol. 8, n° 30, p. 24-44.
[7] Lors de ce scrutin, 43,10 % des voix vont à la DC, 18 % au PCI et 10 % au PSI.
[8] Pour une histoire auto-biographique du mouvement par un de ses membres voir : STRASSOLDO R., *Una vita da friulano. Contributo alla storia del movimento autonomista*, *op. cit.*

Trieste[1]. L'année suivante est créé le *Movimento Friuli*, qui deux ans après obtient un résultat électoral non négligeable aux élections régionales (12 % en Frioul, 5 % en FVG).

Les intérêts organisés liés à la présence des brigades alpines soutiennent les forces politiques majoritaires à Udine. La brigade Julia, la plus importante d'Udine, est formée par des conscrits recrutés dans les régions d'Italie du Nord et souvent dans le Frioul même. En 1970, la section provinciale d'Udine de l'association nationale des alpins (*Associazione Nazionale Alpini*) compte 8 178 adhérents organisés en 99 sections qui maillent la ville et la province[2]. Elle est formée par des militaires de carrière retraités, mais l'essentiel de son recrutement vient des jeunes frioulans ayant fait leur service militaire dans cette arme et qui restent dans l'association après leur service (Entretiens, Udine, n° 13 et 16). De par son positionnement politique et ses orientations religieuses, ce groupe s'inscrit et s'articule avec la sous-culture politique démocrate-chrétienne. À Udine, il constitue une des organisations articulées à cette force politique : elle contribue à organiser le soutien et assure les liens entre la brigade Julia et l'administration locale pour tout ce qui relève des cérémonies et d'événements militaires, civils et religieux.

La contrainte militaire fait l'objet d'interventions au centre national par les acteurs politiques locaux à partir des années 1960. Pendant la décennie précédente, peu d'acteurs s'intéressent à la présence des armées. D'une part, le PCI : cette organisation à l'opposition dans le gouvernement national, régional, et municipal porte une réflexion sur le positionnement du Frioul dans le système d'alliances militaires du pacte atlantique[3]. D'autre part, le débat reste limité aux associations d'agriculteurs de la province la plus touchée par les servitudes militaires (la province de Gorizia) qui contestent l'ampleur des limitations aux activités productives et les méthodes arbitraires utilisées par les autorités militaires pour les imposer. C'est après la création de la région en 1963 qu'on observe l'intensification de différentes formes de mobilisation qui portent sur les servitudes militaires. Entre 1957 et 1971, le nombre d'interventions politiques augmente et le gouvernement régional devient un acteur clé dans ce processus. Les mobilisations s'étalent jusqu'au tremblement de terre de 1976, l'année du vote de la loi de révision des servitudes militaires (voir *infra*). Elles sont liées à la création du gouvernement régional et à l'émergence d'un mouvement régionaliste frioulan : dans un contexte économique marqué par la faible industrialisation, ces acteurs sont porteurs de demandes pour une politique de développement

---

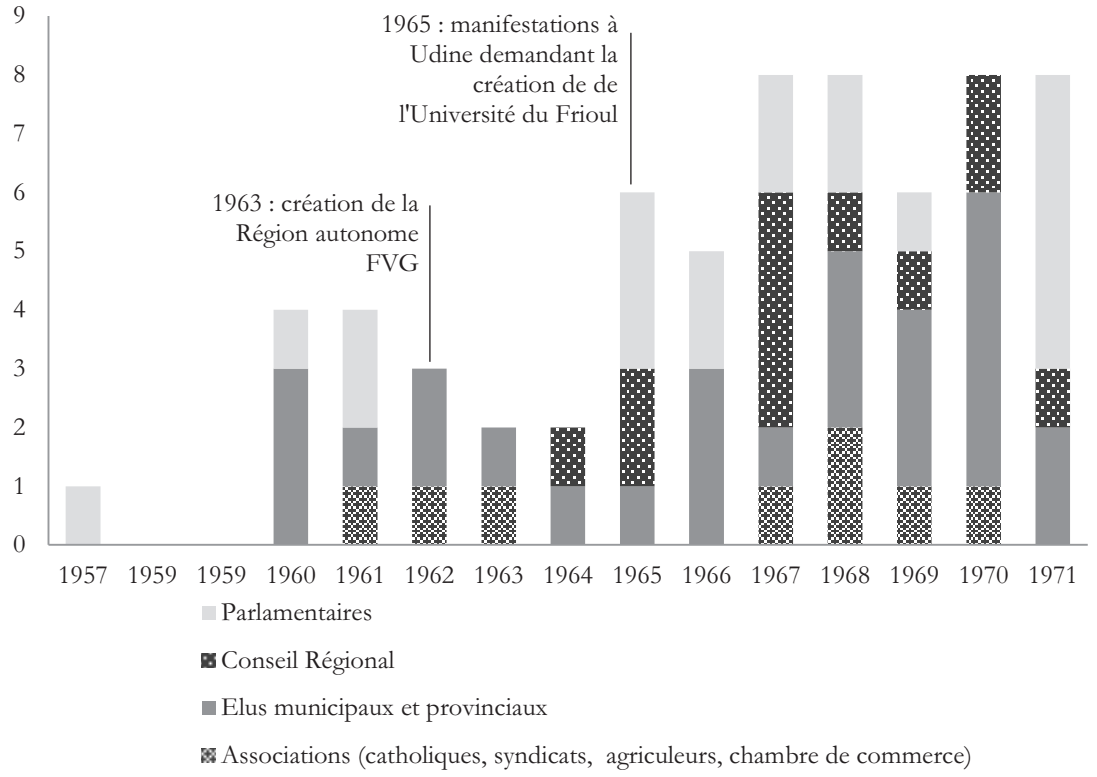
[1] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE, *L'Università del Friuli: vent'anni*, Udine, Forum Edizioni, 1999.

[2] MONTINA P., *90° di Fondazione della Sezione ANA di Udine, 1921 - 2011*, Udine, Associazione Nazionale Alpini, 2011.

[3] LIZZERO M., « Servitù militari: abolizione dei vincoli, non contropartite », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, nº 3, p. 46-50 ; BARACCETTI A., « Una legge nuova per un antico problema. Le servitù militari nella regione ieri e oggi », *op. cit.* ; GRUPPO PARLAMENTARE COMUNISTA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, *Le Servitù Militari - le loro conseguenze nella Regione Friuli Venezia Giulia. Le proposte risolutive*, Udine, Partito Comunista, 1969.

régional et de revendications identitaires. La présence des armées est ici construite comme une des causes qui perpétuent la marginalité économique et politique de la région par rapport au reste du pays.

Tableau III-5 Nombre d'interventions contre les servitudes militaires entre 1957 et 1971 en Frioul, élaboration de l'auteure[1]



Le problème public des « servitudes militaires » est inscrit à l'agenda politique régional et local par les forces politiques de la majorité régionale et les pressions exercées sur ces dernières par différents acteurs organisés. D'une part, les servitudes militaires sont un des fers de lance du *Movimento Friuli,* au même titre que la création de l'Université, la reconnaissance culturelle et linguistique et le développement économique. Face aux refus opposés par le ministère à la révision des contraintes militaires, le *Movimento* utilise également le thème dans une stratégie de

[1] Note méthodologique : pour élaborer cette partie et ce tableau nous nous sommes appuyée sur deux types de sources : une série de documents de l'époque conservés à la bibliothèque municipale d'Udine qui garde dans la Sezione Friulana des périodiques d'information locaux produits par les partis politiques, les intérêts de catégorie et les cercles intellectuels promoteurs de la langue et de la culture du Frioul ; la chronologie des mobilisations élaborée par Raimondo Strassoldo, professeur de l'Université de Trieste et proche du Movimento Friuli (Strassoldo, 1972 : annexes). Il recouvre une série d'initiatives variées : l'élaboration d'études qui collectent et tentent de chiffrer les effets de la présence militaire sur l'économie régionale et qui élaborent des critiques juridiques et politiques, publiées par la presse quotidienne locale, de catégorie, associative ou partisane ; l'organisation d'assemblées d'élus locaux sur le sujet ; des prises de position officielles par des parlementaires et élus régionaux ; ou le vote de motions et d'ordres du jour par les assemblées élues des collectivités locales. Le tableau couvre la période 1957-1971 car nous avons pour ces années les données les plus complètes ; il est possible qu'il ne soit pas exhaustif, mais il donne un bon aperçu de la dynamique de la mobilisation pendant la période en question ainsi que des acteurs qui y participent.

distanciation vis-à-vis des autres partis politiques, accusés de soumission aux décisions romaines. Par ailleurs, identifiées comme une des causes du manque de développement de la région, les servitudes militaires sont un des cinq points du « Manifeste pour le bien-être de la terre frioulane » signé par 529 membres du clergé frioulan en décembre 1967 et adressé au gouvernement national (un document implicitement critique vis-à-vis de la Démocratie chrétienne frioulane). L'année suivante, « *Vita Cattolica* », bulletin du diocèse d'Udine, adresse une lettre polémique sur les servitudes militaires au ministère de la Défense. En 1967 est créé un Comité des maires sur le sujet.

D'autre part, ces revendications sont contemporaines à la mise en route de l'administration régionale (dont le premier président est le secrétaire de la DC d'Udine), qui s'approprie ces réclamations dans le cadre de ses compétences en matière de programmation économique [1]. Ici, le thème est traité dans le cadre des réflexions sur la régionalisation du plan économique national (*Piano Pieraccini*) puis de l'élaboration d'un premier plan de développement régional. En vue de la visite du Président du conseil Aldo Moro à Udine en 1967, la Direction régionale chargée de la programmation économique commande une étude sur les servitudes militaires (une étude réservée visant à éviter l'infraction du secret-défense). Approuvé en 1971, le deuxième plan de développement régional souligne à nouveau le problème et l'engagement de forces politiques pour une révision de la législation. Comme il a été souligné plus haut, les parlementaires de ces zones sont à l'origine de plusieurs propositions de loi déposées au Parlement pour une révision des normes sur les servitudes militaires.

La manière dont le problème est construit par les acteurs politico-administratifs locaux permet de comprendre le contenu des revendications adressées au gouvernement national[2]. En raison des forces politiques majoritaires, la mobilisation autour de la présence militaire est dépourvue ici d'accents antimilitaristes et anti-atlantistes ; elle est ici basée sur l'opposition centre/périphérie. La lecture de documents produits sur le sujet montre que, dans le débat construit par les partis majoritaires, le terme « servitudes militaires » dépasse sa signification juridique stricte et se transforme en une synecdoque qui recouvre un large ensemble de phénomènes liés à la fonction militaire assignée à cette région, tels que les dommages causés par les exercices militaires (blocage de la circulation par des chars, tirs…), la fermeture des voies commerciales, la position géopolitique de marginalité par rapport à la vie économique et la

---

[1] DEMOCRAZIA CRISTIANA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, « Per una nuova legislazione sulle servitù militari », *Documenti a carico del Comitato Regionale della D.C.*, 1970, nº 2, p. 23-32.
[2] FELSTINER W.L.F., R.L. ABEL, et A. SARAT, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming », *Law & Society Review*, 1980, vol. 15, nº 3/4, p. 631-654.

politique italienne, jusqu'aux destructions de la Grande Guerre[1]. La connaissance du phénomène est d'ailleurs laborieuse. Alors que les servitudes militaires ne peuvent pas, par la loi, être cartographiées, en janvier 1968 le quotidien « *Friuli Oggi* » publie une carte des zones concernées. Il en est de même pour la connaissance exacte du nombre de militaires, les chiffres qui circulent dans les écrits de l'époque oscillent entre 40 000 et 130 000 soldats présents.

Nommées les servitudes militaires comme problème régional, elles sont blâmées comme étant un obstacle au développement économique. Le manque à gagner est estimé par les opposants à 4 milliards de lires par an[2], à partir d'une estimation des emplois industriels et tertiaires qui pourraient voir le jour et des bénéfices tirés de la modernisation des exploitations agricoles. Ces manques ne sont pas seulement le résultat des limitations juridiques, mais aussi du *« climat de défiance »* qui se crée, *« avec ses évidentes conséquences en termes de fuites d'hommes et d'initiatives qui vont chercher ailleurs d'autres opportunités de développement »*[3]. Les demandes au centre, enfin, partent d'une requête de reconnaissance du tribut payé à la nation par cette région qui « *est la plus obérée »*[4] par la politique militaire. Il s'ensuit une requête de compensations. Celles-ci sont considérées comme d'autant plus légitimes du fait de l'existence de politiques nationales de développement économique qui traitent des déséquilibres territoriaux. Dans un article sur les servitudes militaires publié dans une revue de politique et culture frioulane publiée à Udine, on lit :

> « Les gouvernements (*nationaux*) ont discuté les problèmes de développement économique de notre pays. Dans les documents « *Programma quinquennale di sviluppo economico e sociale* » et « *Progetto 80* » est inscrit l'objectif d'assurer à notre pays une croissance civile et économique ordonnée, organique et harmonieuse, visant notamment à effacer les déséquilibres territoriaux et à assurer le développement des zones les plus pauvres. […] Dans une zone en retard de développement, où, pour des raisons qui concernent la collectivité nationale dans son ensemble, de graves poids réels et potentiels sont chargés sur les populations résidentes, le principe de mettre fin à cette disparité, de rendre possible un développement économique et civil […], ce principe de légitimité peut être énergiquement invoqué et rendu opérationnel dans l'intérêt de nos populations »[5].

Ainsi, comme il existe une « *législation abondante en faveur du Mezzogiorno* »[6], le gouvernement national devrait mettre en place une intervention particulière. À la fin des années 1960, la région

---

[1] DEMOCRAZIA CRISTIANA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, « Per una nuova legislazione sulle servitù militari », *op. cit.* ; LIZZERO M., « Servitù militari: abolizione dei vincoli, non contropartite », *op. cit.* ; MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, nº 2, p. 14-18 ; DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *Atti dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Udine*, 1976, III ; STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, *op. cit.*

[2] MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *op. cit.*, p. 17.

[3] *Ibid.*

[4] DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *op. cit.*

[5] MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *op. cit.*, p. 18.

[6] DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata

demande notamment une contribution *ad hoc* de 70 milliards de lires pour le financement de programmes d'investissement ; au titre de l'article 50 du statut qui régit l'autonomie régionale.

La mobilisation s'arrête par l'extinction des deux sources principales de revendication. Sur le plan de la contrainte militaire, la révision législative des servitudes militaires en 1976, pour laquelle nous avons souligné le rôle joué par les élus concernés, donne lieu à une révision des servitudes. Sur le plan des ressources pour le développement régional, les interventions financières importantes qui suivent le tremblement de terre de 1976 s'accompagnent de la reconnaissance par l'État d'une bonne partie des demandes formulées pendant la décennie précédente. Le Frioul est frappé par un tremblement de terre en 1976, qui fait 900 morts et laisse 45 000 sans-abris. Il est suivi par un gigantesque effort de reconstruction, accompagné d'investissements publics stimulant le secteur industriel[1]. La création d'une Université à Udine et la protection de la langue frioulane sont également incluses aux lois pour la reconstruction.

3.2. À Tarente : la régulation par les intérêts organisés mise en crise par l'élargissement de la base navale

3.2.1. Ressources étatiques et relations verticales organisent les politiques urbaines

Pendant les décennies 1950-1970, le changement des espaces et des activités militaires dans la ville est expliqué par les modes d'intervention par la marine, associés à des modes stabilisés de représentation des intérêts locaux au centre de l'État. Le poids des activités militaro-industrielles dans la ville entraîne une articulation très forte entre gouvernement municipal et liens verticaux assurés par les intérêts organisés sectoriels. Entre les années 1960 et la fin des années 1980, le poids de la main-d'œuvre industrielle dans la sidérurgie et dans l'arsenal fait de la distribution clientéliste et des relations verticales sectorielles les principaux modes de régulation de la présence d'activités productives d'État. Les interventions de la part du gouvernement municipal de Tarente sur la présence militaire sont faibles. En revanche, la décision de déplacement de la base navale en 1984 devient l'objet d'un conflit politique dans lequel l'opposition à un changement de la présence militaire et la critique de la politique militaire italienne dans la Méditerranée s'entrelacent

---

nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *op. cit.*, p. 22.

[1] PECORARI P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, *op. cit.*, p. 120 ; BARBAN P., *Storia della pianificazione nella Regione Friuli Venezia Giulia: dimensioni e connessioni per mantenere le funzionalità degli ecosistemi naturali*, Monfalcone, EdicomEdizioni, 2005.

(§ 3.2.2). Sans trouver d'issue, ce conflit contribue à modifier le mode de relations existant entre intérêts organisés de l'arsenal, hiérarchies militaires et un PCI local d'orientation réformiste.

La base navale de Tarente constitue l'installation militaire la plus importante de la région des Pouilles, le port principal de la marine italienne et le siège du commandement maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante. En raison d'interventions militaires de l'OTAN qui se déroulent de plus en plus en Méditerranée orientale, la fonction militaire des Pouilles est renforcée à partir des années 1970. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les activités militaires monopolisent la main-d'œuvre masculine de la ville[1]. En 1960, l'arsenal emploie 6 500 personnes[2,3] et la base navale accueille environ 9 000 marins militaires, dont 1 000 conscrits. Pendant les années 1970, les effectifs de l'arsenal continuent de baisser (ils sont 4 774 en 1975[4]), et les lois de modernisation des armées de cette période ne vont pas consacrer de fonds à la rénovation de ces infrastructures[5]. En revanche, ces réformes renforcent la fonction de port militaire, avec la mise en service de nouvelles unités de la marine et notamment le porte-avions *Garibaldi*, dont Tarente est destiné à être le port d'attache. Le caractère fortement professionnalisé de la marine, en comparaison avec l'armée de terre, a comme conséquence qu'une part importante des militaires est originaire de ces zones. En effet, puisque ceux qui choisissent la carrière militaire sont majoritairement originaires des régions méridionales, la régionalisation du travail militaire est ici très forte : en 1985, dans les Pouilles, 80 % des officiers et des sous-officiers sont issus de la même région. La base militaire et l'arsenal occupent la partie nord-orientale de la ville (annexe, Fig. 29, 33, 34, 35). Les deux sont cachés par une muraille, appelée « *il muraglione* », qui les sépare des quartiers bâtis au XIXe siècle, où se trouvent la mairie et les rues commerçantes de la ville.

La marine est une de deux principales activités d'État dans la ville. En effet, à la fin des années 1950, les politiques d'industrialisation du *Mezzogiorno* font de Tarente également une des capitales de la sidérurgie d'État. L'ouverture du centre de production d'acier *IV Centre Italsider*

---

[1] En 1940, plus de 13 000 personnes travaillent à l'arsenal (le pic maximal dans l'histoire), auxquelles il faut ajouter 3000 emplois dans les chantiers privés nés en sous-traitance des chantiers publics (et notamment les chantiers *Tosi* spécialisés dans la construction de sous-marins).

[2] Après la fin de la guerre, les chantiers *Tosi* sont dans une situation de suremploi. Ils vont être absorbés par l'Institut de reconstruction industrielle (IRI / Istituto per la Ricostruzione Industriale), un établissement public né pendant le fascisme et maintenu par les gouvernements démocratiques, qui le transforment en un gigantesque groupe industriel public. Les activités des chantiers *Tosi* vont être transférées à l'entreprise publique *Italcantieri*, une des branches d'IRI. En 1960, ils embauchent 1 200 personnes.

[3] TEKNE, *Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell'Area di Sviluppo Industriale di Taranto*, Milano, Leonardo da Vinci Editore, 1965, p. 48 - 49 ; PETRILLI G., « Lineamenti dell'evoluzione socio-economica della città di Taranto », *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Roma, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, 1970, p. 1547.

[4] CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI TARANTO, *Atti della tavola rotonda sul tema « Lo sviluppo di Taranto tra l'Arsenale e il IV Centro Siderurgico » del 15 gennaio 1975*, Supplemento a Produttività Ionica, vol. 6 anno V., Taranto, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1975.

[5] *Ibid.*, p. 34 ; LO MARTIRE N.B., *L'arsenale M.M. di Taranto*, Taranto, 1975, p. 116.

occupe la partie occidentale de la ville et entraîne un nouvel essor démographique (le deuxième après celui lié à l'implantation de l'arsenal et de la base navale)[1]. L'usine sidérurgique transforme en métallos les ouvriers agricoles des campagnes de la province, absorbe le surplus de main-d'œuvre de l'arsenal et en draine aussi les ouvriers spécialisés, offra nt de meilleures paies et un travail assuré. « *La grande maison, le travail certain* », est la formule consacrée pour définir le phénomène d'industrialisation massive de la population urbaine au service de l'entreprise publique. Pendant cette période, Tarente est une des villes méridionales où les revenus par habitant sont les plus élevés. Au milieu des années 1970, la capacité de production du IV Centre *Italsider* est doublée par un élargissement de la zone des hauts-fourneaux.

Par ailleurs, les deux principaux employeurs étatiques interviennent dans la ville de manière étanche l'un à l'autre. Les hiérarchies de la marine et celles de l'*Italsider* justifient et légitiment la présence de ces activités dans la ville à partir d'un intérêt national industriel et militaire séparés entre eux. Par exemple, le plan Tekne, le plan industriel qui organise l'installation à Tarente de l'établissement sidérurgique, est fondamentalement indifférent à la présence d'activités militaires. La programmation du futur urbain est ici uniquement conçue en lien avec le développement de l'industrie de l'acier[2].

Une structure productive organisée par des monocultures publiques s'accompagne d'une interpénétration entre modes de régulation locaux liés aux activités étatiques, modes de gouvernement de la ville et relations central/local. Entre 1956 et 1976, le gouvernement municipal est dirigé par la Démocratie chrétienne ; ce parti fait de la distribution de ressources nationales dans les régions méridionales une des bases de la production du consensus politique. Dans les années 1970, les effets de l'industrialisation et l'avancée du PCI aux élections municipales dans toute l'Italie modifient les équilibres politiques tarentins. Dans une région à dominante démocrate-chrétienne, la ville de Tarente passe à gauche en 1976[3]. Suit une période de presque 10 ans de gouvernements municipaux à direction communiste, ce qui vaut à Tarente l'appellation de « *Bologne du sud* », puis par des gouvernements municipaux de coalition *Pentapartito* à direction socialiste.

---

[1] Entre 1951 et 1981, la population de la ville passe de 168 000 à 244 000 habitants.

[2] TEKNE, *Il piano di Taranto*, *op. cit.* Les lois de 1957 et de 1959 rendent possible pour les administrations étatiques et locales la création de Consortiums responsables de la gestion des ASI (Aree di Sviluppo Industriale - Zones de Développement Industriel) et donc chargés de la mise en œuvre de programmes opérationnels à réaliser à l'appui des financements de la Cassa. En avril 1961, la Cassa approuve la création du Consorzio ASI de Tarente et le choix de confier à la société milanaise TEKNE la rédaction du plan urbanistique et économique d'industrialisation de la zone. Approuvé en 1963, le plan est la première mise en œuvre de la politique d'industrialisation du Mezzogiorno centrée sur l'installation d'un grand complexe d'industrie de base.

[3] Pendant les années 1970, le PCI détient toutes les grandes villes : Turin Gênes, Milan, Venise, Florence, Naples, Tarente, en plus des villes qu'il détenait traditionnellement en Toscane et Emilie-Romagne.

En premier lieu, l'articulation entre parti politique et intérêts sectoriels se retrouve dans les liens verticaux qui organisent les modes d'intervention de l'État. Dans le cas de la marine comme dans celui de la sidérurgie, les administrations publiques sectorielles - caractérisées par une pénétration partisane forte - assurent une partie des relations verticales entre la ville et l'État. Les carrières politiques se construisent sur les liens avec le centre national et la capacité à obtenir au centre des ressources qui sont redistribuées localement. Ceci passe également par les hommes politiques issus des établissements étatiques dont la carrière à l'intérieur d'un parti les amène à recouvrir des positions nationales. Pour la marine, Vito Angelini en est un exemple : ouvrier de l'arsenal militaire de Tarente, syndicaliste, cadre du PCI tarentin pendant les années 1970, il sera élu député et deviendra le premier président communiste de la Commission de défense de l'Assemblée nationale au début des années 1980. Ici, il se fait le promoteur de nombreuses initiatives législatives concernant le statut du personnel civil et militaire de la Défense et des arsenaux d'État, dont celui de Tarente[1].

Avec la stagnation puis la crise de l'industrie publique (1970-1980), le conflit syndical devient aussi un des modes de représentation des intérêts localisés au centre. Par exemple, le chômage qui suit la fin des travaux de doublement du site sidérurgique (aussitôt suivi par celui lié à la crise mondiale de la sidérurgie) ouvre la première « *vertenza Taranto* », c'est-à-dire une série structurée de demandes portant sur des politiques nationales de reconversion des employés de l'industrie de base et de soutien au secteur. Néanmoins, ce mot propre au conflit syndical, lorsqu'il est accolé au mot « *Tarente* » fait référence à l'ensemble des problèmes socio-économiques de la ville : problèmes industriels et problèmes urbains sont inextricables, et les seconds sont souvent absorbés par les premiers.

En deuxième lieu, au niveau local, les principaux partis politiques entretiennent des relations avec les organisations étatiques, *IV Centre Italsider* et marine, à travers ces mêmes intermédiaires qui développent en parallèle des carrières professionnelles, partisanes ou syndicales. S'ils assurent d'abord la gestion et la représentation des intérêts internes au secteur, ils garantissent également les liens avec le gouvernement municipal. L'arsenal est défini en 1974 par le directeur du principal quotidien local comme étant le « *cordon ombilical* » entre la marine et la ville pour indiquer la fonction de liaison exercée par les membres civils de l'établissement industriel[2]. Par exemple, après les élections municipales de 1976, le syndicat proche du parti communiste (CGIL) contribue à construire les liens entre marine militaire et gouvernement urbain. De même, après

[1] Pour une histoire de l'arsenal et du conflit social voir : CERVELLERA A., *Arsenalotti*, Taranto, Archita, 2010.
[2] CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI TARANTO, *Cinquant'anni*, Supplemento a Produttività Ionica, vol. 11 - 12 anno VI., Taranto, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1974, p. 8.

l'assouplissement des positions du parti à l'égard de l'adhésion italienne au Pacte atlantique, la fédération tarentine suit une ligne de dialogue avec la marine. Comme le souligne un ancien cadre du parti :

> « C'était un positionnement très important dans la politique tarentine du PCI, celui d'entretenir de bonnes relations avec la marine militaire en tant que celle-ci constituait un des pouvoirs forts dans cette ville » (Entretien, Tarente, n° 22).

En troisième lieu, les activités de la sidérurgie et de la marine sont associées à des modes d'allocation de ressources publiques organisés par des liens de clientèle qui s'établissent entre les administrateurs publics et les entrepreneurs locaux fortement dépendants de l'investissement étatique. Une série d'activités de sous-traitance est liée aux deux activités d'État. Un ancien maire de Tarente en donne un exemple dans ces termes :

> « Il y avait dans le IV Centre un entrepreneur tarentin qui avait une entreprise de 2 000 personnes pour le nettoyage… 2 000 personnes c'est-à-dire un gaspillage sans fin. Là, dans la sous-traitance, il y avait corruption, malversation et gaspillage des deniers publics, car chaque année le IV Centre mangeait cinq ou six milliards de lires à travers les fonds de dotation de participations de l'État. C'était une grande mangeoire. […] L'arsenal, qui a toujours eu moins de sous que la sidérurgie c'était aussi une mangeoire… mais plus petite » (Entretien, Tarente, n° 8).

Dans ce contexte, les activités de l'administration municipale de Tarente ont des effets limités sur le développement urbain, entraîné par les activités industrielles et militaires. Jusqu'en 1971, Tarente n'a pas de plan d'urbanisme qui prenne en compte l'ouverture du site sidérurgique et l'essor démographique de la ville : un plan de 1936 est en vigueur, mais il se fonde sur une rationalisation, *a posteriori*, du statut de Tarente comme ville structurée par les activités militaires[1]. Le seul instrument réglementaire qui considère le développement industriel est le plan élaboré en 1961 pour le compte du Consortium d'industrialisation et financé par la *Cassa per il Mezzogiorno,* mais qui, de par sa nature sectorielle, ne vise pas à organiser l'ensemble des services et des quartiers résidentiels[2]. Le plan finalement approuvé en 1971 ouvre à l'urbanisation de nouvelles zones agricoles et entraîne l'émergence de nouveaux quartiers déconnectés du tissu urbain existant et qui sont très mal reliés par les transports en commun (*Talsano, Lama, Paolo VI*). Pendant les décennies 1950-1970, la croissance urbaine de Tarente est alors reconnaissable à trois phénomènes : la stabilité de la contrainte localisée imposée par la présence de la marine militaire et de l'arsenal ; l'implantation des établissements industriels qui consacre la partie orientale de la ville à l'industrie sidérurgique, à la production de béton et au port industriel ; l'initiative privée qui assure le développement des quartiers résidentiels.

---

[1] GUADAGNOLO M., *Taranto : l'evoluzione urbanistica dall'età greca ai nostri giorni : immagini a confronto*, Taranto, Scorpione, 2005.
[2] TEKNE, *Il piano di Taranto*, *op. cit.*

3.2.2. *Le dédoublement de la base navale en 1985 : nouvelle contrainte et conflits politiques*

La réalisation de la plus grande infrastructure militaire construite en Italie depuis 1945 consacre le renforcement de l'importance de Tarente sur le plan militaire. En 1984, la décision est annoncée de construire une nouvelle base navale (appelée « station navale ») dans l'anse du golfe la plus ouverte vers la mer (annexe, Fig. 29 et 33). Les raisons avancées pour en expliquer la nécessité combinent l'importance militaire du « flanc sud » de l'OTAN dans la Méditerranée, l'assignation du porte-avions *Garibaldi* à la base de Tarente et les difficultés inhérentes au port existant[1]. L'augmentation de la taille de navires militaires depuis la fin de la guerre rend difficile l'accostage aux quais de la base existante, localisée dans l'anse la plus abritée du golfe. De plus, leur passage requiert l'ouverture du pont qui relie le centre ancien à la ville du XIXe siècle, ce qui implique de réaliser les entrées et les sorties la nuit afin d'éviter le blocage de la circulation de la ville. Les coûts des travaux de déblaiement, de construction de quais et d'infrastructures de la base sont cofinancés par l'État italien et l'OTAN[2].

En plus de modifier sensiblement l'ampleur de la présence militaire à Tarente, la décision de construction d'une nouvelle base navale dans le *Mar Grande* fait l'objet d'un conflit. À l'époque, la ville est gouvernée par une coalition de communistes et de socialistes et l'économie liée à l'industrie publique est stagnante[3]. Les rumeurs sur la construction d'une nouvelle base navale se répandent en décembre 1984. Sans annonce officielle, la décision est alors communiquée par le chef d'état-major du département maritime au maire adjoint chargé de l'urbanisme. En phase préélectorale (les élections municipales se tiennent en mai 1985), ce changement de la présence militaire à Tarente devient l'objet d'un débat intense entre les forces politiques tarentines et de mobilisations vis-à-vis de l'État central (Encadré III-5)[4].

Entre janvier et avril 1985, ont lieu à la mairie des séries de rencontres avec le commandant du département maritime, le préfet, le président de la Chambre de commerce et de l'industrie, le

---

[1] LO MARTIRE N.B., *L'arsenale M.M. di Taranto*, *op. cit.*

[2] CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Relazione n. 813 sulla visita di due delegazioni della Commissione Difesa della Camera dei Deputati all'arsenale di La Maddalena, all'Arsenale di Taranto, alla Stazione Navale e alla Scuola Truppe Corazzate di Lecce*, Roma, Dipartimento Affari Internazionali X legislatura, 1992.

[3] On compte 17 880 chômeurs en juillet 1984 (ils étaient 13 484 en 1971) et 33 990 en recherche d'un premier emploi.

[4] Note méthodologique : nous nous appuyons sur 45 articles qui ont été publiés sur le sujet dans les deux principaux quotidiens tarentins entre le 30 décembre 1984 et le 30 avril 1985 ; sur nos entretiens Tarente n° 4, n° 2, n°7, n° 8, n°22, et sur le compte rendu du conseil municipal COMUNE DI TARANTO, « Deliberazione del Consiglio Comunale di Taranto del 24 gennaio 1985 ».

dirigeant du Service d'hygiène publique de la région, le président de l'Association des industriels, les responsables du port industriel, les représentants des associations de mytiliculture, les syndicats de l'arsenal et les parlementaires locaux en plus d'un Conseil municipal thématique. Durant cette période, la controverse monte en puissance et, pour la date des élections, la plupart des partis politiques et des intérêts organisés touchés par ce changement ont exprimé leur position à plusieurs reprises et organisé différentes mobilisations. L'élargissement des acteurs concernés s'accompagne d'un élargissement des termes du débat. En effet, le déplacement de la base est l'occasion pour les intérêts organisés locaux d'élaborer ou d'affirmer leur positionnement vis-à-vis de la marine militaire, mais aussi, de manière relationnelle, les autres activités qui organisent la structure spatiale et économique de la ville et des électorats qui sont plus ou moins strictement associés à celles-ci.

Dans un système politique très dépendant des ressources allouées par le centre national, la controverse est structurée à la fois par le rapport entre le gouvernement municipal et le centre politique national et par un clivage idéologique. Ils sont articulés dans trois arguments principaux. Le premier est une mise en cause des modalités décisionnelles du centre national vis-à-vis de la ville. Le problème des choix nationaux qui « *tombent* » sur Tarente est le point de départ des mobilisations. La décision de 1984 trouve « *complètement impréparées la ville et les forces sociales* » [1]. Le président du Conseil municipal affirme en janvier 1984 :

> « Nous avons souligné auprès du Département maritime une question de méthode qui est aussi une question de fond : ce n'est pas possible d'entamer un changement d'une telle importance sans que la Ville soit informée et consultée. […] La commune doit pouvoir adapter ses programmes, ses plans, ses projets »[2].

Ce point révèle la faible connaissance qu'ont les acteurs politico-administratifs locaux des changements en cours dans la marine nationale et de leurs répercussions potentielles sur la société tarentine. De la part de la DC, à l'opposition municipale, cette méconnaissance est la preuve de l'incapacité du parti communiste et du parti républicain à anticiper et maîtriser des décisions prises au centre ; ceci malgré le fait que les deux partis s'expriment respectivement par deux parlementaires dans la Commission défense de l'Assemblée et le ministre de la Défense (à l'époque le républicain Giovanni Spadolini)[3].

Le deuxième argument, également porté par tous les acteurs locaux, est une critique des conséquences du projet sur le développement tarentin. On souligne que l'élargissement de la

---

[1] LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Nuova Base Navale a Mar Grande. Quasi un giallo », 29/12/1984.
[2] COMUNE DI TARANTO, *Deliberazione del Consiglio Comunale di Taranto del 24 gennaio 1985*, Taranto, Comune di Taranto, 1985.
[3] *Ibid.*

contrainte militaire va entrer en conflit avec d'autres activités existantes ou potentielles et ceci n'a pas été pris en compte dans les logiques sous-jacentes aux critères de localisation de la base. Les principaux thèmes débattus sont l'élargissement de la contrainte militaire sur l'espace urbain, sur la possibilité pour la ville de « récupérer » les emprises longeant le versant du *Mar Piccolo* où se trouvent les quais militaires (*Stazione Torpediniere*) et sur la crainte d'un rétrécissement ultérieur de l'accès à la mer en raison de l'aménagement militaire de l'autre versant du golfe (*Mar Grande*). En plus de la structure urbaine dans son ensemble, la localisation de la contrainte militaire touche également des intérêts sectoriels. D'une part, on trouve les associations de mytiliculteurs dont les activités sont proches du site destiné à la nouvelle base navale et qui seraient affectées par le passage des navires. Ce groupe est au centre des premières mobilisations et leurs demandes sont relayées par des membres de la Démocratie chrétienne ainsi que par la section tarentine de l'association des industriels (*Assindustria*). D'autre part, les syndicats de l'arsenal contestent la décision en ce qu'elle constitue un investissement manqué dans la modernisation de ce dernier, ce qui suscite des craintes concernant l'avenir de l'établissement industriel et soulève des revendications pour l'obtention de ressources supplémentaires.

Le troisième argument est une remise en cause du rôle de la base militaire de Tarente dans la politique de défense italienne et atlantique. Son apparition dans le débat public s'explique par la présence d'une constellation hétérogène de groupes porteurs d'un positionnement pacifiste et/ou anti-atlantiste né pendant la crise des Euromissiles. Ainsi, à Tarente, cette position est propre à une partie du PCI, au parti *Democrazia proletaria*, aux groupes pacifistes nés pendant les années 1980 de l'aile gauche de la CGIL, mais aussi le pacifisme chrétien et *Pax Christi* (une association internationale dirigée entre 1985 et 1993 par l'évêque des Pouilles, don Tonino Bello). En mars 1985 est organisé un colloque, dont le titre « *Tarente : base navale pour une politique d'intervention dans la Méditerranée ?* » reflète ces positionnements[1]. En tant que parti de gouvernement municipal, le PCI est scindé :

> « Dans mon parti il y avait l'aile proche des mouvements et celle plus liée à l'expérience du gouvernement » (Entretien, Tarente, n° 8). *Et encore :* « Le débat pour nous s'articulait sur deux questions : une bonne partie du PCI disait « déjà que la ville est suffoquée, si on construit la base, la ville va être étouffée » ; l'autre question était celle de la dimension politico-stratégique de la base et donc de Tarente, car le scénario stratégique dans la Méditerranée était déjà en train de changer et on imaginait que cette base allait passer sous commandement de l'OTAN. Et il y avait une position plus proche des mouvements qui était contre la base tout court » (Entretien, Tarente, n° 22).

[1] LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Base navale. Quale ruolo ? », 16/03/1985.

En avril 1985, le ministre de la Défense républicain Spadolini[1] se rend à Tarente pour poser la première pierre de la nouvelle base navale[2]. D'événement protocolaire, la visite se transforme en une réunion publique, suivie d'une manifestation devant la mairie et d'un débat animé à l'intérieur de celle-ci. La rencontre avec le maire risque d'être annulée ; elle finit par avoir lieu, très en retard, à la suite de longues tractations. Le ministre se trouve « *piégé* »[3] dans une salle municipale, interpellé par les élus, obligé d'écouter des déclarations politiques et de donner des réponses aux questions posées. Reprenant le langage de la « *vertenza* » syndicale, le maire expose les revendications de la ville :

> « Nous demandons que cette base soit utilisée uniquement par des navires de la marine et non de l'OTAN, que le transfert de la base enclenche un programme de restitution à la ville des zones militaires qui vont se libérer, que les entreprises locales soient prises en compte pour les travaux, que l'Arsenal soit déplacé à Mar Grande avec la base et qu'un programme de réorganisation des investissements soit entrepris pour en augmenter la productivité »[4].

La rencontre est conflictuelle et le ministre déclare son mécontentement qu'une *« simple visite de courtoisie »* [5] soit devenue l'occasion d'un débat politique.

Ces mois de mobilisations ont plusieurs conséquences. D'une part, aucune des demandes formulées par le conseil municipal ne trouve satisfaction auprès du ministère de la Défense. Par le ministre, la réponse aux revendications locales est le constat que « *c'est au Parlement, et certainement pas à un Conseil municipal, de s'occuper de la politique militaire et donc des tâches que la marine doit accomplir* »[6]. L'amiral commandant du département maritime réitère à plusieurs reprises dans la presse l'incontournable contrainte militaire. Ainsi, dans la *Gazzetta del Mezzogiorno*[7] :

> « Tarente pour la marine reste la base la plus importante pour remplir ces fonctions de défense et de vigilance que la nation nous a confiées. À Tarente sera localisé le porte-avions Garibaldi ».

---

[1] Giovanni Spadolini a été secrétaire du Partito Repubblicano Italiano (PRI) entre 1979 et 1987. Entre 1981 et 1982 il est le premier président du Conseil des ministres non démocrate-chrétien de la première République. Il est ministre de la Défense entre 1983 et 1987, où il participe notamment à la préparation du deuxième Livre blanc de la défense.

[2] LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Il Ministro avvia le operazioni per la Base Navale », 19/04/1985 ; LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Nasce la Base Navale », 17/04/1985.

[3] CORRIERE DEL GIORNO, « Spadolini ha dato il via ai lavori per la base navale a Mar Grande », 20/04/1985 ; CORRIERE DEL GIORNO, « Spadolini sorpreso per il confronto », 20/04/1985 ; CORRIERE DEL GIORNO, « Visita di Spadolini : polemici i comunisti », 21/04/1985 ; LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Base navale verifica con Spadolini », 22/01/1985 ; LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « L'Arsenale reste dov'è », 20/04/1985.

[4] LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « L'Arsenale reste dov'è », *op. cit.*

[5] *Ibid.*

[6] *Ibid.*

[7] LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « La Marina e Taranto niente divorzio », 27/01/1985 ; CORRIERE DEL GIORNO, « Rapporti sempre ottimi tra Taranto e la "sua" Marina », 06/01/1985 ; LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « Rapporto immutato tra Marina e città », 28/03/1985.

« Des exigences d'ordre supérieur imposent à certaines villes, à certaines régions, plusieurs types de limitations. La présence de la marine à Tarente en impose certainement […] ceci est le prix à payer au nom d'une fonction et d'un intérêt supérieurs ».

Encadré III-5 Le problème du transfert de la base militaire du Mar Piccolo à Mar Grande à Tarente dans les prises de position publiques (décembre 1984-mai 1985)

Prises de position publiques des partis politiques et intérêts organisés	Critiques des modalités décisionnelles, des objectifs du projet et des acteurs impliqués
PCI (parti politique)	- Contrainte non nationale, mais américaine et OTAN - Tarente ne doit pas être le point de départ d'opérations militaires dans la Méditerranée et la base ne doit pas impliquer un renforcement des activités militaires italiennes et américaines. - Manque d'investissements dans l'arsenal en déclin - Dédoublement des servitudes militaires
DC (parti politique)	- Base navale légitime, mais recherche d'une « compatibilité » avec les intérêts des mytiliculteurs touchés par la relocalisation de la base - Incapacité du gouvernement municipal de gauche à être informé des décisions prises par le centre et donc à gouverner
Democrazia Proletaria (parti politique)	- La décision est antidémocratique, non-recours aux instances régionales *ad hoc* (*Comitati Misti Paritetici*) - Contrainte non nationale, mais américaine et OTAN - Militarisation de la ville - Nucléarisation - Dédoublement des servitudes militaires
Association mytiliculteurs ; Assindustria (patronat)	Le déplacement de la base est en conflit avec les élevages de moules situées à Mar Grande
CISL (syndicat)	Investissements dans la base au détriment de la modernisation de l'arsenal
CGIL (syndicat)	- Tarente comme point de départ d'opérations militaires en Méditerranée - Investissements dans la base au détriment de la modernisation de l'arsenal - Dédoublement des servitudes militaires

D'autre part, le déplacement de la base navale est interprété par les responsables politiques aux affaires à l'époque comme étant le moment de rupture entre les communistes tarentins et la hiérarchie militaire (Entretiens, Tarente, n° 7 et 22). Les acteurs qui étaient à l'époque à la tête du gouvernement municipal établissent un lien entre, d'une part, ces mobilisations contre l'investissement infrastructurel le plus important réalisé par la défense depuis la fin de la guerre qui surviennent en période d'élaboration du Livre blanc qui consacre l'investissement militaire en Méditerranée et, d'autre part, la composition de la nouvelle coalition du gouvernement municipal après les élections locales de mai 1985. Après le scrutin municipal, les négociations entre forces politiques avaient amené à un accord et la distribution des postes à responsabilité déjà arrêtée en conséquence, pour une nouvelle coalition de gauche entre communistes, républicains et socialistes, susceptible d'élire un maire socialiste. D'après cette interprétation, 72 heures avant l'élection du maire par le conseil municipal nouvellement élu, un câble provenant du Parti républicain à Rome, donc inspiré par le ministre de la Défense qui est le secrétaire général du

parti, interdit à la fédération tarentine du PRI de former une alliance avec les communistes. Il s'ensuit un changement de coalition, avec l'élection d'un maire socialiste, mais soutenu par les républicains, les démocrates-chrétiens et les libéraux.

La marginalisation du PCI est interprétée à l'époque comme une mesure visant à éviter la présence d'un gouvernement municipal à la fois revendicatif vis-à-vis des conditions de mise en œuvre du projet et proche de ces groupes susceptibles d'entretenir une dynamique contestataire contre la base navale. Mis à part le témoignage de ces acteurs tarentins, nous n'avons pas pu trouver de preuves supplémentaires pour confirmer leur interprétation. Il est donc difficile de considérer la base navale comme la seule cause du changement de coalition. Si l'éloignement du PCI des gouvernements municipaux s'inscrit dans l'affaiblissement de ce parti au niveau national et ce n'est pas un fait propre à Tarente, il est possible que dans cette ville, la construction de la base navale ait contribué à ce processus.

3.3. À Rome, des interventions partisanes constantes et une planification urbaine ponctuelle pour le foncier militaire

À Rome, les changements des espaces et des activités militaires sont contrôlés par le ministère de la Défense. Les interventions par les acteurs politiques locaux sur la présence militaire visent la transformation de certaines emprises pour la réalisation d'équipements publics, rendus nécessaires par le développement très rapide et spéculatif de l'urbanisation. Le système des forts, notamment, fait l'objet de demandes systématiques à partir des années 1960[1]. Les demandes sont adressées au centre de deux manières. D'une part, des interventions individuelles d'élus locaux relaient les demandes qui proviennent d'une circonscription particulière et qui portent sur l'une ou l'autre emprise militaire en fonction des canaux partisans dont ils disposent. D'autre part, des demandes concernant l'ensemble des biens sont formulées par la municipalité après l'approbation du plan d'urbanisme en 1965 et pendant la première phase du gouvernement communiste de la ville qui suit la victoire électorale de 1976. Les réponses données par l'administration militaire aux sollicitations qui viennent de la part des élus de la ville et de l'administration municipale sont presque systématiquement négatives.

---

[1] Note méthodologique sur le tableau et les données concernant les mobilisations portant sur les emprises militaires : malgré le fait que les forts demeurent en grande partie propriété de l'État et que, donc, aucun acte définitif de cession (à l'exception du fort Prenestino) n'a pu être archivé, la commune de Rome a conservé une partie importante des courriers échangés lors de différentes tentatives de changement de destination d'usage des forts. Ces courriers sont déposés dans l'Archive de la Conservatoria comunale, chargée de l'inventaire des biens de propriété de la ville de Rome. Les données ici présentées sont tirées des sept classeurs traitant des forts militaires. Les données accessibles dans l'archive s'arrêtent à 1996.

La présence militaire à Rome est liée au développement de l'administration étatique. Après 1945, Rome demeure le centre de tous les commandements et services administratifs centraux du ministère de la Défense. Ceci fait du Latium la troisième région en termes de présence militaire. La concentration de cadres militaires dans la ville explique la part importante des salaires versés par le ministère de la Défense (Tab. III-3). L'organisation des armées dans la ville s'inscrit dans la continuité de la première moitié du XXe siècle. Les politiques d'urbanisme du régime mussolinien avaient consacré aux forces militaires d'amples et nouveaux espaces. Ajoutés à ceux occupés dans les décennies de construction de Rome comme capitale militaire et administrative, ils demeurent très importants sur la surface urbaine : environ 1 800 hectares sont militaires (plus de 1 % de la surface municipale). Sur ces emprises - notamment celles des forts *Boccea*, *Monte Mario*, ou dans l'aire militaire de la *Cecchignola* -, le ministère entreprend des opérations de logement miliaire. Les espaces militaires sont englobés par l'urbanisation. Déjà pendant les années 1930, des quartiers populaires développés à l'est et au sud du centre avaient poussé autour des forts *Tiburtino*, *Pietralata* et *Prenestino*[1]. Le processus se poursuit avec l'urbanisation des aires vertes des forts de *Monte Mario* au nord, *Prenestino* à l'est (dans le quartier populaire de *Centocelle*), et *Trionfale* et *Bravetta* à l'ouest[2] (annexe, Fig. 47-49).

Pendant les deux décennies d'après-guerre, la ville est gouvernée par une « coalition de croissance » formée autour du secteur immobilier[3] : les majorités conciliaires et le maire reviennent à la DC locale (la formation de coalitions avec les socialistes remonte au début des années 1960)[4] ; elles sont soutenues par un bloc composé par les grands propriétaires fonciers et quelques sociétés de constructeurs. On observe à cette époque une concentration de la propriété foncière (après la guerre, sept propriétaires fonciers, issus de grandes familles de l'aristocratie romaine ou liés à l'Église, contrôlent 50 millions de m2) avec un système de promoteurs hiérarchisés formés par de grandes sociétés privées (en premier, la *Società Generale Immobiliare*) et une multiplicité d'entreprises moyennes et petites[5]. En même temps, la ville de Rome connaît une croissance démographique sans précédent, passant de 1,2 million en 1936, puis à 1,6 en 1951 et

---

[1] « Roma », *Urbanistica*, 1959, Dossier consacré à l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, n° 27, 28, 29, p. 1-317.
[2] *Ibid.*, p. 184.
[3] Dans la littérature, il y a un consensus sur l'interprétation du gouvernement de la ville de Rome entre le deuxième après-guerre et les années 1970 comme étant basé sur une alliance entre acteurs de l'immobilier (grands propriétaires fonciers et constructeurs) et municipalité. INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, *op. cit.* ; CREMASCHI M., « Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa », *Società Italiana di Scienza Politica, XXIV Convegno*, 2010, p. 1-19.
[4] Pour une étude détaillée de la participation politique et de l'organisation des partis à Rome voir : FERRAROTTI F., *Roma da capitale a periferia*, Roma, Laterza, 1970.
[5] INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, *op. cit.*, p. 195.

enfin à 2 millions en 1960. La crise du logement est dramatique : en 1951, 6 % des habitations sont des taudis ou des grottes[1].

La création d'un gouvernement local démocratique qui suit la fin du régime s'accompagne d'une continuité dans l'utilisation des instruments d'urbanisme en vigueur. Le plan d'urbanisme de 1931 est maintenu, et son inadaptation aux changements de la ville laisse d'amples marges à la négociation dérogatoire. Face à la crise du logement, l'intervention publique est relativement limitée : elle est très faible de la part de la municipalité, dont les ressources sont exiguës ; et elle repose notamment sur la politique nationale en faveur du logement, financée par les fonds pour la reconstruction. Ainsi, l'essentiel de la construction de logements repose sur l'initiative privée, en fonction des liens entre grands propriétaires fonciers, entreprises du bâtiment et municipalité. Le secteur de la construction est le seul secteur industriel développé à Rome, dont l'économie repose sur l'administration publique et le tertiaire à faible valeur ajoutée. En moins de 10 ans, entre 1951 et 1958, les surfaces urbanisées augmentent de 293 %[2] et la valeur des terrains constructibles de 1 000 %. Les interstices dans le tissu urbain existant sont remplis et les zones agricoles environnantes, notamment vers l'est et le sud, intensément urbanisés.

Les dotations en services de nouveaux quartiers sont pauvres, voire inexistantes. Ces zones ne sont souvent pas reliées par des transports en commun, et un seul parc public est créé pendant les années 1950[3] sur une emprise qui appartenait à la famille des Savoie. Les demandes sociales et le conflit politique portent sur les conditions de la vie urbaine, l'accès aux services de base et la spéculation immobilière. Le contrôle de la rente urbaine et la redistribution des bénéfices qui y sont liés sont les fers de lance de l'opposition au Conseil municipal. La perméabilité entre intérêts partisans, publics et privés fait l'objet de vifs débats publics et de nombreux scandales sur la corruption des services municipaux éclatent autour de grands projets immobiliers[4].

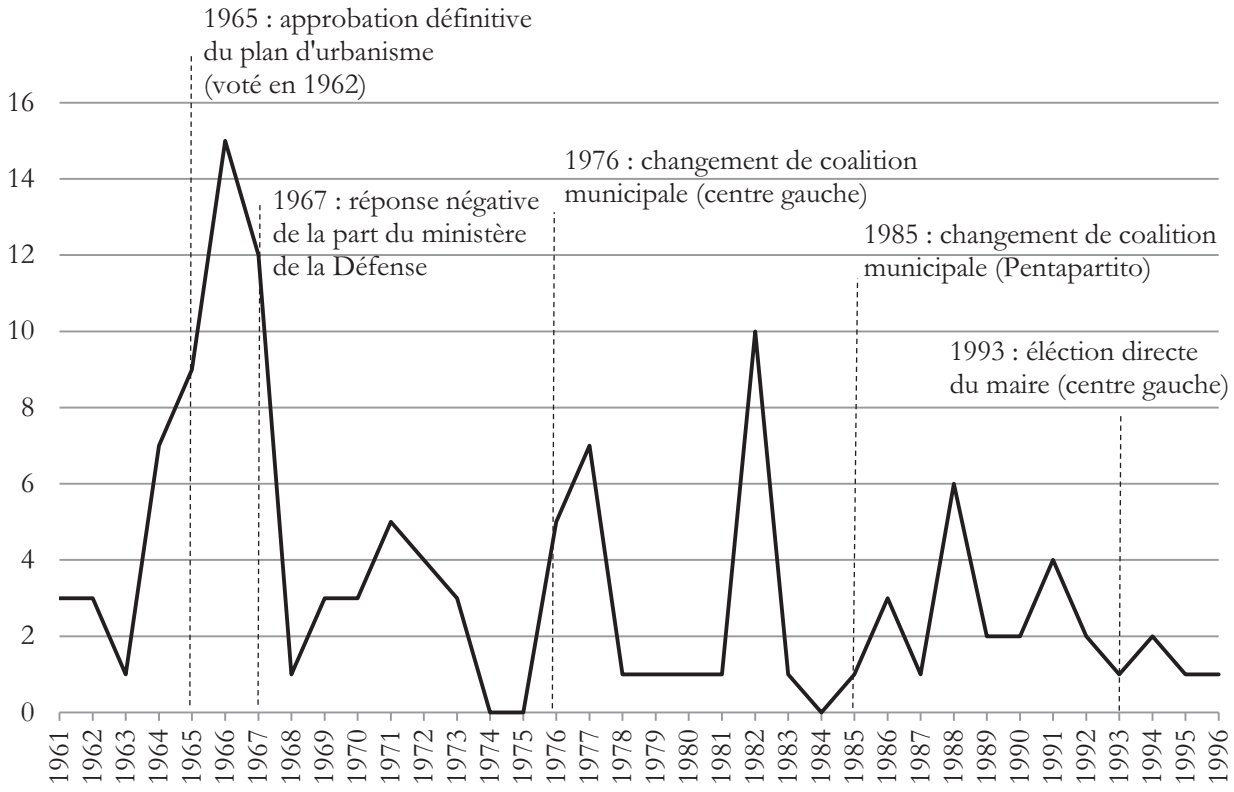
Les espaces militaires deviennent l'objet des demandes diffuses émanant des habitants des quartiers ; elles sont relayées par des élus et hommes politiques ayant dans ces zones leurs soutiens électoraux et membres des partis implantés dans ces quartiers. Le cas du fort *Portuense* est exemplaire en ce sens. Le 7 novembre 1961, le quotidien d'orientation catholique « *Il Tempo* » publie un article titré « *L'École, l'Église et le Curé dans l'ancien fort Portuense* »[5]. On y apprend que le curé de la paroisse de *Santa Silva*, située à proximité d'une nouvelle extension urbaine qui « *n'a pas encore de nom* » en raison de sa croissance rapide et peu maîtrisée, a écrit à l'adjoint au maire chargé

---

[1] *Ibid.*, p. 200.
[2] *Ibid.*, p. 207.
[3] *Ibid.*, p. 235.
[4] *Ibid.*, p. 215 - 226 .
[5] IL TEMPO, « Scuola, Chiesa e Parroco nel vecchio Forte Portuense », 07/11/1961.

de l'immobilier pour l'éducation primaire, au cabinet du ministre de la Défense et à la presse. Il relate les manques de salles de classe, services publics et espaces verts et demande la mise à disposition de l'emprise du fort. C'est l'intervention de Giulio Andreotti, démocrate-chrétien, qui rend possible la mise à disposition d'une partie de l'emprise. Recouvrant le poste de ministre de la Défense, Giulio Andreotti (dont Rome est la circonscription parlementaire) promet la mise à disposition du fort lors d'un comice dans le quartier. Peu après, un courrier écrit de sa main pousse l'administration municipale à agir ; il écrit : « *au sein ministère de la Défense a été fait tout ce qui devait être fait. Je vous prie donc de vous mobiliser maintenant pour ce qui concerne l'École et la réalisation d'un espace vert dans la zone mise à disposition à la commune* »[1]. La solution retenue est une mise à disposition temporaire d'une partie de l'emprise[2].

Tableau III-6 Échanges de courriers concernant l'avenir des forts militaires entre 1961 et 1996 (N° 122). Source : Archivio della Conservatoria del Comune di Roma, élaboration de l'auteure



Un fonctionnement similaire - où des demandes sur un ou l'autre bien sont portées au centre national par des élus locaux - peut être souligné pour le fort *Prenestino*, dans le quartier oriental de *Centocelle*. Une partie du site est obtenue en bail emphytéotique en 1948 par l'institut religieux des Salésiens qui y réalisent des œuvres caritatives. En mai 1962, l'adjoint au patrimoine requiert du

[1] MINISTERO DELLA DIFESA - GABINETTO DEL MINISTRO, *Roma - ex forte Portuense (parte)*, 1964.
[2] IL TEMPO, *Il Comune et il Forte Portuense*, 1964.

ministère de la Défense le droit d'implanter des préfabriqués dans une partie du fort pour y installer des écoles. La demande est refusée par le commandement de la Région militaire centrale, car le fort est occupé par des entrepôts de matériaux inflammables qui ne peuvent pas être transférés. À la fin des années 1960, des échanges de courriers personnels portent à nouveau sur une partie du fort *Portuense* et sur l'emprise du fort *Aurelio*. On y lit les sollicitations de la part de l'adjoint socialiste chargé du patrimoine au secrétariat du ministre des Affaires étrangères, également socialiste, pour qu'il se renseigne auprès des autorités militaires sur le futur du fort *Portuense*. D'autres demandes sur le fort *Aurelio* sont relayées par l'adjoint démocrate-chrétien chargé du budget Rinaldo Santini, devenu maire l'année suivante puis président de la région du Latium).

Après le vote du nouveau plan d'urbanisme par la municipalité en 1965, les demandes adressées au ministère de la Défense augmentent et concernent l'ensemble des forts. Le plan de Rome, le premier d'après-guerre, est approuvé en 1965[1], quinze ans après le début d'un processus complexe d'élaboration, fruit du travail de deux commissions en conflit entre elles. En mars 1966, le gouvernement municipal, formé par une coalition entre socialistes et démocrates-chrétiens[2], avance une demande formelle au ministère de la Défense pour obtenir l'ensemble des forts afin d'y réaliser des parcs urbains. Dans le zonage du plan, qui définit les destinations futures des zones à transformer, les emprises des forts sont classées comme espaces verts. S'agissant d'emprises peu urbanisées, puisque le bâtiment du fort est entouré de friches et de quelques structures projectives, le zonage « espace vert » implique alors de ne pas prévoir une ouverture de ces zones à l'urbanisation. Le choix de ce zonage offre trois avantages à la municipalité. Consacrer les espaces militaires aux espaces verts urbains permet d'abord d'intervenir sur les équilibres internes au plan : sur le plan quantitatif, ceci permet d'augmenter le ratio entre zones destinées à être édifiées et zones réservées aux services collectifs ; sur le plan qualitatif, les forts apparaissent dans le plan comme une ceinture verte à venir et relèvent donc d'une offre politique destinée à la population largement dépourvue de structures collectives. Lorsqu'on regarde le plan approuvé, les forts sont littéralement les seules taches vertes présentes dans les quartiers périphériques[3]. Dans une logique similaire, il s'agit d'une forme d'intervention sur le marché foncier. Ce zonage permet de garder les autres emprises pour des transformations plus

---

[1] « Roma », *op. cit.*

[2] Le maire, entre mars 1964 et 1967 est Amerigo Petrucci, un des membres de la DC les plus influents de la capitale qui, entre 1960 et 1961, avait été adjoint chargé de l'élaboration du plan.

[3] « Roma : verso le ultime fasi del piano », *Urbanistica*, 1964, Dossier consacré à l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, n° 40, 1964.

rémunératrices. Ceci bénéficie donc indirectement aux propriétaires d'autres emprises qui ne sont pas encore urbanisées.

En mars 1966, dans une lettre envoyée par l'administration municipale on lit :

> « Compte tenu de la nécessité pour cette administration de doter au plus vite d'espaces verts les nouveaux quartiers, nous prions le ministère de la Défense de mettre rapidement à la disposition des domaines pour un passage rapide à la commune, les zones des forts qui sont libres de ses services »[1].

L'échange se clôt très rapidement par une réponse du secrétaire général du ministère de la Défense :

> « Puisque les forts sont à considérer comme indisponibles puisqu'ils appartiennent au domaine public miliaire et sont occupés pour des raisons militaires, il est impossible de les mettre à la disposition des Finances aux fins du passage à la commune de Rome, jusqu'au moment où les exigences susmentionnées ne seront pas terminées »[2].

La deuxième intervention municipale portant sur les espaces militaires suit la victoire d'une coalition progressiste en 1976 qui ouvre la période des maires communistes (1976-1985). Cette victoire est précédée par un renouveau d'intérêt pour les questions d'urbanisme dans le débat citadin, en raison, d'une part, de la création des *Circoscrizoni* (arrondissements) en 1972 qui deviennent de nouvelles instances d'organisations des demandes sociales dans les quartiers et d'autre part, d'un renouveau des mobilisations pour le logement et de lutte à la pauvreté urbaine par des groupes et personnalités individuelles issues tant de la gauche extraparlementaire que du catholicisme de base[3]. La coalition qui gouverne Rome à partir de 1976 lance un programme de politiques publiques redistributives, marqué par des tentatives de contrôle de l'appropriation de la rente ou de rééquilibrage des effets de la croissance urbaine des deux précédentes décennies. L'infrastructure des périphéries, la construction de salles de classe, l'action culturelle, la première ligne de métro, la fermeture à la circulation de portions du centre-ville le dimanche font partie des actions mises en œuvre par les maires élus par des majorités socialistes et communistes au conseil municipal, Giulio Carlo Argan (1976-1979) Luigi Petroselli (1979-1981) et Ugo Vetere (1981-1985).

Peu après les élections, le cabinet du maire adjoint au patrimoine et au logement, Giuliano Prasca, produit une note sur les forts militaires dans laquelle est avancée l'hypothèse de recourir à l'expropriation comme solution aux difficultés avérées à trouver des solutions consensuelles[4]. En décembre 1976, un courrier adressé par le maire au ministre reprend les négociations en

---

[1] COMUNE DI ROMA, *Aree ex-forti militari destinate a parco pubblico*, Roma, Comune di Roma, 1966.
[2] MINISTERO DELLA DIFESA - UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE, *Roma - aree ex forti militari destinate a parco pubblico*, Roma, Ministero della Difesa, 1966.
[3] BAFFONI E. et V. DE LUCIA, *La Roma di Petroselli. Il sindaco più amato e il sogno spezzato di una città per tutti*, Roma, Castelvecchi, 2011.
[4] COMUNE DI ROMA, *Pro-memoria per il primo Dirigente preposto alla divisione II*, Roma, Comune di Roma, 1976.

soulignant « *les constantes pressions de la part des habitants […] Des pressions qui sont largement justifiées, car la dotation de ces quartiers en parcs publics s'avère désormais indispensable* ». En mars 1977, une conférence est organisée sur ce thème par la *Conferenza Urbanistica Unitaria,* présidée par une députée communiste. Deux communications techniques ont un large écho dans la presse[1] : l'une portant sur les forts et l'autre sur les casernes. Ici, on observe un élargissement de l'objet des demandes, car ce n'est plus seulement la ceinture des forts, mais un ensemble de biens militaires[2] qui est soumise à l'attention publique et fait objet de débat. La question du changement de destination d'usage et des besoins des habitants de quartier est élargie à une réflexion sur l'action, ou plutôt la non-action, du ministère de la Défense dans sa fonction de propriétaire foncier à Rome. Le résultat des négociations entreprises entre la municipalité et le ministère de la Défense ne diffère pas fondamentalement du précédent : en avril 1977, un seul fort, le *Prenestino*, est confié en cession temporaire à la ville. L'événement est défini comme le « *premier résultat encourageant du conflit ouvert par l'administration municipale, avec l'appui de la Conefernza urbanistica unitaria et des comités de quartier pour le transfert du patrimoine, complètement inutile à des fins militaires, que les armées occupent à Rome* »[3] . Pendant les années qui suivent, l'élaboration d'un projet de transformation de l'emprise par la ville s'enlise dans des problèmes de pollution pyrotechnique et de repérage de moyens de financement du projet.

Les réponses données aux sollicitations locales de la part du ministère de la Défense restent fondamentalement stables dans le temps. Le maintien du *statu quo* dans les espaces militaires est la stratégie poursuivie par cette administration. Les réponses par l'administration militaire sont limitées aux moments où les pressions politiques sont les plus intenses. De plus, dans aucun échange, des explications dépassant la « *nécessité pour des usages militaires* » ne sont fournies par les armées. Par ailleurs, étant exonérés du dépôt de permis de construire, les changements dans les espaces militaires sont méconnus de l'administration locale ; les opérations de construction de logement sont « invisibles » à la municipalité. Des initiatives locales de récognition, réalisées à deux reprises pendant la période considérée, sont à l'origine de notes rédigées par les services municipaux qui permettent d'apporter des éléments de connaissance concernant les espaces militaires.

---

[1] IL MESSAGGERO, « Subito a parco almeno cinque dei sedici ex forti militari », 14/03/1977 ; L'UNITÀ, « Nelle fortezze militari abbandonate 180 ettari di verde da utilizzare », 10/03/1977 ; PAESE SERA, « Forti militari per tutti », 14/03/1977 ; PAESE SERA, « Il verde "militare" sprecato », 14/03/1977 ; CORRIERE DELLA SERA, « A chi fanno gola le vecchie fortezze ? », 14/03/1977 ; CORRIERE DELLA SERA, « Forti e caserme inutili ai militari possono dare nuovo respiro alla città », 09/03/1977.

[2] Notamment les complexes militaires de Santa Croce in Gerusalemme, Via Guido Reni et Viale delle Milizie.

[3] CORRIERE DELLA SERA, « Forte Prenestino consegnato al Comune dienterà parco e centro polivalente », 29/04/1977.

* * *

Dans les trois villes, la contrainte militaire relève de logiques sectorielles, qui ne sont pas mises en cohérence au centre de l'État avec les politiques nationales de planification territoriale ou de développement économique. En raison des ressources matérielles, juridiques et politiques dont elles disposent, les administrations militaires s'imposent aux exécutifs urbains. Néanmoins, dans les trois villes, nous avons isolé des périodes pendant lesquelles la présence militaire fait l'objet de mobilisation vis-à-vis du centre pour assouplir la contrainte exercée sur les espaces urbains. Autour de la contrainte militaire se joue une partie de la construction du rapport au centre national par les gouvernements locaux de ces villes. Les termes utilisés dans ces mobilisations, tels que « *vertenza* » et « *servitudes* », sont parlants à l'égard du cadrage de la présence des armées dans les villes. Dans les représentations associées à celle-ci, en effet, on oppose un intérêt local à un intérêt national lié à la défense du pays, ce qui constitue le principal registre permettant de légitimer la revendication d'assouplissements et compensations. L'analyse des modes de construction du problème de la présence militaire a permis de montrer comment les acteurs partisans, en fonction des coalitions politiques locales, articulent développement local et positionnement international du pays dans le système d'alliances. On observe alors la production ponctuelle de connaissances sur la présence militaire par des organisations locales, utilisée pour en montrer les effets négatifs sur le développement et le bien-être des populations.

Conclusion

Ce chapitre a expliqué les modes d'allocation et gestion des espaces et des activités militaires dans les villes pendant la période qui va de 1945 aux années 1980. Il montre les processus de structuration territoriale par les armées, et comment les politiques publiques de défense contribuent à organiser les espaces et les sociétés urbaines et les modes de production de l'action collective dans chaque ville.

Ces décennies sont marquées par une relative stabilité des politiques de défense (en matière de format et objectifs), par un élargissement des domaines d'intervention de l'État (politiques sociales, politiques de développement économique) et par les compétences limitées des exécutifs urbains. Le chapitre a d'abord montré, pour chaque pays, les hiérarchisations spatiales propres à la politique de défense ; il a ensuite interrogé l'existence de négociations, au sein de l'État entre les logiques de la défense et celles propres aux politiques ayant des objectifs de développement économique et développement régional. Dans les deux sections suivantes, nous avons interrogé

les politiques des armées dans les villes et les modes d'intervention par les acteurs politico-administratifs urbains sur la présence militaire. Cette démarche nous a permis de questionner tant l'existence de négociations horizontales, au centre de l'État, qui permettent la mise en cohérence entre acteurs et intérêts sectoriels, que les modes de relations verticaux qui organisent l'intervention des centres politiques nationaux dans les villes et les représentations des intérêts localisés au centre de l'État.

Pendant la période considérée, les politiques de défense nationale ont des ressources importantes. Les hiérarchisations spatiales internes au secteur expliquent les logiques de concentration des forces au nord-est en Italie et celles de dispersion en France. Ainsi, se produisent ou se renforcent les spécialisations fonctionnelles des villes : les dynamiques d'Udine ou Metz, par exemple, sont liées au contexte stratégique et à un système basé sur la conscription obligatoire. Dans les villes de deux pays, les ministères de la Défense poursuivent leurs propres politiques de construction d'infrastructures (logements, notamment), de gestion immobilière et d'imposition de zonages qui protègent ces infrastructures. Elles s'imposent aux politiques municipales d'urbanisme. Conformément à ce qui était attendu, les politiques des centres politiques urbains ont des effets limités sur la présence des armées. Autrement dit, dans deux systèmes politiques où les compétences des exécutifs locaux sont limitées, les politiques urbaines ont un rôle marginal pour comprendre le changement des espaces et activités organisés par la politique de défense. Politiques publiques urbaines et de défense sont, dans toutes les villes, largement séparées les unes des autres.

Pourtant, des différences sont montrées entre les deux pays dans les modes d'allocation et gestions des activités et des espaces militaires dans les villes ; elles relèvent des échanges intersectoriels au sein de l'État et des mobilisations des intérêts localisés au centre. Ceci nous permet de mettre en lumière deux modèles nationaux de régulation de la contrainte militaire dans les villes, qui organisent les modes de relations entre acteurs et les échanges de ressources. Pour la France, nous avons montré que l'allocation des ressources militaires dans les villes est en partie organisée par les arbitrages au centre de l'État. Par la production de savoirs sur les effets localisés de la politique de défense, par la coïncidence des échelons d'action publique, par la mobilisation ponctuelle des ressources militaires, on observe une mise en cohérence partielle entre défense et politiques d'aménagement du territoire. Les effets de ces négociations sont visibles notamment dans le cas de la région parisienne. Ici, les ressources du ministère de la Défense sont mobilisées dans ces interventions nationales visant tant à déconcentrer les emplois industriels et administratifs qu'à équiper la région capitale. En revanche, les interventions au centre national par les élus locaux sont limitées. Elles s'inscrivent dans les modes de relation verticaux qui organisent

l'allocation des ressources étatiques dans les villes, fortement organisées par l'État et les ressources politiques inégales dont les élus locaux disposent. L'absence de clivages politiques majeurs autour des politiques de défense entraîne des attitudes légitimistes de la part des élus urbains. À Metz, par exemple, les transformations des sites militaires sont inscrites dans les politiques lourdes de réaménagement urbain menées par le député-maire et les services de l'État.

En Italie, l'articulation entre secteurs au centre de l'État est faible, ce qui amène à nuancer notre deuxième hypothèse. Les politiques de défense et les politiques de développement économique et rééquilibrage régional sont séparées entre elles, dans leurs hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments. En revanche, les négociations et les échanges qui contribuent à organiser les espaces et les activités militaires dans les villes se comprennent à l'aune des conflits politiques dont la politique de défense est l'objet. En effet, la défense est l'objet de conflits partisans (autour du positionnement international du pays) et central/local. La manière dont ils s'articulation au sein de l'État et dans les villes a des effets sur les modes d'interventions des armées à l'intérieur des frontières nationales. Au sein de l'État, c'est la création des régions, les mobilisations des parlementaires des zones les plus marquées par la présence des armées et l'avancée électorale du PCI qui amènent à l'assouplissement des servitudes militaires. Conflits partisans et central/local expliquent les contenus des demandes adressées au centre national à Tarente et Udine. Les effets de la présence militaire, représentés comme une entrave au développement local, sont utilisés par les gouvernements urbains pour atténuer la contrainte ou obtenir des satisfactions ponctuelles.

Conclusion de la première partie

La première partie de la thèse montre comment les politiques de défense ont structuré les villes, en lien avec la dynamique d'émergence et consolidation des États nationaux. Dans cette première partie, la centralisation par les États et la structuration politique interne aux frontières, qui organise les modes de représentation des intérêts et la légitimation de la contrainte militaire imposée aux espaces et aux sociétés localisées, expliquent les dynamiques urbaines.

Le renforcement du centre et l'intégration au territoire national sont montrés dans la monopolisation des moyens pour la guerre par l'État et le désarmement des villes (Chapitre II) puis par les modes d'allocation des ressources militaires dans les villes (Chap. III). De plus, ils sont mis en lien avec l'augmentation des domaines d'intervention de l'État. C'est dans cette double logique que le troisième chapitre met en lumière tant les négociations qui organisent les relations entre gouvernements urbains et nationaux que, de manière moins détaillée, celles entre politiques de défense et politiques à visée transversale de développement économique et rééquilibrage régional. Nous montrons par là que les modes d'allocation de ressources propres à la politique de défense débordent les logiques du secteur et renvoient à l'ensemble des processus de formation et consolidation de l'État-nation européen et aux attentes sociales qui se nouent autour de la présence matérielle et symbolique de l'État dans le territoire.

Suivant le cadre analytique détaillé au premier chapitre, ces mêmes dynamiques ont été observées dans une perspective intéressée aux villes comme centres politiques et ordres institutionnels spécifiques. Cette première partie amène à montrer comment les villes ont été structurées par l'allocation de ressources et l'imposition de normes par des centres politiques nationaux ; leur spécialisation fonctionnelle ne se comprend qu'en lien avec les logiques de hiérarchisation spatiale propres aux stratégies défensives qui attribuent une importance militaire inégale à l'une ou à l'autre ville. Les résultats de ces processus sont visibles sur les espaces urbains, sur les populations, sur les liens politiques entre les centres nationaux et les périphéries des territoires étatiques ainsi se constitués. Une analyse de longue durée permet aussi de montrer comment les investissements militaires matérialisés dans l'espace urbain contribuent à organiser les espaces et les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs dans ces villes.

En même temps, ces processus ne sont pas linéaires, ni uniformes ou complets, mais sujets à de nombreuses résistances, adaptations et faillites. L'étude de la présence des armées dans les villes et des relations entre les centres nationaux et urbains permet de montrer les conflits et les arrangements sous-jacents au processus d'institutionnalisation des espaces et des sociétés urbaines par les politiques de défense. Par là, les villes, à la fois chaque centre politique urbain et

les villes comme intérêts organisés vis-à-vis de l'État, participent à la définition de la logique territoriale militaire à laquelle elles sont intégrées.

Partie II : Les restructurations au centre de l'État differencient les politiques urbaines (1989-2012)

Introduction

La première partie de la thèse a montré comment les politiques de défense ont structuré les espaces et les sociétés urbains et les ont intégrés au territoire national. Travaillant sur la période qui va de la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1980, elle a également défini deux modèles nationaux de régulation de la présence militaire dans les villes. Dans les deux pays, des formes de représentations des intérêts et d'échange de ressources, à la fois sur un axe central/local et entre acteurs au centre de l'État expliquent la contrainte militaire imposée aux villes. Dans la deuxième puis la troisième partie de la thèse, deux séries d'hypothèses expliquent les transformations de la présence militaire dans les villes par le changement de l'allocation de ressources militaires par les centres politiques nationaux (Partie II) puis par le renforcement des centres politiques urbains et leurs politiques publiques (Partie III). Chaque partie apportera des éléments de compréhension des processus de structuration et intégration territoriales.

La deuxième partie a pour objet les modes d'intervention des centres politiques nationaux dans les villes depuis les années 1980, dans le cadre des recompositions à l'œuvre dans le secteur de la défense nationale. Les traits fondamentaux de ces changements ont été discutés au premier chapitre, en termes d'extraversion et professionnalisation, privatisation et internationalisation des forces armées[1]. Nous étudions ici les politiques de retrait des armées dans les villes. Comment changent les hiérarchisations spatiales, les critères d'inclusion et exclusion, qui organisent l'allocation de ressources militaires par les centres nationaux dans les villes ? Par quels instruments les acteurs politico-administratifs étatiques interviennent-ils dans les villes ? Quelles sont les représentations des effets localisés de la présence militaire dont ils sont porteurs ? En continuité avec la première partie de la thèse, nous étudions ici notamment les politiques publiques des cartes militaires qui définissent le stationnement des forces à l'intérieur des frontières nationales et les politiques publiques d'infrastructures des ministères de la Défense. Dans les deux chapitres à venir, donc, les politiques de retrait des armées dans les villes expliquent les dynamiques urbaines.

Cette partie teste une série d'hypothèses sur le changement des modes d'allocation de ressources par les centres politiques nationaux. Dans une première hypothèse, ils sont expliqués par les réformes des armées. La fin de la guerre froide se caractérise par une modification importante des stratégies de défense des États, en raison notamment de la disparition d'une menace provenant des frontières orientales, de la multiplication des interventions en dehors du

[1] IRONDELLE B., « Les politiques de défense », *op. cit.*

territoire national. De plus, les organisations militaires se contractent, suite à la suspension de la conscription et à la professionnalisation des forces. Exprimée en termes d'intégration territoriale, cette hypothèse postule que les réformes des armées affaiblissent les processus de structuration territoriale par la politique de Défense qui font des villes d'un pays un ensemble distinct des villes d'un autre pays et, par là, l'intégration des six villes aux territoires nationaux respectifs.

Pourtant, nous avons montré sur le plan théorique (Chapitre I) et empirique (Chapitres II et III) que les modes d'intervention des armées dans les villes s'inscrivent dans un plus vaste ensemble de mécanismes de négociation et échange des ressources qui ont lieu à la fois au centre de l'État et sur une dimension centrale/locale. C'est pourquoi deux autres hypothèses guident le questionnement de cette partie : l'hypothèse de la contrainte budgétaire et de la rationalisation administrative ; l'hypothèse des clientèles localisées.

En premier lieu, les thèses d'une recentralisation par la contrainte budgétaire, les réformes administratives ainsi que celles sur le gouvernement à distance (Chap. I) permettent de suggérer l'émergence ou le renforcement de processus de structuration territoriale portés par d'autres acteurs étatiques concernés par la rationalisation organisationnelle et/ou budgétaire de l'État. D'une part, les impératifs de réduction et rationalisation des dépenses au sein des armées ont été renforcés, ce qui a affaibli les acteurs opérationnels au profit de ceux chargés de la programmation[1]. D'autre part, les administrations concernées par la rationalisation organisationnelle et/ou budgétaire de l'État ont gagné en importance[2]. À ce titre, le changement des modes d'allocation de normes et imposition de ressources militaires est expliqué par les politiques publiques transversales visant la rationalisation des dépenses et du fonctionnement administratif. Exprimée en termes d'intégration territoriale, cette hypothèse implique le changement suivant : les réformes des armées permettent le renforcement d'autres acteurs internes à l'État. Ces derniers imposent une contrainte basée sur différentes hiérarchisations, qui modifie la manière dont les villes sont intégrées au territoire national.

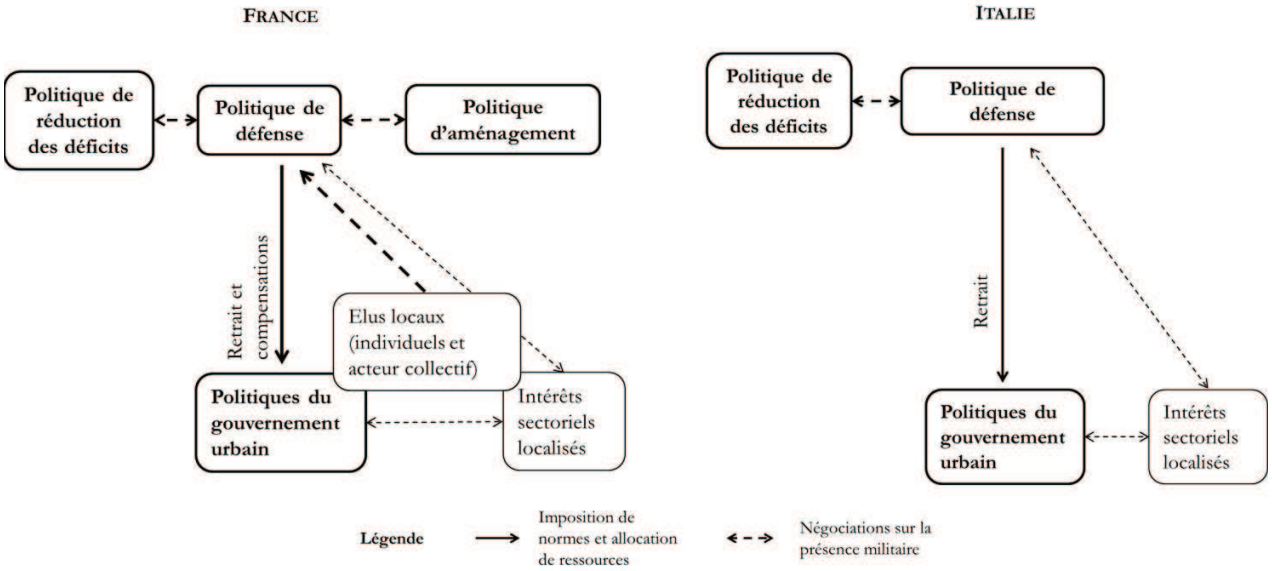
En deuxième lieu, les thèses néo-institutionnalistes permettent de suggérer le maintien de la structuration territoriale par la politique de défense en raison de la mobilisation des clientèles localisées créées pendant les phases d'expansion de cette politique publique et qui s'opposent au changement[3]. Par l'allocation des ressources militaires à l'intérieur du territoire national, la politique de défense fait des gouvernements locaux une clientèle de cette intervention étatique. À

---

[1] IRONDELLE B., « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 491-523.
[2] BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*
[3] PIERSON P., *Dismantling the Welfare State ?*, *op. cit.*

ce titre, une suppression ou une baisse des ressources militaires sont accompagnées par les résistances opposées par ces clientèles ; elles produisent le maintien du *statu quo* et/ou des stratégies d'évitement du blâme poursuivies par les centres politiques nationaux. En termes d'intégration territoriale, ceci implique que les mobilisations localisées maintiennent l'intégration des villes au territoire national.

Figure III-1 Les modèles nationaux à l'épreuve du retrait des armées : montée en puissance des logiques budgétaires et mobilisation des clientèles



Enfin, les politiques de retrait des armées dans les villes ne peuvent pas être comprises en se limitant à un regard porté sur le centre de l'État. En effet, le cadre analytique qui guide cette recherche implique un double regard sur la restructuration du territoire national par un changement sectoriel : comment les réformes des armées déstructurent-elles le territoire national et comment modifient-elles la manière dont les villes, comme espaces et sociétés localisées, sont intégrées au territoire national ? Une hypothèse sur la comparaison infranationale a été formulée, en partant de l'idée que les effets du renforcement d'autres acteurs internes à l'État ou des mobilisations locales sont plus importants là où les interventions par les armées s'affaiblissent le plus. Ainsi, les effets des variables de la contrainte budgétaire et de la mobilisation des clientèles seront les plus visibles là où le retrait des armées est le plus fort. Au contraire, ils le seront moins là où le retrait des armées est le plus limité. Appliquant cette hypothèse aux cas sélectionnés, l'attente du chapitre est donc que les effets de ces variables seront surtout observés dans les villes de frontière, suivies par les villes capitales et ensuite par les villes port.

L'explication du changement des modes d'interventions de l'État s'appuie sur un raisonnement en deux temps. Dans le quatrième chapitre, les politiques nationales de retrait des

armées sont étudiées ; dans le cinquième chapitre, cette même question est observée à partir des villes. Ce double regard permettra de montrer que les changements au centre de l'État différencient les modes d'intervention par les centres dans les villes et, par là, restructurent les espaces et sociétés urbains ainsi que l'intégration de ces derniers au territoire national.

Chapitre IV. Les politiques nationales de retrait des armées : réorganiser, rationaliser, extraire, compenser

Introduction

Le quatrième chapitre entame la démonstration de cette deuxième partie de la thèse, qui explique le changement de la présence militaire dans les villes à travers l'évolution des modes d'allocation des ressources par les centres politiques nationaux. Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de s'intéresser aux politiques de retrait des armées en regardant le centre de l'État, pour ensuite les analyser dans les villes (Chap. V).

Le chapitre répond à la question du changement, au sein de l'État, des hiérarchisations spatiales, des objectifs et des instruments qui organisent l'allocation de ressources à l'intérieur des frontières nationales. Pour ce faire, le chapitre prend pour objet les politiques de la carte militaire, c'est-à-dire la distribution des armées à l'intérieur des frontières nationales, et les politiques d'infrastructure en France et en Italie. L'objectif n'est pas d'expliquer l'ensemble des changements à l'œuvre dans ces deux politiques publiques : elles ne sont pas une variable dépendante de cette recherche. Il s'agit d'étudier, à travers ces politiques, les logiques et les modes d'interventions par les centres nationaux dans le retrait des armées.

Suivant les hypothèses détaillées plus haut, les réformes des armées, celles visant la réduction des déficits et la rationalisation administrative et les mobilisations des clientèles localisées ont des effets sur les modes d'allocation de ressources par les centres nationaux. Autrement dit, trois changements à l'œuvre au centre de l'État permettent de rendre compte des modes de déstructuration et restructuration territoriales liés au retrait des armées. Il s'agit de la transformation des modes d'organisation des moyens pour la guerre et des objectifs des politiques de défense, associée à une baisse de crédits et des dépenses de long terme; du renforcement de politiques publiques réflexives et transversales aux différentes administrations qui visent la transformation du fonctionnement des administrations mêmes dans un objectif de rationalisation administrative et de réduction des déficits ; et enfin des effets politiques des mobilisations des clientèles créées pendant les phases expansives de la politique de défense.

C'est pourquoi le chapitre analyse, au sein de l'État, l'existence d'échange de ressources, négociations et conflits entre politiques de défense et politiques de la contrainte budgétaire. Il mène la même interrogation sur les effets politiques des mobilisations au centre des clientèles

localisées. Dans les deux cas, il montre si et comment ces interactions modifient les modalités concrètes d'allocation de ressources militaires à l'intérieur des frontières nationales. La structure du chapitre reflète les trois objets sur lesquels ces analyses sont conduites : la première section explore les politiques des cartes militaires ; la deuxième section les politiques publiques qui traitent des effets localisés des réformes militaires ; la troisième les politiques d'infrastructures.

L'argument principal du chapitre est le suivant. Les réformes militaires suppriment des ressources allouées à l'intérieur des frontières nationales. Elles s'accompagnent de l'émergence de nouveaux modes d'intervention par les centres nationaux (en termes de hiérarchisations spatiales, acteurs, objectifs et instruments). Ils sont liés aux politiques de la contrainte budgétaire et de la rationalisation administrative et, pour la France, à la gestion des élus locaux et des effets localisés des restructurations militaires. Sans remplacement de l'un par l'autre, ces modes d'interventions coexistent au sein de l'État et organisent le retrait des armées à l'intérieur des frontières nationales (Tab. IV-1).

Tableau IV-1 Le changement des modes d'allocation de ressources par les centres politiques nationaux

Variables explicatives	**Effets observés au centre de l'État**			
	Cas	**Objectifs**	**Politiques publiques et instrumentation**	**Logiques du retrait des armées**
Changement des missions et professionnalisation des armées	France et Italie	Adaptation des organisations (logique fonctionnelle)	Intervention directe (réorganiser, supprimer, transférer), instruments règlementaires	Supprimer et/ou réorganiser
Rationalisation administrative et réduction des déficits	France et Italie	Réduction des coûts et extraction de recettes	Politiques de réduction des coûts et rationalisation des dépenses (politiques réflexives), dégagement de recettes (recours au marché)	Rationaliser, extraire des ressources
Mobilisations des clientèles localisées	France et Italie	Gestion des circonscriptions électorales, rapports de force politiques	Arbitrage dans la sélection des sites Maintien du *statu quo*	Maintien du *statu quo*
	France	Développement local et d'équilibrage entre espaces infranationaux	Politique de compensation (contractualisation central/local, financement de projets locaux)	Compenser
	Italie	Rien	Rien	Rien

1. Cartes militaires, crédits et conscription : suppression de normes et de ressources à l'intérieur des frontières nationales

La transformation des modes d'allocation des ressources militaires à l'intérieur des frontières nationales passe par une série de réformes qui suspendent le service militaire obligatoire, diminuent les crédits de la Défense et redéfinissent les logiques spatiales du stationnement des forces. En mettant en lumière les caractéristiques principales de l'*aggiornamento* des politiques de défense dans les deux pays, la première section montre comment les changements des organisations militaires et la professionnalisation déterminent une contraction de la présence militaire à l'intérieur des frontières nationales. La transformation des objectifs de la politique de défense affaiblit les logiques qui avaient organisé une concentration des forces dans les quadrants nord-orientaux de deux pays (Chap. III). Ceci ouvre la voie à l'émergence ou au renforcement de logiques et hiérarchisations spatiales qui relèvent moins de stratégies défensives que des priorités propres à d'autres politiques publiques ou intérêts organisés ; ils peuvent bénéficier de marges de manœuvre supplémentaires dans la définition des logiques de la distribution des armées à l'intérieur du territoire national.

On observe dans les deux pays un double mouvement d'affaiblissement de la présence au nord/est et de contraction spatiale. Mais différentes logiques sont visibles dans le retrait spatial des armées : en France, les nouvelles géographies volontaires sont liées à des considérations définies d'« aménagement du territoire » ; en Italie, les logiques internes aux armées associent la contraction septentrionale au rapprochement des agents et des emplois. Présentée ici, cette différence est analysée dans la deuxième section en lien avec les mobilisations des élus locaux.

Tableau IV-2 Le changement des modes d'allocation des ressources par les réformes des cartes militaires et la suspension de la conscription

Politique de défense	Hiérarchisations spatiales et critères d'inclusion et exclusion dans l'allocation des ressources et imposition des normes	
	France	**Italie**
Stratégie défensive/ carte militaire	- Réduction et concentration - Rééquilibrage (démilitarisation du Nord et du Nord-Est) - Introduction de « l'aménagement du territoire » comme critère de sélection	- Réduction et concentration - Rééquilibrage du Nord vers le Sud (rapprochement des agents et des emplois)
Réformes du recrutement des forces	- Suspension de la conscription universelle - Recrutement sur le marché du travail	- Suspension de la conscription universelle - Recrutement sur le marché du travail

1.1. En France, entre « réformes des armées » et « aménagement du territoire »

1.1.1. Suspension de la conscription, réduction des dépenses et rationalisation administrative

Les transformations des armées françaises qui ont eu lieu depuis la fin des années 1980 sont cadencées par plusieurs réformes successives qui en redéfinissent le format, les objectifs et les ressources. Les plus significatives sont le plan Armées 2000 lancé en 1989, le modèle Armées 2015 coïncidant avec la suspension de la conscription universelle obligatoire, et la réforme de 2008, mêlant un nouveau Livre blanc à la mise en application de la Révision générale des politiques publiques au ministère de la Défense. Les lois de programmation militaire encadrent la diminution des ressources[1] : 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.

Précédant de peu la chute du mur de Berlin, un premier mouvement de réformes remonte au gouvernement de Michel Rocard. Le plan « Armées 2000 » est annoncé au cours de l'été 1989 par le ministre de la Défense Jean-Pierre Chevènement. Peu après, lui fait suite le plan élaboré sous le pilotage du ministre Pierre Joxe. Le plan Armées 2000 s'articule, d'une part, autour de la réorganisation du commandement régional, d'autre part, autour de la diminution des effectifs, avec une baisse de 35 000 effectifs en 4 ans et de la réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois. De plus, à partir de 1991, est prévu le retrait des forces françaises stationnées en Allemagne. Le choix de participer à la guerre du Golfe sans faire appel ni à des conscrits ni aux forces basées en Afrique révèle des difficultés du ministère de la Défense à mobiliser 12 000 soldats, alors que l'armée de terre en compte 250 000[2]. Les opérations en Somalie (1990), en ex-Yougoslavie (1991) matérialisent la substitution, dans les objectifs assignés aux armées, de la préparation au conflit unique par des interventions plus limitées, mais multiples, dans un cadre multinational.

Néanmoins, les analyses portant sur les dernières années de la présidence Mitterrand dressent le bilan unanime d'une période davantage marquée par des compromis autour du *statu quo* que par le changement. Le maintien d'une armée mixte, composée à la fois de professionnels et de conscrits, plutôt que le passage à une armée entièrement professionnalisée, est le résultat le plus marquant d'un compromis stabilisé au sein du système d'action politico-militaire. De même,

---

[1] Depuis le premier Livre blanc de 1972, les lois de programmation militaire se sont inscrites dans le cadre de livres blancs donc l'horizon temporel théorique est plus étendu, couvrant une vingtaine d'années.
[2] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France*, *op. cit.*, p. 49.

l'ensemble des effectifs du ministère de la Défense baisse de manière limitée, en comparaison avec d'autres pays européens. Entre 1988 et 1995, ils décroissent de 12 % (73 271 personnes) en France, contre 16 % en Italie, 25 % au Royaume-Uni et 35 % en Allemagne. De plus, cette diminution touche avant tout les effectifs civils[1]. En revanche, une baisse continue des ressources marque la fin du compromis inflationniste[2] qui structurait la politique de défense française (Chap. III) : les cinq années comprises entre 1990 et 1995 sont caractérisées par une contraction annuelle du budget de la défense de presque 1 % par an. Le ministère de la Défense est mis à contribution pour l'adéquation de la France aux critères de Maastricht, notamment à travers l'annulation des dépenses prévues en matière d'équipement. En 1992-1993, les annulations portées sur le budget militaire représentent le tiers de l'ensemble des annulations effectuées au budget de l'État[3]. L'incapacité du ministère de la Défense à financer l'ensemble des programmes prévus, notamment en matière d'armement, est gérée à travers une stratégie de non-arbitrage entre les différentes commandes, avec leur dilution dans le temps et la diminution de leur volume.

Alors que les réformes entamées en 1991 et le nouveau Livre blanc publié en 1994 réitèrent le maintien de la conscription, c'est à l'arrivée au pouvoir de Jacques Chirac que s'opère une rupture dans le mode de recrutement des forces. Si les conditions sociales et économiques favorables à la professionnalisation étaient déjà réunies, la décision est interprétée par les analystes comme une affirmation de la position présidentielle ; elle est soutenue par un cercle de hauts fonctionnaires développant une expertise qui appuie le projet, à l'encontre des préférences d'une partie des hiérarchies militaires, notamment de l'armée de terre qui est la plus touchée par la réforme[4]. Le modèle « Armées 2015 » est annoncé le 22 février 1996. Il prévoit notamment la professionnalisation complète des forces et l'abandon de la composante terrestre de la stratégie nucléaire française.

La loi de programmation militaire en vigueur, votée à peine deux ans auparavant, est remplacée par une nouvelle programmation pluriannuelle (1997-2002). Cette dernière prévoit 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 pour le ministère de la Défense dans son ensemble) et une augmentation des forces « projetables » pour des opérations militaires à l'extérieur du territoire français (devant s'élever d'environ 10 000 jusqu'à 50 000 personnes). Dans le même temps, le

---

[1] *Ibid.*, p. 113.
[2] IRONDELLE B., « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *op. cit.*
[3] *Ibid.*
[4] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France*, *op. cit.* ; GENIEYS W., *L'élite des politiques de l'Etat*, *op. cit.*

remplacement des conscrits par des professionnels induit la création d'environ 60 000 emplois[1]. Appliquée à partir de 2001, la professionnalisation de 1996 implique de nouveaux besoins en matière de gestion des ressources humaines du ministère de la Défense, liés à la nécessité d'embaucher chaque année environ 29 000 nouvelles recrues[2]. En revanche, à partir de la fin des années 1990 et pendant les premières années de la décennie suivante, les ressources financières sont relativement stables. Les années 2000 sont notamment marquées par les oscillations des taux de variation annuels, positifs pendant les gouvernements de droite (avec une augmentation de la part assignée à la défense dans la loi de finances initiale) et négatifs lorsque la gauche est au pouvoir[3].

D'après la réforme de 1996, le modèle à l'horizon de 2015 devait être réalisé par trois lois de programmation successives. Le manque de ressources constaté pour son exécution est un des points de départ des travaux de la commission du Livre blanc de 2008, qui va élaborer une nouvelle réduction du format des armées. Parallèlement aux travaux sur le Livre blanc, le nouvel exécutif national issu des élections de 2007, engage un programme de réformes administratives qui visent notamment la réduction des effectifs de la fonction publique d'État et la réorganisation des services de différents ministères[4]. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) est conduite par une équipe de hauts fonctionnaires appuyée par des consultants extérieurs ; la mission chargée de la défense se déroule de juillet à décembre 2007 sous la direction d'un préfet et du contrôleur général des armées. La réorganisation des forces et de l'administration du ministère de la Défense s'inscrit alors dans une double logique de réforme, celle sectorielle matérialisée par le Livre blanc et celle transversale liée à la rationalisation administrative poursuivie par la RGPP[5].

---

[1] SERVICE D'INFORMATIONS ET DE RELATIONS PUBLIQUES DES ARMEES (SIRPA), *Restructurations de la Défense, 2000-2001-2002. Dossier d'information*, Paris, Ministère de la défense, 2000.

[2] Le nombre des candidats par poste n'a pas cessé de décroître depuis 1998 et les départs spontanés, notamment parmi les militaires du rang, ont augmenté. En dix ans, le nombre de candidats par poste offert au recrutement externe de sous-officiers a diminué, pour les trois armées, de 6,4 candidats par poste offert en 1998 à 3,1 en 2008. Sur la même période le nombre de candidats par poste offert au recrutement de militaires du rang dans les trois armées est globalement stable à un niveau faible (1,7). La situation est accentuée dans la marine (1,5 candidats par poste). Source : HAUT COMITE D'EVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE, *Quatrième rapport*, Paris, Ministère de la Défense, 2010.

[3] FOUCAULT M., « La politique de défense française : effort financier et choix budgétaires », *op. cit.*

[4] BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*, p. 467 - 478.

[5] JAKUBOWSKI S., « L'institution militaire confrontée aux réformes organisationnelles », *L'Année sociologique*, 2011, vol. 61, n° 2, p. 297 ; Pour une lecture critique du Livre blanc voir : DEJAMMET A., « Le monde selon le Livre blanc sur la Défense », *Etudes*, 2009, n° 2, p. 153-163.

Les objectifs poursuivis relèvent notamment du rééquilibrage de l'effort consacré aux crédits d'équipement aux dépens des coûts de fonctionnement, qui incluent les dépenses de personnel[1]. La réforme introduit la mutualisation des services de soutien entre les différentes armées. Tous les services administratifs qui assurent les fonctions de soutien général pour les forces de différentes armées passent sous un commandement spécifique et sont rassemblées dans les « bases de défense ». Les structures centrales sont regroupées sur un site unique, celui qui deviendra le « Pentagone à la française » sur le site de Balard à Paris (Chap. V-2). La révision du plan de stationnement des forces est également arrêtée, dans une logique de concentration des armées dans un nombre réduit des sites[2] (voir *infra*). Enfin, les effectifs du ministère sont réduits : 54 000 emplois (-17 %) sont supprimés entre 2008 et 2014 et les effectifs civils et militaires prévus pour le ministère sont réduits à 225 000. Tant la nouvelle carte militaire que la baisse des effectifs sont les résultats d'un changement du format défini par le Livre blanc et de la suppression de postes devant découler de la RGPP.

1.1.2. De nouvelles géographies volontaires autour de l'aménagement du territoire

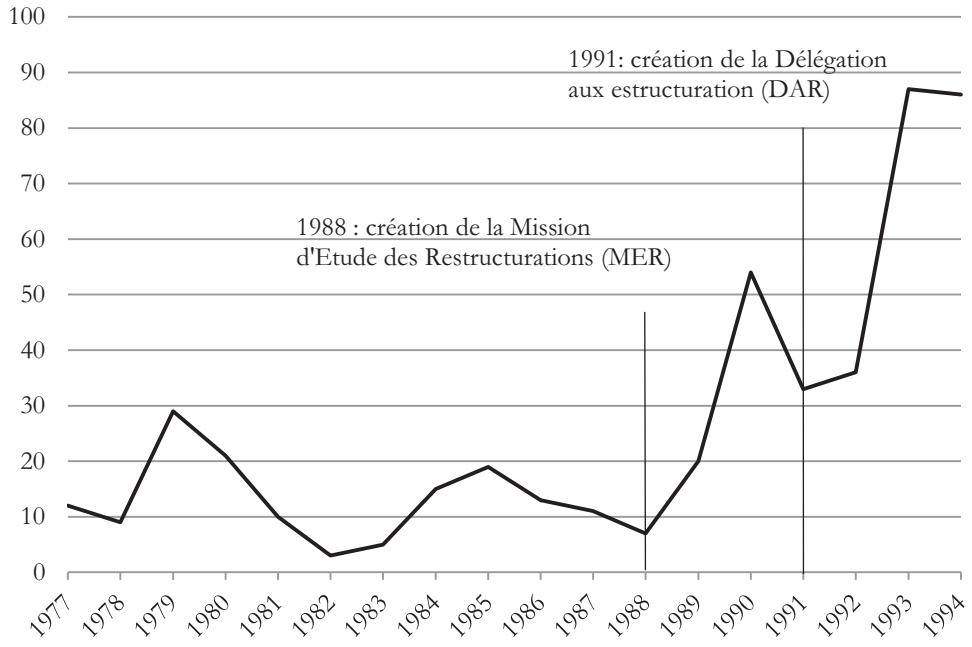
À partir de la fin des années 1980, les communes touchées par des suppressions ou des transferts d'unités militaires augmentent fortement (Tab. IV-3). Pendant les années 1970-1980, les restructurations découlent des lois de programmation militaire qui suivent le premier Livre blanc de 1972 et de la réforme entreprise par le ministre Charles Hernu, créant notamment la Force d'action rapide[3]. Le début des années 1990 représente un moment de rupture et, depuis, les réorganisations se poursuivent. « *À l'époque, changer la défense, c'était comme changer le monde, cela voulait dire changer l'ordre éternel des militaires, avec les armées à l'Est, et l'industrie à l'Ouest* » (Entretien, Paris n° 30), souligne un ancien délégué aux restructurations militaires du ministère de la Défense. Nos interlocuteurs civils et militaires qui travaillent sur les effets localisés, économiques et fonciers, des changements des armées au ministère de la Défense (voir *infra*) partagent une chronologie et un langage communs pour décrire les différents moments de réforme. Ils parlent d'une « *première* », « *deuxième* » et « *troisième vague* » de restructurations, amorcées respectivement par le plan Armées 2000 de 1989, la professionnalisation de 1996 et enfin la refonte de la carte militaire

---

[1] CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la mise en oeuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense. Tome II. Deuxième rapport d'étape*, Paris, Assemblée Nationale. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, 2010.
[2] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Modernisation de la défense. Présentation*, Paris, Ministère de la Défense, 2008 ; MINISTERE DE LA DEFENSE, *Modernisation de la défense. Le nouveau dispositif territorial*, Paris, Ministère de la Défense, 2008.
[3] « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », *Diagonal*, 1996, février.

de 2008 (Entretien, Paris n° 3, 5, 8). Ces « *vagues* » diffèrent entre elles dans les hiérarchisations spatiales qui contribuent à organiser les mesures de restructuration, à savoir les fermetures, dissolutions, transferts d'unités (annexe, Fig. 65-67).

Tableau IV-3 L'augmentation du nombre de communes touchées par des mesures de restructuration par an, 1977-1994 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure)[1]



Chaque vague est caractérisée par une articulation particulière « *entre défense et aménagement du territoire* », pour reprendre le langage des acteurs. Elles sont notamment distinctes en fonction du fait que l' « aménagement du territoire » soit, ou non, un des critères qui contribuent à définir les décisions de suppression, transfert ou création d'unités militaires. Au-delà des réflexions propres à la stratégie militaire ou relevant des négociations entre les différentes armées qui *« ont la main sur les contraintes opérationnelles »* (Entretien, Paris n° 5), les considérations liées aux conséquences locales des réformes fonctionnent comme un critère autonome. Elles s'appuient sur l'évaluation de l'état de développement local d'une ville ou d'une région donnée, rapporté plus ou moins explicitement à une moyenne nationale. Lors des arbitrages pour les suppressions d'unités, ceci permet de définir si cette ville ou région est dans une position plus ou moins précaire en matière d'emploi et dynamique immobilière. Ainsi, alors qu'entre 1945 et 1989, la question de l'aménagement du territoire faisait l'objet d'une rationalisation *a posteriori* pour affirmer la

[1] 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. Des travaux similaires n'ont pas été retrouvés pour les années suivantes.

contribution significative apportée par le ministère de la Défense au développement national (et légitimer la contrainte localisée), elle est ici intégrée en amont dans les critères sous-jacents au retrait territorial.

Le plan Armées 2000 implique avant tout une réorganisation des circonscriptions militaires, avec le passage de 6 à 5 régions militaires, de 4 à 3 régions aériennes et de 3 à 2 préfectures maritimes. Ceci conduit à la dissolution ou au transfert d'un nombre significatif d'états-majors et d'unités de support liés à la précédente organisation. Au total, entre 1990 et 1996, sont dissous 18 états-majors de l'armée de terre et 54 régiments. Les années 1992-1995 sont particulièrement intenses et près de 200 mesures de restructuration sont prises chaque année, en touchant unités et services, souvent dans une même ville. Les zones les plus concernées sont celles d'implantation historique des armées, notamment dans le nord et dans l'est du pays. Les départements de l'Aisne, de la Somme et du Haut-Rhin connaissent les pertes les plus importantes. Si l'on considère à la fois les restructurations industrielles et celles de l'implantation des forces, il convient d'ajouter les sites d'Angoulême, Bordeaux, Bourges, Cherbourg, Roanne et Saint-Étienne, Lorient, Tarbes, Tulle et Valence. Pour citer un exemple, la défense dans le département de l'Aisne diminue d'environ 5 000 hommes (militaires et civils confondus) ; le Comité d'expansion du département évalue à 90 millions de francs annuels la perte de revenus liés à la présence des armées pour les bassins d'emplois de La Frère, Laon et Soissons[1].

En 1991, les effets localisés du retrait des armées pour le développement local ne sont pas un critère affiché dans les choix des sites. Comme il sera montré dans la section suivante (§ 2), les mobilisations d'élus locaux, qui revendiquent le maintien de la présence militaire, vont inscrire à l'agenda ministériel la question du traitement des conséquences du retrait sur le foncier et sur l'emploi. Les demandes des clientèles locales vont entraîner la création d'une politique publique de compensations et d'une organisation de mission au sein du ministère de la Défense (la Délégation aux Restructurations). Depuis le début des années 1990, ceci va également avoir pour effet l'introduction d'une réflexion sur les conditions économiques des sites ciblées par les restructurations parmi les critères qui organisent les arbitrages entre un site et l'autre. La prise en compte des questions économiques et foncières est définie comme l'inclusion de l'« aménagement du territoire » dans les réformes des armées.

Après 1996, la mise en œuvre du plan Armées 2015 entraîne la dissolution de 38 régiments de l'armée de terre (dont 11 en Allemagne), de 4 bases aériennes, le transfert d'une quarantaine

---

[1] COLLECTIF, « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *Le courriel des maires et des élus locaux*, 24 avril 1995, vol. 32, p. 12-15.

d'organismes divers, la suppression de quatre centres hospitaliers et le désarmement de plus d'une dizaine de navires[1]. L'organisation des circonscriptions militaires est également revue[2]. Les années 1997-1999 concernent notamment les forces opérationnelles et 174 mesures administratives (dissolution, transfert) sont prises au cours de cette période. Au contraire, entre 1999 et 2000 sont concernées notamment les unités de soutien et de formation, avec 335 mesures de restructuration. Les dissolutions touchent d'abord les forces stationnées en Allemagne, qui passent de 20 000 à 3 000 hommes par dissolution de 11 régiments[3]. Encore une fois, ce sont les zones où la densité de la présence militaire est la plus élevée qui sont les plus touchées. La Lorraine, en premier lieu, qui compte 40 000 effectifs militaires dispersés dans 18 villes. L'Île-de-France, en deuxième place, avec 7 000 civils et 42 000 militaires (Chap. V).

Les restructurations liées à la professionnalisation diffèrent des précédentes, non seulement par l'ampleur, mais également dans les hiérarchisations sous-jacentes aux critères de sélection des sites concernés. Le détail des mesures est annoncé par le ministre de la Défense, Charles Millon, le 17 juillet 1996, peu après la promulgation de la loi de programmation militaire pour 1997-2002. À ce moment, 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* »[4]. La « *prise en compte de l'aménagement du territoire* »[5] est un thème systématiquement associé à cette réforme. Or, l'étude des notes et des travaux de la Délégation aux Restructurations du ministère de la Défense permet d'appréhender quels critères définissent ces *« impératifs d'aménagement du territoire* » et qui contribuent à organiser les choix des sites à restructurer.

Comme on le lit dans un échange entre la Délégation aux Restructurations et le cabinet du ministre, l'objectif de *« réduire très sensiblement l'impact local des restructurations de la défense »*[6] est poursuivi à travers trois critères directeurs : le saupoudrage territorial, des choix défavorables aux villes et des choix défavorables à la région parisienne. Premièrement, le saupoudrage est privilégié

---

[1] SERVICE D'INFORMATIONS ET DE RELATIONS PUBLIQUES DES ARMEES (SIRPA), *Accompagnement économique et social des restructurations de la Défense. Bilan et Perspectives. Conférence de Presse*, Paris, Ministère de la défense, 1996.

[2] Après, l'Armée de Terre est organisée en 5 régions, dont les états-majors se trouvent à Paris, Metz, Lyon, Bordeaux et Rennes ; la Marine est organisée en 2 régions maritimes (Atlantique et Méditerranée) ; l'Armée de l'Air est organisée en 2 régions aériennes, Nord et Sud.

[3] COLLECTIF, « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, 1996, vol. 30, nº 3, p. 61.

[4] 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.

[5] Délégation aux restructurations, *Dossier d'information. La prise en compte de l'aménagement du territoire*, Sirpa -Ministère de la Défense, Paris, 1999.

[6] Délégation aux Restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet Civil et Militaire, n. 6-0712 DEF/SGA/DAR/CD, 24 juin 1996.

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 »*[1]. 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 été défini par la presse nationale de « *vaste système de troc* » ou de « *jeu de chaises musicales* »[2] avec une mobilisation des unités militaires au service d'un ensemble de considérations politiques et économiques dépassant largement les logiques fonctionnelles internes aux armées (annexe, Fig. 66). À la lumière de ces hiérarchisations, la suppression des forces françaises en Allemagne est également une mesure qui permet de *« préserver 12 villes françaises »*[3]. Deuxièmement, les espaces ruraux sont privilégiés par rapport aux villes : *« un effort particulier a également été fait pour alléger la présence de la défense plutôt dans les grandes villes »*[4]. L'Ile-de-France, enfin, rentre doublement dans cette opposition entre les grandes villes et le reste du pays. En plus d'être une grande ville, la région parisienne a une fonction de « *réservoir* » pour les restructurations, en raison de l'importance de cette garnison, également caractérisée par de *« nombreux services facilement fragmentables et donc délocalisables* ». Comme il sera montré, elle est représentée comme une zone qui ne nécessite pas l'aide de l'État; au contraire, la démilitarisation de la région parisienne permet de protéger d'autres zones *« plus vulnérables au plan économique et social »*[5] (Chap. V-2).

La réforme de 2008 poursuit la démilitarisation des régions nord et nord-est qui comptent encore près de 50% de l'armée de terre et 60% de l'aviation de combat[6] (Chap. V-2). Les mesures touchent 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale, à dissoudre ou transférer entre 2009 et 2015. La réforme concerne plus de 200 communes (sur 471 communes accueillant un site de défense en 2008) et 69 départements, dont 48 qui enregistrent des « pertes nettes »[7]. Les réductions d'emplois et structures administratives se concentrent surtout dans un large quart nord-est, où se trouve encore près de 50 % de l'armée de terre et 60 % de l'aviation de combat[8], avec notamment 8 000 emplois supprimés en Lorraine (soit 15 % du total de la réduction totale des effectifs). Une différence majeure par rapport au passé est que la masse salariale d'un

---

[1] *Ibid.*
[2] « Dossier : Armées, déménagement du territoire? », *op. cit.*
[3] Délégation aux Restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet Civil et Militaire, n. 6-0712 DEF/SGA/DAR/CD, 24 juin 1996.
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] Délégation aux Restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la défense », décembre 2008.
[7] CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information*, *op. cit.*
[8] DELEGATION AUX RESTRUCTURATIONS, MINISTERE DE LA DEFENSE, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008.

régiment dans une armée professionnalisée est bien supérieure à celle d'un régiment d'appelés[1]. De plus, à la différence des conscrits, les militaires professionnels *« sont implantés avec leurs familles sur le territoire »* (Entretien, Paris n° 7), ce qui élargit le nombre de personnes concernées par la fermeture d'une structure.

Issus de l'articulation entre le Livre blanc et la RGPP, les principes de réduction des coûts, diminution des emplois publics et mutualisation de services qui orientent la logique réformatrice ont des effets sur la refonte du plan de stationnement. Le renversement du critère du saupoudrage territorial en est la conséquence la plus significative. La création de services administratifs interarmées, qui devrait permettre une optimisation des ressources, implique un *« mouvement de regroupement des armées et de densification des unités »*[2]. Ainsi, d'après le délégué aux restructurations de l'époque :

> « Ce qu'on a été obligé de faire est de détricoter 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 est de créer justement des agglomérations, de diminuer les coûts » (Entretien, Paris n° 8).

Ces critères d'agglomération sont donc définis, en négatif, par opposition à l' « aménagement du territoire ». Retournant les orientations de 1996, le Premier ministre François Fillon déclare lors de la conférence de presse de présentation de la réforme que les « *armées n'ont pas vocation à assumer une tâche d'aménagement du territoire* »[3]. Dans ce cadre, les suppressions et redéploiements de forces sont affichés comme la réponse à des dysfonctionnements et à une organisation sous-optimale causés par la réforme de 1996 ; la carte militaire héritée de cette réforme serait une entrave pour l'efficacité des forces :

> « 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 »[4].

Ces nouveaux liens renversés entre défense et aménagement du territoire - le fait que la défense « *n'a pas vocation à faire de l'aménagement du territoire* » - ont été répétés par tous les administrateurs civils et militaires du ministère lorsque le thème de la carte militaire de 2008 était

---

[1] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine : impacts économiques, sociaux et territoriaux. Une histoire en devenir*, Metz, CES, 2004.
[2] Les actualités de la Révision Générale des Politiques Publiques, 14 août 2008 et 26 janvier 2009.
[3] Discours du Premier ministre à l'Ecole militaire sur la modernisation de la défense, 24 juillet 2008.
[4] *Ibid.*

abordé dans les entretiens (Entretiens, Paris n° 5, 7, 8, 9, 34). Dans ce cadre, les cas où des considérations liées au développement local ont prévalu sont décrits comme relevant d'un effort de solidarité : « *il y a eu quelques exceptions parce que par exemple... il y a des cas… là-haut… Charleville-Mézières, si on ferme le régiment du génie Charleville meurt* » (Entretien, Paris n° 5).

1.2. En Italie, réformes incrémentales et démilitarisation du Nord-Est

1.2.1. Le « Nuovo Modello di Difesa »: adaptation du format et adéquation aux ressources financières

Le début des années 1980 marque la fin du « cycle long » de la politique de défense italienne (Chap. III-1), par la désagrégation du système partisan de la première République[1] et le changement du contexte international lié à la dissolution de l'Union soviétique. L'élaboration et la mise en œuvre des réformes des armées se font de manière incrémentale[2] grâce à une succession de décrets concernant la réorganisation des forces, la suppression d'unités, les changements administratifs et aussi par l'insertion de mesures en loi de finances. Ainsi est élaboré, progressivement redéfini et mis en œuvre le *Nuovo Modello di Difesa* lancé en 1991. Ces changements s'opèrent dans le cadre d'une augmentation très rapide de la participation à des missions à l'extérieur (environ 8 000 soldats par an entre 1989 et aujourd'hui)[3], élément nouveau pour une armée qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, est très peu impliquée en dehors du territoire national.

Les phases initiales d'élaboration du nouveau format des armées, ce que l'on appelle depuis le *Nuovo Modello di Difesa*, coïncident avec la période de très forte instabilité politique qui marque le passage de la première à la deuxième République, allant de la chute du mur de Berlin aux élections de 1994 qui donnent vie au premier gouvernement de Silvio Berlusconi. En quelques années, le système partisan se modifie radicalement par la disparition des principaux partis - la démocratie chrétienne et les partis communiste et socialiste. L'éclatement des scandales et les enquêtes judiciaires qui révèlent un système de corruption et financement illicite des partis et les deux référendums d'initiative citoyenne qui modifient les modes de scrutin par l'abolition de la proportionnelle sont les étapes marquantes de la recomposition du système politique. Elles sont

[1] Les termes « première » et « deuxième » République n'indiquent pas un changement constitutionnel. Les réformes institutionnelles de cette période touchent au mode de scrutin et non à l'organisation des pouvoirs. L'utilisation de ces termes renvoie à la révolution connue par le système partisan et la disparition des partis ayant organisé l'histoire politique du pays entre 1948 et 1994.
[2] BELLUCCI P., *Difesa, politica e società*, *op. cit.* ; COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *The International Spectator*, 2014, vol. 49, nº 1, p. 133-148.
[3] COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *op. cit.*

précédées de peu par la mutation du Parti communiste, encore deuxième force politique du pays en *Partito democratico della sinistra* (1990), avec une scission de l'aile gauche[1]. Un effet à long terme de ces évolutions est la disparition presque complète du clivage partisan qui, comme nous l'avons vu, structurait la politique de défense. Au sein du Parlement, on assiste à une dépolarisation de la question des fins et des moyens des armées, par la disparition du principal parti qui avait organisé le conflit politique sur le sujet et l'émergence d'un consensus entre les forces politiques sur le positionnement international et la participation aux missions extérieures[2]. De manière paradoxale, ce changement ouvre également le débat, auparavant presque inexistant, sur certains aspects de la politique de défense. Une forte conflictualité politique caractérise les moments de votes au Parlement concernant la participation à des missions, en raison notamment de l'opposition du parti issu de l'aile gauche du PCI, qui maintient les positions anti-atlantistes[3].

Si les décisions de participation aux missions sont caractérisées par des débats parlementaires animés, les transformations du format des armées sont définies, dans la continuité avec les décennies précédentes, par l'administration militaire et l'exécutif. En novembre 1991, un document programmatique, *Nuovo Modello di Difesa*, est élaboré à l'initiative de l'état-major des armées et présenté au Parlement par le gouvernement[4]. Ce document large fait état du changement du contexte international, qui doit orienter à la fois les évolutions en matière de positionnement international et de mode de recrutement des forces. Il s'appuie sur le maintien de la conscription, avec le passage d'une armée d'environ 380 000 militaires, dont 250 000 conscrits à 278 000 militaires, dont 123 000 conscrits. Le *Nuovo Modello di Difesa* constitue un cadre de référence et un label, à l'intérieur duquel s'opèrent les changements successifs qui contribuent à en réorienter le contenu. Une deuxième étape est la réforme du commandement (*riforma dei vertici*) de 1997. La réforme renforce le rôle de commandement et de planification organisationnelle et financière du chef d'état-major des armées et des administrations centrales transversales[5], dans l'objectif d'améliorer la coopération interarmées et de mettre fin à la compétition entre forces pour l'appropriation de ressources publiques. Elle ne touche pas au modèle de l'armée mixte[6],

---

[1] De cette scission naît le Partito della Rifondazione Comunista.
[2] Pour une analyse fine de ce processus voir BELLUCCI P., *Difesa, politica e società*, *op. cit.*
[3] Par exemple, la décision d'intervention en Albanie en 1997 met en danger la majorité parlementaire du premier gouvernement Prodi (1996-1998). Le Partito di Rifondazione Comunista, parti de soutien au gouvernement, y est opposé. Le vote de la mission est obtenu par le soutien apporté à celle-ci par les partis de l'opposition *Forza Italia* et *Alleanza Nazionale*.
[4] MINITERO DELLA DIFESA, *Modello di Difesa. Lineamenti di Sviluppo delle FF.AA. negli Anni '90,* Roma, Ministero della difesa, 1991.
[5] CAMPORINI V., « Come pianifica la difesa », *Informazioni della Difesa*, 2008, vol. 6, p. 8-12.
[6] De plus, cette réforme laisse à chaque armée la maîtrise du recrutement, ce qui constitue un point fort dans un système caractérisé par la part très importante prise par la rémunération des agents dans le budget du ministère.

mais prévoit une baisse du recrutement de 30 000 conscrits et la suppression d'environ 7 000 postes civils.

C'est en 1999, pendant le deuxième gouvernement de centre gauche, marqué par les interventions militaires en Bosnie et au Kosovo, que le Parlement vote le passage à une armée entièrement professionnalisée[1]. Approuvée en 2000, la suspension de la conscription est mise en œuvre à partir de 2005. La professionnalisation introduit une armée de 190 000 militaires, un format qui est réaffirmé par le Livre blanc de la défense publié en 2002. Dans le cadre de la crise des finances publiques de la fin de la décennie, une nouvelle restructuration est arrêtée en 2012. Sans modifier les objectifs et le modèle établi auparavant, il s'agit de mener une opération de « contraction » de 30 % de toutes les structures opérationnelles, logistiques, de formation, par suppression et réorganisation avec l'objectif de rationaliser les forces et réduire le nombre d'implantations disséminées dans le territoire. À terme, l'objectif est celui d'une armée composée de 150 000 militaires et une réduction de 30 000 à 20 000 civils de la défense.

Le diagnostic de l'insuffisance des ressources financières de l'armée italienne en comparaison avec les Britanniques et les Français, accompagne vingt ans de réformes ministérielles[2]. Dans le *Nuovo Modello di Difesa,* le discours de la crise des finances militaires est le fil conducteur de tous les documents programmatiques réalisés depuis la chute du mur, où le constat d'une inadéquation entre les ressources disponibles et les missions assignées est assorti d'appels à une nouvelle dotation extraordinaire similaire à celle accordée au ministère dans le milieu des années 1970[3]. Réalisées à budget constant les réformes sont fortement structurées par la dimension financière, avec une programmation militaire caractérisée par l'adaptation des objectifs aux ressources. L'organisation des forces n'est pas basée sur une évaluation des besoins opérationnels auxquels coïncident, bien ou mal, des ressources financières ; en effet, la programmation s'appuie sur la logique du « toit financier programmé » où l'organisation est définie à partir des ressources disponibles[4]. Ce travail de reconduction de la politique à l'intérieur des ressources a accentué une spécialisation des armées dans un certain type de missions, celles de « maintien de la paix » et de stabilisation plus que dans des missions davantage interventionnistes (ce qui est également lié à

---

[1] MINITERO DELLA DIFESA, *Nuove Forze per un Nuovo Secolo*, Roma, Ministero della difesa, 2001.
[2] Chaque année, le ministère de la Défense soumet au Parlement la *Nota Aggiuntiva al Bilancio della Difesa*, document annexe à la loi des finances qui illustre le cadre programmatique du budget des armées pour l'année.
[3] COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *op. cit.*
[4] PANUZI R. et M. D'UBALDI, « La pianificazione e programmazione finanziaria della Difesa », *Informazioni della Difesa*, 2005, vol. 1, p. 49-53.

l'acceptabilité politique lors du passage au Parlement)[1]. Pendant la deuxième moitié des années 2000, les dépenses militaires descendent en dessous du 1 % du PIB.

Une deuxième dimension budgétaire qui structure les réformes des armées est liée à la répartition des dépenses et notamment au poids des dépenses de personnel en relation avec l'ensemble du budget et les dépenses d'investissement. En amplifiant un trait qui caractérisait l'armée de conscrits, la professionnalisation s'est accompagnée d'une hausse du coût du personnel et d'une surreprésentation du personnel d'encadrement face à la baisse des soldats du rang issue de la réforme. Ainsi, l'objectif d'une armée de 190 000 hommes a été atteint, mais la pyramide des grades est totalement déséquilibrée en faveur du sommet de la hiérarchie. À ce titre, si en 1990, 43 % du budget du ministère de la Défense était consacré au personnel, ce pourcentage est passé à 58 % en moyenne entre 2000 et 2010 et à 64 % en moyenne en considérant uniquement les 5 dernières années[2]. Atteindre une dépense en ressources humaines autour de 50 % du budget[3] et une réduction de 30 % des cadres supérieurs sont alors parmi les priorités des réformes depuis dix ans.

1.2.2. La déstructuration du nord-est et le rapprochement des agents et des emplois

Le passage, en moins de quinze ans, d'une armée de 380 000 militaires, dont plus de la moitié de conscrits, à une armée d'environ 180 000 soldats professionnels s'accompagne d'une multitude de transformations organisationnelles. Le changement dans la localisation des activités militaires à l'intérieur des frontières nationales est notamment lié aux transformations de la stratégie défensive et aux effets de structure. Contrairement au cas français, des critères de sélection des sites basés sur les caractéristiques socio-économiques des sites touchés et sur une estimation des effets localisés de réformes sont absents dans les réformes italiennes (voir § 2). Seul point évoqué, la démilitarisation du Nord-Est facilite le rapprochement des agents et des emplois.

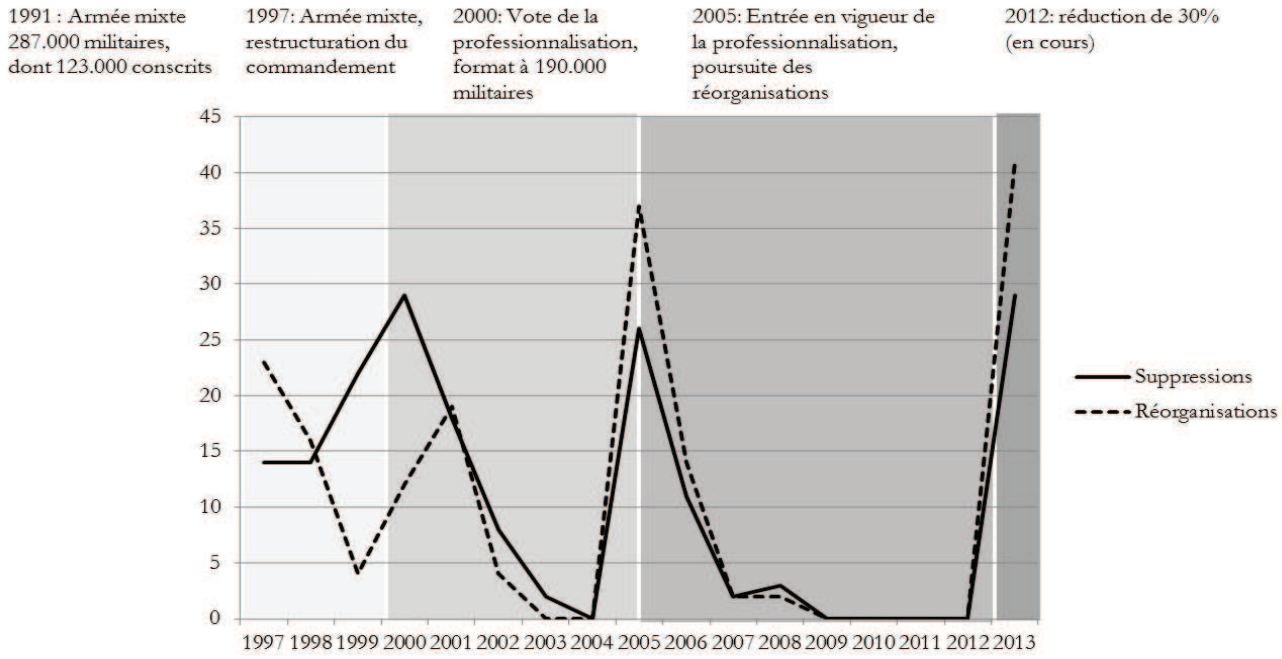
Une série de décrets législatifs (notamment en 1997, 2000, 2005 et 2013) organise la suppression de commandements, organismes, unités de chaque armée (Tab. IV-4). À partir de la fin des années 1990 sont modifiés l'architecture organisationnelle et l'ensemble des chaînes hiérarchiques opérationnelles, logistiques et de formation. Les directions centrales du ministère de la Défense passent de vingt à la moitié. Les circonscriptions militaires sont réduites : le passage

---

[1] COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *op. cit.*
[2] *Ibid.* données issues des Note Aggiuntive della Difesa (Ministero della difesa).
[3] STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, *Investire in sicurezza. Forze armate : uno strumento in evoluzione*, Roma, Ministero della Difesa, 2005.

de 7 à 3 régions militaires, de 3 à 2 régions aériennes et de 7 à 6 commandements maritimes implique la suppression de nombreuses structures de commandement qui y étaient liées. Ces réductions coïncident avec la transformation du système des régions militaires. Elles se basaient sur une organisation redondante, où chaque région était autosuffisante dans les structures logistiques et de soutien ; après la réforme des années 1990, la dimension opérationnelle est séparée de celle des forces de combat et mise sous l'autorité de nouvelles chaînes hiérarchiques nationales. Enfin, à partir de la moitié des années 2000, c'est l'ensemble du système bâti pour recruter, entraîner et équiper les conscrits qui est progressivement démantelé. Ainsi, sur l'ensemble de la période, l'Armée de terre est concernée par environ 100 mesures administratives de suppression et 40 de réorganisation, la Marine par 38 suppressions et 60 réorganisations, et l'Armée de l'air par 40 suppressions et 50 réorganisations.

Tableau IV-4 Nombre de suppressions et réorganisations d'unités prévues par les décrets législatifs de 1997 (modifié en 2000), de 2005 et de 2012



Le chef d'état-major des armées et les services de planification de chaque armée gardent la main sur le contenu des mesures, arrêtées par décret législatif ou, en ce qui concerne l'organisation des forces opérationnelles, par des décisions internes à chaque armée. Dans cette configuration, le processus de changement des armées est décrit pas tous nos interlocuteurs comme étant basé sur des adaptations incrémentales à l'intérieur des limites tracées par la réforme de 1997. Un ancien de l'état-major de l'armée de terre, chargé du stationnement des forces l'explique :

« Il n'y pas de cadre unitaire… il y a celui qui a été décidé en 1997… et c'est sur cela que se sont branchées toute une série de microdécisions et d'adaptations qui ont ensuite leur traduction normative dans des décrets législatifs ou ministériels. C'est un changement très compliqué, très gros et qui est encore en cours » (Entretien, Rome n° 19).

Ces adaptations sont également liées aux fluctuations budgétaires, où « *vu que notre budget est peu prévisible, il faut suivre le cours des événements* », mais aussi aux besoins issus de missions internationales (Entretien, Rome n° 19).

Les suppressions, transferts et réductions d'unités militaires et d'autres services sont organisés par le changement de la stratégie défensive et les effets de structure liés à l'ampleur inégale des restructurations entre les trois armées. Il n'y a pas en Italie de critères basés sur une évaluation des effets localisés, tels qu'on peut les observer en France, qui contribueraient à orienter la géographie des réformes. Il n'y a pas, ici, ce « jeu des chaises musicales » illustré plus haut. En premier lieu, la stratégie fondée sur la « défense avancée », qui avait conduit à canaliser une part très importante des forces dans le nord-est du pays, est abandonnée. Sur le plan qualitatif, un rapport réalisé en 1990 par la commission défense de l'Assemblée nationale constate déjà que, si les forces réunies au nord-est sont théoriquement opérationnelles, la réalité des équipements et des infrastructures dont elles disposent ne le permet plus depuis longtemps[1]. Avec l'élaboration du *Nuovo Modello di Difesa,* le ministère de la Défense prévoit :

« … une baisse drastique des unités présentes dans les régions nord-orientales du pays, par effet de la fin de la "menace de l'Est" sur laquelle, pendant la guerre froide, s'est fondée la planification stratégique et opérationnelle de l'OTAN et de l'Italie. Il ne faut pas oublier que jusqu'au récent retrait, quatre divisions soviétiques étaient alignées en Hongrie, qui sans doute représentaient la menace la plus importante à la sureté de notre pays »[2].

L'abandon de la stratégie fondée sur la « défense avancée » fait que les lieux de déploiement des forces deviennent, d'un point de vue défensif, moins significatifs; ceci notamment pour l'armée de terre qui est moins organisée, en comparaison aux autres armées, autour de grandes infrastructures fixes (ports, bases aériennes). À ce sujet, une étude du ministère de la Défense dresse le constat suivant :

« Le problème du déploiement est redimensionné par la tendance actuelle à augmenter la mobilité opérationnelle de toutes les unités. Dans la situation technologique d'aujourd'hui, il n'y a plus de nécessités stratégiques insurmontables à localiser les forces à un endroit ou à l'autre de la péninsule »[3].

---

[1] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, Roma, Camera dei Deputati, 1991, p. 87.
[2] CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale*, *op. cit.*, p. 76 - 81.
[3] *Ibid.*, p. 79.

En deuxième lieu, les effets de structure amplifient l'inégale distribution spatiale des suppressions et réorganisations issue des changements stratégiques. D'abord, la contraction budgétaire et organisationnelle touche davantage ces lieux où la concentration des forces y était la plus intense ; elle renforce les conséquences du changement de la logique défensive. La démilitarisation du Nord-Est est donc liée à une contraction avant le déplacement vers d'autres régions. De plus, elle est amplifiée par le fait que l'armée de terre est la plus concernée par la baisse des emplois. En proportion, la contraction de l'ensemble du ministère de la Défense issue des réformes touche surtout le quart nord-oriental du pays, car y étaient concentrées des unités de l'armée de terre formées par des conscrits, alors que les retraits organisationnels sont moins intenses dans ces zones marquées par la présence d'armées plus professionnalisées et des centres de commandement. Pour reprendre le cas de la région Frioul-Vénétie Julienne, en comparaison avec le reste du pays, elle passe d'un quart de l'Armée de terre en 1950 à un sixième après les réformes des années 1970 (Chap. III) à un dixième en 2009.

Dans ce contexte, les considérations liées au recrutement et à la gestion de ressources humaines prennent une nouvelle place dans les hiérarchisations spatiales du processus réformateur. La professionnalisation des armées entraîne la nécessité de mieux faire rencontrer « *l'offre et la demande d'emploi* » dans la défense (Entretien, Rome n° 5). Or, une méridionalisation forte du personnel militaire, en termes de région d'origine, ne rencontre pas une offre d'emploi militaire, qui est localisée davantage dans le nord. Afin de rendre « *le métier plus attirant* », il est nécessaire de rapprocher les armées de « *leurs bassins de recrutement qui sont au sud, en Campanie, dans les Pouilles, en Sicile et un peu dans le Latium* » (Entretien, Rome n° 5). Un raisonnement similaire était déjà à l'œuvre avant la suspension de la conscription, quand dans la nécessité de renforcer l'acceptation du service obligatoire on affirmait l'exigence de « *simplifier les obligations de la conscription en les effectuant dans les régions d'origine du conscrit* »[1]; ce qui fut établi par la loi en 1986[2]. En augmentant fortement les besoins de recrutement des armées, la professionnalisation renforce cette tendance.

Le « *rééquilibrage* » spatial du nord vers le sud constitue une nouvelle logique de la localisation des forces. Néanmoins, les ressources disponibles ne permettent pas un transfert volontariste, qui demanderait la réalisation de nouveaux équipements et infrastructures. Dans le cadre d'une contraction globale du nombre de militaires et des espaces qu'ils occupent, ce mouvement vers le sud est décrit par nos interlocuteurs comme un des critères qui organisent les fermetures au nord-

---

[1] *Ibid.*, p. 78.
[2] La conséquence de la mise en œuvre de la loi n° 958/1986 est que, en 1997, 80% des jeunes effectue son service à moins de 350 km de son domicile.

est. Il fonctionne à travers le choix de privilégier les implantations méridionales lors des arbitrages concernant les fermetures. Un ancien de l'état-major de l'armée de terre l'explique :

> « Depuis les années 1980, on essaie d'avoir une organisation plus homogène. En gros, on sait qu'il faut réduire et rééquilibrer… à travers la fermeture d'une structure dans une zone au nord, tu as déjà le rééquilibrage. Donc tu ne fais pas le double mouvement, à la limite tu vas fermer de manière prioritaire là où tu n'as plus besoin de structures. Et c'est comme ça que ça se passe » (Entretien, Rome n° 19).

Sans être affirmé dans aucun des textes législatifs ou réglementaires qui organisent les suppressions ou les transferts d'unités, ce rééquilibrage vers le sud prend le même caractère incrémental que la démilitarisation du nord-est.

* * *

À travers une comparaison en deux temps, cette première section montre que, dans les deux pays, les réformes du mode de recrutement des forces, les réorganisations administratives et les diminutions des budgets modifient les ressources allouées à l'intérieur des frontières nationales. Il s'agit d'abord une question quantitative ; la contraction de ces organisations étatiques supprime des ressources localisées. Ce processus est plus intense dans les régions d'implantation historique des armées qui sont aussi celles où la présence de l'armée de terre - la plus touchée par les réductions d'effectifs - est la plus importante. La section a ensuite montré une différence dans les critères qui contribuent à organiser les choix de suppressions, transfert et réduction d'unités. En France, les restructurations militaires sont mises en liens avec des considérations qui sont présentées comme « l'aménagement du territoire » ; en 1996, elles organisent des arbitrages entre « grandes villes » et le reste du pays et elles soutiennent le saupoudrage alors qu'en 2008 le principe de la dispersion est abandonné. En Italie, tant les effets de structure liés à la concentration des forces au nord-est que le décalage entre origine des militaires et localisation des emplois favorisent un rééquilibrage à la faveur du Sud.

Les réformes des armées affaiblissent l'allocation des ressources et l'imposition de normes militaires à l'intérieur des frontières nationales et transforment les hiérarchisations spatiales de la défense. Elles contribuent donc à modifier la manière dont les centres politiques nationaux, par la politique publique de défense, structurent les sociétés et espaces localisés et les intègrent aux territoires nationaux.

2. *Les politiques publiques de compensation : de nouvelles interventions par les centres nationaux*

La deuxième section s'intéresse aux politiques publiques qui visent à gérer les effets du retrait des armées sur les économies locales. Pour les deux pays, nous explorons si les mobilisations des clientèles localisées de la politique publique de défense donnent lieu, au sein de l'État, à des politiques de compensation du retrait des armées. Dans les deux pays, des mobilisations d'élus locaux s'opposent, au nom des intérêts d'une circonscription particulière, au retrait militaire. En France, les mobilisations par les élus amènent à la mise en place d'une nouvelle politique publique de gestion des clientèles localisées, avec un programme d'actions, une organisation de missions et d'une représentation relativement stabilisée du problème des effets des restructurations militaires. Les élus locaux sont représentés au sein de l'administration militaire comme un groupe uniforme et une clientèle de la Défense dont il s'agit d'éviter les mobilisations. En Italie, au contraire, face aux mobilisations compétitives des élus locaux, la question des effets localisés des réformes des armées est un non-problème pour le ministère de la Défense. Ici, la déstructuration du territoire national par les armées se fait en l'absence de toute politique de compensation. Des politiques périphériques sont entreprises par des acteurs marginaux à la défense, avec un traitement de la question centré sur les aspects industriels.

Tableau IV-5 Les politiques nationales de compensation du retrait des armées

	France **Une politique nationale centrée sur les effets localisés**	**Italie** **Des interventions ponctuelles et centrées sur la dimension industrielle**
Hiérarchisations spatiales (critères d'inclusion et exclusion)	- en fonction de l'intensité des changements localisés des armées et des industries de défense - « aménagement du territoire » : opposition Paris/province, opposition « grandes villes/petites villes »	- en fonction de l'intensité des changements localisés des industries de défense
Acteur principal de la politique	Ministère de la Défense	Ministère de l'Industrie
Représentation du problème des effets localisés des réformes militaires	- un problème de développement local et d'équilibrage entre les espaces infranationaux	- un problème de reconversion industrielle (pour le ministère de l'Industrie) - un non-problème (pour le ministère de la Défense)
Instruments	- contractualisation central/local	- contractualisation central/local
Ressources	- mobilisation de fonds dédiés nationaux et européens	- mobilisation de fonds européens
Temporalité	Existence dans le temps (1991- aujourd'hui)	Liées à la gestion du programme européen Konver (1993-1997)
Continuité temporelle d'une organisation de mission	Oui	Non

2.1. En France, l'intervention du centre national en réponse à la mobilisation des clientèles localisées

2.1.1. Les mobilisations compétitives des élus locaux

En France, la pratique du cumul des mandats fait des élus locaux un groupe de veto façonnant les textes relatifs aux collectivités locales[1] et, plus généralement, les réformes ayant des effets localisés importants. Le double positionnement local et national confère à une partie des élus les capacités politiques nécessaires à infléchir les décisions prises au sein de l'État dans un sens qui leur est favorable. Les ressources allouées localement se comprennent alors à l'aune des liens politiques qui organisent les relations sur l'axe central/local. Peu visible lors des phases d'expansion de la politique de défense, la capacité de mobilisation, intervention et blocage de la part des élus a des effets sur les modes d'intervention par le ministère de la Défense notamment à partir de la fin des années 1980. Elle s'accompagne d'un travail interne à l'administration militaire d'anticipation et gestion politique des réformes ainsi que de la création d'une politique publique d'accompagnement des restructurations, liée aux politiques de développement régional et reconversion industrielle.

En 1989, la mobilisation pour le maintien du 11e bataillon de chasseurs alpins situé dans deux communes rurales des Alpes-de-Haute-Provence est la première intervention sur la question des changements des armées qui arrive au rang de la presse nationale. Les deux communes ont au total moins de 5 000 habitants, alors que le bataillon compte environ 1 200 hommes. Durant l'été 1989, l'annonce de la fermeture est suivie par une très forte mobilisation : les manifestations d'habitants et commerçants, les déclarations incendiaires des élus, l'occupation de la sous-préfecture à Barcelonnette trouvent écho dans la presse nationale. Quatre mois après l'annonce de la fermeture, le gouvernement guidé par Michel Rocard revient sur l'abandon des deux communes par l'armée. La création d'un centre d'instruction de l'armée de terre va remplacer 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, au sein duquel sont discutés pour la première fois le contenu et les acteurs des politiques de compensation des fermetures militaires. L'origine politique de ce revirement, en raison des ressources politiques des élus de la vallée de l'Ubaye, fait l'objet d'un constat partagé, avec des tons fort différents, par les élus locaux et l'administration militaire. Outre les prises de position publique, c'est l'intervention du maire de la ville de Jausiers, à la direction du Crédit industriel et commercial et fils du sénateur

---

[1] LE LIDEC P., « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *op. cit.*

Émile Aubert proche de François Mitterrand, qui assouplirait la décision ministérielle. D'après la maire de Barcelonnette, c'est grâce à l'appui du maire de Jausiers que les demandes ont trouvé un écho; elle déclare que ce dernier « *avait ses entrées et il nous a ouvert les portes de Matignon et du ministère de la Défense* »[1]. Dans une fiche réalisée en 1990 par la délégation aux restructurations du ministère de la Défense, on lit des propos symétriques : à Barcelonnette « *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"* »[2].

Le cas de Barcelonnette et Jausiers éclaire deux traits fondamentaux des mobilisations locales portant sur les changements des armées qui caractérisent les trois dernières décennies : il s'agit de mobilisations animées par des élus cumulant mandats locaux et nationaux, en compétition pour l'allocation de ressources ; ils représentent le retrait des armées en termes d'effets néfastes pour le développement local et demandent une intervention de l'État en compensation. De plus, elles procèdent par vagues autour des périodes de réforme.

Nous pouvons développer ce point à partir des interventions des élus lors de la professionnalisation de 1996[3]. Premièrement, en observant les questions écrites posées au ministre de la Défense à l'Assemblée nationale et les courriels envoyés à l'exécutif, on observe un pic de mobilisations autour des annonces. 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. Plus précisément, c'est la période allant de l'annonce de la professionnalisation à la présentation des mesures précises qui connaît le pic d'interventions de la part d'élus. Dans une situation d'incertitude à l'égard d'une transformation des ressources militaires dans leurs circonscriptions d'élection, ces derniers écrivent pour obtenir des renseignements tout en prenant position contre un changement de la situation existante (Tab. IV-6).

Deuxièmement, dans une mobilisation pour l'allocation de ressources liées à une politique régalienne, le cumul des mandats demeure 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 ou de la ville d'élection. Croiser élus locaux et position nationale donne un aperçu des ressources politiques des expéditeurs (Tab. IV-7) : la moitié des lettres (144

---

[1] Entretien avec la maire de Barcelonnette en 1989, dans COLLECTIF, « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *op. cit.*
[2] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, fiche n. 191 DEF/MER, 16 juillet 1990.
[3] Note méthodologique : 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. Source : dépôt de la Délégation aux restructurations.

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). Le fait d'être élu au niveau municipal est donc un critère dominant. De plus, considérant la position nationale, deux tiers des lettres ont été écrits par des parlementaires (194 sur 300), dont 122 détiennent aussi un mandat local. Enfin, un dixième des lettres (36) a été envoyé par des ministres ou anciens ministres, notamment dans des dicastères régaliens, à l'industrie ou à l'aménagement du territoire. Alors que ces derniers écrivent directement au ministre de la Défense - « *Cher Collègue* » oblige - les maires de petites villes n'ayant pas de mandats nationaux sont les plus nombreux à s'adresser directement au président de la République. Le caractère dispersé des mesures de restructuration, associé à l'ampleur des mobilisations enclenchées sur quelques sites se reflète dans la provenance des lettres. D'un côté, les élus écrivent de la France entière et on trouve 65 départements sur les 96 que compte la métropole. De l'autre, quelques sites concentrent les crispations : la moitié des lettres provient de 14 départements ; le quart a été envoyé par les élus de cinq départements, à savoir le Morbihan, le Puy-de-Dôme, la Haute-Vienne, le Vaucluse et le Doubs.

Tableau IV-6 Nombre de lettres adressées à l'exécutif et traitées par la Délégation aux restructurations entre septembre 1995 et décembre 1996. N = 300 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure)

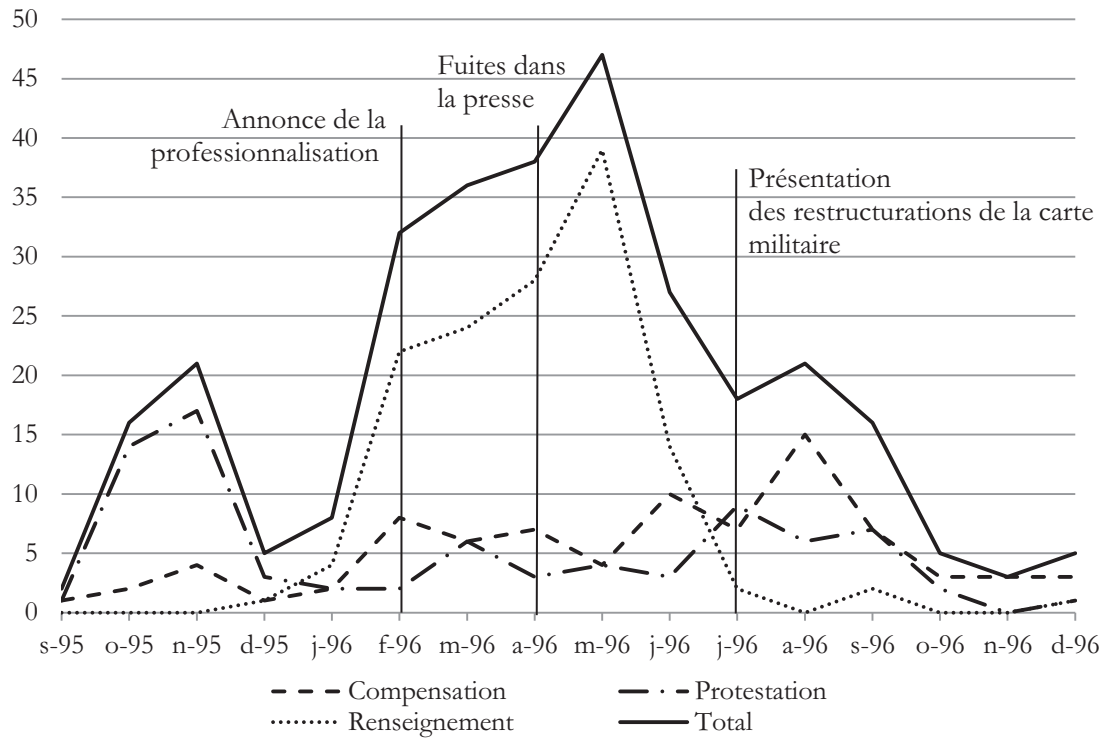


Tableau IV-7 Nombre de lettres par type d'expéditeur. N = 300 (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, élaboration de l'auteure)

Qui écrit ?	Nombre total de lettres	Dont avec un cumul de conseiller général ou régional
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	11	0
Autre	6	0
Total général	**300**	**90**
dont sont maires	144 (48 % du total)	49
dont sont parlementaires	194 (64 % du total)	70

Troisièmement, c'est le caractère compétitif des mobilisations qu'il convient de retenir. Face à une diminution des dépenses publiques (et donc des ressources distribuées) 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. Ainsi, ces derniers n'interviennent pas comme un acteur collectif organisé qui se mobiliserait contre une réforme. Les modalités de leur participation sont avant tout individuelles, chacun visant à améliorer sa position relative. La montée en généralité[1], au sens d'un rattachement des revendications locales à une protestation plus large, est donc très faible. Lorsqu'elle est présente, elle provient notamment des élus de l'opposition, sous la forme d'une critique très générale des choix politiques du gouvernement d'Alain Juppé. De même, à part une lettre de la part du président de l'Association des maires des villes moyennes, on ne trouve pas de prises de position officielles de la part des associations d'élus, constituées en groupe d'intérêt visant à influencer les décisions gouvernementales en matière de réformes régaliennes. La dimension localisée l'emportant sur le reste, se créent des coalitions locales qui transcendent les clivages partisans. La mobilisation des élus de Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur opposés au démantèlement de la base du plateau d'Albion et de la composante terrestre de la dissuasion nucléaire unit les élus de tout bord politique. De même, dans une Assemblée où la droite est largement majoritaire, 80 % des parlementaires qui écrivent sont du même bord politique que le gouvernement.

[1] DUPUY C. et C. HALPERN, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *op. cit.*

Enfin, malgré la diversité des expéditeurs, il est possible de cerner un certain nombre de facteurs communs dans les arguments mobilisés. 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. Il s'appuie sur un travail d'objectivation des effets de la présence militaire en matière d'emplois, du nombre de classes dans les écoles, des commerces et entreprises sous-traitantes. Ensuite, les lettres jouent sur un double registre argumentatif : avantages compétitifs et solidarité nationale. 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. L'extrait qui suit explicite cette démarche de promotion d'un site. La lettre plaide pour le maintien d'un Centre entraînement commando dans le département du Jura en mettant en avant les qualités du site :

> «…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 »[1].

Dans ces argumentaires, la capacité militaire des armées est une variable dépendante de la qualité des sites hébergeant les unités militaires et permettant aux armées d'assurer au mieux la *« mission de la France dans le monde* [2], pour reprendre les mots d'une lettre similaire. Dans ce même registre, sont cités des facteurs historiques qui déterminent un attachement symbolique à la présence militaire. Des critères tels qu'une période longue - une « *unité installée depuis près de deux siècles* »[3] - ou le rôle joué par un régiment dans un conflit créent un environnement favorable aux armées et font de tout transfert et dissolution une atteinte à la mémoire, un choix non conforme *« ni à l'histoire ni aux traditions »* [4].

D'autre part, un registre complémentaire articule les effets catastrophiques entraînés localement par une suppression d'unité avec une vision normative de l'État comme étant le garant d'une « égalité territoriale ». Cette série d'arguments permet d'inscrire les réformes des armées dans un ensemble plus large d'attentes et de revendications vis-à-vis de l'État central. On comprend dans cette logique 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 »*[5]. Il souligne ainsi que l'effet cumulatif ne concerne pas uniquement l'armée, mais toute

---

[1] Député-maire, Jura, juillet 1996.
[2] Député, Tarn, juillet 1996.
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

1.1. [5] Sénateur, Haut-Rhin, avril 1996.

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 »*. Ici, de nombreuses lettres questionnent le retrait militaire qui serait *« en totale contradiction avec toute politique d'aménagement du territoire »*[1]. Les forces armées sont cadrées comme une composante de l'« aménagement du territoire » ; ce dernier est conçu de multiples façons : comme un ensemble de politiques publiques nationales de développement économique des espaces infranationaux, comme un principe normatif d'égalité devant guider l'action du gouvernement ; comme l'ensemble de tous les services et grandes entreprises publics (les hôpitaux, la Poste, Électricité de France…) qui ont des services et installations localisés. Ainsi, un député-maire écrit:

> « Je vous demande donc instamment de permettre que soit revue une décision totalement incompatible avec l'ensemble des actions menées sur la Haute-Garonne dont le seul et unique but est la préservation et le développement du tissu économique »[2].

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 »[3].

Nous n'avons pas eu accès au même corpus de lettres pour la réforme de 2008 ; néanmoins les entretiens (Entretiens, Paris n° 5, 7, 8, 9, 34) et les prises de positions officielles[4] indiquent une implication similaire des élus locaux et la reprise de ces mêmes arguments. Ceci sera notamment visible dans le cas de la ville de Metz, fortement concernée par cette réforme (Chap. V-1).

2.1.2. Des élus à la défense et retour : centralisation et traduction au sein de l'État

Dans un souci de maîtrise du processus réformateur par l'administration militaire et par l'exécutif, les capacités de blocage liées aux ressources politiques individuelles des élus sont à l'origine d'une politique publique nationale qui les identifie comme un groupe susceptible de se mobiliser, les institutionnalise comme un public d'une politique de compensation et produit une expertise sur les effets localisés du retrait des armées. Cette mise en cohérence entre changement sectoriel et conséquences locales passe par un travail de centralisation, évaluation et communication mené par une organisation de mission au sein du ministère de la Défense.

---

[1] Sénateur, Creuse, juillet 1996
[2] Député-maire, conseiller général, Hauts-de-Garonne, octobre 1995.
[3] Député, conseiller général, Puy-de-Dôme, mai 1996.
[4] Voir par exemple, ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, *Communiqué de presse. Restructurations de la défense : la solidarité nationale devra s'exercer pleinement au profit des territoires touchés*, Paris, Association des maires de France, 2008.

L'échec de la restructuration militaire de Barcelonnette est un événement déclencheur dans la constitution de cette politique publique. Il est rappelé dans ces termes par la presse spécialisée des élus locaux[1] tout comme au sein du ministère de la Défense (Entretiens, Paris n° 30 et 8). Pour les premiers, cela devient la preuve d'un succès du local contre le central et comme tel est mis en scène pendant les années suivantes par la presse spécialisée[2]. Au sein de l'administration de la défense, le cas de Barcelonnette est représenté comme une erreur à éviter à l'avenir. Il est décrit, au sein de cette administration, comme un « *traumatisme majeur* » pour les élus locaux qui « *avait été initialement sous-estimé* »[3]. Un effet structurant causé par cet événement est donc l'identification des élus locaux comme un groupe qui constitue un éventuel point de veto dans les processus décisionnels. Ceci pose au ministère à la fois un problème d'efficacité des réformes, dont la mise en œuvre serait mise en danger par des interventions extérieures et de leur rationalité, qui pourrait être mise à mal par des considérations liées au contexte local. En effet, non seulement le risque perçu est celui que les blocages se répètent, mais également que des considérations d'opportunité politique et d'allégeances partisanes mettent à mal « *toute cohérence opérationnelle* »[4] dans les décisions de fermeture et transfert. Ainsi, avant les réformes de 1996 le directeur de l'administration générale du ministère de la Défense rappelle les dangers pour la défense de « *voir le stationnement des forces varier au fil des évolutions politiques…* » ou de « *considérer que l'on peut déplacer les forces au hasard des crises économiques locales* »[5].

La création d'une organisation *ad hoc* chargée de la gestion politique des élus locaux, puis de l'accompagnement économique, est un deuxième effet structurant de ces mobilisations. Une Mission d'étude des reconversions (MER) en nommée auprès du Secrétariat général du ministère en 1990, transformée en Délégation aux restructurations (DAR) en 1991, appuyée par un Délégué interministériel aux restructurations de Défense (Dird) entre 1996 et 2008 et par la Datar depuis 2008 (voir *infra*). Une fiche de présentation de la mission, rédigée par le contrôleur général des armées qui la dirige à l'époque, résume les raisons de sa création en termes suivants :

> « 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

---

[1] COLLECTIF, « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *Le courriel des maires et des élus locaux*, 24 mars 1995, vol. 32, p. 12-15.
[2] *Ibid.*
[3] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, fiche « Restructurations et Reconversions », n° 191 DEF/MER, 16 février 1990.
[4] « Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », *op. cit.*
[5] *Ibid.*

l'adaptation indispensable des armées d'autre part, ont conduit à la création de la Mission d'étude des reconversions »[1].

Encore en 2010, un dirigeant de cette structure, préfet, en fait remonter les origines à 1989 :

« 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 » (Entretien, Paris n° 8).

La DAR joue un rôle de centralisation de l'information concernant une pléthore de mesures ponctuelles de fermetures, suppressions et transferts prises par chaque armée par le service administratif du ministère et de hiérarchisation des celles-ci en fonction de leurs effets localisés. La production d'un tableau pour la France entière du changement des armées est le premier but de l'organisation. Une telle expertise recouvre avant tout une fonction politique, permettant d'estimer et anticiper les mobilisations possibles en réaction au retrait. Elle a ensuite une fonction pour l'action publique, puisqu'elle est joue un rôle d'aide à la décision lors des arbitrages. Pour ce faire, des méthodes d'évaluation des conséquences politiques de retrait sont élaborées. En effet, 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 la DAR la construction de leur acceptabilité politique.

À la MER et à la DAR revient le travail de « *mise en perspective historique* » et évaluation des effets en partant du constat que « *les traumatismes à répétition ne sont sans doute pas la meilleure façon de régler les problèmes en douceur* »[2]. Chaque mesure de suppression fait l'objet d'une fiche à destination du secrétaire général de l'administration et du cabinet du ministre. Celle-ci a pour objectif de fournir une *« étude d'impact »*, de voir comment *« les rumeurs circulent »* et de permettre aux décideurs de *« se faire une idée des réactions à attendre »*. 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. Ensuite, l'évaluation des effets politiques et économiques s'appuie sur un « *indice d'impact économique* » ou de « *gravité* ». Il est calculé comme le rapport entre le nombre d'emplois supprimés (hors militaires conscrits) et la population de l'agglomération concernée. Il établit une corrélation entre effets sur l'emploi et réactions locales puisqu'il est utilisé en tant qu'indicateur des effets économiques, mais aussi d'estimation des mobilisations et protestations locales à attendre. À ce titre, on lit dans une note :

---

[1] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, fiche n°. 281 DEF/MER, 16 juillet 1991.
[2] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Note « Projet de Reconversion de la marine à Rochefort », n° 255 DEF/MER, 24 mai 1991.

«... 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 % »[1].

Par ailleurs, le cas de Barcelonnette est utilisé comme seuil limite puisque l'indice, mesuré *a posteriori*, atteignait dans ce cas 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. Enfin, une dernière variable particulièrement analysée dans les fiches est celle de la présence d'antécédents, vus comme un facteur d'exacerbation des mécontentements locaux.

Encadré IV-1 Extrait d'une fiche de la DAR (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations)[2]

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 [...].

Au sein de l'État, la DAR va devenir le lieu de production d'un savoir finalisé sur les effets localisés du retrait des armées qui permet de réinterpréter les changements de la défense en termes d'allocation de ressources à l'intérieur des frontières nationales. L'ancien délégué interministériel justifie l'existence d'un travail centralisé :

« Si vous prenez la sidérurgie, cela ne concernait que quelques régions, mais si vous prenez la défense cela concernait toute la France, donc pour faire face à cela […] il fallait un système organisé sur le territoire national et organisé au niveau central. Car si vous démontiez un bout d'un côté cela touchait à tout le système… donc il fallait bien une vision d'ensemble » (Entretien, Paris n° 30).

---

[1] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Note « Plan Armées 2000. Conséquences en matière d'aménagement du territoire », n° 254 DEF/MER, 17 mai 1991.

[2] Les noms des communes ont été rendus anonymes.

La politique publique définie de « accompagnement des restructurations »[1] traite tant des unités et des services administratifs que de l'industrie. Ceci s'explique par la perspective localisée qu'adopte cette politique : le poids de la question des effets localisés et des mobilisations des élus amène à dépasser les spécialisations fonctionnelles internes à la défense. Le caractère localisé du changement entraîne une mise en équivalence, dans la définition des questions à traiter, entre ce qui relève de suppressions ou transferts d'unités et ce qui relève de 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, Paris n° 21).

De même, alors que toutes les réformes des armées ont un volet qui relève de la reconversion et de l'accompagnement du personnel civil et militaire des armées, cette question est traitée séparément de celle des effets localisés.

Pendant les différentes vagues de réforme, le travail de centralisation et de production des savoirs a également une fonction de clarification et de communication vers l'extérieur. La DAR est un amortisseur chargé d'absorber et traiter les demandes diffuses et de leur apporter une réponse. La production d'images de la carte militaire et de tableaux récapitulatifs permet de réunir dans un seul support des mesures relevant d'armées, services, établissements différents et vient en appui à la communication de l'administration et du pouvoir politique sur le sujet. Ce travail de mise en carte des mesures produit l'effet de donner une image des réformes comme 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 »*[2]. Ces documents sont diffusés et relayés par la presse quotidienne et spécialisée, contribuant 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

---

[1] La définition de restructurations retenue par la DAR au moment de sa création est la suivante : 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.

[2] Mission d'étude des reconversions, ministère de la Défense, Fiche « Fermeture d'établissements de l'armée de terre », 2 mai 1990.

en appréciant comment plusieurs participent à un effort collectif de rationalisation des dépenses et d'amélioration du système de défense.

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 les fermetures et transferts d'unités par tranche annuelle. Une telle stratégie est le compromis entre, d'une part, le fait que le ministère n'a pas de visibilité à moyen et long terme et est incapable de communiquer toutes les mesures relatives à une loi de programmation militaire, car les mesures sont le résultat d'arbitrages entre les différentes armées et d'ajustements graduels au fils des évolutions budgétaires et des problèmes rencontrés et d'autre part, la nécessaire gestion politique des clientèles locales. Si des annonces ponctuelles maintiennent la « *crainte permanente des élus de figurer sur une liste de mesures non encore diffusée* »[1], l'annualisation de la communication permet de faire face, bien que temporairement, à cette incertitude.

Un exemple ultérieur de maîtrise de la communication dans le processus réformateur est lié au caractère plus ou moins confidentiel, avant les annonces officielles, du contenu des réformes qui se précisent au sein du ministère. Sur ce point, la réforme de la carte militaire de 2008 diffère des précédentes. Pendant les années 1990, la réorganisation des armées se réalise en l'absence de procédures de concertation en amont avec les élus locaux. Comme l'explique avec emphase un ancien délégué *« on ne disait rien et on appelait une nuit les élus et on disait "demain on ferme" […], mais on faisait de l'aménagement du territoire, car on avait encore les moyens de le faire »* (Entretien, Paris n° 8). Dans cette configuration, les ressources politiques de chaque élu sont fondamentales pour accéder au détail de réformes par voie indirecte et informelle. Mais ceci produit aussi davantage de protestations liées au « *choc d'une décision ministérielle unilatérale* »[2] ou, comme le réitèrent les courriels envoyés, de *« décisions aussi brutales qu'inattendues »*. En revanche, 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 expliqué par les acteurs en poste à l'époque au cabinet du ministre et à la DAR comme 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, Paris n° 9) 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, Paris n° 8). Dans un contexte économique sensible, la *« très grande sensibilité aux délocalisations et aux départs »*[3] de

---

[1] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « Modalité d'annonce des mesures d'adaptation des organisations et des structures pour 1996 », n° 5-0 DEF/SGA/DAR.
[2] COLLECTIF, « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *op. cit.*
[3] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008.

la part des élus et de fuites dans la presse nationale incite à organiser des réunions avec les élus les plus concernés au printemps 2008. À ce titre, *« absorber les élus »* (Entretien, Paris n° 9) en amont a permis de réduire les interventions politiques ponctuelles en aval des annonces officielles et des interventions ponctuelles. D'après un haut fonctionnaire, en poste à l'époque au cabinet ministériel :

> « La professionnalisation avait été préparée dans le secret et ensuite il y a eu énormément d'interventions (*des élus*) [...]. Nous on a fait différemment, on a associé les élus locaux avant la décision et il y a eu quelques modifications par la suite qui ont été arbitrées par le Premier ministre. Donc, le rapport aux élus locaux n'a pas été arbitré de la même façon... ce qu'il faut dire aussi est que le président de la République avait dit tout de suite que le ministère n'était pas là pour faire de l'aménagement du territoire, mais au final on en a fait quand même un petit peu » (Entretien, Paris n° 9).

2.1.3. La structuration territoriale par la compensation des clientèles localisées et les politiques de reconversion

Le traitement, au sein du ministère de la Défense, des élus locaux comme un groupe susceptible de se mobiliser lors de réformes, est accompagné par la création d'une politique de compensation dont ils sont la cible, et qui en institutionnalise ce même rôle de public. Elle distribue de nouvelles ressources dans un certain nombre de sites concernées par des fermetures ou des transferts d'unités (Tab. IV-8). La perspective centrée sur les effets localisés qui est propre à cette politique amène à un traitement commun des compensations destinées au départ de régiments et à celles liées aux plans sociaux des entreprises de défense. Les risques de mobilisation locale et de faillite du processus réformateur marquent la notion d'« *efficacité* » de cette politique publique, telle qu'elle est conçue par l'administration qui en est responsable. L'« *efficacité politique de court terme* » consiste en effet à obtenir le retrait des armées sans friction, alors qu'une « *efficacité économique de moyen terme* » consiste à favoriser la reconversion des sites à travers, notamment, la création d'emplois[1].

[1] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « L'accompagnement des restructurations industrielles de la Défense », n° 5-0842 DEF/SGA/DAR, 25 septembre 1995.

Tableau IV-8 L'évolution de la politique publique de compensation en France (1989-2012)

	1989-1996 **De la chute du mur à la professionnalisation**	**1996-2008** **Professionnalisation et restructurations industrielles**	**2008-2012** **Interarmisation du soutien et rationalisation des dépenses**
Orientations programmatiques et financement de la Défense	- Plan Armées 2000 (1989) - LPM 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
Effectifs prévus	- 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)
Liens défense et aménagement du territoire		« Faire de l'aménagement du territoire »	« Ne pas faire de l'aménagement du territoire »
Organisations chargées de la politique de compensations	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)
Organisations chargées de la gestion du foncier	1987 : MRAI	MRAI	- MRAI - 2005 : France Domaine (Bercy)
Source du financement de la politique de compensations	- FRED - Konver (Union européenne)	- FRED - FNADT (loi Pasqua 1995) - Konver et Fonds structurels (Union européenne)	- FRED - FNADT
Instruments de la politique de compensations	- 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

Par rapport à l'ensemble des activités du ministère, la politique de compensation est une politique marginale. D'abord en raison des caractéristiques de cette politique publique. Comparée à l'ensemble de ressources de la politique de défense - allouées pendant des décennies à l'intérieur des frontières nationales -, la politique d'accompagnement des restructurations militaires est

limitée dans le temps et dans les ressources dont elle dispose. Elle est ensuite marginale en raison d'objectifs, savoirs et acteurs qui relèvent davantage des politiques de développement régional et de reconversion industrielle que de la politique de défense.

La politique de compensation est structurée par une tension permanente entre tentatives de maîtrise par l'administration militaire et nécessaire recours à des savoirs et instruments détenus par d'autres administrations de l'État central chargées du développement régional. D'une part, on trouve l'affirmation d'une spécificité militaire qui devrait différencier les acteurs et les instruments de cette politique publique en raison des intérêts de la défense nationale. D'autre part, on observe la mobilisation d'outils et concepts mutualisés d'autres politiques publiques et la création de profils de marginaux-sécants[1] capables de traduire, au sein de l'État, les langages du développement local dans le militaire, et vice-versa. Cette tension structure la politique de compensation au moment de sa création au début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui.

Dans une logique conflictuelle, la tension est visible dans les tentatives de maîtrise, par l'administration militaire, de la définition du contenu de la politique et de la coordination interministérielle. Au départ, la création d'une administration de mission au sein de la défense est préférée à une gestion par la Datar qui aurait pu, de par ses compétences et ses objectifs, assurer l'allocation des fonds, le suivi des politiques d'accompagnement, ainsi que la coopération interministérielle. En revanche, lorsque la Mission d'étude des reconversions est nommée en 1990, il s'agit d'une structure interne placée auprès du Secrétariat général pour l'administration (SGA), ce dernier étant très actif dans la gestion de la modernisation des armées[2]. Cette petite mission, animée par un haut gradé, est très rapidement agrandie suite à la nouvelle hausse du nombre de communes concernées, qui amène à estimer qu'une « *structure plus importante devait succéder à la mission d'étude des reconversions* »[3]. Quand une organisation plus étoffée voit le jour en août 1991, la Délégation aux restructurations, elle est également rattachée au SGA. En 1996, avant que les détails des réformes ne soient rendus publics, la structure se voit renforcée une nouvelle fois et, surtout, elle prend une vocation interministérielle par la création d'un poste de délégué qui en assure le pilotage (le DIRD). Le délégué anime un comité interministériel spécifique aux restructurations de la défense[4], en plus de participer aux réunions du Comité interministériel chargé de l'aménagent du territoire (CIAT). La fonction transversale du DIRD se

---

[1] CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.
[2] IRONDELLE B., « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *op. cit.*, p. 505.
[3] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « Opérations de restructuration antérieures à 1992 », n° 5-0571 DEF/SGA/DAR, 15 juin 1995.
[4] En 1996, les ministères associés sont : Défense, Travail, Economie, Budget, Industrie, Petites et Moyennes Entreprises, Commerce et Artisanat, Aménagement du Territoire, Collectivités Locales, Recherche.

double au niveau local par l'instauration de délégués régionaux (DIRRD) auprès des préfets de région ou de département. Ainsi, la politique de compensation se veut spécifique et indépendante de la politique d'aménagement du territoire confiée à la Datar. Il est jugé que cette organisation *« demanderait inévitablement d'être associée au processus décisionnel »*[1], et un alignement au droit commun du dispositif propre au ministère de la Défense aurait l'effet de *« diluer les ressources dans l'ensemble des contrats de plan »*[2].

En 2008, à la fois les critiques menées sur l'existence d'un doublon dans la coordination interministérielle[3], ainsi que le profil politique et professionnel du délégué de l'époque (issu du monde syndical, voir *infra*) amènent à la suppression du poste interministériel ; ceci ramène la DAR à une position interne à la défense. La nouvelle politique de compensation se fonde sur la coopération entre la DAR et la Datar. Il s'agit d'un glissement vers le droit commun de la coordination interministérielle assurée par la Datar. En revanche, la DAR garde la fonction de centralisation interne à la défense ainsi que le réseau de délégués locaux qui avait été mis en place lors de vagues de restructurations précédentes. Un ancien membre du cabinet du ministre de la Défense explique :

> « Dans la dissolution du DIRD, la DAR pensait reprendre la main en totalité et puis… manque de bol c'est le ministère de l'Aménagement du territoire qui a repris la main à travers la Datar, la DIACT à l'époque […]. Donc c'était une discussion interministérielle où on se préoccupait de notre côté de la réforme, sans se préoccuper du tout de l'aménagement du territoire et de l'autre côté on avait le ministère de l'Aménagement du territoire qui faisait son boulot et qui disait "attention, cette zone est difficile... il y a telle ou telle précaution à prendre" » (Entretien, Paris n° 17).

Le maintien du monopole organisationnel est strictement lié à la possibilité de contrôler l'allocation de ressources et d'en éviter la dispersion par la définition des zonages ayant « *un intérêt pour la défense* »[4]. En effet, la politique se veut ciblée dans le temps et dans l'espace et visant à régler « uniquement les problèmes engendrés par les mesures d'adaptation des armées » sans avoir à faire face aux problématiques multiples des mutations socioéconomiques locales[5]. La DAR contrôle ainsi le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) destiné notamment à

---

[1] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « L'accompagnement des restructurations industrielles de la Défense », n° 5-0842 DEF/SGA/DAR, 25 septembre 1995.
[2] *Ibid.*
[3] GROSDIDIER F., *La Reconversion: Une Ardente Obligation*, Paris, La Documentation française, 1996. Dans une perspective critique, François Grosdidier, député de Moselle et chargé par le Premier ministre Alain Juppé d'une mission d'étude et de proposition sur les dispositifs mis en place par l'Etat pour soutenir les reconversions (militaires et industrielles), constatait en 1996 que le dispositif de la défense avait constitué une couche supplémentaire dans un système déjà complexe.
[4] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Note « Les limites du dispositif actuel d'accompagnement économique », en préparation aux restructurations de 1995.
[5] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Note « Les limites du dispositif actuel d'accompagnement économique », en préparation aux restructurations de 1995.

financer des équipements collectifs de recherche ou de l'aide à l'investissement dans les bassins d'emplois concernés par des fermetures d'unités où se trouvent des entreprises qui réalisent plus de 25 % de leur chiffre d'affaires avec le ministère de la Défense[1]. La délégation maîtrise également les fonds du programme communautaire Konver pour la reconversion industrielle des industries de défense, qui sera actif pendant la deuxième moitié des années 1990[2] et dont elle contrôle les zonages. Lorsque les crédits commencent à être inscrits dans les contrats État-région, le ministère surveille attentivement qu'ils ne soient pas dispersés.

Si elle structure des oppositions, la tension entre spécialisation militaire et transversalité est aussi à l'origine des circulations d'instruments et de hauts fonctionnaires. Ces échanges dans le temps et entre administrations ont des effets dans les deux sens : ils militarisent les politiques de développement régional ou de reconversions industrielles et permettent la construction d'une expertise stabilisée sur l'accompagnement des restructurations au sein de la Défense. Du civil vers le militaire, on trouve les sociétés de conversion et les délocalisations. Les premières ont un objectif de formation et de reclassement du personnel des entreprises d'armement et doivent « favoriser la création d'activités économiques et donc d'emplois dans les sites »[3]. Leur utilisation remonte aux restructurations des anciennes industries publiques, notamment Charbonnage de France ou Usinor-Sacilor. À partir de 1993, 11 sites spécialisés dans le secteur de l'armement bénéficient d'un contrat passé avec une société de conversion[4]. La principale est SOFRED[5], chargée d'accompagner la restructuration de GIAT Industries entre 1993 et 2005, lorsque GIAT devient une société de droit privé sous le nom de *Nexter*[6]. Les délocalisations de services publics

---

[1] L'enveloppe passe de 72 millions de francs en 1992 à 120 millions par an en 1993 et 1994 pour redescendre à environ 75 millions en 1995. Elle est ensuite ramenée à 3 milliards de francs, chiffre qui englobe également 750 millions de francs octroyés par des financements européens. Pour la loi de programmation militaire 2002-2007, le montant du FRED est de 942 millions de francs, auxquels s'ajoutent les crédits destinés aux sociétés de conversions, qui sont octroyés par le ministère de l'Economie et des finances.

[2] Konver apporte 32 millions d'Ecus (environ 120 millions de francs) en 1993 et 70 millions d'Ecus (environ 450 millions de francs) entre 1995 et 1997. Source : Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « L'accompagnement des restructurations industrielles de la défense », n° 5-0842 DEF/SGA/DAR, 25 septembre 1995.

[3] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Mémento pour l'accompagnement des restructurations, mars 1993.

[4] 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.

[5] En 1993 le groupe public GIAT Industries, engagé dans une profonde restructuration, crée une filiale SOFRED afin de contribuer à la revitalisation des territoires impactés. SOFRED intervient sur deux volets : le conseil aux territoires et le financement des entreprises créatrices d'emploi. Suite à la restructuration de GIAT Industries, l'activité de conseil en revitalisation des territoires de SOFRED est cédée à l'agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).

[6] Sept sites bénéficient de l'accompagnement pour les restructurations de GIAT Industries : Bourges, Tulle, Vichy-Cusset, Roanne, Saint Etienne-Saint-Chamond, Tarbes et Toulouse.

sont également un instrument classique de la politique d'aménagement du territoire, mobilisé depuis longtemps pour le ministère de la Défense (Chap. III).

De la politique de défense à celle de l'aménagement du territoire, c'est l'instrument du « contrat de site » qui se généralise à d'autres secteurs. À partir de 2002, l'expérience acquise lors de la restructuration des industries de défense[1] amène à l'adoption des contrats de site par la Datar, qui les promeut pour coordonner les initiatives de développement local dans les localités touchées par des plans sociaux importants[2]. Banalisé, le contrat de site est remodelé dans un nouveau « format défense » sous le nom de Contrat de redynamisation des sites défense (CRSD) après la réforme militaire de 2008 pour les bassins d'emplois touchés par la perte de plus que 200 emplois militaires[3].

Par ailleurs, les circulations entre politique de défense et politique d'aménagement de territoire apparaissent dans les carrières de certains hauts fonctionnaires, civils et militaires, nommés ou recrutés en raison de l'expérience développée dans l'un des deux domaines. On peut porter 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, suite à l'implication de la Datar à la politique de compensation en 2008, deux hauts fonctionnaires sont chargés du dossier au sein de l'administration, 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.

Ces liens entre administration militaire et politiques de développement régional aident à comprendre pour quelle raison la transformation des instruments de la politique de compensation du ministère de la Défense suit celle des politiques nationales de développement régional. On retrouve ici la contractualisation central/local, ainsi que de responsabilités accrues confiées aux pouvoirs locaux dans l'élaboration d'un projet de reconversion et dans la mise en œuvre de ce dernier. À partir de 1996, sont signées les premières conventions d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense ; elles s'inscrivent dans la contractualisation entre l'État et les régions. Les collectivités territoriales sont définies ici comme

---

[1] BRASSENS B., *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, 2007.

[2] Le dispositif doit permettre « d'apporter une réponse rapide et appropriée aux restructurations industrielles à impact socio-économique local lourd […] à travers un plan d'actions d'accompagnement fondé sur un diagnostic territorial partagé et des axes stratégiques communs ». Voir les décisions du CIADT du 13 décembre 2002 et du CIADT du 26 mai 2003.

[3] Au total, 320 millions d'euros sont affectés à l'accompagnement territorial pour la période 2008-2014, sur 24 sites.

des « *partenaires naturels* »[1] de la défense en matière de reconversion. En 2008, ces conventions sont remplacées par des contrats qui ciblent des sites de moindre taille, à l'échelle infrarégionale. Dans cette réforme, le principe affiché est celui d'une *« démarche portée par les acteurs locaux »*, une politique « *bottum-up* » (Entretien, Paris n° 8). En effet, ces « *acteurs locaux* » responsables de leur développement et détenteurs des compétences les plus adaptées pour effectuer un « *bon* » diagnostic sur leur propre territoire. Ainsi, l'argument de la prise en main par les acteurs locaux ayant bénéficié d'une « *rente publique forte* » (Entretien, Paris n° 8) est le fil conducteur de la communication officielle menée par le ministère de la Défense autour des restructurations militaires. Il s'agit de montrer « *qu'il n'y a pas de fatalité pour les territoires, mais qu'il y a des territoires avec des projets et les autres* » (Entretien, Paris n° 8).

Dans cette configuration, le rôle de l'État central est, d'une part, celui d'identifier et cibler les zones les plus affectées et qui vont recevoir les crédits, dans « *un réel effort de classement des zones impactées pour éviter tout saupoudrage* »[2] et, d'autre part, assurer une fonction de conseil et diffusion de bonnes pratiques de reconversion. Si, tout au long des années 1990, des guides et livres sont publiés[3], la diffusion de « bonnes pratiques » s'accentue à la fin des années 2000. En plus d'une nouvelle stratégie de communication[4] et l'organisation d'un cycle de séminaires, la production d'expertise sur les restructurations est externalisée à cinq cabinets de conseil. Engagés et rémunérés par l'État, ils sont mis à dispositions des acteurs locaux ciblés pour l'élaboration d'un projet de développement endogène[5].

2.2. En Italie, l'absence d'intervention par le centre sur les effets localisés des réformes militaires

2.2.1. Face aux mobilisations locales, la non-intervention du ministère de la Défense

Jusqu'aux années 1980, la présence militaire fait l'objet d'interventions nationales et locales visant notamment à alléger le pouvoir dont jouit le ministère de la Défense dans l'imposition de

---

[1] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Note « Les limites du dispositif actuel d'accompagnement économique », en préparation aux restructurations de 1995.
[2] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche « La réforme du stationnement du ministère de la Défense », décembre 2008
[3] MINISTERE DE LA DEFENSE - MISSION POUR LA REALISATION DES ACTIFS IMMOBILIERS, DELEGATION INTERMINISTERIELLE AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Réussir la reconversion d'un site militaire ou industriel*, Issy-les-Moulineaux, ESF éditeur, 2006.
[4] Depuis 2008, notamment, la DAR a un site internet dédié.
[5] Voir par exemple : Cabinet Ylios, Restructurations de la Défense Nationale 2009-2014, Référentiel thématique du développement territorial et des bonnes pratiques, décembre 2009.

contraintes sur l'espace (Chap. III). Les suppressions d'unités et la réduction des emplois dans le secteur de la défense modifient partiellement le contenu des revendications portées au centre national : la présence des armées est représentée comme une des formes multiples de l'allocation des ressources nationales et son départ soulève des demandes de maintien des armées. Ceci n'entraîne pas pour autant une politique de compensation de la part du ministère de la Défense, ni un traitement unifié des élus locaux comme une clientèle de la politique de défense. Les initiatives qui visent à faire face aux effets localisés du changement des armées sont portées tantôt par des syndicats, tantôt par le ministère de l'Industrie dans le cadre de la mise en œuvre du programme européen Konver.

Des interventions politiques des élus locaux contre la fermeture ou la baisse des dépenses militaires accompagnent également les réformes italiennes. Leur objectif est de maintenir localement les unités et les services administratifs militaires, donc la sauvegarde du *statu quo* contre ce qui est représenté comme un appauvrissement local. D'une certaine manière, il y a une normalisation des représentations associées aux effets localisés de la présence militaire ; elle tire son origine de la combinaison entre, d'une part, l'affaiblissement des conflits partisans qui structuraient la politique de défense[1] et de l'autre, la réduction des dépenses et des ressources militaires.

Les hauts gradés que nous avons rencontrés, ayant été en poste à différents moments du retrait des armées, rapportent tous l'existence d'interventions par les élus locaux. Au début des années 1990, les documents programmatiques parlent des « *obstacles de nature sociale et syndicale s'opposant aux réorganisations de l'administration militaire* »[2] ou encore « *des pressions politiques généralisées et fortes* ». De même, un ancien officier de l'état-major de l'armée de terre explique :

> « Quand j'étais à l'état-major… c'était la période où on réduisait de manière consistante les structures pour le recrutement… et il y avait des mobilisations locales. Avec l'annonce, il y avait les levées de boucliers de ceux qui à l'échelle locale avaient la perception que la fermeture était un problème pour leurs intérêts et leurs activités. Pendant les années 1970, il y avait beaucoup de contestations contre les armées, mais quand on a commencé à fermer il y a eu les levées de boucliers des opérateurs commerciaux locaux qui faisaient du lobbying pour éviter les fermetures ou repousser » (Entretien, Rome n° 19).

Ou un officier en poste dans le Nord-Est :

> « Chaque année il y a une délégation qui part du village, avec le maire et tout le reste, et ça… ce sont toutes les communes de l'arc alpin et préalpin que font la même chose, ils vont à Rome et demandent le maintien de la présence militaire » (Entretien, Udine n° 6).

---

[1] PANEBIANCO A., « La politica estera italiana », *op. cit.*
[2] MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di difesa 1993*, Roma, Ministero della Difesa, 1993.

Le caractère localisé des effets de la politique de défense s'accompagne d'un caractère localisé des mobilisations et de leurs résultats ; comme dans le cas français, elles concernent un site particulier et sont en compétition. À travers des ressources politiques individuelles, des allégeances partisanes ou des interventions au Parlement, les mobilisations s'intéressent toujours à une circonscription électorale particulière. Il n'y a pas de coalitions entre différents sites qui se formeraient sur le sujet ni de demandes d'une intervention publique au-delà du cas particulier. Ainsi, les résultats obtenus sont également circonscrits dans l'espace et dépendent des ressources politiques dont disposent les élus. Ces derniers peuvent infléchir la décision spécifique qui les concerne, repousser une fermeture ou revenir sur celle-ci. Comme le rapportent des officiers supérieurs :

> « On va dire que si le maire était d'un parti politique spécifique alors la caserne pouvait être juste réduite en non pas complètement fermée » (Entretien, Rome n° 5). Ou encore :
>
> « À travers les liens avec la politique locale qui, à son tour, a ses liens avec la politique nationale, certaines décisions peuvent être repoussées dans le temps ou on cherche des compromis. Mais dans mon expérience… vu qu'il n'y a plus de soutien financier le processus et inévitable » (Entretien, Rome n° 19).

À la différence de la France, l'administration militaire italienne n'élabore ni ne met en œuvre de politiques qui traitent des effets du retrait des armées sur les économies locales ou de politiques de reconversion des sites. Malgré les mobilisations locales, la question des conséquences n'est pratiquement pas abordée. Les documents programmatiques qui présentent les réformes des armées ne traitent jamais du sujet ; les conférences de presse données par les ministres non plus. Les changements en cours dans les armées font l'objet d'amples travaux d'études et de synthèses, qui adoptent une perspective résolument centrée sur le niveau national. Il en est de même pour les articles des revues spécialisées qui s'intéressent à la dimension organisationnelle des réformes, ou qui développent une réflexion sur l'évolution des liens entre les armées et la société italienne. Dans ce cadre, les interventions des élus locaux sont représentées par nos interlocuteurs comme une de ces multiples formes d'intervention par des intérêts organisés particuliers qui caractériseraient le mode de production de politiques publiques dans le pays. En en faisant une spécificité nationale, ces interventions sont définies comme « *des choses typiques à l'italienne* » (Entretien, Rome n ° 5).

Par ailleurs, la question des « *servitudes militaires* » continue en partie de structurer les réflexions sur la présence militaire interne au ministère. L'allocation de compensations financières aux communes et régions touchées par l'imposition de servitudes militaires n'est pas abrogée par les réformes des armées. La réduction de l'ampleur des servitudes entraîne une baisse des compensations allouées, mais le maintien de cette politique préserve le cadrage qui lui avait donné

à l'origine. Ayant institutionnalisé une représentation de la présence des armées comme celle d'un poids imposé localement par le centre national, cette politique demeure le principal repère dans l'administration militaire concernant ses liens avec les élus locaux. Le seul article paru dans la *Rivista Militare* qui, depuis la chute du mur, traite des effets localisés des armées débute ainsi : « *Parmi les multiples aspects qui caractérisent l'instrument militaire, celui des "servitudes militaires" traduit plus que tous les autres en termes concrets le rapport quotidien entre citoyens et militaires* » [1]. Ce rapport est donc conçu en termes d'opposition, ce qui rend l'abolition des contraintes militaires comme un fait positif :

> « La soustraction d'espaces en faveur de zones d'entraînement et l'imposition de limitations autour d'entrepôts et différentes structures, en impliquant une non-utilisation des biens, génèrent des problèmes et des oppositions locaux. […] La libération de nombreuses infrastructures de la "fortification permanente" (*dans le nord-est*), qui a permis de restituer à leur usage agricole et industriel des hectares de terrain est un événement peu médiatisé, mais bien accepté. En revanche, lorsqu'il s'agit de concentrer les entrepôts logistiques, la construction de nouveaux entrepôts devient un problème insurmontable faisant l'objet d'innombrables contrôles, demandes d'avis et mobilisations de la population »[2].

La persistance d'une politique publique qui attribue des compensations pour les servitudes militaires aide à comprendre l'absence de toute intervention par le centre national qui octroierait des compensations pour le retrait des armées. Face aux mobilisations ponctuelles des élus locaux réclamant le maintien des armées, il n'y a donc aucun travail, au sein de l'administration militaire, visant à produire un savoir sur les effets des réformes sur l'emploi et les sociétés locales. Le ministère de la Défense n'est pas un lieu de production d'expertise sur le sujet[3]. Il n'y a pas d'organisation de mission chargée de la question ni de budget alloué. Au contraire, c'est avec un certain étonnement que nos interlocuteurs militaires réagissent à toute interrogation sur l'existence d'une politique d'accompagnement des réformes militaires, qu'ils soient en poste au département chargé de la programmation des forces ainsi qu'à celui des infrastructures ou chargés d'études pour le ministère. Questionnés sur une comparaison avec le cas français, leurs descriptions sont unanimes à propos des modalités de mise en œuvre dans le cas italien : « *la logique est qu'il y a des formes de pressions individuelles, mais il n'y a vraiment jamais eu la volonté de compenser la réduction des casernes* » (Entretien, Rome n° 5).

---

[1] « I riflessi sociali delle servitù militari », *Rivista Militare*, 1992, vol. 1, p. 64-75.
[2] *Ibid.*
[3] Celle-ci est également la conclusion sur le cas italien du rapport commandité par le Ministère de la défense français : MAULNY J.-P., S. MATELLY, et F. LIBERTI, *Etat des modes opératoires mis en place en Europe pour traiter les restructurations de défense et prospective*, Paris, coll. « Etude EPMES », 2009.

2.2.1. Des interventions périphériques et limitées dans le temps, où prime la dimension industrielle et normative

Les effets localisés des changements des armées ne font donc pas l'objet d'une intervention par le ministère de la Défense. En revanche, nous pouvons mettre en évidence deux modalités de construction du problème dans l'espace public et de gestion de certains aspects de celui-ci. Elles couvrent un laps de temps limité qui va du milieu des années 1980 à celui des années 1990. Elles sont issues de la mobilisation d'acteurs périphériques à la défense, qui se font porteurs d'initiatives de centralisation de l'information relative aux effets du changement militaire, ainsi que promoteurs de politiques de reconversion. Elles sont conduites par des coalitions d'acteurs associatifs et syndicaux engagés sur le thème du désarmement ainsi que par le ministère de l'Industrie responsable de la gestion du fonds européen dédié à la reconversion militaire (Konver). En raison du type d'acteurs impliqués et des objectifs de leurs entreprises politiques, le travail de construction du problème des effets localisés des réformes des armées privilégie largement la dimension industrielle et vise à promouvoir l'élaboration d'une politique nationale de reconversion.

Les initiatives visant à produire une expertise sur les transformations de la défense ont leurs racines dans le mouvement pour la paix des années 1980, dans son âme catholique et d'extrême gauche ainsi que dans les composantes pacifiste et internationaliste du syndicalisme italien. Entre 1985 et 1989, quatre propositions de loi et plusieurs initiatives de parlementaires et les travaux du « groupe interparlementaire de travail pour la paix », qui réunit les élus engagés sur la question, vont dans ce sens[1]. Dans les syndicats, la FIM-CISL et la FIOM-CGIL (les branches métallos du syndicat catholique et communiste) ainsi que la branche « fonction publique » de la CGIL se font promoteurs d'une constellation d'initiatives de production de connaissance et de communication sur la question de la reconversion[2]. Cette dernière est conçue comme une des composantes d'un projet de société, plus que comme une politique économique ou de développement local.

Le travail de connaissance, rationalisation, proposition politique s'appuie sur un jugement éthique porté sur la guerre et les activités économiques qui lui sont liées. En effet, si la distension entre blocs fait déjà envisager une restructuration des industries du secteur, ces dernières sont

---

[1] ROSSI S., *La riconversione dell'industria per la difesa*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990.

[2] CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia*, *op. cit.*, p. 100 ; SIMONCELLI M., *Implicazioni economiche del disarmo e riconversione verso il mercato civile. il dibattito e le ricerche in Italia e in altri Paesi*, Roma, Senato della Repubblica ; SINISTRA INDIPENDENTE, *Atti del seminario di studi sulla proposta di legge : Istituzione di un fondo per la riconversione dell'industria bellica*, Roma, Sinistra Indipendente, 1988.

néanmoins en expansion pendant la décennie, en raison d'une augmentation de l'export[1]. Ainsi, les propositions de cette période lient fortement la volonté d'accroître le contrôle et la transparence de l'export d'armements avec la définition d'une politique visant à inciter les entreprises de défense - dont le groupe public Finmeccanica contrôle des parts croissantes - à développer des produits civils. Avec le redéploiement des moyens humains et technologiques du militaire au civil, la réduction des dépenses militaires, limitées aux strictes nécessités de la défense nationale, est le corollaire de ces revendications.

Quelques organisations nées dans ce climat politique et intellectuel jouent un rôle dans l'élaboration d'une réflexion sur les effets localisés des réformes après la chute du mur de Berlin. En 1982, est fondé à Rome l'*Archivio Disarmo* (l'archive du désarmement), une association d'études et information. L'*Archivio* est créé lors de la crise des Euromissiles, dans le cadre d'un groupe informel formé par des membres du parti socialiste, du secrétariat national des métallos confédérés, de certains universitaires engagés sur la question et qui « *se mettent à étudier l'industrie militaire* », pour utiliser les mots d'un d'entre eux (Entretien, Rome n° 7). À Milan, naît en 1987 le *Gruppo Studio su Armi e Disarmo* (Groupe d'étude sur les armes et le désarmement) fondé par des chercheurs de l'Université catholique de Milan. Un groupe d'économistes, proches du président de l'association nationale *Pax Christi* (figure centrale du pacifisme catholique), s'engage dans un groupe de recherches sur la restructuration du secteur militaire et de la reconversion. Ils participent également à l'*Osservatorio sull'Industria Bellica in Lombardia* à l'initiative des fédérations locales des syndicats et d'associations d'orientation catholique et dans une moindre mesure, de la gauche extraparlementaire (CISL Milano, FIM Milano, ACLI Milano, association de coopération *Mani Tese*, *Gruppo Studio su Armi e Disarmo*). À l'inverse, une initiative similaire est celle du *Forum sui problemi della pace e della guerra* (Forum sur les questions de la paix et de la guerre) en Toscane. D'empreinte largement syndicale est enfin l'*Osservatorio dell'industria militare in Liguria* créé par la FIM-CISL en 1984 en Ligurie. Ces différents observatoires se réunissent à la fin des années 1980 dans une instance nationale de coordination.

Ces groupes voient le jour dans les régions les plus touchées par les transformations des industries de défense. Leurs activités consistent, d'une part, dans la production de rapports et la récolte de données sur les évolutions du secteur militaire et, d'autre part, dans la construction et l'animation d'un réseau d'acteurs issus du monde militant et de la représentation industrielle. Comme l'explique un des membres du groupe d'étude de l'université catholique, il s'agissait de

---

[1] CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia*, *op. cit.*, p. 100 ; SIMONCELLI M., *Implicazioni economiche del disarmo e riconversione verso il mercato civile. il dibattito e le ricerche in Italia e in altri Paesi*, *op. cit.* ; SINISTRA INDIPENDENTE, *Atti del seminario di studi sulla proposta di legge : Istituzione di un fondo per la riconversione dell'industria bellica*, *op. cit.*

« *trouver un langage commun* » entre groupes de recherche, associations syndicales et associations liées au mouvement pour la paix. Des publications périodiques sont élaborées, les principales étant les *Cahiers sur armement et désarmement*, du groupe lombard et le *Système d'information* du groupe romain. Il s'agit d'efforts analytiques qui visent à fournir un tableau national, tout en restant ancrés dans les réalités locales d'où ils tirent leur origine, et pour lesquelles sont élaborées des études *ad hoc*[1]. Tout en critiquant l'approche « idéologique », ces travaux sont également cités par le centre d'études du ministère de la Défense, où certains universitaires jouent un rôle d'intermédiaires avec les groupes sur le désarmement[2].

Les études traitent notamment de la dimension industrielle des transformations militaires, en raison du rôle important joué par une partie du syndicat dans la construction de ces groupes. Ceux-ci sont également très actifs dans la récolte d'informations au niveau de chaque entreprise et l'élaboration de revendications concernant le contrôle de la production et de l'export d'armement. Le cadrage des effets localisés du changement des armées aborde donc la question sous l'angle des évolutions de l'emploi et des caractéristiques des technologies développées. Ici, le chiffrage des effectifs militaires par région ou province, de l'étendue des baisses de dépenses est un élément marginal - considéré parmi les remarques introductives - par rapport à la question industrielle.

Au départ, la production d'une expertise sur les transformations de la défense est valorisée dans une logique d'aide à la décision, avec l'objectif de donner naissance à une politique publique nationale de désarmement. Ce dernier est « *à construire* » par la volonté politique[3]. Dans les mots utilisés pour lancer la première publication de l'Observatoire en Lombardie, cette expertise doit « *donner une base scientifique à une connaissance qu'il est dangereux de laisser aux seuls scientifiques* » [4]. Un tel savoir spécialisé permettrait alors de « *fournir des instruments pour la paix* »[5] aux décideurs publics, en fonctionnant comme aide à la décision dans l'élaboration de solutions concrètes pour le désarmement et la reconversion des travailleurs du secteur. Pourtant, avec les transformations de la politique de défense des années 1990, la fonction assignée à cette expertise se modifie. Alors que le contenu ne change pas, il va servir de base de connaissances pour interpréter le retrait des dépenses et des emplois militaires. Aux justifications éthiques qui soutenaient la demande de

---

[1] ARCHIVIO DISARMO, *L'industria bellica a Roma: Ipotesi di diversificazione e riconversione verso produzioni socialmente utili (4 volumi)*, Roma, Archivio Disarmo, 1988 ; PARAZZINI S., « Le strategie adottate dalle imprese della difesa lombarde di fronte alla riduzione delle spese militari negli anni '90 », *Quaderni su armi e disarmo*, 1995, nº 38, p. 1-31 ; GRAZIOLA G. et S. PARAZZINI, « L'industria della difesa in Lombardia negli anni Novanta: adattamento e riposizionamento », *Quaderni su armi e disarmo*, 2001, nº 46, p. 1-29.
[2] ROSSI S., *La riconversione dell'industria per la difesa*, *op. cit.*, p. 75 - 76.
[3] OSSERVATORIO DELL'INDUSTRIA BELLICA IN LOMBARDIA, *Quaderno uno*, Milano, OIB, 1987.
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*

reconversions se juxtaposent maintenant les préoccupations économiques soulevées par les difficultés de nombreuses entreprises du secteur et, par conséquent, de ces lieux qui sont majoritairement affectés.

Cette tension dans les buts donne lieu à des positions ambivalentes, notamment à l'intérieur du syndicat où la question de l'emploi et la question pacifiste sont à l'origine de demandes contrastées[1]. Par exemple, en 1991, le syndicat d'orientation catholique CISL porte un regard critique sur le *Nuovo Modello di Difesa* en raison de la baisse d'emplois et des dépenses militaires et en l'absence persistante d'une politique nationale de reconversion. Dix ans auparavant, si la demande d'une politique nationale était la même, les critiques portaient inversement sur la décision d'augmenter les ressources militaires issues des lois de la seconde moitié des années 1970[2]. Ce passage de *« l'idéologie au pragmatisme »*, ainsi qu'il est décrit par un des syndicalistes les plus actifs sur la question (Entretien, Rome n° 22) se fait en l'absence d'une politique nationale de reconversion.

Une deuxième série d'initiatives pour le traitement des effets localisés du changement des armées est liée au programme européen Konver à partir de 1993. Avant cette date, sur initiative du Ministère des *Partecipazioni Statali* (secteurs de l'économie de propriété étatique), qui contrôle une part importante de la production d'armement, et du ministère de l'Industrie, sont mises en place deux commissions d'études[3]. Ces dernières traitent de l'évolution de l'industrie militaire, mais le thème des restructurations des bassins d'emplois spécialisés y est absent et aucune politique nationale de reconversion ne sort de ces travaux[4]. En revanche, une vision localisée du retrait militaire est le point de départ du programme d'initiative communautaire Konver. Les initiatives Konver I (1993) et Konver II (1994) naissent d'une estimation de la réduction des dépenses mondiales militaires et visent à financer des projets de développement régional. Elles

---

[1] CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia*, *op. cit.*, p. 100 - 104 ; ROSSI S., *La riconversione dell'industria per la difesa*, *op. cit.*, p. 76 - 82.

[2] CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia*, *op. cit.*, p. 104.

[3] Par la loi 237/1993 est créé le fond pour la rationalisation, restructuration et reconversion de l'industrie d'armement. D'après tous les observateurs ce fonds mis en place par le ministère de l'Industrie n'a eu pratiquement aucun impact sur l'accompagnement des industries d'armement en crise. D'après Fabrizio Liberti, l'État italien a fait le choix, dans les faits, d'utiliser les fonds disponibles pour développer la participation italienne aux grands programmes en coopération européens ou transatlantiques, et de subventionner lourdement des programmes phares de l'industrie italienne. Voir : MAULNY J.-P., S. MATELLY, et F. LIBERTI, *Etat des modes opératoires mis en place en Europe pour traiter les restructurations de défense et prospective*, *op. cit.* ; PERANI G., « Italian Contrasts in Regional Military Industrial Conversion », *International Regional Science Review*, 2000, vol. 23, n° 1, p. 91-102.

[4] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, *op. cit.* ; APPUGLIESE S., M. AGOSTINELLI, et C. SPREAFICO, *La riconversione dell'Industria Bellica*, Milano, CGIL, CISL, UIL Lombardia, 1992 ; D'AMBROSIO A., *Linee propositive per la razionnalizzazione, ristrutturazione e riconversione produttiva dell'industria bellica nazionale alla luce del mutato scenario geo-strategico*, Roma, Istituto Alti Studi per la Difesa, 1993.

s'inscrivent en effet dans la logique des fonds structurels qui les financent et s'accompagnent d'un zonage *ad hoc* défini au niveau communautaire[1].

La logique localisée de Konver trouve au départ un faible écho au sein du ministère de l'Industrie, qui en est l'autorité responsable. Les propositions portées devant la Commission européenne en 1993 sont en effet refusées en raison de l'absence de toute réflexion sur le développement régional[2]. Suite à cette tentative, les nouvelles études réalisées auprès du ministère de l'Industrie et de la Présidence du conseil des ministres pour la gestion et la mise en œuvre de Konver II constituent la seule occasion d'élaboration d'une représentation des conséquences inégales du retrait des armées à l'intérieur des frontières nationales. Les documents préparatoires que nous avons visionnés, lors d'un entretien avec un ancien chargé de mission pour Konver (Entretien, Rome n° 26), s'appuient sur des données mises à disposition par le ministère de la Défense. Elles sont réélaborées et mises en lien avec, d'une part, les différentes situations socio-économiques des régions et des provinces italiennes et, d'autre part, l'éventuel ciblage de ces mêmes zones au titre de différents objectifs de la politique régionale européenne[3]. Comme le souligne un des syndicalistes spécialisés dans les reconversions militaires « *Konver c'était peu d'argent*[4]*, mais ça avait l'intelligence d'une approche territoriale, car sinon on faisait des actions sur les entreprises alors que la problématique était territoriale* » (Entretien, Rome n° 22).

Les bénéficiaires de Konver sont identifiés à partir d'un indicateur combiné, qui inclut la baisse des emplois militaires mesurée entre 1990 et 1994 et le degré de dépendance du secteur[5]. De plus, ces travaux constituent l'unique cas où le retrait des armées et la baisse d'emplois dans le secteur militaire sont mis en lien l'un avec l'autre, à partir d'une réflexion sur la combinaison des effets localisés de ces changements. Le poids de la dimension industrielle est visible également dans l'allocation des ressources, car bénéficient principalement des fonds la région Lombardie, où se trouve 20 % des emplois dans l'industrie de défense, le Latium, où se trouvent à la fois des industries et les sièges de commandement, suivis à une distance significative par le Frioul-Vénétie

---

[1] Le zonage de Konver est établi à partir du nombre d'emplois perdus depuis le 1er janvier 1990. Trois possibilités sont définies par la Commission pour la sélection des territoires éligibles : la perte d'au moins 1000 emplois dans les activités de défense, soit totalise depuis cette date au moins 1000 pertes futures, soit totalise depuis cette date au moins 1000 emplois de ce type perdus ou menacés. L'emploi dans les activités de défense est défini comme personnel militaire et personnel civil directement affecté aux activités militaires et employé dans les bases militaires et au personnel employé dans des sociétés dont l'activité principale est la production d'armements.

[2] PERANI G., « Italian Contrasts in Regional Military Industrial Conversion », *op. cit.* ; MAULNY J.-P., S. MATELLY, et F. LIBERTI, *Etat des modes opératoires mis en place en Europe pour traiter les restructurations de défense et prospective*, *op. cit.*

[3] Nous avons pu visionner les tableaux préparatoires suite à un entretien avec le chargé de mission pour Konver auprès de la présidence du Conseil des ministres.

[4] Pour la période 1993-1995, le quota italien est de 19,7 milliards de lires.

[5] Notamment, un indicateur sur le degré de militarisation est constitué par la combinaison entre deux rapports : celui entre les travailleurs dans l'industrie de la défense et la population résidente, celui des employés du ministère de la Défense et la population résidente. Des indicateurs similaires sont élaborés pour la population active.

Julienne (17 % des fonds vont à la région Lombardie et 13 % au Latium et au Frioul-Vénétie Julienne).

En référence aux politiques nationales, tous les acteurs soulignent la « *solitude totale* » (Entretien, Rome n° 7) dans laquelle s'est opéré le changement des armées et de l'industrie militaire pendant la décennie des années 1990. La politique d'attribution de compensations localisées par le centre politique national naît et s'achève avec l'utilisation des fonds *Konver*, dont les gouvernements régionaux ont la gestion. C'est par l'initiative des gouvernements régionaux que les groupes engagés pour le désarmement trouvent dans le programme *Konver* un levier pour l'élaboration de politiques publiques spécifiquement orientées vers la reconversion (Entretiens, Rome n° 2 et 7). La principale politique est la création d'une Agence pour la reconversion de l'industrie d'armement par le gouvernement de la région Lombardie. Instituée par la loi en 1994[1], l'Agence née du terreau des revendications syndicales et pacifistes et grâce à une alliance nouée notamment entre démocrates-chrétiens et communistes au sein du Conseil régional. L'administration régionale, les syndicats, les associations d'industriels et les centres de recherche doivent y collaborer, afin d'élaborer et subventionner des projets de reconversion des entreprises d'armement dans la région et d'élaborer des propositions à soutenir auprès du gouvernement national. Mis à part le financement d'une ample étude réalisée par le *Gruppo Studi su Armi e Disarmo,* à partir de 1997 les activités de cette organisation ont été pratiquement inexistantes par opposition à la majorité de centre droit qui contrôle le gouvernement régional à partir de 1995. L'agence est supprimée en 2004[2].

Malgré la faiblesse de la politique lombarde, elle constitue un exemple repris lors de tentatives similaires promues par d'autres gouvernements régionaux de centre gauche. Ces cas se caractérisent par la même articulation entre un cadrage en termes de développement économique et un cadrage en termes pacifistes. Par exemple, après la victoire du centre gauche dans la région du Latium (2005) la question émerge dans les débats et la promotion d'un projet de loi régionale pour la reconversion inspirée par l'Agence de la Lombardie. Le projet est porté par l'adjoint régional chargé du budget, issu du mouvement écologiste et pour la paix, jusqu'à son abandon par le gouvernement de centre droit issu des élections de 2010.

---

[1] Regione Lombardia, legge regionale 11 marzo 1994, n. 6 "Istituzione dell'organismo Agenzia Regionale per la riconversione dell'Industria Bellica".

[2] Pour des synthèses des politiques menées par l'Agence voir : ARCHIVIO DISARMO, *L'esperienza dell'Agenzia Regionale Lombarda per la Riconversione dell'Industria Bellica*, Roma, Archivio Disarmo, 1996 ; PERANI G., « Italian Contrasts in Regional Military Industrial Conversion », *op. cit.* ; MAULNY J.-P., S. MATELLY, et F. LIBERTI, *Etat des modes opératoires mis en place en Europe pour traiter les restructurations de défense et prospective*, *op. cit.*

* * *

Cette deuxième section s'intéressait au changement des modes d'allocation de ressources par les centres nationaux à partir d'un questionnement sur l'existence de politiques publiques nationales qui visent à traiter les effets localisés du retrait des armées. Cela a permis de développer deux points. D'abord, les élus locaux peuvent se mobiliser pour retarder, modifier voire annuler, des décisions ponctuelles de suppression ou réduction d'unités militaires situées dans leur circonscription d'élection. Conçus comme clientèles de la politique de défense créée pendant les périodes d'expansion, ils se mobilisent pendant le retrait. Dans les deux pays, les acteurs militaires soulignent que ces demandes peuvent trouver satisfaction en fonction des ressources politiques inégales dont les élus disposent. Ensuite, les deux pays diffèrent pour l'existence, au sein de l'État, des processus de centralisation et conversion des demandes localisés en nouvelles ressources allouées sur le territoire. C'est le cas en France. Ici, une politique nationale de reconversion et compensation, gérée par le ministère de la Défense, traite les fermetures militaires à l'appui des instruments des politiques de développement régional et reconversion industrielle. Tant la mobilisation de l'« aménagement du territoire » (comme ensemble de politiques publiques et principe normatif) que les ressources politiques des élus locaux (avec le double mandat) contribuent à organiser les modes de retraite des armées. Les nouveaux modes d'intervention par le centre national sont alors des processus qui intègrent les espaces et sociétés localisés au territoire national. Le cas italien est différent. Ici les demandes locales ne produisent pas de nouvelles interventions par le centre politique national.

3. L'investissement du foncier militaire par des réformes administratives : d'un moyen de l'administration à une variable budgétaire

La troisième section travaille sur la gestion des infrastructures militaires dans le retrait des armées. La contraction des organisations laisse sous-utilisée ou vide une partie importante de l'infrastructure matérielle nécessaire à l'organisation des hommes et des moyens. Dans les deux pays, l'on observe l'émergence de nouvelles entreprises politiques qui ont pour but la rationalisation des usages et la vente sur le marché des biens. Ceci entraîne un travail de connaissance, estimation, révision des usages des biens. Cette entreprise est interne aux administrations militaires, mais elle est poussée par des organisations *ad hoc*. En effet, les

infrastructures miliaires sont ciblées par des politiques publiques transversales de rationalisation de la gestion de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État.

Dans les deux pays, la trajectoire de réforme correspond au mécanisme d'adjonction (*layering*)[1], dans lequel des dispositifs adjoints à la marge - ici, ceux qui visent la rationalisation des usages et des coûts fonciers - s'accroissent progressivement alors que les autres - la gestion des infrastructures uniquement comme un moyen de l'administration - sont marginalisés. En même temps, les conflits et les résistances entre administrations militaires et administrations financières donnent lieu à une coexistence, au sein des États, de plusieurs programmes qui ont tous pour objet la rationalisation et la vente du patrimoine immobilier militaire. En France, les politiques de rationalisation et vente sur le marché se superposent au volet foncier des politiques publiques de gestion des clientèles localisées, sans le remplacer. En Italie, ces politiques sont caractérisées par une accumulation de normes et une oscillation des acteurs responsables de la mise en œuvre.

Tableau IV-9 Le patrimoine immobilier des armées dans le patrimoine immobilier de l'État en Italie et en France[2]

	Italie	**France**
Patrimoine immobilier du ministère de la Défense	5 821 immeubles (2010)	329 431 hectares
Patrimoine immobilier de l'État (valeurs comptables)	62 milliards € (2011)	61 milliards € (2011)
Patrimoine immobilier du ministère de la Défense (valeurs comptables)	30 milliards € (2008)	22 milliards € (2008)
Dépenses annuelles d'infrastructures du ministère de la Défense	56 millions € (2010)	1 milliard € (2010)

[1] STREECK W. et K. THELEN, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies », *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 1-39.
[2] Sources : Italie : Nota aggiuntiva al bilancio della Difesa, 2010 et ministero Economia e Finanze, 2011; France : ministère de la Défense et France Domaine.

Tableau IV-10 Les politiques de vente du patrimoine immobilier des armées en France et en Italie

	Italie		France	
Organisation	GENIODIFE (ministère de la Défense)	Agenzia del Demanio	Mission pour la Reconversion des Actifs Immobiliers (ministère de la Défense)	France Domaine
Période	- 1996-2001 - Depuis 2008	Depuis 2006	Depuis 1989	Depuis 2005
Objectifs	Dégager des revenus pour des investissements en infrastructure	Rationaliser les usages et vendre le patrimoine immobilier de l'État	Vendre le patrimoine immobilier militaire et compenser les communes touchées par les restructurations	Rationaliser les usages et vendre le patrimoine immobilier de l'État
Instruments	vente par appel d'offres	- plans d'aménagement du site (uniquement dans la politique des *Piani Unitari di Valorizzazione*) - vente par appel d'offres	- plans d'aménagement du site - vente à l'amiable	vente par appel d'offres
Représentation des immeubles	- ressource administrative (les « lieux » de la politique de défense) - ressource financière potentielle	- ressource financière pour l'État	- ressource administrative (les « lieux » de la politique de défense) - ressource financière potentielle - compensation pour les fermetures des sites militaires	- ressource financière pour l'État
Implication des communes	Zonage définissant les critères de constructibilité	Définition d'un projet d'aménagement	Définition d'un projet d'aménagement	Rien

3.1. En France, les clientèles localisées à l'épreuve du budget

3.1.1. Maîtrise des élus locaux et maîtrise des dépenses : la gestion immobilière du ministère de la Défense

Pendant les phases d'expansion de la politique de défense, la gestion du patrimoine immobilier des armées est dispersée entre les services dédiés de chaque armée et le service du génie militaire ; chaque armée et grand service est responsable de la gestion, de l'entretien, du maintien en conditions opérationnelles et de la définition de l'utilité/inutilité d'un bien. À partir de la fin des années 1980, la gestion immobilière est progressivement individualisée, au sein du ministère de la Défense, comme une politique publique singulière et interarmées. Au sein du ministère de la Défense, ceci s'accompagne d'un double processus de spécialisation fonctionnelle. D'une part, on assiste à l'émergence d'un programme d'action tourné vers l'administration

militaire elle-même, réflexif, qui a pour objectif la transformation des modes de gestion des biens militaires dans un objectif de rationalisation des dépenses et d'optimisation des usages des biens existants. D'autre part, un programme tourné vers les collectivités locales vise à vendre ces biens qui ont été jugés inutiles aux armées. Si les deux sont liées parce que les cessions sont fonctionnellement et hiérarchiquement subordonnées au premier programme d'action, la politique de cession des biens a une autonomie relative en raison de sa plus grande ancienneté (le ministère de la Défense a commencé à vendre avant de rationaliser) et de son rattachement partiel à la politique de compensations analysée plus haut.

Le premier programme d'action est structuré par des logiques de rationalisation d'usages aux fins d'une meilleure maîtrise des dépenses en infrastructure. De nouveaux acteurs administratifs sont créés. En 1999, est créée, au sein du Secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère de la Défense, la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Cette direction est chargée d'élaborer et mettre en œuvre une politique d'ensemble en matière domaniale afin de rationaliser les usages et clarifier les dépenses : « *Alors qu'avant il n'y avait pas un patron de la politique immobilière du ministère de la Défense, maintenant il en a un* » (Entretien, Paris n° 11), explique un haut fonctionnaire chargé de la question. Cette centralisation se poursuit en 2005 par la fusion dans une nouvelle structure interarmées, le Service Infrastructures Défense (SID), des trois directions centrales chargées de la dimension technique de la politique d'infrastructure (construction, maintenance)[1]. Depuis 2011, le SID gère également les infrastructures de la Direction générale de l'armement qui, d'après un officier de cette structure « *avant faisait ce qu'elle voulait, la DGA était maîtresse chez elle, elle faisait ce qu'elle voulait dans ses emprises sans se préoccuper du tout du ministère de la Défense dans son ensemble* » (Entretien, Paris n° 23).

Les deux organisations, DMPA et SID, s'appuient sur de nouveaux instruments de connaissance et de planification de la politique d'infrastructure. En 1995, le secrétariat général du ministère entreprend un travail de récolte d'informations auprès des états-majors et des autres directions centrales afin d'élaborer une quinzaine de documents programmatiques, appelés Schémas directeurs interarmées d'agglomération (SDIA). D'après un haut fonctionnaire chargé du sujet, les schémas ont avant tout une fonction de clarification interne :

> « Ils sont réalisés « là où c'est compliqué », dans « ces grandes villes où il y avait beaucoup d'entités de défense, avec des infrastructures techniques opérationnelles, des infrastructures de bureaux et où on a des infrastructures qui relèvent de différentes chaînes hiérarchiques […] donc on imagine qu'on va libérer un étage pour mettre les infrastructures d'une autre administration » (Entretien, Paris n° 17).

[1] Les services des trois armées étaient la direction centrale du génie, la direction centrale de l'infrastructure de l'air, la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes.

Leur contenu dresse un état de l'utilisation de tous les biens militaires situés dans une agglomération et élabore une prévision des besoins à un horizon de 10 à 15 ans. Il s'agit donc de documents programmatiques urbains, dans lesquels la politique infrastructurelle des armées est mise en relation avec les évolutions socio-économiques et les politiques d'urbanisme entreprises par chaque agglomération. Avec la mutualisation des services administratifs et de support issue de la réforme de 2008, cet instrument se généralise, puisqu'un schéma directeur est associé à chaque base de défense. La clarification interne a également une fonction de communication externe. Bien qu'un SDIA soit un document réservé, un dirigeant affirme :

> « Il nous sert à nous pour répondre aux sollicitations extérieures […] Parce qu'on est dans de grandes villes, où on a des emprises qui peuvent constituer des réserves foncières sur lesquelles les élus sont très attentifs et sur lesquelles on a des pressions fortes. Donc, les schémas directeurs nous servent à nous pour répondre aux demandes des élus concernant les cessions immobilières » (Entretien, Paris n° 17).

Par ailleurs, ce travail d'élaboration programmatique s'appuie sur la centralisation et la catégorisation des biens. Le SID classifie chaque emprise dans une base de données unifiée suivant trois catégories qui indiquent sa disponibilité immédiate (catégorie 3), sa disponibilité après opérations (catégorie 2) ou enfin sa non-disponibilité pour la cession (catégorie 1). Une base de données est également expérimentée pour catégoriser les sites pollués (par des bombes qui n'ont pas explosé ou des hydrocarbures). Alors que l'administration militaire a des connaissances faibles, souvent inexistantes, sur l'état de pollution des biens dont elle a l'usage, ceci pose des problèmes majeurs pour toute reconversion.

Le nouveau budget public institué par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et appliqué à partir de 2006 a pour effet d'amplifier la dimension financière et les considérations budgétaires inhérentes à cette œuvre de rationalisation de la gestion immobilière. Présentée comme une « révolution budgétaire », la LOLF transforme les règles d'allocation, de gestion et de contrôle des crédits budgétaires par les ministères, en présentant désormais chaque budget ministériel comme un ensemble de programmes et d'objectifs associés à des indicateurs permettant d'en évaluer la performance[1]. L'essentiel des crédits de la politique immobilière et d'infrastructure du ministère de la Défense est regroupé au sein du programme « Soutien de la politique de défense » (programme 212) et associé à des objectifs et à des indicateurs destinés à mesurer les résultats attendus. En réunissant des crédits dispersés, cette réforme transversale a deux effets. En interne, elle contribue à la dynamique de singularisation d'une fonction immobilière et à l'affirmation d'un rôle spécifique joué par des administrations transversales aux

[1] Pour un cadrage de la LOLF voir le numéro thématique LE CLAINCHE M., « Réformes budgétaires et réformes de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2014, vol. 117, nº 1 ; Pour une mise en perspective historique voir BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*

différentes armées. En externe, la nouvelle comptabilité inscrit la gestion du foncier militaire dans un système qui en permet la comparaison avec celle menée par d'autres administrations d'État (voir *infra*).

Le deuxième programme d'action, celui de cession, s'appuie sur une organisation *ad hoc*, la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), créée en 1987[1]. Issue des réformes des armées, la politique de cession a pour objectif premier celui de libérer le ministère de la Défense des coûts de la maintenance, du gardiennage, des responsabilités juridiques pour des biens qui ne sont plus d'usage et dégager des recettes pour de nouveaux investissements[2]. Pour la cession des biens, le ministère de la Défense bénéficie d'une série de dérogations au droit de la domanialité publique[3], dont la principale est le fait que les recettes sont versées directement au budget de la défense plutôt qu'à celui de l'État. Conçue comme étant provisoire dans le milieu des années 1980, cette dérogation est reconduite à chaque réforme et justifiée en ce qu'elle doit permettre de couvrir une partie des travaux d'infrastructure liés aux processus de transfert, déménagement, concentrations des unités militaires. La possibilité de traiter directement la gestion financière de la cession des biens et une certaine autonomie vis-à-vis des services fiscaux en matière de fixation des prix sont d'autres particularités propres à ce ministère.

Pourtant, le retrait des armées s'accompagne d'une dramatisation de la « *friche* » par les élus locaux. En raison de sa matérialité, de la visibilité et des dimensions des emprises militaires, la question immobilière devient le symbole des réformes, la figure de l'abandon et du délaissement par l'État central. De plus, la maîtrise de la reconversion des emprises devient un des aspects les plus complexes à traiter pour les gouvernements municipaux du fait des capacités d'investissement importantes qu'elle requiert. Les mobilisations d'élus locaux et les prises de position publique sur le retrait des armées mobilisent souvent l'argument foncier. C'est également à travers cette entrée thématique que les réformes sont abordées dans un bon nombre de revues spécialisées dans l'urbanisme, les travaux publics ou l'actualité des collectivités locales[4]. Dans ces

---

[1] C'est notamment par la loi de finances de 1986 et par la loi de programmation pour l'équipement militaire pour 1987-1991 qu'est dessiné le régime juridique encadrant la politique de cession des biens du ministère de la Défense.

[2] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Répertoire Interarmées des Emprises Défense, La politique immobilière, patrimoniale et domaniale du ministère de la défense*, *op. cit.*

[3] Pour un encadrement juridique et un bilan des ventes voir : GUELTON S., « Dix ans de vente des terrains militaires », *op. cit.* ; GUELTON S., « Les communes face à la reconversion des sites militaires », *op. cit.* ; KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, *op. cit.*

[4] Voir par exemple : « Quand les militaires lèvent le camp », *Urbanisme*, mars 1993, n° 261 ; « Les friches militaires », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 26 juillet 1996, n° 4853 ; « Adieu l'armée », *Urbanisme*, février 1997, n° 292, p. 14-19 ; « Les friches militaires rentrent dans le rang », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 5 mars 2004, n° 5232, p. 70-73 ; « Les nouveaux usages civils des friches militaires », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 13 mai 2005, n° 5294, p. 56-59 ; « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », *op. cit.* ; COLLECTIF, « Réforme de

argumentaires, les dimensions symbolique et financière se renforcent mutuellement. En 1997, l'*incipit* d'un dossier consacré au sujet par la revue *Urbanisme* anticipe :

> « Du vide. Une vaste et très rapide avancée de vide va s'infiltrer dans des milliers de mètres carrés urbains, comme une coulée de lave dont on ne sentirait pas encore la brûlure »[1].

Des descriptions similaires paraissent dans le *Courriel des Maires et des Élus Locaux,* où les immeubles dans une commune du département de l'Aisne sont décrits dans les termes suivants :

> « vitres brisées, guérites de sentinelles délabrées, cadenas rouillés, trois ans après (la dissolution du régiment) les 18 hectares du quartier Drout à l'abandon, en plein centre-ville résument la détresse »[2]. Plus prosaïque, la revue *Diagonal* souligne qu'« après les friches industrielles, puis agricoles, les élus se trouvent donc confrontés à un nouveau risque de déshérence »[3].

Par ailleurs, les compétences accrues des communes en matière d'urbanisme à partir de la première réforme de décentralisation de 1982 font de la cession des biens un objet de négociations et de conflits politiques. En effet, les possibilités de vente par les armées sont liées de manière indissociable à une transformation du plan local d'urbanisme, dont la compétence relève de la commune, qui définit une nouvelle destination d'usage pour ces terrains et bâtiments. D'une part, la nécessité par le ministère d'assurer la faisabilité politique des réformes des armées et, d'autre part, la maîtrise de l'urbanisme par les communes crée une interdépendance de ressources entre administration militaire et gouvernements municipaux. C'est pourquoi les objectifs de la politique de cession sont partiellement intégrés à ceux propres au dispositif de compensation. Le constat effectué est que « *tant que la conversion des emprises n'est pas terminée, le ministère de la Défense ne peut se désengager d'un site* »[4]. De même, l'adoption d'une « *certaine souplesse pour la cession de l'immobilier* » est reconnue comme un élément clé dans la construction de l'acceptabilité sociale et politique d'une fermeture d'unité militaire.

Entre la création de la MRAI et 2006, le ministère de la Défense vend 1 940 biens, dont environ 80 % à des collectivités locales[5]. Dans le cadre du régime dérogatoire dont bénéficie le

---

la défense et aménagement du territoire », *Inter Régions. Les cahiers de l'expansion régionale*, juillet 1998, nº 219, p. 4-7 ; ACT CONSULTANTS et FNAU SERVICES, *La reconversion urbaine des sites militaires. Contexte, enjeux et proposition d'aide à la décision et à l'action*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, 1997.

[1] « Adieu l'armée », *op. cit.*, p. 14.

[2] COLLECTIF, « Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *op. cit.*

[3] « Quand l'armée se retire », *Diagonal*, 1996, février.

[4] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, note « La conversion des sites militaires restructurés », en préparation aux restructurations de 1995.

[5] Des bilans des ventes peuvent être trouvés dans plusieurs travaux d'urbanistes et géographes. Voir notamment : GUELTON S., « Dix ans de vente des terrains militaires », *op. cit.* ; GUELTON S., « Les communes face à la reconversion des sites militaires », *op. cit.* ; DUBOIS-MAURY J., « Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France », *op. cit.* ; KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine*

ministère de la Défense, le triple rôle des élus locaux comme clientèle de la défense, partenaires dans la reconversion d'un site et, finalement, principaux acquéreurs du foncier militaire, est intégré à l'ensemble d'instruments et de normes explicites et implicites qui régulent la transformation foncière. Premièrement, ceci est visible dans les modalités de négociation qui précèdent la vente, basées sur un aller-retour avec les élus. Les négociateurs immobiliers du ministère animent les réunions où siègent les services de la mairie et de la préfecture et où se discutent les projets d'urbanisme, les modifications à apporter aux plans en vigueur et le prix de cession. De plus, la MRAI dispose d'une enveloppe destinée à financer des études, menées par des cabinets d'urbanistes, pour définir des projets de reconversion. Deuxièmement, le prix est issu d'une négociation politique, d'un compromis entre la nécessité pour l'administration militaire de vendre les biens et les projets municipaux et les ressources politiques mobilisées pour le soutenir. En effet, les méthodes de définition du prix se basent sur le projet de reconversion et plus précisément sur une estimation qui inclut la valeur foncière une fois le projet achevé et le coût de la réalisation de ce même projet. Comme on l'explique à la MRAI :

> « C'est ça l'évaluation du prix on le fait après qu'on a décidé ce qu'on va faire du terrain. […] Car si le maire se réveille demain matin et décide qu'avec ces 30 hectares il va faire un parc, planter des arbres, mettre des bancs… il peut, mais ça va lui coûter beaucoup et ne lui rapporter rien. Donc il faudra qu'il achète le terrain à un prix qui lui permet de faire ça. Ou s'il se réveille et décide que ce terrain va devenir le plus grand quartier d'affaires d'Europe… alors le prix sera multiplié par 10 » (Entretien, Paris n° 11).

Cette méthode permet ainsi de définir une valeur des biens pour lesquels *« un marché n'existe pas »* (Entretien, Paris n° 11) et qui « *n'ont pas d'acheteur naturel* » (Entretien, Paris n° 9), soit parce que le marché immobilier local stagne soit en raison des caractéristiques du bien. En effet, des surfaces vastes, parfois polluées, partiellement bâties et nécessitant des investissements lourds ne sont convertibles dans un prix au mètre carré qu'à la suite d'une projection dans le futur.

L'institutionnalisation des questions du développement local et du dialogue avec les élus comme une des composantes de l'éthique de l'organisation va de pair avec la transformation du profil des agents. Formée au départ par deux négociateurs militaires, la structure s'agrandit et se civilise : elle est dirigée depuis 1994 par des ingénieurs des Ponts et Chaussées, dont le premier fut l'ancien secrétaire général de la ville de Marseille et compte entre 10 et 15 employés, notamment ingénieurs et urbanistes civils. De plus, elle est visible dans la communication externe de l'organisation se présentant comme une alliée des élus locaux. Une récente publication de la

---

depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement, *op. cit.* ; CHINOUILH J.-L., « Restructurations militaires : avenir des emprises aliénées », *Revue Géographique de l'Est*, 2011, vol. 51, nº 1-2, p. http://rge.revues.org/3229.

MRAI, préfacée par le président de l'Association des maires de France, souligne « *la volonté du ministère de la Défense de baser la cession de son patrimoine sur un partenariat avec les collectivités* »[1].

La politique de cession est le point de jonction entre rationalisations internes au ministère et la politique de compensations, toutes les deux étant relativement autonomes. La MRAI intervient en aval de la rationalisation interne, mais avec les méthodes qui lui sont propres. De même, elle intervient partout et non uniquement dans les sites les plus impactés par le retrait des armées. En 2008, un segment du patrimoine militaire devient une ressource mobilisée uniquement dans la politique d'accompagnement des restructurations. En effet, les communes qui bénéficient d'un Contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) sont également éligibles à une cession foncière à l'euro symbolique (environ 90 communes)[2]. Cette « *compensation suprême de la restructuration* », comme elle est définie à la MRAI, est le résultat d'un arbitrage politique où la logique de compensation des clientèles localisées prend le dessus, dans une mesure ponctuelle et fortement circonscrite, sur les considérations militaires et budgétaires. En effet, proposée par la Datar, la mesure est fortement contestée à la fois par le ministre de la Défense, qui finance le volet infrastructurel de la réforme par les recettes des cessions et par le ministre chargé du budget, opposé à une gestion politique du foncier public (voir *infra*).

3.1.2. Les pressions du budget et les conflits au centre de l'État sur la valeur de l'immobilier

Le renforcement, au sein de l'État central, de politiques publiques transversales portant sur l'immobilier public entraîne des conflits et une superposition des acteurs et des instruments entre ministère chargé du budget et armées. Ces conflits s'inscrivent dans des interprétations différentes de l'objet même d'une politique immobilière, conçu comme un moyen de l'administration pour les armées ou l'objet d'une entreprise politique managériale pour le budget. Ils sont révélateurs des concurrences qui se jouent au centre de l'État à dire un intérêt général, allant du désendettement de l'État et de la réduction des déficits publics, à la défense de la nation et la cohésion territoriale. La superposition d'acteurs et instruments au centre de l'État a pour effet la coexistence de plusieurs régimes juridiques de cession des biens.

---

[1] MINISTERE DE LA DEFENSE - MISSION POUR LA REALISATION DES ACTIFS IMMOBILIERS, DELEGATION INTERMINISTERIELLE AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Réussir la reconversion d'un site militaire ou industriel*, *op. cit.*, p. 11.
[2] Décret du Premier ministre du 3 juillet 2009.

Après quelques initiatives datant du début des années 1990[1], c'est sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin que se dessine la « nouvelle politique immobilière de l'État ». D'une part, suite à l'annonce gouvernementale qu'un million de mètres carrés seraient cédés, une série de travaux développe des diagnostics fortement critiques à l'égard de l'État dans sa fonction de propriétaire d'immeubles qu'il connaît peu, utilise mal et vend insuffisamment. Un rapport de l'Inspection générale des finances, puis un rapport sur l'immobilier commissionné par le Premier ministre au directeur financier de Réseaux ferrés de France et les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État, pilotée par Georges Tron, et une série de rapports portant sur des ministères particuliers soulignent de manière unanime la mauvaise gestion de l'immobilier public[2].

D'autre part, la nouvelle politique immobilière s'inscrit dans un contexte politique et budgétaire marqué par le passage au système défini par la LOLF. Sur le plan des contraintes normatives, la LOLF impose de dresser un bilan des actifs de l'État, dont l'immobilier public constitue une part non négligeable, ce qui nécessite d'un travail de recensement et standardisation des données sur ces biens. Sur le plan des objectifs, on fait appel à « *l'esprit de la LOLF* » pour invoquer une politique immobilière visant « *la recherche de l'efficacité, la mesure de la performance, le rapprochement des méthodes de gestion du public et du privé et la recherche d'économies* »[3]. Ainsi, la nouvelle politique immobilière de l'État est, depuis ses débuts, cadrée comme étant une composante importante des réformes de l'administration entreprises par le gouvernement. La lettre de mission de 2003 du Premier ministre Raffarin définit le problème en termes suivants : « *Dans le cadre de la politique de réforme de l'État, le Gouvernement entend moderniser la gestion immobilière de l'État, qui est le premier propriétaire de France, et plus généralement du secteur public* ». Comme le montre Philippe Bezès, à partir de 2005, la politique de réformes de l'État est presque monopolisée par le ministère en charge des Finances (ministre délégué au Budget)[4], auquel revient également la gestion domaniale.

---

[1] Les premières indications de réforme de la gestion de l'immobilier public remontent au gouvernement dirigé par Edith Cresson. Une circulaire de 1992 portait création de la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI) rattachée au Premier ministre.

[2] DEBAINS O., *Mission « Immobilier Public »,* Paris, Premier Ministre, 2003 ; TRON G., *Rapport d'Information sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des Etablissements Publics*, Paris, Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, 2005 ; DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information par la commission des finances, de l'économie générale et du plan en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les suites données aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État*, Paris, Assemblée Nationale, 2008.

[3] TRON G., *Rapport d'Information sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des Etablissements Public*, *op. cit.*, p. 6.

[4] Philippe Bezès décrit la période dans les termes suivants : « En juin 2005, dans le nouveau gouvernement Villepin, le portefeuille de la « réforme de l'État » est significativement attribué au ministre en charge du Budget, Jean-François Copé, signe éminent de la suprématie désormais acquise par le ministère des Finances. Ce rattachement constitue une rupture historique avec l'attribution traditionnelle de la réforme administrative au ministère de la Fonction publique qu'avait, en quelque sorte, renforcé et institutionnalisé le Renouveau du Service Public en 1989. En juillet 2005, la

La création d'une politique immobilière de l'État implique la différenciation d'une politique publique particulière dont les objectifs sont, d'une part, la maîtrise des coûts d'occupation, de maintenance et d'investissement par une rationalisation de la connaissance et de la gestion du patrimoine immobilier de l'État et, d'autre part, le dégagement de recettes supplémentaires par la vente des biens en contribution au désendettement de l'État. Il s'agit donc d'une intervention qui se veut transversale à toutes les administrations centrales. Son objet, le patrimoine immobilier de l'État, est cadré en termes de valeur : comme les répètent les études et les rapports, l'immobilier n'est pas gratuit pour l'État en raison des coûts d'entretien et exploitation et il s'y trouve une richesse dormante qu'un management efficace peut extraire. Impliquant des objectifs de long terme et des stratégies de valorisation, cette politique se différencie du travail auparavant exercé par le bureau des domaines (direction générale des impôts), chargé des actes de vente, d'acquisition et du contentieux. Sous le ministère de Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, le bureau est réformé par la création de France Domaine, service à compétence nationale actuellement rattaché à la direction générale des finances publiques[1].

Restant une direction dans l'organigramme hiérarchique du ministère, France Domaine est une structure faible sur le plan de ses capacités de coordination interministérielle, à la fois au niveau de l'État central et de l'État déconcentré[2]. Ainsi, c'est avant tout à travers un changement progressif par des instruments qui régulent la gestion budgétaire et matérielle de l'immobilier que s'opère la réforme. Dans le cadre de la LOLF, ces changements permettent de comptabiliser et rendre visible la « valeur » du patrimoine immobilier de l'État, d'en faciliter la mise en vente et d'en évaluer la gestion. Depuis 2006, des loyers budgétaires[3] comptabilisent l'utilisation de l'immobilier dans les dépenses du chaque ministère. Ils ont été instaurés « *afin de mettre fin à la*

---

création de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), qui dépend du ministère en charge du Budget, achève de déposséder les autres organismes auparavant en charge de la réforme de l'État. La réforme de l'État est désormais une politique contrôlée par Bercy ». Dans : BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*, p. 456.

[1] Entre 2007 et 2012, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (sous lequel se trouve habituellement le Budget) est coupé en deux : ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. Dans le cadre des réorganisations successives du ministère, le service France Domaine est transféré de la direction générale des impôts à la direction générale de la comptabilité publique. Ces deux directions générales sont ensuite fusionnées au sein de la direction générale des finances publiques.

[2] Les rapports réalisés par Olivier Debains et par la mission parlementaire préconisaient d'attribuer à la structure chargée de l'immobilier une autonomie du ministère de rattachement, par la création d'une agence ou d'un établissement public. Le problème du statut de France Domaine est la faiblesse des ressources dont cette structure dispose pour orienter les actions des autres administrations publiques. C'est une question récurrente dans tous les rapports cités, ainsi que dans les observations émises par le Conseil de l'Immobilier de l'État, organe consultatif du ministre du Budget.

[3] Estimés par France Domaine, des loyers proches des prix du marché sont inscrits au budget de chaque ministère. La dotation budgétaire est d'un montant équivalent au loyer à payer. Mais ensuite, si le ministère étend ses surfaces ou si les prix de marché augmentent (ce qui est actuellement le cas), son loyer budgétaire augmentera et le ministère devra le financer à enveloppe budgétaire constante. Il est donc incité à diminuer les surfaces utilisées.

gratuité apparente de l'immobilier et d'inciter les ministères à adapter les surfaces aux besoins »[1]. De plus, les produits des cessions sont versés sur un compte d'affectation spéciale (CAS) destiné à la fois à financer les dépenses immobilières (programme 723) et à contribuer au désendettement de l'État (programme 721). Des objectifs sont quantifiés par le volume des cessions et la rationalisation de l'utilisation de l'espace exprimée en m2 par agent. Les ministères ont un droit de retour sur ces montants (seul le ministère de la Défense bénéficie de 100 % de retour), ce qui, suivant la logique de cet instrument incitatif, devrait augmenter les cessions. À partir de 2004, sont assouplies certaines normes du droit de la domanialité publique qui encadrent l'utilisation des immeubles par les administrations, afin d'en faciliter les cessions[2]. Ces réformes constitutives qui portent sur le droit public et la comptabilité de l'État s'accompagnent de la mise en place d'instruments spécifiques pour compléter et affiner la connaissance des biens, concrétiser leur utilisation et prévoir les usages futurs. France Domaine joue une fonction de centralisation et de mise à jour de l'information. Notamment, tous les ministères ont été chargés de concevoir et transmettre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) contenant des diagnostics par immeuble et des orientations stratégiques sur l'implantation de différentes administrations[3].

L'émergence d'une politique immobilière de l'État, dans le cadre de la mise en application de la LOLF, exerce des pressions sur la configuration institutionnelle caractéristique de la politique immobilière du ministère de la Défense. Comme nous l'avons souligné plus haut, le nouvel ordre budgétaire renforce un processus de réorganisation interne au ministère, mais provoque également des effets déstabilisants en facilitant la comparaison de l'administration militaire avec toutes les autres administrations centrales. Les vives critiques portées aux armées par les acteurs de la politique immobilière de l'État - en premier lieu France Domaine, le Conseil de l'Immobilier de l'État, la mission d'évaluation et de contrôle parlementaire qui s'est saisie du sujet et la Cour des comptes - se fondent sur l'égalité entre toutes les administrations publiques. Impossible si fondé sur des critères liés aux fonctions ultimes des bâtiments militaires, un tel rapprochement devient réalisable dès lors qu'il est appuyé par des calculs de rationalisation des usages et d'optimisation des dépenses d'entretien et d'investissement.

Les conflits se jouent d'abord dans la tension entre la mise en conformité avec la nouvelle politique et la protection d'une spécificité militaire. C'est en sa qualité d'utilisateur majeur du

---

[1] DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information*, *op. cit.*, p. 9.
[2] Déclassement du domaine public des immeubles de bureaux.
[3]De plus, France Domaine a été responsable de l'actualisation du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et ensuite du versement de celui-ci dans l'application Chorus Re-Fx, volet immobilier de l'application Chorus lancée en 2006. Elaboré dans le cadre de la mise en application de la LOLF, Chorus est un outil informatique destiné à offrir à tous les acteurs financiers de l'État un outil partagé de gestion couvrant les recettes non fiscales, la dépense, les actifs et la tenue des comptabilités.

foncier public que ce ministère est affiché comme un mauvais élève de l'immobilier. En effet, la défense utilise 43 % du patrimoine des administrations centrales de l'État pour une valeur de 19 milliards d'euros inscrite au bilan de l'État[1] et la mobilisation de l'administration militaire est donc une condition essentielle pour la mise en œuvre d'une politique transversale. À ce titre, le régime dérogatoire dont ce ministère bénéficie est remis en discussion, à la fois en raison de la possibilité de garder les recettes issues de cessions et des amples marges de manœuvre dont il dispose dans les modalités de cession et la sélection des acquéreurs. Tous les ministères sont spécifiques, donc aucun ne l'est : c'est l'argument le plus fréquemment utilisé pour contredire le maintien de régimes particuliers[2]. L'ampleur des coûts d'infrastructure liés aux changements de la carte militaire est la raison invoquée par la DMPA (ministère de la Défense) en réponse à ces critiques. Si la défense continue de bénéficier du droit de retour des recettes, la mise en conformité de la politique militaire avec la politique immobilière de l'État passe notamment par la superposition de nouveaux instruments transversaux à ceux utilisés dans la défense. À la DMPA on relate :

> « J'ai vu la mise en place des SPSI avec la politique immobilière de l'État et c'est la politique immobilière de l'État qui a été profondément réformée avec la création de France Domaine. Donc le ministère de la Défense s'est inséré dans cette réforme tout en restant particulier […] Alors on a appliqué des schémas directeurs d'abord à l'administration centrale, parce que c'était la politique immobilière de l'État qui le voulait, et ensuite aux immeubles de bureaux soumis à loyer budgétaire. Donc il y a eu tout un travail avec France Domaine pour identifier les immeubles de bureaux au sens de la politique immobilière de l'État et ceux-ci font l'objet d'un SPSI et sont soumis à loyer budgétaire » (Paris, n° 17).

Sur le même ton, le directeur de la DMPA affirme, lors d'une audition parlementaire :

> « Nous poursuivons l'élaboration de schémas directeurs interarmées en complément des SPSI. Alors que les SPSI sont adaptés à l'immobilier de bureaux, les schémas directeurs visent à reconcentrer l'immobilier à l'échelle de grandes emprises comme, par exemple, Toulon, Brest ou Belfort »[3].

Un deuxième axe de tension porte sur les modalités d'évaluation et de cession développées par la MRAI depuis les années 1980. Les rapports du début des années 2000 sur l'immobilier public soulignaient systématiquement l'existence de cette organisation de mission comme un élément positif dans un paysage marqué par la passivité de l'État en matière de gestion immobilière ; ses procédures sont maintenant attaquées à partir de leur dimension fondamentalement dépassée par les nouvelles priorités publiques. D'après un haut fonctionnaire

---

[1] DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information*, *op. cit.*, p. 115.
[2] DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information*, *op. cit.* ; COUR DES COMPTES, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale. Immobilier du Ministre de la défense*, 2007.
[3] DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information*, *op. cit.*, p. 120.

de Bercy « *maintenant la partition des tâches au sein de l'État est en décalage par rapport aux objectifs de la politique* » (Entretien, Paris n° 3).

Le principal point de crispation relève de l'utilisation d'instruments d'évaluation et de cession basés sur la négociation politique plus que sur l'échange de marché ; le système de relations entretenu avec les élus locaux qui leur est sous-jacent est également remis en cause. Les procédures de la MRAI, consistant à fixer un prix à partir d'une négociation sur la destination finale du bien, diffèrent fondamentalement de celles préconisées et appliquées par France Domaine. En effet, les techniques d'évaluation pratiquées par France Domaine s'appuient sur la situation présente d'un bien (juridique et matérielle) et fixent un prix à partir des valeurs des transactions effectuées sur le marché immobilier local. Un prix, donc, issu de la situation du marché à un moment donné. De même, le recours au marché dans l'échange implique de préférer l'instrument de l'appel d'offres, qui ne définit pas à l'avance l'identité de l'acquéreur, à celui d'une vente de gré à gré, historiquement pratiquée par le ministère de la Défense pour vendre à ses acheteurs principaux, les collectivités locales. En recourant au marché, l'appel d'offres permettrait de définir le juste prix ; le directeur de France Domaine le souligne lors d'une audition parlementaire :

> « En la matière, le juge de la qualité de l'évaluation n'est autre que le marché. Nous prenons un soin tout particulier à comparer les propositions faites dans le cadre d'un appel d'offres à nos propres évaluations. » Et encore : « En cas d'opération de gré à gré, le marché n'intervient pas, d'où la difficulté ; il faut être sûr de ne pas se tromper »[1].

Une sujétion excessive aux élus locaux en tant qu'acquéreurs - « *ils se sont mis dans les mains des collectivités* » (Entretien, Paris n° 3) - est un alors un élément de critique. Il est issu de la volonté de marginaliser la négociation politique dans les mécanismes de transformation de l'immobilier militaire.

Comme dans le cas plus général des instruments de la politique immobilière du ministère de la Défense, l'émergence d'une politique publique transversale ne s'accompagne pas d'un remplacement, mais plutôt de l'addition de différents acteurs et instruments. D'abord, la MRAI est maintenue, mais soumise à des pressions renouvelées. Les membres de cette organisation revendiquent une expertise, justifiée par la spécificité du patrimoine militaire et par l'ancienneté de cette structure dans le paysage administratif de l'immobilier public. Le fait de ne pas avoir à traiter des « *bâtiments normaux* » puisque « *un marché pour une caserne, ça n'existe pas* » (Entretien, Paris

---

[1] GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010. Audition de M. Éric Querenet de Breville, sous-directeur chargé de la 5e sous-direction, au ministère du Budget, des comptes public, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Paris, Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire, 2010, p. 188.

n° 11) est l'argument utilisé à la faveur du maintien des méthodes et des marges de manœuvre dont l'organisation bénéficie. Néanmoins, le renforcement de France Domaine oblige les négociateurs immobiliers de la MRAI à des échanges et confrontations fréquents avec les services de Bercy. À la MRAI, l'on affirme :

> « Il y a moins d'autonomie qu'avant, car avant c'était vraiment marginal, il y avait la direction des impôts, dans laquelle il y avait la sous-direction des domaines, qui en gros ne faisait que les évaluations et les actes, cela ne représentait pas une politique. Maintenant ils s'en mêlent plus, donc il faut plus de coordination et puis il y a plus d'injonctions » (Entretien, Paris n° 11).

Une nouvelle division du travail entre administrations centrales est la deuxième forme de superposition qui découle de la politique immobilière de l'État. Elle s'appuie sur une segmentation du patrimoine immobilier à céder en fonction des périodes de libération et des caractéristiques du bien. La MRAI garde une large maîtrise sur ce que l'on appelle « *le stock* », à savoir les biens rendus disponibles pour la vente au fil des restructurations des armées et qui n'ont pas encore trouvé d'acquéreur. De même, l'importance de cette structure est reconnue lorsqu'il s'agit de traiter des emprises qui, du fait de leur localisation, sont « *politiquement sensibles, au sens où la fermeture d'un site militaire pose effectivement un problème politique… donc on va dire politiquement sensible au sens ancien de la MRAI* » (Entretien, Paris n° 3). En revanche, reviennent à France Domaine les biens « *liquides* », c'est-à-dire ces biens qui sont plus facilement vendables, soit en raison de leur localisation sur des sites où les marchés immobiliers sont tendus, soit en raison de leurs caractéristiques propres qui en font des immeubles « *normaux* » (par exemple des immeubles de bureaux).

En fonction des critères mentionnés, les biens militaires peuvent être cédés à l'euro symbolique, faire l'objet d'un projet piloté par la MRAI, ou mis en vente par France Domaine. Chacun de ces trois régimes repose sur une acception différente de l'objet à traiter, des objectifs à poursuivre et des liens avec les élus locaux en tant que clientèle de la politique de défense.

3.2. En Italie, la politique immobilière des armées sous pression financière

3.2.1. Mobiliser les casernes pour boucler le budget

Toute initiative d'adaptation des infrastructures militaires aux changements organisationnels liées aux réformes militaires a été précédée, en Italie, par l'émergence d'une politique publique visant à céder le patrimoine immobilier public afin de réduire le déficit public. La politique de cession du patrimoine de l'État est, depuis son origine, une politique budgétaire qui passe par la

réforme de l'utilisation des moyens matériels de l'administration. Visant les biens militaires, cette politique publique a pour effet de contribuer à imposer le cadrage du problème en termes financiers. Ceci organise et contraint les initiatives engagées par le ministère de la Défense (voir § 3.2.1). Elle cible ce dernier comme un des acteurs clés des politiques de rationalisation et de vente de l'immobilier public. Ainsi, depuis la fin des années 1990, la responsabilité de la vente du patrimoine militaire est assignée tantôt aux domaines tantôt aux armées, selon les rapports de force entre les deux ministères.

Depuis les années 1990, un nombre croissant de lois a cherché à encadrer et à inciter la vente des biens du patrimoine de l'État, et du patrimoine militaire qui en est une composante majeure (d'après la liste du ministère de l'Économie et des Finances, 26 normes en 17 ans)[1]. La loi de finances pour l'année 1997[2], sous le gouvernement de centre gauche (1996-2001), contient le premier ensemble de normes qui encadre la cession du patrimoine immobilier de l'État[3]. Depuis cette date, chaque année l'immobilier public fait l'objet d'une intervention législative en loi de finances. Ainsi, l'ensemble du processus visant à réformer la matière est une série continue, complexe et réitérée de normes d'ampleur différente et portée, allant de la modification marginale d'un alinéa de la loi en vigueur jusqu'à l'introduction de nouveaux instruments de mise en œuvre ou la création de toute pièce de nouvelles organisations responsables. De plus, chaque article de loi de finances produit un nombre significatif de décrets, circulaires et autres normes de second rang, et il est lui-même modifié un nombre considérable de fois pendant les deux décennies. Cette activité législative ininterrompue renvoie à un des traits structurants du système politico-administratif italien où, y compris dans les moments réformateurs, le changement de la loi est vu comme une condition du changement de politique et lorsque les résultats attendus ne sont pas atteints, la solution apportée est celle d'une nouvelle modification normative[4].

Depuis les premières initiatives visant la rationalisation et la vente de l'immobilier public, cette politique publique est marquée par une représentation dominante et stable du problème à traiter : le problème de l'immobilier est un problème budgétaire, sa gestion doit servir à réaliser des revenus. Une attente diffuse est donc que « de ce patrimoine arrivent des réalisations significatives » (Entretien, Rome n° 27). C'est uniquement dans un second moment qu'elle pourra répondre à d'autres objectifs que les politiques d'urbanisme et de planification territoriale

---

[1] COLOMBINI G., « L'alienazione del Patrimonio dello stato », *Democrazia e diritto*, 2003, n° 1, p. 219-245.
[2] L. 662/1996
[3] Des initiatives législatives, qui visent des catégories particulières d'immeubles publics, remontent aux gouvernements de transition entre la première et la deuxième République (notamment dans les lois des finances de 1992 et 1994).
[4] CAPANO G., « Administrative Traditions and Policy Change », *op. cit.*

pourraient lui assigner, à savoir la transformation d'immeubles ayant perdu leur destination fonctionnelle. Pour les acteurs chargés de la politique de rationalisation et cession du patrimoine immobilier, le fait que ces biens soient une infrastructure localisée est secondaire par rapport à une représentation qui en fait une source de revenus visibles et à exploiter. Ceci bien que ce soient justement la localisation et les caractéristiques artistiques de ces biens qui préfigurent une possible source de revenus.

La stabilité du problème à traiter, la gestion par la loi de finances et le labyrinthe législatif produit par la réitération annuelle de l'activité normative masquent les tensions internes à la politique de cession du patrimoine immobilier de l'État. Les différentes visions influencent le rôle joué par le ministère de la Défense et, en moindre mesure, la place accordée aux administrations locales. D'abord, la politique de l'immobilier public est marquée par la coexistence de deux objectifs qui ne coïncident pas entièrement : 1) la réforme de l'activité administrative par la rationalisation de la gestion des biens occupés, puis la vente des biens définis comme étant non nécessaires ; 2) l'élaboration de solutions ponctuelles aux crises des finances publiques, qui se présentent de façon récurrente dans le cadre de la contrainte politico-financière liée aux paramètres fixés au sein de l'Union européenne. Autrement dit, réformer l'État ou produire des revenus. Les deux objectifs génèrent des tensions issues de la contradiction entre la temporalité courte de bouclage des budgets et le temps plus long des déménagements d'administrations qui nécessitent davantage de connaissance des biens, des capacités de planification et de mise en œuvre.

De plus, tout en coexistant depuis vingt ans, ces deux objectifs renvoient à une filiation plus ou moins affirmée de la politique immobilière du plus vaste chantier de réformes de l'administration publique. Ce lien est fortement mis en avant pendant les gouvernements techniques de 1992-1994, puis ceux de centre gauche de 1996-2001 et de 2000-2008. Les exécutifs des années 1990, notamment, sont la « période triomphale des réformes de l'État »[1], puisqu'aucun secteur, organisme, procédure n'échappe, du moins sur le plan normatif, à cette vague réformatrice. Sous le ministre Vincenzo Visco, chargé des finances entre 1996 et 2000, puis à nouveau ministre délégué chargé des finances entre 2006 et 2008, la cession de l'immobilier est représentée comme étant la composante d'une « bonne » gestion néo-managériale de la chose publique. Elle s'appuie sur la critique de l'absence de visibilité et le calcul des coûts d'utilisation des immeubles publics, qui soulève la nécessité de réformer « l'approche même qu'a

[1] *Ibid.*, p. 787. Les quatre principaux chantiers de réforme de l'État ont été : décentralisation (appelé « fédéralisme administratif »), réorganisation du gouvernement central, réforme de la fonction publique, simplification des actes et procédures administratives.

l'administration vis-à-vis de la disponibilité des biens l'État »[1] et de construire « la responsabilité d'un sujet unique pour la gestion de l'immobilier »[2]. En revanche, pendant le gouvernement de centre droit, notamment entre 2001 et 2006, prévaut une politique orientée à limiter le déficit public. Parfois, ces ressources sont réelles, obtenues par la vente de patrimoine locatif, parfois il s'agit d'équations budgétaires qui, en inscrivant au budget des ressources attendues, améliorent la performance de la comptabilité publique de l'année. C'est en considérant cette fonction de « privatisations formelles » ou de privatisations sur papier que l'on comprend pour quelle raison les lois de finances sont peuplées de casernes et de prisons en vente[3]. La consécration, dans la presse et dans le débat public, de l'expression « finance créative » traduit la banalisation de mesures économiques ponctuelles qui apportent des réponses conjoncturelles aux déséquilibres entre déficit public et PIB.

Les biens militaires urbains sont un des objets privilégiés de la politique de cession. L'importance attribuée aux infrastructures militaires est justifiée par les acteurs des finances et des armées à partir du poids du foncier militaire dans l'ensemble de l'immobilier public. Ce qui le rend intéressant à des fins de redressement budgétaire est qu'il suscite des réflexions et des attentes liées à l'extraction de la rente en raison de sa localisation dans les centres historiques des villes. C'est parce que la politique du ministère de la Défense a été organisée par une logique d'accumulation et pour la transformation en casernes d'immeubles anciens (souvent religieux) que les biens militaires sont vus comme pouvant apporter des ressources financières. L'ensemble des normes élaborées depuis le début des années 1990 s'appuie alors sur l'idée que ces biens ont une valeur qu'il s'agit d'extraire par l'intervention publique. Un haut fonctionnaire de l'Agence des domaines résume la question termes suivants :

> « Au moment où on a commencé la cession des biens publics pour des raisons de finances publiques, donc pour aider à réduire la dette… considérant que la plus grande partie du patrimoine immobilier important est de la défense… car partout où tu vas dans les centres-villes italiens tu trouves une caserne, un hôpital militaire, un immeuble pour les officiers, partout tu trouves des militaires… donc quand on a commencé, et c'était en 1996, le patrimoine de la défense devait rentrer dans ces parcours de cession » (Entretien, Rome n° 12).

---

[1] Pendant cette période, la politique immobilière consiste notamment dans l'individualisation d'un acteur unique - l'*Agenzia del Demanio* -, la connaissance et la quantification du parc, l'identification des usages abusifs, les tentatives de cession. La rationalisation de la gestion des espaces occupés par l'administration s'affirme plus tardivement qu'en France (2009).

[2] VISCO V., « Erano immobili... ora vi vengono incontro », *Mercato Concorrenza Regole*, 2007, nº 2, p. 359-364.

[3] COLOMBINI G., « L'alienazione del Patrimonio dello stato », *op. cit.* ; VACIAGO G., « Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili », *Mercato Concorrenza Regole*, 2007, nº 1, p. 93-108.

Ainsi, entre 1993 et 2010, environ un tiers des dispositions prises en loi de finances pour la cession de l'immobilier public contient un article qui cible de manière spécifique le ministère de la Défense et qui prévoit la mise à disposition par ce dernier des biens à céder (9 sur 26).

L'importance qualitative et quantitative des immeubles militaires assigne à l'administration de la Défense une place privilégiée et contestée dans la politique de cession du patrimoine immobilier public. Depuis la loi de 1996, on observe des mouvements entre, d'une part, les finances et l'agence des domaines et, d'autre part, le ministère de la Défense pour définir qui entre les deux est chargé de la mise en œuvre et bénéficie du retour des ressources dégagées par les ventes. L'évolution législative prend l'allure d'un ping-pong : la responsabilité de la politique est assignée tantôt aux domaines, tantôt aux armées. Les changements reflètent les mutations des équilibres politiques et des rapports de force entre les administrations militaire et financière. De plus, ces changements au centre de l'État modifient les liens avec les municipalités parce qu'ils modifient l'interlocuteur principal avec qui les communes peuvent formuler les accords pour la transformation des sites militaires. La responsabilité de la vente des biens militaires change trois fois - administration militaire (1996-1999), financière (2001-2008), à nouveau militaire.

Dans la loi de 1996, le ministère de la Défense bénéficie d'une norme *ad hoc* qui permet le retour des ressources dégagées au budget ministériel. Cette dérogation à la comptabilité générale de l'État est défendue et obtenue par le chef d'état-major de l'armée de terre, un des pères de la réforme organisationnelle des armées de 1997, en raison de nouveaux besoins financiers issus de changements liés au *Nuovo Modello di Difesa* (Entretien, Rome n° 28). Pendant la deuxième moitié des années 1990, le ministère de la Défense est alors l'acteur central dans une politique de cession des biens militaires, qui a de faibles résultats en termes de ventes effectivement réalisées (voir *infra*).

Trois ans après, en 1999, la création de l'*Agenzia del Demanio* (Agence des domaines) ouvre une période de relative marginalité du ministère de la Défense dans la politique immobilière de l'État. L'agence est créée par la division d'une partie du ministère de l'Économie et des Finances en quatre « agences fiscales ». Ce processus implique d'isoler une fonction spécifique, ici la gestion domaniale, et de la confier à une organisation dotée d'une relative autonomie de moyens et d'exercice[1]. Cette réorganisation s'inscrit dans le chantier de réforme des administrations de l'État central (voir *supra*) qui caractérise la période et s'accompagne d'un élargissement des

[1] Sur la création des agences dans le cadre des réformes administratives en Italie voir : TOTH F., « La diffusione delle agenzie amministrative in Italia », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2007, nº 1, p. 135-156 ; BARBIERI D., P. FEDELE, D. GALLI, et E. ONGARO, « I sistemi di indirizzo e controllo nella relazione agenzia-ministeri », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2009, nº 3, p. 87-104.

ambitions de la politique immobilière de l'État ainsi que sa visée transversale. L'Agence a la tâche de centraliser, produire, uniformiser l'information concernant l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État et de procéder à sa gestion suivant des principes économiques. Entre 2003 et 2007 est réalisé le premier recensement patrimonial suite aux constats unanimes qu'une des raisons de l'échec des politiques des années 1990 était l'absence de connaissance de l'objet à traiter. En effet, le seul et dernier effort de recensement remontait aux travaux réalisés par une commission dirigée par Sabino Cassese (connue sous le nom de *Commissione Cassese*) commandités par le ministre chargé du Trésor entre 1985 et 1987[1].

Par ailleurs, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de centre droit (2001-2006) assigne à l'Agence la tâche de mettre en œuvre une politique de titrisation visant à dégager de la liquidité sur le court terme[2]. Le ministère de la Défense est exclu de ces initiatives : d'une part, car elles touchent les biens les plus facilement vendables, à savoir les logements publics vendus aux occupants mêmes ; d'autre part, car la politique est abandonnée en 2004, avant de toucher, comme il était prévu, les biens militaires. Par les titrisations est cédé le patrimoine immobilier le plus « liquide » constitué en grande partie par le parc de logements de propriétés de l'État et des administrations de la sécurité sociale (*Enti Previdenziali*). Les deux opérations de titrisation réalisées entre 2000 et 2004 permettent les premières cessions conséquentes d'immeubles publics[3]. La gestion sera fortement critiquée à la fois par les instances de contrôle des dépenses nationale et communautaire, puisqu'elle ne résout pas les problèmes structurels qui génèrent les déficits budgétaires tout en méconnaissant la valeur historique que peuvent avoir certains des biens « titrisés »[4].

Le retour au gouvernement du centre gauche (2006-2008) réassigne aux biens militaires une place fondamentale dans la politique immobilière de l'État, tout en renforçant le rôle de l'Agence

---

[1] « Relazione della commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico », *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, nº 4, p. 1116-1169 ; « Relazione conclusiva della commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico », *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1988, nº 1, p. 170-251.

[2] La titrisation est une procédure financière qui convertit des activités et des biens qui ne sont pas facilement échangeables sur le marché en instruments financiers. Ceci permet d'inscrire au budget public les recettes provenant d'une cession immobilière avant que la cession n'ait eu lieu. En anticipant un flux de recettes, cette opération contribue à assurer l'adéquation aux critères de Maastricht. Les biens sont vendus à une « société-véhicule » (qui se finance en émettant des obligations) qui est en charge du portage de l'opération et qui remet ensuite à l'Etat les éventuelles plus-values tirées de l'opération de vente. Les titrisations du patrimoine immobilier italien sont régulées par la loi 23 novembre 2001, n° 410, "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare".

[3] A travers les titrisations ont été cédés entre 2001 et 2006 environ 90 392 immeubles appartenant à l'État et à la Sécurité sociale, dont plus que 80 000 étaient des logements. En deux ans, les titrisations ont rapporté à l'État 8 590 millions d'euros.

[4] Les critiques sont notamment formulées dans un rapport de la Cour des comptes rendu aux Commission des finances et du budget réunies à la Chambre des députés du 7 mai 2002, une note du président de la République du 15 juin 2002, et un avis du Conseil des ministres de l'Economie et des finances de l'Union Européenne (ECOFIN) du 12 juillet 2005.

des domaines dans la mise en œuvre de celle-ci. Dans la loi de finances pour 2007[1], les objectifs de l'Agence sont partiellement redéfinis : l'amélioration de la gestion publique est mise en avant par rapport à la vente et à la production de revenus. De plus, le thème du dialogue avec les collectivités locales pour la transformation des biens fait son apparition. Il s'agirait de réunir la génération de liquidités et les politiques locales d'urbanisme. Labélisée « *Valore Paese* » (Valeur Pays), la politique redéfinie en loi de finances vise la réalisation de programmes de transformation et de valorisation urbanistique pour ces immeubles qui, en raison de leur localisation, doivent pouvoir produire des résultats en matière de ressources financières et de développement local[2]. Elle cible donc des biens situés dans des aires urbaines à valeur foncière élevée, ou dans des zones qui se prêtent à une valorisation touristique (notamment les zones littorales). Le ministère de la Défense est identifié comme le principal fournisseur de ces biens[3].

La logique de cette politique est basée sur la localisation des biens. Elle implique d'identifier des ensembles de biens situés dans une commune ; ils font ensuite l'objet d'un plan unitaire de valorisation (*Piano Unitario di Valorizzazione* - PUV), dont le contenu est négocié entre Agence des domaines et gouvernement urbain. De plus, les domaines financent des études de faisabilité pour envisager les projets de reconversion les plus adaptés. L'implication en amont des gouvernements locaux pour définir les nouvelles destinations d'usage et négocier les changements à apporter aux plans d'urbanisme est très fortement mise en avant par le responsable du programme :

> « C'est vraiment très important, car l'idée était d'arrêter d'être l'État de toujours… qui va, impose, ou s'en fout. Nous, nous sommes allés nous asseoir à la table des communes ! Nous sommes allés dans ces lieux où il y avait une concentration importante de ces biens […]. Et nous avons choisi ces communes aussi sur un deuxième critère qui était celui de savoir si elles avaient commencé la révision de leurs plans d'urbanisme » (Entretien, Rome n° 12).

Entre 2006 et 2008, l'Agence est donc responsable de la reconversion d'un certain nombre de biens militaires (voir *infra*). Ces derniers sont mis à disposition par les armées et les ressources tirées des ventes sont réallouées au budget de l'État. D'après le même responsable :

> « C'était un accord entre Prodi et le ministère de la Défense, qui fonctionnait un peu sur cette idée : vous nous donnez les immeubles et nous on vous donne un peu plus de ressources » (Entretien, Rome n° 12).

De 2008 à fin 2011, pendant le gouvernement présidé par le Premier ministre Silvio Berlusconi, deux politiques contradictoires ciblent les immeubles militaires. Une première

---

[1] Loi 27 Décembre 2006, n. 296, art. 1, al. 259-265.

[2] AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese. Il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Roma, ADD, 2007 ; AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese. Il progetto di valorizzazione degli ex-immobili della Difesa*, Roma, ADD, 2007.

[3] Les immeubles militaires sont l'objet de l'un des trois volets qui composent l'initiative. Les deux autres sont les immeubles de valeur artistique et ceux associés aux infrastructures nationales (écluses, routes…).

rémunère le ministère de la Défense, qui obtient à nouveau la responsabilité de la cession des biens militaires, ainsi que les recettes des ventes[1]. Ce retour au militaire est porté par le ministre délégué chargé des infrastructures du ministère de la Défense (Entretien, Rome n° 27). Revient aux armées la tâche de dresser un plan national des biens à céder et de négocier avec les élus locaux les changements des destinations d'usages pour la valorisation urbanistique et financière. Pour inciter la participation des municipalités, elles peuvent bénéficier d'un pourcentage compris entre 5 et 15 % des recettes tirées de la valorisation urbaine (le pourcentage varie dans les modifications successives apportées à cette norme). Cette période se caractérise par une forte publicité de la politique de vente du patrimoine militaire[2]. Une deuxième politique s'inscrit au contraire dans le cadre du chantier des réformes du fédéralisme fiscal entreprises par la coalition de centre droit[3]. Appelée « fédéralisme domanial », cette politique est pilotée par l'Agence des domaines et prévoit le transfert gratuit aux collectivités territoriales de ces biens qui ne sont plus utilisés par les administrations centrales de l'État, y compris les biens militaires, à condition que les collectivités élaborent et mettent en œuvre des politiques de changements de destination urbanistique pour en favoriser la transformation. Cessions par le ministère et transfert gratuit aux collectivités locales sont donc deux politiques aux objectifs contradictoires qui attribuent, au même moment, des responsabilités aux domaines et aux armées dans la cession des biens militaires.

Depuis la fin des années 1990, les immeubles militaires sont ciblés comme étant une des composantes principales de la politique de vente du patrimoine immobilier public. Ceci s'accompagne d'une tension au sujet de l'acteur responsable de la politique : soit elle relève d'un acteur sectoriel (l'administration militaire) soit de l'agence des domaines, à savoir un acteur issu d'une réforme administrative et qui est chargé de la rationalisation et de la vente de l'ensemble de l'immobilier de l'État.

3.2.1. La « politique des listes » du ministère de la Défense et ses échecs

La politique d'infrastructures du ministère de la Défense se comprend dans l'articulation entre, d'une part, le retrait du secteur et les nouveaux besoins issus de la professionnalisation des armées et de l'autre, les pressions politico-administratives liées au rôle assigné aux biens militaires

---

[1] Loi de finances pour 2009 (l. 133/ 2008).
[2] Par exemple, pendant cette période, le ministère de la Défense commence à participer au principal salon international de l'immobilier (le MIPIM), de plus en plus investi par les administrations publiques.
[3] L. 42/2009 en matière de fédéralisme fiscal et Dlgs 28 mai 2010, n° 85.

dans la politique immobilière de l'État. Sous contrainte financière, la politique immobilière du ministère de la Défense se caractérise par une production administrative de « listes » de biens devenus inutiles aux armées et qui peuvent être cédés et d'une succession d'échecs dans la mise en œuvre de cette politique. Ceci produit néanmoins une amélioration de l'expertise immobilière du ministère de la Défense finalisée à la libération et à la vente des biens.

Les réformes des armées entraînent de nouveaux besoins immobiliers. L'ensemble des documents programmatiques du *Nuovo Modello di Difesa* réitère la nécessité d'adapter les infrastructures par une entreprise de rationalisation des implantations et de cession de biens. Le problème de l'inadaptation des infrastructures renvoie au fait que la réallocation des forces à l'intérieur des frontières nationales entraîne un décalage avec la concentration et l'abondance d'immeubles dans les régions historiquement caractérisées par une présence militaire importante. Les travaux sur les réformes des armées datant du début des années 1990 préconisent la restructuration intégrale des infrastructures pour le casernement et l'entraînement[1]. Le passage à l'armée professionnelle et la très forte réduction du personnel militaire qui l'accompagne modifient partiellement les termes du problème. La politique infrastructurelle du ministère est davantage liée à la nécessité d'accueillir des soldats professionnels et engagés volontaires, dont les conditions de vie ne peuvent plus être les mêmes que celles auparavant offertes aux conscrits[2].

Depuis les premières phases d'élaboration du *Nuovo Modello di Difesa,* la principale logique qui oriente la politique immobilière consiste à privilégier l'utilisation de ces immeubles existants qui sont les plus adaptés aux besoins[3]. Les ressources supplémentaires nécessaires à la réallocation des fonctions et à la construction de nouvelles infrastructures devraient venir des recettes des cessions. C'est pourquoi les biens militaires urbains sont représentés, au sein de l'administration centrale du ministère, comme une source de revenus qui n'a pas encore été exploitée, mais dont la valorisation devrait permettre de répondre aux priorités des armées. Ainsi, au service infrastructures (GENIODIFE) on affirme :

> « Il y a deux choses fondamentales : la cession des infrastructures de trop et la réallocation des structures opérationnelles dans des lieux plus adaptés. Avec aussi l'objectif de partir des centres historiques. Cette logique veut aussi dire rationalisation, donc par exemple mettre deux organisations au même endroit. Mais, comme cela arrive souvent, ce qui fait la loi est la ressource financière, car pour pouvoir libérer les structures au centre-ville il

---

[1] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, *op. cit.*, p. 139 ; MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di difesa 1993*, *op. cit.*

[2] MINISTERO DELLA DIFESA, *Libro Bianco*, Roma, Ministero della Difesa, 2002. La partie X consacrée aux infrastructures explicite les priorités de la politique du ministère de la Défense en la matière.

[3] MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di difesa 1993*, *op. cit.*

faut en construire des nouvelles… et du coup c'est un chat qui se mord la queue, car il n'y a pas d'argent pour le faire donc je ne peux pas rationaliser » (Entretien, Rome n° 27).

Et un ancien de cette même direction :

« Pendant ce temps, la défense a beaucoup changé… je vous donne l'exemple des brigades alpines, car moi avant j'étais dans les brigades alpines… alors nos casernes étaient pour les hommes et les mules… maintenant les mules il n'y en a plus et les hommes ils sont moins nombreux et ils sont différents. Donc ce qui était une place-couchette doit devenir un vrai logement et ce processus qui coûte très cher aurait dû être financé par les cessions » (Entretien, Rome n° 25).

La mise en œuvre de la politique de rationalisation des usages et de cession se caractérise par une succession d'échecs suivis d'adaptations internes au ministère de la Défense. Après chaque loi de finances qui prévoit la vente de biens militaires (voir § 3.2.1), le ministère de la Défense élabore des listes de biens. Elles constituent les annexes aux décrets d'application des lois promulguées entre 1996 et 2012 qui changent le statut domanial des centaines de biens militaires et qui indiquent ceux-ci comme étant susceptibles d'être vendus[1]. Ces longs catalogues doivent contenir un nombre d'immeubles nécessaire et suffisant : la somme de la valeur budgétaire[2] de chaque bien doit atteindre la valeur inscrite dans la loi de finances. L'individuation et la sélection des biens susceptibles d'être cédés ne se font pas au fil de l'eau et en fonction des réorganisations des implantations militaires, mais par soustraction du domaine militaire de paquets de biens. Une première liste (appelée « Programme national des cessions ») est réalisée après la loi de 1996 qui encadre la cession des biens par le ministère de la Défense, elle contient 302 immeubles. Une deuxième liste datant de 2001 contient une partie des biens situés dans les régions à statut autonome qui sont transférés aux gouvernements régionaux. Une troisième liste est inscrite dans un décret de 2005. Dans le cadre de l'opération *Valore Paese,* une quatrième et une cinquième liste contiennent environ 400 nouveaux biens. Une sixième liste de 2007 concerne à nouveau des biens à transférer aux régions autonomes. Après la loi de 2008, une dernière liste de 138 biens s'inscrit dans la continuité de celles réalisées pour *Valore Paese*.

Or, l'élaboration de ces listes rencontre un certain nombre de difficultés qui relèvent d'un manque d'expertise et de résistances administratives. C'est uniquement une fois qu'ils sont inscrits dans les listes que les biens militaires rentrent dans la politique de vente du patrimoine, qu'elle soit ou non sous la responsabilité des armées ou de l'administration financière (voir § 3.2.1). Leur sélection est donc un point de passage et de blocage fondamental. En premier lieu, un manque de connaissance des biens pose des problèmes pour définir le contenu des listes. Au

[1] Décrets du 11 août 1997, 18 février 2005, 27 février 2007, 25 juillet 2007, 28 décembre 2008.

[2] La valeur est calculée selon la méthode de la reconstruction, celle utilisée pour évaluer le patrimoine immobilier public dans le budget de l'État, et elle est donc complètement différente d'une valeur de marché de ces biens. Elle se base sur le coût de reconstruction d'un immeuble aux surfaces identiques.

sein du ministère de la Défense, ces difficultés répétées s'accompagnent d'une amélioration de la connaissance des biens militaires. Ainsi, la production d'une liste après l'autre entraîne une dynamique de production et standardisation de la connaissance sur le patrimoine et l'amélioration de l'expertise juridique et budgétaire interne au service chargé des d'infrastructures. Autrement dit, des réflexions en termes de rationalisation globale des usages des biens sont le résultat d'ajustements qui suivent les difficultés rencontrées.

Par la réforme des états-majors de 1997 est créée la Direction générale des travaux et du domaine (GENIODIFE) qui constitue une des structures techniques transversales dans l'administration centrale du ministère. Malgré le fait qu'au sein de GENIODIFE soit créé le Bureau spécial pour la cession de l'immobilier[1] (sous l'autorité du chef d'état-major des armées), l'élaboration des listes en 1997 est problématique. Un militaire de ce bureau explique : « *il y a eu toutes sortes de problèmes… problèmes de dates, de réassignation de recettes… et toute une série de choses que nous, les "infrastructuraux", nous avons appris au fur et à mesure* » (Entretien, Rome n° 28). Les difficultés d'ordre juridique sont couplées à celles relatives à la mauvaise connaissance des biens. Ceux-ci sont enregistrés de manière défaillante au cadastre[2] et les informations les concernant sont dispersées. À la suite de la loi de 2001, GENIODIFE engage un travail de recensement du patrimoine immobilier militaire et de construction d'une base de données compatible avec le travail de recensement et de centralisation de l'information mené par l'Agence des domaines. L'inventaire est également lié à une concertation avec les directions chargées du patrimoine artistique, pour la détermination des restrictions qui pèsent sur les possibilités de changement de chaque immeuble.

Une nouvelle entreprise de rationalisation est enclenchée à la suite des difficultés liées à la mise en œuvre de la loi de finances de 2006, qui prévoit la mise à disposition de biens militaires pour une valeur de 4 milliards d'euros. Ils sont à fournir par tranches, dont notamment une première composée de deux listes de 1 milliard d'euros chacune. Au GENIODIFE on explique :

> « La première liste[3] après 2006 naît des immeubles qui étaient restés vides depuis toutes les réorganisations militaires qui ont eu lieu au début des années 2000. Donc quand on nous dit de trouver des biens… cette liste naît de là, du résultat de ces changements, mais sans vraiment un plan national organique » (Entretien, Rome n° 28).

La somme des sites libérés par la contraction de l'appareil militaire ne permet pas d'atteindre la valeur définie par la loi. L'élaboration de la deuxième liste est alors problématique[4]. En effet, à

---

[1] Ufficio Speciale Dismissione Immobilie

[2] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulla dismissione dei beni immobili della Difesa nell'ambito della ristrutturazione delle Forze armate*, Roma, Camera dei Deputati, 1999, p. 196.

[3] Décret du 28 février 2007.

[4] Décret du 25 juillet 2007.

la suite de réformes militaires, des centaines d'immeubles demeurent sous-utilisés, mais ils ne sont pas entièrement vides. La mise à disposition de ces biens pour la vente requiert donc des ressources financières nécessaires au transfert d'activités. Les coûts de libération des immeubles à insérer dans la deuxième liste sont estimés à 195 millions d'euros : « *quand on devait faire le deuxième paquet, on était déjà en difficulté, car les immeubles vides étaient presque finis* » (Entretien, Rome n° 25), explique l'ancien directeur du service chargé des infrastructures. C'est en réponse à ce problème que la direction générale des infrastructures engage un travail de rationalisation de leur usage visant à mobiliser du patrimoine au-delà des biens vidés par les réformes des armées. En renversant la logique, il s'agit de prévoir des transferts et des déménagements qui réduisent de manière volontaire le nombre global d'immeubles utilisés afin de baisser les coûts et de libérer de nouveaux biens pour des cessions. Un deuxième élément de nouveauté consiste dans le fait que la réalisation de cet exercice implique une réflexion en termes localisés, afin d'envisager des rationalisations dans une même zone. De ce travail naissent des plans urbains de rationalisation des usages des biens militaires ; selon un des responsables :

> « Pour chaque ville… non au sens de municipalité, mais au sens d'agglomération… par exemple pour Palerme on ne regardait pas que Palerme, mais aussi les communes autour... donc pour chaque ville nous avons regardé quels étaient les immeubles qu'on aurait pu céder en faisant une réorganisation, quelle était leur valeur et combien cette réorganisation nous aurait coûté […]. C'est-à-dire que nous avons mis aussi les immeubles qui étaient utilisés et que l'on aurait pu céder si on arrivait à dégager des ressources » (Entretien, Rome n° 28).

Utilisés ensuite pour l'élaboration de la liste de 2008, les schémas couvrent 29 agglomérations. Ils constituent la première réflexion interarmées en termes de présence militaire (conçue comme un ensemble d'infrastructures) dans les villes.

L'ensemble du processus est marqué par des résistances qui portent sur la mise à disposition des biens à insérer dans les listes. Elles sont à la fois internes aux armées (de la part des opérationnels vis-à-vis des administrations centrales) et entre le ministère de la Défense et les domaines. Le contenu des listes montre une tendance de fond à laisser dans le domaine militaire, donc en dehors des biens vendables, les biens situés en centre-ville et plus généralement dans les communes chefs-lieux de province. En 1999, en référence à la liste issue de la loi de 1996, on soulignait que « *seulement une part restreinte des biens est "appétissante" alors que la plupart d'entre eux ont un intérêt faible, voire nul, pour les acheteurs potentiels* »[1]. Une volonté de préserver le réservoir de richesse dormant dans l'immobilier militaire est la principale raison qui explique la résistance à

[1] CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulla dismissione dei beni immobili della Difesa nell'ambito della ristrutturazione delle Forze armate*, *op. cit.*, p. 200.

rendre les biens disponibles, avec une tension entre liquidité de court terme et attente de meilleurs résultats dans le futur.

Pendant les périodes où les recettes ne reviennent pas au ministère de la Défense, les listes ne contiennent que « les petites choses ». Par exemple, la rédaction de la liste des biens transférables au titre du fédéralisme domanial (2010) se fonde sur l'idée que les biens ayant une valeur doivent rester aux armées. Qu'ils soient vides ou occupés, ils rentrent encore dans les exigences des armées « *vu que les valorisations vont devoir servir à nos politiques d'infrastructures* », selon un militaire du service dédié (Entretien, Rome n° 28). Mais le maintien du patrimoine militaire en dehors de la politique de cession renvoie aussi à un positionnement plus général de préservation des intérêts des armées à partir d'une présomption du mauvais fonctionnement de l'administration publique, y compris celle de la Défense. Si l'argent doit disparaître, autant ne pas vendre. Notamment dans les forces opérationnelles, à qui revient la décision de déclarer si un bien peut être considéré comme n'étant plus fonctionnel aux exigences des armées, la pression à se libérer des coûts de maintenance de l'immobilier sous-utilisé se heurte à la protection de toute forme de paupérisation administrative. Au commandement militaire de la capitale, cette réticence est ainsi exprimée :

> « Moi je pense que nous devons absolument nous libérer de ce patrimoine… même gratuitement… mais avant d'en faire cadeau il faut que l'on comprenne comment la défense peut y gagner quelque chose. Parce que… avec toutes ces politiques économiques, les recettes de ce qui est vendu ne vont pas à la défense, mais à la dette, au paquet commun… et 30-40 % à la défense. Donc la défense, dans ce contexte de ressources rares, est perdante. Et même, ces revenus qui iraient à la défense, où iraient-ils ? Au "mange mange" général de la défense, je ne sais pas où ils iront ces revenus. Donc moi je n'ai pas vraiment intérêt à déclarer qu'un bien n'est plus utile » (Entretien, Rome n° 20)

Les cessions des biens militaires espérées, réalisées à grande échelle et ayant un impact budgétaire, n'ont pas suivi les différentes lois qui en encadraient les modalités de réalisation. Au niveau macro-économique, une politique nationale de vente des biens militaires n'a pas été mise en œuvre, et les recettes espérées n'ont jamais été réalisées[1]. Les reconversions d'immeubles militaires sont rares et ponctuelles (Chap. V et VII). La politique d'infrastructures du ministère de la Défense se fait donc sans les recettes supplémentaires attendues de la vente des biens ; elle se déroule dans un cadre financier contraint. Par ailleurs, les changements législatifs continus (§ 3.2.1) produisent un système de régimes juridiques multiples qui s'appliquent aux biens immobiliers insérés dans les listes. Chacun renvoie au corpus juridique particulier auquel sont

[1] Pour de multiples constats d'échec voir : COLOMBINI G., « L'alienazione del Patrimonio dello stato », *op. cit.* ; VACIAGO G., « Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili », *op. cit.* ; VISCO V., « Erano immobili... ora vi vengono incontro », *op. cit.* ; PONZINI D., « La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale », *Urbanistica*, 2008, nº 136, p. 87.

soumis les biens inclus dans chaque liste. Par exemple, les biens militaires listés dans les décrets de 2007 relèvent de la responsabilité de l'agence des domaines, alors que ceux contenus dans le décret de l'année suivante relèvent de celle du ministère de la Défense. Peuvent donc changer les acteurs chargés de la vente, ainsi que les instruments dont ils disposent pour la mise en œuvre.

* * *

Cette section a étudié la gestion des infrastructures militaires dans le retrait des armées. En France et en Italie, des programmes de rationalisation des usages des immeubles militaires apparaissent au sein des ministères de la Défense. Ils répondent à une logique de réduction des coûts de gestion et d'identification des biens à céder. Ils s'appuient sur des dispositifs qui permettent une nouvelle connaissance des biens et sur des réorganisations des services qui renforcent les structures interarmées. Ces changements sont articulés, quoique de manière différente entre les deux pays, avec le renforcement de politiques publiques transversales portées par les acteurs des Finances et du Budget ; elles ont pour objet le patrimoine des administrations centrales de l'État dont elles préconisent également une rationalisation des usages et la cession du « surplus ».

Dans les deux pays, les conflits, les résistances et les échecs produisent une superposition de politiques différentes. Elles diffèrent dans les représentations associées au patrimoine immobilier, dans les instruments privilégiés pour la vente, et aussi dans ce qui est attendu des gouvernements urbains. Néanmoins, au-delà des résistances, l'ensemble des normes qui organisent la gestion foncière et les attentes et les stratégies des acteurs qui y sont liés se modifie. En plus d'être une infrastructure de la politique de défense (ce qui demeure une de ces fonctions), le patrimoine militaire est conçu comme un réservoir de revenus qui peuvent être extraits par la mise sur le marché. Il demeure, en France, également un objet de politiques de compensation.

Conclusion

Dans cette partie de la thèse (Chap. IV et V), les transformations à l'œuvre dans les modes d'intervention du centre national expliquent les dynamiques urbaines. Ce chapitre a répondu à un questionnement sur les politiques nationales du retrait des armées depuis les années 1980 ; elles seront regardées dans les villes au chapitre suivant. Le changement des objectifs, instruments et acteurs qui organisent le stationnement des forces et la gestion de l'immobilier à l'intérieur des frontières nationales donne à voir la transformation des modes de structuration et intégration

territoriale par les centres politiques nationaux. Les variables principales prises en compte ici sont les réformes de la défense, les politiques transversales de rationalisation administrative et réduction des déficits publics et les mobilisations des élus locaux conçus comme une clientèle localisée de la politique de défense. Le chapitre montre que les modes d'allocation et gestion des ressources militaires se comprennent dans leurs articulations. De plus, l'émergence de nouveaux modes d'intervention par les centres politiques nationaux est mise en lumière. Des hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments différents coexistent au sein de l'État ; sans remplacement complet des uns par les autres, ils organisent les modes du retrait des armées à l'intérieur des frontières nationales.

Dans le cadre des réformes des armées qui suivent la chute du mur de Berlin, la diminution des espaces, des hommes, des ressources consacrées aux politiques publiques de défense transforme la structuration et intégration territoriale par les armées. La suspension de la conscription met fin à l'intervention étatique qui imposait une contrainte à une catégorie de citoyens (hommes, majeurs). Les changements des stratégies et des organisations militaires modifient les logiques de la localisation des forces à l'intérieur des frontières : on observe ainsi une contraction spatiale des forces et la démilitarisation des régions septentrionales et orientales.

Dans les deux pays, les logiques à l'œuvre dans la réduction des ressources militaires distribuées à l'intérieur des frontières nationales articulent de manière indissociable le changement des stratégies défensives à la réduction des dépenses militaires. La fin du compromis inflationniste pour l'armée française, la crise des finances publiques italiennes des années 1990 et, dans les deux pays, l'adéquation aux critères de Maastricht ont pour conséquence des logiques de réduction des dépenses militaires indissociables des réformes qui ont eu lieu au cours de vingt dernières années. Les contraintes budgétaires structurent l'ensemble du processus de retrait des armées. Elles ont comme premier effet celui d'amplifier le retrait. Elles se traduisent (dans l'immobilier) dans des programmes qui visent la réorganisation du fonctionnement et la maîtrise des coûts des infrastructures militaires.

Portées par les administrations financières, les politiques de rationalisation administrative et de réduction des déficits publics ont également leurs priorités et hiérarchisations propres ; le cas des immuables militaires le montre. Dans les deux pays, les biens dont les ministères de la Défense ont l'usage sont un objet privilégié d'initiatives transversales de réduction des déficits, dont la mise en œuvre revient à de nouveaux acteurs administratifs au sein des ministères chargés des questions financières et budgétaires. De moyens de l'administration, les infrastructures militaires deviennent la cible et l'objet de politiques de réforme orientées au désendettement de l'État. Ces politiques s'appuient sur de nouvelles logiques spatiales, qui ciblent ces espaces où les

marchés fonciers devraient permettre d'extraire la valeur « bloquée » dans l'immobilier. Les grandes villes, les centres historiques, les espaces touristiques constituent les hauts lieux de ces hiérarchisations spatiales, opposés aux espaces où, comme nous l'avons souligné, le marché « n'existe pas ».

Tant en France qu'en Italie, on observe des mobilisations des clientèles localisées visant à maintenir les activités militaires ou demandant des politiques nationales de reconversion ; elles ne donnent pas lieu aux mêmes interventions par les centres nationaux. En France, l'articulation entre les politiques d'« aménagement du territoire » et les mobilisations locales expliquent l'émergence d'une politique publique de gestion des effets localisés (politiques et économiques) du retrait des armées. Un travail de centralisation et traduction des demandes locales produit cette nouvelle politique. Maîtrisée par le ministère de la Défense, elle s'appuie sur les savoirs et les instruments des politiques de développement régional ; elle inclut également (en partie) la gestion foncière. En Italie, au contraire, les effets localisés des armées sont un non-problème pour le ministère de la Défense. Le caractère clivant de la politique de défense s'estompe définitivement dans le passage de la première à la deuxième République, avec la disparition des principales forces politiques qui l'avaient soutenu et alimenté au centre de l'État et avec la redéfinition du rôle stratégique du pays à la suite de la chute du mur de Berlin. Une politique qui alloue des compensations pour les servitudes militaires persiste au sein du ministère de la Défense. Ainsi, alors qu'en France, de nouvelles interventions publiques ciblent les espaces touchés par le retrait des armées, ce type d'intervention est inexistant en Italie.

Ces différentes logiques coexistent au centre de l'État ; les réformes militaires s'accompagnent d'une nouvelle diversification des modes d'allocation (et retrait) des ressources militaires. En France, les logiques militaires (stratégiques et de réduction des coûts) coexistent avec celles propres aux politiques transversales de rationalisation administrative et désendettement et celles de l'aménagement du territoire. En Italie, ce sont les logiques militaires (stratégiques et de réduction des coûts) et celles transversales de rationalisation administrative et désendettement qui organisent les modes d'intervention par le centre.

Chapitre V. La différenciation des politiques des armées dans les villes

Introduction

Le quatrième et le cinquième chapitre travaillent sur la série d'hypothèses qui postule que les transformations de la présence militaire sont expliquées par le changement des modes d'allocation de ressources et imposition de normes militaires par les centres politiques nationaux. Ils explorent ainsi la transformation des modes d'intervention par les centres nationaux, à savoir les hiérarchisations spatiales, les objectifs et les instruments qui organisent l'imposition de normes et allocation de ressources militaires dans le retrait des armées depuis la fin des années 1980. Les effets de trois variables sont pris en compte : les réformes militaires, les politiques de la contrainte budgétaire et de la rationalisation administrative et les mobilisations des clientèles localisées. Il a été montré plus haut que ces trois changements entraînent l'apparition et la coexistence de nouveaux modes d'intervention : d'une part, des modes d'intervention visant l'extraction de ressources et le recours au marché et, d'autre part, des modes d'intervention visant l'allocation de ressources au titre du développement local (en France, notamment). Ils sont associés à de nouvelles représentations du problème des effets localisés de la présence des armées et à des hiérarchisations spatiales spécifiques.

Le cinquième chapitre poursuit maintenant la démonstration de cette deuxième partie de la thèse en étudiant les politiques urbaines de retrait des armées : comment le retrait des armées change-t-il les ordres institutionnels locaux et les ressources bloquées dans l'espace ? Et donc, comment l'intervention par les centres politiques nationaux intègre-t-elle les villes au territoire national ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'étudier quels sont les hiérarchisations spatiales, les objectifs et les instruments dans le retrait des armées dans les villes. Ce chapitre s'appuie sur l'analyse, pour chaque ville, de différents modes d'intervention par les centres nationaux liés au retrait des armées. À ce titre, sont examinés à la fois les acteurs et les instruments concrets par lesquels s'opèrent l'allocation de ressources et l'imposition de normes militaires (ou leur suppression) par les centres nationaux, ainsi que les représentations du problème des effets localisés de la politique de défense qui leur sont associées.

Suivant l'hypothèse détaillée en introduction de cette partie, on attend des différences entre les villes. Les trois variables sont dans une relation négative entre elles. Les effets des réformes transversales de la rationalisation administrative et de la contrainte budgétaire et les mobilisations locales seront plus visibles dans les villes de frontière, où un retrait des armées plus intense offre

plus de possibilités d'intervention à d'autres acteurs et d'intérêt. Au contraire, elles seront les moins visibles là où la contrainte militaire demeure le plus intense, à savoir dans les villes-ports puis dans les capitales nationales. La structure du chapitre permet de tester cette hypothèse : la première section porte sur les politiques de retrait des armées à Metz et Udine, la deuxième sur Paris et Rome et la troisième sur Toulon et Tarente.

Comme le montrent les deux tableaux ci-dessous, l'enquête a permis de repérer plusieurs modes d'intervention des centres nationaux dans chaque ville qui sont expliqués par des combinaisons spécifiques des variables et non par la covariation attendue en hypothèse. L'argument du chapitre est alors le suivant : le changement des ressources et des normes militaires dans les villes est expliqué par la manière dont se combinent, dans chaque ville, les différents modes d'intervention nationaux qui coexistent au centre de l'État. Une telle combinaison est le fruit de conflits et de négociations qui se nouent autour de la définition de la place occupée par chaque ville dans les différentes hiérarchisations spatiales propres aux réformes des armées, aux politiques de réduction de déficits et de rationalisation administrative et aux politiques de compensation.

De plus, ce chapitre permet d'illustrer comment les restructurations à l'œuvre au centre de l'État transforment la manière dont les villes sont intégrées au territoire national.

Tableau V-1 La différenciation des modes d'intervention des centres nationaux dans les villes1

Variables explicatives	**Politiques**	**Effet observé au centre de l'État**	**Effet observé dans les villes**		
			fort	**moyen**	**faible**
Changement des missions et professionnalisation des armées	Carte militaire et infrastructure	Supprimer et/ou réorganiser	Udine, Metz	Paris, Rome	Toulon, Tarente
Rationalisation administrative et de la réduction des déficits	Carte militaire	Rationaliser	Udine, Metz Paris, Rome Toulon, Tarente	-	-
	Infrastructure	Extraire des ressources	Paris, Rome	Toulon, Tarente	Metz, Udine
Réaction aux mobilisations des clientèles localisées	Carte militaire et infrastructure	Maintien du *statu quo*	Ponctuel, partout		
	Carte militaire et infrastructure	Compenser (uniquement France)	Metz	-	Toulon, Paris

[1] Note méthodologique. La qualification d'effet « fort », « faible » ou « moyen » est relative. Elle est établie à partir de la comparaison dans les logiques spatiales, les objectifs et les instruments des réorganisations militaires dans chaque ville par rapport à celles qui, on l'a montré, coexistent au sein de l'État.

Tableau V-2 Les modes d'intervention des centres nationaux dans les villes

Cas empiriques	Supprimer et/ou réorganiser	Rationaliser	Extraire	Compenser
Metz	Fort	Fort	Faible	Fort
Udine	Fort	Fort	Faible	Rien
Paris	Moyen	Fort	Fort	Faible
Rome	Moyen	Fort	Fort	Rien
Toulon	Faible	Fort	Moyen	Faible
Tarente	Faible	Fort	Moyen	Rien

1. *Les politiques militaires de gestion du vide dans les villes de frontière*

La première section analyse les politiques de retrait des armées dans les villes de frontière de Metz et Udine. Parmi les cas traités dans la thèse, il s'agit de deux villes dans lesquelles le retrait des armées a été le plus intense. Les modes d'interventions par les centres dans ces villes sont expliqués par les réformes militaires, dans leurs objectifs, instruments et hiérarchisations propres. Ces dernières impliquent la suppression de ressources et l'abolition de contraintes militaires, à travers le démantèlement d'une partie consistante des systèmes défensifs bâtis pour protéger une frontière terrestre orientale et pour organiser une armée de conscrits. C'est pourquoi les logiques dominantes des armées dans les deux villes relèvent de l'adaptation de l'organisation militaire aux nouvelles missions et de la réduction de coûts (logiques fonctionnelles) (§ 1.1.1 et 1.2).

À Metz, une deuxième forme d'intervention par le centre coexiste avec les réorganisations militaires structurées par les logiques fonctionnelles : la ville est ciblée par les politiques nationales d'accompagnement des restructurations, avec l'allocation de nouvelles ressources au titre d'aides aux reconversions (§ 1.1.2). Ceci malgré la faiblesse, notamment pendant les années 1990, des mobilisations locales pour le maintien de la présence militaire.

1.1. À Metz, fermetures et compensations : « c'est comme gérer une restructuration industrielle »[1]

1.1.1. L'intensification des restructurations et les politiques miliaires de gestion du vide

Les modalités du retrait des armées dans la ville de Metz sont expliquées par les réformes militaires. Faibles pendant les années 1990, les suppressions d'unités et d'emplois prennent de l'ampleur lors de la réforme de 2008 qui vise une réduction substantielle des employés civils et militaires du ministère de la Défense (Tab. V-3, 4, 5 et annexe, Fig. 1 - 12). Dans ce cadre, une phase de démilitarisation lente, suivie d'une accélération depuis quelques années, engendre une série des priorités fonctionnelles dans la réorganisation des armées dans la ville. Elles sont notamment liées à la gestion des vides créés par la contraction de l'administration militaire. Les interventions des clientèles localisées ont des effets ponctuels sur ce processus continu de démilitarisation (elles seront en revanche visibles en aval, dans la politique de compensation, voir *infra*). En 2008, suivant la logique compétitive des mobilisations contre le retrait des armées montrées au Chapitre IV, des interventions provenant d'autres circonscriptions produisent un arbitrage politique défavorable à la ville de Metz.

Regardons les deux périodes séparément (1990-2008 et post-2008). Entre 1990 et 2008, en l'absence de mobilisations locales qui viseraient le maintien de la présence militaire (voir *infra*), les hiérarchisations spatiales et les objectifs des réformes militaires expliquent les modalités du retrait des armées de la ville de Metz. Les restructurations des années 1990, à la fois celles qui suivent le Plan Armées 2000 et la professionnalisation des forces, ont des effets limités en matière de réduction de postes puisqu'elles sont orientées à la fermeture d'unités opérationnelles plus que de centres de commandement ou de logistique. Le Plan Armées 2000 maintient Metz comme pôle de décision pour le Nord-Est de la France. De plus, entre 1989 et 1995, de multiples suppressions dans l'aire messine sont en partie compensées par l'arrivée de nouvelles unités transférées depuis le reste du pays[2]. L'agglomération connaît donc une baisse de 1 245 effectifs du ministère de la Défense, tout en laissant une population militaire de 11 200 personnes[3]. De même, si la professionnalisation des armées diminue fortement la présence militaire en Lorraine -

---

[1] Entretien avec un haut gradé en poste à Metz (Entretien, Metz n°9).

[2] Entre 1989 et 1994, des forces opérationnelles sont dissoutes dans le cadre de la suppression du 1er corps d'armée, mais cela est compensé par l'installation de l'état-major de la 1re armée en provenance de Strasbourg, qui sera dissoute quelques années après. Le commandement de la 1re région aérienne quitte Metz, mais le Service de santé des armées est renforcé et des unités de la gendarmerie sont installées. L'état-major de la région militaire de Défense Nord-Est (dont la compétence s'étend de Besançon à Dunkerque) est installé à Metz et un régiment médical y est transféré.

[3] La baisse concerne 615 effectifs dans l'armée de terre et 630 dans l'armée de l'air.

de 28 700 environ en 1995 à 20 200 en 2003[1] - elle confirme la part importante représentée par Metz dans l'ensemble du dispositif de défense français[2]. Entre 1997 et 1999, les dissolutions dans l'aire messine touchent notamment des structures administratives et de soutien logistique[3]. En outre, la baisse importante d'effectifs masque la transformation de la composition des forces, où la disparition de la catégorie des appelés s'accompagne d'une augmentation des militaires d'active et du personnel civil (deux groupes davantage rémunérés). Ainsi, la professionnalisation fonctionne en partie comme une compensation des suppressions d'unités.

Tableau V-3 L'armée dans l'agglomération messine en 1990[4]

Organisme	Emplois
État-major du 1er CA et de la 6e RM, directions	600
39e EACA (Escadron d'artillerie de corps d'armée)	600
État-major RMD NE/CMD	
État-major 1ère Armée	
État-major CDE-BRGE-CEASA	
Commandements et directions	
40e EQG (Escadron de quartier général)	non renseigné
RLA (Régiment de livraison par air)	800
2e RG (Régiment de génie)	1400
43e RT (Régiment de transmissions)	1300
4e RH-GMR 6 (Régiment de hussards - Groupement des moyens régionaux)	800
151e Régiment d'infanterie	1200
Hôpital d'instruction des armées Legouest	300
1er Régiment médical	
ERM (Établissement régional du matériel) + 1ère Compagnie du 4e RM AT	500
Établissements divers (Commissariat AT, services interarmées, essences, action sociale, service national...)	400
Total Armée de Terre	**7900**
Total Armée de l'air (Etat-major FATAC/CFAC + BA 128)	**4150**
Total général	**12050**

[1] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine : impacts économiques, sociaux et territoriaux. Une histoire en devenir*, *op. cit.*, p. 28.
[2] Ce sont notamment les petites communes mosellanes de Bitche, Dieuze, Morhange, Sarrebourg, Phalsbourg, Thionville, Saint-Avold qui sont concernées par les suppressions d'unités opérationnelles.
[3] Notamment le centre administratif de l'armée de terre, le centre de traitement de l'information et le centre de ravitaillement des essences.
[4] AGURAM, *Agglomération messine. L'Atlas*, Metz, AGURAM, 1995.

Tableau V-4 Évolution des effectifs militaires 1990-2008

Dates	1990	1992	1994	2007	2008[1]
Effectifs	12050	11330	10805	8137	3059

Tableau V-5 Les principaux services et unités supprimés en 2008 (>100 emplois)

Organisme	Emplois
2e Régiment du génie	874
État-major de la brigade de renseignement et groupement de recueil de l'information	141
Base aérienne 128 Metz-Frescaty	2 502
1er Régiment médical	1 055

Les interventions des clientèles localisées ont un effet limité sur ces changements entre 1990 et la fin des années 2000, et un effet inverse en 2008. Pendant la première période, les interventions au centre national par les élus locaux visant le maintien des unités militaires et des services du ministère de la Défense dissous à Metz sont pratiquement inexistantes (dans le Chap. VI, ce point sera traité en lien avec les politiques urbaines messines). Lorsque le Plan Armées 2000 est élaboré à la toute fin des années 1980, le maire de Metz revendique son refus d'intervenir sur les décisions prises par la défense à chaque fois que le sujet est abordé dans un conseil municipal[2]. Il disposerait pourtant d'un accès privilégié au centre national puisqu'il est, à cette même période, ministre du gouvernement de Michel Rocard. Si le sujet des réformes des armées est abordé, les tons renvoient à une stratégie de distanciation de l'image de la ville de garnison entreprise par l'équipe municipale (Chap. VI). Ceci à l'encontre des demandes des membres du RPR local (à l'opposition dans le conseil municipal) qui réclament le maintien de la première région aérienne[3]. De la même manière, pendant les mois qui précèdent l'annonce des fermetures et des dissolutions liées à la professionnalisation en 1996, les élus messins sont relativement peu impliqués en comparaison avec leurs homologues de Lorraine et du reste de la France. Par exemple, si on considère les lettres reçues par le ministère de la Défense et traitées par sa délégation aux restructurations (Chap. IV), une seulement provient d'un député et conseiller général de Metz et une seconde du maire de la commune limitrophe de Montigny-lès-Metz.

---

[1] Ceci est le chiffre théorique prévu en 2008. Tant la mise en œuvre de la réforme que l'arrivée du 3e régiment des hussards dans le cadre de la politique de compensation font que la baisse de 5 000 emplois prévue est moindre.

[2] Les débats concernant la mise en œuvre du Plan Armées 2000 ont lieu pendant les conseils municipaux de la commune de Metz du 19 mai 1989, du 23 juin 1989, du 7 juillet 1989, du 5 janvier 1990, du 28 septembre 1990, du 4 mars 1991 et du 16 avril 1991.

[3] Compte rendu du conseil municipal de la commune de Metz du 6 avril 1990 ; « Metz et son armée », *Vivre à Metz*, avril 1990. ; Compte rendu du conseil municipal de la commune de Metz du 6 avril 1990.

Caractérisées par un interventionnisme limité, les stratégies locales consistent notamment à se tenir informés de l'avancement du processus décisionnel en cours au centre de l'État. Elles relèvent donc plus d'une veille politique peu interventionniste que de tentatives d'exercer un veto sur une décision nationale. À Metz, les rencontres avec les hauts gradés locaux permettent de savoir s'il y a « *à craindre* », pour reprendre les mots d'un député messin élu depuis les années 1980 (Entretien, Metz n° 2). Ces rencontres et les coups de fil sont une composante essentielle de cette stratégie de veille politique et d'anticipation. Les parlementaires messins, après des visites au ministère et la formulation de questions formelles ou posées dans les couloirs de l'Assemblée et du Sénat à Paris, reviennent à Metz comme lanceurs d'alerte. Ils informent les élus sur les transformations à venir, portant le détail des mesures qui concernent les forces stationnées.

La réforme de 2008 constitue un changement quantitatif et qualitatif dans le retrait militaire de l'aire messine, défini comme « *un choc* » et « *une saignée* »[1]. De plus, les restructurations de 2008 sont marquées par un rôle plus important joué par les mobilisations des clientèles localisées de la politique de défense. Lors des annonces de 2008, cette agglomération apparaît comme étant une des plus touchées de France, avec une suppression d'environ 5 000 emplois, sur un total de 54 000 pressentis par la réforme. Entre 2009 et 2012, sont notamment prévues la fermeture de la base aérienne 128 de Metz-Frescaty (2 400 emplois) et la suppression du 2e régiment du génie et du 1er régiment médical. En plus de ces trois grandes unités, un état-major, la direction régionale du service des essences et un centre d'instruction sont supprimés. Ces suppressions libèrent un certain nombre d'emprises dans la ville de Metz et, notamment, dans le sud-ouest de l'agglomération, avec notamment près de 400 hectares de la base aérienne et deux larges quartiers militaires longeant la route qui conduit à cette base.

Le changement est d'abord exprimé par les militaires en termes quantitatifs :

> « Metz a été touchée de manière violente à partir de 2008. Avant, on est toujours face à l'Est... puis de 1990 à 2008 on est encore très présents... Jusqu'aux années 2008... oui, on diminue les effectifs et les formations, mais on reste très implantés » (Entretien, Metz n° 24).

> « Dans les années 1990, la garnison qui a été le plus impactée (*dans l'est de la France*) c'est Verdun […] Metz un peu moins, car à Metz il y avait des états-majors et des commandements. Et la restructuration que nous sommes en train de conduire a touché le commandement et les états-majors, alors qu'avant on touchait les unités. La réforme 2008 - 2014 a touché l'ensemble du système, car c'est la RGPP d'un point de vue civil et militaire. Et quand vous faites la RGPP… bah vous traitez tous les niveaux » (Entretien, Metz n° 27).

---

[1] « La saignée » est le titre de la une du *Républicain lorrain,* principal quotidien local, du 25 juillet 2008, au lendemain de l'annonce par le Premier ministre de la réforme de la carte militaire. Les deux termes reviennent fréquemment dans les entretiens avec les acteurs politico-administratifs de la ville.

Les effets de la réforme sont également formulés en termes qualitatifs. D'une part, car elle est inscrite dans une politique générale de coupe des dépenses publiques et rationalisation administrative et, d'autre part, parce que les postes supprimés ne concernent plus des appelés du contingent, mais des militaires professionnels et des agents civils. Visant une réduction importante de la masse salariale, la réforme est régulièrement comparée à une restructuration industrielle. Dans cette mise en équivalence, un régiment, qui représente environ 1 000 emplois, est alors comparé à « *une PME* »[1] et les suppressions deviennent des « *plans sociaux* » (Entretien, Metz n° 27).

> « Un régiment avec 1 000 engagés, si vous en avez 600 dans le quartier (*militaire*) et 400 dans la ville c'est énorme et pour l'impact sociologique ce n'est pas la même chose (*en comparaison avec un régiment de conscrits*). On ne réforme pas une armée professionnelle comme une armée d'appelés. Maintenant on se rend compte que c'est un plan social... comme Florange... l'ancien chef d'état-major de l'armée de terre a dit dans une interview... nous venons de faire 20 Florange. C'est de ça dont il faut se rendre compte » (Entretien, Metz n° 27).

L'effet des clientèles localisées est visible, en négatif, lors de la réforme de 2008. La dissolution de la base aérienne messine est issue d'un arbitrage défavorable, conclu à une date très rapprochée des annonces définitives, entre trois fermetures possibles : les bases de Dijon, Luxeuil-les-Bains et Metz. Dans les entretiens menés tant à Paris qu'à Metz, un consensus existe sur le fait que la fermeture de la base aérienne de Metz est arrêtée dans un arbitrage tardif entre ces trois options et qu'elle est le résultat d'interventions politiques efficaces d'élus de Franche-Comté et de Bourgogne (Entretiens Metz n° 2, 3, 9, 13, 27 et Paris n° 7, 9). La base de Luxeuil-les-Bains est maintenue à la place de Metz, grâce notamment à l'intermédiation du député-maire qui, à l'époque, est secrétaire d'État du gouvernement de François Fillon. De même, une partie des services non supprimés de la base de Metz est transférée à Dijon. C'est pourquoi les décisions annoncées le 24 juillet 2008 sont inattendues au niveau local. Il fait l'unanimité des acteurs politico-administratifs messins ; ils soulignent qu'« *on ne s'attendait pas… ça a été très mal vécu et très peu compris* » (Entretien, Metz n° 4) et que « *le caractère improvisé a été très mal perçu* » (Entretien, Metz n° 15), ou encore « *en 2008 c'était un choc énorme parce que ce n'était pas prévu* » (Entretien, Metz n° 24).

Dans le cas de la base 128, les mobilisations des clientèles localisées ont l'effet classique d'infléchir le contenu d'une décision ponctuelle prise par le centre. Le résultat défavorable à Metz est expliqué par les ressources politiques inégales dont les acteurs locaux disposent, en comparaison avec d'autres élus concernés par les restructurations, pour accéder au centre national. En 2008, elles s'avèrent insuffisantes, ou insuffisamment mobilisées, pour empêcher la

---

[1] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine. D'une histoire en devenir à une histoire sans avenir ?*, Metz, CES, 2008.

dissolution de la base. D'abord, la décision touche la ville dans un moment historique de transition politique et qui met fin au long gouvernement de Jean-Marie Rausch. Aux élections municipales de 2008, un maire issu du parti socialiste, Dominique Gros, arrive au pouvoir pour la première fois depuis d'après-guerre. Il est élu notamment à la suite des divisions du centre droit local, scindé en plusieurs listes entre celle du maire sortant et ses opposants du même bord politique. Un élu de la majorité fait le diagnostic de liens faibles et défaillants, à cette époque, entre Metz et les centres décisionnels nationaux :

> « Nous n'avions pas à ce moment-là les réseaux qu'il fallait. Car nous, nous étions arrivés en mars. Mais il faut dire la situation était déjà comme ça avant, car l'ancien maire n'avait plus de réseau. Car il a quitté le Sénat en 2001 et car son dernier mandat 2001-2008… aussi parce que, quand on a 75 ans, on voyage moins… donc il y a moins d'occasions de rencontres. Et puis il n'était pas un homme de réseaux » (Entretien, Metz n° 13).

En même temps, les activités de veille politique des parlementaires pendant les semaines précédant les annonces officielles (voir *supra*) avaient ancré la conviction que la base n'était pas concernée par la réforme. Comme le relate un élu messin « *c'est un député qui appelle le maire pour lui dire 'Frescaty, c'est sauvé'* » et « *la dernière information qu'il avait eue était rassurante, puis la nuit suivante, ça a été un coup de fil du préfet qui a dit 'voilà, le Premier ministre a décidé'* » (Entretien, Metz n° 13). Ainsi, « *la mobilisation préliminaire n'a pas eu lieu* », conclut le nouveau maire de Metz en critique aux parlementaires messins, tous de centre droit, qui avaient tenu des propos rassurants[1]. Une certaine faiblesse de la mobilisation préliminaire messine, en comparaison avec les autres sites touchés, est également soulignée par les militaires :

> « Le fait est politique et c'est par là qu'il faut l'aborder... ce que je dis aux élus... si vous voulez garder des militaires il faut vous battre... maires, conseillers généraux, députés... le tissu politique... quel que soit son bord...sur ces sujets-là je dirais qu'il n'y a pas de gauche, de droite... c'est une problématique transversale... moi lorsque j'ai eu à parler j'ai dit… la BA 128... ils sont où les militaires de la BA 128 maintenant ? À Dijon ! Donc ça veut dire qu'à Dijon il y avait quelqu'un qui avait un poids politique plus important » (Entretien, Metz n° 27).

Les mobilisations d'élus non messins ont alors pour effet de modifier les modalités du retrait des armées de la ville de Metz, généralement structurées par des logiques fonctionnelles et de réduction des dépenses.

L'amplification du retrait des armées s'accompagne d'une intensification des priorités fonctionnelles liées à la gestion des vides créés dans la ville. Encore en 1995, lors d'un entretien pour le journal municipal, le gouverneur militaire de Metz et son adjoint décrivent les logiques des armées dans la ville en termes de coexistence entre activités militaires intenses et le

---

[1] VILLE DE METZ, Compte rendu du conseil municipal de la commune de Metz du 29 novembre 2009.

déroulement de la vie urbaine. Metz y apparaît comme une ville de garnison, dont les temps sont rythmés par les cérémonies patriotiques et les espaces partiellement contraints par les activités militaires :

> « L'armée est un partenaire incontournable de la vie messine et elle essaie d'apporter 'un plus' sans pour autant occasionner de gêne. Pour ce qui concerne le 'plus', je peux dire que l'armée participe tout d'abord pleinement à l'organisation des cérémonies dans la cité, qu'elles soient à caractère national (8 mai, 14 juillet...) ou local (dépôt de gerbes au monument aux morts par exemple). Nous avons également des échanges avec de nombreuses associations. Pour ce qui concerne la gêne à éviter, mes fonctions me permettent de réglementer et de réguler la vie des militaires dans l'agglomération messine. C'est ainsi que je réglemente les champs de tir, l'occupation des terrains de manœuvre et la circulation des militaires à l'intérieur de la ville, en relation avec la police et la mairie »[1].

La baisse d'effectifs liée à la professionnalisation puis la réforme de 2008 font émerger de nouveaux problèmes liés à la gestion des vides urbains créés par le retrait des armées. Ils s'appuient sur une représentation de l'agglomération messine et de la Lorraine en général, comme un contenant trop grand pour un contenu devenu trop petit. Qu'il s'agisse d'emprises techniques, de logements ou de bureaux, la priorité des armées est d'abord le transfert rapide à une nouvelle autorité responsable. L'urgence d'un désengagement rapide des emprises abandonnées vient de la volonté d'éviter que la défense doive assurer le gardiennage et l'entretien et de transférer la responsabilité juridique d'un site non utilisé. À ce titre, un responsable militaire affirme en 2012 :

> « Le tempo militaire est à haute vitesse... décision en 2008, transfert en 2010. […] Nous sommes pressés de nous séparer des biens, car tant que ce n'est pas fait, la défense a la responsabilité. Si quelqu'un se fait mal dans la BA 128 c'est de ma responsabilité » (Entretien, Metz n° 27).

Ou, un général en poste en 2010, exprime ainsi ses préoccupations concernant la réutilisation d'une caserne à Châtel-Saint-Germain, dans la banlieue messine, par une compagnie de CRS :

> « Moi je voyais le régiment qui partait, je voyais que personne ne bougeait, donc moi mon challenge c'était de rendre le quartier sans qu'il y ait une période de deux ans. […] Donc je n'arrêtais pas de pousser les services de la préfecture pour qu'ils y aillent, pour qu'ils prennent les clés » (Entretien, Metz n° 9).

Cette urgence relève également d'une stratégie d'évitement de ce qui est pressenti comme un problème possible. Le rapide remplacement des militaires sert à prévenir « *le squat* », les « *occupations* » et les « *dégradations* », dans un processus d'anticipation qui arrive jusqu'au scénario de « *la grosse crainte c'est d'avoir 1 000 caravanes qui viennent de l'Europe de l'Est ou plus lointain et donc il y a peur... la crainte est que des gens vont venir occuper ces espaces ce qui va poser des problèmes aux maires, aux*

---

[1] « L'armée, partenaire incontournable de la vie messine », *Vivre à Metz*, décembre 1995 ; « Pleins feux sur la Garnison de Metz », *Vivre à Metz*, décembre 1995.

habitants » (Entretien, Metz n° 24). Il s'agit donc d'éviter toute occupation illégale des emprises vidées que le ministère de la Défense serait dans l'obligation de participer à gérer.

La gestion des emprises libérées est confiée à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers du ministère de la Défense et insérée dans le vaste dispositif de reconversion dont la Lorraine et Metz bénéficient (voir *infra*). Par ailleurs, en comparaison avec « *la belle époque… où on pouvait dire qu'on manquait de logements militaires sur Metz* » (Entretien, Metz n° 21), les services chargés du logement sont maintenant engagés dans la gestion du surdimensionnement. Le ministère de la Défense dispose d'un parc consistant, environ 930 logements dans la ville de Metz, dont 450 sont de propriété domaniale et le reste en convention avec des sociétés de bailleurs. Parmi ces derniers, presque un tiers n'est plus occupé par du personnel militaire, ce qui pousse la direction du patrimoine du ministère (la DMPA) à entamer des renégociations avec les bailleurs afin de réduire la part de la défense dans leur parc immobilier (Entretien, Metz n° 21).

La gestion du vide s'accompagne également de stratégies de maintien d'une visibilité militaire dans les espaces matériels de la ville. Cette préoccupation est définie comme étant une *« question de stratégie* » finalisée à maintenir en vie « *l'affection des citoyens* » et, par là, « *le lien armée nation* », par un officier en poste à Metz (Entretien, Metz n° 24). Autrement dit, la logique fonctionnelle de la production du soutien et de la légitimation d'organisations militaires professionnalisées se manifeste à Metz par une stratégie de maintien à usage militaire d'un certain nombre de bâtiments localisés en centre-ville. Elle s'appuie sur une opposition entre un centre d'agglomération où « *on ne peut pas passer sans nous voir* » et une périphérie urbaine où « *on devient invisibles* » (Entretien, Metz n° 24). Ainsi, lorsqu'il s'agit de relocaliser ou réunir des services dont la taille a été réduite, ou d'arbitrer entre différents édifices à vider, le critère de la localisation dans l'agglomération rentre en jeu. Par exemple, l'option ouverte par la suppression de la base aérienne de regrouper l'ensemble des services et des unités militaires éparpillés dans l'agglomération dans ce seul site libéré n'a pas été retenue. Au contraire, les questions de visibilité contribuent à maintenir les armées dans le centre de la ville :

> « L'idée est de regrouper tout le monde au centre-ville…car si on mettait les gens à Lizé ou Raymond (*deux quartiers militaires près de la base aérienne*)… ce n'est pas la même chose, c'est trop isolé. Mais aussi c'est lié au fait qu'ici il y a le palais du Gouverneur et là les quartiers Lattre (*-de-Tassigny*) et Clémenceau, et avec la caserne Ney ça fait tout un ensemble en centre-ville » (Entretien, Metz n° 24).

La recherche d'une visibilité pour le maintien en activité d'un ensemble de bâtiments perçus comme étant emblématiques de la ville de garnison, en premier le palais du Gouverneur, est alors la dernière logique à l'œuvre dans la réorganisation des armées dans l'aire messine.

1.1.2. *Des compensations sans mobilisation au centre national, quand les mobilisations amplifient les compensations*

Le deuxième mode d'intervention du centre national à l'œuvre dans le retrait des armées est la mise en place d'un dispositif important de compensation et reconversion. Depuis les années 1990, la ville de Metz est ciblée par les politiques publiques de compensation du ministère de la Défense. Des ressources sont allouées à ce titre après la réforme de 1996 tout comme après celle de 2008 (nous reviendrons au Chap. VII sur la mise en œuvre de ces politiques). De plus, l'étude du lien entre mobilisations messines et politique de compensation permet de montrer que ce mode d'intervention par le centre n'est pas expliqué par les mobilisations des clientèles localisées. En effet, les élus locaux messins se taisent pendant années 1990, et leurs interventions n'ont pas pour effet d'enclencher les politiques nationales de compensation en 2008, mais d'en amplifier le contenu. L'allocation de ressources est avant tout le fait des objectifs et instruments propres à la politique de compensation définie au centre de l'État.

Il a été montré plus haut que pendant les années 1990, les élus messins, malgré des ressources politiques significatives, ne sont pas engagés dans des stratégies au centre de l'État s'opposant aux changements des armées. Sans mobilisations locales, la ville de Metz est néanmoins incluse dans la politique de compensation mise en œuvre en Lorraine par la délégation aux restructurations du ministère de la Défense. Ceci s'explique par le fait que, entre la professionnalisation de 1996 et la réforme de 2008, cette politique publique nationale définit la Lorraine comme la région la plus touchée par les réformes, suivie par l'Île-de-France (voir § 2.1.1). Étant une des communes lorraines concernées par des réorganisations et suppressions d'unités, la ville de Metz bénéficie alors des interventions contractualisées entre l'État et la région qui visent la diversification économique et, notamment, la reconversion foncière.

L'intervention par le centre national trouve un écho et un renfort dans la forte implication du gouvernement régional qui, à la différence du cas francilien, soutient la politique nationale. Les mesures de compensation, qui relèvent des négociations entre la préfecture et l'exécutif régional, sont inscrites dans une convention signée entre les deux administrations en juin 1996[1]. Elle est suivie par la création d'un poste de chargé de mission auprès de la préfecture de région, par l'élaboration conjointe d'un programme d'accompagnement et par l'insertion des financements *ad hoc* dans les instruments de droit commun de cofinancement entre État et régions (Encadré V-1).

---

[1] PREFECTURE DE LA REGION LORRAINE et REGION LORRAINE, *Protocole d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense en Lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1996.

Par ailleurs, l'implication importante de l'administration régionale[1] a un effet sur la politique de compensations, car elle l'inscrit dans le sillage de la politique d'accompagnement des reconversions industrielles en Lorraine. Ainsi, la politique de compensation est associée ici à une représentation de la région comme un espace ayant subi de multiples traumatismes issus de la succession des mutations des secteurs productifs, puis militaires[2]. Concernant les moyens déployés, la réflexion régionale « *est fondée sur une comparaison avec le traitement des dossiers relatifs aux friches industrielles que la Lorraine a eu à traiter au cours des années passées* »[3]. C'est dans cette perspective que les domaines d'action de certains acteurs régionaux spécialisés dans les restructurations industrielles, notamment l'Établissement public foncier de la métropole Lorraine (Epfml), sont élargis au traitement des effets localisés du retrait des armées.

Encadré V-1 Metz dans les politiques nationales d'accompagnement des restructurations militaires (1996-2012)

Période	Politiques d'accompagnement des restructurations militaires
1996-2008 L'intégration de Metz aux politiques contractualisées entre État-région	- 1996 : Convention Etat-région Lorraine, 26 juin 1996. - 1997 : Création du Comité régional aux restructurations de la défense piloté par le préfet de région et auquel participent les maires, les préfets de département, le conseil économique et social régional, l'Établissement public foncier de la métropole Lorraine (EPFML). - 1997 : Définition du Programme régional d'accompagnement des restructurations de la défense cosigné par la région et la préfecture de région (PRARD) - 1998 : Élargissement des compétences de l'Établissement public foncier de la métropole Lorraine au traitement des friches militaires. - Contrats de Plan État-région 2000-2006 et 2007-2013 : inscription d'une ligne de financement pour la reconversion du patrimoine militaire désaffecté.
2008-aujourd'hui La métropole messine dans le contrat de redynamisation des sites de défense	- transfert du 3e régiment de hussards de l'Allemagne - délocalisation de 1 500 emplois publics (partiellement mise en œuvre) - Contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD) entre l'État et Metz Métropole, 32 millions d'euros. - la communauté d'agglomération Metz Métropole est compensée à hauteur de 3 millions d'euros pour la perte de ressources fiscales. - classement de Metz en zone AFR (Aides à finalité régionales) permet l'éligibilité des entreprises aux aides à l'investissement productif et à la création d'emplois. - cessions d'emprises à l'euro symbolique

[1] L'administration régionale engage un travail de récognition des activités militaires et du foncier dans la région, qui sert d'appui aux négociations pour définir les ressources allouées en compensation.
[2] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le délégué interministériel aux restructurations militaires en préparation de la convention État-région Lorraine», n° 6-0603 DEF/SGA/DAR/CD, 1996 (*sans date*).
[3] Note à l'attention de Monsieur le délégué interministériel aux restructurations de la défense, n° 6-0603, DEF/SGA/DAR, 1996.

L'absence de lien entre mobilisations locales et le ciblage de Metz par la politique de compensation se retrouve lors de la réforme de 2008. Suppressions d'unités et mesures de compensation sont annoncées de manière concomitante, le 24 juillet 2008[1]. Leur caractère imprévu et la faiblesse des mobilisations des élus en amont des décisions ont été soulignés plus haut. Ainsi, les compensations sont également le fait du prince pour les décideurs messins. L'agglomération messine est un des vingt-quatre sites qui doivent bénéficier d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) et de la cession des emprises à l'euro symbolique. En effet, elle connaît des suppressions d'emplois au-dessus de 200, seuil défini par l'exécutif, le ministère de la Défense et la Datar pour l'éligibilité aux aides les plus importantes. De plus, sur une enveloppe totale de 320 millions d'euros, il est prévu à ce moment que 10 millions d'euros soient consacrés à Metz. En revanche, les mobilisations messines de 2008 ont pour effet de modifier la manière dont la ville de Metz est ciblée par les politiques nationales de compensation. Réussissant à imposer le caractère prioritaire du cas messin dans les critères de hiérarchisation propres à cette politique publique, ils obtiennent une augmentation consistante des ressources allouées par l'État au titre de compensation. Entre l'été 2008 et l'été 2010, l'enveloppe passe de 10 à 32 millions d'euros. Les compensations sont aussi majorées par l'installation à Metz d'un régiment stationné en Allemagne et la promesse de la délocalisation de 1500 emplois publics.

Les mois qui suivent l'annonce des restructurations sont marqués par des actions intenses dirigées vers l'État central. Une série d'interpellations écrites est adressée au Premier ministre et au président de la République. Au début du mois de septembre, une délégation d'élus de Moselle est reçue à l'Élysée et, parmi les cinq maires présents, trois sont de l'agglomération messine[2]. D'autres moments de revendication vis-à-vis du président vont être les deux visites de ce dernier à Metz et à Woippy en octobre 2009, puis à nouveau lors de l'inauguration du musée d'art contemporain Centre Pompidou Metz en 2011. Au niveau local, un conseil municipal extraordinaire[3] et une manifestation, fortement relayés par la presse locale et dans une rubrique *ad hoc* créée dans le site internet de la ville, sont organisés en septembre 2008. En parallèle, des rencontres répétées avec la préfecture et la Datar sont les lieux de négociation concernant le contenu des compensations. Ces moments sont décrits par les acteurs politiques messins en termes d'effort collectif, une « *mobilisation générale* » (Entretien, Metz n° 4). Ils soulignent à ce sujet

---

[1] Les mesures de suppression et compensation sont annoncées le 24 juillet 2008. Une circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 « Accompagnement territorial du redéploiement des armées » détaille les mesures de compensation et les sites éligibles.

[2] Le 2 septembre 2008, font partie de cette délégation le président du conseil général et sénateur de Moselle, le président du conseil régional, les députés et les sénateurs de Moselle, les maires des communes de Metz, Montigny et Augny (agglomération messine) de Dieuze et Bitche.

[3] VILLE DE METZ, *Compte rendu du conseil municipal de la commune de Metz*, 4 septembre 2008.

la mise à l'écart des oppositions entre la gauche et la droite à la faveur d'une opposition central/local ; par un administrateur étatique chargé du dossier, ceci est défini d' « *union sacrée de la gauche et de la droite contre l'État* » (Entretien, Metz n° 10).

Les mobilisations locales questionnent l'adéquation entre suppressions de ressources par le retrait des armées et allocation de ressources par les politiques de compensation. Autrement dit, elles contestent les critères de hiérarchisation à l'œuvre au centre de l'État. Ceci passe d'abord par la construction du problème des effets localisés des réformes en comparaison avec le reste de la France. La question est représentée en termes d'une « *inégale répartition de l'effort national* »[1] et on souligne la part extrêmement importante que représente l'agglomération sur l'ensemble des emplois supprimés. Les appels à la manifestation de septembre accusent alors « *le caractère injuste et disproportionné des mesures de restructuration de la carte militaire* » et le « *trop lourd tribut pour Metz qui a toujours été au service de la France* »[2]. La contestation des modes d'intervention étatiques (dans leur choix de Metz plutôt qu'un autre site) passe ensuite par la production d'une représentation de Metz comme le chef-lieu de la Lorraine désindustrialisée dont la situation est aggravée par la réforme. L'élaboration et la répétition d'un nombre limité de chiffres produisent une représentation alternative des graves effets de la réforme sur l'économie et la société locales. Produites par les services de la ville de Metz et de la communauté d'agglomération le lendemain des annonces, elles estiment la baisse démographique (15 000 personnes), le manque à gagner pour l'économie locale (67 millions d'euros), la chute de recettes pour les communes et l'agglomération. Bien qu'il s'agisse de valeurs prévisionnelles avec une part d'incertitude importante, elles ont avant tout une fonction de communication externe concernant les effets néfastes des restructurations pour les acteurs politiques et administratifs d'agglomération :

> « Vous avez beaucoup de chiffres, après on essaie de se fixer... on essaie de se fixer pour communiquer. Donc on s'est dit on communique sur 'on perd 6000 emplois', on communique sur 'il y 14 000 personnes qu'on va perdre', 'c'est 3 millions de pertes de DGF pour l'agglo', 'c'est 160 millions de chiffre d'affaires pour les commerces'... mais derrière tout cela... si on on est à 10 500 ou a 5 000 c'est compliqué de l'affirmer » (Entretien, Metz n° 5).

Ces raisonnements appuyés sur des chiffres fournissent des arguments de poids sur lesquels asseoir les revendications vis-à-vis de l'État concernant la taille de l'enveloppe financière octroyée à Metz. Mise en relation avec la part d'emplois perdus localement par rapport à l'ensemble de la réforme, la compensation messine est quantifiée comme insuffisante. À ce titre, une règle de 10% est appliquée pour arriver à un accord sur l'augmentation de l'enveloppe :

---

[1] VILLE DE METZ, Extrait de la page du site internet de la ville de Metz contenant l'appel à la manifestation du 6 septembre 2009 (http://www.mairie-metz.fr, consulté le 15 novembre 2011).
[2] *Ibid.*

> « Tout est basé sur ces chiffres, quand vous négociez vous faites des ratios et vous vous basez sur ceci... 50 000 emplois pour la France… 8 000 pour Metz, ça fait 12% de l'effort national pour Metz. Il y avait une enveloppe de 320 millions (*pour les politiques de compensation*), donc 10% de ces 320 millions… ça fait 32 millions... voilà, c'est une des entrées des négociations » (Entretien, Metz n° 5).

Les acteurs de l'État central et déconcentré qui sont chargés de la question affirment que « *les élus ont été très forts* » et « *le lobbying très efficace* » (Entretiens, Metz n° 2 et 10). En même temps, l'intensité des requêtes portées au centre national trouve une réponse accommodante pour des acteurs centraux dont une des préoccupations est celle de réduire la conflictualité du processus réformateur. En effet, l'acceptation par l'État est justifiée au sein du ministère de la Défense par la reconnaissance du caractère impromptu du revirement, « *un coup de tonnerre dans le ciel bleu* » (Entretien, Metz n° 10). Mais elle l'est surtout à partir du problème de la construction de l'acceptabilité politique des réformes, dont la signature des contrats d'accompagnement est une des composantes. Comme on l'explique à la préfecture :

> « L'Etat avait le souci de faire signer ce contrat assez rapidement pour des considérations politiques, parce que c'était une grosse restructuration, donc tout simplement à un moment ils ont lâché du lest. Un jour le mec de la Datar a dit OK pour les 32 millions, mais à condition que l'agglo délibère vite et que le contrat soit signé vite » (Entretien, Metz n° 5).

Et à la Délégation aux restructurations :

> « Au printemps 2010, il y avait 30 millions sur le plateau (*le contrat est signé deux mois plus tard*). Mais les élus ont dit 'ce n'est pas suffisant' et le directeur de la Datar a arrêté les négociations en disant 'OK, on vous en donne deux de plus, mais c'est la dernière fois que vous nous demandez' » (Entretien, Metz n° 10).

Les mobilisations locales et les revendications portées au centre de l'État n'ont pas pour effet d'inclure Metz aux politiques nationales d'accompagnement des restructurations. Si ce sont d'abord les hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments propres à ces dernières qui expliquent l'intervention du centre, les mobilisations des élus ont ici pour effet de modifier la place de Metz dans les politiques de compensation puisqu'elles en augmentent le caractère prioritaire.

1.2. À Udine, des logiques sectorielles sans mobilisation au centre national : « nous avons mis les clés sous la porte »[1]

Les modalités du retrait des armées dans la ville d'Udine sont expliquées par les réformes militaires. En l'absence de mobilisations locales ainsi que d'une politique nationale d'allocation de ressources et de reconversion, elles suivent notamment les logiques de suppression et réorganisation des armées (logiques fonctionnelles). De plus, la ville d'Udine n'est pas incluse dans les hiérarchisations spatiales propres aux politiques de réduction des déficits par la vente des biens militaires. Ainsi, les modes de réorganisation des armées dans les villes produisent l'abandon des sites sans qu'une autre forme d'intervention nationale n'intervienne (Tab. V-6, 7 et annexes, Fig. 19-20).

Tableau V-6 Les effectifs militaires en 2010 (Source : ministère de la Défense, CEMISS)

	Effectifs
Udine (commune)	2000
Udine (province)	4 700
Frioul-Vénétie Julienne	11 417

[1] Officier, Udine (Entretien, Udine n° 6).

Tableau V-7 Les unités et services militaires à Udine : en 1976, en 1997, en 2012 (élaboration de l'auteure)[1]

Unités présentes en 1976	Unités présentes en 1997	Unités présentes en 2012
Brigata Alpina "Julia" Reparto Comando e Trasmissioni Alpini "Julia" Battaglione Logistico Alpini "Julia" Gruppo Artiglieria da Montagna "Conegliano" - Batteria Comando e Servizi - 13° Batteria Artiglieria da Montagna - 14° Batteria Artiglieria da Montagna [31 juillet 1995, transféré]	**Brigata Alpina "Julia"** Reparto Comando e Supporto Tattici "Julia" Battaglione Logistico "Julia" [dissous le 29 janvier 2002] Reparto Sanità "Julia" [dissous le 29 janvier 2002]	**Brigata Alpina "Julia"** Reparto Comando e Supporti Tattici "Julia"
Supporti di Divisione (Divisione Meccanizzata "Mantova") 5° Gruppo Artiglieria Pesante Campale "Superga" 155° Gruppo Artiglieria Pesante Campale "Emilia" [30 juin 1992] 12° Gruppo Artiglieria Controaerei Leggera "Nibbio" Gruppo Specialisti di Artiglieria "Mantova" 107° Battaglione Trasmissioni "Predil" [30 septembre 1991]	5° Reggimento Artiglieria - 5° Gruppo Artiglieria Pesante Campale "Superga" [30 novembre 2001]	
Supporti di Corpo d'Armata 7° Battaglione Fanteria Addestramento Reclute "Cuneo"	**Supporti Tattici e Logistici** 7° Battaglione Fanteria Incorporazione Leva "Cuneo" [31 mai 2001]	
Supporti di Corpo d'Armata Multiruolo 1° Battaglione Genio Minatori "Garda" 3° Battaglione Genio Guastatori "Verbano" 5° Battaglione Genio Pionieri "Bolsena" [1er mai 1991, transféré]	**Supporti Tattici e Logistici** 3° Reggimento Genio Guastatori - 3° Battaglione Genio Guastatori "Verbano"	**Supporti Tattici e Logistici** 3° Reggimento Genio Guastatori - 3° Battaglione Genio Guastatori "Verbano"
Supporti di Corpo d'Armata 27° Reggimento Artiglieria Pesante Semovente "Marche" - Batteria Comando - 1° Gruppo Artiglieria Pesante Semovente [31 juillet 1995]		
	Brigata Cavalleria "Pozzuolo del Friuli" 8° Reggimento Artiglieria "Pasubio" [du18 septembre 1992 à octobre 2001]	
Comando Militare Territoriale (V) 7° Battaglione Fanteria Addestramento Reclute "Cuneo" 96° Distretto Militare tipo A		
Servizi di Sanità 5° Compagnia Sanità Ospedale Militare tipo A [février 2005]	**Servizi di Sanità** Ospedale Militare tipo A [février 2005]	
12° Direzione del Genio Militare		**12° Direzione del Genio Militare**
24° Deposito Territoriale		

[1] Note méthodologique : Il a été souligné, il n'y a pas dans le ministère de la Défense un travail qui traite les restructurations militaires à l'échelle des circonscriptions administratives civiles infrarégionales. Nous avons donc reconstruit ce tableau en utilisant les ordres de bataille de l'armée de terre (seule présente à Udine), les décrets de suppression d'unités et grâce à l'aide de nos interviewés militaires.

La chute du mur, d'abord, et la professionnalisation, ensuite, marginalisent la place d'Udine dans la politique de défense. Avant la professionnalisation, entre 1989 et le milieu des années 1990, Udine demeure la capitale italienne du service militaire, tout en ayant perdu sa fonction défensive. La fin des affrontements est/ouest est représentée par les militaires comme le tournant qui modifie la présence des armées à Udine. Tous les acteurs militaires en poste ou ayant été en poste à Udine partagent la vision d'une rupture qui s'opère en 1989 et qui enclenche un processus incrémental de marginalisation de la fonction militaire : « *le vrai changement, ça a été le mur de Berlin* » ou « *tout change avec la chute du mur de Berlin* » sont les incipits de toute narration concernant l'évolution des armées à Udine. Il en découle d'abord une baisse du nombre d'appelés dans un organigramme stable, ce qui produit un retrait « *non codifié* » (Entretien, Udine n° 26), au sens où la contraction ne donne pas lieu à une refonte de la structure et de la localisation des unités. Ils affirment :

> « Il y a une rude baisse de personnes. Et des changements qui n'ont pas été codifiés […] Avec la chute du mur il y une chute démographique, toujours sur la base de la force budgétée » (Entretien, Udine n° 26).

Cette réduction est suivie par des suppressions de quelques unités et le démantèlement du système de la fortification permanente :

> « Vers 1995 sont supprimées les unités à *Vittorio Veneto*, *Gorizia* et les autres. Puis toutes les unités de l'infanterie d'arrêt à *Udine*, *Gorizia* et *Trieste* » (Entretien, Udine n° 26).

En raison du nombre élevé d'unités et des services militaires qui y sont concentrés, la ville d'Udine demeure, pendant les années 1990, associée aux traits d'une ville de garnison. Les thèmes présents dans la presse locale sont exemplaires en ce sens. Ils relèvent des prises de position des intérêts militaires et de moments de célébration et mise en scène de ces derniers qui renvoient davantage à la gestion d'une organisation en plein fonctionnement qu'à un processus de retrait. Ainsi, encore au milieu des années 1990, la presse locale reporte des revendications des cadres militaires concernant l'augmentation des loyers dans les logements domaniaux[1]. Ils trouvent une écoute de la part d'un parlementaire local, élu du centre-doit, qui intercède à Rome en leur faveur, ce qui s'inscrit dans les modalités de gestion du personnel militaire qui caractérisent une partie importante de l'activité parlementaire dans le secteur de la défense (Chap. III). De même, l'arrivée de chaque contingent de conscrits fait l'objet d'un article dans la presse listant les noms des jeunes arrivées à Udine et décrivant l'animation créée dans la ville.

Ce maintien d'une allocation de ressources militaires par le centre national en dépit d'une transformation de la fonction militaire d'Udine s'estompe avec la professionnalisation, qui réduit

---

[1] IL MESSAGGERO VENETO, « Alloggi demaniali: raddoppiati gli affitti », 20/07/1995.

à nouveau le nombre d'effectifs du ministère de la Défense. Aujourd'hui, restent dans la ville deux unités opérationnelles et un service administratif, dont la brigade alpine Julia qui constitue sur le plan numérique et symbolique l'unité la plus importante (Chap. III). Les effectifs militaires du ministère de la Défense s'élèvent aujourd'hui à un peu plus de 2 000 professionnels (4 700 dans la province), contre 16 000 cadres et conscrits des années 1970. En même temps la professionnalisation apporte, comme cela est décrit par les hauts gradés à Metz, un changement des besoins :

> « Puis on est passé aux volontaires, et ça veut dire qu'on est passé de 65 000 personnes, dont 40 000 au Frioul à 8 000 dans toute la zone Vénétie et Frioul. Donc 65 000 à 8 000[1] le rapport au local est différent. Mais en même temps ces 65 000 étaient conscrits et vivaient dans les casernes alors que ces 8 000 vivent ici de manière stable, ont des familles, habitent les villages » (Entretien, Udine n° 26).

Aux yeux des responsables militaires, la différenciation avec le passé implique également une différenciation lors du départ. Ainsi, en parlant de la fermeture d'une structure de commandement dans une commune près d'Udine :

> « 750 personnes qui partent, ce ne sont pas des conscrits, mais des gens qui ont une famille, des enfants, des parents, peut-être malades, ça pose des problèmes sociaux et politiques. […] Car, quand tu avais un conscrit, tu n'avais pas aussi, avec lui, la belle-mère, le beau-père, le fils, le frère handicapé. Et ça, c'est la première fois que cela arrive au Frioul et il y en aura d'autres » (Entretien, Udine n° 26).

La démilitarisation du Frioul ne fait l'objet d'aucune autre intervention par l'État. Il en découle que l'ensemble du processus de démilitarisation à Udine est très mal connu par les acteurs étatiques. D'une part, il n'y a pas d'organisation chargée de produire des informations sur les effets des réformes dans une logique de compensation ; une connaissance localisée de la succession des fermetures, du changement du nombre d'effectifs, des dates de décisions passées est absente. Ainsi, il n'y a aucune forme d'action réflexive, interne aux acteurs militaires, qui traduit et agrège les informations relatives aux changements militaires (de différents corps d'armées et d'unités administratives) en termes localisés. De même, ce gigantesque ensemble d'infrastructure est également très peu connu à la fois en termes de caractéristiques structurelles des biens, mais également de quantification des surfaces. Les usages militaires ne demandaient pas la production de ce type d'informations ; un officier explique :

> « Ces biens ne sont pas au cadastre […] et nous on ne raisonnait pas en surfaces… on disait… 'd'ici là j'en ai besoin', donc ceci n'était pas très important s'il s'agissait de deux, trois ou quatre hectares. Puis d'autres biens on les a pris, par exemple, quand l'administration a été installée dans un couvent, donc ceux-là on les a pris comme ils étaient » (Entretien, Udine n° 26).

---

[1] Ils sont, d'après les données que nous avons reçues par le ministère de la Défense, 10 500 en 2010.

D'autre part, les politiques de mise sur le marché du patrimoine immobilier de l'État touchent peu le Frioul-Vénétie Julienne. En effet, par des accords conclus entre l'État et la région en 2001 et en 2007, environ 200 biens ont été transférés à l'administration régionale (Chap. VI et VII). Ainsi, le patrimoine militaire n'est pas ici ciblé par la politique nationale de mise sur le marché des biens militaires pour des objectifs de réduction des déficits publics. Pour les services déconcentrés de l'*Agenzia del demanio*, le patrimoine militaire est, dans la région, fondamentalement en dehors de possibilités d'intervention :

> « On a une très mauvaise connaissance, car le domaine ne peut pas en disposer […]
>
> Par exemple tous les bunkers dans la région, on ne les connaît pas, car ils ont été déclassifiés depuis peu » (Entretien, Udine n° 11).

À Udine, les dissolutions d'unités et la baisse des effectifs ne s'accompagnent pas de mobilisations par les élus locaux vis-à-vis du centre national et ayant pour objectif de maintenir le *statu quo* de la présence militaire. Ceci se différencie de la période qui va de l'après-guerre aux années 1970, quand la politique de défense faisait l'objet de revendications au centre de l'État à titre de compensation. Ici, elle était représentée comme une politique nationale porteuse de lourdes conséquences pour le développement régional, résumées dans la formule des « *servitudes militaires* » (Chap. III). À la chute du mur, donc, le débat sur les réformes des armées est très faible et les mobilisations pratiquement inexistantes. L'absence d'oppositions locales aux politiques de défense qui suppriment des ressources militaires à Udine se comprend en considérant le caractère controversé de la présence des armées, mais aussi l'existence d'un diagnostic sur les conséquences limitées de ces changements pour l'économie locale. Cette représentation est majoritaire et portée par un maire qui, entre 1998 et 2008, construit sur le thème de l'autonomie frioulane une partie de sa carrière et son succès politiques (Chap. VI).

Des voix différentes viennent des groupes proches des unités militaires. Pourtant, leurs interventions publiques affichent les positions d'acteurs sectoriels sur la politique publique nationale de défense, sans l'inscrire, ou s'inscrire, dans un débat sur les effets des réformes pour le développement local. À chaque nouvelle loi nationale, la presse locale reporte des prises de position du président de la section locale de l'association nationale des brigades alpines et, parfois, du commandant de la brigade alpine Julia. Lors de la réduction du service national à 10 mois et de l'introduction de modèles mixtes, ou lors de l'arrivée des volontaires, les thèmes soulevés par ces acteurs renvoient à la déperdition des valeurs patriotiques ou mettent en doute le dévouement à la cause nationale d'un soldat professionnel[1]. Ils ne traitent pas des effets de ces

[1] Voir par exemple : IL MESSAGGERO VENETO, « Gli Alpini difendono il servizio militare, la Caritas vuole abolirlo », 11/12/1996 ; IL MESSAGGERO VENETO, « La leva ? Andrebbe allungata. Il comandante della Julia spiega perché è

changements pour la ville d'Udine, si ce n'est en lien avec la disparition d'un ensemble de modes de vie lié à la conscription et aux brigades alpines et d'un « *certain ensemble de valeurs* » que l'on y associe (Entretien, Udine n° 16), comme le souligne le président de l'association des brigades alpines.

Certains parlementaires de la droite investissent également la question, en intervenant par des interrogations aux assemblées nationale et régionale : d'abord en 2000, lors de l'annonce de la fermeture du district militaire[1], structure de sélection et enrôlement des conscrits, et ensuite en 2005 quand l'hôpital militaire d'Udine ferme ses portes[2]. Très limités dans le temps et propres à un bord politique, les registres de ces interventions ne produisent pas d'effet pour la ville d'Udine. En revanche, elles produisent des effets ponctuels sur le retrait des armées des communes alpines et au pied des Alpes, où les clientèles localisées sont davantage mobilisées au titre des effets des fermetures sur l'emploi local. Par exemple, les interventions pour le maintien d'un régiment des brigades alpines dans la commune de *Cividale* sont fortement médiatisées en 2004, lors des débats parlementaires concernant la suspension de la conscription ; elles sont soutenues par les parlementaires de différents bords politiques[3].

La différence entre Udine, où les mobilisations sont absentes, et les petites communes, où la présence militaire fait l'objet d'une représentation en termes d'effets sur le développement local, est exprimée par les hauts gradés en poste au Frioul comme « *l'aspect politique* » dans un processus de réorganisation autrement interne à l'administration militaire (voir *infra*) :

> « Cet aspect politique nous l'avons senti notamment dans la montagne, parce que même si le soldat était mal payé, son argent il le dépensait là-bas, donc dans certains cas on nous a demandé de rester même si ce n'était pas le meilleur endroit. Parce que avant… si vous regardez le Frioul, nous avons construit dans les endroits les plus lointains et improbables, car l'impératif catégorique était de défendre le pays, donc tout ce qu'on voulait faire on l'a imposé, en disant que c'était comme ça et que c'était pour la patrie. Mais avec la chute du mur, c'est une manière comme une autre de distribuer la richesse dans le territoire » (Entretien, Udine n° 6).

En l'absence de mobilisations locales, tout comme d'autres politiques nationales, le mode d'intervention par le centre à Udine consiste à supprimer des contraintes militaires et à baisser les

---

controproducente (ma non solo) l'accorciamento della naia », 11/12/1996 ; IL MESSAGGERO VENETO, « Sempre meno le penne nere nostrane », 28/04/2003 ; IL MESSAGGERO VENETO « L'ultimo concerto del coro della Julia », 05/06/2005.

[1] IL MESSAGGERO VENETO, « Se chiuderà la leva di Udine, in 10 000 andranno a Padova », 09/03/2000 ; IL MESSAGGERO VENETO, « Distretto militare : Collino interviene sul ministro », 09/03/2000.

[2] IL PICCOLO, « Mobilitazione contro la chiusura dell'ospedale militare», 22/02/2005 ; IL FRIULI.IT « Ospedale militare addio », 11/07/2006 (Url: http://www.ilfriuli.it/articolo/Archivio/Ospedale_militare_addio/29/80737, consulté le 19/12/2012).

[3] IL MESSAGGERO VENETO, « Già 10 mila firme per salvare l'8° », 17/05/2004 ; IL MESSAGGERO VENETO, « Alpini a Cividale, governo battuto », 30/07/2004 ; IL MESSAGGERO VENETO, « Sull'Ottavo alpini il governo va sotto », 30/07/2004.

ressources allouées par le centre sur la base des objectifs et instruments propres aux réformes de la politique de défense.

Par ailleurs, la politique de réorganisation des armées dans la ville, et plus généralement en Frioul, consiste à regrouper les activités militaires dans les sites les mieux équipés. Elle s'appuie sur une représentation de la présence militaire dans la région comme, à l'instar de Metz, un contenu trop petit pour une infrastructure démesurée. De plus, ici prévaut un diagnostic partagé sur l'état de grave sous-entretien dans lequel se trouvent les infrastructures, y compris celles encore utilisées. Au service infrastructures :

> « Sur la base des exigences, nous décidons de maintenir en vie ce qui nous reste et qui est dans les meilleures conditions. Mais nous avons peu d'argent […] Donc nous avons ces structures qui sont quand même assez vétustes donc on va là où cela est le plus convenant dans ce sens-là (*là où les structures sont les meilleures*) […]. Le choix est celui d'abandonner les casernes les moins bien loties et de garder celles qui sont dans un meilleur état » (Entretien, Udine n° 6).

Il en découle que les biens sont « *laissés là* », abandonnés[1]. Un haut gradé, commandant régional explique :

> « La logique est qu'une fois supprimée ou transférée en raison des transformations de l'instrument militaire cette caserne n'a plus de raison d'être. Donc l'exigence militaire se termine et la caserne est fermée » (Entretien, Udine n° 26).

Par suppressions et réductions d'unités, cette politique produit un abandon de sites incrémental. Ainsi, environ 40% du patrimoine immobilier dont le ministère de la Défense disposait dans cette région pour la protection de la frontière orientale est à l'état d'abandon. Autrement dit, sur un peu plus de 400 sites, 200 pourraient aujourd'hui être cédés. De même, sur les 1 600 logements possédés par le ministère de la Défense en Frioul-Vénétie Julienne, 600 sont à vendre. À Udine, les grands casernements qui entourent le centre-ville sont vidés peu à peu : les casernes *Piave* et *Osoppo* sont libérées au milieu des années 1990, les casernes *Duodo* et *Cavarzerani* au début des années 2000, la caserne *Reginato* au milieu de cette même décennie. Le retrait des armées laisse 30 hectares d'immeubles abandonnés.

* * *

Les réformes des armées ont les effets les plus visibles sur les réorganisations des armées à Udine et à Metz : les politiques des armées ont ici pour objectif la contraction des organisations et des espaces. La baisse de ressources et la suppression de normes militaires dans ces villes mettent fin à une des formes d'intégration de ces espaces et sociétés urbains aux territoires

[1] IL MESSAGGERO VENETO « Case lasciate all'abbandono», 24/08/2012.

nationaux français et italiens. Par ailleurs, contrairement à ce qui était attendu, les réformes transversales de réduction des déficits et de rationalisation administrative sont ici peu visibles. Si l'on considère les politiques d'infrastructure, dans aucune des deux villes on n'observe des représentations de la présence des armées en termes de possibilités d'extraction de la rente foncière. La déstructuration du territoire national par le retrait des armées n'est pas ici remplacée par cette nouvelle forme d'intervention du centre. Les mobilisations locales portées au centre sont également limitées dans leur volonté et/ou capacité à éviter des suppressions d'unités et réductions d'emplois.

En revanche, dans le cas de Metz, la ville est ciblée par l'allocation de ressources au titre des politiques nationales de compensation. Ici, les mobilisations des élus locaux en 2008 contribuent à améliorer la position de la ville (en termes de ressources allouées) par rapport aux autres sites touchés par la même réforme.

2. *Les politiques d'extraction de ressources dans les villes capitales aux marchés fonciers tendus*

La deuxième section s'intéresse aux politiques de retrait des armées à Paris et Rome ; les deux villes sont des capitales et demeurent les sièges des centres de commandement et des administrations centrales du ministère. En même temps, les armées s'y réorganisent. Il est d'abord montré que les modes de réorganisation des armées diffèrent. La région parisienne connaît une démilitarisation des unités opérationnelles ; ceci s'explique par la coïncidence entre, d'une part, les logiques de rationalisation et contraction propres à la politique de défense et, d'autre part, les logiques de l'aménagement du territoire. Cette démilitarisation est adossée, par les acteurs étatiques, à une mise en comparaison de la région parisienne avec le reste du territoire français (§ 2.1.1). À Rome, au contraire, les politiques des armées sont mises sous pressions par celles de rationalisation et vente de l'immobilier public, ce qui produit des stratégies de résistance par l'administration militaire à Rome et des changements à la marge dans son organisation spatiale (§ 2.2.1).

Pourtant, à partir du milieu des années 2000, l'organisation des armées dans les deux villes est inscrite aux agendas des gouvernements nationaux italiens et français. Elle est conçue comme une solution exceptionnelle à des problèmes de liquidités, à résoudre par la vente d'immeubles dans des marchés fonciers favorables. L'investissement politique de l'organisation des armées dans les capitales renforce ici les logiques de la contrainte budgétaire. Cela entraîne un nouveau mode

d'intervention des armées dans les capitales qui vise l'extraction de la rente foncière et l'introduction d'une coordination par le marché ; il est structuré par les temporalités propres aux instruments budgétaires.

2.1. À Paris, de l'aménagement de la région capitale à la mise à profit de son marché foncier

2.1.1. La France et le « désert militaire » opérationnel parisien : la double place de la région capitale dans la carte militaire et les compensations

Depuis le début des années 1990, deux logiques sont à l'œuvre dans la politique de réorganisation des armées en région parisienne. Appuyés sur une mise en comparaison systématique de la région parisienne avec le reste de la France, ces deux modes d'intervention, partiellement contrastants entre eux, amènent à une démilitarisation partielle de l'Île-de-France et à la banalisation de cette région dans les dispositifs nationaux de reconversion militaire (annexe, Fig. 42-44). La logique prédominante produit une baisse des unités opérationnelles en région parisienne (alors que les administrations centrales sont maintenues). Historiquement zone d'accueil d'unités militaires, les réformes des armées qui ont eu lieu depuis vingt ans ont vidé l'Île-de-France de ces unités. La deuxième, minoritaire, mais également constante dans le temps, inclut la région parisienne parmi les cibles de la politique d'accompagnement des restructurations.

Tableau V-8 Effectifs et foncier du ministère de la Défense en Île-de-France. Sources : élaboration de l'auteure à partir de données de l'Observatoire économique de la Défense et du Service Infrastructures de la Défense

	Emprises (ha) (2010)	Effectifs militaires (2009)	Effectifs civils (2009)
Paris	**111**	12747	6807
Seine-St-Denis	148	1432	193
Hauts-de-Seine	71	4272	2540
Val-de-Marne	85	3065	1965
Paris et petite couronne	**415**	**21516**	**11505**
Essonne	2080	4831	1363
Seine-et-Marne	437	363	187
Yvelines	854	5512	2993
Val-d 'Oise	56	751	144
Grande couronne	**3427**	**11457**	**4687**
TOTAL	**3842**	**32973**	**16192**

Le premier mode d'intervention par le centre s'explique par le fait qu'il constitue un des points de convergence entre les hiérarchisations spatiales propres aux politiques de réforme

militaire et celles propres aux priorités de « l'aménagement du territoire ». Il entraîne une forme particulière de démilitarisation de la région capitale qui est appuyée sur une représentation dominante de la région parisienne : comparée au reste du territoire français, l'Île-de-France est dessinée dans ses traits de région riche, fortement productive, en essor économique, mais aussi aux logements chers et difficilement accessibles. Dans son caractère consensuel entre défense et aménagement du territoire, il est ainsi faiblement contesté au centre de l'État. D'une part, du fait d'un marché foncier et du logement très tendu, la région parisienne répond mal aux besoins fonctionnels issus des réformes militaires, tant en matière d'offre d'emplacements pour les unités opérationnelles que de politique de ressources humaines. Les nécessités de nouvelles infrastructures liées aux processus de réorganisation, concentration, transfert d'unités, ainsi que les pressions exercées sur la libération du foncier militaire (Chap. VI-2) poussent à déplacer les unités vers des sites où les espaces sont plus disponibles et moins prisés. L'ancien gouverneur militaire de Paris souligne :

> « Il y a une volonté depuis 20 ans... une volonté constante par les différentes réformes d'alléger la présence militaire en Île-de-France, ce qui se comprend parce que c'est une question d'espace » (Entretien, Paris n° 15).

De plus, l'Île-de-France est peu attractive pour le personnel militaire. Dans une armée professionnalisée où les besoins de recrutement sont constants et les départs fréquents, les caractéristiques des lieux d'affectation prennent une importance renouvelée. En raison notamment du prix des logements et du caractère insuffisant ou inadapté du parc locatif mis à disposition du personnel militaire, la région parisienne est considérée comme problématique par le bureau régional chargé du logement militaire (Entretien, Paris n° 20).

La question de « l'attractivité » pour le personnel s'amplifie au fur et à mesure que sont tirées les conséquences de la professionnalisation sur la politique de ressources humaines du ministère. À ce titre, un document de programmation sur les restructurations de l'armée de l'air dans le département du Val-d'Oise illustre bien les logiques spatiales des réorganisations militaires :

> « Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des structures de commandement de l'armée de l'air, il a été entrepris de délocaliser à l'extérieur de la région parisienne les états-majors et centres d'opérations qui n'ont pas vocation à y rester. Cette démarche vise à attirer et fidéliser le personnel de l'armée de l'air en lui offrant de meilleures conditions de vie et de travail »[1].

D'autre part, lorsqu'il s'agit de la région francilienne, les logiques spatiales propres à ces logiques fonctionnelles coïncident avec celles de « l'aménagement du territoire ». Fortement mise en avant par le gouvernement lors de la décision et de la mise en œuvre des réformes militaires

[1] DATAR, Fiche « Val-d'Oise (95), Mouvements défense », Version du 15 décembre 2008.

entre 1996 et 2008 (Chap. IV-2), cette logique spatiale se fonde sur une opposition entre la région parisienne et ces localités, rurales et/ou en désindustrialisation, où seule l'intervention de l'État peut préserver ou assurer l'emploi local. Dans le sens que les acteurs concernés lui donnent, l'aménagement du territoire consiste en une intervention de l'État central qui privilégie les espaces les moins développés et non urbains dans l'allocation des ressources militaires.

Les logiques spatiales et les objectifs propres à l'aménagement du territoire tendent à supprimer ou déplacer les unités opérationnelles de la région parisienne à partir d'un calcul sur les moindres dommages que causent les réductions d'emplois publics. Elles s'appuient et renforcent une représentation partagée par les acteurs chargés des réorganisations militaires, qui se retrouve dans les armées, dans la Datar et dans le cabinet du ministère de la Défense. Dans cette vision du problème, les effets sur l'Île-de-France sont d'abord inférieurs aux dommages qui seraient causés dans le reste de la France, et notamment dans les « petites villes ». Par exemple, en relation aux réformes de 2008 on affirme à la Datar : « *Mais en Île-de-France l'impact est moindre, la particularité de l'Île-de-France, c'est ça* » (Entretien, Paris n° 7). Ou un haut gradé des Yvelines :

> « C'est quand même très différent de ce que ça pourrait être dans une commune de... disons 20 000-30 000 habitants, où un régiment qui part ça pèse un milliard d'euros, puis ça influence les classes dans les écoles et le commerce » (Entretien, Paris n° 6).

Des constats identiques valent pour les suppressions issues de la professionnalisation de 1996, comme le souligne une note de travail de la délégation aux restructurations :

> « L'allégement du dispositif de la défense en région parisienne (dissolutions) et la délocalisation d'organismes de la défense contribuent également à préserver plusieurs villes petites ou moyennes, plus vulnérables au plan économique et social »[1].

Ou les échanges entre un membre de la délégation aux restructurations et un journaliste du quotidien *Les Échos* :

> « Compte tenu des enjeux d'aménagement du territoire, il y aura peut-être moins de scrupules à diminuer les effectifs que dans d'autres régions. […] Le retrait de l'armée s'annonce objectivement plus facile à gérer en région parisienne qu'en province. Sans passer forcément inaperçue, la dissolution d'un régiment ou d'une unité n'a pas un effet aussi traumatisant sur le tissu économique et social que dans une petite ville de l'est de la France, par exemple »[2].

Ensuite, la représentation de l'Île-de-France comme région riche soutient l'idée que les effets des restructurations y sont amoindris par la taille des marchés de l'emploi et du foncier de la région parisienne. L'ampleur de ces marchés va diluer tout changement militaire et permettre la

---

[1] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet Civil et Militaire, n° 6-0712 DEF/SGA/DAR/CD, 24 juin 1996.
[2] « Restructurations des armées. L'Ile-de-France serait une cible de choix », *Les Echos*, 01/06/1996.

reconversion des actifs sans bouleversements majeurs. En citant l'exemple du départ de la Délégation générale pour l'armement du site de Bagneux, on affirme à la Datar :

> « En Île-de-France, il n'y a pas d'impact, car les gens qui travaillent à la DGA à Bagneux n'habitent pas à Bagneux, donc déjà ils n'ont pas déménagé quand la DGA est allée à Bagneux, et vice-versa ils ne vont pas déménager (*lors du départ*) » (Entretien, Paris n° 7).

Les collectivités locales sont très peu présentes dans le processus et les mobilisations des élus locaux pratiquement inexistantes. Parmi les lettres reçues par le ministère de la Défense et traitées par la délégation aux restructurations, seulement cinq lettres sur les 300 conservées proviennent d'élus franciliens qui se mobilisent à l'annonce des restructurations. Elles sont envoyées par les sénateurs et députés-maires des circonscriptions touchées par les fermetures, dans les communes de Beynes, Montlhéry, Brétigny-sur-Orge, Étampes. De plus, comme montré dans le chapitre précédant, il s'agit d'interventions individuelles concernant les intérêts d'une circonscription précise, sans presque aucune généralisation à l'échelle de la métropole.

La convergence entre les priorités propres aux réformes de l'organisation militaire et le critère de « l'aménagement du territoire » produit, sur vingt ans, ce que le gouverneur militaire de Paris définit de « *désert militaire* » francilien d'unités opérationnelles :

> « L'armée était assez présente en Île-de-France jusqu'à la fin des années 1980, car elle participait à l'ordre interne... avec cette image de l'armée qui intervient dans la répression. […] (*Avec les différentes réformes*) vous voyez disparaître le régiment qui était à Beynes, le régiment de char qui était à... Rambouillet, le régiment d'infanterie qui était à Vincennes... à Montlhéry il y avait trois régiments… il n'y en a plus qu'un ! Et là, dans la réorganisation actuelle avec l'idée de regrouper les régiments dans les bases de défense pour mutualiser la partie 'soutien' vous avez le 2e régiment des hussards qui a quitté Provins, le régiment du génie qui a quitté Versailles et il y a le groupement de logistique de l'armée de terre qui va partir à Toulouse. Donc il ne restera plus qu'une formation opérationnelle en Île-de-France, c'est le 120e régiment du train de Montlhéry » (Entretien, Paris n° 15).

Ce désert est le résultat de modalités de réorganisation des armées dans la région capitale qui sont caractérisées par le regroupement d'organisations de l'administration centrale et la dissolution d'unités opérationnelles, mais également par le transfert de ces dernières en dehors de l'Île-de-France. Par exemple, au moment des décisions de réorganisation qui suivent la réforme de 1996, il est prévu qu'environ quinze organismes installés dans Paris ou en région parisienne déménagent afin de permettre « *de compenser la dissolution d'une unité* »[1] dans le site d'accueil. Pour citer des exemples, le régiment de marche du Tchad est transféré de Montlhéry à Noyon dans l'Aisne, le 602e régiment de circulation routière de Fontainebleau à Souge (Gironde) ou

[1] DIRECTION REGIONALE DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT - ILE DE FRANCE, *Note « Les restructurations des armées en Île-de-France »*, 22 juillet 1996.

l'escadron d'éclairage de la 2e division blindée de Saint-Germain-en-Laye à Olivet (Loiret)[1]. Plusieurs dissolutions viennent ensuite alléger la présence militaire en région parisienne, notamment dans les Yvelines, dans les Hauts-de-Seine et dans les communes de Dugny et du Bourget dans le département de la Seine-Saint-Denis[2]. Pourtant, ces propos sont à nuancer lorsque l'on considère les effectifs militaires. En effet, l'Île-de-France demeure la région française où les effectifs civils et militaires sont les plus importants en raison, notamment, de la présence des administrations centrales du ministère (voir *infra*).

Enfin, la logique d'arbitrage opposant la région parisienne au reste de la France est amplifiée par les délocalisations d'autres administrations étatiques vers les sites touchés par des fermetures militaires. Le principe de délocalisations d'emplois publics en compensation au retrait des armées est introduit pour la première fois en 1996, dans la politique de compensation et reconversion qui est arrêtée avec la décision de la professionnalisation ; il est relancé après la réforme de 2008. Ceci donne lieu à une série de décisions, mises en œuvre avec plus ou moins de succès, au détriment de la région parisienne. Par exemple, après 2008, dans le but d'alléger l'impact des restructurations de défense dans le grand quart nord-est du pays, une partie de la direction centrale de l'institut national de la statistique (Insee) devait être transférée à Metz.

Le deuxième mode d'intervention du centre dans cette région consiste à faire bénéficier les collectivités franciliennes des politiques nationales d'accompagnement des restructurations. Ceci renverse donc le flux des ressources publiques, dont la région parisienne est ici le point d'arrivée et non de départ. Dans un contexte de mobilisations locales faibles et peu coordonnées, cette intervention par le centre est le fruit de l'implication d'acteurs étatiques qui construisent le problème public des effets des réformes en région parisienne en termes de conséquences néfastes de ces dernières sur l'économie locale et sur les équilibres politiques. Ils permettent ainsi de faire de l'Île-de-France une des cibles des dispositifs d'accompagnement des restructurations militaires. Engagée en 1996, cette intégration se perpétue lors de la réforme de 2008.

L'inclusion de l'Île-de-France dans les politiques publiques d'accompagnement des restructurations est adossée à une représentation, minoritaire de l'objet francilien comme une région à problèmes, qui nécessite une intervention étatique au même titre que les autres régions françaises. Au départ, la question est notamment cadrée en termes d'effets des réformes militaires

---

[1] Délégation aux restructurations, *Dossier d'information. La prise en compte de l'aménagement du territoire*, Sirpa -Ministère de la Défense, Paris, 1999.

[2] DIRECTION REGIONALE DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT – ÎLE-DE-FRANCE, *Note « Les restructurations des armées en Île-de-France »*, 22 juillet 1996.

sur les industries de l'armement et donc, comme un changement qui viendrait augmenter une désindustrialisation qu'il s'agit « *d'endiguer* »[1].

Pendant les années 1990, c'est notamment grâce à l'intervention de la préfecture de la région Île-de-France que cette région est incluse parmi les cibles des politiques d'accompagnement des restructurations. Deux préfets s'engagent dans la construction du problème public des effets des réformes comme une question francilienne. En 1992, un an après la création de la délégation aux restructurations du ministère de la Défense, sur initiative du préfet de la région Île-de-France sont menées quelques rencontres avec les services de l'État déconcentré chargés de l'économie et la Délégation générale pour l'armement[2]. Pourtant, l'accompagnement de cette région est un problème rapidement marginalisé[3], car l'Île-de-France est très peu touchée par le plan Armées 2000 et n'est pas dans les listes rédigées par la délégation aux restructurations qui classent les sites en fonction du nombre d'emplois supprimés. La question réapparaît au début de l'année 1996, quand un nouveau préfet de région alerte à plusieurs reprises les administrations centrales et le gouvernement au sujet des effets négatifs des transformations de la défense sur l'emploi industriel francilien[4]. Pendant les mois qui vont de l'annonce de la professionnalisation à celle des mesures concrètes de sa mise en œuvre, ce dernier fait appel au délégué général pour l'armement, au secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense, au délégué à l'aménagement du territoire, puis au ministre de la Défense[5], et à ceux de l'Industrie et de l'aménagement du territoire. Le Conseil économique et social de la région Île-de-France (Cesr) participe également à la construction d'un problème des réformes militaires dans la région parisienne. Des initiatives syndicales vont amener à l'intervention du Cesr (par autosaisine) et à la production d'un rapport sur le sujet pendant l'année 1996 (actualisé en 2001)[6]. Il constitue la première enquête sur la présence d'industries et, dans une moindre mesure, d'unités militaires, dans la région. On y estime également le nombre d'emplois lié aux crédits militaires (70 000 emplois), les baisses à prévoir et on y préconise par la même occasion la mise en place d'un dispositif localisé d'aide et de suivi.

---

[1] PREFECTURE DE LA REGION ILE DE FRANCE, *Intervention du préfet de la région Île de France devant le Conseil régional*, 14 novembre 1996.

[2] DELEGATION AUX RESTRUCTURATIONS, MINISTERE DE LA DEFENSE, *Compte rendu de la réunion 'Industries de la Défense en Île-de-France' du 9 juillet 1992*, n° 2- 1068 DEF/SGA/DAR, 30 juillet 1992.

[3] La principale opération entreprise consiste dans la mise en place d'un dispositif d'audit et conseil pour les PME-PMI franciliennes dépendant de la commande militaire (appelé AIDA).

[4] DELEGATION AUX RESTRUCTURATIONS, MINISTERE DE LA DEFENSE, *Note « Restructurations de l'industrie d'armement en Île-de-France »*, n. 6-07142 DEF/SGA/DAR, 1 juillet 1996.

[5] Lettre du ministre de la Défense au préfet de la région Île -de-France, 28 mai 1996.

[6] TARCHE J., *Rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, Paris, Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France, 1997 ; TARCHE J., *Actualisation du rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, Paris, Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France, 2001.

L'intervention de la préfecture de région facilite l'inclusion de la région Île-de-France dans le droit commun des dispositifs d'accompagnement des changements de la défense. Les registres argumentatifs utilisés permettent de présenter la région parisienne sous les mêmes traits qu'une ville de garnison. Elle est donc tout autant affectée par les transformations du dispositif de défense nationale. La lettre adressée par le préfet de région au ministre de la Défense est, en ce sens, exemplaire :

> « Alors que se multiplient les déclarations concernant l'avenir de la défense nationale et de l'industrie française de l'armement, de grandes actions partenariales ont été annoncées dans différentes régions pour atténuer les effets des restructurations engagées. […] En Île-de-France je n'ai à ce jour rien pu constater de cela. Certes, la région Île-de-France n'a jamais été perçue à proprement parler comme une région à vocation militaire. Elle concentre néanmoins 35 % des effectifs directs des industries françaises de défense (hors DGA, CEA et ONERA) soit 60 000 personnes […]. L'Île-de-France est également le siège de nombreuses unités des différentes armées, avec en particulier quelque 30 000 soldats de l'armée de terre, sans compter la gendarmerie, l'armée de l'air, la marine et les effectifs centraux du ministère de la Défense »[1].

Il s'agit également de contester la représentation dominante de la région parisienne comme « *une oasis de prospérité que l'on pourrait ponctionner à merci* » et de souligner que « *les conséquences du départ d'un régiment n'ont aucune raison d'être moins traumatisantes pour l'environnement local en Île-de-France qu'en province* »[2]. L'argument de la taille du marché de l'emploi est contesté, à partir du constat que, en raison de l'ampleur des changements militaires, « *plusieurs départements de la région (Île-de-France), pris individuellement, devraient pouvoir à eux seuls justifier de l'usage de moyens comparables à ceux utilisés pour venir en aide à des régions entières* »[3].

Par la mise en équivalence entre la région parisienne et le reste du pays, cette région est incluse dans la politique d'aide aux reconversions militaires. Pendant les années 1990, sont appliquées à l'Île-de-France les politiques de diversification de la production dans les entreprises spécialisées dans l'armement et de mobilisation des aides pour la reconversion professionnelle. Ceci requiert d'intégrer la région parisienne aux zonages qui délimitent les zones éligibles aux différents dispositifs d'aide. En effet, l'Île-de-France n'y est pas éligible aux fonds pour les restructurations du ministère de la Défense (Fred) à sa création en 1991, ne le devenant que deux ans après. De même, si la région ne rentre pas dans le premier zonage du programme européen Konver[4], des secteurs y deviennent éligibles lors du deuxième programme[1]. Sur proposition du

---

[1] Lettre du préfet de la région Île-de-France au ministre de la Défense, 19 mars1996.
[2] Lettre d'un conseiller de la région Île-de-France au ministre de la Défense en réaction à un article paru dans le quotidien *Les Echos* au sujet des restructurations militaires en Île-de-France, juin 1996.
[3] Lettre du préfet de la région Île-de-France au ministre de la Défense, 19 mars1996.
[4] Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, Fiche de synthèse sur le programme Konver 1993, Mars 1994.

préfet de région au président du Conseil régional, est également adoptée en Île-de-France, à l'instar de ce qui est prévu pour d'autres régions françaises, une convention entre l'État et la région sur le sujet. Un chargé de mission est mis à disposition auprès de la préfecture de région[2].

Par ailleurs, la continuité dans le temps des politiques d'accompagnement du ministère de la Défense, institutionnalisées par la création de la délégation aux restructurations, installe la région parisienne comme une des cibles permanentes de cette intervention. Alors que deux représentations du problème des effets franciliens des réformes militaires s'opposent au centre de l'État pendant les années 1990 (région riche *versus* région en désindustrialisation), la question est très faiblement conflictuelle lors de la réforme de 2008. Sans qu'aucune mobilisation locale ne soit engagée, l'allocation des compensations en Île-de-France est représentée comme une application uniforme, à l'ensemble du territoire national, de la politique publique d'accompagnement des restructurations. Les calculs des emplois supprimés réalisés par la délégation aux restructurations et la Datar, qui se basent sur des seuils de 200 et de 50 emplois supprimés pour l'activation des dispositifs d'accompagnement, amènent à inclure certains secteurs de l'Île-de-France comme étant éligibles aux politiques nationales de reconversion. C'est ainsi que les établissements de coopération intercommunale de Brétigny-sur-Orge et de Sourdun, ainsi que les départements des Yvelines et du Val-d'Oise sont éligibles aux aides aux restructurations.

Les deux modes d'intervention illustrés expliquent la manière particulière dont sont réduites les fonctions militaires présentes dans la région capitale, dans un système de représentations et de hiérarchisations qui la comparent au reste du pays.

2.1.2. Des logiques fonctionnelles à une opération de trésorerie : Balard et les recettes exceptionnelles du ministère de la Défense

La région parisienne demeure la première garnison du pays, avec plus que 30 000 militaires et 16 000 civils et en sa qualité de siège des administrations centrales et du commandement. Elle est donc également une région à aménager dans ses fonctions militaires. Les modes de réorganisation des armées à l'intérieur de la région capitale sont expliqués par les logiques fonctionnelles internes à la politique de défense jusqu'au milieu des années 2000. À ce moment, l'organisation spatiale des administrations militaires fait l'objet d'une mise à l'agenda volontariste par l'exécutif national.

---

[1] Deux secteurs éligibles à Konver sont définis à partir de 1994 : Île-de-France/Nord (Saint-Denis, Saint-Ouen, Argenteuil et Nanterre), Nord/Essonne (Massy, Les Ulis, Evry-Ville Nouvelle, Nanterre).

[2] PREFECTURE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE et REGION ILE-DE-FRANCE, *Protocole d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense en Ile-de-France*, Paris, Préfecture de la Région Ile-de-France, 1996.

Cet investissement politique de l'organisation spatiale des administrations militaires parisiennes et les objectifs propres aux politiques de la contrainte budgétaire expliquent l'émergence d'un nouveau mode de réorganisation des armées ; il est finalisé à l'extraction de la rente urbaine pour répondre à des besoins de liquidités budgétaires et, de manière paradoxale, implique la construction d'un nouveau bâtiment (le projet Balard) (annexe, Fig. 45-46).

Du début des années 1990 au milieu des années 2000, les modalités de réorganisation des armées en région parisienne sont expliquées par les priorités organisationnelles du ministère en matière d'espaces de bureaux et de logements (logiques fonctionnelles). Les pressions sur le foncier militaire et de faibles disponibilités de ressources pour financer des réorganisations d'ampleur produisent une relative stabilité dans les localisations des armées en région parisienne. Jusqu'à au milieu des années 2000, se maintient donc la configuration éclatée des implantations militaires, et notamment celle du commandement. Elle est le fruit des implantations de gré à gré pendant les différentes phases d'expansion de la politique de défense. Au niveau de la commune capitale, les administrations centrales sont dispersées en plusieurs sites, dont les principaux sont l'îlot Saint-Germain, l'Hôtel de la marine, l'École militaire et Balard[1]. Au niveau de l'ensemble de la région parisienne, on peut compter trois pôles opérationnels et un de formation[2].

Pendant cette période, les changements de localisation fonctionnent par la succession d'ajustements progressifs, par déplacement d'un site à l'autre. Le projet du « Pôle stratégique de Paris » est exemplaire de la réorganisation spatiale par logiques fonctionnelles. Il s'inscrit dans le cadre de la refonte des structures de commandement[3], est arrêté dans la loi de programmation militaire de 2003 et une partie des fonds est investie dans les travaux entre 2004 et 2007. Le projet prévoit des redéploiements de services entre l'îlot Saint-Germain et l'École militaire, qui permettraient des travaux d'amélioration du complexe de la rue Saint-Germain et la construction de nouveaux bâtiments au sein de l'École militaire, où serait finalement transféré l'état-major de l'armée de terre. De plus, puisqu'il n'implique aucun changement d'ampleur dans la ville le Pôle stratégique de Paris n'a pas de visibilité en dehors des travaux internes à l'administration militaire et, lors du vote des financements, des travaux parlementaires de la Commission défense. Ici, il est présenté uniquement sous l'angle de sa rationalité technique, qui relève de la modernisation

---

[1] A l'îlot Saint-Germain se trouvent notamment l'état-major des armées, le Secrétariat général pour l'administration, l'état-major de l'armée de terre, à l'Hôtel de la marine se trouve l'état-major de la marine, à Balard se trouve l'état-major de l'armée de l'air et à Bagneux se trouve la Délégation générale pour l'armement (précédemment située à Balard).

[2] Ce sont : le « pôle action et décision » à Paris, le « pôle survie et dissuasion » à Taverny, le pôle « renseignement et planification » à Creil, le pôle « études et recherches » à l'École militaire. HOFFMANN G., « L'implantation des armées en région parisienne », *op. cit.*

[3] ROBERT G., « Le Pôle Stratégique de Paris », *Revue Défense Nationale*, décembre 2003, n° 12, p. 179-181.

infrastructurelle du ministère. C'est un sujet pour spécialistes qui ne fait l'objet d'aucune communication médiatique de la part du ministère de la Défense.

Ce type de réorganisation doit permettre l'amélioration concomitante des conditions matérielles de travail des agents et de la sécurité des sites mêmes afin d'assurer le fonctionnement des organisations et administrations centrales. Le manque d'espace et le mauvais état d'entretien de certains sites sont rappelés de façon récurrente. Par exemple, « *si vous allez à l'état-major de la marine vous avez trois capitaines de vaisseau dans un bureau de trois mètres carrés* » (Entretien, Paris n° 34 ; plusieurs sites sont composés de « *bâtiments vétustes* » (Entretien, Paris n° 18). De plus, mettre à l'abri l'intégralité des sites de commandement face aux risques liés à la zone inondable de la Seine et moderniser les équipements technologiques sont les objectifs poursuivis dans les réorganisations parisiennes[1].

Les priorités organisationnelles en matière d'adaptation de bureaux et logements poussent également à l'accumulation foncière. La « désertification militaire » de la région parisienne n'est pas suivie d'une égale libération des sites. Dans un contexte de marché foncier tendu, les besoins en logements issus de la professionnalisation poussent à garder les emprises libérées afin d'en envisager la transformation en hébergements militaires. En effet, si « *le parc de logements pour les ressortissants de la défense est assez développé parce qu'il a été développé dans le temps et sur beaucoup de terrains de l'ancienne enceinte militaire libérée* » (Entretien, Paris n° 20), il est également en baisse depuis vingt ans[2] et fait l'objet de nombreux refus en raison de l'éloignement des logements des lieux de travail[3]. Par ailleurs, dans ce même contexte de pression immobilière, la stratégie de maintien du *statu quo* foncier est liée à l'incertitude concernant les besoins issus de nouvelles réorganisations administratives. Ainsi, lors de la réforme de la professionnalisation, 85 % des emprises concernées par les réorganisations d'unités sont finalement gardées par les armées. À plusieurs reprises, après des annonces de fermeture d'une unité, le ministère de la Défense adopte une politique de maintien du site. Un haut fonctionnaire du ministère le souligne :

> « Lors de l'annonce des restructurations... c'est que les besoins du ministère de la Défense ont été mal évalués. C'est particulièrement vrai en Île-de-France... le ministère de la Défense se rend compte qu'il a besoin de conserver le foncier... notamment pour des besoins d'hébergement pour des gens du ministère » (Entretien, Paris n° 7).

---

[1] *Ibid.*, p. 180.

[2] Les logements domaniaux ou en réservation ont baissé de 14900 en 1999 à 12900 en 2008. Données issues des rapports d'activité du Bureau Interarmées du logement. BUREAU INTERARMEES DU LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE (BILRIF), *Rapport d'activité*, Paris, Ministère de la Défense, 2004 ; BUREAU INTERARMEES DU LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE (BILRIF), *Rapport d'activité*, Paris, Ministère de la Défense, 2009.

[3] 20% des propositions faites aux agents n'ont pas de réponse positive. Les motifs principaux de refus sont l'éloignement du lieu de travail (18,5%), l'environnement pour 12,4% et la taille du logement (12,4%), (données du BIRLIF).

Cette modalité de réorganisation incrémentale et peu visible est dépassée par l'affirmation d'autres priorités internes à l'État à partir de 2007. D'une part, l'initiative politique de construire un « Pentagone à la française » (un site unique pour le ministre de la Défense et les sommets militaires) et, d'autre part, l'inscription au budget de la Défense de recettes exceptionnelles tirées de la vente d'immeubles parisiens (voir *infra*) modifient les modes de réorganisation des armées dans Paris. Ces deux priorités expliquant l'émergence d'un nouveau mode d'intervention des armées en région parisienne qui est structuré par la gestion temporelle des flux budgétaires et l'extraction de la rente foncière.

La construction d'un nouveau siège unifié pour le ministère de la Défense, à réaliser dans le site parisien de Balard[1], est mise à l'agenda gouvernemental suivant des modalités qui relèvent de l'offre politique[2] au début du quinquennat ; l'exécutif se saisit, et publicise, cette question dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques. En décembre 2007, le regroupement à Balard est inscrit et publié, sur proposition du ministre de la Défense, parmi les mesures immobilières approuvées lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques, l'organe décisionnel *ad hoc* de la Révision générale des politiques publiques[3]. La centralité de l'exécutif dans le projet Balard, notamment du ministre de la Défense et du président de la République, est soulignée, et fortement mise en avant, par tous les acteurs politiques et administratifs, impliqués dans le projet. En ligne avec le « style volontariste » qui caractérise le quinquennat[4], Balard est représenté comme un « *geste fort* » porté par le gouvernement : arrêté dans une « *conjoncture favorable* » lorsque « *Morin propose à Sarkozy dans un Conseil de modernisation et Sarkozy accepte* » (Entretien, Paris n° 18). Alors que les travaux pour le nouveau Livre blanc de la défense et concernant la réforme de la carte militaire sont en cours, le projet est arrêté comme la première mesure concernant le ministère de la Défense dans un chantier politique à visée transversale et orienté à la réduction des dépenses publiques et la réforme de l'administration.

L'origine plus politique que militaire du projet est également soulignée par les militaires et hauts fonctionnaires de l'administration militaire parisienne. Balard est habituellement défini comme « *l'idée de Morin* » (Entretien, Paris n° 17). Ou encore :

---

[1] Le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 9 300 personnes : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants et son cabinet, l'état-major des armées, les états-majors des trois armées, la Direction générale de l'armement, le Secrétariat général pour l'administration, les centres opérationnels des armées, l'ensemble des services centraux de la défense (Contrôle général des armées, Inspections générales des armées, DICoD, etc.).

[2] GARRAUD P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

[3] CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du Mercredi 12 décembre 2007. Dossier de presse*, Paris, Ministère du Budget, 2007.

[4] DE MAILLARD J. et Y. SUREL, *Politiques publiques : Tome 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012.

« C'est Morin qui a voulu faire un coup et laisser son nom dans l'histoire... il a trouvé des terrains, mis de l'argent, externalisé... il y a travaillé dessus et puis il a dit "voilà on va faire un grand projet" » (Entretien, Paris n° 15).

De plus, au moment de la décision, une partie des sommets militaires de l'État y est ouvertement opposée, tel le chef d'état-major particulier du président de la République (Entretien, Paris n° 34). Les points de résistance et de négociation, également publiés dans la presse spécialisée[1], relèvent des coûts (voir *infra*), mais également de l'exposition du site à de nouveaux risques. Un haut gradé commente le projet :

« Tous les points ne sont pas positifs, l'état-major sera plus vulnérable qu'avant... bon, faut voir... Oui, oui il y a le symbole qui est fort… un hexagone, un pentagone à la française... mais bon il y a le symbole et la réalité... il y a un héliport qui est à côté, le jour où un hélicoptère viendra se scratcher… il va falloir prendre en compte la réalité… la zone est plus inondable à Balard qu'à Saint-Germain. On va créer de nouvelles vulnérabilités » (Entretien, Paris n° 15).

Preuve supplémentaire de la centralité de l'exécutif, le projet Balard surgit en contraste avec les orientations définies peu de temps avant dans le projet du Pôle stratégique de Paris. Le revirement est rapide. Le projet Balard est annoncé en décembre 2007, l'étude de faisabilité est achevée en 2008, une mission *ad hoc* est créée sur le site, et le dialogue compétitif pour le choix du partenaire privé chargé du bâtiment est lancé en 2009, le déménagement est prévu pour 2015[2]. En même temps, le Pôle stratégique de Paris est « *immédiatement arrêté* » (Entretien, Paris n° 34) et les travaux engagés sont suspendus. Ainsi, à la direction chargée de la politique d'infrastructure :

« Quand vous regardez le SPSI (*Schéma pluriannuel de stratégie immobilière*) précédent (*2006*), il n'était pas du tout question de Balard, il était même plutôt question de vendre la parcelle ouest (*du site de Balard*)... il y avait eu des réflexions sur la valorisation de cette parcelle. Et en plus, quand la décision de faire Balard a été prise, on était engagé dans des opérations d'investissement à l'École militaire pour l'armée de terre, donc on était dans une configuration complètement différente » (Entretien, Paris n° 17).

Sur le plan des fonctions du projet, la création d'un nouveau siège à Balard permet la libération d'un ensemble d'emprises qui accueillent les états-majors et les administrations centrales du ministère. Il enclenche la possibilité de mettre en vente ces biens, une fois le nouveau siège achevé. Pourtant, au même moment, la vente des anciens bâtiments (une

---

[1] Voir notamment DENIS A., « Le Pentagone à la française », *Revue Défense Nationale*, 2010, n° 734, p. 107-109.

[2] L'opacité de la décision fait l'objet de critiques exposées dans plusieurs rapports parlementaires d'information et de contrôle, relevant à la fois des commissions de finances et des forces armées. Encore en janvier 2012, dans un rapport sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, les députés mettent en avant un manque de transparence et de communication sur des « données objectives permettant de vérifier » la pertinence d'un transfert à Balard. Voir : TRUCY F. et D. BOULAUD, *Rapport d'Information au nom de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la politique immobilière du ministère de la défense*, Paris, Sénat, 2010 ; CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la mise en oeuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense. Tome III. Troisième rapport d'étape*, Paris, Assemblée nationale. Commission de la défense nationale et des forces armées, 2012.

conséquence du nouveau projet) devient la solution à un problème public complètement différent : les besoins de financement des programmes d'équipement dans le budget militaire. Ce dernier est très rapidement mis en lien avec la création du nouveau ministère : Balard ouvre la voie à la vente d'emprises et les recettes réalisées doivent apporter une réponse à d'autres manques dans le budget ministériel. Il s'agit d'une opération de trésorerie pour le budget militaire, qui requiert donc de dégager les recettes des ventes dans l'immédiat, tout en décalant dans le temps les dépenses liées au nouveau siège. Ainsi, de nouveaux instruments visant en même temps l'extraction de la rente urbaine et la maîtrise des temporalités budgétaires caractérisent les modes de réorganisation des armées dans la ville capitale. Ceci amène à une politique, apparemment paradoxale, qui fait de la construction d'un nouveau bâtiment la solution à un problème budgétaire.

Le problème public à la recherche de solutions est, suivant le jargon ministériel, la « bosse » budgétaire du ministère de la Défense. Il s'agit d'un manque de ressources financières, relevé en loi de finances annuelle, par rapport aux besoins de financements des investissements programmés. Depuis les années 1990 et la rupture du « compromis inflationniste » de la défense française, la bosse est l'expression de l'écart entre les ambitions programmées et les moyens disponibles[1]. Sur la base des besoins de financement du budget militaire, sont ensuite recherchées des recettes pouvant y faire face. Dans la période de programmation 2009 à 2014, il est prévu un apport de 3,7 milliards d'euros provenant de « recettes exceptionnelles » issues en large partie des immeubles parisiens. Ces recettes sont prévues notamment pour les années 2009-2011, lorsque les besoins de financement sont les plus intenses, pour décroître jusqu'en 2014.

Les travaux préparatoires à la loi de programmation militaire sont amorcés au milieu de l'année 2007 pour un vote au printemps 2009. Déjà avant cette date, une partie de ces crédits exceptionnels est inscrite dans la loi de finances pour l'année 2009. Un des acteurs impliqués dans la gestion foncière et financière de l'opération explique :

> « À moment-là (*au milieu de l'année 2008*) le budget du ministère de la Défense pose problème, car le ministre n'a pas envie de couper et à Bercy ils ne veulent pas déroger à la progression des dépenses de 2009. Donc c'est comme ça qu'on fait un deal sur les recettes exceptionnelles » (Entretien, Paris n° 3).

D'un montant de 1,6 milliard d'euros pour cette année budgétaire, les recettes doivent être versées au compte d'affectation spéciale et permettre le financement des investissements d'infrastructures rendus nécessaires par la réforme de la carte militaire (Chap. IV). Un tel montage budgétaire est nouveau dans les lois de programmation militaire par l'ampleur et la

---

[1] IRONDELLE B., « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *op. cit.*, p. 499 - 450.

nature des recettes exceptionnelles attendues. Sur le 1600 millions d'euros, 972 devraient provenir de ventes immobilières et, parmi celles-ci, 734 millions sont attendus de la vente des emprises parisiennes, ce qu'on appelle « l'opération Vauban »[1] (annexe, Fig. 45).

Par ailleurs, le caractère concomitant dans le temps des deux décisions prises à la fin 2007 brouille la question des solutions et des problèmes, sans qu'il soit possible de déterminer clairement quels problèmes cherchent quelles solutions. Une forme de circularité revient dans les entretiens :

> « On s'est vite rendu compte tout en ayant un immeuble neuf (*le nouveau ministère de la Défense*) que cela nous coûterait moins cher que de maintenir ces structures et que, en même temps, cela nous dégagerait des recettes exceptionnelles, car on vendrait de l'immobilier […] c'est-à-dire que quand on a commencé à réfléchir au truc on s'est dit "en même temps, ça va nous faire des recettes exceptionnelles" » (Entretien, Paris n° 34).

> « Il y a tout d'abord ce qui a été présenté […] comme une bosse de crédits de paiement […]. Il s'agissait d'épouser la trajectoire des besoins de la défense, en répondant aux besoins exceptionnels par des recettes exceptionnelles […]. D'autre part, il y avait le constat que des actifs, immobiliers et immatériels, seraient à réaliser : le projet de "Pentagone à la française" à Balard libère des emprises parisiennes »[2].

À ce titre, les ventes sont la solution à un problème de trésorerie, issue de la réalisation de Balard. Balard est la solution à un problème de rationalisation administrative, issue de la vente de sites pour réaliser des recettes.

2.1.3. Les politiques d'extraction de la rente urbaine : gestion des temporalités et annulation des coûts

De la construction de Balard à l'organisation administrative et l'inscription au budget de la Défense de recettes exceptionnelles tirées de la vente d'immeubles parisiens (voir *infra*) émerge un nouveau mode d'intervention par le centre en région parisienne finalisé à l'extraction de la rente foncière et à la gestion des flux budgétaires nécessaires pour réaliser une opération de trésorerie. Il rend possible, en même temps, un retour politique sur la dimension financière du projet Balard.

À la suite de l'inscription des recettes au budget, les politiques des armées dans la capitale prennent une tournure nouvelle. Les instruments mobilisés sont orientés à la réalisation d'une opération de trésorerie. Ainsi, la création d'une société *ad hoc* et le recours à un PPP sont les deux

---

[1] Les biens de l'« opération Vauban » sont : Caserne Reuilly (XIIe arr.), Caserne Lourcine (XIIIe arr.), Abbaye de Penthemont (VIIe arr.), Pavillon Penthemont (VIIe arr.), Hôtel du Génie (VIIe arr.), Ilot Saint-Germain (VIIe arr.), Hôtel de l'Artillerie (VIIe arr.), Caserne de la Pépinière (VIIIe arr.).

[2] GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010. Audition de M. Éric Querenet de Breville, sous-directeur chargé de la 5è sous-direction, au ministère du Budget, des comptes public, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, *op. cit.*

modes de réorganisation des armées dans cette politique de flux budgétaires et d'extraction de la rente urbaine. Ils sont adossés à une représentation de la présence des armées dans la capitale comme d'une source de valeur à extraire par l'action publique. Cette représentation n'est plus liée à la place occupée par la région parisienne dans l'ensemble du territoire national (voir § 2.1.1), mais est fondée sur les caractéristiques du marché foncier. Paris *intra-muros* est perçu comme un marché unique. De ce fait, il constitue une valeur sûre sur laquelle s'appuyer pour réaliser des recettes, à travers l'extraction de la rente foncière. En effet, si la politique de cessions du ministère de la Défense rapportait en moyenne 80 millions par an, l'inscription de plus de 700 millions d'euros de recettes parisiennes est liée à un calcul sur le caractère flamboyant du marché immobilier de la ville, ainsi que sur son exceptionnalité. Bien que les décisions soient prises en période de crise immobilière, le ministre chargé du Budget affirme en avril 2009 *« je suis relativement serein ne serait-ce qu'en raison de l'implantation parisienne des sites »*[1].

Côté recettes, la gestion des temporalités implique de réaliser les crédits inscrits au budget pour l'année 2009 alors que les immeubles à vendre sont encore occupés. Les besoins de liquidités poussent à séparer usages fonctionnels et gestion budgétaire, en anticipant les ventes par rapport à la réalisation du nouveau siège. Les auditions parlementaires du secrétaire général pour l'administration réalisées entre fin 2008 et début 2009 lors de l'examen de la loi de programmation militaire traduisent bien cette logique de l'anticipation :

> « Nous n'attendrons pas que le site de Balard soit disponible pour céder les immeubles. Nous les vendrons à la société qui va être constituée, laquelle nous paiera immédiatement. » Et plus tard : « Nous attendons bien sûr avec impatience la constitution de cette société, qui nous permettra de concrétiser les recettes attendues, lesquelles proviendront pour l'essentiel des emprises situées en région parisienne »[2].

La nécessité de dégager des recettes dans l'immédiat s'accompagne de la mise en place d'une procédure *ad hoc*, distincte du traitement classique réservé aux biens militaires dans la politique de cession réalisée par la Mission pour la réalisation des biens immobiliers du ministère. La procédure s'appuie notamment sur la désignation d'une société chargée d'acquérir les biens à l'État et de procéder par la suite à leur revente. En 2008, est choisie la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), qui est la société de portage foncier créée en 2006 en vue de procéder à la vente d'une partie du patrimoine immobilier de Réseau ferré de France, entreprise publique de gestion des infrastructures ferroviaires. Afin de dégager rapidement les

---

[1] BEAUDOUIN P. et Y. FROMION, *Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Audition de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique*, Paris, Assemblée Nationale, 2009.

[2] BEAUDOUIN P. et Y. FROMION, *Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration*, Paris, Assemblée Nationale, 2009, p. 4 - 5.

recettes pour le ministère de la Défense, une série de dérogations sont votées afin de permettre à cette société, dont les ressources financières sont insuffisantes pour l'achat, de s'associer avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC). À la SOVAFIM, on expose :

> « La loi disait que la SOVAFIM peut acquérir les biens de l'État. Puis entre 2008 et 2009, on élargit à toute entreprise contrôlée par la SOVAFIM. Mais la SOVAFIM n'a pas assez d'argent. Alors on fait un amendement dans la LOLF […] où il y a le fait qu'on remplace des sociétés contrôlées par la SOVAFIM, par des sociétés dans lesquelles la SOVAFIM contrôle une part de capital. Comme ça l'idée est de faire un consortium avec un autre partenaire public et la seule possibilité c'est la CDC, car ce sont les seuls qui ont assez d'argent et assez de réseaux pour faire ça » (Entretien, Paris n° 3).

Par ailleurs, l'achat à travers une vente de gré à gré par une société de portage permet de remettre à plus tard des passages complexes, et donc longs, inhérents à la vente des biens immobiliers. La préparation des appels d'offres et la négociation avec les collectivités qui bénéficient du droit de priorité sont deux tâches transférées de l'État à la société de portage. En effet, la vente à la SOVAFIM doit permettre de contourner temporairement le droit de priorité, dont la commune de Paris ; d'après un dirigeant *« ça enlève cette obligation juridique, donc ça devient une affaire politique* » (Entretien, Paris n° 3) (Chap. VI et VII).

Côté dépenses, la gestion des temporalités nécessite de retarder le moment où les coûts de réalisation du projet Balard seront budgétisés. En effet, si la vente des emprises doit dégager des recettes pour les opérations d'infrastructure liées à la réforme de la carte militaire, les ressources nécessaires au nouveau bâtiment ne peuvent pas être celles dégagées par la vente des anciens sites. En même temps, dans un budget ministériel serré, les ressources nécessaires à la réalisation de Balard peuvent être difficilement trouvées par redéploiement d'autres crédits. Cette double contrainte - manque de ressources et allocation des recettes tirées des ventes - contribue à construire l'inévitabilité politique des modalités de financement du siège de Balard : le nouveau ministère est réalisé à travers un partenariat public privé (PPP), signé entre l'État et un groupement d'entreprises.

Le recours au privé est présenté comme un palliatif à la faiblesse des ressources publiques. Le ministre de l'époque affirme :

> « Moi je suis libéral donc je trouve assez normal de recourir au privé pour faire face à l'indigence des moyens de l'État. Et Balard on s'est dit tout de suite qu'on allait faire un PPP, car sinon on n'avait pas les moyens de le faire » (Entretien, Paris n° 34).

Un contrat entre les deux partenaires d'une durée de 30 ans démarre par la conception et la construction du nouveau ministère et se poursuit par l'entretien, la maintenance et la fourniture de services. Le coût total du projet est de 1,8 milliard d'euros, avec un investissement initial de

870 millions d'euros pour les travaux immobiliers, l'informatique et les réseaux[1]. À partir de la date de livraison (prévue pour 2015), le loyer annuel payé par l'État s'élève à 130 millions d'euros.

Or, en raison des temporalités et des modalités de paiement, le partenariat public privé est également essentiel pour disposer des recettes exceptionnelles nécessaires afin de faire face aux besoins budgétaires indépendants de la construction d'un nouveau ministère. Il permet d'abord à l'État de reporter à plus tard les coûts du projet, parce que le contrat implique que la redevance annuelle n'est payée qu'à partir de l'année de livraison du bâtiment. Ainsi, le projet Balard, lancé en 2007 et dont les opérations de construction démarrent en 2010 n'a pas d'incidence sur le budget des armées entre 2007 et 2014. Le partenariat public privé consent ensuite à ne pas inscrire cette dépense dans le chapitre investissement, mais dans celui du fonctionnement. À ce titre, le coût de la construction est étalé dans les frais annuels payés pour la prestation des services de maintenance et l'entretien du bâtiment.

Si l'on considère l'usage des bâtiments, le projet Balard et la vente des emprises sont deux moments en séquence (d'abord on construit le nouveau, puis on vend l'ancien). Pourtant, la gestion de temporalités budgétaires pour la réalisation de cette opération de trésorerie doit permettre de réaliser une rupture, sur le plan financier, entre les liens existants sur le plan fonctionnel. C'est ainsi que le projet Balard devient indépendant de l'avenir des emprises libérées et peut être politiquement affiché comme tel. Dans la mission ministérielle chargée du projet :

> « On explique aux journalistes qu'il n'y a pas de lien entre les deux, la vente des emprises parisiennes ne sert pas à financer Balard » (Entretien, Paris n° 18).

Mis à l'agenda par le gouvernement, le regroupement des états-majors à Balard fait l'objet d'un investissement politique considérable où la dimension financière du projet est fortement mise en avant. Les registres de légitimation du projet Balard reproduisent, à l'échelle d'un seul bâtiment, l'articulation entre les arguments qui caractérisent ensuite la réforme de 2008 portant sur la carte miliaire et le soutien de forces : ceux de la modernisation des armées et de la rationalisation des administrations d'État avec une réduction des coûts (Chap. IV). Le discours modernisateur de la réforme du soutien des armées et de la Révision générale des politiques publiques trouvent alors un renfort dans la réalisation d'un bâtiment qui est à la fois partie de ces changements et symbole de leurs objectifs. Le renforcement de la coopération entre les trois armées serait obtenu par la nouvelle proximité géographique des hautes hiérarchies, version administrative du *cluster* en économie de l'innovation. Dans les propos de l'ancien ministre et d'un

[1] CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information*, *op. cit.*, p. 90.

membre du cabinet, l'amélioration de la « *gouvernance du ministère* »[1] est matérialisée par le fait que « *le chef d'état-major de la marine peut pousser la porte du chef d'état-major de l'armée de terre* » (Entretien, Paris n° 34).

> « Au cours des siècles, on a eu le ministère de la Guerre, qui s'occupait uniquement de l'armée de terre, le ministère de la Marine qui était tellement loin de l'armée de terre qu'on est arrivés à créer l'Infanterie de marine… donc tous ces gens étaient installés à Paris dans des lieux différents et il y avait plusieurs autorités. Tout cela pouvait se concevoir tant qu'il y avait une armée de conscription et que chaque armée faisait ses choses à elle, mais aujourd'hui les trois armées interviennent presque toujours ensemble. Et le fait d'être dispersé entraîne un problème de management. Donc il a fallu réunir au même endroit tous les services... c'est un problème de management, car il fallait réunir tout le monde sous une autorité unique... les trois armées, leurs services et la DGA » (Entretien, Paris n° 9).

De même, le nouveau bâtiment est représenté à partir des avantages qu'il offre en matière de rationalisation des dépenses. La concentration doit permettre des économies d'échelle, « a*vec cette idée qui est celle… ce que font un peu toutes les grandes entreprises… que quand il faut faire des économies, on se regroupe* » (Entretien, Paris n° 18), pour utiliser les mots d'un dirigeant chargé du projet. Le passage d'une quinzaine de sites à un seul consentirait une réduction des effectifs des administrations centrales du ministère par la mutualisation d'un certain nombre de services (sur les 20 000 agents ramenés à 15 000 un peu moins de 10 000 sont à localiser à Balard). En même temps, le projet permettrait d'apporter une réponse aux exigences fonctionnelles d'amélioration de la qualité matérielle des espaces et des équipements technologiques de travail.

Plus encore, la séparation financière des opérations de vente des emprises et de construction du bâtiment et le recours au PPP permettent de présenter le projet comme étant sans coût. En effet, dans la communication officielle la maîtrise des flux budgétaires illustrée plus haut est transformée en gain financier net. Dans une des plaquettes de promotion de Balard, la question de son financement est résumée dans les termes suivants illustrant la presque gratuité de l'opération :

---

[1] Pour les objectifs du projet voir : MINISTERE DE LA DEFENSE - DICoD, *Regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère de la Défense à Balard. Dossier de Presse, lundi 10 juin 2010*, Paris, Ministère de la Défense, 2010 ; MINISTERE DE LA DEFENSE, *Balard 2015. Nouveau ministère, nouvelle organisation, nouvelles ambitions*, Paris, Ministère de la Défense, 2010 ; VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense à Balard. », *Défense Nationale et Sécurité Collective*, juillet 2009, vol. 65, n° 7, p. 43-50 ; VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement du ministère de la Défense à Balard », *Revue Defense Nationale*, juin 2011, n° 741, p. 23-30.

Encadré V-2 Un projet sans coût : extrait d'une plaquette de présentation concernant la dimension financière de Balard[1]

OPTIMISER LES MOYENS FINANCIERS

L'objectif est de gérer de façon rationnelle et économique le fonctionnement de l'administration centrale du ministère. Pour y parvenir, deux leviers d'actions : rationaliser les dépenses et réinvestir l'argent économisé.

Le regroupement sur un même site des états-majors et des services centraux allégera les coûts de fonctionnement en les mutualisant. Les économies ainsi réalisées permettront de financer l'investissement initial et l'ensemble des coûts de fonctionnement (entretien, maintenance, services). La vente d'une douzaine d'emprises dégagera une ressource de près de 700 millions d'euros. Cette somme sera utilisée pour financer les programmes d'équipement des armées d'ici 2014.

Le financement maîtrisé du projet Balard

Le coût budgétaire du projet est nul durant la période 2010-2013, à l'exception des seuls coûts de gestion intrinsèques (pilotage, assistance, conseils, études). Au-delà, l'impact budgétaire net est également nul. Le loyer de Balard sera inférieur au coût de fonctionnement actuel de l'administration centrale et aux loyers actuellement payés (DGA). Le projet sera donc « autofinancé » par redéploiement de crédits, à coût budgétaire constant. Les premiers paiements significatifs n'interviendront pas avant mi-2014.

Le projet arrêté, il est réinvesti et légitimé à de multiples reprises par des entreprises politiques fort éloignées entre elles. Par exemple, la réalisation de Balard est récupérée lors du lancement de la compétition architecturale pour le Grand Paris. Dans le discours tenu par Nicolas Sarkozy lors de l'inauguration de l'exposition de la Cité de l'architecture et du patrimoine, en 2009, Balard est présenté comme une des composantes de l'intervention étatique dans la capitale : « *La cité judiciaire s'installera aux Batignolles. La cité de la défense nationale à Balard. Peu à peu, la nouvelle géographie des pouvoirs se dessine* »[2]. Dans ce cadre, l'aspect formel du projet est fortement mis en avant. Le « *geste fort* » du ministère de la Défense devient un « *geste architectural* » du président de la République ; ce dernier, « *quand il a dit oui au projet il voulait que le bâtiment représente un ministère, comme Bercy à l'époque* » (Entretien, Paris n° 18), relate un haut fonctionnaire chargé du projet. La compétition des équipes d'architectes fait l'objet d'une large publicité ; il en est de même des caractéristiques techniques du bâtiment sur le plan de la consommation d'énergie et des labels environnementaux auxquels il répond[3]. Ainsi, en plus d'être politiquement construit comme composante et symbole de l'entreprise politique de réforme de l'État central, le projet Balard est mobilisé de manière identique à celle du renouvellement de l'État aménageur de la région capitale.

---

[1] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Balard 2015. Nouveau ministère, nouvelle organisation, nouvelles ambitions*, *op. cit.*, p. 5.

[2] SARKOZY N., *Discours de Monsieur le Président de la République. Inauguration de l'exposition sur le Grand Paris. Mercredi 29 avril 2009*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, 2009.

[3] MINISTERE DE LA DEFENSE - DICoD, *Regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère de la Défense à Balard. Dossier de Presse, lundi 10 juin 2010*, *op. cit.* ; MINISTERE DE LA DEFENSE, *Balard 2015. Nouveau ministère, nouvelle organisation, nouvelles ambitions*, *op. cit.* ; VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense à Balard. », *op. cit.* ; VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement du ministère de la Défense à Balard », *op. cit.*

2.2. À Rome, quand les résistances militaires aux pressions budgétaires se plient à une opération de trésorerie

2.2.1. Exclusion de Rome de la politique nationale des listes et changements militaires à la marge

Le premier mode d'intervention des armées à Rome s'explique par le fait que les objectifs et les hiérarchisations spatiales de la politique de défense sont mis sous tension par celles propres à la politique de la vente et rationalisation du patrimoine immobilier public. Ceci produit des modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par les armées qui ont deux caractéristiques : des stratégies de réaffirmation de la contrainte militaire pour résister aux pressions et des changements à la marge. Ensuite, l'organisation des armées dans la capitale est inscrite, comme à Paris, à l'agenda gouvernemental (§ 2.2.2).

Tableau V-9 Effectifs et foncier du ministère de la Défense à Rome. Sources : élaboration de l'auteure à partir de données du ministère de la Défense (2010) et Commune de Rome (2001)

	n. sites	surface sites (ha)	Surface municipale (ha)		Effectifs militaires
Rome	108	1 800	129 000	1,4 %	
Province de Rome	208		535 200		34 080

En premier lieu, les réformes de la défense réduisent la présence militaire dans la capitale. Mais elles ne sont pas suivies par des réorganisations d'ampleur, faute de moyens disponibles. Les contractions de l'administration et la professionnalisation ont pour conséquence que les structures existantes se vident progressivement. Cet état de choses fait l'objet de multiples diagnostics d'inadaptation. Des constats récurrents par les acteurs de l'administration militaire de problèmes de vétusté, de circulation, de manque de correspondance entre les structures et les moyens qui y sont contenus :

> « A Rome on avait des casernes qui servaient à héberger peu d'hommes et peu de moyens, aujourd'hui il faut le contraire… par exemple, la cavalerie à *Tor di Quinto*… il était simple de sortir à cheval, il est plus compliqué de sortir avec un char armé. Sortir de Rome avec un char ce n'est pas simple » (Entretien, Rome n° 25).

> « Leurs caractéristiques et leurs localisations les rendent adaptées aux exigences d'autrefois, pas d'aujourd'hui » (Entretien, Rome n° 20).

Une politique de réorganisation d'ampleur des sièges de différentes administrations militaires est absente, ce qui est notamment justifié à partir d'un diagnostic sur l'insuffisance des ressources nécessaires pour mener à bien déménagements et transferts. Comme on l'explique au service de l'administration centrale du ministère de la Défense chargé des infrastructures, une idée « *existe dans mille et une notes* », dans « *les calepins* ». D'après cette réflexion interne à l'administration

militaire, il s'agirait de redéployer les activités militaires dans la capitale en confortant un nombre réduit de pôles, situés en dehors de la zone urbanisée. Seraient transférées ici la plupart des structures, en ne laissant dans le centre que les structures de commandement. D'après un haut gradé, ancien directeur du service infrastructure :

> « L'idée est simple. Des espaces militaires il y en a. On ne peut pas dire qu'il n'y en a pas. Donc il s'agirait d'utiliser *Cesano* pour tout ce qui est opérationnel, la *Cecchignola* pour tout ce qui est formation et il y a une autre grande emprise pour ce qui est logistique (*Tor Sapienza*). Donc, dans la ville, ne resteraient que les états-majors, en réussissant à déplacer vers l'extérieur tous les autres éléments » (Entretien, Rome n° 25).

Toutefois, cette idée n'a pas été formalisée dans un document stratégique. Sa faisabilité est représentée comme étant lointaine. Elle est d'abord subordonnée à la mise en place d'une coordination interarmées, puisque chaque armée demeure responsable des choix fondamentaux en matière de localisation sans réflexion sur la mutualisation des services administratifs[1]. Elle est ensuite reportée au moment où seraient obtenus les moyens financiers pour le déplacement. Le repérage de ressources est en effet mis en avant comme le principal obstacle par les militaires chargés de la question : « *pour libérer les immeubles, il faut réaliser quelque chose autre part. Et cela, ça se paie* ». Ou encore :

> « Il est certain qu'au district militaire… ils sont larges là-dedans… mais on les met où ? Dans ce centre sont conservés des milliers de documents individuels très importants… donc, à un certain moment, on avait dit "on informatise tout", mais informatiser… ça coûte trop cher ! » (Entretien, Rome n° 25).

Deuxièmement, la politique nationale de réduction des déficits exerce une pression sur les logiques fonctionnelles des armées. Elle vise notamment à obtenir une mise à disposition du foncier pour la politique de cessions. Ici, la mise sous pression des armées provient du fait que les politiques militaires et celles des domaines ciblent les mêmes immeubles et infrastructures. D'abord, des conflits se nouent autour de la représentation de l'objet de ces politiques, où les différends portent notamment sur l'état réel d'utilisation des biens et sur leur utilité pour la défense. Pour l'administration militaire, le patrimoine demeure « *utile* » et « *utilisé* », bien que faiblement occupé, puisque les ressources nécessaires à réorganiser les administrations et optimiser les bureaux et les logements ne sont pas disponibles. Au contraire, l'administration budgétaire cible les infrastructures militaires romaines à partir d'une représentation de ce patrimoine comme étant vide de toute utilisation nécessaire aux fins de la défense nationale. Ainsi, il est susceptible de dégager des recettes importantes en raison des caractéristiques favorables du marché immobilier de la capitale. Semi-pleins, semi-vides, occupés à titre illégal ou

---

[1] NELLI A., *La prospettiva interforze applicata alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale in uso alla Difesa : il caso Roma.*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2010.

semi-légal, utiles ou non utiles : une bonne partie de ces biens est décrite comme étant dans un entre-deux ne relevant pas d'impératifs de la défense nationale :

> « C'est tout un monde gris, au sens où ces bâtiments qui sont à moitié vides se transforment en logements petit à petit sans aucun titre légal. Je veux dire qu'à *Sant Andrea delle Fratte* il y a un amiral qui vit dedans. La même chose à *Forte Boccea*. Peut-être qu'il n'y a que dix familles, mais il faut quand même les reloger » (Entretien, Rome n° 8).

La principale stratégie de résistance opposée aux pressions budgétaires consiste à exclure les biens immobiliers romains des listes de biens à transférer à l'agence des Domaines pour la vente. Ceci est rendu possible par le fait que le ministère de la Défense garde le monopole juridique de la définition de l'utilité militaire des biens. De plus, étant donné que ce ministère ne bénéficie pas de l'intégralité des recettes tirées de ventes (à la différence du cas français) les incitations à l'action sont faibles. C'est pourquoi dans la politique des listes (Chap. IV), les biens immobiliers localisés à Rome sont laissés systématiquement à l'écart. Aucun n'est inclus en 1997. Pendant les années 2000, les infrastructures romaines désignées dans les listes très peu nombreuses, sont au nombre de douze en tout sur les quelque 180 contrôlées par le ministère de la Défense dans la capitale. De plus, le peu de biens inclus sont ceux les moins facilement transformables : il s'agit d'infrastructures complexes comme des entrepôts ou des fortifications, dont la reconversion en bureaux ou logements demande des investissements significatifs et dont une partie est, de plus, classée au titre du patrimoine historique. Il en est de même pour les biens rendus disponibles au titre du fédéralisme domanial en 2010. En conclusion, ne sont jamais inclus dans les listes ces biens qui, par leurs caractéristiques et leur localisation, pourraient générer des recettes plus élevées. Liste après liste, ceci s'accompagne d'une exacerbation des attentes :

> « Le troisième décret de 2008 aurait dû rajouter 100 immeubles qui étaient les… les morceaux choisis… ceux que tout le monde attendait à Rome… on attendait les casernes de Rome, le vrai objet du désir était celui-là […]. Et quand je parle de Rome, je parle de *Castro Pretorio*, des casernes à *Termini*, et encore plus de *via Giulio Cesare* dans le quartier de *Prati* qui sont des structures galactiques et même un quartier entier, dont une partie est en effet allée au Tribunal et le reste est utilisé par la défense. Et je parle aussi d'une autre chose extraordinaire qui est *via Guido Reni*, en face du MAXXI (*Musée des Arts du XXIe siècle*)… des dizaines de milliers de mètres carrés au cœur de la Rome qui bouge, disons de la nouvelle requalification culturelle de ce quartier » (Entretien, Rome n° 12).

> « Vous voyez bien que sur Rome… c'est ridicule, il n'y a rien. Par exemple, même le fort… il y a le fort sans la route d'accès… c'est du foutage de gueule. Et en plus, ils tendent à mettre les forts qui sont la chose la plus compliquée, car ce sont des structures inhabitables » (Entretien, Rome n° 8).

La non-inclusion des biens militaires dans les listes permet également d'entretenir une incertitude partielle concernant l'état d'utilisation du patrimoine. En effet, cette mise à l'écart systématique constitue une affirmation implicite de l'utilité des biens. Elle s'accompagne du rejet, au sein de l'administration militaire, de « *cette image du patrimoine vide* », suivant laquelle « *les armées*

tiennent les casernes vides avec un seul homme dedans » (Entretien, Rome n° 25). Lui fait suite un travail d'explicitation vis-à-vis des domaines. Un ancien directeur du service chargé des infrastructures dans l'administration centrale de la défense raconte ainsi :

> « Moi-même je suis allé avec elle (*la directrice de l'Agenzia del demanio*) voir ces biens. Donc eux aussi ils ont pu comprendre que ce que nous disions de ce patrimoine était vrai » (Entretien, Rome n° 25).

L'absence d'un plan unifié de réorganisation amène le ministère de la Défense à mener à Rome une politique au cas par cas. D'abord, on observe des politiques incrémentales d'adaptation aux nouveaux besoins des armées. Ainsi, de nouvelles structures de commandement opérationnel interarmées et des logements sont réalisés sur les grandes emprises militaires en dehors de la zone dense urbanisée. Une partie de l'emprise de l'ancien aéroport militaire de *Centocelle* est notamment utilisée à cette fin. Sans plan défini, se met ainsi en œuvre « *l'idée* » de concentration dans les sites majeurs existants (voir *supra*).

Par ailleurs, à la marge des listes censées contenir l'ensemble des biens qui ne sont plus jugés utiles par chaque armée, les cessions et les changements d'affectation sont le fruit d'accords ponctuels entre administrations centrales de l'État. Entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, quatre casernes sont transformées respectivement en sièges de la Cour des comptes, en tribunal et en deux sites universitaires[1]. Ces transformations sont arrêtées dans le cadre de la loi « Rome Capitale », votée en 1990, qui prévoyait des financements supplémentaires pour la réalisation de projets (notamment d'aménagement) dans la ville[2]. Un deuxième exemple est la transformation d'une caserne qui devient le nouveau musée des Arts du XXIe siècle (MAXXI)[3]. Il est réalisé par l'architecte de renommée mondiale Zaha Hadid dans le quartier des Jeux olympiques, le quartier *Flaminio*, dont la reconversion sous l'enseigne des activités culturelles est un des symboles de la présence de gouvernements municipaux de centre gauche (Chap. VI et VII).

L'articulation entre hiérarchisations spatiales propres aux armées et à la politique de cession de l'immobilier public explique le premier mode d'intervention par le centre à Rome. Il est caractérisé par une relative stabilité dans les ressources militaires bloquées dans l'espace et par des stratégies de résistance aux pressions provenant du Budget.

---

[1] Dans le quartier universitaire, la caserne *Sani* devient le siège de l'université *La Sapienza* et un marché, dans le quartier des milices les casernes *Nazario Sauro* et *Cavour* deviennent siège du tribunal et la caserne *Montezemolo* le siège de la cour des comptes. Dans le quartier *Flaminio*, enfin, la caserne *Montello* devient le Musée des Arts du XXIe siècle (MAXXI).

[2] Cette loi de 1990 prévoit un refinancement annuel en loi de finances. Le premier est octroyé en 1992. Depuis, les financements ont été attribués de façon très discontinue d'une année sur l'autre ; entre 1992 et 2007, la moyenne est d'un peu plus de 50 millions d'euros par an (Source : Commune de Rome).

[3] VITTORINI A., *Dalle armi alle arti: trasformazioni e nuove funzioni urbane nel quartiere flaminio*, Roma, Gangemi, 2004.

2.2.2. *Le foncier militaire comme solution au problème de la dette et les politiques de production de liquidité*

Il a été montré plus haut que les pressions exercées par les Domaines sur les politiques des armées et l'absence d'un plan unifié de réorganisation des armées à Rome expliquent un mode d'intervention des armées caractérisé par des changements au cas par cas. Suite à la mise à l'agenda gouvernemental de l'organisation des armées dans la capitale comme solution à un problème de trésorerie s'affirment de nouvelles stratégies des armées dans la capitale destinées à dégager de la liquidité par l'extraction de la rente urbaine. Il en découle que l'organisation des armées dans la ville de Rome (l'aménagement militaire de la capitale) n'est pas ici traitée comme un problème public en soi, à résoudre par une intervention publique. Au contraire, il s'agit d'un problème secondaire, à la fois en matière d'objectifs et de résultats, par rapport à une stratégie visant à dégager des recettes par l'extraction de la rente urbaine.

La vente d'emprises militaires est inscrite à l'agenda du gouvernement national en 2008 comme solution à un problème d'ordre budgétaire. Le problème à la recherche d'une solution est celui des finances de la municipalité de Rome et de sa dette exorbitante. En 2008, l'élection du nouveau maire de droite Gianni Alemanno, qui succède à quinze ans de gouvernements de centre gauche, fait ressurgir le problème de la dette de Rome, dont le montant est estimé à ce moment autour de sept milliards d'euros. Entre 2008 et 2010, des procédures spécifiques sont initiées par le gouvernement national de centre droit dans les lois de finances annuelles et dans les nombreuses mesures rectificatives approuvées pendant ces années qui doivent permettre la résorption de la dette. Dans une loi rectificative à la loi de finances pour l'année 2008, le maire est nommé commissaire extraordinaire, statut lui conférant d'importants pouvoirs d'action pour la définition et le pilotage, au titre de l'exécutif national, d'un plan de réduction des déficits et la résorption progressive du passif municipal.

Dans les objectifs du gouvernement, la vente des emprises militaires apporte une solution à la gestion politique et comptable du problème de la dette municipale de Rome. En 2010, l'État transfère à la commune 500 millions d'euros qui sont une anticipation permettant de faire face sur le court terme aux arriérés de paiement de la municipalité. La somme devrait être réinjectée dans le budget de l'État avant la fin de l'année budgétaire, afin de ne pas peser sur la dette publique[1]. Le ministère de la Défense est ciblé par cette mesure puisqu'il est prévu que ces 500 millions d'euros soient dégagés par les recettes tirées de la vente de biens immobiliers dont il a l'usage dans la capitale. Un protocole d'entente est signé sur ce sujet entre le ministère de la

[1] La somme est versée à la comptabilité liée au plan de résorption de la dette de la ville, qui est séparée juridiquement et financièrement du budget annuel de la ville de Rome.

Défense et la ville le 4 juin 2010[1]. Selon la procédure prévue, un paquet d'immeubles militaires doit d'abord être libéré (annexe, Fig. 59-60). Il doit ensuite faire l'objet d'un changement de destination d'usage dans le plan d'urbanisme, dont la municipalité a la compétence. Appelée opération de « valorisation », cette étape modifie la constructibilité et donc la valeur des biens. Les biens doivent ensuite être mis sur le marché par un fonds immobilier contrôlé par le ministère de la Défense. Les recettes sont affectées au budget général de l'État comme retour de l'anticipation de trésorerie effectuée à la faveur de la commune de Rome, puis au ministère de la Défense afin de financer sa politique d'infrastructures et dans un pourcentage compris entre 10 et 20 % à la ville de Rome (voir *infra*).

La vente d'emprises romaines aux fins de réalisation d'une opération de trésorerie est acceptée dans le cadre d'un arbitrage ministériel plus large, entre Défense et Budget, sur les modalités de cessions des biens militaires dans l'ensemble du pays. Votée par la même loi de finances, l'intervention *ad hoc* sur les immeubles dans la ville de Rome est échangée avec la possibilité pour le ministère de la Défense de bénéficier des ressources potentielles tirées de la vente d'immeubles militaires et réalisées en mobilisant des fonds immobiliers. Les recettes seraient donc réaffectées aux armées et non au budget général de l'État comme prévu par les gouvernements précédents[2]. Au service infrastructures du ministère on explique :

> « À ce moment-là, on trouve aussi Rome dedans (*dans la loi de finances pour 2010*), car l'État doit donner 500 millions d'euros à la commune. Et on charge cela sur les épaules de la défense. Au sens où Tremonti (*ministre chargé du budget*) dit à La Russa (*ministre chargé de la défense*) que s'il voulait continuer à faire la politique immobilière du ministère, il fallait accepter. Et c'est comme ça que ça s'est passé. Donc cette norme naît du problème de la dette de Rome » (Entretien, Rome n° 28).

L'origine gouvernementale et financière de cette initiative de réorganisation des armées dans la capitale - plutôt que fonctionnelle et interne à l'administration militaire - fait l'objet d'un consensus parmi les interviewés.

> « À Rome, tout est né d'un problème de trésorerie […] avec ce besoin de donner à la commune de Rome 500 millions d'euros. Donc la finalité de l'accord était celle-là » (Entretien, Rome n° 27).
>
> « Puis en 2009 il y a le problème de la dette de Rome, qui est un problème financier » (Entretien, Rome n° 8).

---

[1] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.

[2] Comme il a été montré dans le Chapitre IV, le gouvernement italien de centre gauche (2006-2008) avait attribué à l'*Agenzia del Demanio* la compétence de définir et mettre en œuvre la politique immobilière de l'État, y compris celle qui touche la vente des biens utilisés par le ministère de la Défense. Au contraire, en 2009, le gouvernement de centre droit confie à la défense la tâche de céder les immeubles militaires. La loi de finances de 2010 autorise ensuite ce ministère à constituer des fonds immobiliers pour cette finalité.

La mise à l'agenda d'une opération de trésorerie modifie les modes d'intervention des armées. D'abord, les logiques budgétaires précèdent les logiques d'usage des sites et d'adaptation des organisations militaires. Selon ces dernières, les réformes des armées modifient les administrations militaires ; les réorganisations de ces dernières dans la capitale seraient alors une adaptation aux changements organisationnels. Jamais mise en œuvre, la concentration dans les pôles en dehors de la ville répondrait à cette logique (voir § 2.2.1). Ici, au contraire, des politiques de la contrainte budgétaire investissent un ensemble de biens militaires rendus disponibles par les réformes des armées et structurent la réorganisation des armées dans la capitale. En creux, ceci est visible dans le protocole signé entre le ministère de la Défense et la commune, d'où est absente toute réflexion sur les implantations en lien avec la politique de défense. En effet, on ne voit ni quel service ni quelle armée utilisent les biens et non plus avec quelles finalités. Les objectifs militaires sont décrits en termes génériques d'adaptation aux « *exigences infrastructurelles* »[1], sans qu'aucun détail ne soit donné sur la nature de ces exigences. De même, la vente rend nécessaire de vider certaines structures et donc transférer les activités qui y ont lieu. Pourtant, ne sont mentionnées ni les logiques de transfert ni, par exemple, l'existence d'une politique de concentration d'activités similaires sur un même site. Autrement dit, la réorganisation des armées dans la capitale est un effet secondaire d'une politique budgétaire et non un problème en soi.

Par ailleurs, la nécessité de réaliser une opération de trésorerie ne pousse pas simplement à recourir au marché pour transformer des biens militaires, mais incite le ministère de la Défense à la recherche une valorisation maximale. Après une période de maintien des immeubles considérés comme étant les plus rentables sur le marché foncier romain (voir § 2.2.1), la mise sur le marché de certains d'entre eux sur initiative du gouvernement doit apporter des ressources conséquentes, permettant de justifier la participation de la défense à l'opération. Les plus-values foncières doivent dégager des recettes suffisantes pour assurer des retours à plusieurs acteurs : permettre le transfert à l'État de la somme anticipée à la commune de Rome, octroyer à celle-ci un pourcentage de ressources dégagées défini par un accord, fournir les ressources nécessaires au ministère de la Défense pour redéployer les activités et les services localisés dans les immeubles à vendre et, enfin, dégager des entrées pour ce même ministère.

Même avant les négociations avec la ville concernant la transformation du plan d'urbanisme pour augmenter la constructibilité et donc la valeur des biens (Chap. VII), la maximisation de la valeur est visible dans les critères d'inclusion et exclusion qui président à la sélection des immeubles militaires à vendre. Ils sont associés à une représentation de la présence des armées

---

[1] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, *op. cit.*, p. 3.

dans la capitale basée sur une réflexion davantage orientée vers les potentialités foncières des biens en termes de production de « liquidités » que sur des logiques d'usage des sites. Entre 2009 et 2010, sur les quelque 170 biens dont le ministère a l'usage à Rome, l'administration militaire en sélectionne quinze, pour une surface globale de 82 hectares, qui doivent être mis sur le marché pour la réalisation de cette opération de trésorerie[1]. La sélection s'appuie sur une évaluation des potentialités de chaque bien. Elle est effectuée considérant sa valeur budgétaire, à savoir la valeur inscrite dans la comptabilité publique et qui renvoie à la reconstruction d'un immeuble de volume équivalent[2], une estimation de sa valeur de marché, calculée à partir de la valeur de marché moyenne pour la zone dans laquelle le bien est localisé, les règles d'urbanisme existantes, l'état d'utilisation du bien et, pour les biens utilisés, les coûts des travaux et des opérations de transfert des activités localisées dans le bien. Les critères réunissent les caractéristiques architecturales du bien et les coûts internes à l'administration militaire, des considérations relevant de la production sociale et politique du marché immobilier romain. Sont ainsi choisis des biens qui, par leur localisation et par leurs caractéristiques, sont jugés comme les plus « *valorisables* ».

Les attentes sont hautes : à la suite de la sélection, il est prévu que l'opération apporte 2 400 millions d'euros[3], soit presque cinq fois le montant qui est avancé par l'État à la commune de Rome, et pouvant couvrir les coûts de redéploiement des activités localisées dans ces immeubles qui sont estimés par l'état-major de l'armée de terre autour de 230 millions d'euros[4]. Sur les 2 400 millions d'euros, une partie considérable (770 millions) doit venir de la vente rapide de quatre biens définis comme « *libres* ». Rentrent dans le lot, notamment, quelques-uns de ces immeubles qui faisaient l'objet d'attentes par l'agence des domaines (voir § 2.2.1), mais qui, dans les logiques de résistance illustrées plus haut, n'avaient pas jusqu'à ce moment été déclarés comme étant « *non utiles* » à la Défense. Le plus important est une grande emprise au cœur du quartier *Flaminio* située en face du nouveau musée d'art contemporain « MAXXI ».

En plus de cette logique quantitative concernant le volume des entrées financières attendues, l'origine budgétaire de la politique impose des contraintes aux temporalités de l'action collective.

---

[1] Il s'agit de : "Stabilimento militare materiali elettrici e di precisione" di Via Guido Reni, "Direzione magazzini del commissariato del Porto fluviale", "Magazzini A.M. di via Papareschi", "Forte Boccea", "Ex Convento ex Caserma Reali Equipaggi", "Ex Convento di Santa Teresa", Caserma "Donato", Magazzini del Genio di via del Trullo, Caserma "Gandin", Caserma "Medici", Caserma "Piccinini", Caserma "Ruffo", Caserma "Nazario Sauro" (quota parte), Caserma "Ulivelli", "Stabilimento trasmissioni" di Viale Angelico.

[2] La valeur estimée est ici celle de la comptabilité publique et qui se fonde sur la méthode de la reconstruction (la valeur est égale aux coûts de reconstruction d'un bien de volume équivalent). C'est donc un calcul de la valeur qui répond aux nécessités comptables et qui ne tient compte ni de la valeur du marché, ni du cadre réglementaire des plans d'urbanisme ou de la protection du patrimoine historique et artistique.

[3] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Comunicato Stampa. Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.

[4] MINISTERO DELLA DIFESA, GENIODIFE, *Dismissione dei beni immobili in uso al Ministero della Difesa - Punto di situazione*, mai 2011.

En effet, l'inscription de la norme en loi de finances demande un retour des recettes dans l'année fiscale, de sorte que la somme anticipée demeure une opération de trésorerie et non une nouvelle charge augmentant le déficit pour l'année en cours. Alors qu'à Paris cela donne lieu à une politique de gestion de temporalités budgétaires, ici c'est notamment le caractère urgent de la mesure qui est souligné. Il pousse à la recherche d'un accord rapide entre ministère de la Défense et la ville de Rome pour la définition de nouvelles normes de constructibilité (Chap. VI et VII).

* * *

Pour les deux villes, la section montre, dans un premier temps, les modes de réorganisation des armées des années 1990 au milieu des années 2000. La différence entre les deux capitales s'explique ici par la place particulière assignée à la région parisienne dans les restructurations militaires françaises. Si le mode d'intervention principal tend à supprimer l'allocation de ressources par l'État, elle est également inscrite (de façon marginale) dans les politiques de compensation. À Rome, en revanche, prévalent les logiques militaires, sous contrainte financière.

En comparaison avec les autres cas observés dans chaque pays, les villes capitales sont celles où les effets des réformes transversales de rationalisation et vente du patrimoine immobilier public sont les plus visibles. Face à une présence militaire qui demeure importante, l'affirmation de ces logiques est rendue possible par l'inscription aux agendas nationaux d'objectifs d'extraction de recettes qui contraignent les administrations militaires (Tab. V-10). Les sites militaires sont ciblés par des acteurs nationaux - exécutif et administration financière - ayant des objectifs et des instruments différents de ceux militaires. Ces acteurs sont également porteurs de représentations des villes capitales liées à des hiérarchisations qui les inscrivent dans les marchés fonciers. Dans le cas de Rome, les logiques financières marginalisent les logiques fonctionnelles : les objectifs, les instruments, les choix des sites militaires sont déterminés par les logiques d'extraction de recettes foncières. Dans le cas de Paris, logiques financières et fonctionnelles sont plus enchevêtrées : si les objectifs de réorganisation relèvent de la politique de modernisation des armées, les logiques financières fonctionnent comme un filtre qui sélectionne, parmi des alternatives possibles, les instruments et les procédures de la réorganisation des armées dans la ville. Ainsi, à Rome et Paris on observe à la fois une déstructuration territoriale par les réformes des armées et une réintégration de ces villes au territoire national en tant que solutions à des problèmes budgétaires. Si le premier processus renvoie aux modèles d'intégration territoriale propres aux deux pays, le deuxième est commun aux deux.

Tableau V-10 La réorganisation des armées à Rome et Paris comme solution immédiate aux problèmes de liquidités (2007-2012)

	Rome	Paris
Objectifs	Fournir des ressources à la municipalité endettée ; puis pour financer la réorganisation et la concentration des états-majors et les services du ministère dans la capitale	- Financer le décalage entre recettes et ressources du ministère de la Défense - Concentrer les états-majors et le ministre dans un seul site (le « Balardgone »)
Instruments budgétaires (lois de finances et décrets)	En loi de finances : - Versement exceptionnel en faveur de la commune de Rome - Attribution au ministère de la Défense d'une partie des recettes tirées de la vente des biens	En loi de finances et de programmation militaire : - Recettes exceptionnelles pour le ministère de la Défense, issues de la vente des biens - Invisibilité budgétaire de Balard jusqu'à l'achèvement du siège
Instruments pressentis de valorisation foncière	Modification des destinations d'usage et des indices de constructibilité dans le plan d'urbanisme, puis vente sur le marché	Portage foncier (SOVAFIM) puis vente sur le marché
Lien financier entre recettes et organisation fonctionnelle	- Présence d'un lien entre recettes tirées de la vente des biens et possibilité de réorganisation dans la ville	- Absence de lien entre la construction du nouveau siège et les recettes exceptionnelles tirées de la vente des biens libérés

3. Exercices de rationalisation dans les ports militaires

La troisième et dernière section analyse les politiques du retrait des armées dans les ports militaires de Toulon et Tarente. Les modes d'intervention du centre dans les ports militaires sont expliqués par l'articulation entre réformes des armées et politiques de réduction des déficits et rationalisation administrative. Dans ces villes, le retrait des armées est limité, en raison de la centralité stratégique acquise par ces ports méditerranéens. En même temps, la réduction de crédits militaires structure les réflexions sur l'adaptation de l'organisation dans un climat budgétaire serré. Les politiques des armées dans ces villes ont donc des objectifs croisant maintien des organisations militaires et réduction de coûts. Des instruments réflexifs de rationalisation coexistent ainsi avec des instruments juridiques qui imposent la contrainte militaire (§§ 3.1.1 et 3.2.1). Par ailleurs, un deuxième mode d'intervention du centre relève, dans les deux villes, de la gestion politique de la baisse des activités des arsenaux. À ce titre, Toulon est incluse aux politiques de compensation et à Tarente se perpétuent les échanges et les conflits sectoriels illustrés au troisième chapitre (§§ 3.1.2 et 3.2.2).

3.1. À Toulon : réaffirmation de la contrainte militaire et isolement de la ville

3.1.1. La préservation de l'organisation militaire

Les modes d'intervention du centre national à Toulon s'expliquent par le rôle fondamental joué par le port militaire de Toulon dans le dispositif de défense français et par le caractère prioritaire de cette ville dans les hiérarchisations propres aux armées. Ainsi, les politiques des armées dans la ville relèvent avant tout de logiques visant le maintien opérationnel de la base navale et la production de logements (des logiques fonctionnelles). Parce qu'ils sont mis sous tension par les politiques de contrainte budgétaire (voir *infra*) et par les politiques du gouvernement urbain (Chap. VI et VII), les modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par les armées sont caractérisés ici par des stratégies de résistance aux pressions et d'adaptation aux nouveaux besoins. Ils sont associés à une représentation de la marine à Toulon comme étant, à l'inverse de Metz, un contenu trop grand pour un contenant trop petit.

Les réformes des armées amplifient l'importance de Toulon dans la politique de défense. En 1995, le port de Toulon est défini comme étant « *au centre du dispositif mis en place en métropole chaque fois que notre pays doit agir dans le cadre de ses responsabilités internationales* », et localisé sur une façade méditerranéenne où est désormais « *concentrée la quasi-totalité des moyens nécessaires à notre stratégie de vigilance et d'action* »[1]. En 2007, Toulon est encore « *un port militaire en expansion* »[2]. La montée en puissance du port de Toulon est liée au renforcement des unités navales présentes (sous-marins nucléaires d'attaque, porte-avions Charles de Gaulle), elle est partiellement due à la fermeture d'autres bases (Fréjus, par exemple), mais également aux politiques de déconcentration des services administratifs de la marine depuis Paris. La réforme de la carte militaire de 2008 conforte à nouveau le rôle de Toulon par la création d'une base de défense interarmées et le transfert de services. Les évolutions des effectifs du ministère de la Défense le confirment : la garnison de Toulon a 19 500 effectifs (dont 16 296 à Toulon même) en 1997, 21 500 (dont 17 495 à Toulon) en 2002 après la professionnalisation, 24 000 (dont 17 177 à Toulon) en 2009. La seule suppression d'ampleur est la fermeture de la base aéronavale de Saint-Mandrier, en 2005, mais dont les activités ont été concentrées dans la base d'Hyères, une autre commune de l'aire toulonnaise. Cette dissolution constitue la plus importante libération du foncier dans l'aire toulonnaise sur un ensemble de sites militaires fortement stables (annexe, Fig. 21)

---

[1] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Schéma directeur interarmées de Toulon. Implantations militaires et logements*, Paris, Ministère de la Défense, 1995.
[2] DELEGUE INTERMINISTERIEL AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Toulon*, mars 2007.

Tableau V-11 Effectifs du ministère de la Défense à Toulon (2009)

Effectifs qui travaillent à Toulon	17 177
Effectifs qui habitent à Toulon	8 310
dont militaires professionnels	5 807

La logique fonctionnelle des armées consiste à préserver les contraintes militaires exercées sur l'espace ainsi que les ressources investies dans des infrastructures fixes. En effet, les espaces toulonnais sont ciblés par deux hiérarchisations alternatives internes à l'État. Elles sont liées à la fonction du littoral varois comme lieu d'accueil de touristes et de retraités[1] et du marché foncier immobilier tendu qui en découle. La concurrence qu'elles exercent aux logiques fonctionnelles explique pour quelle raison l'imposition de la contrainte militaire prend ici la forme d'une protection de cette même contrainte, constamment réaffirmée vis-à-vis d'autres logiques.

La première logique alternative interne à l'État relève des politiques de réduction des déficits, qui poussent à la rationalisation foncière et à la vente des emprises. Il a été montré qu'en France ce mode d'intervention s'appuie sur des hiérarchisations spatiales basées sur les valeurs foncières. Elles sont parfois atténuées par les considérations en matière de développement économique et acceptabilité politique de réformes qui relèvent des hiérarchisations propres aux politiques de compensation du retrait des armées (Chap. IV). Ici, les valeurs immobilières élevées du littoral varois font de la ville de Toulon une cible des politiques de rationalisation et cession foncière ; ceci sans influence des politiques nationales de compensation qui n'intègrent Toulon que très faiblement (voir *infra*). La mise sous pression des armées provient du fait que les logiques militaires et budgétaires, qui coexistent au sein de l'État, ciblent à Toulon les mêmes immeubles et infrastructures. En effet, dans l'agglomération toulonnaise se trouvent plusieurs emprises militaires qui ont été déclarées inutiles à la défense. Elles ne font pas pourtant l'objet d'attention par les politiques de rationalisation et cession foncière en raison d'une valeur de marché limitée. D'après un ingénieur militaire en poste, les biens à céder :

> « … ce sont des emprises petites, souvent inconstructibles parce que soit *elles rentrent dans les zonages* "loi littorale", soit "espace remarquable" et autre. Elles ont fait souvent l'objet de combat et donc elles sont polluées pyrotechniquement et donc les dépolluer c'est cher. Donc ça n'intéresse personne » (Entretien, Toulon n° 22).

[1] Hors Île-de-France, les prix des terrains à bâtir sont à Toulon trois fois plus chers que dans les autres agglomérations françaises. De plus, les maisons secondaires représentent 18% du parc de logements de l'agglomération.

Les biens restants sont donc ceux qui « *ont du potentiel foncier* ». Leur mise sous tension est exprimée en termes de pressions qui pèsent sur l'administration militaire et qui renvoient à des raisonnements budgétaires :

> « Le problème est que le niveau central de la DMPA voit passer des chiffres et des euros, car le cabinet du ministre leur demande de vendre un certain nombre d'emprises pour un certain nombre de millions par an » (Entretien, Toulon n° 10).

En effet, il s'agit des biens, notamment sur les abords de la rade, qui pourraient générer des recettes en raison de zonages juridiques, de leur localisation et d'un état de pollution favorable à la construction. Ceux-là sont pourtant les mêmes qui à Toulon sont considérés comme « *utilisés* » et « *stratégiques* » par la marine (Entretien, Toulon n° 22).

Le deuxième mode d'intervention par l'État qui concurrence celle militaire relève d'autres politiques nationales qui organisent des espaces. Si la nature des activités militaires à Toulon n'a pas fondamentalement évolué avec les réformes des vingt dernières années, l'intensification de normes et de réglementations en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ont renforcé des hiérarchisations alternatives qui visent ces activités et leur imposent des contraintes. Elles sont perçues comme un préjudice partiel porté aux logiques fonctionnelles. Comme l'explique un amiral toulonnais :

> « Qu'est-ce qu'on fait comme activité nous ici dans un port militaire ? On est une zone industrielle, on fait du chantier de réparation navale, on fait du stockage de munitions, on fait du stockage d'hydrocarbures, on a des réacteurs nucléaires, on est de plus en plus une zone industrielle qui mélange beaucoup d'activités dangereuses vis-à-vis de l'environnement, vis-à-vis des gens, d'activités à risque. On a une réglementation qui est de plus en plus sécuritaire, donc il nous faudrait de plus en plus d'espace pour nos activités. On a de plus en plus de gens qui viennent nous voir en disant : "oui, mais vous faites ça pourquoi ?". Ça devient difficile de travailler ». (Entretien, Toulon n° 22).

Un constat identique vaut pour la protection du littoral et de l'environnement. Dans l'introduction au schéma foncier de la défense à Toulon, le gel des constructions issu de la loi pour la sauvegarde du littoral est commenté en termes suivants : « *La relative sagesse de la gestion patrimoniale de la défense* »[1] - c'est-à-dire le fait que les contraintes militaires aient empêché l'urbanisation de parties consistantes du département du Var pendant les décennies du boom immobilier de la côte méditerranéenne - « *se retourne alors contre elle* »[2]. L'inclusion de la défense nationale dans les politiques de préservation de l'environnement, donc la perte d'une exception relative est également représentée localement comme une mise en danger des logiques opérationnelles :

---

[1] MINISTERE DE LA DEFENSE, *Schéma directeur interarmées de Toulon. Implantations militaires et logements*, *op. cit.*
[2] *Ibid.*

> « Il y a 25 ans […] pour tout un tas de choses la loi française prévoyait des exceptions défense », maintenant « on prévoit des exceptions pour les marins-pêcheurs, pour les installations touristiques, mais la défense… on n'en parle plus » (Entretien, Toulon n° 22).

Face au maintien de l'importance militaire de Toulon, l'existence de hiérarchisations au centre de l'État qui ciblent les espaces toulonnais produit des stratégies de protection des ressources et des normes militaires imposées localement. Elles sont associées à une représentation des activités militaires à Toulon comme des activités industrielles encerclées et dont il faut préserver le fonctionnement. Les amiraux toulonnais décrivent systématiquement la présence de la marine en termes d'une série de problèmes d'emplacement, de circulation et de périmètres causés par la nécessité d'assurer le fonctionnement d'un ensemble de structures opérationnelles étalées sur plusieurs sites :

> « Vous avez un port de guerre… un bateau de guerre ne peut fonctionner que si vous avez à gauche des munitions et à droite du ravitaillement. Alors ici c'est la base, la pyrotechnie, le Lazaret (*poste de ravitaillement, dans la commune de Saint-Mandrier)* […] après le reste, on a des emprises… et un port ne fonctionne que s'il y a un aéroport. Et ça s'appelle Hyères. Hyères, attention, c'est un aéroport militaire qui fonctionne aussi comme aéroport civil. Voilà. Puis tous les sémaphores qui sont le long de la côte et tout ce qui est transmission » (Entretien, Toulon n° 4).

Ces activités génèrent des problèmes pour l'organisation, allant de la gestion du parking des effectifs, au fonctionnement des réacteurs nucléaires et des dépôts de munitions. Ils sont associés à une représentation de la marine à Toulon comme un site industriel[1] - un « *site multipurpose* » - en manque d'espaces (Entretien, Toulon n° 4 et 22) :

> « J'avais des problèmes… ne serait-ce que les parkings, ça a l'air élémentaire dit comme ça, mais… 75 000 parkings, 17 000 véhicules… ».
>
> « Alors il y a des problèmes de circulation, des problèmes qui sont évidents… parce qu'on est une base nucléaire. On a ici huit chaudières, on est le deuxième exploitant, après EDF […]. Dans un port il faut forcément des ravitaillements et forcément des munitions. Pas de ma faute, on a des bâtiments de guerre et pas de Corsica Ferries. Les munitions c'est la pyrotechnie et la pyrotechnie, ça impose un certain nombre de choses ».

On observe alors des stratégies de préservation à travers l'activation et la réactivation de différents instruments qui permettent à l'administration militaire d'asseoir une autorité sur l'organisation spatiale toulonnaise. Le droit domanial, les arrêtés qui régulent le trafic dans la rade, le traçage des polygones de risque autour de la pyrotechnie et de la zone de stockage de munitions, les différents dispositifs de contrôle et accès qui régissent la sécurité des installations

[1] Sur les dix établissements classés « SEVESO seuil haut » dans le Var, la moitié est militaire et trois sont liés aux activités de la base navale. Il s'agit de la pyrotechnie principale située dans le port militaire de Toulon (communes de La Seyne-sur-Mer, Ollioules et Toulon), le dépôt d'hydrocarbures souterrain des Arènes (commune de Toulon), les dépôts d'hydrocarbures du Lazaret (commune de Saint-Mandrier) et de Missiessy (base navale de Toulon).

sont sans cesse surveillés afin de maintenir une capacité du centre militaire à imposer des normes et exercer un veto.

L'effet des réformes des armées est également visible dans les activités de la marine à Toulon qui relèvent de nouveaux besoins matériels et immatériels. Ils traitent d'abord du logement. Tant l'accroissement de la garnison de Toulon que sa professionnalisation ont amplifié un manque de logements sur un marché tendu : alors que la moyenne nationale est d'un logement de service pour cinq ressortissants, le ratio sur Toulon est d'un sur dix, d'après le bureau régional (Entretien, Toulon n° 21). « *Brusquement tout le monde est devenu professionnel* » et « *il a fallu les loger* », explique un ancien commandant de la base (Entretien, Toulon n° 18). La question du logement, dans une moindre mesure celle des crèches et d'autres services sociaux, est également représentée comme un problème pour le fonctionnement de l'organisation. Comme le soulignent les responsables militaires, les affectations sur Toulon sont souvent refusées du fait des prix du logement trop élevés, ce qui implique que *« vous n'avez jamais les meilleurs »,* ou les militaires vivent en célibat géographique[1], ce qui a des répercussions au niveau familial *« et après forcément au niveau professionnel »* (Entretien, Toulon n° 4 et 23). Une politique de constructions relativement intense est alors menée sur Toulon (avec plusieurs projets à Toulon Sainte-Anne et à Saint-Mandrier notamment). Comme par le passé, elle est basée sur la mobilisation de ressources foncières et financières militaires : « *cela implique de construire sur des emprises défense »*, d'après le service logement de la défense à Toulon.

Les réformes militaires produisent enfin une politique de visibilité, celle qui doit permettre de *« bien s'insérer dans le paysage local »*, selon les mots d'un amiral (Entretien, Toulon n° 4). Alors qu'à Metz cela implique des stratégies spatiales de maintien de la présence militaire dans un ensemble de bâtiments emblématiques, à Toulon cette question se traduit par une stratégie de communication, menée notamment auprès de la presse locale, visant à légitimer l'existence de l'organisation militaire. Bien communiquer implique avant tout d'expliquer l'utilité de forces armées nationales après la professionnalisation :

> « L'idée c'est de pouvoir répondre "à quoi sert la marine", donc à chaque fois que je communique… […] moi je demande quand on prépare un communiqué de savoir à quoi sert la marine, à quoi sert le bateau qui fait telle chose, dans toutes les actions médiatiques et de communication faut bien répondre à cette question-là. Tout simplement parce que nos actionnaires s'appellent les Français, on est une grande entreprise dont l'actionnaire c'est le peuple français, donc on doit rendre des comptes » (Entretien, Toulon n° 9).

La centralité des logiques fonctionnelles à Toulon est expliquée par l'importance de la ville dans les hiérarchisations spatiales des armées. C'est pourquoi les effets de la contrainte budgétaire

[1] Utilisée de manière courante dans l'administration de la Défense, cette expression désigne le cas d'un militaire dont la famille réside dans un lieu différent de celui de son affectation.

et des politiques se donnent à voir sous la forme de stratégies, symboliques et matérielles, de préservation des ressources et de normes militaires allouées et imposées localement.

3.1.2. Une intervention limitée en compensation : isolement de Toulon et absence de mobilisations municipales pour l'arsenal

À Toulon, les moments de retrait des armées ne s'accompagnent pas d'interventions importantes de la part du centre au titre des politiques de compensations. Ceci s'explique d'abord par la place marginale assignée à la ville dans les hiérarchisations de la politique de compensation pendant la phase la plus intense de retrait de ressources militaires. En même temps, il n'y a pratiquement pas de mobilisations de la part d'élus locaux qui viseraient le renversement des logiques à l'œuvre dans la politique de compensation.

Alors que le rôle militaire de la ville s'accroît, la fonction d'entretien des navires est fortement réduite. Le personnel de l'arsenal était d'environ 3 400 personnes en 1998[1], il est passé à environ 2 000 aujourd'hui. Entre 1991 et 2007 s'achève la transformation du statut des arsenaux navals, avec le changement de la Direction des constructions navales (DCN) en une société de droit privé à capitaux publics, puis l'ouverture du capital à des sociétés privées sépare les sorts des fonctions militaires de celles liées à l'entretien des navires[2]. De plus, la réduction des activités et le changement de statut de l'arsenal participent au processus de désindustrialisation du bassin d'emploi toulonnais, enclenché par la fermeture des chantiers navals situés dans la commune voisine de La Seyne-sur-Mer à la fin des années 1980.

La faiblesse de l'intervention du centre national au titre de compensation s'explique par la combinaison entre les hiérarchisations propres à cette politique publique et les mobilisations locales. D'une part, en raison de leur appartenance politique et choix de politiques publiques (qui seront traitées dans le Chap. VI), les élus toulonnais se mobilisent peu lors de différentes étapes de changement de l'arsenal. Les réformes sont préparées à la fin de deux décennies de gouvernement municipal de centre droit de François Trucy (1985-1995), qui succède au maire Maurice Arreckx lorsque celui-ci devient président du Conseil général, ensuite sous le gouvernement municipal du Front national de Jean-Marie Le Chevalier (1995-2001). Les politiques municipales menées pendant ces deux phases ne sont nullement concernées par la

---

[1] CATIN M. et V. NICOLINI, « Les effets multiplicateurs des dépenses militaires de la DCN Toulon sur l'économie varoise », *op. cit.*

[2] En 1991, sous le ministère de Jean-Pierre Chevènement, la Direction des constructions et armes navales (DCAN) est transformée en Direction des constructions navales (DCN), qui demeure au sein de la DGA. En 2003, la DCN change à nouveau de statut pour se transformer en société de droit privé à capitaux publics. Enfin, en 2007, elle devient DCNS avec l'entrée de Thales dans le capital de la DCN.

question de l'emploi et du développement économique. Les mobilisations visant à préserver le *statu quo* ou obtenir des compensations sont pratiquement inexistantes. Se perpétue ainsi la relative séparation entre arsenal et politique locale toulonnaise qui a été montrée pour la période 1945-1989.

L'équipe de centre droit, d'abord, ne représente pas les changements des arsenaux comme une réduction de l'allocation de ressources par le centre national qui serait un problème municipal. Au contraire, ils sont construits dans les termes d'une question industrielle traitée par les syndicats orientés à gauche et dans laquelle, donc, toute intervention est limitée par des appartenances politiques opposées. L'ancien maire raconte ses liens avec les changements de l'arsenal en ces termes :

> « Les syndicats de l'arsenal venaient à la mairie quand ils étaient en grève. […] C'était très dur à l'époque, mais pas plus. Parce qu'on les recevait en disant "on comprend… ou on ne comprend pas d'ailleurs… mais de toute façon ça ne me regarde pas". S'il y avait eu un maire de gauche, il en aurait profité pour taper sur le gouvernement de droite, ça ils le font toujours. Mais un maire de droite n'avait rien à faire dans cette affaire » (Entretien, Toulon n° 26).

Des propos symétriques sont tenus par un ancien syndicaliste de l'arsenal, puis élu socialiste d'une commune limitrophe :

> « Il y a toujours eu une municipalité de droite à Toulon avec cette ambiguïté que le maire de droite se disait toujours proche des ouvriers de l'arsenal, mais comme il appartenait à une majorité gouvernementale qui pratiquait une politique… disons de régression sociale… il avait le cul entre deux chaises. Quand on allait le voir à la mairie de Toulon… on était des Toulonnais… on était des travailleurs donc on était très bien reçus, mais après au niveau national, ce maire qui était parlementaire, soutenait le gouvernement national » (Entretien, Toulon n° 29).

Les restructurations de l'arsenal ne font pas non plus l'objet de mobilisations au centre national pendant la période de gouvernement par le Front national. Les divisions et les conflits internes qui marquent cette phase de la politique toulonnaise - la « *déliquescence totale de la mairie* » selon les mots d'un ancien préfet du Var (Entretien, Toulon n° 7) - limitent toute mobilisation[1].

Preuve supplémentaire, l'attention limitée portée aux restructurations de l'arsenal par le gouvernement de la ville fait l'objet d'un conflit politique lors des élections municipales. De manière identique au cas de Metz, où les élus d'opposition réclament une intervention du maire à la faveur du maintien de la première région aérienne au début des années 1990, une partie de l'opposition toulonnaise se positionne dans la compétition politique locale en revendiquant un

---

[1] Pour des analyses de la période de gouvernement du Front national, ainsi que de la composition et des divisions internes à l'équipe municipale à Toulon voir : MARTIN V., *Toulon la noire*, *op. cit.* ; SAMSON M., *Le Front national aux affaires. Deux ans d'enquête sur la vie municipale à Toulon*, Paris, Calmann-Lévy, 1997.

interventionnisme plus poussé pour la sauvegarde des emplois militaires. Comme le montre la lecture de la presse locale, lors des scrutins municipaux de 1995 et 2001 les syndicats de l'arsenal (notamment la CGT qui y est majoritaire) sont mobilisés dans la tentative de ramener le thème du changement de la politique de défense dans une campagne électorale d'où il est largement absent. En 1995, ceci arrive jusqu'à la création d'une liste spécifique pour la sauvegarde des arsenaux d'État, alternative à la liste socialiste.

Faibles, les mobilisations des élus locaux ne modifient pas les hiérarchisations internes à l'État qui assignent à Toulon une place relativement marginale dans la politique nationale de compensation. Certes, étant un site industriel majeur de la direction des constructions navales, la ville de Toulon et le département du Var sont ciblés entre 1996 et le début des années 2000 par les politiques d'accompagnement ; ces dernières sont menées par la délégation aux restructurations et le délégué interministériel aux restructurations est à l'époque particulièrement intéressé par les reconversions industrielles (Entretien, Paris n° 30). Toulon n'est pourtant pas un site prioritaire. À l'égard des restructurations militaires, le renforcement de Toulon marginalise cette ville par rapport à d'autres sites qui sont prioritaires dans la même région, en particulier le plateau d'Albion et le site de Fréjus. Mais également en considérant les sites industriels, les diagnostics de la délégation aux restructurations sont d'abord concernés par d'autres sites : les réorganisations des arsenaux terrestres dans les bassins d'emploi de Tarbes ou de Tulle puis par les arsenaux maritimes des ports de Cherbourg et de Lorient font l'objet d'une attention particulière[1]. Les hiérarchisations spatiales de la politique de compensation représentent Toulon comme un site en restructuration, donc ciblé par cette intervention, mais d'une gravité moyenne. La ville est incluse dans le dispositif des restructurations par la convention sur le redéploiement des armées et les mutations des industries de défense signée entre l'État et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en juillet 1996. De plus les acteurs économiques du bassin d'emplois peuvent également bénéficier des fonds dédiés (FRED, Konver) et la société de conversions SODIE est mobilisée pour les reconversions professionnelles (bien que l'essentiel de la réduction d'emplois dans l'arsenal ait été géré à travers les préretraites)[2].

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette politique est ralentie par le relatif isolement de Toulon qui caractérise la période de gouvernement de la ville par le Front national. Les acteurs politiques et administratifs de l'État central chargés des reconversions décrivent un temps d'interruption dans les liens entre élites politiques municipales et centre national :

---

[1] DELEGUE INTERMINISTERIEL AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Relevé des conclusions de la réunion des délégués régionaux au redéploiement industriel et aux restructurations de défense*, Paris, 10 mars 1998.

[2] DELEGUE INTERMINISTERIEL AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Accompagnement économique des restructurations de défense. Situation dans les régions et départements en date du 20 février 1998*, 1998.

« Le DIRD (*Délégué interministériel aux restructurations de la défense*) s'est activé avec la fermeture de la base de Saint-Mandrier (*en 2005*), on avait mis en place un dispositif avec un délégué régional. Mais à Toulon, pendant longtemps, ils ont été en retard sur les reconversions, car ils étaient isolés. C'était gouverné par le Front et, d'un côté, eux ils ne faisaient pas grand-chose et, de l'autre, l'État les avait isolés » (Entretien, Paris n° 30).

Ou encore, en comparaison avec d'autres sites industriels de la direction des constructions navales :

« *Et Toulon ?* Non, je n'ai eu aucun contact avec eux (*la mairie*)... par contre j'ai eu des contacts avec (*Hubert*) Falco qui était au Conseil général et qui ensuite a repris la mairie... par contre la chance voulait que du fait de la victoire du Front national, le PS avait gagné en 1997 deux circonscriptions de Toulon, donc mes interlocuteurs étaient des députés socialistes » (Entretien, Paris n° 21).

L'articulation entre mobilisations locales et hiérarchisations internes à la délégation aux restructurations permet de comprendre l'intervention limitée de l'État relevant de la politique de compensations. À ce titre, l'imposition de normes et contraintes militaires réitère la centralité de la défense dans l'intervention du centre national à Toulon et l'intégration de la ville au territoire national.

3.2. À Tarente, la rationalisation de la marine et le maintien d'une régulation sectorielle

3.2.1. Les politiques militaires en recherche d'économies et en attente du « privé »

Le mode d'intervention par le centre à Tarente est expliqué par la manière dont s'articulent dans cette ville hiérarchisations militaires et politiques de réduction des déficits et rationalisation administrative. Le maintien d'une fonction militaire importante couplée à une réduction des crédits et à l'inclusion des biens militaires tarentins dans les hiérarchisations propres à la politique de défense explique la coexistence entre, d'une part, le maintien de la contrainte militaire et, d'autre part, l'émergence d'un travail de rationalisation interne à la marine visant à créer les conditions pour une mise sur le marché des biens militaires.

Tableau V-12 Effectifs du ministère de la Défense à Tarente (2011)

Personnel Militaire	9648
officiers	1203
sous-officiers	5805
rang	2820
Personnel civil	3771

À partir du milieu des années 1980, la centralité du port de Tarente dans la politique de défense italienne augmente la présence militaire et les contraintes posées à l'urbanisation. Interviewés de façon récurrente par la presse locale, les amiraux à la tête du commandement de la mer Ionienne réitèrent la « *centralité de la base ionienne dans la Méditerranée* » ou la « *fonction stratégique de Tarente* » et définissent la ville comme *« la principale base de la marine* » et le « *rempart de l'Europe* »[1]. Ce rôle militaire, revêtu d'inéluctabilité, réaffirme la fonction de Tarente par rapport à l'ensemble du territoire national. Comme le souligne un amiral à l'occasion d'une cérémonie de passage de consignes :

> « Tarente a un rôle militaire déterminé par la géographie, par la nature, par l'Histoire. La géographie a mis Tarente au centre de la Méditerranée, la nature lui a donné un port exceptionnel, l'Histoire et la tradition en ont fait le port principal de notre flotte nationale. Ce concept est imprimé dans mon esprit et sera l'étoile polaire de mon action »[2].

L'importance de Tarente pour la marine s'accompagne d'un élargissement de la contrainte militaire sur la ville (annexe, Fig. 30, 33). De manière générale, la présence militaire dans la région des Pouilles s'accroît : d'abord par l'agrandissement de la base de l'aviation à *Grottaglie*, une municipalité près de Tarente, et ensuite par le renforcement du port de Tarente par rapport à son homologue de *La Spezia* sur la mer Tyrrhénienne, en ce qui concerne la localisation de la flotte. Mais le changement le plus significatif est lié à l'achèvement en 2004 de la nouvelle base navale. Située dans les quartiers orientaux, cette infrastructure double les espaces urbains dédiés aux activités militaires. La nouvelle station navale est mise en avant par les officiers de la marine comme la principale réalisation infrastructurelle de la défense de l'après-guerre. Répondant à une logique fonctionnelle, elle doit permettre de répondre aux « *standards* » internationaux « *d'efficacité, de sécurité et d'image* »[3]. Le discours du chef d'état-major des armées lors de l'inauguration de la base navale en juin 2004 va dans ce sens :

> « Il s'agit d'une infrastructure d'absolue centralité stratégique dans l'histoire de l'instrument militaire national et qui n'a pas d'équivalent dans ce siècle. Son inauguration au début du troisième millénaire projette la marine et les forces armées dans l'avenir. […] Dans une optique de transformation des forces armées, cette infrastructure représente une des références principales en soutien à l'enjeu opérationnel de tout l'instrument militaire interarmées, qui est destiné à avoir des capacités de projections de plus en plus importantes »[4].

---

[1] IL CORRIERE DEL GIORNO, « L'importanza delle forze armate nei nuovi scenari internazionali », 23/07/2000 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Un comando all'insegna dell'operatività », 30/09/2003 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Taranto presidio dell'Europa», 03/10/2003 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Consuntivo di fine anno dell'Ammiraglio Toscano », 31/12/2011.
[2] IL CORRIERE DEL GIORNO, « Taranto presidio dell'Europa», 03/10/2003.
[3] IL CORRIERE DEL GIORNO, « La nuova base pronta a specchiarsi nel Mar Grande », 30/09/2003.
[4] MINISTERO DELLA DIFESA, Discorso del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Inaugurazione della nuova stazione navale, Taranto, 25 juin 2004.

De plus, la présence d'effectifs militaires demeure importante. En 2011, travaillent à Tarente 13 419 effectifs du ministère de la Défense, dont 9 648 militaires et 3 771 civils (y compris les ouvriers d'État employés dans l'arsenal, voir *infra*).

Pourtant, la centralité militaire s'articule avec la baisse des crédits de la défense, ce qui entraîne des arbitrages dans les modes d'allocation des ressources et l'imposition des normes par les armées. À côté du rôle stratégique de Tarente, la disponibilité de « *zéro ressource financière* » (Entretien, Tarente n° 17) est constamment mise en avant par les militaires rencontrés. Les comparaisons de la défense avec une « *noblesse déchue en recherche d'argent* » et les constats d'un « *État devenu pauvre* » sont fréquentes. Complémentaire à celle d'un port militaire en expansion, donc, une deuxième représentation de la marine qu'ont les militaires à Tarente en fait un ensemble de biens et services accumulés dans le temps, mais dépassant les capacités de dépenses actuelles. Ceci entraîne des opérations de sélection dans l'allocation des crédits, où les priorités liées au fonctionnement de la nouvelle base gagnent sur le maintien de l'existant. Un ancien commandant décrit en ces termes les arbitrages auxquels il était confronté entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 :

> « On était face à un manque de fonds. [...] Et quand moi je suis arrivé, il fallait faire les travaux pour compléter la base, il fallait absolument la faire marcher. Au même moment, on a toutes ces structures qui se vident petit à petit. Mais ce sont aussi les années où la sécurité au lieu du travail arrête d'être une question optionnelle, donc on doit mettre tout aux normes ! Et il n'y avait pas l'argent pour faire la mise aux normes, l'entretien de l'existant, et la nouvelle base » (Entretien, Tarente n° 12).

Ou un amiral en poste :

> « Et donc moi on me dit que je devrais faire aussi l'entretien des zones que l'on n'utilise plus. Mais avec aucune ressource financière ? Alors que je n'ai déjà pas l'argent pour faire fonctionner ce que j'utilise ? » (Entretien, Tarente n° 15).

La logique fonctionnelle de la marine à Tarente est donc tout autant structurée par les hiérarchisations défensives que par la baisse de crédits. Ceci explique le fait qu'une augmentation des ressources allouées et des normes imposées à Tarente, en comparaison avec le reste du pays, aille de pair avec une logique de retrait de certains sites dans la même ville. C'est pourquoi de vastes quartiers tels les casernes *Fadini*, les *Baraccamenti Cattolica*, des parties de l'arsenal et de l'ancienne base navale sont « *à l'abandon* ». « *On donne l'impression que tout est en déclin* », souligne un ancien commandant chargé des infrastructures (Entretien, Tarente n° 14).

L'inclusion de Tarente aux politiques nationales de cession du patrimoine immobilier militaire est la troisième variable qui explique les modes d'intervention par le centre dans la ville. Si la contrainte financière diffuse entraîne des arbitrages budgétaires, ces politiques publiques donnent lieu à des initiatives de rationalisation internes à la marine visant à la fois la baisse de dépenses et

la transformation de sites à l'abandon en biens à mettre sur un marché immobilier. Elles impliquent l'autonomisation du foncier comme un problème interne à l'administration militaire et devant faire l'objet d'une intervention. Dans ses temporalités et dans ses objectifs, il est partiellement indépendant de la libération de sites qui suit les transformations des activités militaires, puisqu'il relève de la mise sous tension de l'administration militaire par des politiques transversales qui visent l'extraction de ressources par la vente du patrimoine immobilier :

> « Évidemment qu'on savait qu'il y avait des choses qui auraient été libérées par la construction de la base navale (*décidée en 1985 et ouverte en 2004*). Mais on commence le plan de rationalisation en 2007. […] Autrefois, tout le monde s'en fichait » (Entretien, Tarente n° 14).

L'articulation entre logiques de maintien en fonction de la base et politiques transversales de cession du patrimoine immobilier produit une nouvelle entreprise politique qui est appelée, en interne, l'élaboration et la rédaction du « *plan de rationalisation de la marine à Tarente* ». La marine est d'abord engagée dans la production d'un nouveau savoir spécialisé. Entre la fin des années 2000 et l'hiver 2011 est réalisé un travail réflexif de récognition, connaissance, classification et estimation de la valeur de l'ensemble des infrastructures présentes. Il implique de produire et réunir un ensemble d'informations dont le format et la précision sont jusqu'à ce moment insuffisants pour une politique publique qui fait des infrastructures militaires mêmes un objet de l'intervention publique. L'ancien responsable du service dédié relate :

> « Pour avoir une idée à peu près correcte de ce qu'il y a, on a dû parler avec l'*Agenzia del demanio*, la commune, l'autorité portuaire, pour savoir de quoi on parle. Car il y a des choses dans l'arsenal… tu ne sais pas à qui elles appartiennent. Et évidemment le problème ne s'était jamais posé avant, c'est-à-dire que le problème se pose au moment où tu décides que tu vends, et donc qui tire les recettes » (Entretien, Tarente n° 14).

Ce travail consiste à produire un nouveau plan qui a à la fois une fonction réflexive et de communication externe. En effet, le résultat final est une représentation cartographique et un document de planification des besoins pour les deux décennies à venir. Le document est surnommé par la presse locale le « *plan d'urbanisme de la marine à Tarente* »[1]. Cette appellation renvoie bien au caractère spatialisé et prévisionnel propre aux plans d'urbanisme : s'agissant d'un document sectoriel, la projection sur le long terme doit ici permettre de faire face aux contractions futures du format et des crédits militaires. Mais la dénomination de plan d'urbanisme l'inscrit également dans un système de négociations avec le gouvernement municipal, vis-à-vis duquel le plan a une fonction de communication.

---

[1] *LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO,* « Taranto, la Marina dismette le sue aree », 14/12/2011 ; *CORRIERE DELLA SERA,* « La Marina dismette - Taranto cambia volto », 14/12/2011.

Le plan prévoit la contraction et la concentration des activités militaires en deux « *pôles d'excellence* »[1] : un premier vers la limite orientale de l'emprise de l'arsenal, aux abords du centre-ville, où seraient localisés tous les services et les bureaux de l'administration (*Maricentro*). Un deuxième pôle autour de la nouvelle station navale. Resteraient au centre-ville uniquement le siège historique de l'amirauté et, en face, l'ancien château d'Aragon, qui fait l'objet d'un travail de réhabilitation. En revanche, les activités logistiques, administratives et opérationnelles sortiraient toutes de la ville (annexe, Fig. 38). La contraction et la concentration dans un nombre réduit de sites d'activités actuellement éparpillées sur l'ensemble de la ville poursuivent des objectifs croisant logiques militaires et extraction de ressources financières. Il s'agit de rechercher des économies tout en améliorant l'efficacité du travail des agents. En effet, la concentration devrait permettre de réduire les coûts liés à l'entretien d'un nombre excessif de structures largement sous-utilisées et de moderniser les structures restantes. L'agrégation d'activités différentes devrait également augmenter la productivité du travail administratif, actuellement ralenti par une circulation difficile dans la ville qui dilate les temps de déplacement et par des stratégies de contournement des horaires de travail qui s'appuient sur ces mêmes difficultés de circulation. Deux officiers affirment :

> « La logique fondamentale est "on se regroupe", car si aujourd'hui tu es à *Mezzacapo* et tu dois venir ici à l'amirauté entre aller et retour il te faut une heure » (Entretien, Tarente n° 16).
>
> « Regrouper sert aussi à résoudre le fait que le gars il te dit "j'ai un rendez-vous à l'extérieur" et tu sais quand il part, mais tu ne sais pas quand il revient » (Entretien, Tarente n° 14).

En même temps, la concentration en pôles permet de libérer des emprises à mettre sur le marché, telles que l'ancien hôpital militaire, une partie de la station torpilleur ou deux sites administratifs proches de l'entrée principale de l'arsenal (*Cattolica* et *Fadini*). Il est prévu que 200 000 mètres carrés de surface bâtie soient libérés sur vingt ans (Entretien, Tarente n° 14). La valeur estimée de ces biens, à savoir les recettes espérées, est déclarée à l'hiver 2011 à hauteur de 500 millions d'euros[2]. Entre 2008 et 2011, la possibilité de réaliser cette concentration en pôles est liée, d'un point de vue budgétaire, à la vente des sites libérés. En effet, les ressources nécessaires au financement à la fois du déménagement et de l'adaptation des locaux existants sont issues de la mise sur le marché des biens que cette même réorganisation rend disponibles. Ce fonctionnement circulaire repose, comme dans le cas de Rome, sur la modification du zonage de

---

[1] IL CORRIERE DEL GIORNO, « Consuntivo di fine anno dell'Ammiraglio Toscano », 31/12/2011.
[2] IL CORRIERE DEL GIORNO, « Consuntivo di fine anno dell'Ammiraglio Toscano », 31/12/2011.

ces biens dans le plan d'urbanisme de la municipalité afin d'en définir de nouvelles destinations d'usage.

Dans ce cadre, la marine est engagée dans un travail d'explicitation de la contrainte militaire vis-à-vis du gouvernement urbain, poussée par la nécessité de générer des recettes par la mise sur le marché des biens. Il s'agit de clarifier et vulgariser la nature des transformations des armées afin de protéger les ressources militaires et donc assurer l'objectif de la base navale, tout en rendant possibles des initiatives d'achat de sites. L'impératif de fonctionnement et l'impératif de dégager des recettes coexistent : l'utilité des biens vient donc à la fois de leur fonction militaire et du fait qu'ils sont un gisement de ressources potentielles. Les propos de hauts gradés tarentins, pour qui ces deux éléments sont fortement imbriqués, le prouvent :

> « Ce que nous devons faire ici dans ce port c'est accueillir les navires. Donc nous avons décidé de rationaliser notre présence et en cela on aide la ville, car on aide à décongestionner le centre-ville et pratiquement aucun militaire ne rentrerait plus dans la ville. Mais en même temps, la loi dit qu'il faut "valoriser" et valoriser, ça veut dire que la défense doit en tirer quelque chose. Alors mon problème est que si la presse, le maire déclarent que ces zones ne sont plus utiles à la défense, il est clair que le raisonnement ne tient pas » (Entretien, Tarente n° 16).

> « Le nombre de navires diminue, mais avec la rationalisation d'autres ports il y en a qui arrivent, et en plus les navires sont de plus en plus grands. Donc il faut déjà faire des travaux (*dans la nouvelle station navale*)… rallonger les quais, draguer les fonds marins… et jusque-là, il faut que je garde des points d'attache dans l'ancienne base navale pour les petits navires. Dans le raisonnement "vous avez la nouvelle base, laissez l'ancienne"… cela ne fonctionne pas comme ça » (Entretien, Tarente n° 14).

La possibilité de générer des recettes est pourtant considérée comme étant fondamentalement « *théorique* ». Si le travail de prévision des besoins est un travail de rationalisation mise en œuvre et ayant une utilité pratique pour l'avenir de la marine à Tarente, la deuxième étape du processus consistant à extraire des recettes est conçue comme un exercice largement abstrait. Il repose en effet sur l'arrivée du « *privé* », entité représentée comme étant la loi de la situation tarentine, et compte tenu de l'absence de capacité d'investissement du « *public* » :

> « Nous sommes ici sur le plan de la théorie. Parce qu'aujourd'hui la ville et la province n'ont pas un sou… le public n'a pas un sou… donc il faudrait trouver des investisseurs privés. Mais ceux-là au Sud... on ne les a pas trouvés au Nord… t'imagines pas que c'est possible qu'on les trouve au Sud… » (Entretien, Tarente n° 15).

> « Moi je sais ce dont j'ai besoin, mais je n'ai pas assez d'argent et on m'a dit "il faut que tu le trouves ailleurs". […] Mais le problème est que la ville est dans la même situation que moi. Donc il faut que les investissements soient privés, sinon l'argent il n'y a personne qui le met » (Entretien, Tarente n° 14).

Les logiques fonctionnelles et les politiques transversales pour la vente du patrimoine immobilier produisent à Tarente un mode d'intervention de la marine dans lequel la production

de nouveaux savoirs recouvre une fonction de rationalisation interne. Mais, il se concrétise dans une politique d'attente du marché pour ce qui relève de l'extraction des ressources.

3.2.2. Déclin de l'arsenal, maintien de la régulation sectorielle et politique électorale

Si le port militaire de Tarente gagne en importance dans la politique publique de défense, l'arsenal pour la réparation et l'entretien des navires connaît un long déclin, tout en restant, à la différence des arsenaux français, entièrement public. Ce retrait fait l'objet de mobilisations locales pour le maintien du *statu quo* venant du gouvernement municipal et adossé aux interventions syndicales. Ainsi, les modes d'allocation de ressources et l'imposition de normes militaires liés à la présence de l'arsenal sont expliqués par la régulation sectorielle existante, mêlant logiques fonctionnelles et mobilisations syndicales. Ceci s'inscrit dans la continuité du mode de régulation de la présence militaire à Tarente caractérisé par des liens verticaux entre organisations syndicales et ministère et, dans une moindre mesure, par des liens entre la municipalité et les organisations de l'arsenal (Chap. III).

L'allocation de ressources militaires liées à l'arsenal connaît une baisse continue depuis plusieurs décennies. De plus, l'arsenal militaire demeure la seule industrie de propriété publique restant à Tarente, après que les privatisations du début des années 1990 aient entraîné la vente de l'installation sidérurgique, devenue *Ilva*, et de celle de la production de ciment. Considérant la main-d'œuvre, entre 1993 et 2011, les employés civils de l'arsenal passent de 2935 à 1503. De plus, au début des années 2000, l'arsenal de Tarente n'a jamais fait l'objet de travaux lourds de restauration depuis sa création au XIXe siècle, ce qui explique l'état d'inadaptation des structures aux techniques actuelles d'entretien et construction des navires. Dans ce contexte, l'arsenal connaît deux moments de crise importants, déclenchés d'abord par des enquêtes de la magistrature puis devenus des crises syndicales et politiques. En 2003, puis en 2008, des procédures judiciaires arrêtent les activités de l'industrie d'État et de la sous-traitance qui lui est liée à cause d'importantes défaillances des installations concernant la sécurité du travail. À la suite de la mise en examen des directeurs de l'arsenal, des scandales judiciaires puis des mobilisations syndicales, un plan de rénovation infrastructurelle de l'arsenal (Piano Brin) est arrêté au ministère de la Défense pendant la deuxième moitié des années 2000, bien qu'en absence d'un plan industriel.

La baisse de ressources de l'arsenal de Tarente fait l'objet de mobilisations syndicales visant le maintien de cette activité (notamment par les *RSU FP Difesa*, unions des syndicats de la fonction

publique défense). Pendant les dix dernières années ont eu lieu deux grèves principales à Tarente, deux manifestations à Rome et environ six rencontres entre les syndicats de l'arsenal et des membres du gouvernement. Ces mobilisations ont pour objet la régulation du secteur plus que ses effets localisés. En effet, les changements de la défense sont cadrés en termes d'emplois et de fonctionnement des établissements productifs : les revendications portées à Rome concernent le maintien du caractère public de l'arsenal, d'un plan d'investissement pour la formation et la reconversion professionnelle adossé à un plan industriel et à partir du milieu des années 2000, un plan concernant la rénovation des infrastructures. Les thèmes du développement local et de l'avenir de la ville de Tarente sont alors secondaires. Lorsqu'ils sont abordés, c'est afin de souligner la faible efficacité des élus tarentins pour faire valoir leurs intérêts au centre national (voir *infra*), notamment en comparaison avec ceux du deuxième arsenal principal situé à *La Spezia*.

Dans leurs mobilisations au centre national, les syndicats recherchent à la fois un appui parlementaire et celui des élus locaux. Députés, sénateurs et municipalités sont systématiquement sollicités lors des moments de crise de l'arsenal, à la fois de manière discrète et par des interpellations directes dans la presse locale. Concernant les parlementaires, leurs interventions passent par les réseaux personnels et partisans et par des interrogations parlementaires. Lors de la fermeture des hangars pour des raisons de sécurité en 2003, notamment, on observe plusieurs interrogations venant de l'opposition et de la majorité[1], relayées par la presse locale[2]. Au début des années 2000, un des ministres délégués chargés de la défense (du parti de centre Udeur) est issu des élites politiques tarentines. Lors de la crise de la sous-traitance de l'arsenal, qui a lieu en 2000, il sera le principal interlocuteur des syndicats, jouant pendant moins de deux ans un rôle d'intermédiation entre l'établissement tarentin et le gouvernement national. Ceci contribue à en faire le référent sur les questions « défense », même après la fin de son mandat national (Chap. VI et VII).

Considérant les différents gouvernements municipaux, leurs interventions sont intermittentes. Entre 1993 et 2000 est élu un maire de droite, propriétaire d'une chaîne de télévision locale (Antenna Taranto 6) sans affiliation partisane déclarée. Pendant cette période, la question des changements de l'arsenal est absente du débat politique municipal. Elle y rentre en 2004 à partir de l'élection d'une nouvelle majorité de centre droit, guidée par une maire du parti de Berlusconi, *Forza Italia*. Elle est enfin reprise par le gouvernement de centre gauche élu en 2007, après que la gestion de l'administration précédente ait amené à la faillite financière de la commune. Les

[1] Interviennent notamment les parlementaites Minniti, Battafarano, Deiana, Pisa, Tucci, Semeraro, Angelici.
[2] IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale, un punto fermo per Taranto », 16/09/2002 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale: un'altra risoluzione parlamentare per arginare la crisi », 26/09/2003 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale: oggi se ne discute in Commissione », 3/10/2003.

interventions du gouvernement municipal sur le changement de l'arsenal sont de trois types : l'organisation de conseils municipaux thématiques, la participation aux réunions entre syndicats et parlementaires et syndicats et membres du gouvernement, l'envoi de lettres au gouvernement national. Entre 2000 et 2011, ont lieu sept conseils municipaux thématiques, coïncidant avec les moments les plus aigus de la crise de l'établissement public et des entreprises sous-traitantes[1]. Le contenu des interrogations parlementaires, des motions votées en conseil municipal, ainsi que des discours devant la presse locale est surtout un calque des demandes syndicales ou consiste en déclarations de solidarité. Les conseils municipaux thématiques, par exemple, se terminent par le vote de motions de soutien aux employés et aux entreprises travaillant dans l'arsenal, dont le contenu est générique en matière d'objectifs poursuivis. Les textes sont parfois repris d'une année sur l'autre, comme cela est le cas lors de deux conseils municipaux de septembre 2000 et septembre 2002, où est voté un document pratiquement identique et titré « *Arsenal : engagements et solution pour la redynamisation* »[2].

Compte tenu du caractère générique des débats et de leur faible autonomie par rapport aux positions des acteurs sectoriels, les interventions des gouvernements municipaux peuvent être lues autant comme des mobilisations pour le maintien de l'arsenal que de prises de position publiques visant à montrer une proximité avec une partie de la population de la ville. Autrement dit, elles s'inscrivent dans des stratégies pour la conservation du soutien au pouvoir mayoral et la légitimation de ce dernier. L'ancienne maire décrit la position de sa majorité en termes suivants :

> « On donne la solidarité aux entreprises, aux ouvriers, mais on n'a jamais sorti une proposition concrète. Ça a toujours servi à tenir une attention élevée sur la question, mais on savait que l'arsenal était en déclin. La position officielle de la municipalité est celle de "solidarité avec…", mais c'est une réponse politique, car sinon il semble que la municipalité n'a pas à cœur le sort de l'arsenal, ce qui est faux. Et si un maire, n'importe lequel, tenait une position différente, il ne serait pas compris » (Entretien, Tarente n° 27).

La faiblesse et les temporalités intermittentes sont soulignées par les représentants des organisations syndicales. Lors d'une manifestation en septembre 2003, ils dénoncent la « *parfaite solitude, l'absence de solidarité de la part des forces institutionnelles* »[3]. Ces critiques portées par des acteurs sectoriels reviennent dans les entretiens, où la classe politique est montrée du doigt comme étant « *loin du territoire* » (Entretien, Tarente n° 12) et « *désintéressée* » (Entretien, Tarente n° 3).

---

[1] Les débats concernant la restructuration de l'arsenal militaire de Tarente ont lieu pendant les conseils municipaux de la commune de Tarente du 11 septembre 2000, 11-13 septembre 2002, 29 septembre 2003, 26 juin 2005, 21-22 novembre 2005, 16 avril 2008 et 12 mai 2008.

[2] COMUNE DI TARANTO, *Compte rendu du conseil municipal du 13 septembre 2000 ;* COMUNE DI TARANTO, *Compte rendu du conseil municipal du 16 septembre 2002* ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale. Il comune chiede al governo un progetto di rilancio », 17/09/2002 ; IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale M.M.: la vertenza torna in comune », 23/09/2003.

[3] IL CORRIERE DEL GIORNO, « Arsenale, i lavoratori chiamano i politici: 'destiazione Roma!' », 30/09/2003.

L'imposition des normes et l'allocation de ressources par le centre en lien avec les activités de l'arsenal relèvent notamment des changements de la politique de défense. Les élus locaux interviennent, de manière intermittente, en soutien aux organisations syndicales. Ils reprennent les représentations et les revendications de ces dernières.

* * *

Dans les villes-ports, les effets des réformes des armées et des politiques de la contrainte budgétaire sont imbriqués entre eux. L'analyse des politiques du retrait des armées montre qu'elles combinent des objectifs et des instruments de maintien d'un contrôle militaire sur les espaces et les sociétés urbains avec une adaptation plus ou moins forte aux pressions exercées par les politiques de rationalisation et vente de l'immobilier public. Ceci est plus fort à Tarente, où la construction de la base navale arrêtée dans les années 1980 a augmenté la contrainte sur les espaces urbains, mais en a également rendu d'autres disponibles pour les cessions. À Toulon, les activités de la marine sont davantage orientées au maintien des capacités opérationnelles de la base (ce qui dans la vision des militaires rencontrés inclut les politiques du logement). L'intégration de ces deux villes au territoire national demeure forte et organisée par les armées.

La baisse des activités industrielles est gérée différemment dans les deux villes. Toulon, bien que de manière limitée, est incluse dans la politique de reconversion. Comme cela est le cas à Metz, l'intégration de Toulon à cette politique dépend des hiérarchisations établies au centre de l'État plus que des mobilisations locales. À Tarente, en revanche, la diminution des emplois est l'objet de régulations verticales internes au secteur.

Conclusion

Le chapitre cinq a étudié les politiques du retrait des armées dans les villes. Il permet d'achever la réflexion développée dans la deuxième partie de la thèse qui analyse comment se modifient les modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par les centres politiques nationaux, et donc, l'intégration des villes aux territoires nationaux. Trois variables principales sont prises en compte : les réformes des armées, les réformes transversales de rationalisation administrative et réduction des déficits publics et les mobilisations des élus locaux conçus comme une clientèle localisée de la politique de défense. Le quatrième chapitre a montré comment elles modifient les hiérarchisations spatiales, les objectifs et les instruments de

l'imposition de la contrainte militaire à l'intérieur des frontières nationales. Il a également montré comment ces différentes logiques coexistent au centre de l'État.

Le cinquième chapitre a analysé la transformation des modes d'intervention par les centres nationaux en adoptant une perspective localisée. Il a donc étudié, pour chaque ville, les politiques publiques de retrait des armées, en s'intéressant aux représentations du problème des effets localisés du changement de la défense, ainsi qu'objectifs et aux instruments qui transforment la présence militaire dans la ville. Il démontre que les modes d'intervention par les centres nationaux dans les villes sont expliqués par la place occupée par chaque ville dans les différentes hiérarchisations qui coexistent au sein de l'État. Loin d'être figée, cette place fait l'objet de négociations, conflits et mobilisations autour des critères d'inclusion et exclusion propres aux différents modes d'intervention. Autrement dit, la coexistence de plusieurs logiques au centre de l'État, parfois concurrentes, se donne à voir dans chaque ville sous la forme d'une configuration particulière qui explique les politiques localisées de retrait et réorganisation des armées. Ce cinquième chapitre apporte alors une perspective différente sur le retrait des armées : les superpositions et les adjonctions, même conflictuelles, au centre de l'État sont des ordres institutionnels différenciés si regardées d'un point de vue localisé.

Les études de cas permettent maintenant de revenir sur les effets de trois variables principales. Premièrement, les effets des politiques de réduction des déficits et de rationalisation administrative sont observés dans toutes les villes. Partout, les représentations, les objectifs et les instruments associés au retrait et à la réorganisation de la présence militaire renvoient tout autant à des logiques fonctionnelles visant la réduction des organisations et l'adaptation aux nouvelles missions qu'à des logiques budgétaires, ayant pour objectif la réduction des coûts et la rationalisation administrative. Ainsi, les entreprises de réorganisation de différentes implantations dans la ville, qu'elles soient effectivement mises en œuvre ou au stade de projet, relèvent toujours de cette double appartenance aux réformes du format des forces et de leurs missions et aux objectifs autoréflexifs de révision du fonctionnement de l'organisation même pour des finalités d'optimisation des dépenses.

Deuxièmement, il a été montré dans le chapitre quatre que les politiques d'infrastructure des ministères de la Défense sont mises sous pression, au centre de l'État, par des politiques publiques transversales de rationalisation et vente du patrimoine immobilier public. Notre hypothèse les faisait visibles surtout là où le retrait des armées est plus intense : les unes auraient remplacé les autres. Les résultats empiriques amènent à reformuler cette hypothèse : en raison du fait que les hiérarchisations spatiales des réformes du stationnement des armées ne coïncident pas avec celles des politiques de rationalisation et vente de l'immobilier public, ces dernières sont les

plus visibles là où les marchés immobiliers sont réputés les plus favorables à des opérations d'extraction de la rente urbaine. C'est pourquoi leurs effets sont visibles à Rome, à Paris, et dans une moindre mesure dans les ports militaires, plus que dans les villes de frontière dont la fonction militaire s'est marginalisée.

Ces réformes produisent des modes de réorganisations des armées dans les villes orientées à la production de liquidités par la mise sur le marché des biens. Cette logique d'extraction de ressources est discernable d'abord dans les représentations associées à la présence militaire, conçue à partir de critères de liquidités. De plus, dans les villes françaises ceci s'accompagne de tentatives de marginalisation des acteurs historiquement impliqués dans la politique de reconversion et dont les rationalités sont fortement imbriquées dans celles de la politique de compensation. Dans les villes italiennes, les administrations militaires sont engagées dans un travail de clarification vis-à-vis des gouvernements urbains, dont la participation est essentielle pour mener à bien cette politique.

Par ailleurs, la concurrence partielle entre les logiques fonctionnelles et celles d'extraction de ressources entraîne des stratégies de résistance dans l'administration militaire qui visent à réaffirmer la contrainte exercée par le centre sur les espaces et sociétés locaux. Ainsi, à Toulon, à Rome, en région parisienne, le retrait des armées s'accompagne de la réaffirmation discursive et juridique des priorités militaires. Cette compétition marquée par des résistances explique également pour quelle raison des politiques d'extraction de ressources ne deviennent centrales dans les villes capitales qu'à la suite d'interventions politiques les inscrivant aux agendas gouvernementaux. L'investissement politique du problème de la réorganisation militaire dans les deux villes, représentée comme une solution à des problèmes de liquidités, amène à l'affirmation des instruments et des objectifs budgétaires et marchands.

Troisièmement, les effets des mobilisations locales sont à la fois ponctuels et systémiques. Les effets ponctuels sont observés dans les villes françaises comme dans les villes italiennes : les mobilisations au centre de l'État par les gouvernements locaux peuvent infléchir une décision et améliorer les bénéfices relatifs d'une circonscription par rapport à une autre. Les succès et les échecs renvoient aux capacités de mobilisation et aux ressources politiques dont les élus disposent pour faire valoir leurs intérêts au centre national. Des exemples sont illustrés dans les cas de Metz ou de Tarente. Cet effet des mobilisations du local vers le centre national s'inscrit dans la continuité des relations central/local caractéristiques des deux pays. En France, comme il a été montré au chapitre quatre, l'articulation entre mobilisations locales et objectifs de développement local (« aménagement du territoire ») produit une politique nationale de

compensation où des ressources sont allouées à travers une contractualisation entre administrations centrales et gouvernements locaux.

Contrairement à ce qui était formulé en hypothèse, ces effets systémiques des mobilisations locales ne sont pas les plus visibles là où le retrait des armées est le plus important. De même, les mobilisations portées au centre national observées dans chaque ville n'ont pas d'effet automatique sur l'ampleur et le contenu des compensations allouées. Ceci s'explique par le fait que les interventions du centre en faveur des clientèles localisées, une fois institutionnalisées au centre de l'État, s'autonomisent des mobilisations ponctuelles qui visent à maintenir le *statu quo*. On observe un effet de rétroaction : des mobilisations des clientèles localisées sont suivies par un processus de centralisation et de conversion de ces revendications en une nouvelle politique nationale de compensation ; une fois enclenchée, cette dernière fonctionne suivant des hiérarchisations qui lui sont propres et indépendamment de l'existence, dans chaque ville, de mobilisations au centre national. De plus, étant une nouvelle forme d'allocation de ressources par le centre, elle génère ses propres clientèles localisées. Ainsi, les mobilisations messines ont pour effets d'accroître et non de mettre en marche l'intervention par l'État à titre de compensation. De même, les hiérarchisations spatiales propres à la politique de compensation permettent de comprendre les modes de démilitarisation de la région parisienne, où l'allocation de compensation coexiste avec les arbitrages systématiques en faveur des régions.

Comme il a été montré au quatrième chapitre, un tel processus est inexistant en Italie. C'est pourquoi les modes d'intervention du centre national dans ce pays se comprennent dans l'articulation entre logiques fonctionnelles et contraintes budgétaires, alors qu'en France une troisième logique relevant de l'« aménagement du territoire » doit être ajoutée.

Conclusion de la deuxième partie

Conclure cette deuxième partie implique de poursuivre la réflexion sur l'intégration et la différenciation territoriale qui a été développée dans la première partie de la thèse. Reprenant les travaux de Stein Rokkan et Stefano Bartolini, la construction politique du territoire a été définie dans cette recherche comme un processus d'imposition de normes et d'allocation de ressources par un centre politique. Ainsi, le travail empirique mené aux chapitres quatre et cinq permet de montrer comment les transformations des activités des centres nationaux modifient la manière dont les villes sont intégrées au territoire national.

La première partie de la thèse a analysé comment l'imposition d'une contrainte militaire a contribué à structurer et organiser les espaces matériels et les sociétés urbaines. Elle a également questionné les modes de régulation de la contrainte militaire à l'intérieur des frontières nationales depuis l'après-guerre, en s'interrogeant sur l'existence de formes de coordination et de résolution de conflits à la fois au centre de l'État et sur un axe central/local. Ce travail a permis de mettre en évidence deux modèles de régulation territoriale : un modèle centralisé en France, où les modes d'imposition de normes et d'allocation des ressources militaires sont expliqués par les compromis partiels entre politique de défense et politique d'aménagement du territoire ; un modèle sectorisé et clivé en Italie qui s'explique par les politiques de défense et les conflits et les négociations qui mobilisent un clivage politique sur un axe central/local. Dans les deux pays donc, les activités du centre sont associées à des modes de représentation des intérêts et à des formes de légitimation, bien que différents entre eux dans leur fonctionnement et leurs conflictualités inégales. Dans une réponse à un questionnement sur la production politique du territoire, cette partie a donc montré comment la politique de défense a intégré les villes au territoire national, en les différenciant des espaces infranationaux des autres pays. Mais elle a également expliqué comment l'inégale allocation des ressources et l'imposition de normes en fonction des hiérarchisations spatiales définies au centre de l'État ont contribué à différencier les espaces infranationaux.

La partie ici conclue a montré la transformation dans les modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par les centres nationaux, sous l'effet de trois variables discutées plus haut (voir les conclusions des chapitres IV et V). Suivant une logique identique à celle appliquée plus haut, l'analyse des modalités et des hiérarchisations spatiales à l'œuvre dans le retrait des armées permet de montrer comment évoluent l'intégration et la différenciation des espaces infranationaux par les centres étatiques. De cette façon, cette deuxième partie illustre comment le changement d'un secteur régalien participe à la déstructuration et à la restructuration du territoire national.

Un des points de départ de cette thèse est que les réformes des armées constituent un processus de déstructuration du territoire national : elles affaiblissent l'allocation de ressources et l'imposition de normes militaires à l'intérieur des frontières nationales, transformant les hiérarchisations spatiales de la défense. Ceci peut s'accompagner d'un affaiblissement des modes de représentation des intérêts et de la légitimation existante. En ce sens, cette deuxième partie explique comment les réformes des armées débloquent des ressources et suppriment des normes qui organisaient les activités des acteurs sociaux à l'intérieur des frontières nationales. De même, les transformations de hiérarchisations de la politique de défense font évoluer les spécialisations fonctionnelles militaires définies par les centres nationaux. De ce fait, l'intégration d'Udine et Metz au territoire national par la contrainte militaire baisse plus que celle de Tarente et Toulon ou Rome et Paris.

Pourtant, l'analyse empirique a mis en évidence que ceci s'accompagne de nouveaux modes d'intervention par les centres nationaux. Ainsi, elle permet de montrer trois processus parallèles : un processus de déstructuration territoriale par les armées et un processus de structuration territoriale par la contrainte budgétaire dans les deux pays, un processus de structuration territoriale par les compensations en France. Ces trois processus ne sont pas alternatifs : l'un ne remplace pas l'autre de manière mécanique. Leur articulation restructure le territoire national, introduit de nouveaux axes de différenciation infranationale, mais également, élément nouveau, d'homogénéisation entre les deux pays.

Considérons d'abord les politiques de compensations en France. Elles s'inscrivent dans la continuité des modes d'intégration et de régulation territoriale illustrée dans la première partie. Les acteurs locaux utilisent les modes d'accès au centre national et les formes stabilisées de représentations dont ils disposent pour prendre position et faire valoir leurs intérêts face à un changement dans les ressources allouées par le centre. Il s'agit d'une prise de parole qui s'accompagne d'échanges et de conversions des ressources au centre de l'État. De plus, les mobilisations et les politiques de compensation s'appuient sur un système de hiérarchisations qui renvoient à un centre et sont internes aux frontières. Les critères d'inclusion et exclusion mobilisés à la fois par les acteurs centraux et par les acteurs locaux relèvent de la mise en équivalence ou de la comparaison d'une situation spécifique avec d'autres situations nationales ou avec une moyenne également nationale. Il suffit de penser aux critères qui permettent d'allouer des ressources à Metz en 2008 au titre de la ville « la plus touchée » ou qui organisent les délocalisations depuis la région parisienne vers le reste de la France. Cette intervention par le centre constitue une nouvelle forme de structuration territoriale. Par l'imposition de normes et l'allocation de ressources localisées, ces politiques intègrent les villes au territoire national et

contribuent à le différencier de celui des autres pays. L'existence de hiérarchisations spatiales qui lui sont propres est un nouvel axe de différenciation infranationale.

Si la comparaison infranationale demeure l'horizon de ces hiérarchisations, elles se caractérisent également par le maintien de deux grandes oppositions territoriales définies par le centre national et en relation aux frontières : l'opposition entre Paris et le reste du pays, couplé par une opposition entre rural et urbain (ou entre « grandes villes » et « petites villes »). De plus, un constat similaire vaut pour l'Italie, bien qu'en l'absence de politiques publiques de développement local visant à traiter les transformations militaires : l'opposition entre nord et sud se retrouve dans les hiérarchisations sectorielles militaires. Par exemple, la fin du ciblage du Nord comme secteur à défendre s'accompagne du ciblage du Sud comme zone de recrutement de l'essentiel des effectifs des forces armées. Une politique incrémentale de renforcement de la présence militaire dans le *Mezzogiorno* est alors représentée à la fois dans sa dimension de rapprochement des agents et des emplois et de politique indirecte de soutien à l'emploi. Ainsi, les six villes restent organisées par des oppositions larges qui, dans chaque pays, définissent des espaces prospères ou en difficulté, mais également des espaces qui sont les cibles d'une activité extractive par le centre et ceux qui en sont les destinataires.

En revanche, les politiques de contrainte budgétaire et de rationalisation administrative, appliquées aux infrastructures militaires, transforment les modes d'intégration territoriale par les centres politiques nationaux. D'abord parce qu'elles visent à marginaliser la régulation politique à la faveur d'une régulation par le marché. De ce fait, elles déstructurent les modes d'accès au centre national ou de régulation de la contrainte militaire. La coordination par le marché vise à minimiser les échanges et les conversions des ressources politiques au centre national. De plus, ces politiques s'appuient sur un système de hiérarchisations qui ne renvoient ni à un centre ni aux frontières nationales. Comme le montrent les cas de Rome, de Paris et, en partie, de Toulon, elles s'appuient sur des crièrent d'inclusion et d'exclusion rapportant la situation de chaque site à un marché foncier international.

Ces politiques ne peuvent pourtant pas être définies comme la suspension d'une intervention par le centre et d'une intégration territoriale : si elles n'allouent pas de ressources, ces politiques imposent néanmoins des normes à l'intérieur des frontières nationales qui organisent et contraignent les activités des acteurs. En même temps, elles modifient la différenciation infra et internationale. D'une part, elles ciblent des espaces en raison des hiérarchisations qui leur sont propres et, par là, introduisent des différenciations infranationales inédites en lien avec le retrait des armées. Les villes de Rome et Paris sont par exemple fortement intégrées par cette forme d'intervention par les centres nationaux, à côté d'une contrainte militaire qui demeure

significative. D'autre part, les objectifs, les instruments, les représentations du problème des effets localisés du changement des armées propres à ces politiques sont similaires en Italie et en France. Elles introduisent par là une nouvelle forme de différenciation internationale : on observe en effet des résultats similaires à Rome et à Paris, où les modèles nationaux s'estompent, alors que ces derniers demeurent fortement visibles dans les cas d'Udine et Metz, qui occupent une place marginale dans les hiérarchisations propres à ces politiques publiques.

Pour conclure, cette partie a montré comment les restructurations à l'œuvre dans des centres nationaux différencient les structures sociospatiales et les modes de régulation de la présence militaire dans les villes. La troisième partie va s'intéresser à la modification de ces mêmes structures sociospatiales et modes de régulation par le renforcement des centres politiques urbains et leurs politiques publiques qui visent la présence militaire dans la ville. Ceci va permettre d'achever le raisonnement ici entamé sur les transformations de l'intégration territoriale.

Partie III Alternatives urbaines et politiques de transformation de la ville (1989-2012)

Introduction

La deuxième partie de la thèse a expliqué comment les transformations dans les modes d'interventions par les centres politiques nationaux modifient la présence militaire dans les villes. Ici, l'évolution dans l'allocation de ressources et l'imposition de normes par les États modifie la manière dont les villes, comme espaces et sociétés localisés, sont intégrées au territoire national. S'intéressant à la même période, qui part de la deuxième moitié des années 1980, les deux chapitres à venir prennent pour variables explicatives non plus les restructurations à l'œuvre au centre de l'État, mais les changements dans les modes d'intervention par les centres politiques urbains. Dans cette partie, donc, nous nous intéressons aux activités des centres politiques urbains séparément des centres nationaux afin d'expliquer si et comment leurs interventions modifient les espaces et activités de défense dans la ville.

L'analyse de deux modèles nationaux de régulation de la contrainte militaire entre 1945 et les années 1980 avait montré que les activités des gouvernements urbains sur les ressources et les normes militaires étaient limitées (Chap. III). Pour la France, la régulation de la contrainte militaire dans les villes n'était pas structurée par les politiques des gouvernements locaux ; pour l'Italie, le caractère clivant de la politique de défense organisait davantage les relations central/local, avec des mobilisations au centre et l'utilisation des effets négatifs de la contrainte militaire sur le développement local pour obtenir des ressources nationales. Or, les travaux sur l'évolution des politiques urbaines et des transformations des échelles de l'autorité politique qui sont à l'origine de cette recherche (Chap. I) permettent d'imaginer que modes d'interventions des gouvernements urbains sur les espaces et les activités militaires ont évolué. En effet, l'urbain est valorisé comme le lieu de la mise en cohérence entre différents acteurs sectoriels qui contrôlent des ressources dans la ville. Les exécutifs urbains sont devenu une des instances où se définissent les problèmes localisés et se fabriquent les objectifs de développement pour la ville. Ceci est dû à l'augmentation des compétences, de l'autonomie décisionnelle et statutaire des exécutifs infranationaux et, pour l'Italie, de la responsabilité politique des maires. Les actes I et II de la décentralisation en France (respectivement au début des années 1980 et des années 2000), le cycle de réformes des années 1990 puis la réforme constitutionnelle, en Italie, constituent les moments clés. De plus, ceci est associé à la généralisation de politiques publiques nationales (et régionales en Italie) qui incitent à l'élaboration de projets stratégiques de développement local et en font une des conditions pour l'accès contractualisé aux financements publics.

Les chapitres six et sept ont pour objet les politiques urbaines sur les armées, à savoir la manière de concevoir et traiter, par les gouvernements des villes, les effets localisés de la politique

de défense nationale. Plus précisément, dans le but d'observer la présence militaire et ses variations non du point de vue des acteurs sectoriels et des administrations centrales de l'État, mais de celui des gouvernements urbains, la troisième partie s'intéresse aux politiques d'urbanisme, qui définissent les usages et orientent les transformations matérielles de l'espace urbain, et de développement urbain, au sens des politiques qui visent à favoriser l'installation et/ou le développement de nouvelles activités dans la ville.

Cette partie teste trois hypothèses sur l'évolution des modes d'intervention par les centres politiques urbains sur la présence des armées. Une première porte sur les effets des politiques de planification stratégique, à savoir des politiques à travers laquelle on cherche à construire une vision partagée des objectifs et des activités qui organisent le développement urbain à venir, ainsi qu'une coordination localisée entre les acteurs qui contrôlent des ressources dans la ville afin d'atteindre ces objectifs. Or, les armées sont des organisations qui contrôlent des ressources et imposent des normes dans les villes ; la politique de défense est une des spécialisations fonctionnelles des villes. Les organisations et les ressources militaires sont alors susceptibles d'être ciblées dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement urbain. Suivant cette hypothèse, donc, l'émergence et la mise en œuvre de projets de développement urbain (planification stratégique, projets d'agglomération) modifient les espaces et les activités militaires.

Une deuxième hypothèse porte sur les effets des projets d'aménagement urbain. Les transformations matérielles de l'espace sont au cœur des activités des exécutifs urbains. Depuis trois décennies, les gouvernements des villes ont été en première ligne dans la formulation des réponses aux effets des restructurations des secteurs et activités qui organisaient les espaces urbains. La reconversion de friches industrielles, la rénovation de bâtiments anciens, la réalisation d'équipements phare ont souvent été le fait de projets d'aménagement portés par les gouvernements des villes. Dans ce cadre, ils associent la transformation des espaces matériels à la redéfinition discursive des spécialisations fonctionnelles de la ville : les projets d'aménagement définis localement sont à la fois les symboles et une des composantes de politiques publiques de transformation urbaine. Suivant cette hypothèse, donc, l'émergence et la mise en œuvre de projets d'aménagement urbain ciblent les infrastructures matérielles des armées pour leur réutilisation en fonction d'objectifs définis localement.

Ces deux hypothèses ne sont pas alternatives entre elles, mais complémentaires : elles postulent deux effets différents des politiques des gouvernements urbains sur les organisations et les ressources militaires dans la ville. Une porte davantage sur les effets des politiques d'aménagement sur la transformation matérielle des espaces militaires, l'autre sur les effets de politiques urbaines qui définissent un projet de développement pour la ville à travers le

développement des modes localisés de coordination entre acteurs. Dans les deux cas, la transformation des ressources et des organisations militaires dans la ville a lieu en fonction d'objectifs définis localement et à travers des modes de relation définis par les centres politiques urbains.

La troisième hypothèse porte sur la comparaison. Il y aurait un lien entre retrait des armées et politiques urbaines qui ciblent les ressources militaires, à savoir entre déstructuration territoriale par les centres nationaux et restructuration par les politiques urbaines. Les effets des projets de développement et d'aménagement seront les plus visibles là où le retrait des armées est le plus intense. Appliquant cette hypothèse aux cas sélectionnés, l'argument est que les effets des politiques urbaines seront surtout observés dans les villes de frontière, suivies par les villes capitales et ensuite par les villes ports.

A l'instar des hypothèses testées dans la deuxième partie, ces dernières ont des implications en termes de structuration territoriale. L'analyse des activités des gouvernements urbains consiste à s'intéresser à la construction politique du territoire par des centres politiques différents de l'État. En effet, à côté des restructurations des activités des États, la montée en puissance des centres politiques urbains est le deuxième changement d'où cette recherche tire son origine. La ville est ici considérée comme un lieu de production politique singulier, dont les politiques publiques concrètes, par l'allocation de ressources et l'imposition de normes, créent des ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs à l'intérieur de frontières créées et définies par ces mêmes politiques. Le renforcement du centre politique urbain implique alors la structuration de nouveaux modes de représentation des intérêts localisés en relation avec ce centre. Ce renforcement implique également l'émergence de processus de légitimation qui ont une fonction de construction de l'allégeance des acteurs localisés aux centres politiques urbains. À l'instar des approches propres aux travaux sur le renforcement de l'Union européenne comme centre politique[1], les interventions des gouvernements urbains sont lues comme des processus de structuration territoriale, distincts des gouvernements étatiques. Elles sont, bien évidemment, à la fois interdépendantes de ceux-ci et liées aux institutions formelles qui organisent les relations hiérarchiques.

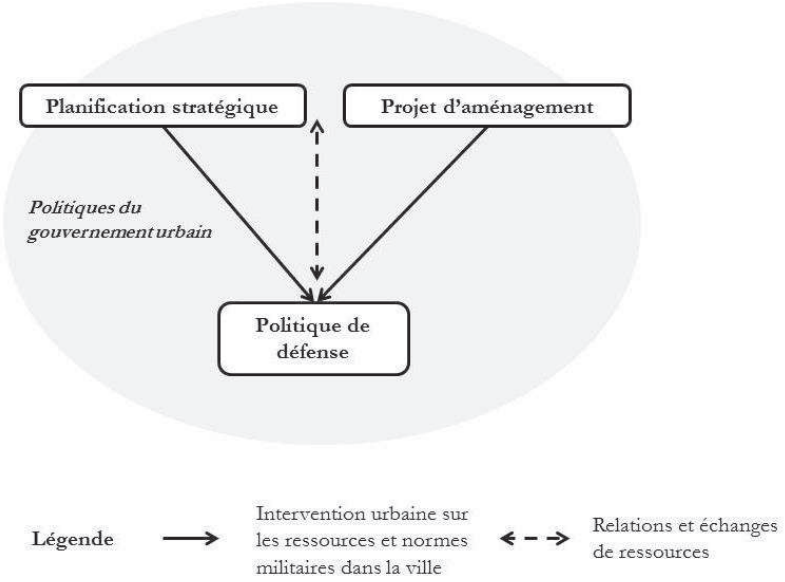
L'étude empirique du changement des modes d'intervention par les villes reprend le double regard qui caractérise cette recherche, où les activités d'un centre politique, ici la ville, sont regardées à la fois en s'intéressant au centre même et aux ordres institutionnels locaux créés par les activités de celui-ci. L'explication procède donc en deux temps. Le sixième chapitre analyse les

---

[1] BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.* ; FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social*, *op. cit.*

politiques urbaines en matière d'urbanisme et planification stratégique et qui ciblent les ressources militaires. Le septième et dernier chapitre étudie les modes de production de l'action collective urbaine : il est concerné par la manière dont les activités des centres politiques urbains organisent le comportement des acteurs militaires et transforment les ressources militaires en fonction d'objectifs (et à travers les instruments) définis localement.

Figure VI-1 La mobilisation des armées par la planification stratégique et les projets d'aménagement



Chapitre VI. Agendas et alternatives : les interventions des centres politiques urbains

Introduction

La troisième partie de la thèse explique le changement de la présence militaire dans les villes à travers l'évolution des activités des centres politiques urbains. Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de s'intéresser aux politiques publiques des gouvernements urbains qui visent à mobiliser les ressources militaires ; ensuite, dans le septième chapitre, nous nous intéressons à la mise en œuvre de ces politiques, tant en termes de modes de coordination entre acteurs que de résultats.

Ce sixième chapitre répond à la question de la transformation des modalités de concevoir et traiter les effets localisés de la politique de défense par les exécutifs urbains. Pour répondre à cette question, il prend pour objet les politiques d'urbanisme et celles qui visent à favoriser l'installation et le développement de nouvelles activités économiques dans la ville. Il montre comment leurs évolutions modifient la manière dont les gouvernements urbains investissent la présence militaire. Suivant les hypothèses détaillées plus haut, l'émergence de nouveaux projets de développement stratégique et/ou de projets d'aménagement urbain entraîne des politiques qui visent à mobiliser les ressources et les organisations militaires (conçues comme des acteurs qui contrôlent des ressources dans la ville) afin de les réutiliser pour des objectifs définis localement.

Le déroulement du chapitre suit l'hypothèse selon laquelle les effets des projets d'aménagement et de développement urbain sur les espaces et les activités militaires sont davantage visibles là où le retrait des armées est le plus intense : on imagine que les interventions des centres politiques urbains sont liées à la suppression et/ou à l'affaiblissement des ressources et des contraintes nationales. Le chapitre étudie donc d'abord les politiques de Metz et Udine, puis celles de Paris et Rome et enfin celles de Toulon et Tarente. Pour chaque ville, le chapitre analyse si la présence et le changement des armées sont, ou non, conçus et construits comme un problème à traiter par les exécutifs urbains. Il étudie ensuite les politiques urbaines, leurs acteurs, objectifs et instruments, qui ciblent les ressources militaires et tentent de mobiliser l'organisation militaire.

Le statut de ce chapitre est comparable à celui du quatrième chapitre qui montrait que les réformes des armées, les politiques de rationalisation administrative et les mobilisations des clientèles localisées modifient la manière de traiter, au sein de l'État, la question des effets localisés de la présence militaire et du retrait des armées. Ce passage servait à expliquer, dans le

chapitre suivant, les politiques de retrait des armées dans chaque ville. Ici, l'étude des objectifs et des instruments des politiques urbaines qui ciblent les armées permettra ensuite d'expliquer si et comment ces politiques organisent la transformation des espaces et des activités militaires dans les villes. C'est pourquoi ce chapitre ne vise pas à rendre compte de l'intégralité des politiques urbaines dans les six villes, ni à montrer l'ensemble des raisons qui les font évoluer ; il sert à analyser comment leur changement affecte les modes d'intervention par les gouvernements urbains sur les armées.

Les deux tableaux synthétisent les résultats du chapitre (Tab. VI-1 et VI-2). Premièrement, l'augmentation des responsabilités des gouvernements urbains, en termes politiques et de politiques publiques, s'accompagne de nouveaux modes d'intervention par ces derniers sur la présence militaire. Par rapport aux interventions limitées ou contestataires montrées au chapitre III, ils sont maintenant orientés à la mobilisation des ressources des armées pour leur réutilisation dans des politiques définies localement, ils sont associés à des entreprises de production de données sur les effets localisés de la présence militaire (production d'études, cartographie…) et à la recherche de nouvelles relations avec les organisations militaires (création d'organisation de mission, recours à des marginaux-sécants[1]). Deuxièmement, les interventions des centres politiques urbains sur la présence militaire ne sont pas directement liées au retrait des armées : en contradiction partielle avec ce qui était attendu, des politiques urbaines visant à transformer la spécialisation de la ville et à reconvertir les ressources militaires sont observées à Metz, Toulon, Tarente et dans une moindre mesure à Rome et à Paris ; elles sont pratiquement absentes à Udine. A ce sujet, le chapitre montre que les nouveaux modes d'interventions par les centres politiques sur les ressources et les acteurs militaires dépendent de la manière dont des acteurs internes ou externes au centre politique urbain construisent le changement des armées comme étant un objet d'intervention pour l'action publique urbaine.

[1] CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, *op. cit.*

Tableau VI-1 Les modes d'intervention des centres politiques urbains sur les armées

Variables explicatives	Politiques urbaines observées		
	Objectifs	**Représentations associées à présence militaire**	**Politiques publiques et instrumentation**
Projets d'aménagement urbain	Reconversion des espaces militaires	- casernes désaffectées	- Mise en plan des aires militaires - Création d'organisations de mission - Élaboration de nouveaux zonages -Investissement direct (achat, reconversion)
Projets de développement stratégique	Redéfinition de la spécialisation militaire de la ville	- restructurations militaires	- Production de connaissances sur les effets localisés de la politique de défense - Récits causaux sur la trajectoire de développement de la ville -Recherche de relations qui visent des échanges de ressources en fonction d'objectifs locaux

Tableau VI-2 Les projets d'aménagement et de développement urbain ciblent les ressources et les organisations militaires dans les villes

Cas	Projets d'aménagement	Projets de développement urbain / plans stratégiques	L'émergence de politiques urbaines qui mobilisent les armées
Metz (1990-2002)	**Oui**	**Oui**	Plus OUI que non
Metz (2002-2008)	**Oui**	**Oui**	
Metz (2008-2012)	**Oui**	**Oui**	
Udine (1990-1998)	Non	Non	Plus NON que oui (tentatives d'acteurs externes à l'exécutif urbain)
Udine (1998-2008)	**Oui**	Non	
Udine (2008-2012)	Non	**Oui**	
Toulon (1990-2001)	Non	Non	Plus OUI que non
Toulon (2001-2008)	**Oui**	**Oui**	
Tarente (1990-2004)	**Oui**	Non	OUI MAIS sans consensus dans l'exécutif urbain
Tarente (2004-2012)	**Oui**	**Oui**	
Rome (1993-2008)	**Oui**	Non	Plus OUI que non (seulement urbanisme)
Rome (2008-2012)	**Oui**	Non	
Région parisienne	**Oui**	Non	Plus OUI que non (seulement urbanisme)
Paris	**Oui**	Non	

1. De villes de frontière à villes « post-militaires »[1] : les politiques urbaines avec et sans les armées

La première section analyse les politiques urbaines qui traitent de la présence militaire dans les villes de frontière de Metz et Udine ; elle s'intéresse donc aux modes d'intervention des centres politiques urbains dans ces villes où le retrait des armées est le plus intense. Dans les deux cas, on observe l'émergence de projets de développement urbain dans lesquels la construction politique du futur souhaité pour la ville passe outre la spécialisation militaire. Dans ces projets, la fonction de frontière nationale recouverte historiquement par ces villes est mise à l'écart, à la faveur de nouvelles fonctions tertiaires et universitaires ainsi que d'une centralité européenne. Néanmoins, les interventions par les centres politiques urbaines sur le retrait des armées sont très différentes entre les deux villes. À Metz, la présence militaire fait l'objet d'une intervention systématique par le centre politique urbain quand le retrait des armées demeure limité aux questions foncières (1990-2008) mais aussi quand ce retrait s'intensifie et touche fortement à l'emploi local (depuis 2008). Ce qui n'est pas le cas à Udine. Ici, les transformations des armées sont marginales dans les politiques d'urbanisme et invisibles au plan économique (1995- 2008) ; elles sont ensuite mises à l'écart de l'action publique urbaine (depuis 2008).

1.1. À Metz, la continuité d'un projet de développement urbain et une intervention systématique sur le retrait des armées

1.1.1. *La mairie, le foncier, l'attractivité : la continuité des projets messins*

Depuis le milieu des années 1980, les politiques urbaines messines présentent deux caractéristiques principales. Premièrement, elles sont marquées par la centralité du maire et de ses services dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets ainsi que par la capacité de ce dernier, des années 1980 au début des années 2000, à obtenir des ressources nationales pour la mise en œuvre des politiques publiques. Deuxièmement, elles sont caractérisées par une articulation forte entre un projet de développement urbain centré sur l'attractivité de la ville et la production d'une offre d'espaces aménagés destinés aux entreprises, à l'université, puis à l'accueil du nouveau Centre Pompidou Metz. Dans le cadre de ce projet de développement, les restructurations

[1] COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato – Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, Udine, 2011.

militaires sont toujours l'objet d'une intervention par le centre politique urbain, tant en matière de foncier que d'emploi (voir § 1.1.2).

Pendant les décennies 1980-1990, les principaux projets à l'agenda du gouvernement urbain sont la création du technopôle (un espace aménagé pour l'accueil d'entreprises tertiaires) et la requalification du centre-ville[1]. Dans les années 2000, le principal projet est la création du Centre Pompidou, un musée d'art contemporain. Dans leurs contenus, ces différentes politiques renvoient aux projets urbains - et aux démarches de projet - qui émergent à la même période dans d'autres villes françaises. En effet, dans les années 1980, une trentaine des villes font aménager un technopôle[2] ; de même, le réinvestissement patrimonial des centres urbains accompagné par le rejet des politiques de démolition des années 1970 est une des constantes de cette époque[3]. Deux décennies plus tard, c'est la construction d'équipements culturels auxquels on assigne une fonction de moteurs du développement économique et de l'attractivité de la ville qui s'est généralisée[4].

Le maire Jean-Marie Rausch et les services municipaux occupent une place centrale dans l'action collective messine, tant dans la coordination entre acteurs économiques locaux que dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines. Le maire est élu entre 1971 et 2008 (37 ans consécutifs) et assume plusieurs responsabilités nationales (ministre, sénateur) aussi que la présidence des conseils départemental et régional. Sa très longue carrière à la tête de la mairie de Metz est marquée par une gestion « *autocratique* » du pouvoir municipal, pour reprendre les mots d'un dirigeant de la ville (Entretien, Metz n° 15°). En premier lieu, le maire s'entoure d'adjoints et directeurs de services qui seront à ses côtés pour de longues périodes et dans différents postes. Un jeune haut fonctionnaire, nommé directeur général des services en 1972 sera pendant plus de vingt ans à ses côtés à la municipalité, puis à la région, puis au gouvernement. Certains adjoints, également, auront des carrières de longue durée dans l'exécutif urbain. L'adjoint à l'urbanisme des deux premiers mandats, un biologiste de l'université de Metz est responsable de l'abandon de la politique de démolition du centre-ville du maire Mondon ; un urbaniste du Crédit immobilier de Moselle sera adjoint au maire dans les années 1970, puis à nouveau dans les années 2000 en charge du dossier de la construction du Centre Pompidou Metz ; l'ancien président de la

---

[1] Pour des récapitulatifs sur les principaux projets d'urbanisme dans l'aire messine voir les numéros du bulletin municipal, *Vivre à Metz*, de février 1990, mars 1990, mars 1993, janvier 1995, décembre 1995, janvier 1996, novembre 1998. Voir aussi : LENFANT C., « L'urbanisme à Metz », *op. cit.* ; « Dossier : Metz », *Génie Urbain*, 1990, n° 367.

[2] CHEN H., « Etude comparée et critique des technopoles en Lorraine. Nancy-Brabois et Metz 2000 », *Cahiers du GDR - 874 CNRS*, 1992, n° 9, p. 15-36.

[3] PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[4] SWYNGEDOUW E., F. MOULAERT, et A. RODRIGUEZ, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large–Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 542-577.

Confédération des tabacs de France, membre de l'association des commerçants messins, sera adjoint pendant 37 ans.

En deuxième lieu la coopération intercommunale est faible et basée sur les ressources de la commune de Metz. Créé en 1975, le district de l'aire messine demeure doté de compétences limitées (transports en commun, déchets, pompiers…) et la commune de Metz couvre presque deux tiers de la surface totale. L'agence d'urbanisme (AGURAM) fournit un support technique aux communes, mais l'urbanisme ainsi que la gestion des zones d'activités et de commerce demeurent un apanage municipal. De plus, les activités de l'agence, dont le maire de Metz est le président, reposent sur l'expertise de la direction de l'urbanisme de la ville de Metz[1]. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de l'élaboration de documents programmatiques, comme par exemple le Livre blanc pour l'agglomération conçu au début des années 1990[2].

Projet phare des politiques municipales du milieu des années 1990 au milieu de la décennie suivante, le technopôle montre bien le mode de production des politiques urbaines messines. Il consiste à aménager une aire de 400 hectares, « Technopôle Metz 2000 »[3], qui est destinée, dans le projet initial, à accueillir des « *services ou des industries de pointe directement liés à la communication, aux technologies avancées et au logiciel* »[4]. Il devient notamment un campus d'écoles d'ingénieurs (Supelec, Ensam, Georgia Tec, Esitc) et de laboratoires de la recherche publique. Le technopôle est géré à travers une fondation dont le maire est le président et dans laquelle on trouve la ville, la région, la Chambre de commerce et d'industrie, l'université, des écoles d'ingénieurs et France Télécom[5]. Avec d'autres politiques municipales (tels que le câblage de la ville[6]), le projet est en partie financé par les politiques nationales pour la reconversion industrielle de la Lorraine, contractualisées entre l'État et la région[7]. Dans les éditoriaux du maire, ce projet est présenté comme la réponse de la ville à la crise industrielle du nord de la région ; déclin de l'un et essor de l'autre sont systématiquement mis en lien et représentés comme le passage de la société industrielle à une

---

[1] LENFANT C., « L'urbanisme à Metz », *op. cit.*
[2] AGURAM, *Livre blanc de l'Agglomération*, Metz, District de l'Agglomération Messine, 1993.
[3] Pour une étude des technopôles de Metz et de Nancy voir : CHEN H., « Etude comparée et critique des technopoles en Lorraine. Nancy-Brabois et Metz 2000 », *op. cit.*
[4] « Technopole de Metz 2000 », *Vivre à Metz*, mai 1987.
[5] CHEN H., « Etude comparée et critique des technopoles en Lorraine. Nancy-Brabois et Metz 2000 », *op. cit.*
[6] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Politiques territoriales pour les pôles de développement de la Région Lorraine*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1985, p. 13 - 14.
[7] Entre 1962 et 1982, les quatre principales activités industrielles de la Lorraine (textile, charbon, mines, sidérurgie) perdent 78 000 des emplois (44%).

société « *à haute technologie* »[1]. Il s'agit de « *faire entrer Metz dans le troisième millénaire et assurer la reconversion économique de la Lorraine* »[2], pour reprendre les mots du maire.

Tant le technopôle que les politiques d'embellissement de la ville (réhabilitation du centre historique, développement des espaces verts, réaménagement des berges…) sont représentés comme des solutions au « *problème de l'image de Metz* », trame de fond du travail municipal. L'ancien maire, un adjoint et un dirigeant en poste à l'époque affirment :

> « Cette région souffrait d'un certain nombre de handicaps. Le premier c'était l'industrie lourde et les gens disaient que c'était une région comme le Nord, qui n'était pas attrayante, deuxièmement on disait que c'était une région pleine de militaires et donc pas attractive » (Entretien, Metz n° 7).
>
> « Il (*un consultant spécialisé en communication*) nous avait rendu une étude qui était quand même très intéressante, car il disait "Metz a plusieurs images" : la première Metz ville militaire, et ça on connaît ; la deuxième Metz ville glaciale, car il fait froid, c'est au nord c'est presque la Sibérie; la troisième Metz ville industrielle. Et cette image m'avait surpris...car il n'y avait même pas une industrie à Metz... mais il y avait un agrégat qui était fait dans la tête des gens entre la sidérurgie, les mines de charbon et Metz » (Entretien, Metz n° 17).
>
> « De 1973 à 2008, pendant des décennies on a payé de la "com." pour changer l'image de la ville. On a fait un technopôle, on a câblé toute la ville, on avait vraiment de l'avance […] on dépensait des millions pour embellir, refaire les places, refaire les jardins, mais ceci ne changeait pas » (Entretien, Metz n° 11).

Au début des années 2000, le renforcement de la coopération intercommunale accroît les ressources qui peuvent être destinées aux projets urbains, sans remettre en cause la centralité de la ville de Metz dans l'élaboration de ceux-ci. En 2002, à la suite de la loi sur l'intercommunalité[3] le district de l'agglomération est transformé en communauté d'agglomération avec des compétences élargies (développement économique, grandes infrastructures) et réunissant des communes supplémentaires. Le maire de Metz en est le président et la directrice générale de l'administration de la ville devient la directrice des services de l'agglomération. C'est pourquoi l'intercommunalité messine est définie, à cette époque, comme la « *continuité de l'action de la ville de Metz avec d'autres moyens* » (Entretien, Metz n° 21).

La construction du Centre Pompidou Metz est le principal projet mené pendant cette période[4]. Il s'agit du premier siège déconcentré du musée parisien du même nom. Il est localisé derrière la gare, et desservi par la nouvelle ligne TGV inaugurée en 2007 qui relie la ville à Paris et au Luxembourg. Le choix de Metz comme site d'accueil du musée est issu d'une négociation

---

[1] En 1992, on y trouve des sociétés telles Télémécanique, Thomson-Answare, Bull, Cesame, le Centre de Recherche de TDF et l'Ecole Supérieure de l'Electricité.
[2] *Ibid.*
[3] Loi Chevènement.
[4] « Metz reprogramme son ADN », *Traits Urbains*, 2010, n° 40, p. 28-33.

entre la direction nationale du Centre Pompidou, le gouvernement et le maire (Entretiens, Metz n° 7 et 17). La réalisation du projet est largement financée par la communauté d'agglomération qui en est le maître d'ouvrage.

Au même moment, la communauté d'agglomération lance une série d'opérations d'aménagement de grande envergure, dont une partie est autour du nouveau musée. Cette nouvelles politique de grands travaux vise à développer des espaces pour le tourisme d'affaires et des services (quartier de l'Amphithéâtre, 50 ha) et pour le commerce (projet du boulevard de Trèves), pour la construction du nouvel hôpital et d'un pôle de recherche sur la santé (site de Mercy, 43 ha) et prévoit également le doublement du technopôle pour l'accueil des entreprises d'un pôle de compétitivité sur les matériaux (117 ha en tout).

Indépendamment de son origine et de son contenu, cet ensemble d'opérations est réinscrit dans le sillage de l'ouverture du Centre Pompidou et réinterprété à partir de celui-ci. Par les élites politico-administratives urbaines, il y a une nouvelle mise en récit de l'agglomération, basée sur la centralité européenne (grâce au TGV), le rayonnement culturel et l'attractivité pour les entreprises[1]. Cette représentation s'appuie sur la mobilisation du modèle Bilbao et la recherche explicite d'un « *effet Bilbao* »[2]. Suivant cette logique, un musée « de marque » (Centre Pompidou) installé dans un bâtiment réalisé par un architecte de renommée internationale (l'architecte japonais Shigeru Ban), et adossé à un plus large programme de valorisation foncière, entraînerait le développement de nouvelles activités tertiaires liées au musée, mais plus largement attirées par le nouveau rayonnement de la ville que le projet même lui confère. Ainsi, un dirigeant administratif de l'époque argumente :

> « En faisant une compétition internationale pour le projet… En ayant quelque chose qui était extraordinaire pour son contenant, encore plus que pour son contenu… on allait changer les stéréotypes (*sur Metz*) […]. Et on s'est beaucoup inspiré de Bilbao, on est allé à Bilbao, on avait rencontré plein de gens qui nous avaient expliqué Bilbao et la sidérurgie et cette révolution extraordinaire avec Gugenheim » (Entretien, Metz n° 17).

De ce fait, et en raison de son caractère agréable à vivre et son offre culturelle, Metz aurait une nouvelle attractivité pour les entreprises. Les campagnes de marketing urbain initiées à la fin des années 2000, dont certaines réalisées dans le métro parisien, visent à «*capitaliser sur Pompidou, mais s'adressant aux entreprises* » (Entretien, Metz n° 16), selon les mots d'un responsable de l'agence de développement de l'agglomération. Ces campagnes utilisent les leviers du cadre de vie, du fait d'être à « *82'* » de train de Paris et enfin de l'existence d'une infrastructure prête à l'emploi pour l'installation d'une entreprise. Dans le langage des décideurs messins, ceci permet à Metz d'être

---

[1] METZ METROPOLE DEVELOPPEMENT, *Metz Métropole. Investissez dans un territoire d'opportunité*, Metz, MMD, 2012.
[2] *Vivre à Metz*, février 2003.

comme ces « *villes qui ont réussi* » en France, Nantes d'abord, mais aussi Rouen, Rennes et Grenoble[1].

En 2008, un maire socialiste, Dominique Gros, est élu pour la première fois à la mairie de Metz, pour cause de divisions du centre droit messin. Ce changement modifie les équilibres politiques de la communauté d'agglomération ; le maire de droite Jean-Luc Bohl, élu de la deuxième commune de l'agglomération Montigny-lès-Metz en prend la présidence. En revanche, il ne transforme pas les projets en cours, mais y rajoute la réalisation du nouveau système de tramway, qui est désormais le premier poste d'investissement de l'agglomération[2]. Dans la continuité de ce projet orienté à la croissance des espaces aménagés et des activités, la restructuration militaire de 2008 devient un nouveau problème pour l'agglomération.

1.1.2. De ressource municipale à problème d'agglomération : l'intervention systématique sur le retrait des armées

Le retrait des armées fait l'objet d'une intervention systématique par le centre politique urbain. Les modes d'intervention sur les espaces et les activités militaires se comprennent à l'aune des évolutions du projet de développement messin et de différentes phases des réformes des armées qui touchent la ville (Chap. V-1). Dans la continuité d'un projet urbain orienté à la croissance, pendant la décennie 1990-2000, ce retrait est représenté comme un changement favorable à la ville ; il est traité par la politique municipale d'urbanisme. En revanche, de par son ampleur et ses conséquences foncières, la réforme militaire de 2008 est en contraste avec le projet messin ; en plus d'être la cause des mobilisations nationales (Chap. V-1), le retrait des armées est traité par la communauté d'agglomération, dont les compétences ont augmenté et dans le cadre de nouveaux équilibres issu du changement de majorité.

Pendant les décennies 1990-2000, les réformes de la défense ont pour effet une diminution des espaces occupés à Metz, mais ne s'accompagnent pas de réductions majeures en matière d'emplois (Chap. V-1). Dans le cadre d'un projet de développement urbain basé sur une logique d'attrait d'activités tertiaires et de l'université, les politiques urbaines sur les armées visent à réutiliser systématiquement le foncier libéré au service du projet de la ville. Il s'ensuit que des modes d'intervention par l'exécutif urbain sur les ressources et les normes militaires sont caractérisés par le contrôle de la transformation des emprises foncières. Les sites les plus grands

---

[1] VILLE DE METZ, Compte rendu du conseil municipal du 5 juillet 2012.

[2] « Metz : dix projets phares pour l'agglomération », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 21 avril 2006, n° 5354, p. 34-42 ; « Metz reprogramme son ADN », *op. cit.*

sont achetés par la municipalité ou ses aménageurs pour des objectifs de développement de l'offre universitaire et de logement (Chap. VII). Plus généralement, les acteurs politico-administratifs de l'époque mettent en avant une stratégie de maîtrise des transformations urbaines, inscrite dans la durée. L'ancien maire explique ainsi sa position :

> « Pour la gestion de la ville, la seule question était… quand ils sont partis et ils ont laissé tout un système de casernes… et moi dans la plupart des cas je disais "je rachète" ; et je ne voulais pas racheter trop cher » (Entretien, Metz n° 7).

Ou l'adjoint au maire chargé du patrimoine immobilier déclare en 1997 :

> « L'armée se désengage de bon nombre de sites dont elle est propriétaire. Nous sommes généralement l'un de ses premiers interlocuteurs. Nous rachetons des terrains dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de projets. C'est le cas du CTPM 2, situé derrière la gare de Metz, que la ville souhaite transformer en un accès direct à la gare depuis le Sablon »[1].

En contrastant la situation actuelle (marquée par la fermeture de trois unités d'ampleur) un adjoint de l'époque souligne également :

> « Nous ce qui nous intéressait (*lors des réformes*) était de récupérer les espaces urbains militaires libérés […] Notre règle qu'on s'était donnée était qu'on ne laissait rien partir dans le privé sans contrôle » (Entretien, Metz n° 17).

Et de manière similaire, un ancien dirigeant parlant de la caserne Desvallières explique le rachat en arguant que : « *la ville n'aurait pas laissé faire sur ce site* » (Entretien, Metz n° 11).

A la différence d'autres cas (Toulon), le gouvernement urbain ne tend pas ici à des tentatives de mobilisation du foncier dépassant les sites rendus disponibles. Il s'agit ici d'une réaction au changement des armées, construit politiquement comme une ressource pour la ville : quand l'opportunité se présente, la municipalité intervient.

La disponibilité du foncier militaire sans réduction d'emplois s'accompagne d'une vision du problème du changement de la présence militaire en termes bénéfiques. Le foncier militaire est représenté en termes de ressource au service de l'urbanisme. De plus, le retrait des armées est également utilisé pour valoriser le travail municipal. Bien que le retrait des armées n'ait pas de conséquences économiques majeures, la politique du technopôle est mise en avant comme la réponse à une crise causée par ce retrait. Dans ce cas, donc, une politique urbaine existante (le technopôle) devient la solution d'un problème inexistant (les effets du retrait des armées) et elle en est par là même légitimée. Ce récit est rendu possible par la mobilisation de la représentation nationale des réformes militaires comme des politiques qui ont des conséquences négatives sur le développement local, auxquelles la ville de Metz donnerait des réponses basées sur le

[1] *Vivre à Metz*, janvier 1997.

volontarisme politique et l'esprit d'entreprise (et non sur l'aide de l'État). Les discours tenus par la majorité municipale lors des réformes s'appuient toujours sur ce double aspect de la mobilisation des ressources foncières et de la capacité stratégique de réponse économique. Lors des premières réformes en 1990, les prises de position publiques du maire, à l'époque ministre, arborent des tons optimistes :

> « Nous devons en profiter (*des réformes*) pour amplifier le rôle tertiaire et universitaire de Metz et si l'armée abandonne une caserne, nous devons tenter de la récupérer pour en faire une université. Il n'est pas question d'opposer l'université et l'armée à Metz, mais l'avenir de notre ville passera probablement plus par le technopôle et l'enseignement supérieur que par des casernes… »[1].

Les propos tenus lors d'un entretien en réaction à la professionnalisation des armées en 1996 sont identiques :

> « Metz a déjà vécu la crise de la sidérurgie et celle du charbon. Capitale de la région lorraine, surnommée le Texas français dans les années soixante, elle n'a, à aucun moment, fondé son avenir sur cette mono industrie qui faisait la richesse des bassins sidérurgiques et houillers. Bien au contraire, elle a su orienter, à temps, son développement vers les activités tertiaires […]. La ville de Metz s'est en ce sens préparée et sans doute résistera-t-elle mieux que d'autres aux conséquences économiques et sociales de la restructuration des forces armées »[2].

Par ailleurs, en plus d'apporter des ressources foncières, les réformes militaires sont mises en avant comme une solution partielle au problème de l'image de Metz, dont sont tenus pour responsables le poids de la garnison et le rôle joué pendant la guerre :

> « Metz luttait contre son image de ville de garnison. On assimilait l'image de la ville de garnison à la ville dans laquelle on a fait le service militaire […] Et ce n'est pas forcément l'image qu'on a envie de véhiculer » (Entretien, Metz n° 13)

> « Moi je n'ai jamais pensé que l'armée était un instrument de développement économique... c'était un apport pour le commerce... mais le développement économique est dans la création de valeur ajoutée, dans les entreprises, et le maire l'avait bien vu, car la création du technopôle dans les années 1985 répondait à cet objectif » (Entretien, Metz n° 17).

> « Je me disais l'avenir n'est pas militaire et il vaut beaucoup mieux miser sur l'avenir et les nouvelles technologies... ça rapportera beaucoup plus que les militaires… En plus ça pouvait améliorer l'image de la ville ! » (Entretien, Metz n° 7).

Ceci permet de comprendre pourquoi, jusqu'en 2008, on ne trouve pas d'expertise produite par le gouvernement urbain sur la présence militaire en tant qu'organisation en mutation. La connaissance des armées se réduit à quelques cartes et à la compilation de listes des unités militaires, insérées dans le premier atlas de l'agglomération messine réalisé par l'agence

---

[1] « Metz et son armée », *op. cit.*
[2] « Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », *op. cit.*, p. 69.

d'urbanisme[1]. Les acteurs politico-administratifs en poste à l'époque affirment de manière concordante qu'« *à aucun moment il n'y a eu une réflexion sur l'armée* » (Entretien, Metz n° 13) dans ses aspects organisationnels, ou regardée comme un ensemble d'activités ayant des effets localisés. En 2003, le Conseil économique et social de la région Lorraine produit un rapport sur la professionnalisation des armées[2] qui passe, d'après ses rédacteurs, complètement inaperçu à Metz (Entretien, Metz n° 6).

Par ailleurs, le traitement du retrait des armées à Metz éclaire pourquoi les élus messins sont, pendant cette période, très peu mobilisés au centre national pour le maintien de la présence militaire (Chap. V-1). À la différence de 2008 (voir *infra*), les réformes des armées ne sont pas construites comme un problème public nécessitant une dramatisation ni une mobilisation particulières. La lecture des ordres du jour des conseils municipaux et du bulletin municipal renforce ce constat. Si quelques débats attirent l'attention sur le Plan Armées 2000 en 1989 et 1990[3], la professionnalisation des armées en 1996 passe sans laisser de traces dans ces discussions. De même, le bulletin de l'exécutif municipal dirigé par le maire, *Vivre à Metz*, ne consacre aux réformes militaires que quelques pages dans un numéro de 1990 et un de 1995[4].

A la fin des années 2000, deux changements modifient la manière de représenter et traiter la présence militaire par le gouvernement urbain : le renforcement de l'intercommunalité associée au lancement de nouveaux projets d'aménagement et la réforme militaire de 2008 qui intensifie fortement le retrait des armées en termes d'emplois et foncier. Leur articulation entraîne un nouveau mode d'intervention par la ville sur la présence des armées, dont les réformes sont conçues comme un obstacle à dépasser et un frein à la dynamique de développement.

La fermeture d'unités militaires d'envergure (BA 128, régiment du génie, régiment médical) (Chap. V-1) entre en contraste avec le projet de développement messin, relancé au début des années 2000 par l'inauguration du Centre Pompidou et le commencement de nombreux projets d'aménagement. En 2008, les transformations de la présence militaire sont cadrées comme une entrave aux politiques urbaines, à la fois de développement économique et d'urbanisme ; le retrait militaire nécessite alors une intervention particulière de la part du centre politique urbain (et national). D'abord, c'est le caractère exceptionnel du changement par rapport au passé qui est mis

---

[1] AGURAM, *Agglomération messine. L'Atlas*, *op. cit.*

[2] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine : impacts économiques, sociaux et territoriaux. Une histoire en devenir*, *op. cit.*

[3] Les débats concernant la mise en œuvre du Plan Armées 2000 ont lieu pendant les conseils municipaux de la commune de Metz du 19 mai 1989, du 23 juin 1989, di 7 juillet 1989, du 5 janvier 1990, du 28 septembre 1990, du 4 mars 1991 et du 16 avril 1991.

[4] « Metz et son armée », *op. cit.* ; « L'armée, partenaire incontournable de la vie messine », *op. cit.* ; « Metz et l'armée. Une alliance ancienne, une chance pour l'avenir », *Vivre à Metz*, décembre 1995.

en avant. Les acteurs politico-administratifs urbains chargés de la restructuration de 2008 soulignent que « *Rausch ne s'est jamais trouvé confronté à un problème aussi gros, ce à quoi il a dû faire face c'était notamment des restructurations étalées dans le temps* » et qu'« *il n'y a jamais eu autant d'impact sur l'emploi* » pour cause de restructuration militaire (Entretien, Metz n° 1).

En plus de sa gravité méconnue par le passé, la restructuration de 2008 se distingue par ses effets à la fois sur le foncier et l'emploi. Si pendant les décennies précédentes la question foncière était dominante, les premiers éléments mis en avant par les élus après la réforme de 2008 sont les effets sur le peuplement et la structure économique. La suppression annoncée de presque 5 000 emplois, dont les quelque 2 500 de la base aérienne, contraste avec une stratégie de développement urbain orientée à la croissance. C'est une réaction en chaîne qui est pointée du doigt : une suppression subite entraîne un dépeuplement, la baisse des classes des écoles, la contraction de l'utilisation des services, puis des dotations de l'État et finalement le rapetissement du système urbain dans son ensemble. Cet élément de nouveauté s'accompagne également d'une sorte de découverte des ressources distribuées localement par la politique de défense. Comme l'affirme une dirigeante d'agglomération :

> « L'armée a beaucoup contribué à l'emploi... l'emploi direct, mais aussi l'emploi indirect, et je pense que l'emploi indirect n'était pas suffisamment pris en compte… toute l'économie induite, car ce n'est pas seulement la présence des militaires, mais ce sont les familles, les écoles, le fait qu'ils participent aux associations, la consommation sur place… » (Entretien, Metz n° 4).

La question est ensuite représentée comme un changement foncier qui met en danger l'agenda politique d'agglomération. La libération de 400 hectares supplémentaires aux marges de l'aire urbaine entraîne d'abord un problème d'excès d'offre foncière, en raison de nombreux projets engagés pour l'aménagement de zones d'activité commerciales et tertiaires :

> « Le problème de la BA 128, c'est que la BA 128 ça fait cinquante ans de politique foncière » (Entretien, Metz n°15).

> « La BA 128 peut être une très belle réserve foncière, mais que ça tombe très mal, car il y a déjà beaucoup d'opérations engagées dans l'agglomération … Donc cette offre foncière supplémentaire vient perturber le marché foncier existant » (Entretien, Metz n° 4).

Mais le danger provient également d'une demande relativement limitée d'immobilier d'entreprise :

> « Et il faut faire attention à tout ce foncier, car Metz n'est pas Toulouse. On serait à Toulouse on aurait déjà commencé, et d'ailleurs à Toulouse ils ont déjà un projet, mais à Metz il n'y pas toute cette pression… je veux dire… on a nous aussi notre petite pression foncière, mais ce n'est pas comparable... nous ne sommes pas dans une phase de grande expansion, nous sommes dans une phase où les entreprises ont plutôt la tendance à se casser la gueule » (Entretien, Metz n°1).

De même, cette suppression impose la recherche de solutions d'aménagement à des administrations financièrement engagées dans les aménagements existants :

> « L'agglo a des projets, l'agglo avait déjà des projets d'aménagement de zones (*d'activité*) qui demandent des investissements importants pour aménager les sites et donc les collectivités ont déjà d'autres engagements financiers et cette dépense est un imprévu » (Entretien, Metz n°4).

> « En ce moment, vu les projets qui sont en cours et qui vont mobiliser les finances publiques pour encore dix ou quinze ans... en ce moment, on ne voit pas comment la collectivité pourrait investir dans un projet à long terme et un projet d'ensemble » (Entretien, Metz n°1).

La construction politique du changement des armées comme étant en contraste avec un agenda urbain permet d'abord de comprendre les mobilisations des élus messins vis-à-vis du centre national qui suivent les annonces des restructurations. Elles ont par effet, on l'a vu, d'augmenter les ressources allouées par l'État (Chap. V-1). Le changement des modes d'intervention par le centre politique urbain face au retrait des armées s'inscrit dans ce contexte. Il s'agit d'une politique de reconversion, c'est-à-dire un programme visant à rechercher des solutions possibles à un changement exogène non voulu. Les objectifs affichés dans cette politique de reconversion sont l'annulation des effets de restructurations militaires afin de poursuivre le projet de développement préexistant. D'abord, il est question des effets sur l'emploi local. Ici, un consensus existe entres les acteurs politico-administratifs de l'agglomération au sujet de la nécessité de stimuler une dynamique endogène qui devrait remplacer les ressources allouées localement par la défense. Ceci est décrit comme une « *démarche de recherche d'emplois* » (Entretien, Metz n° 5) et que « *nous sommes partis du postulat qu'il fallait retrouver 5 000 emplois* » (Entretien, Metz n° 15), c'est-à-dire un nombre équivalent aux emplois directs dont la suppression est annoncée en 2009. Le seul objectif marqué dans le contrat de redynamisation de site défense (CRSD) signé avec l'État en 2010 est aussi celui de l'emploi : « *Il s'agit de recréer ou de maintenir, d'ici 2015, 5 000 emplois* »[1]. Dans ce domaine, les opérations entreprises sont pilotées par la communauté d'agglomération et encadrées par le contrat signé avec l'État (Chap. VII-1).

Plus nuancés sont les objectifs en matière de traitement de la friche de 400 hectares libérée par la fermeture de la BA 128. Ils relèvent d'une tension interne à l'agglomération. D'une part, des stratégies de long terme prévoient une gestion unifiée du site. Ceci permettrait une maîtrise de l'offre foncière et du marché immobilier sur l'ensemble de l'agglomération, donc également une protection des projets d'aménagement lancés ; y adhèrent notamment les élus de la ville centre et les dirigeants de Metz Métropole. De l'autre, il s'agit de reconvertir des parties du site

---

[1] PREFECTURE DE REGION LORRAINE, *Contrat de Redynamisation du Site de Défense de Metz et son agglomération (CRSD)*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 2010.

plus que son intégralité afin de permettre l'implantation rapide d'activités ou la réalisation de logements. Ceci consentirait des retours immédiats en matière démographique et fiscale pour les communes concernées ; y adhérent une partie des communes sur lesquelles se trouve l'emprise de la base, mais également d'autres communes d'agglomération inquiètes des charges financières d'un projet d'ampleur. Comme les différencie un dirigeant d'agglomération :

> « Disons que tous les élus ne raisonnent pas tous de la même manière. Il y a ceux qui ont plus une logique stratégique et ceux qui raisonnent plus en termes de gestion du quotidien » (Entretien, Metz n° 4).

Par ailleurs, la communauté d'agglomération est engagée dans un travail de production et collecte d'informations qui portent sur l'ensemble des transformations des armées. Un volet de cette entreprise porte sur le fonctionnement de l'organisation militaire, afin d'estimer les conséquences localisées des changements qui la traversent. Par exemple, une récolte des données concernant les 2 500 militaires travaillant sur la base aérienne, leur commune de résidence, le nombre total de militaires par commune, leur situation familiale (conjoints, enfants, enfants vivant au foyer…) permet d'estimer les conséquences démographiques et sur les écoles de la fermeture de la BA 128. Des travaux similaires circulent dans les services de la ville, où l'on suit à la fois la mise en œuvre de la réforme (départs prévus, dissolutions, arrivées annoncées) et la mise en œuvre de la politique de compensation par l'État[1]. D'autres encore viennent de la chambre de commerce et de l'industrie de Moselle, qui publie deux rapports d'appui aux revendications et de l'impact démographique, sur la sous-traitance, sur le marché du travail[2]. Ils reprennent ici l'étude réalisée quelques années auparavant par le conseil économique et social de Lorraine et qui n'avait eu aucun écho dans une agglomération messine nullement préoccupée par les emplois militaires[3]. Un deuxième volet de ce travail porte sur la base aérienne, représentée comme un espace urbain inconnu :

> « Il a fallu engager des études préalables, des études sur l'état des bâtiments, sur l'état des réseaux, sur la pollution des sols » (Entretien, Metz n° 1).

> « Il fallait maîtriser le sujet "c'est quoi ces sites ?", car les sites militaires on ne les maîtrise que quand l'État s'en débarrasse […] et nous ne sommes rentrés sur le site de la BA qu'en janvier 2011 et sur 400 hectares, on a toujours une surprise » (Entretien, Metz n° 5).

La manière dont cet ensemble d'informations, synthétisées dans quelques chiffres clés, est utilisé vis-à-vis du centre politique national juste après les annonces des réformes a été montrée

---

[1] VILLE DE METZ, « Note : Restructurations militaires depuis un an », 12 juillet 2010 ; VILLE DE METZ, *Rapport. FSCT, Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées*, Metz, Ville de Metz, 2012.

[2] CHAMBRE DE COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE MOSELLE, *Effets économiques de la restructuration des armées sur le territoire Metz Métropole*, Metz, CCI, 2009 ; CHAMBRE DE COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE MOSELLE, *La restructuration de la défense en Moselle*, Metz, CCI, 2011.

[3] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine : impacts économiques, sociaux et territoriaux. Une histoire en devenir*, *op. cit.*

dans le cinquième chapitre. Mais, affinées dans le temps, elles ont également une fonction de maîtrise des transformations en cours dans l'agglomération, elles circulent parmi les acteurs publics de l'aire messine et entraînent la constitution d'une expertise relativement partagée et stabilisée sur le sujet. En contraste avec le passé, on y conclut par exemple que « *l'impact d'une présence militaire sur l'activité économique locale n'est plus à démontrer* »[1].

Les deux modes d'intervention sur les armées par le centre politique urbain - acquisition des sites et politique de reconversion - émergent à deux moments différents. Ils coexistent néanmoins comme deux activités parallèles puisque la mise en œuvre des opérations engagées sur des sites libérés pendant les années 1990 n'est pas achevée, tout comme la politique de reconversion définie à la fin des années 2000.

1.2. À Udine, de ville de garnison à ville universitaire : rationalisation *a posteriori* et non-intervention

1.2.1. Un changement presque invisible à l'action publique urbaine (des années 1990 à 2008)

Pendant les décennies 1990 et 2000, la présence militaire baisse à Udine et les espaces perdent progressivement leur utilisation par la défense (Chap. V-1). Ces décennies sont caractérisées par l'essor de l'université dans la ville et par le rôle marginal du gouvernement urbain dans la définition et la mise en œuvre des projets de développement local. Dans ce cadre, le départ des armées fait l'objet d'une attention limitée de la part des intérêts organisés dans la ville et d'une intervention par le gouvernement urbain limite à la formulation de demandes de cession des sites. Depuis 2008, le gouvernement urbain construit une politique de non-intervention sur les transformations des armées (voir *infra*).

Depuis le début des années 1990 jusqu'en 2008, les principaux projets menés dans la ville sont caractérisés par un rôle relativement marginal joué par le gouvernement municipal. En effet, c'est l'université du Frioul, en lien avec les acteurs économiques locaux (industriels et bancaires), qui s'affirme progressivement comme le promoteur d'initiatives de développement économique mais aussi de transformation des espaces urbains. Depuis les premières élections du maire au suffrage universel direct (introduit par la loi de 1993), les équilibres politiques dans la ville varient. Le premier maire élu au suffrage universel direct est soutenu par une coalition de centre gauche ; trois ans plus tard, le gouvernement municipal est conquis par une nouvelle coalition dirigée par

[1] VILLE DE METZ, *Rapport. FSCT, Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées*, *op. cit.*

le maire Sergio Cecotti, formée d'anciens membres du mouvement autonomiste frioulan, la Ligue du nord (dans laquelle une partie du mouvement autonomiste a convergé) et les verts ; le même maire est réélu en 2003, mais la coalition a changé puisque il est maintenant élu avec une coalition de centre gauche (le maire n'a plus d'affiliation partisane dans ce deuxième mandat) ; il sera remplacé en 2008 par un maire du parti démocrate (voir *infra*).

La décennie 2000, consacre l'essor de l'université du Frioul. L'établissement se stabilise sur son nombre actuel d'environ 16 000 inscrits vers le milieu de la décennie (passant de 7 000 en 1990, à 11 000 en 1998, à 17 000 en 2003). Les politiques entreprises par l'université sont au cœur de l'action collective urbaine pendant cette période. L'université noue des liens avec les organisations d'industriels frioulans, renforcés par l'élaboration d'un certain nombre de projets conjoints. Les projets de soutien au développement économique au niveau de l'agglomération tirent leur origine de la capacité de l'université et des industriels à attirer des financements et élaborer des projets, supportés par les fondations bancaires. Le plus significatif est la création d'une nouvelle zone d'activité pour l'agglomération, le parc scientifique-technologique « *Luigi Danieli* »[1], où sont implantés à la fois des entreprises, des laboratoires de recherche universitaires et plus tard le district industriel des technologies digitales. Le projet de la zone d'activité est porté par une association née sur initiative de l'université (*Friuli Innovazione*), en lien avec les associations des industriels d'Udine et Pordenone, le centre de recherche de Fiat, l'agence de développement régional, la principale fondation bancaire locale (CRUP). Par ailleurs, les principales transformations de l'espace urbain sont issues de l'élargissement de l'emprise de l'université. A travers des financements étatiques et régionaux conséquents, l'établissement poursuit une politique d'achat et réutilisation d'hôtels particuliers et structures religieuses tombées en désuétude dans le centre-ville, afin de faire face à l'augmentation rapide du nombre d'étudiants. Ce réinvestissement du centre-ville s'ajoute aux expansions dans les campus périphériques à l'ouest de la ville qui avaient caractérisé les extensions universitaires des années 1980 (annexe, Fig. 18)[2].

Si le gouvernement municipal accompagne ces changements (par la délivrance des permis de construire, par exemple), il n'en est pas le promoteur. Sur le plan du développement économique,

---

[1] Le parc est créé par *Friuli Innovazione*, une association née d'une initiative de l'université d'Udine, l'association des Industriels d'Udine, le centre de recherche de Fiat, Agemont, Union des Industriels de Pordenone, la Fondation bancaire CRUP.

[2] Une première vague d'acquisitions se réalise pendant les années 1980, suivie par une nouvelle phase, avec un fort engagement régional, entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000. Voir : UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE, *L'Università del Friuli*, *op. cit.*

un adjoint au maire résume les liens entre l'exécutif urbain et l'université au début des années 2000 en termes suivants :

> « Il y a eu un moment où l'université a été protagoniste de tout. Tout ce que les acteurs publics ne faisaient pas… c'était proposé par l'université. Ont été lancées des collaborations avec les entreprises, des spins off… ça pariait sur l'innovation et ceci était très bien vu par une partie des entrepreneurs locaux. […] L'université a rempli un vide d'idées et de projets » (Entretien, Udine n° 8).

Concernant la politique municipale d'urbanisme, cette période est caractérisée par l'élaboration et la mise en œuvre de certains projets mais aussi par l'échec de l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme. A la fin des années 1990, la construction du théâtre de la ville et la réalisation d'infrastructures pour fluidifier des nœuds de circulation automobile sont les principales initiatives entreprises par l'exécutif. Elles fonctionnent à travers des changements incrémentaux apportés au plan d'urbanisme de 1958[1], sans qu'une réflexion globale sur le changement de l'espace urbain ne soit engagée. Au début de la décennie suivante, le maire Cecotti investit le thème de la reconversion de certaines friches industrielles pour des opérations commerciales et de logement. Cette politique de reconversion est, à l'époque, soutenue par l'adjoint à l'urbanisme, un ancien du mouvement autonomiste frioulan passé au parti des Verts. Après une étude commandée par la municipalité en 1998 et visant à recenser les sites industriels abandonnés, deux opérations de reconversion sont amorcées. L'une, en cours, porte sur le traitement de l'axe nord de la ville, un vaste secteur commercial réunissant plusieurs municipalités et qui inclut la reconversion des aciéries *Bertoli* en logements privés et commerces[2]. L'autre, qui s'arrête au stade des réflexions, prévoit le réaménagement d'un vaste secteur au sud de la gare ferroviaire composé de friches industrielles et ferroviaires[3].

Par ailleurs, ces projets sont inscrits dans l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme qui est lancé au début de la première mandature, mais abandonné pendant la deuxième. La cause principale de cet échec ce sont les contrastes, en matière de contenu et de rémunérations, entre les élus et les services municipaux, d'une part, et l'équipe d'ingénieurs et urbanistes de l'université qui ont été chargés de l'élaboration des parties techniques du plan, de l'autre (Entretiens, Udine n° 10 et 18). Ici, les travaux préparatoires restent donc lettre morte jusqu'au changement d'exécutif municipal.

---

[1] BIANCO S., *Il percorso urbanistico di Udine. Città e Territorio*, Udine, Casamassima, 2001.

[2] La reconversion est menée dans le cadre d'un PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio). Il s'agit d'une politique lancée par le ministère des Travaux publics en 1998 et financée par appel à projets. Ses objectifs étaient de réaliser, sur une zone déterminée, un ensemble d'opérations de requalification d'infrastructures et rénovation du bâti, mais aussi de promotion du tissu productif et commercial.

[3] COMUNE DI UDINE, *Atto di indirizzo per una nuova organizzazione degli strumenti della pianificazione territoriale. Le Direttive guida per il PRGC*, Udine, Comune di Udine, 2004, p. 71.

Pendant les décennies 1990 et 2000, la présence militaire baisse à Udine et les casernes périphériques perdent progressivement leur utilisation par la défense (Chap. V-1). La lecture de la presse locale lors des réformes des armées permet d'appréhender tant la manière dont ce changement est représenté localement par l'exécutif urbain et par les acteurs économiques de la ville, que, en creux, l'attention limitée qui y est portée. Pendant l'été 1995, la dissolution du 27e régiment d'artillerie n'est pas commentée dans le principal quotidien local, alors que cette unité est localisée dans la caserne *Osoppo*, une des casernes historiques situées aux portes du centre-ville. En 1996, lors des annonces nationales concernant la réduction de la conscription à 10 mois et l'introduction de modèles mixtes, on trouve des prises de position par de hauts gradés militaires, mais aucune mention à la baisse de la présence militaire à Udine. Il en est de même lors des réformes de 1997 ou de l'élaboration puis de l'entrée en vigueur de la loi de professionnalisation entre 2000 et 2004, quand les réformes militaires sont abordées sous l'angle de sujets nationaux et sans mention de leurs effets localisés[1]. Enfin, en 2001, lorsque la dissolution d'un groupe d'artillerie laisse vide une des plus grandes casernes d'Udine (la caserne *Cavarzerani* occupant une surface de 13 ha en marge du centre-ville), c'est uniquement en termes d'urbanisme que la question est posée :

> « Ceci (*la suppression du régiment*) va donc augmenter le nombre de biens domaniaux qui ne sont plus utilisés à la suite de la réorganisation de l'armée de terre sur cette frontière orientale à cause des changements de la situation internationale »[2].

D'une part, cette attention limitée peut être comprise en lien avec la persistance d'une représentation des armées (avec l'exception des brigades alpines) par les élites politiques locales comme une contrainte exogène imposée par l'État central. Dans les mobilisations des années 1960, portées par le mouvement autonomiste mais aussi par le nouveau gouvernement régional, la présence militaire était mobilisée pour et dans la construction d'un rapport de confrontation avec le centre politique national concernant l'étendue de l'autonomie régionale (Chap. III-3). Le retrait des armées est, suivant cette logique, une suspension de la contrainte nationale. L'ancien maire (1995-1998) affirme :

> « La ville a vu avec soulagement la baisse de la présence militaire… certes, la partie des commerçants l'a mal vécu, mais une partie l'a vu avec soulagement. Parce que ceci représentait une distension, l'avancement d'un parcours de paix et de distension. Parce qu'il faut dire qu'à certains moments, la présence militaire ici a été exagérée… le territoire de la ville en a souffert en matière d'espace, mais aussi toutes les communes ici autour en matière de servitudes militaires » (Entretien, Udine n° 14).

---

[1] IL MESSAGGERO VENETO, « Leva abolita dopo 143 anni », 30/07/2004 ; IL MESSAGGERO VENETO, « L'addio alla naia, partiti ieri gli ultimi 800 soldati di leva », 05/12/2005.
[2] IL MESSAGGERO VENETO, « Da sabato la caserma Cavarzerani sarà vuota », 28/11/2001.

Un aspect qui est souligné, tant dans la presse que dans les entretiens avec les acteurs politico-administratifs de l'époque, est celui de la baisse de la consommation dans les commerces bas de gamme, notamment les bars, les *pizzerie*, les cinémas. Mais l'association des commerçants d'Udine ne prend pas de positions officielles sur le sujet : la croissance d'une clientèle étudiante est vue comme un substitut valable des soldats. Ainsi, dans le bulletin de l'association[1], un seul article paraît sur le sujet ; on y souligne justement ce remplacement de clientèles (annexe, Fig. 17)[2]. Cette interprétation du changement urbain se généralise et la montée en puissance de l'université sera par la suite conçue comme une réponse au retrait des armées (voir *infra*).

Les emprises militaires font l'objet d'une intervention par les élus municipaux à partir de 1999 ; elle va amener notamment à la cession à la ville de trois emprises (Chap. VII-1). Avant cette date, la transformation militaire en cours est un changement que l'on observe de l'extérieur. Un ancien élu raconte :

> « On voyait les grandes casernes de via Cividale se vider. […] Mais le thème de la mise à disposition du foncier militaire était paru depuis peu au niveau national… moi je m'étais un peu intéressé au parc du *Cormor* (*polygone d'entraînement dans le quart nord occidental de la ville*). Mais on n'avait pas réfléchi à la caserne *Piave* et on n'était pas prêt à faire face à des zones d'une telle ampleur comme *via Cividale*… pour cela il aurait fallu avoir le temps de faire le nouveau plan d'urbanisme » (Entretien, Udine n° 13).

Le changement de majorité politique modifie en partie le mode d'intervention par le centre politique urbain ; ceci se comprend dans l'articulation entre lancement de l'élaboration du nouveau plan et les positions antiétatiques propres à la première coalition du maire. D'une part, de l'année suivant l'élection, jusqu'au milieu des années 2000, le gouvernement municipal cherche à obtenir la cession de l'ensemble de sites militaires localisés dans la ville. Une série de lettres est adressée au gouvernement et à l'administration régionale entre 1999 et 2005[3]. Elles expriment un « *intérêt général* » sur un ensemble des biens de l'État (notamment militaires) présents dans la ville ; elles soulignent un intérêt prioritaire sur certains d'entre eux : les casernes *Piave*, *Julia*, *Berghinz*, le camp d'entraînement du *Cormor,* et le château d'Udine. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un bien militaire, l'élément qui cristallise cette demande est le château d'Udine, monument et icône de la ville, dont la propriété demeure étatique jusqu'à la fin des années 2000. En effet, ces demandes sont construites politiquement comme une réappropriation d'une souveraineté locale sur des sites visibles, mais échappant à l'action du pouvoir urbain. Comme le raconte un ancien adjoint :

---

[1] *Il Commercio Friulano*, puis devenu *Oggi Impresa FVG*.
[2] « Meno militari e più studenti, cosa offre la città di Udine », *Il commercio friulano,* décembre 2000.
[3] COMUNE DI UDINE, Lettres de juillet, août et septembre 1999, avril 2003 et février 2005.

« Partant du constat que c'était fait, les casernes étaient vides […] Nous avions tout demandé… nous avions fait une liste des propriétés et nous avions tout demandé » (Entretien, Udine n° 10).

À la différence de Metz, les demandes ne partent pas d'une connaissance de l'état d'utilisation des bâtiments militaires ; elles précèdent également une communication par le ministère de la Défense sur les possibilités de cession. En l'absence d'informations de ce type, elles s'appuient sur les constats de l'abandon progressif de biens par les armées et de leur dégradation visible et rapide. Si tous les biens sont demandés, les réflexions sur les possibilités de réutilisation des sites, les projets d'aménagement et les destinations d'usage sont limitées à certains d'entre eux. Dans le cadre de l'élaboration du plan, les aires militaires sont associées aux friches industrielles et ferroviaires (les « *aree dismesse* ») (annexe, Fig. 19) ; par là, certains sites militaires sont inclus dans les projets d'aménagement en cours. La caserne *Piave*, par exemple, est insérée dans les réflexions sur la reconversion des aciéries abandonnées *Safau* et des structures ferroviaires en désuétude au sud de la gare, desquelles elle est contiguë. Mais généralement, dans les documents d'urbanisme du milieu des années 2000, on contraste zones industrielles, pour lesquelles des projets sont en cours d'élaboration, avec les zones militaires. On lit en effet qu'il « *reste à évaluer très attentivement toute la réutilisation possible du patrimoine très étendu des zones militaires qui ne sont plus utilisées* »[1].

Les transformations des armées et les ressources militaires sont donc faiblement ciblées par l'action du gouvernement municipal, dans le cadre d'une marginalité de ce dernier par rapport aux projets de développement économique et d'un processus conflictuel d'élaboration du plan d'urbanisme. Les emprises militaires sont conçues comme une ressource pour la ville, mais sur laquelle la réflexion est limitée.

1.2.2. La construction de la ville « post-militaire » et la non-intervention sur les sites abandonnés

Pendant la deuxième moitié des années 2000, l'exécutif urbain engage une réflexion concernant les transformations des armées qui ont eu lieu depuis les années 1990. Ceci produit une mise en récit de la ville en termes d'une évolution définie de « post-militaire », ce qui constitue une rationalisation *a posteriori* du changement des armées. Cette mise en récit relève d'un travail d'interprétation de l'ensemble des changements dans la composition sociale et la forme matérielle de la ville qui ont eu lieu pendant cette période qui est mené pour l'élaboration du

[1] COMUNE DI UDINE, *Atto di indirizzo*, *op. cit.*, p. 73.

nouveau plan d'urbanisme. En même temps, la présence de sites militaires à l'abandon est laissée à l'écart de la nouvelle politique d'urbanisme de la ville.

En 2008, arrive au pouvoir une coalition de centre gauche. Le nouveau maire, Furio Honsell, fut recteur de l'université pendant les années 2000. Il est élu maire grâce aux ressources et à la légitimité politique acquises dans la ville dans ses fonctions universitaires, et connu par sa participation, en tant que vulgarisateur scientifique, à une émission de la télévision publique. Dans une ville historiquement en équilibre entre démocratie chrétienne et autonomisme, cette victoire consacre la place acquise par l'université et la transformation partielle de la composition sociologique qui l'a accompagnée. En effet, si les élites politiques d'Udine sont historiquement impliquées dans l'université[1], cette élection marque un renversement des liens, par la pénétration de l'université dans la politique électorale urbaine.

Le gouvernement municipal inscrit à l'agenda gouvernemental l'élaboration d'un projet de développement pour la ville, qui associe la production politique d'un consensus sur le futur urbain à venir à l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme (qui avait été abandonné par le maire précédant). Au plan, donc, est assigné à la fois son rôle « classique » et de longue durée de règlementation des usages des sols, mais aussi une fonction de planification stratégique pour l'agglomération. Pendant les années 2009-2010, au travail mené par les services techniques s'associe un travail de consultation et concertation menée par les élus et le cabinet d'urbanistes chargé du plan. Sont impliqués l'ensemble des intérêts organisés de la ville (associations des industriels, des commerçants, syndicats, chambres consulaires, université…) et les autres communes de l'aire urbaine. Il est associé à un ensemble de dispositifs de participation mis en place dans les quartiers. Le travail municipal reprend et capitalise l'ensemble de projets menés pendant les années 2000 qui avaient déjà été caractérisés par des coalitions à géométrie variable entre acteurs publics et privés et à cheval entre différentes communes (notamment, le parc scientifique-technologique, le district digital, et le PRUSST Udine Nord). Ainsi, bien que le document d'urbanisme demeure cantonné à l'échelle municipale pour ce qui concerne sa valeur légale, il est accompagné par une série de documents programmatiques qui traitent de l'ensemble de l'agglomération.

L'élaboration du plan d'urbanisme est donc le moment de fabrication d'un nouveau récit du passé et du futur de l'agglomération qui devrait, dans la logique inhérente à la mise en place des consultations, constituer un projet consensuel de développement urbain. Le récit chronologique

[1] L'établissement est issu des revendications autonomistes des années 1970. Dans le consortium qui est à l'origine de l'université d'Udine se trouvent la commune d'Udine, la province d'Udine, la Chambre d'épargne et de commerce, la province d'Udine, l'hôpital d'Udine.

qui organise ce projet fournit d'abord une interprétation du passé, résumé par la formule « *Udine, ville militaire et marchande* »[1]. Il affirme ensuite le déclin d'une spécialisation fonctionnelle déterminée par l'intervention du centre politique national qui en faisait une ville de garnison en protection d'une frontière ainsi que l'affaiblissement de la fonction commerciale de la ville pour ses alentours. La construction du futur de la ville « *post-militaire* »[2] est appuyée sur la nouvelle fonction de celle-ci comme nœud entre Europe occidentale et orientale. « *Udine, ville européenne* » est le maître-mot du programme du nouveau maire[3]. De même, les documents stratégiques du plan soulignent qu'« *avec l'ouverture des frontières, Udine n'est plus la périphérie d'Italie et prend une position centrale par rapport aux nouvelles géographies européennes* »[4]. Dans ce récit, les spécialisations fonctionnelles de la ville relèvent désormais d'une capacité de développement issue des liens entre l'université et le socle industriel de l'agglomération (dont le parc scientifique-technologique et le district digital sont une première matérialisation).

Une telle narration a une fonction programmatique, puisqu'elle définit un horizon de développement souhaité, mais elle permet également de donner du sens aux transformations non gouvernées (voir *supra*) qui ont modifié les caractéristiques sociospatiales de la ville depuis les années 1990. Dans ce récit, les effets localisés des réformes des armées sont construits comme un problème pour la ville qui a été résolu de manière « naturelle » par la croissance de l'université. Le processus est interprété comme un système de vases communicants, grâce auquel on aurait assisté au remplacement d'une fonction (militaire) par une autre (universitaire). De même, la population urbaine militaire qui était une source de richesse commerciale serait remplacée par celle estudiantine, dont les consommations ne sont pas fondamentalement différentes. Le récit du remplacement et du basculement d'une fonction à l'autre revient dans tous les entretiens avec les acteurs politico-administratifs du gouvernement urbain :

> « Eux (*les militaires*), ils ont disparu ; et ils ont été remplacés par les étudiants, ce qui a relancé le commerce (Entretien, Udine n° 4).
>
> « Donc en quinze ans la présence des militaires a baissé. Udine a une université jeune, puis les inscrits ont augmenté dans toute une série de facultés et la politique de l'université a été de récupérer des bureaux dans le centre » (Entretien, Udine n° 10).
>
> « La transformation de la sociologie de la ville a eu lieu en même temps que l'augmentation des étudiants. Nous avions 18 000 soldats et nous avons maintenant pratiquement le même nombre d'étudiants. Donc l'administration municipale (*dans le*

---

[1] COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato – Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, *op. cit.*
[2] *Ibid.*
[3] HONSELL F., *Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato di Sindaco della città di Udine 2008-2012. Per rendere Udine una città modello protagonista nell'Europa del Ventunesimo secolo*, Udine, Udine, 2008.
[4] COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato – Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, *op. cit.*, p. 11.

passé) n'a pas fait un accompagnement de ce changement, mais, *de facto*, il y a eu un processus de substitution de la population. Ceci a fait en sorte que notre ville, elle, n'a pas subi les effets économiques (*des réformes militaires*) qu'il y a eu dans ces lieux où ce remplacement n'a pas eu lieu. Mais ce remplacement a été casuel, au sens où la création de l'université a coïncidé avec le tremblement de terre (*1976*) et donc elle a été bien antérieure au nouveau modèle de défense » (Entretien, Udine n° 9).

Cette interprétation des effets localisés des réformes des armées a des implications pour l'action publique. D'abord, le récit mobilisateur inscrit dans les documents de planification stratégique entérine le changement issu du retrait des armées, en le réinterprétant au service d'un projet urbain. En même temps, il s'appuie sur une représentation du problème comme un changement qui a déjà eu lieu : reconversion chanceuse, elle nécessite maintenant d'un accompagnement plus qu'une impulsion. C'est pourquoi, au-delà de la synthèse récurrente « de 18 000 soldats aux 15 000 étudiants », aucune réflexion n'a été menée sur ces transformations.

En revanche, cette reconversion chanceuse n'a pas eu lieu pour le foncier de la défense. Les objectifs en matière de politique d'urbanisme qui sont inscrits dans le nouveau gouvernement municipal sont en contraste avec la disponibilité de sites militaires à l'abandon. En effet, les zonages du nouveau plan se basent sur un objectif de réduction de la consommation du sol et visent également à maîtriser et éviter la naissance d'opérations immobilières privées qui ne trouveraient pas d'acquéreurs[1]. Ceci se traduit dans une révision à la baisse les perspectives de croissance de la ville et dans un zonage ne laissant la place qu'à très peu de constructions nouvelles. Dans les mots de l'adjointe qui en est chargée, le plan est « *restrictif* » et adossé à l'idée que « *nous ne sommes pas une ville en expansion* » (Entretien, Udine n° 4). Il part également du constat que la plupart des services publics ont tous trouvé une localisation pendant les années 1980, grâce à la reconstruction qui suit le tremblement de terre. Le plan est alors présenté comme la matérialisation d'une politique « *prudente* » et « *minimaliste* »[2] en matière d'extension immobilière.

Face aux objectifs restrictifs de la politique d'urbanisme et à l'absence de besoins fonciers, l'existence de dizaines d'hectares en bordure du centre-ville qui pourraient être potentiellement transformés est maintenant représentée comme un surplus non nécessaire. Marquant un changement dans la représentation des emprises militaires qui était propre au gouvernement urbain précédent, les adjoints et les dirigeants administratifs les décrivent en ces termes :

« La proportion entre structures militaires et civiles est telle que si on devait remplir toutes les casernes on doublerait le nombre d'habitants… bon, je ne dis pas qu'on doublerait, mais les quantités en jeu, elles, sont vraiment très importantes. D'autant plus que nous sommes dans une ville où tous les services ont déjà trouvé une réponse… le

---

[1] COMUNE DI UDINE, *Le Direttive urbanistiche per il nuovo PRGC*, Udine, Comune di Udine, 2010.

[2] COMUNE DI UDINE, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale. Relazione generale*, Udine, Comune di Udine, 2010, p. 8 - 9 .

tribunal, le théâtre, la prison… c'est-à-dire tout ce que l'on trouve généralement dans une ville, grâce à la grande clairvoyance de mes prédécesseurs, est déjà là » (Entretien, Udine n° 9).

Par ailleurs, le remplacement fonctionnel des soldats par les universitaires ne s'applique pas au foncier. Le caractère concomitant du déclin de la présence militaire et d'essor de l'université a empêché d'ajouter au remplacement des populations celui des espaces : les temps du changement de population ne coïncident pas avec ceux des projets d'aménagement. Ainsi, l'expansion de l'université dans la ville s'est faite par la reconversion de bâtiments centraux ou dans les campus périphériques ; aucun site militaire n'était, à l'époque, disponible pour être destiné à accueillir des étudiants.

Les modes d'intervention par le gouvernement urbain sur cette ressource en excès, donc problématique, relèvent d'une stratégie de non-intervention. Contrairement à la première moitié de la décennie, quand ils faisaient l'objet d'une demande systématique, le gouvernement urbain ne cherche pas à acquérir le contrôle de biens militaires. Une reconversion est prévue pour les trois qui ont été cédés à la suite des demandes des années 2000. Mais les autres sites - notamment les deux casernes *Cavarzerani* et *Spaccamela* sont volontairement laissés à l'écart du travail de planification. Comme l'expliquent un adjoint au maire et un dirigeant de la ville :

« On ne va pas les chercher, car des exigences urgentes qui pourraient trouver une solution dans ces zones, il n'y en a pas » (Entretien, Udine n° 9).

« On ne va pas les mettre (*les espaces militaires*) sur le marché en disant "ça va être une zone résidentielle"… car il faudrait qu'il se passe quelque chose de vraiment incroyable à Udine pour apporter ici 20 000 nouveaux habitants […] Donc, en ayant opté pour un plan réaliste, on ne peut pas faire de raisonnements sur ces zones que nous n'avons pas à notre disposition, donc même si elles sont vides nous les avons tout simplement traitées comme des zones militaires » (Entretien, Udine n° 4).

Le changement de gouvernement municipal (2008) s'accompagne d'une mise à l'écart du traitement du changement des armées. D'une part, la question des effets économiques est rationnalisée et close par la construction d'un récit de l'histoire récente de la ville, dans lequel la spécialisation fonctionnelle militaire a été remplacée par celle universitaire. D'autre part, les emprises foncières, représentées comme une ressource en excès, sont laissées à la marge dans l'élaboration du nouveau plan.

1.2.3. Des expertises périphériques dans la construction d'un problème régional des sites militaires à l'abandon

Depuis le milieu des années 2000, des acteurs disparates et périphériques aux gouvernements urbain et régional contribuent à définir le problème de la reconversion du foncier militaire dans la

région et élaborent des propositions sur la manière de le traiter. Sans parvenir à inscrire le problème dans l'agenda politique régional - notamment lors du processus d'élaboration du nouveau plan d'aménagement - ils détiennent aujourd'hui l'apanage du problème et de l'expertise sur les friches militaires en Frioul.

Une série d'initiatives vise l'immense patrimoine militaire désaffecté en Frioul : à leur origine, ces initiatives sont complètement indépendantes entre elles, elles ont en commun seulement le fait de prendre pour objet la démilitarisation de la région et ses effets fonciers. En 2009, le service chargé de la coopération européenne dans la région Frioul-Vénétie-Julienne (Direction culture) investit le thème dans le cadre d'un programme européen de coopération transfrontalière South East Europe. L'initiative « *From Army to Entrepreneurship* » (FATE) vise à promouvoir le développement d'activités économiques innovantes dans des sites militaires abandonnés. Le projet dispose d'un budget limité partagé entre douze partenaires européens ; de plus, il est porté par quelques fonctionnaires d'un service régional qui n'est pas chargé de l'aménagement du territoire (Entretien, Udine n° 2). Ainsi, les objectifs que se donnent ses initiateurs sont l'élaboration d'une méthodologie d'action transversale et la promotion de bonnes pratiques. Sans vocation à traiter le problème de manière systémique, ils se chargent d'étudier huit sites en particulier (sur les quelque 400 sites régionaux)[1].

À la même période, les membres d'une association de sensibilisation environnementale et un photographe indépendant réalisent une enquête photographique sur le patrimoine militaire désaffecté. Le succès de l'initiative (voir *infra*) fait croître le projet « *Un paese di primule e caserme* ». Il se transforme en documentaire qui vise à reconstruire l'histoire récente de la démilitarisation d'une région structurée par la présence de troupes nationales. Dans les mots d'un de ces initiateurs :

> « C'est un documentaire qui veut faire un collage des histoires sur qui vivait à l'intérieur des casernes, qui vivait dehors… du militaire qui te dit "la vraie valeur c'est la patrie" au fermier qui te raconte "ici il y avait des champs, puis il y a les casernes qui sont arrivées, puis ils sont partis" » (Entretien, Udine n° 22).

Le projet en croise un troisième, « *Addio alle armi* », menée par un cabinet d'architectes vénitien dans le cadre de l'activité universitaire d'un de ses membres. Ce dernier est engagé dans un travail de récognition des sites militaires abandonnés, d'étude de leur fonctionnement systémique et de production de scénarios de reconversion à l'échelle régionale (Entretien, Udine n° 5). Ce travail se situe ainsi à la frontière entre recherche scientifique et invention d'opportunités de travail pour le cabinet professionnel. Ainsi, en l'absence de toute entreprise de

[1] REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *Assessment of military brownfields. F.A.T.E. From Army To Entrepreneurship*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2010.

récolte d'informations et de production de données par la région ou de mise en commun par les municipalités, il détient l'expertise sur les effets fonciers des réformes militaires la plus directement utilisable dans une politique d'urbanisme et d'aménagement.

Ces acteurs poursuivent des objectifs différents, à la fois en relation avec l'objet en question (les friches militaires), mais aussi en raison des finalités de leurs activités. Ils relèvent du secteur associatif, de la coopération internationale, de la production de biens culturels à vendre sur un marché tertiaire (documentaire cinématographique, étude d'architecture). Pourtant, à la fin de la décennie, des liens à géométrie variable se créent entre les projets dont ils sont porteurs : soit en raison de la collaboration des architectes avec le projet FATE, soit à travers la réactivation des parcours universitaires antérieurs communs (faculté d'architecture), soit enfin à travers un effet boule de neige qui amène à la mise en relation de différents acteurs, suivie par la reconnaissance d'un intérêt commun dans la construction du problème. À ce titre, après des collaborations diverses, enquête d'architecture et documentaire convergent sous une étiquette unique. En même temps, le projet FATE fonctionne comme un catalyseur. Puisqu'il ne tire pas son origine d'une administration usuellement chargée du patrimoine immobilier ou de l'aménagement, ses responsables sont à la recherche d'une expertise qu'ils ne trouvent pas dans l'administration régionale. C'est ainsi que des professionnels qui ont développé par ailleurs des travaux sur le sujet sont engagés pour des collaborations ponctuelles. De plus, les événements publics organisés par les uns, par les autres, et parfois de manière conjointe, attirent dans ce réseau d'autres acteurs, également pris dans des recherches sur le foncier militaire. Par exemple, ils nouent des liens avec un ingénieur militaire du Génie engagé dans un travail doctoral d'aménagement, ou une association formée en majorité par d'anciens militaires et ouvrant dans le domaine du tourisme de la mémoire (Entretiens, Udine n° 5, 17).

Les liens entre ces acteurs prennent la forme d'un réseau stabilisé. En son sein, est produite une expertise, inexistante dans les acteurs publics civils, sur l'ampleur du phénomène de l'abandon des emprises militaires, allant des travaux de quantification des sites, à leur géolocalisation, à leur classification sur la base des caractéristiques du bâti, mais aussi à la récognition photographique et la réalisation d'entretiens. En même temps, cette coalition contribue à construire le problème public de la reconversion : d'abord, en organisant des présentations publiques des objets produits (documentaire, exposition d'architecture) ; ensuite, par la participation aux initiatives organisées par le service régional qui porte le projet FATE (conclu en 2011). Leur appartenance professionnelle, dans le secteur public ou dans le privé, et

leurs liens avec l'université et l'administration régionale leur confèrent une légitimité dans l'espace public et augmentent leur visibilité[1].

Néanmoins, il n'a pas de liens qui sont établis entre ce réseau sur la reconversion des bâtiments militaires en Frioul-Vénétie-Julienne et les services d'aménagement et du patrimoine dans l'administration régionale. Au sein de celle-ci, il n'y a pas de collaboration sur le sujet entre, d'une part, le service chargé de la coopération qui promeut le projet FATE et, de l'autre, le service chargé du patrimoine et de l'aménagement. De même, les relations entre ces deux grands services de la région (patrimoine, aménagement) et les associations et cabinets professionnels du réseau sont limitées. Certes, des liens informels existent : tous les acteurs politico-administratifs régionaux rencontrés sont au fait de l'existence d'une expertise privée qui est née sur le sujet, ont eu l'occasion d'écouter des présentations publiques et ont eu des rencontres dans les services ; ils en affirment également l'intérêt. Pourtant, ces savoirs privés, mis en vente par leurs producteurs, ne sont jamais achetés par le gouvernement régional. Le service régional chargé du patrimoine s'occupe uniquement du passage de propriété de certains biens (voir Chap. VII-1). Dans le service chargé de la planification et de l'aménagement, le thème de la reconversion des sites militaires est tenu en dehors des orientations et des objectifs qui sont définis pendant les années 2010 et 2011 pour le nouveau plan régional. Ici, l'abandon d'environ 400 sites militaires dans la région, n'a pas été thématisé ni construit comme un problème d'aménagement[2]. Un dirigeant régional de ce service explique :

> « Ca a été un choix politique. Dans la première version (*du plan*), il y avait une partie sur ce thème, mais après il a été enlevé. Dans une des versions, il y avait un projet de territoire qui disait qu'il fallait s'occuper de la question et donnait des indications sur la reconversion » (Entretien, Udine n° 21).

Au sujet des expertises existantes, il souligne :

> « Ils (*les architectes engagés sur le thème à titre privé*) ont fait un bon travail, ça pourrait devenir un projet de territoire. On ne l'a pas acheté, donc on n'a pas de données » (Entretien, Udine n° 21).

D'une part, la construction des réformes des armées comme un non-problème d'action publique et, d'autre part, la consolidation d'un réseau d'acteurs réunis par un intérêt sur cet objet fait de ces derniers les seuls détenteurs d'un savoir finalisé à la reconversion.

---

[1] Depuis le début des années 2010, des présentations de ces travaux ont eu lieu dans les sièges des administrations locales régionales, dans les universités de Venise, Trieste et Udine, ainsi que dans le cadre de la Biennale d'Architecture de Venise de 2012.

[2] REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *PGT : Piano del Governo del Territorio. Relazione di analisi del territorio regionale*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2012.

Encadré VI-1 Des acteurs disparates et la production d'un savoir périphérique sur le foncier militaire désaffecté

Période	Nom	Acteurs	Objectif	Instruments et savoirs spécialisés
2008 - aujourd'hui	Primule e Caserme	Association culturelle, société de production de cinéma indépendant, photographe professionnel, laboratoire régional d'éducation environnementale	Politique culturelle - travail de mémoire et témoignage d'un changement peu gouverné	- Enquête photographique - Documentaire « Un paese di primule e caserme » (2014)
2008 - aujourd'hui	Addio alle armi (Primule e Caserme)	Architecte (cabinet) et chercheur université de Venise Rencontre ensuite avec les animateurs du projet Primule et Caserme	Aménagement, urbanisme, architecture - récognition systématique et cartographie des sites - proposition de scénarii de reconversion à l'échelle régionale - constitution d'une expertise professionnelle, en recherche de commanditaires	- Cartographie des sites dans toute la région - Associée à des informations sur les bâtiments et leur état de conservation
2009 – 2012	FATE : From Army To Entrepreneur-ship Projet de coopération transfrontalière South East Europe	Bureau pour la coopération européenne et internationale à la région Frioul-Vénétie Julienne	Développement économique -transformation de sites militaires en lieu d'accueil d'entreprises (Latisana) - travail comparatif entre pays et circulation de bonnes pratiques	- Sur les modalités de cession des biens de l'État - Informations essentielles sur les bâtiments et leur état de conservation sur huit sites dans la région
2011	Patussi – Premesse per l'uso di una ex caserma	Enseignants-chercheurs de l'université d'Udine ; étude demandée par deux municipalités de l'aire urbaine d'Udine	Urbanisme Reconversion de bâtiments (Caserma Patussi)	- un projet de reconversion - une méthodologie pour faire face au problème
2000 – aujourd'hui	Military Historical Center	Association d'anciens militaires et historiens de la guerre	Mémoire et tourisme Promotion touristique (associations d'anciens conscrits, en partenariat avec une agence touristique)	

* * *

Malgré le fait que les villes de frontière soient celles où le retrait des armées soit le plus intense, l'étude des politiques urbaines montre que ce retrait n'est pas accompagné d'une intervention systématique par les centres politiques urbains : on observe l'émergence de récits urbains similaires, mais deux interventions opposées sur le retrait des armées. A Metz, le projet de développement messin s'appuie sur la création par la municipalité et l'intercommunalité d'espaces aménagés pour l'accueil de l'université, d'entreprises, d'activités culturelles. Pendant la décennie 1990-2000, la libération du foncier militaire est ciblée par la municipalité. A partir de 2008, au contraire, la baisse des emplois et la libération de la base aérienne BA 128 sont suivis par un nouveau travail de connaissance et reconversion mené par la communauté d'agglomération. En termes d'intégration territoriale, donc, les activités du centre politique messin sont un processus d'allocation de ressources et imposition de normes qui remplace les ressources et les normes militaires, dont l'emprise sur la ville se réduit. En revanche, à Udine, pendant les années 2000, les acteurs universitaires et économiques sont au cœur de l'action collective urbaine ; ils n'investissent nullement le thème du départ des armées. Dans cette ville, où l'émergence d'un projet de développement porté par le gouvernement municipal est plus tardive, l'exécutif tient le traitement des sites militaires à l'écart de l'action municipale : la planification stratégique rationalise *a posteriori* les transformations des armées ; le nouveau plan d'urbanisme ne traite pas les emprises à l'abandon. Il n'y a donc pas d'entreprises d'intégration territoriale par le gouvernement urbain sur les espaces militaires.

2. *Les politiques du foncier de l'État dans les villes capitales*

La deuxième section analyse les politiques urbaines qui traitent de la présence militaire dans les capitales ; ces villes où la réorganisation des armées est à la fois limitée et, à partir de la fin des années 2000, objet d'un investissement important par les exécutifs nationaux (Chap. V-2). Dans les deux villes, les gouvernements urbains ciblent les immeubles et sites militaires en tant que ressource foncière ; ces sites sont représentés comme des ressources publiques qui pourraient être mobilisées en réponse à des besoins en équipement et en logement. La présence des armées est traitée de manière sectorielle comme une composante des politiques d'urbanisme et aménagement. À Rome, dans le cadre de la centralité assignée à l'urbanisme par les exécutifs du centre gauche qui arrivent au pouvoir au début des années 1990, les politiques urbaines sur le foncier militaire s'inscrivent dans les logiques et les instruments propres à l'élaboration du

nouveau plan. En région parisienne, le déclin des politiques d'aménagement et foncières auparavant contrôlées par l'État amplifie la faiblesse de la coordination intercommunale dans la régulation des usages du sol et de ses transformations. Les politiques sur le foncier militaire sont menées par chaque commune ou intercommunalité ; elles sont également caractérisées par une concurrence interne à l'aire métropolitaine dans laquelle les communes visent à obtenir l'installation de certaines activités sur les sites militaires et à en éviter d'autres.

2.1. En région parisienne, les politiques fragmentées sur le foncier militaire

2.1.1. La région parisienne : interventions ponctuelles et logiques concurrentielles sur le foncier militaire

En région parisienne, les changements des armées ne sont pas construits comme problème public de portée métropolitaine. Dans le cadre de la recomposition de l'action publique francilienne issue de la décentralisation, à l'échelle des acteurs de la région parisienne, il n'y a ni données ni expertises sur les transformations militaires. Les politiques publiques qui ciblent le changement des armées sont municipales et/ou intercommunales et elles relèvent uniquement de l'urbanisme et de l'aménagement. Ici, un ensemble de politiques publiques menées par les communes et les intercommunalités - en compétition entre elles - a pour effet que les ressources des armées sont ciblées de manière ponctuelle en fonction des agendas politiques locaux. C'est pourquoi, alors que la métropole parisienne fait l'objet d'une réflexion et intervention d'ensemble par le ministère de la Défense (Chap. V-2), ceci n'a pas de contrepartie par les acteurs locaux.

Les trois dernières décennies ont été marquées par une recomposition du mode de gouvernement de la région francilienne[1]. Les politiques historiques par lesquelles l'État intervenait dans la région ont disparu ou ont perdu des moyens (agence foncière et technique de la région parisienne, statut des villes nouvelles…). La décentralisation a renforcé le rôle de la région Île-de-France dans les politiques urbaines, par exemple dans la gestion des transports et dans l'élaboration du schéma directeur d'aménagement régional. En même temps, elle a produit un système d'acteurs formé par environ 110 structures de coopération intercommunale, qui sont une

[1] Pour des études sur les transformations de la structure économiques et du mode de gouvernement de la région parisienne voir les travaux suivants (liste non exhaustive) : GILLI F. et J.-M. OFFNER, *Paris, métropole hors les murs : Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009 ; GILLI F., *Grand Paris : L'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014 ; PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne*, *op. cit.* ; ESTEBE P. et P. LE GALES, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, nº 3, p. 345-356.

des instances d'élaboration et mise œuvre des projets urbains, dans des logiques concurrentielles avec les 8 départements et les 1281 communes que compte l'agglomération. De plus, la ville-centre, Paris, est restée fondamentalement isolée du reste de l'aire métropolitaine : les vingt dernières années ont été marquées par l'absence d'une coopération intercommunale entre Paris et les communes limitrophes (contrairement à celle que l'on trouve dans d'autres aires métropolitaines françaises telles que Lyon, Lille) ; la coordination intercommunale a été limitée à des formes souples et non contraignantes de coopération sectorielle et pour la gestion de projets d'aménagement concernant plusieurs communes[1].

Entre les années 1990 et les évolutions législatives récentes qui créeront une institution métropolitaine (loi de 2014)[2], l'éclatement des responsabilités a impliqué la multiplication des instances de réflexion sur les changements de la métropole (Région, État déconcentré, chambre de commerce…). Dans ce cadre, la production politique d'une représentation unifiée et partagée sur les transformations de la région parisienne et les développements souhaitées est difficile ; il est en de même pour la coordination et les échanges entre intérêts et acteurs sectoriels. Cette faiblesse de l'action collective métropolitaine explique, d'après certains auteurs[3], l'absence de grands projets d'aménagement et d'infrastructure métropolitains pendant le début de la décennie 2000 (faiblesse de projets de transports en commun, échec de Paris à la candidature à l'organisation de Jeux Olympiques de 2012), mais aussi la difficulté croissante de faire face à la crise du logement[4]. De même, le changement économique majeur connu par la région pendant la même période a fait l'objet d'une réflexion faible. Les processus de redistribution des emplois à l'échelle infrarégionale (du centre vers la grande couronne) mais surtout le remplacement des emplois dans les activités de la mécanique ou de la métallurgie vers les nouveaux métiers dans la logistique, la téléphonie, la recherche fondamentale ou le conseil n'ont pas été suivis ou accompagnés par une réflexion sur les transformations économiques à l'œuvre[5].

---

[1] SAVINI F., « Who makes the (new) metropolis? Cross-border coalition and urban development in Paris », *Environment and Planning A*, 2012, vol. 44, nº 8, p. 1875-1895.

[2] Les plus significatives sont la loi sur le Grand Paris de 2010 qui lance la création du nouveau réseau de transport sur rail et la loi de 2014 qui réforme l'organisation des collectivités locales dans la région par la création de la métropole du Grand Paris et la réorganisation de l'intercommunalité dans la grande couronne.

[3] Voir notamment GILLI F., *Grand Paris*, *op. cit.*

[4] À l'exception des développements dans la Plaine de France (tirée par le Stade de France et par une opération de renouvellement urbain incluant la couverture de l'A1) et de l'opération d'aménagement Paris Rive Gauche (lancée depuis le début des années 1990), aucun projet urbain de grande ampleur n'est engagé au début du nouveau siècle.

[5] D'après Frédéric Gilli, entre 1970 et 2000, la ville de Paris perd 300 000 emplois, la proche couronne en gagne 300 000 et la grande couronne 700 000. Entre 1975 et 2000, les effectifs des secteurs traditionnellement forts de la région parisienne (mécanique, automobile, métallurgie, plasturgie, chimie) ont tous diminué d'au moins 40% et souvent beaucoup plus. La région ayant gagné 500 000 emplois sur cette même période, c'est un véritable basculement de l'économie locale qui s'est produit. L'emploi des secteurs existants et déjà présents (Administration, Santé et Action sociale, Conseil, Education) a ainsi très fortement augmenté. Voir : GILLI F., « Les statistiques astigmates et la recomposition de la géographie francilienne », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2005 ; GILLI F.,

Enfin, la coordination dans la transformation matérielle de la ville est limitée. La gestion foncière est aujourd'hui dispersée entre une multiplicité d'acteurs publics (les collectivités locales et d'autres établissements)[1] ; il n'y a pas de politique métropolitaine sur l'évolution du foncier. On peut prendre en exemple les établissements publics fonciers. L'acteur historique de l'État qui assurait le portage de terrains à urbaniser (l'Agence foncière et technique de la région parisienne) opère aujourd'hui en parallèle avec l'établissement foncier régional et les établissements voulus au niveau départemental dans l'Ouest parisien. Les arbitrages et les hiérarchisations dans le temps et dans l'espace sur les sites à développer dans la métropole sont limités. Il en est de même au sujet d'une connaissance collective de la disponibilité du foncier mutable en Île-de-France[2].

L'importance attribuée à la région parisienne dans les réformes de la carte militaire a été montrée au cinquième chapitre : cette région est à la fois un des lieux privilégiés pour les suppressions et délocalisations d'emplois, une des cibles des politiques visant l'extraction de recettes par la vente du patrimoine immobilier et, dans une moindre mesure, un site bénéficiaire des politiques d'accompagnement et reconversion. Or, de la part des élus locaux et dans les instances de coopération infrarégionale, il n'y a ni mémoire ni données sur les transformations organisationnelles et des emplois de la défense. Les interventions des élus locaux sont limitées à la question foncière, gérée par les municipalités et les intercommunalités. La définition d'objectifs partagés est limitée et, parfois, s'y opposent des dynamiques compétitives.

Quatre points peuvent être développés en support de cet argument[3]. La réflexion concernant les transformations organisationnelles et les mutations des emplois de la défense a été presque inexistante au niveau régional et infrarégional. A l'exception d'un rapport du Conseil économique et social de la région Île-de-France au sujet des emplois dans l'armement, réalisé en 1997 et actualisé en 2001, nous n'avons pu repérer de connaissances produites localement sur les transformations militaires[4]. De même, la lecture des lettres envoyées à la délégation aux restructurations lors de la réforme de 1996, avait montré que les élus franciliens sont intervenus de manière à la fois limitée et non-coordonnée entre eux en faveur du maintien d'une présence militaire (Chap. V-2). Les changements d'un secteur particulier, celui de la défense, ont été absorbés par la recomposition socio-économique régionale et marqués par la même faiblesse de

---

Le desserrement de l'emploi dans la région urbaine de Paris 1975-1999, Paris, Direction Régionale de l'Equipement Ile-de-France, 2002.

[1] GUELTON S. (dir.), *Le foncier en Ile-de-France : Retour sur 10 idées reçues*, Paris, Association des études foncières, 2013 ; GILLI F., *Grand Paris*, *op. cit.*

[2] GUELTON S. (dir.), *Le foncier en Ile-de-France*, *op. cit.*

[3] Nous allons revenir dans la conclusion de la thèse sur les difficultés et les limites de l'enquête en région parisienne.

[4] TARCHE J., *Rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, *op. cit.* ; TARCHE J., *Actualisation du rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, *op. cit.*

réflexion collective qui caractérise d'autres secteurs. A l'échelle de la métropole, donc, le ministère de la Défense détient et garde le monopole de l'expertise sur ses changements.

Deuxièmement, pour la période plus récente (2005-2011), la lecture de la presse locale (*Le Parisien*) fournit des éléments de compréhension sur la manière dont le retrait des armées est construit dans le débat politique francilien[1]. Un tiers des articles qui traitent de la présence du ministère de la Défense en région parisienne portent sur les activités du ministère même en matière de recrutement ou de portes ouvertes. Sur ce sujet, les prises de position ou la déclaration des élus locaux sont rares. En revanche, presque la moitié des articles (46%) porte sur le ministère de la Défense en tant qu'administration qui contrôle des espaces. Il est alors question de projets d'urbanisme pour la reconversion de sites militaires, de l'utilisation de certains sites pour des fonctions d'hébergement d'urgence pendant la période hivernale et, plus ponctuellement, des usages illégaux d'emprises militaires désaffectés. Ces thèmes sont bien plus investis par les élus locaux : dans les deux tiers de ces articles est reportée une prise de position d'un élu local, dans un cinquième les positions des élus locaux sont mises en relation avec celles du ministre ou de son cabinet. Enfin, 24% des articles portent sur les cérémonies de mémoire ou la patrimonialisation d'un site, avec des interventions plus limitées d'élus (un quart des articles en font mention). Le poids quantitatif et la plus forte politisation des articles qui concernent les usages et les transformations de l'espace urbain donnent un aperçu de la centralité des aspects fonciers dans les politiques urbaines qui touchent le retrait des armées.

En troisième lieu, les politiques qui visent le foncier militaire sont fragmentées à double titre. D'abord, dans un système politique formé de petites communes, le nombre de propriétés du ministère de la Défense par commune est limité (le cas de la commune de Rome est inverse, voir *infra*). En 2010 il y a 271 emprises du ministère de la Défense en Ile de France, concentrés à Paris et dans les départements des Yvelines et de l'Essonne. Ensuite, dans un système politique fragmenté, les objectifs assignés à la transformation des biens militaires diffèrent en fonction des agendas politiques municipaux ou intercommunaux. Dans le cadre de la faiblesse de la coordination métropolitaine en matière foncière, les réformes des armées sont, dans la région parisienne, un problème géré par les exécutifs locaux à l'intérieur des limites de la ville ou de

[1] Note méthodologique : ces chiffres se basent sur une recherche dans la base de données numérique du quotidien *Le Parisien* pour la période 2005-2011 (N=307). La recherche par mots-clés s'est basée sur des mots propres au secteur (ministère de la Défense, armées, carte militaire, foncier militaire…) seuls et associés aux communes où se trouve ou trouvait une présence militaire. Nous avons ensuite observé si et comment ces articles reportaient des interventions ou déclarations d'autres acteurs, notamment les élus locaux ou le gouvernement. Pour la période précédant l'année 2005, il n'a pas été possible d'effectuer ce chiffrage en l'absence de base de données numérique du quotidien *Le Parisien*.

l'intercommunalité. Il y presque autant d'objectifs d'aménagement différents que de communes ou intercommunalités concernées (annexes, Fig. 46bis).

Enfin, les politiques qui visent la transformation du foncier militaire sont compétitives, au sens où il est possible d'observer des concurrences entre municipalités (et intercommunalités) pour obtenir l'implantation de certaines activités ou en éviter d'autres. On peut prendre comme exemple, les débats concernant le choix de localisation d'une école d'ingénieurs (Estaca) souhaitant quitter le site de Levallois-Perret (Hauts-de-Seine). Entre, 2008 et 2010, plusieurs projets intercommunaux et départementaux sont élaborés pour mettre à disposition des espaces d'accueil de l'école et des étudiants. Jusqu'à la décision finale en 2011, quand l'école arrête son déménagement à Saint-Quentin-en- Yvelines dans le périmètre de l'opération d'aménagement de Paris Saclay, plusieurs exécutifs infrarégionaux proposent pour cette fin la reconversion de sites militaires désaffectés[1]. Un projet porte sur l'ancien site militaire des essences à La Courneuve ; il est porté par le département de la Seine-Saint-Denis. La commune et l'intercommunalité de Versailles (Yvelines) proposent une partie du site de l'armée de terre et Giat à Satory. Limitrophe à la région parisienne, la commune de Compiègne (Oise) offre un site libéré par l'état-major de l'armée de terre. Enfin, à Massy (Essonne) et au Bourget (Seine-Saint-Denis) sont proposés des projets sur des emprises non militaires pour l'accueil de cette école. Un même fonctionnement compétitif peut être repéré, de manière symétrique, dans le rejet de la localisation d'autres activités ou populations sur les sites du ministère de la Défense. En plus des activités ayant un impact environnemental important (par exemple pour le traitement d'hydrocarbures), il est notamment question de l'accueil des gens du voyage : entre 2008 et 2009, cette question est au cœur de ces débats sur les usages des sites militaires de Montlhéry, du fort Vaujours, de la gare militaire de Palaiseau, ou des terrains à Fontainebleau.

2.1.2. Une question municipale : les cas de Paris et Versailles

Les cas de Versailles (Yvelines) et de Paris, qui se caractérisent par une présence militaire importante, sont exemplaires de la manière dont sont conçues et traitées les restructurations des

---

[1] Voir notamment : LE PARISIEN, « Levallois - L'école d'ingénieurs pourrait quitter la ville », 12/02/2008 ; LE PARISIEN, « Versailles - Satory veut son école d'ingénieurs en aéronautique », 12/02/2008 ; LE PARISIEN, « Enseignement - Le 93 veut accueillir une grande école d'ingénieurs », 12/02/2008 ; LE PARISIEN, «L'ambitieux projet de Dugny », 16/06/2008 ; LE PARISIEN, « Mille étudiants de plus avec l'Estaca ? », 18/09/2008 ; LE PARISIEN, « Le Bourget - La Courneuve - Dugny - Un campus aéronautique en projet », 18/06/2009 ; LE PARISIEN, « Levallois-Perret - L'école d'ingénieurs s'adapte à la crise , 23/06/2009 ; LE PARISIEN, «Levallois-Perret - Déménagement : l'Estaca hésite entre deux sites», 29/12/2009 ; LE PARISIEN, « Le Bourget - La commune veut accueillir un campus aéronautique », 21/12/2009.

armées en région parisienne. Dans ce mode de production de l'action publique, les politiques de chaque commune ou intercommunalité ciblent le foncier militaire comme une ressource à réutiliser en fonction d'objectifs définis localement. La diminution d'activités militaires est représentée comme un changement favorable en ce qu'elle met à disposition des emprises à transformer.

À Versailles, le retrait des armées a entraîné depuis le milieu des années 1990 tant une réduction des emplois (notamment par la suppression d'un régiment de commandement et de soutien, un régiment du Génie et la privatisation des arsenaux de terre de Giat) qu'une libération d'espaces (notamment une partie du plateau de Satory et du terrain des Matelots et la caserne Pion). Les politiques municipales du maire de centre droit Étienne Pinte (1995-2008) ont notamment visé à maintenir le caractère résidentiel de la commune et son rôle administratif, qui bénéficie de la présence importante d'administrations publiques (y compris celles militaires), ainsi que du château. Dans ce cadre, les réformes des armées n'ont jamais été représentées sous la forme d'une transformation des emplois ou d'un problème économique, mais uniquement comme des possibilités foncières à maîtriser[1]. Les déclarations du maire lors de la décision de la suspension de la carte militaire en 1996 le prouvent :

> « Étienne Pinte, le maire de Versailles n'est pas inquiet quant au départ de régiments, car la présence militaire reste importante dans la ville (maintien de 2000 personnes, seulement pour l'armée de terre). Le foncier, rare dans la ville, attire convoitises, et tous les bâtiments qui ont été libérés par l'armée ont été réutilisés - comme l'hôpital Dominique Larrey rétrocédé au ministère de la Culture - ou vendus »[2].

À nouveau, en parlant de la réforme de 2008, l'ancien maire affirme :

> « Cela s'est fait de manière plutôt consensuelle, d'autant plus que la situation de Versailles par rapport à celle de beaucoup d'autres villes de France était encore relativement confortable, car il y avait des villes de France qui avaient un seul régiment et le lendemain n'avaient rien du tout. Mais il y a eu dialogue, concertation et moi je n'ai pas eu de problèmes particuliers, il faut être honnête » (Entretien, Paris n° 18).

En est également une preuve le travail sur Versailles par la délégation aux restructurations du ministère de la Défense ; on constate en effet que les dissolutions d'unités ne causent ici de difficultés ni politiques ni économiques ni foncières :

---

[1] La commune de Versailles a la maîtrise d'environ un tiers de la superficie municipale, le reste étant occupé par l'établissement public du château de Versailles et le ministère de la Défense.
[2] « Les friches militaires », *op. cit.*

Tableau VI-3 Versailles dans un tableau de suivi des restructurations du ministère de la Défense (Source : dépôt de la Délégation aux restructurations, reproduction de l'auteure, extrait de l'année 1998)

VERSAILLES (78)	Etablissement de ravitaillement du CAT - (ERCAT)	D*	1997	Prise d'effet : 1/12/97 ; Décision N° 3290 du 13/12/96 ; Fin des activités : à fixer par la DCCAT **Mesure sans difficulté majeure.** La majeure partie de l'emprise « Foucault » est réservée par la DAO pour la construction de logements, le reste est destiné à l'implantation d'une clinique, projet porté par la commune.
	Etat-major de la 2° division blindée - (EM 2° DB)	D	1997	Prise d'effet : 1/12/97 ; Décision N° 3290 du 20/11/96 ; Fin des activités ops. : 28/2/97; changement d'appellation 2° DB/10 ° DB le 1/9/97. Emprise des grandes écuries transférée au ministère de la culture. **Mesure sans difficulté majeure.**
VERSAILLES/ SATORY (78)	2e Rgt de cdt et de soutien - (2° RCS)	D	1997	Prise d'effet : 1/7/97 ; Décision N° 3144 du 29/11/96 ; Fin des activités ops. : 1/3/97; Emprise conservée
	Ensemble d'impression de l'A. de terre - (EIAT)	R	1997	**Mesure sans difficulté majeure.**

** D = dissolution ; R = restructuration*

La représentation dominante dans l'administration centrale de l'État, qui fait de la région parisienne une métropole où le retrait des armées fait peu de dégâts (Chap. V-2), est donc partagée par les élus versaillais. Ici, les politiques mises en œuvre visent à maîtriser les transformations de l'usage de l'espace : « *moi j'avais toujours essayé d'obtenir la cession des terrains dont il* (le ministère de la Défense) *n'avait plus besoin* », raconte l'ancien maire (Entretien, Paris n° 19). Certains sites de petite ampleur sont visés pour la réalisation de services publics : le principal est le transfert d'une clinique sur le site militaire dans le quartier des Chantiers. Les emprises plus larges (Satory, Matelots) font l'objet de multiples projets d'aménagement (Chap. VII-2) qui rentrent en partie dans la dynamique compétitive décrite plus haut. C'est le cas du site de Satory, candidat à accueillir, en séquence, un site des Jeux olympiques de 2012, un circuit de Formule 1, et enfin un pôle de recherche sur l'automobile.

La manière de concevoir et traiter le changement des armées à Paris intra-muros est également à saisir par les politiques publiques de la commune capitale, en l'absence d'adhésion par cette dernière à tout établissement de coopération intercommunale. La municipalité parisienne est depuis longtemps engagée dans une politique de transformation du foncier public en logements[1]. Cet agenda s'amorce au début des années 1980 pendant la mandature de Jacques

[1] Pour une analyse systématique des transformations foncières à Paris voir PRADELLA S., *Gouverner le sol urbain : la production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2011 ; Pour une analyse critique des politiques de transformation urbaine voir : CLERVAL A., *Paris sans le peuple*, Paris, La Découverte, 2013.

Chirac, premier maire élu au suffrage direct en 1977. Depuis les années 1980, les terrains ferroviaires constituent la majorité des sites ciblés en raison de très vastes propriétés cumulées dans le temps par la SNCF et des réorganisations techniques du secteur. Ainsi, les gares et les entrepôts ferroviaires désaffectés font l'objet de projets d'aménagement : les gares de Reuilly, de Charonne et plus tard les sites de Pajol et de Clichy-Batignolles sont parmi les réalisations les plus significatives. Avec le changement de gouvernement municipal en 2001 et l'élection du maire socialiste Bertrand Delanoë, cette logique de transformation des emprises publiques s'amplifie. Ceci en raison de l'aggravation de la crise du logement et d'une politique active de développement du parc social menée par la ville de Paris[1].

Pendant les années 1980 et 1990, la défense est touchée de manière limitée par les interventions de la ville de Paris : la stabilité de l'organisation de ses administrations dans la commune capitale (Chap. V-2) ne laisse entrevoir de possibilités d'achat. Le seul site militaire d'ampleur concerné par la politique municipale d'urbanisme et de logement est la caserne Dupleix, dans le XVe arrondissement. Libérée par les armées en 1987, elle devient un nouveau quartier de logement social intermédiaire[2]. Le maire-adjoint chargé du logement relate pendant plusieurs mandats de Jacques Chirac relate :

> « Dupleix a été une occasion vraiment unique d'une emprise de cette taille qui s'est libérée... avec cette localisation. A cette époque nous avions des négociations beaucoup plus structurées avec la SNCF car il y avait plusieurs cessions » (Entretien, Paris n° 12).

En revanche, les emprises militaires sont investies à partir des années 2000, et notamment avec l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme entrepris pendant le premier mandat du maire Delanoë. Le ministère de la Défense est ciblé par la politique d'urbanisme et de logement de la ville de Paris au titre des « *grands comptes* » (Entretien, Paris n° 33). Définis de cette manière au service chargé de la prospection foncière, ce sont les acteurs qui possèdent un patrimoine immobilier significatif susceptible d'être reconverti pour d'autres usages. De plus, la révision du plan d'urbanisme approuvé en 2006[3] s'est accompagnée d'une politique de zonage qui permet de prédéfinir les usages d'un site en cas de mutation :

> « La ville, ce qu'elle fait est d'inscrire des réserves ou des périmètres de localisation, donc elle surveille ce qui se passe. La ville met des réserves assez systématiquement sur les grandes emprises, et il se trouve que ces grandes emprises sont le plus souvent propriété

---

[1] Afin de respecter le seuil de 20% de logements sociaux fixé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, le Programme Local pour l'Habitat de la Ville de Paris avait pour objectif la construction de 18 000 logements en 5 ans, soit 3 500 par an. Le nouveau Programme (2011-2016) a pour objectif la construction de 4 500 logements par an.
[2] DUBOIS-MAURY J., « Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France », *op. cit.*
[3] La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain de 2000 a réformé les documents d'urbanisme. Le Plan local d'urbanisme (P.L.U.), qui se substitue au Plan d'occupation des sols. Le P.L.U. de Paris est entré en vigueur en septembre 2006.

de l'État (ministères, RFF…) ou de garagistes. Donc quand on a besoin d'un équipement, quand on sait que dans un arrondissement on a besoin d'un équipement… une école, un gymnase… on met des réserves, et il est plus simple de les mettre sur les grandes emprises, car sinon vous êtes obligés de discuter avec tous les copropriétaires alors qu'un site unique c'est plus simple » (Entretien, Paris n° 33).

Dans ce cadre, en 2006, les casernes Reuilly et Lourcine sont inscrites au plan comme une zone réservée à 50% de logements sociaux. Alors que l'une (Reuilly) est sous-utilisée, l'autre (Lourcine) est à l'époque encore utilisée par les armées. Sur le site de Balard dans le XVe arrondissement (ce qui en 2008 est destiné à être le futur ministère de la Défense) est inscrit un périmètre de localisation sur lequel la ville souhaite réaliser un garage à bus de la RATP (régie des transports parisiens). La construction de cet équipement permettrait en effet de déplacer le garage qui se trouve sur le site de la Croix-Nivert (XVe arrondissement) pour y réaliser une opération de 450 logements. Un projet abandonné par la suite prévoyait également une aire d'accueil des gens du voyage[1]. A la mairie :

« Notamment le garage à bus c'était pour libérer le site de la Croix-Nivert (XVe arrondissement) où il y a les bus et la ville voulait faire des logements sociaux. Aussi, car si on fait des logements sociaux dans le XVe peut-être que le XVe va finir par passer à gauche, c'est comme Chirac qui construisait des résidences pour les personnes âgées » (Entretien, Paris n° 33).

Enfin, pendant toute la décennie 2000, des interrogations récurrentes sont avancées au gouvernement national par la ville de Paris, ainsi que les parlementaires parisiens, concernant la mobilisation du foncier public, notamment celui utilisé par les hôpitaux (Assistance publique hôpitaux de Paris), le ministère de la Défense et d'autres administrations centrales de l'État dont les sièges se réorganisent. La caserne Reuilly fait l'objet d'un investissement politique par les élus d'arrondissement[2]. Une dirigeante de la ville de Paris explique, au sujet de la caserne Reuilly :

« Disons qu'à partir de 2004, très régulièrement, on avait des députés, des conseillers de Paris, des élus qui écrivaient ou faisaient des questions écrites pour demander des nouvelles de l'avenir de la caserne… par exemple, ici j'ai une lettre de février 2005 de la maire d'arrondissement (*Michèle Blumenthal*) qui écrit à MAM (*Michèle Alliot Marie, ministre de la Défense entre 2002 et 2007*) (Entretien, Paris n° 33).

L'adjointe au maire de Paris chargée du patrimoine (entre 2001 et 2005), élue de cet arrondissement, investit le thème de la reconversion du site. Un collaborateur de l'élue explique :

---

[1] VILLE DE PARIS, *Compte rendu du conseil municipal des 15, 16 et 17 décembre 2008* ; VILLE DE PARIS, *Compte rendu du conseil municipal des 8 et 9 juin 2009*.

[2] En 2003, la Ville de Paris propose à l'Etat d'acquérir l'emprise ; en 2005, le ministre de la Défense annonce la réalisation sur ce site de logements pour les militaires ; en 2007, dans sa campagne électorale, la future député du XIIe lance une pétition pour la cession de la caserne ; après la réforme militaire de 2008, la gestion de Reuilly est insérée dans les négociations pour la cession des emprises parisiennes prévue par la loi de programmation militaire (Chap. V-2).

« Paris c'est petit, donc il est évident que dans ce contexte toute la maîtrise du foncier prend de l'importance. Donc pour Bertrand Delanoë le problème est comment mettre en œuvre la loi SRU... et pour cela il y a plusieurs possibilités, parmi lesquelles il y a le fait de demander aux pouvoirs publics de mobiliser le foncier de l'État. […] Donc, depuis 2003, moi j'étais au cabinet de Sandrine Mazetier quand elle était adjointe, donc en 2003 on voyait déjà que ce bâtiment était obsolète pour les armées, qu'il avait énormément perdu les raisons stratégiques qui le faisaient exister. Je veux dire à Paris il y a plein de casernes... mais c'est le résultat de la Commune, de cette crainte de l'ordre, mais il faut être réalistes... il ne va pas y avoir à Paris un coup d'État, un putsch » (Entretien, Paris n° 14).

Elle en fait un des fers de lance de sa campagne pour les élections législatives de 2007 dans la huitième circonscription de Paris qui passera à la gauche. À ce moment, une pétition est organisée dans l'arrondissement demandant à l'État la cession de cette caserne.

Les cas de Paris et de Versailles apportent un éclairage sur les acteurs, objectifs et instruments par lesquels les sites militaires font l'objet d'une intervention par les exécutifs municipaux en région parisienne. Il apparaît que la présence militaire est traitée comme une question foncière. A Paris, avant la question de la vente des emprises parisiennes ne soit inscrite à l'agenda gouvernemental en 2008-2009, la municipalité est engagée dans des demandes de cession de certains sites (Reuilly, Lourcine, Glay) sur lesquels sont appliqués de nouveaux zonages dans le plan.

2.2. À Rome, l'élan planificateur et l'institutionnalisation du problème des sites militaires

L'élection d'une nouvelle coalition de centre-gauche en 1993, s'accompagne de l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme et de la mise en œuvre d'une politique de transformation urbaine par projets d'aménagement ponctuels. La question des espaces militaires - dont on constate une disponibilité en raison des changements nationaux - est construite comme un problème à traiter à travers le processus d'élaboration du nouveau plan d'urbanisme. Ici, un bureau *ad hoc* est créé au sein de la municipalité ; il est chargé de la mise en plan des aires militaires et de l'identification de sites susceptibles de faire l'objet de projets d'aménagement. Par la création d'une organisation de mission et la production d'un savoir structuré, le problème des sites militaires s'institutionnalise dans les politiques publiques du gouvernement municipal.

Les élections municipales de 1993, ouvrent une nouvelle phase dans les modes de production des politiques urbaines à Rome. Elle est caractérisée par un nouveau rôle du maire (élu au suffrage universel direct) dans la politique urbaine et la centralité assignée à la planification et aux projets d'aménagement dans son agenda politique. En premier lieu, après les scandales qui touchent les élites politiques romaines, la réforme électorale et la victoire du centre gauche, le

début des années 1990 est caractérisé par une légitimé forte de l'exécutif urbain romain. En 1993, le premier maire romain élu au suffrage universel direct est le vert Francesco Rutelli. Les mandats de Francesco Rutelli (1993-1997 ; 1997-2001) puis ceux de son successeur démocrate Walter Veltroni (2001-2006 ; 2006-2008)[1]. Le centre gauche arrive au pouvoir avec un programme basé sur la démocratisation et l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de la machine communale (remise en route de l'administration, décentralisation au niveau des arrondissements) et un projet réformiste dans lequel la redistribution et l'amélioration des conditions de vie des citadins sont adossés à la maîtrise du développement urbain (renouveau de la planification et développement du réseau ferré métropolitain). Compte tenu de la centralité historique du secteur de la construction à Rome, tant dans la politique économique que dans les mouvements urbains, la politique d'urbanisme incarne à ce moment un projet de transformation de la ville dans son ensemble. Quinze ans plus tard, la politique d'urbanisme des maires Rutelli et Veltroni sera également un des thèmes principaux sur lesquels se joue la campagne électorale de 2008, qui se conclut par la victoire d'une coalition de centre droit guidée par le maire postfasciste Giovanni (Gianni) Alemanno.

Dans ce cadre, entre le milieu des années 1990 et 2008, le gouvernement urbain joue un rôle plus marginal dans d'autres changements que connaît la ville. La conception d'une stratégie de développement économique et urbain ne rentre dans l'agenda politique municipal qu'après l'élection de 2008, plus tard par rapport à la majorité des aires métropolitaines du pays[2]. Ainsi, l'internationalisation de l'aire métropolitaine, le développement du tertiaire avancé et un nouvel essor du tourisme (trois changements économiques qui ont marqué les deux dernières décennies) se font en l'absence d'un projet stratégique. Par ailleurs, sur ces sujets la coopération intercommunale est faible et complexifiée par la prédominance démographique, économique et politico-administrative de la commune de Rome par rapport aux autres communes de l'aire métropolitaine diffuse et à la Province[3]. Associé aux oppositions partisanes, ce déséquilibre

---

[1] Rome a été, et reste, l'objet d'analyses constantes. Pour des études, plus ou moins critiques, sur le mode de gouvernement depuis les années 1990, la transformation de la structure socio-économique, la coopération métropolitaine et les mobilisations voir les travaux suivants (liste non-exhaustive) : INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, *op. cit.* ; BERDINI P., *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008 ; CREMASCHI M., « Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa », *op. cit.* ; D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Roma, Ediesse, 2011 ; VIOLANTE A., *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*, Milano, Franco Angeli, 2008.

[2] D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, *op. cit.* ; ALLULLI M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Roma, CITTALIA - Fondazione Anci Ricerche, coll.« Paper », 2010.

[3] Rome est la commune la plus grande d'Italie, avec une extension de 1 300 Km2 et 2,7 millions d'habitants. La commune occupe un quart de la surface de la province de Rome et 63% des habitants.

organise les conflits entre la commune et la Province (en 2009, Commune et Province produisent deux documents différents de développement stratégique, alternatifs entre eux).

En deuxième lieu, les politiques publiques d'urbanisme de la période du gouvernement de centre gauche, sont caractérisées par une tension entre, d'une part, l'élaboration du plan (1995 - 2008) comme instrument réglementaire auquel on assigne la capacité de gouverner les espaces et redistribuer la rente, et, de l'autre, une transformation incrémentale de la ville basée sur des projets phare (musées, requalification de sites), l'organisation d'événements (Jubilée) et la contractualisation du développement urbain avec les acteurs de l'immobilier. L'ouverture d'une phase d'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, devant remplacer celui en vigueur de 1962, a une portée politique d'ampleur et suscite de très fortes attentes. Comme le souligne l'ancien adjoint :

> « En 1993… il faut comprendre c'était un moment extraordinaire, il y avait *Mani Pulite*, il y avait plein de gens qui allaient en taule. […] Et le fait qu'un type comme moi devienne adjoint, je veux dire que moi j'avais fait « 68 », j'avais mon histoire politique à laquelle je tiens, et je me retrouve adjoint, avec l'adjoint avant moi qui finit en prison[1] » (Entretien, Rome n° 9).

L'élaboration de ces instruments de l'urbanisme réglementaire (la *Variante delle certezze* d'abord et le *Piano Regolatore Generale* ensuite) se fait sous la responsabilité d'un adjoint, architecte-urbaniste de profession, actif dans le mouvement de « 68 » puis dans celui pour le droit au logement pendant la décennie suivante. Dans la composition du bureau technique chargé du plan, il s'entoure d'urbanistes ayant également une histoire politique dans la gauche extra-parlementaire ou dans le PCI. Ils sont porteurs d'une conception du plan comme instrument capable de contrôler la rente et redistribuer les bénéfices, mais aussi de corriger le manque de services et de transports en commun issus du développement passé. L'organisation de la ville qui est prévue dans le plan est basée sur les « centralités », c'est-à-dire des pôles urbains caractérisés par un mix de fonctions urbaines. Certains sont existants, d'autres à créer ou conforter, mais ils partagent le fait d'être desservis par les réseaux de transports en commun, ce qui devrait à terme transformer une expansion urbaine réalisée au gré des stratégies des propriétaires fonciers en un système polycentrique[2].

En même temps, en attente du plan qui sera finalement approuvé en 2008 après de nombreux conflits, la transformation de la ville se fait par des projets d'aménagement. A travers l'intervention sur des sites ponctuels ou en préparation pour des événements sont remodelés de vastes secteurs de la ville. Plusieurs nouvelles infrastructures culturelles et tertiaires voient le jour,

---

[1] L'adjoint à l'urbanisme de la coalition précédente est mis en examen en février 1993.
[2] « Il nuovo Piano di Roma », *Urbanistica*, 2001, n° 116, p. 41-180.

souvent commandées à des architectes de renommée mondiale (allant de l'Auditorium de Renzo Piano au musée de l'*Ara Pacis* de Richard Meier). La préparation de grands événements, qui donnent accès à des crédits supplémentaires (le Jubilée de 2000, puis la coupe du monde de natation de 2009, avec entre les deux la candidature aux Jeux olympiques). La préparation au Jubilée sera le levier pour la réhabilitation d'une partie du centre-ville. La création de nouveaux sites universitaires est aussi utilisée comme levier pour la requalification des quartiers. À ceci s'ajoutent, et y sont liés, la relance de projets d'infrastructure (tantôt nouveaux, tantôt préexistants, mais inachevés ou même pas entamés) qui visent le développement de la métropole et du réseau ferroviaire. Ce mode de gouvernement s'accompagne d'un effort de redéfinition des rapports entre gouvernement urbain et promoteurs immobiliers et propriétaires fonciers, qui constituent les acteurs clés de la croissance matérielle de la ville de Rome. Tant la réalisation des projets d'aménagement que la tentative du centre gauche de négocier avec les acteurs de la rente s'appuient sur le recours systématique aux nouveaux instruments pour la contractualisation entre administrations publiques et entre public et privé introduits au début des années 1990 dans la législation italienne (Chap. VII-2).

En revanche, l'internationalisation de Rome, le développement du tertiaire avancé et un nouvel essor du tourisme (trois dynamiques qui ont marqué les deux dernières décennies) se font en l'absence d'un agenda stratégique. En effet, la conception d'une stratégie de développement économique et urbain de la ville ne rentre dans l'agenda local qu'après l'élection de 2008, plus tard par rapport à la majorité des aires métropolitaines du pays[1]. De plus, la coopération entre municipalités qui constituent l'aire métropolitaine est structurée par le poids démographique, économique et politico-administratif de la commune centrale. Autour de ce déséquilibre s'organisent les oppositions intercommunales, mais, surtout, celles entre la ville de Rome et l'administration de la province, doublée par les différentes alternances politiques.

À partir du milieu des années 1990, le changement en matière de politique d'urbanisme par le nouveau gouvernement de centre gauche modifie la manière de concevoir et traiter la présence militaire à Rome. Un travail de récognition et planification sur les emprises militaire est entrepris dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme. Ce travail tire son origine à la fois d'un constat empirique sur la quantité de foncier à Rome partiellement inutilisé (Chap. V-2), mais aussi de l'introduction de la première norme nationale pour la vente du foncier militaire (Chap. IV-3). Le lancement d'une planification générale pour la ville est alors lu comme l'occasion d'engager un raisonnement tout aussi global sur la présence du ministère de la Défense et des

[1] D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, *op. cit.* ; ALLULLI M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, *op. cit.*

universités, autres propriétaires fonciers majeurs. Changement des armées et nouvelle planification sont associés dans le raisonnement des acteurs politico-administratifs en poste à l'époque :

> « Puis quand la question (*de la vente des emprises militaires*) prend une ampleur nationale, l'adjoint m'appelle à diriger le bureau (*chargé des aires militaires*)… au sens où, avec le développement des activités du plan… ce qui sortait était l'importance des aires militaires pour Rome. Et sur celles-là il n'y avait rien de systématique qui avait été fait avant. Et à mon avis, un coup de pouce dans la politique nationale était venu de Andreatta (*ministre de la Défense entre 1996 et 1998*) qui, en bon économiste qu'il était, essayait de mettre de l'ordre dans la gestion économique et financière de la défense » (Entretien, Rome n° 23).

Le travail entrepris sur les sites militaires partage les logiques du plan dans ses objectifs d'exhaustivité (il traite de l'ensemble des sites militaires localisés dans la commune) et dans sa réalisation par une organisation de mission créée au sein du bureau du plan. Il se caractérise également par la primauté assignée aux fonctions urbaines, en l'absence d'un travail de connaissance sur les logiques et les usages militaires. En même temps, il vise à cibler des sites sur lesquels réaliser des projets d'aménagement. « *On avait fait un plan, pour comprendre de quoi on pouvait discuter* » (Entretien, Rome n° 9), pour reprendre les mots de l'adjoint de l'époque. En 1998 est créé un bureau appelé « service complexe université et aires militaires désaffectés » ; dans le service « Projets urbains » du département de la « Politique territoriale » de la municipalité de Rome. Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, le bureau est chargé de la production d'informations sur la présence des armées à Rome finalisées à la réutilisation des sites. Mené par des architectes-urbanistes, le travail est mené suivant les mêmes modalités de l'élaboration des instruments d'urbanisme réglementaires. Comme ceux-ci, il fonctionne en deux stades liés entre eux : connaître l'ensemble du problème, puis programmer les usages.

La production de ces connaissances s'appuie d'abord sur la mise en place d'une table de travail conjointe entre, d'une part, administration municipale (l'adjoint à l'urbanisme et le service chargé des aires militaires) et, de l'autre, le service infrastructures auprès de l'état-major de la défense (Chap. VII-2). Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, sont menées une série de réunions qui permettent de récolter l'ensemble des informations techniques et juridiques concernant les 108 sites, dont le ministère a l'usage dans la ville et amènent à l'identification, par le ministère de la Défense, de cinq sites qui seraient susceptibles d'être modifiés (voir *infra*). Ensuite, toutes les emprises sont insérées dans une nouvelle base de données statistique et cartographique : elles y sont classées en fonction de leurs caractéristiques propres (localisation exacte, surfaces bâties et non bâties, caractéristiques du bâti, armée qui en a l'utilisation), mais aussi en fonction des objectifs et des logiques du nouveau plan régulateur qui s'élabore à la même période. Suivant ce deuxième volet, il est alors possible de connaître l'accessibilité de chaque lieu

par transports sur rail (existants et prévus) et les destinations d'usage que le nouveau plan d'urbanisme assigne au secteur de la ville dans lequel se trouve l'emprise militaire. L'architecte chargé de la question relate :

> « Faire le plan des aires miliaires… ça voulait dire quoi à ce moment-là… c'est que c'était la première fois que l'on faisait quelque chose d'organique sur ce sujet et que récolter toutes ces informations a été une chose extrêmement compliquée, parce que sous cette forme ces informations elles n'existaient même pas » (Entretien, Rome n° 23).

Les objectifs assignés à la transformation des sites militaires (programmer les usages), reprennent en partie ceux des années 1970 : du fait de leur localisation dans les zones d'expansion urbaine de l'après-guerre et du caractère public de la propriété foncière, ces sites doivent être reconvertis pour la réalisation de services publics, pour le quartier et pour la ville dans son ensemble (Chap. III-3). « *On avait pensé cette chose de : "on libère six ou sept casernes et on fait des services" !*» (Entretien, Rome n° 9), souligne un ancien responsable. Mais les modalités envisagées pour la transformation diffèrent du passé. Par une mise en comparaison entre le cas romain et celui d'autres villes, le traitement des sites militaires est inséré dans la problématique, plus récente, des projets d'aménagement réalisés à partir de la réutilisation des sites industriels, ferroviaires et d'autres activités qui étaient consommatrices d'espace. Un ancien responsable explique :

> « Nous étions convaincus que la ville, elle se fait sur elle-même… un peu dans le style du projet urbain français… sauf qu'en France ou même dans le Nord, Milan, Turin… le thème là-bas était celui des sites industriels désaffectés. Mais Rome n'est pas une ville industrielle […], donc ici on s'intéressait à d'autres types de sites qui avaient eu d'autres usages et qui avaient été désaffectés. Les entrepôts de l'ATAC (*entreprise des transports urbains*), et les casernes… qui étaient très intéressantes parce qu'elles se trouvaient entre la première périphérie et le centre-ville ».

Le travail de connaissance et programmation a deux principaux produits : un plan et une entente préliminaire à la contractualisation de projets entre exécutif urbain et défense. Achevé en 2001, le schéma-programme pour les sites militaires[1] est un plan thématique des aires militaires qui concourt à l'élaboration du plan général d'urbanisme (annexes, Fig. 50-55). Il lie une explication de la méthode suivie pour la construction de la base de données à la présentation des cartes analytiques et de synthèses. En contradiction avec le nom même du bureau chargé de le produire (titré « *aires militaires désaffectées* »), le document traite, de façon globale, l'ensemble des sites du ministère de la Défense ; ils sont hiérarchisées en fonction d'objectifs propres au gouvernement municipal et indépendamment de l'état de l'utilisation militaire du site au moment de la rédaction du plan. Il se différencie donc à la fois des politiques qui, pendant les années 1970, ciblaient uniquement les forts, mais aussi des multiples initiatives menées par les acteurs politico-

[1] SERVIZIO COMPLESSO UNIVERSITÀ E AREE MILITARI DISMESSE, *Programma di assetto generale delle aree militari*, Roma, Comune di Roma, 2001.

administratifs de la ville (plus ou moins réussies) d'obtenir une transformation ponctuelle d'une emprise particulière (Chap. III-3). En même temps, les négociations menées pour l'élaboration du plan des aires militaires aboutissent à un accord entre ministère de la Défense et gouvernement urbain. Il s'agit de la signature d'une entente préliminaire, dans laquelle sont identifiés 5 sites, sur les 108 comptabilisés, susceptibles d'être modifiés, et où l'on renvoie à des négociations ultérieures la définition des modalités et des termes de la transformation (Chap. VII-2).

Depuis la fin des années 1990, le maintien des objectifs, de l'expertise produite et d'une forme de spécialisation organisationnelle entraîne une institutionnalisation du problème des aires militaires comme un problème urbain à part entière Le changement de maire en 2001 n'a pas d'effets sur les objectifs que la ville assigne à la transformation de ces biens. Ils demeurent pratiquement identiques dans le temps et, en 2010, ils sont mis sous pression par la mise sur agenda gouvernemental du problème de l'organisation de la défense à Rome en 2010 (Chap. V-2) De même, la dénomination des aires militaires comme un des objets des organigrammes administratifs survit aux changements de maire (2001), de majorité (2008), et à l'approbation définitive du plan d'urbanisme (2008). À l'intérieur du service « Requalification urbaine et réutilisation du patrimoine public » (dans le département de la « Transformation urbaine »), les aires militaires sont désormais associées à des projets de sites universitaires, mais aussi aux anciens entrepôts du service de bus. Depuis 2001, un même dirigeant est à la tête du service.

* * *

Tant dans le cas parisien que dans celui romain, le foncier militaire est ciblé pour ses caractéristiques de ressource publique qui pourrait être réutilisée pour la réalisation de politiques publiques urbaines, indépendamment du retrait de l'armée. Néanmoins, les deux cas diffèrent dans l'équilibre entre intervention étatique et intervention des gouvernements urbains. A Rome, le gouvernement municipal engage un travail de récognition sur les emprises militaires finalisé à la planification ; il précède toute réflexion par le ministère de la Défense sur ses propres modes de réorganisation dans la ville. Le lancement de l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme et la représentation de la Défense comme une organisation en voie de démobilisation s'accompagnent de la production d'un nouveau savoir, la signature d'une entente préliminaire et l'institutionnalisation des aires militaires comme un problème à traiter par l'urbanisme municipal. La situation de la région parisienne est partiellement inverse. Alors que le ministère de la Défense mène une réflexion importante sur la région parisienne en tant qu'objet d'intervention étatique et espace où se trouve l'essentiel de ses services centraux (Chap. V-2) ; il n'y a pas d'entreprise politique ou savoirs équivalents dans les acteurs locaux. Les interventions de ces derniers sont

pourtant systématiques. Confronté à un nombre limité de sites militaires, les communes et les intercommunalités parisiennes ciblent le foncier militaire en fonction des objectifs propres aux différents agendas politiques.

3. Les ports militaires à l'épreuve des projets des « waterfronts » tertiaires

Dans cette troisième section sont étudiées les politiques des villes portuaires de Tarente et Toulon ; elle s'intéresse donc aux activités des centres politiques urbains dans ces villes qui sont caractérisées par la persistance d'activités et infrastructures militaires d'envergures. Dans les deux cas, la dernière décennie est marquée par la mise à l'agenda local de politiques urbaines qui articulent un projet de développement pour la ville à une transformation matérielle de l'espace par des opérations d'aménagement. Elles insistent sur la réhabilitation des *waterfronts* militaires comme leviers de diversification économique et de promotion d'une nouvelle image de la ville. Elles tirent leur inspiration de modèles internationaux, tels Gênes ou Cardiff. Dans le cas toulonnais, ces projets sont portés par la mairie de Toulon et la communauté d'agglomération, dans le cadre d'un renforcement de cette dernière. Ils ont pour effet de produire de nouvelles stratégies politiques visant à mobiliser la marine. En revanche, à Tarente, l'émergence d'une politique de reconversion des sites militaires autour de l'arsenal pour des finalités touristiques et culturelles est le fruit de l'adjonction d'initiatives portées par des coalitions formées par des élus spécialisés et des organisations professionnelles. Ici, le projet du *waterfront* est marginal tant aux priorités définies dans la politique de planification stratégique qu'à celles qui ont émergé avec l'explosion du conflit environnemental.

3.1. À Toulon, un projet de développement urbain qui mobilise la marine

3.1.1. La construction politique de la « rade de Toulon » cible les ressources militaires

Depuis le début des années 2000, le gouvernement toulonnais développe un projet de développement pour la ville qui se caractérise par la construction politique d'un territoire dont les spécialisations fonctionnelles ne seraient pas uniquement déterminées par les activités militaires mais par un ensemble d'activités liées à la mer ; il est associé à des projets de transformation matérielle et des usages des espaces urbains et des eaux de la rade de Toulon. Cette politique, qui

met sous tension les hiérarchisations spatiales de la défense, s'accompagne de la mise en place de nouveaux modes d'intervention par le gouvernement municipal qui visent à mobiliser l'organisation militaire.

A Toulon, la décennie 1990 est caractérisée par une très forte instabilité politique, la désagrégation d'une partie du système de pouvoirs qui organisait l'action publique suivie par l'élection d'un maire du Front national, et des politiques publiques urbaines très limitées. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, sous les mandats de François Trucy (UDF) on assiste à l'éclatement des affaires judicaires qui impliqueront une partie importante de la classe politique et dirigeante varoise[1]. A la suite de l'assassinat de Yann Piat, la droite du département du Var sera minée par les poursuites judiciaires concernant le vaste système de corruption et pots-de-vin qui accompagnaient les relations entre les administrations publiques et les entreprises travaillant dans le bâtiment et la fourniture des services publics. La réalisation d'une série de projets d'aménagement qui ont pour objectif la construction d'équipements à Toulon s'avère être basée sur ce système. Les pots-de-vin reçus par Maurice Arrekxs, ancien maire et à l'époque président du Conseil général pour la construction de la Maison des Technologies, un bâtiment près du centre-ville de Toulon destiné à l'accueil de l'association départementale de développement, est une des causes de son incarcération. Ces scandales, ainsi que le maintien d'une compétition triangulaire au deuxième tour des élections municipales de 1995 vont favoriser la victoire du Front national, qui gouvernera la ville jusqu'en 2001. Les fortes divisions internes à la municipalité s'accompagnent de l'absence de nouveaux projets à Toulon. Dans ce contexte, la décennie 1990 est caractérisée par un faible interventionnisme des gouvernements municipaux toulonnais tant vis-à-vis des activités de la marine que des changements qui touchent son organisation.

Après l'élection du maire de centre droit Hubert Falco en 2001, de nouvelles politiques publiques sont inscrites à l'agenda politique du gouvernement toulonnais, dans le cadre d'un renforcement de la coopération intercommunale (après la loi de 2002) et de la capacité des élus locaux à attirer des ressources supplémentaires par l'État. En 2001, accède à la mairie Hubert Falco, ancien président du Conseil général. Ses résultats électoraux (il est élu avec presque 70% des voix), mais encore plus son rôle de successeur d'une gestion par le Front national très controversée (1995-2001) confèrent au nouveau pouvoir municipal toulonnais une forte légitimité politique. L'année suivante, le maire est élu président de la communauté d'agglomération nouvellement créée. Il recouvre ensuite des responsabilités gouvernementales. Il est nommé

[1] MARTIN V., *Toulon la noire*, *op. cit.* ; ARDID J.-C., *Ils ont tué Yann Piat*, *op. cit.*

secrétaire d'État dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (entre 2002 et 2004) et à nouveau dans celui de François Fillon (entre 2008 et 2010).

Dans un système politique local marqué par une coopération intercommunale pratiquement inexistante, sont créées en quelques années la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, en 2002, puis la première agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise (AUDAT), en 2003. De plus, au milieu des années 2000, les collectivités toulonnaises sont fortement mobilisées dans le repérage de ressources supplémentaires : en 2005, elles sont lauréates de l'appel à coopération métropolitaine lancé par la Datar, auquel répond la communauté d'agglomération en lien avec d'autres intercommunalités mineures ; en 2007, elles obtiennent la gestion des ports situés sur la rade rendue possible par la loi « Libertés et responsabilités locales » (le département et la communauté d'agglomération sont réunis dans un nouveau syndicat mixte)[1] ; en 2005, elles soutiennent enfin la candidature pour la labellisation et le financement du pôle de compétitivité (*cluster*) « Pôle Mer Méditerranée » portée par un groupement d'industriels pilotés par l'ancienne Direction de construction navale en réponse à la politique lancée par la DATAR[2].

Tant l'accroissement des compétences formelles de l'agglomération que la gestion de ces projets *ad hoc* impliquent la mise en place de nouvelles instances de coordination entre acteurs politico-administratifs locaux et, dans le pôle de compétitivité, entre acteurs publics et privés. Les missions de ces structures et les intérêts des acteurs qui y participent ne coïncident pas entièrement, mais le rôle de pilotage pris par l'exécutif de l'agglomération (soutenus par les élus du département du Var du même bord politique) facilite l'émergence d'une vision relativement partagée autour du développement souhaité pour l'agglomération toulonnaise. Si elle est déclinée et réinterprété par les différents acteurs sectoriels, elle se caractérise néanmoins par un consensus sur une trajectoire générique de développement envisagée.

A Toulon comme ailleurs[3], la définition des orientations du développement souhaité s'appuie sur une observation des spécificités locales et une nouvelle mise en récit de l'agglomération. Le mot d'ordre du projet toulonnais est le développement des activités maritimes, à la fois touristiques et industrielles. Ceci permettrait de libérer l'agglomération d'un rôle perçu comme

---

[1] Le « Syndicat Mixte Varois des Ports du Levant », créé à partir du 1er janvier 2007, constitue l'autorité portuaire du port d'intérêt national décentralisé dans le cadre de la loi d'août 2004. Pour une étude de l'évolution du port de Toulon voir : DEBRIE J. et V. LAVAUD-LETILLEUL, « La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon », *Annales de géographie*, 2009, vol. 669, n° 5, p. 498-521.

[2] Le pôle de compétitivité « Mer PACA », devenu « Mer Méditerranée », concerne tout le territoire de la région PACA, mais il a son siège à Toulon et s'appuie sur les structures de l'agglomération. C'est sur l'association Toulon Var Technologies, association départementale de développement, que le pôle s'est appuyé à sa naissance et qui constitue encore aujourd'hui la structure d'accueil.

[3] PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

subalterne par rapport aux villes voisines de Nice et Marseille. Une interprétation commune revient dans tous les documents programmatiques et les entretiens avec les élites politico-administratives :

> « L'enjeu est de passer d'un statut d'agglomération entre Nice et Marseille à celui d'une métropole attractive disposant d'une visibilité et d'une spécificité au niveau national et international »[1].
>
> « Quand nous avons repris la municipalité au FN […] Toulon était une ville qui n'avait pas sa place à la fois comme première ville du Var et à la fois dans l'arc méditerranéen entre Marseille et Nice. Toulon était une ville militaire de passage, mais sans aucune réelle implantation économique et sans enjeux spécifiques » (Entretien, Toulon n° 17).
>
> « Conscients des enjeux liés au développement de la concurrence internationale des villes, nous affichons notre volonté de renforcer le rayonnement européen de la métropole toulonnaise »[2].

Ce projet est adossé à la formulation de nouvelles hiérarchisations spatiales qui définissent et construisent le territoire d'intervention du centre politique urbain : la « *Rade* » de Toulon. Il s'agit d'un espace coïncidant à peu près avec les limites administratives de la communauté d'agglomération, mais conçu et représenté à travers la mobilisation de la géographie physique du pourtour de la baie, du lien historique entre la terre et la mer ayant assuré le développement de deux communes majeures de Toulon et le La Seyne, de la présence du premier port militaire français. Par cette entreprise politique, la rade devient à la fois l'espace d'intervention des pouvoirs locaux et un ensemble d'acteurs mobilisés dans et par cette intervention. Par ailleurs, ceci est institutionnalisé par la labellisation sous le nom de « *Grand Projet Rade* » d'un ensemble de politiques publiques urbaines qui matérialisent et reproduisent ce territoire.

Défini dans le cadre de l'appel à coopération métropolitaine, le contenu du Grand Projet Rade est un travail de redéfinition et d'unification sous un même label d'un ensemble d'opérations. Une partie est nouvelle, tel que le « Technopôle de la Mer » ou l'axe des gares, mais d'autres sont engagées depuis longtemps, telles que le tramway en projet depuis les années 1970 ou le contrat de baie lancé pendant la décennie 1990 : toutes sont réintégrées sous une nouvelle étiquette définissant un pouvoir d'agglomération et un territoire qui lui est lié et qui en est le produit.

---

[1] TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Le schéma-programme d'aménagement de la Rade. Document final*, Toulon, TPM, 2006.

[2] AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE TOULONNAISE, *Déclaration d'intention de coopération des acteurs de la métropole toulonnaise. Dans le cadre de la réponse à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR*, Toulon, AUDAT, 2005.

Encadré VI-2 Les dix opérations du Grand Projet Rade[1]

Le Technopôle de la Mer, réponse de la communauté d'agglomération aux besoins du Pôle Mer PACA à vocation mondiale pour l'implantation ou le développement des entreprises de haute technologie au bord de la Méditerranée.
Des équipements portuaires favorisant l'intégration ville/port.
Le développement du Parc d'activités marines à Saint-Mandrier-sur-Mer consacré à la réparation navale de grande plaisance et aux hautes technologies marines et sous-marines.
La création d'un centre d'activités et d'affaires à vocation métropolitaine sur l'axe des gares à Toulon.
Le Contrat de baie, un outil essentiel pour une politique de haute qualité environnementale en accompagnement des transformations économiques et urbaines.
Le réaménagement et la création de voiries d'entrée ouest de l'agglomération pour une meilleure accessibilité.
L'aménagement de la grande jetée de Toulon pour une bonne protection de la rade.
Le développement des liaisons maritimes.
Le déploiement du TCSP, une meilleure mobilité dans une logique durable de renouvellement urbain.
Un réseau à très Haut Débit pour irriguer l'ensemble du territoire

Le projet de développement toulonnais cible les ressources de la marine : une partie des politiques urbaines prévoit une transformation de ressources militaires ou l'utilisation de ces dernières pour des objectifs définis localement. Autrement dit, la mise en œuvre d'un agenda de développement fondé sur les activités maritimes requiert la participation de la marine nationale et la mise à disposition des ressources qu'elle contrôle dans l'agglomération. Il s'agit d'abord du foncier militaire, ainsi que des normes militaires imposées sur les espaces urbains (zonages de sécurité de la pyrotechnie et du risque nucléaire) et les eaux de la baie (contrôle des flux). Les politiques d'aménagement urbain de la ville, de la communauté d'agglomération et du syndicat des ports affichent toutes, dans leurs objectifs généraux, le renforcement des « *articulations entre les espaces urbains et portuaires* » et la « *réappropriation de la façade maritime par ses habitants en terme d'activités économiques* »[2]. Ceci implique la transformation des espaces en bord de mer dont une partie est affectée à la marine. Un dirigeant de la commune illustre ainsi un des objectifs du nouveau plan d'urbanisme de la ville de Toulon :

> « Sur le littoral, énormément d'emprises du littoral de Toulon appartiennent à la défense, donc l'idée c'est de pouvoir avoir des portes supplémentaires, des linéaires civils supplémentaires pour avoir accès à la mer et consolider ce rôle maritime » (Entretien, Toulon n° 27).

Plusieurs sites militaires en activité sont directement ciblés par ces politiques (annexe, Fig. 25-27). Pour citer des exemples, le projet de développement des activités portuaires civiles,

[1] TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Un territoire d'avenir, une métropole de compétitivité*, Toulon, TPM, 2011. Voir aussi : http://www.tpm-agglo.fr/entreprises/article/l-avenir-autour-de-rade (consulté le 31 juin 2014).
[2] *Ibid.*

touristiques et de services - le « Cap Mourillon » - cible les sites militaires de la zone du Mourillon (commune de Toulon). Ceci exige le déplacement des activités de DCNS et de la DGA qui y sont localisées. De la même manière, la réalisation du « Technopôle de la Mer », c'est-à-dire l'aménagement d'une zone d'activités scientifiques et commerciales dans le site au bord de l'eau de Brégaillon (commune de La-Seyne-sur-Mer), implique la confrontation avec les zonages de la zone de stockage de munitions localisée un peu plus au nord. Encore plus dans le cadre de l'hypothèse du déplacement sur cette zone d'une partie du trafic de ferries, tels qu'il est prévu par projet de développement du syndicat mixte du port[1]. Enfin, le constat de pénurie foncière de la ville de Toulon oriente une politique visant à mobiliser les emprises militaires, représentées comme des ressources inexploitées et pouvant servir à la réalisation de projets locaux.

Le deuxième type de ressources ciblé par les politiques urbaines ce sont le savoir et le savoir-faire de la marine et de l'ancienne Direction des constructions navales. Dans ces politiques, comme elle pouvait l'être au XIXe siècle, la marine nationale est « vecteur de modernité »[2], au sens où elle est localement l'organisation qui détient l'expertise et les technologies utiles au développement local. Dans les documents stratégiques de l'agglomération, on lit que *« la présence de la base navale dote le tissu économique de la métropole toulonnaise d'un capital scientifique, industriel et de recherche de très haute technologie de niveau mondial »*[3]. De même, un dirigeant de l'agglomération exprime le processus de définition des *« conditions de développement »* :

> « Avant d'avoir des zones d'activités, on s'est posé la question de la compétence économique et très rapidement on est tombé sur des éléments évidents. C'est que la dimension économique de ce territoire… elle se déploie en partie sur une approche technopolitaine, c'est-à-dire une approche où on trouve de fortes compétences technologiques dans certains domaines […] et on s'est rendu compte tout simplement que dans le domaine de la défense, dans le domaine naval, dans les technologies marines et sous-marines … on s'est rendu compte qu'on avait tout un segment important qui… si vous voulez… qui méritait à la fois d'être mis en valeur, d'être exploré et surtout de disposer des capacités de développement à une échelle européenne et à une échelle mondiale » (Entretien, Toulon n° 2).

Alors que les politiques d'aménagement impliquent le réinvestissement matériel et l'imposition de nouveaux zonages sur les espaces militaires, ce projet de développement passe plutôt par la réinterprétation des activités militaires. Leur mobilisation comme un des moteurs de la croissance et de la création de valeur ajoutée locales requiert la participation par la marine aux instances de développement local.

---

[1] SYNDICAT MIXTE VAROIS DES PORTS DU LEVANT, *Etude stratégique - Port de Toulon. Rapport de première phase*, Toulon, SMVPL, 2009.
[2] ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, *op. cit.*
[3] TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Un territoire d'avenir, une métropole de compétitivité*, *op. cit.*

Un raisonnement similaire vaut pour la nouvelle délimitation d'une population urbaine liée aux activités militaires. Le renforcement des compétences de l'agglomération en matière d'orientation et de programmation des politiques de logement, associé à cette centralité des fonctions maritimes dans le projet de développement, produit une nouvelle catégorisation des employés de la défense et des entreprises d'armement. Ceux-ci incarnent au niveau individuel les mêmes compétences et savoir-faire détenus au niveau collectif par la marine et les constructions navales. Pour la première fois, dans le Programme Local de l'Habitat, adopté en 2010, les besoins et l'action du ministère de la Défense dans le domaine du logement sont listés. Le document cible ainsi les employés de la défense, ou plutôt la frange supérieure de ceux-ci, comme un capital humain à valoriser et stabiliser, dans le cadre d'une plus large problématique d'accueil des jeunes actifs pour l'accroissement de l'attractivité et la compétitivité de l'agglomération[1].

3.1.2. Légitimation de l'intervention urbaine et mobilisation de l'administration militaire

Sans que les transformations des politiques nationales n'entraînent de réduction majeure des espaces militaires à Toulon (Chap. V-3), l'émergence d'un projet de développement d'agglomération cible la marine comme un ensemble de ressources à mobiliser. Ceci modifie les modes d'intervention par le centre politique urbain sur la présence militaire. Ils consistent en la production d'un récit et de connaissances sur la présence militaire, la recherche de rencontres localisées, le recours à des médiateurs. Le contenu et les formes de ce travail politique se comprennent à partir d'une logique de mobilisation des ressources des armées : il est nécessaire à la mise en œuvre de ces politiques publiques urbaines ; il a une fonction de légitimation externe de celles-ci ; il construit un cadre d'interaction relativement stabilisé avec la marine. Il s'agit donc d'une entreprise de délimitation et de légitimation d'un intérêt urbain qui redéfinit la place de la défense dans la cité, mais qui vise à la mobiliser en raison des ressources contrôlées par cette dernière.

Premièrement, il est possible d'observer la production d'un système de représentations, répété dans les entretiens et mis en scène dans les bulletins municipaux d'agglomération. Il englobe le spectacle d'un passé dans lequel l'armée est l'organisation qui détermine le développement de Toulon, pour ensuite introduire un élément de changement sur un présent et un futur où la ville « *se prend en main* » (Entretien, Toulon n° 8) et où les besoins réciproques de la marine et de

[1] TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Programme Local de l'Habitat 2010- 2015*, Toulon, TPM, 2010.

Toulon entraînent un partenariat « *gagnant gagnant* » (Entretien, Toulon n° 2), pour utiliser les mots de deux cadres de l'agglomération. Considérant les politiques d'urbanisme, le récit prend la forme suivante : le manque de foncier sur Toulon est la conséquence de la position géographique de la ville, écrasée par la montagne, mais aussi des activités de défense qui bloquent l'accès à la mer. Aujourd'hui « *en raison des évolutions techniques et de ses besoins* »[1], les nécessités foncières de la marine ont baissé, alors que celles de la ville ne cessent de croître. Un élu et un dirigeant administratif soulignent : « *il y a tout un tas de foncier, alors que la ville n'en a pas, qui n'est pas utile à la Défense* » (entretien Toulon n° 17) et « *le territoire de la marine était tellement grand qu'elle n'a plus besoin de tout ce territoire-là* » (Entretien, Toulon n° 8). Ces besoins inégaux rendent donc possible la transformation du foncier militaire pour des finalités définies localement. De plus, ce récit inclut un volet qui montre à la fois le respect de l'intérêt militaire et délimite un champ de négociation. La création de la catégorie du « *mètre carré stratégique* » présente l'avantage d'inclure l'intérêt de la marine aux politiques locales, tout en laissant un flou sur l'identification exacte des biens rentrant dans cette subdivision. Deux élus toulonnais :

> « Et je ne fais que rappeler ce qu'il (*le Maire*) a dit depuis le début, c'est-à-dire que la ville, en termes urbanistiques, ne négociera jamais un mètre carré stratégique avec l'armée. C'est-à-dire que l'armée définit ses besoins et, bien sûr, la ville est à la disposition de la marine pour les besoins stratégiques. Mais, en dehors de cela, il suffit de voir […] c'est vrai qu'il y a des secteurs qui sont encore à la charge de la marine qui peuvent être intéressants » (Entretien, Toulon n° 24).

Ou encore :

> « A Toulon la quadrature du cercle, entre la mer d'un côté et la montagne de l'autre, c'est tirer le meilleur parti possible du foncier exploitable. […] Il fallait créer une transversalité sans toucher à l'ensemble des mètres carrés qui appartiennent à la Défense… certains sont stratégiques et ceux-là on ne va pas les toucher, et puis il y a un autre foncier dont nous avons besoin » (Entretien, Toulon n° 17).

Le récit est similaire pour les politiques de développement économique. Partant du même constat de la dépendance historique de la ville de la marine, il aboutit à la conclusion d'une convergence naturelle d'intérêts : *« la défense est dans une optique de compétitivité. Nous aussi »,* affirme un dirigeant de l'agglomération. De même, ce qui est bénéfique pour les Toulonnais doit l'être aussi pour les militaires. C'est pourquoi la coopération est indispensable, d'après un dirigeant du port :

> « Alors moi je leur (*aux militaires*) ai fait mon petit discours, je leur ai dit que c'était le projet de tout le monde, le grand projet rade. Ce n'est pas le projet du syndicat (*des ports*) et eux ils le regardent et après ils donnent leur avis. Non, ils auront peut-être des enfants qui travailleront dans le technopôle, qui trouveront du boulot là-bas » (Entretien, Toulon n° 8).

---

[1] *Toulon Méditerranée Magazine,* septembre-octobre 2003.

L'interventionnisme limité sur les activités de la marine que caractérisait la politique toulonnaise impliquait également l'absence de connaissance des effets localisés de la politique de défense. La production de nouvelles connaissances sur la présence militaire est alors un changement des modes d'intervention par le centre politique urbain. Ainsi que la construction d'un récit public, ce travail a tout autant une fonction finalisée à la mise en œuvre de l'action publique locale et de communication externe et légitimation de cette action. La première étude systématique sur le sujet est réalisée par l'agence d'urbanisme pendant l'année 2011 et aboutit à une publication, « *L'impact économique de la Défense dans l'aire toulonnaise* », qui constitue une tentative organique de chiffrer la présence militaire et traite à la fois des activités de l'organisation et de la population qui y est liée[1]. Avant celle-ci, des travaux sectoriels sont menés. Par exemple, un travail de récognition du foncier et des infrastructures de la marine ouvre l'étude stratégique du port du Toulon[2]. Ici, le problème de la pyrotechnie fait l'objet d'un des sept chapitres qui composent l'étude, où on analyse les limitations imposées à la construction et à la densité de personnes pouvant se réunir dans les espaces bornés par les périmètres de danger. De même, le Programme local pour l'habitat de l'agglomération intègre, pour la première fois, les populations liées à la défense dans ses diagnostics et objectifs, à travers la mobilisation d'une série de données transmises par le bureau de logement de garnison. Ceci « *permet de montrer la part importante que représente la marine dans la ville* » (Entretien, Toulon n° 28), remarque la responsable du programme, à travers un document sectoriel.

À côté de la construction d'un récit fédérateur et de la production de données, la recherche de rencontres fréquentes et le recours à des médiateurs sont les deux stratégies poursuivies par le gouvernement urbain pour instituer un cadre de négociations localisé. La démarche tire son origine de la recherche de foncier ; un membre de l'exécutif local relate :

> « C'est comme ça que les choses se sont engagées si vous voulez, par le biais du besoin de foncier. Donc Hubert Falco a institué ce travail transversal régulier, avec des dossiers à chaque fois, pas simplement pour le plaisir de se voir, avec des dossiers sur lesquels à chaque fois on travaille avec la marine » (Entretien, Toulon n° 17).

Le même argument est repris dans le journal municipal :

> « […] mon équipe municipale et moi-même nous nous sommes engagés à ouvrir Toulon sur la mer et à lui redonner sa vocation maritime. Il nous fallait pour cela instaurer un

---

[1] AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE TOULONNAISE, « L'impact économique de la Défense dans l'aire toulonnaise », *Les publications de l'AUDAT*, 2011, vol. 11, p. 1-8.

[2] SYNDICAT MIXTE VAROIS DES PORTS DU LEVANT, *Schéma directeur et plans stratégiques du port décentralisé de Toulon*, Toulon, SMVPL, 2009 ; SYNDICAT MIXTE VAROIS DES PORTS DU LEVANT, *Etude stratégique - Port de Toulon. Rapport de première phase*, *op. cit.*

dialogue sincère et constructif avec la marine nationale, propriétaire de nombreux terrains en bord de mer et travailler en étroite relation pour valoriser cet atout maritime »[1].

La densification des moments de rencontre passe par l'invitation systématique de la marine aux instances collectives de pilotage du grand projet rade, mais elle se traduit également par l'institutionnalisation de moments *ad hoc*, appelés « rencontres Mairie-Marine ». Ils ont en commun la volonté d'instituer une régularité des rendez-vous, des procédures standardisées et des négociations qui portent sur la totalité des dossiers. Ainsi, l'attribution d'un nom propre, l'élaboration conjointe des ordres du jour, la cadence fixe et l'alternance des lieux de rencontre (une fois à la mairie et une fois à la préfecture maritime) constituent des solutions pour stabiliser les relations, réduire l'incertitude et les coûts de transaction. Étant « *obligatoires et systématiques* » (Entretien, Toulon n° 24), ces rencontres doivent créer un système institutionnalisé de représentation des intérêts, basé sur des attentes réciproques et des normes procédurales partagées. Leur fonctionnement est illustré par un de leurs anciens organisateurs :

> « Donc d'abord moi je prenais contact avec l'adjoint du préfet maritime, nous préparions tous les deux un petit ordre du jour avec ce qui allait être fait et lorsque l'ordre du jour était prêt nous allions voir le préfet maritime d'un côté et le maire de l'autre, chacun vers son patron, donc on fixait une date de réunion. Et lors des réunions on échangeait sur les sujets qui avaient été préparés » (Entretien, Toulon n° 13).

De plus, dès 2001, elles sont fortement publicisées dans le journal municipal. Ici, elles sont mises en scène comme des rendez-vous périodiques qui servent à *« faire le point sur les dossiers communs »* et à *« les faire avancer »,* grâce au « *parfait partenariat* » et aux « *rencontres studieuses et conviviales* »[2]. D'ailleurs, même dans les moments de conflit et suite à la transformation des relations entre la mairie et la marine, la communication municipale sur ce sujet reste fondamentalement identique.

Par ailleurs, le gouvernement urbain se sert d'amiraux à la retraite. Ils sont à la fois des experts et des médiateurs entre deux organisations dont les règles, les procédures et les savoirs sont perçus comme étant éloignés. Déjà dans le cabinet de François Trucy un amiral était chargé des liens avec la marine ; un autre, élu avec la liste d'Hubert Falco, est ensuite chargé de la mise en place des rencontres Mairie-Marine pour le compte de ce dernier. Dans la communauté d'agglomération, un amiral suit la reconversion civile de la base aéronavale dans la commune de Saint-Mandrier et l'organisation de la manifestation maritime *Tall Ships Race* (voir *infra*) ; il sera ensuite recruté au syndicat mixte de gestion des ports.

---

[1] *Toulon Méditerranée Magazine,* décembre-janvier 2007.
[2] *Toulon Méditerranée Magazine*, septembre-octobre 2003.

D'une part, du fait de leur grade dans la hiérarchie militaire et de leurs relations personnelles, ces acteurs disposent de ressources politiques et relationnelles, d'une capacité à créer et alimenter le débat et à se faire entendre au sein de la marine. De l'autre, ils détiennent une expertise sur le fonctionnement du ministère de la Défense (l'organigramme, le langage, les normes implicites) et sur ses missions. Autrement dit, ils « *connaissent la maison* » et sont capables de « *faire du bouche à oreille*» (Entretien, Toulon n° 4). Ils ont ainsi un caractère bifrontal qui est reconnu par les parties. Dans l'administration municipale :

> « On s'en sert comme portes d'entrée, parce qu'ils connaissent tout le monde. On les a utilisés comme facilitateurs pour un certain nombre de choses. […] Surtout quand ils ont été amiraux, ça ouvre les portes » (Entretien, Toulon n° 8).

Eux-mêmes mettent en avant leur rôle comme conséquence naturelle de l'ancien poste occupé :

> « C'est à moi que sont revenues les relations avec la marine, de façon tout à fait logique. C'est vrai que les gens qui se sont succédés comme préfet maritime je les connais bien ; ils étaient un peu plus jeunes que moi, il y en avait qui avaient été sous mes ordres » (Entretien, Toulon n° 13).

Et un autre :

> « J'ai un peu expliqué la marine, ne serait-ce que traduire ce qu'il faut lire derrière les mots d'une lettre, expliquer pourquoi la tournure d'une phrase est telle, décrire une ambiance, décrire une mentalité. Et puis, les personnes je les connais aussi. Il se trouve que le préfet maritime a été sous mes ordres, donc je le connais, je sais comment il fonctionne, je sais comment l'aborder, je sais ce qui va lui plaire et ce qui va lui déplaire » (Entretien, Toulon n° 23).

Tant les réunions institutionnalisées au niveau de la commune et de l'agglomération que l'utilisation des militaires retraités fonctionnent donc comme des mécanismes de réduction des incertitudes et des coûts de transaction. Ces éléments s'avèrent être particulièrement importants dans un contexte marqué par la volonté de mobiliser une institution porteuse des ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques urbaines, car, dans le cadre de relations coopératives, ils permettent une stabilisation des interlocuteurs et des instances décisionnelles.

3.2. À Tarente, le *waterfront* comme projet marginal en l'absence d'un projet politique partagé

3.2.1. L'émergence de projets ponctuels de reconversion de sites militaires

Du début des années 1990 au milieu des années 2000, la présence de la marine ne fait l'objet d'aucune intervention par le gouvernement municipal ; ce dernier a une autonomie et une capacité d'intervention limitée vis-à-vis des acteurs de la grande industrie et de l'État. A la suite de l'ouverture de la nouvelle base navale, puis des changements des exécutifs régional et urbain, des projets ponctuels d'aménagement qui portent sur la transformation matérielle de sites militaires à des fins touristiques et culturelles sont inscrits aux agendas politiques régional et municipal. Ceci passe par l'intervention d'élus spécialisés dans la défense et d'acteurs individuels ou collectifs qui avaient élaboré, en dehors de l'administration, des propositions de reconversion des sites.

Le mode de gouvernement de la ville est organisé par les liens entre élites politiques et employeurs historiques de la grande industrie et de l'État (Chap. III-3). Jusqu'aux années 1990, notamment, les ressources publiques liées à ces activités sont également utilisées pour maintenir un consensus politique et électoral. La coordination entre acteurs est basées sur des échanges de ressources verticaux (entre acteurs sectoriels et le centre politique national) et horizontaux (redistribution des ressources publiques) liés aux grandes industries. Ceci implique, il a été souligné, une faible autonomie du gouvernement urbain par rapport aux intérêts liés à la production. Entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, les acteurs de l'industrie demeurent les principaux employeurs, mais la crise et la privatisation de l'industrie publique affaiblissent les modes d'échanges entre acteurs politiques locaux et intérêts industriels. Ceci réduit la capacité du gouvernement urbain à intervenir sur les transformations en cours dans la ville. D'une part, les transformations importantes qui touchent la ville (privatisation du Centre sidérurgique *Italsider* en 1995, ouverture de la nouvelle base navale à *Mar Grande* en 2004 notamment) font l'objet d'une intervention limitée par les politiques publiques menées par l'exécutif urbain. De l'autre, les élites politico-administratives de la ville ne sont engagées dans aucun travail d'élaboration d'un projet de développement urbain alternatif à celui basé sur les spécialisations fonctionnelles existantes. Les agendas politiques des gouvernements qui se succèdent sont orientés à des politiques publiques sécuritaires puis à l'embellissement de la ville, en l'absence de projets de développement économique.

Entre la réforme du mode de scrutin municipal et le krach financier de la ville (2006), deux partis se succèdent au pouvoir. En 1993, le premier maire élu au suffrage universel direct est Giancarlo Cito ; il est le fondateur d'un parti local d'extrême droite et propriétaire d'une chaîne

télévisée sur laquelle il appuie ses campagnes électorales et son gouvernement municipal (parti politique et chaîne de télévision ont par ailleurs le même nom « AT6 »). Élu député en 1996, il est remplacé par son premier adjoint à la tête de la mairie, puis condamné pour concours externe en association mafieuse. Le gouvernement de Cito et de son successeur du même parti fonde son action sur une mise au pilori médiatique des élites politico-administratives précédentes et sur la construction de la figure de l'homme d'ordre. Ainsi, parmi les principales initiatives politiques, on trouve celles qui visent à réordonner la circulation et le stationnement et la réfection de l'éclairage public ; l'organisation de rondes xénophobes et contre les activités illégales qui se déroulent dans l'espace public (notamment les ventes de produits de contrebande et de stupéfiants) sont les composantes principales d'un agenda politique sécuritaire.

En 2000, la fondatrice de la section tarentine du parti de droite *Forza Italia*, Rossana Di Bello, est élue maire avec une coalition de centre-droit. Elle engage un programme de travaux publics pour la réfection et l'embellissement du centre-ville. Ayant été membre de l'exécutif régional de centre-droit, la maire utilise les liens et les ressources acquises à la région pour mobiliser à Tarente les fonds du programme européen *Urban*. Ils permettent notamment la requalification de quelques secteurs du centre ancien, sur l'île entre les deux anses du golfe. Mais une mauvaise gestion financière, l'appropriation illicite des deniers publics et l'augmentation des coûts des travaux amènent, en 2006, à banqueroute de la ville (avec une dette d'environ 500 millions d'euros). La fourniture des services publics est arrêtée (y compris les services de base tels le fonctionnement du cimetière ou le ramassage des déchets), et les salaires des fonctionnaires sont suspendus. Jusqu'aux élections de l'année suivante la ville est administrée par un commissaire préfectoral.

Pendant toute cette période, la présence de la marine à Tarente ne fait l'objet d'aucune intervention par les politiques publiques de l'exécutif urbain. Le cas de l'ouverture de la nouvelle base navale à *Mar Grande* est éclairant. Cette ouverture constitue le changement majeur connu par la marine dans la ville depuis l'après-guerre. Dans les discours politiques que précèdent et accompagnent l'inauguration de la base en 2004, ce changement est représenté comme une « grande occasion » pour le développement futur de la ville. Tant dans les débats des conseils municipaux que dans la presse locale, cette question est d'abord réinscrite dans la dépendance historique de la ville vis-à-vis des décisions prises par l'État central : la mise en place de l'arsenal au XIXe siècle, puis l'installation de la sidérurgie dans l'après-guerre, enfin le doublement de la base navale dans les années 1980 ont à la fois fait le développement de la ville et contribué à en déterminer des problèmes structurels qui sont, pour ce qui relève de la marine, le manque d'accès à la mer. Le déplacement de la base navale est alors mis en scène comme l'occasion pour redéfinir

le développement urbain, tant sur le plan de la réutilisation des espaces pour l'accueil de nouvelles activités que de la relation à l'État central[1]. Dans l'éditorial de la mairie publié dans le quotidien local le jour de l'inauguration de la base, on lit :

> « Avec l'ouverture de la station navale à *Chiapparo* s'ouvre un nouveau chapitre de l'histoire de la ville, avec des perspectives de développement et de récupération de sites utiles au tourisme et aux sports maritimes, ce qui aurait été impossible si la base était restée dans son site historique au *Mar Piccolo*. Dans la plus grande syntonie avec la marine militaire […] on pourra - dans les temps et lieux imposés par la logique de ces opérations - acquérir une partie de ces zones qui sont aujourd'hui militaires »[2].

Au-delà des discours publics, aucune politique publique sur le sujet n'est élaborée par la municipalité. Si à l'époque d'autres acteurs privés se mobilisent pour l'élaboration de projets sur les sites de la marine (voir *infra*), ceux-ci ne sont pas un objet de politiques publiques urbaines. L'ancienne maire relate :

> « Moi j'avais de très bonnes relations avec la marine… Mis à part les très bonnes relations que moi j'avais avec la marine… mais aussi mis à part le fait que je pense que ces sites (*les sites militaires désaffectés*) sont très intéressants, ce qui n'a pas coïncidé ce sont les temps. La culture de la cession est arrivée tard, quand ce n'était plus possible de la faire sur le plan économique […]. Mais il faut dire aussi que moi pendant ces années je n'ai jamais eu de projets sur ma table à propos de ces sites qui valaient la peine, ce projet il n'y en avait pas » (Entretien, Tarente n° 27).

De manière similaire, la mairie n'est pas impliquée dans la crise de la sous-traitance de l'arsenal qui a lieu à la même période. Elle est accompagnée de mobilisations syndicales pour le maintien de la dépense publique dans le secteur et demande de nouveaux investissements dans les infrastructures de l'arsenal (Chap. V-3). Il a déjà été montré comment le soutien aux syndicats de l'arsenal par le gouvernement municipal consiste dans des prises de position publique, sans mobilisations au centre de l'État, et dans une logique de maintien du soutien électoral.

En 2007, un maire de centre-gauche Ippazio Stefàno est élu, après la période de gestion préfectorale de la ville. Il porte un programme de remise en route de la machine municipale et de légalité de l'action publique et tire une partie de sa légitimité politique de son travail de médecin, très actif dans les quartiers populaires localisés près de la zone industrielle. À la suite du changement de majorité régionale (2005), puis municipale (2007), les deux acquises au centre-gauche au milieu des années 2000, on observe l'inscription sur différents agendas politiques de projets d'aménagement ponctuels qui proposent la transformation matérielle de plusieurs sites militaires à des fins, notamment, touristiques et culturelles. Ces initiatives naissent à la suite de l'ouverture de la base navale, interprétée de façon unanime comme le moment où peut s'ouvrir

---

[1] COMUNE DI TARANTO, *Compte rendu di conseil municipal du 13 semptembre 2000;* CORRIERE DEL GIORNO, « Dismissioni, verso l'accordo di programma », 22/07/2002.
[2] CORRIERE DEL GIORNO, « La nuova base navale », 24/06/2004.

un débat sur la marine, mais elles s'intéressent tant aux sites liés à la transformation de la base que, plus généralement, à l'ensemble des sites militaires à l'abandon dans la ville (Chap. V-3).

Encadré VI-3 Les projets de réutilisation des sites militaires à Tarente

Site	Contenu du projet	Intégration à une politique publique
Ile San Paolo	Ouverture au tourisme	Politique régionale du tourisme (2005-2009) Planification stratégique (*area vasta*)
Équipements sportifs miliaires	Co-usage civil et militaire	Politique de la province pour le sport (2004-2010)
Croiseur militaire *Vittorio Veneto*	Musée dans le croiseur	Politique régionale du tourisme (2005-2009) Politique municipale d'urbanisme (2007-2010)
Quai de l'ancienne base navale *Stazione Torpediniere*	Musée de la mer	Politique municipale d'urbanisme (2007-2010)
Ilots militaires Baraccamanti Cattolica et Caserma Mezzacapo	Espace associatif, services sociaux, parking	Politique municipale d'urbanisme (2007-2010)
Ilot militaire Baraccamanti Cattolica (2)	Pôle culturel, parking	Politique municipale d'urbanisme (2011)
Entrepôt de l'arsenal	Musée	Politique municipale d'urbanisme (2011)
Château aragonais (anciennement utilisé pour la conscription)	Musée du château	Initiative du commandant du Département militaire maritime de la méditerranée (2005)
Château aragonais (2)	Musée du Moyen Age	Politique municipale d'urbanisme (2011)

Les projets d'aménagement sont portés par des coalitions qui associent des élus « spécialisés » à des associations. D'une part, de différents bords politiques, les élus impliqués partagent le fait d'être spécialisés dans la défense : de par leur appartenance professionnelle ou leurs charges politiques, ils ont acquis au cours de leur carrière une expertise sur le secteur et établi des réseaux avec la marine ou le ministère. Ils sont responsables de l'inscription de projets d'aménagement et reconversion des sites militaires aux agendas politiques des exécutifs régional et urbain, où ces projets peuvent trouver des financements. D'autre part, des membres de l'ordre des architectes, des ingénieurs, une association intéressée à la mer sont ceux qui élaborent les contenus des projets ; ils trouvent ici des occasions professionnelles ou associatives. Les projets sont portés par des coalitions légèrement différentes, mais dont les membres sont assez proches; ils nouent des liens entre eux au fil des années. Ainsi, l'articulation entre projets et spécialisation des carrières politiques et professionnelles entraîne, de façon incrémentale, la stabilisation d'un ensemble de projets d'aménagement.

Les projets d'aménagement sont d'abord inscrits à l'agenda régional, puis à celui municipal. En 2005, suite au changement de majorité dans le gouvernement régional, l'ancien secrétaire d'État à la défense, et parlementaire tarentin centriste (Udeur), devient adjoint au tourisme des

Pouilles. Très actif lors de la crise de l'arsenal militaire du début des années 2000 quand il est le principal interlocuteur des syndicats et du gouvernement urbain en matière de Défense (Chap. V-3), il réinvestit sous une nouvelle forme sa spécialisation sectorielle[1]. Adjoint au tourisme, il se fait promoteur d'un « Projet Tarente » qui vise à faire bénéficier la ville de la très forte croissance touristique régionale[2], à travers le développement d'un maillage de sites et d'un musée susceptible de construire des parcours touristiques. A travers le Projet Tarente la réutilisation de l'ensemble des emprises militaires en centre-ville est inscrite à l'agenda politique régional. Lors de la présentation de ces interventions au gouvernement régional, cet élu affirme :

> « Le cœur du projet est certainement l'utilisation de sites et biens militaires qui ne sont plus utilisés par les forces armées et situées dans les zones centrales de la ville. En 1992, avec un mémorandum […], il était prévu la cession à l'administration municipale de biens de la marine militaire, partiellement libérés par la construction de la nouvelle station navale dans le *Mar Grande* »[3].

Par ailleurs, le Projet Tarente reprend et inscrit à l'agenda régional deux projets existants de reconversion militaire. Ici, des financements sont recherchés. Un projet est la reconversion de l'île de San Paolo, une petite île militaire en face du centre-ville. Il tire son origine d'une coalition formée par l'ordre professionnel des architectes de la province de Tarente[4] et une fondation privée, *Fondazione Michalagnoli*, qui opère dans le domaine de la préservation des environnements marins[5]. La fondation avait travaillé sur un projet dans les années 1990[6] ; il prend une nouvelle ampleur par la collaboration avec les architectes, puis avec la création du Comité de valorisation des îles *Cheradi*, réunissant l'ensemble des acteurs qui s'étaient intéressés à l'île. Cette collaboration donne lieu à des récognitions sur l'île et à un nouveau projet de valorisation touristique. Une des organisatrices raconte :

> « Avec le comité on a fait une étude de faisabilité, qui a été une œuvre de bénévolat à l'époque, au sens où nous on l'a fait parce qu'on y croyait et parce qu'il y avait beaucoup de gens qui avaient travaillé sur cette question. Et c'est de là qu'ont commencé nos rencontres avec les acteurs institutionnels » (Entretien, Tarente n° 5).

---

[1] CORRIERE DEL GIORNO, « Turismo: Il 'Progetto Taranto' in giunta regionale », 16/05/2007 ; OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale. Progetto di valorizzazione turistico-culturale, con attività di riqualificazione urbana, nell'area di Taranto. Ricognizione di elaborati, atti e procédure per la valutazione degli aspetti realizzativi e finanziari*, Bari, Regione Puglia - Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2007.

[2] Le tourisme croît très rapidement dans les Pouilles, 13 millions de touristes ont visité la région en 2012 ; il représente 8% du PIB régional.

[3] OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale*, *op. cit.*

[4] Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Taranto.

[5] La *Fondazione Marittima Ammiraglio Michelagnoli Onlus* a été fondée en 1989 dans le but de « promouvoir la culture de la mer ». La fondation développe des activités de recherche et vulgarisation scientifique. Elle est reconnue d'intérêt public, reçoit des financements publics et privés.

[6] Le projet, entamé en 1999, avait consisté en une étude de l'archipel des *Cheradi* (auquel appartient l'île de San Paolo), puis formalisé dans un ouvrage publié par la Fondation.

Un autre projet inclus au Projet Tarente est la reconversion en musée du navire amiral de la marine *Vittorio Veneto*. Comme dans le cas précédant, l'initiative reprend une intention laissée dans les cartons, sur laquelle s'était d'abord formé un comité *ad hoc* composé notamment d'anciens mariniers[1], puis qui avait été reprise à partir de 2004 par un ex-conseiller municipal engagé sur le mémorandum de 1993 (voir *infra*)[2]. En 2006, l'adjoint régional au tourisme commandite à la *Fondazione Michalagnoli* une étude de faisabilité concernant la transformation touristique[3], incluant une étude de marché, un chronoprogramme, une estimation des coûts de travaux. De plus, il organise une série de rencontres auprès de la région, qui réunissent administrateurs régionaux et municipaux, le commandement de la marine, l'ordre des architectes, la fondation, mais aussi les entreprises actives dans le domaine maritime.

En 2007, de nouveaux projets d'aménagement sur les sites militaires sont inscrits à l'agenda politique municipal, dans le cadre de la participation de la mairie à l'élaboration du plan stratégique pour l'aire tarentine[4] (voir *infra).* Le projet stratégique en serait la source de financement. Ceci passe par l'intervention d'un élu tarentin spécialisé dans la défense : cadre civil de l'arsenal militaire, syndicaliste dans le même établissement, élu municipal de manière presque ininterrompue depuis 1985 et un des initiateurs du mémorandum du début des années 1990. Après la victoire d'une coalition de centre gauche, ce dernier devient adjoint à l'urbanisme et aux relations avec la marine nationale. De manière similaire au cas précédent, il fait des projets de reconversion un des volets de son projet politique ; ils sont insérés tant dans la planification stratégique que, l'année suivante, dans le document programmatique de la politique d'urbanisme de la ville[5]. Comme il le relate :

> « En 2004, on ouvre la base navale, avec tous les honneurs et les fêtes […]. Quand je suis devenu adjoint à l'urbanisme, j'ai repris la question de la reconversion du croiseur *Vittorio Veneto* comme musée et j'ai aussi voulu reprendre ce discours (*sur les sites militaires*) afin d'arriver à un projet partagé de réallocation de fonctions et de développement. Aussi, entre 2007 et 2008, à travers la région, je m'étais inventé… dans la planification stratégique, on regardait tous les aspects stratégiques du territoire, et moi j'ai inséré des projets (*sur les sites militaires*) » (Entretien, Tarente n° 4).

L'élaboration de projets est confiée à un groupe de jeunes architectes tarentins, liés au secrétariat provincial de l'association professionnelle, parmi lesquels certains avaient déjà participé

---

[1] CORRIERE DEL GIORNO, « Napoli si è ritirata, sbrighiamoci ad acquistare il Vittorio Veneto », 24/06/2004.
[2] CERVELLERA A., *Intervento su nave museo e riuso turistico della Stazione Torpediniere*, Taranto, Democratici di sinistra - Federazione provinciale Taranto, 2004. LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, « 'Vittorio Veneto'. Due anni di lavoro per il primo museo navale d'Italia », 25/08/2005 ; CORRIERE DEL GIORNO, « Valorizziamo la Stazione Torpediniere », 25/08/2005.
[3] FONDAZIONE MICHALAGNOLI, *Trasformazione di nave Vittorio Veneto in strutura museale. Studio di prefattibilità*, Bari, Regione Puglia - Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2006.
[4] Le périmètre du plan inclut toutes les communes de la province, sauf une.
[5] CERVELLERA A., *Relazione « Progetto di città »,* Taranto, Comune di Taranto, 2009.

à l'élaboration des études sur l'île de *San Paolo*. Les initiatives insérées dans ces agendas stratégiques et d'urbanisme sont au nombre de quatre (annexe, Fig. 39). Deux concernent la politique régionale, à laquelle ils renvoient, à savoir la conversion du croiseur *Vittorio Veneto* et l'ouverture touristique de l'île de *San Paolo*. Deux autres sont : d'une part, la transformation de l'îlot composé par le site « *Baraccamenti cattolica* » et la caserne « *Mezzacapo* », destinés en partie à un parking et en partie à un espace culturel et associatif ; d'autre part, l'ouverture de l'ancien quai de la base navale et des structures adjacentes (*Stazione torpediniere*), destinées à un musée de la mer.

Au début de l'année 2012, ils sont modifiés pour les adapter au plan de rationalisation des emprises qui est rendu public par l'organisation militaire cette même année (Chap. V-3). En raison du changement d'adjoint à l'urbanisme, ils sont portés par une coalition légèrement différente : l'ordre des architectes (associé à des ingénieurs) et un élu provincial, qui a également fait de la marine une des composantes de sa carrière politique. Cadre de l'arsenal, syndicaliste, il est élu en 2004 au conseil provincial. Ici, il avait investi la question des emprises militaires à partir des compétences de l'administration de la province : ceci l'avait amené d'abord à traiter de l'usage des établissements sportifs dans l'arsenal. Il explique :

> « Moi j'ai été élu en 2004, quand Florido a été élu (*président de la Province, centriste*). Et étant donné que je suis tarentin, et qu'il y a très peu de Tarentins au conseil provincial… donc, justement, étant tarentin j'ai cette fixette de récupérer une partie des biens de la marine. Et vu qu'à l'époque il y avait la municipalité de Di Bello, et donc il ne se passait rien… donc j'ai essayé de comprendre ce que je pouvais faire depuis la province […]. Puis le nouveau maire a été élu et évidemment tout cela a été aussi élargi à la municipalité » (Entretien, Tarente n° 12).

Par rapport aux programmes de 2007-2009, cette dernière phase de projet reprend quelques-unes des propositions précédentes, ainsi que le concept des pôles touristiques diffus, mais elle concerne des sites légèrement différents : ils sont issus d'une phase de discussions intenses avec la marine (Chap. VII-3). Il s'agit en effet de réutiliser un étage du château aragonais comme espace d'expositions, de créer un pôle de musée dans le site *Baraccamenti Cattolica*, un pôle de musée dans un entrepôt désaffecté de l'arsenal et, enfin, de réaliser un parcours piéton et cyclable qui longe le mur de l'arsenal et relie entre eux ces projets (annexe, Fig. 40).

Ces acteurs étudient les sites, produisent de nouvelles connaissances, fournissent des solutions architecturales. Cet ensemble d'initiatives invente alors un programme d'action qui cible une partie des ressources de la marine dans la ville. Néanmoins, la consolidation de projets sur la reconversion des sites n'est pas associée à l'élaboration, par la municipalité, d'un projet de développement basé sur une alternative aux spécialisations fonctionnelles existantes.

3.2.2. *L'absence d'un agenda consensuel pour le développement de la ville*

La présence d'employeurs historiques de la grande industrie et de l'État demeure pratiquement non questionnée à Tarente pendant quatre décennies ; les acteurs politiques et les intérêts organisés (notamment syndicaux) manifestent un soutien inconditionnel et continu à l'économie industrielle et agissent pour le maintien de ces activités lorsque celle-ci rencontrent des moments de crise ou de changement[1]. Nous l'avons montré, pour le cas de l'arsenal, à travers les mobilisations syndicales de la décennie 2000 (Chap. V-2). Pendant la deuxième partie de la décennie 2000, le mode de développement industriel tarentin - réaffirmé dans le plan stratégique - est mis sous tension, d'une part, par la consolidation d'un projet de développement basé sur le tourisme et la reconversion des espaces militaires et, de l'autre, par l'explosion de la crise environnementale. Il n'y a pas à Tarente de consensus sur une trajectoire de développement souhaitée pour la ville.

L'année suivant les élections municipales de 2007, à la suite d'un appel à projet régional, la ville de Tarente et les autres communes de la province engagent un travail d'élaboration d'un plan stratégique. L'appel à projet régional vise à stimuler l'émergence de projets de développement économique et de coopération intercommunale ; il est associé à des financements destinés à des politiques publiques « stratégiques », identifiées à travers les phases de consultation. Il s'agit du premier moment de réflexion et de la première instance de négociation intercommunale se donnant pour objectif de produire une « *vision collective du futur* »[2] tarentin. Entre 2008 et 2009, une série de forums thématiques et de rencontres transversales sont organisées entre les communes de l'aire urbaine et les acteurs politiques et intérêts économiques et associations (Chap. VII-2).

La lecture des comptes rendus des réunions et des documents finaux du plan stratégique montre que la trajectoire de développement urbain envisagée s'inscrit en continuité avec les spécialisations existantes de la ville. Le document final affiche une stratégie d' « *éloignement des représentations établies de ce territoire, marqué par la domination des dynamiques industrielles et infrastructurelles* »[3]. S'il promeut une diversification, la présence de l'industrie lourde ou de la marine ne sont pas traitées ; les deux activités - industrie et marine - sont simplement absentes du document stratégique (avec l'exception des emprises militaires, voir *infra*). A un moment les voix

---

[1] GRECO L. et M. DI FABBIO, « Path-dependence and change in an old industrial area: the case of Taranto, Italy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2014, vol. 7, nº 3, p. 413-431.
[2] La planification stratégique « *d'area vasta* » est associée à la programmation régionale 2007-2013.
[3] AREA VASTA TARANTINA, *Il documento di piano*, Taranto, AVT, 2009 ; OLIVA L., « Area vasta tarantina. Il territorio cambia volto », *Architetti Taranto*, 2009, vol. 1, p. 10-13 ; AREA VASTA TARANTINA, *Analisi di contesto*, Taranto, AVT, 2009.

contre les effets de l'industrie à Tarente commencent à se multiplier, cette absence contribue à expliquer le caractère consensuel du plan stratégique en 2007-2009. Un responsable de l'époque relate :

> « Il n'y avait pas de contraste sur les lignes stratégiques, mais un partage à 360°. […] Ils sont pratiquement tous d'accord sur le fait que le développement vient du port industriel et commercial… c'est-à-dire… moi je m'attendais à des propositions de croissance orientée vers une intervention en clé écologique sur l'industrie… mais non, il y a eu le port, l'aéroport, *distripark*, la logistique, mais rien sur la grande industrie ».

De même, le plan stratégique reprend un ensemble de politiques existantes, à l'exception de la création d'un pôle scientifique :

> « On n'a pas voulu marquer la rupture par rapport au passé, mais être les transporteurs d'idées qui existaient déjà… le port, l'aéroport, la question des musées » (Entretien, Tarente n° 18).

L'axe principal de développement envisagé repose sur la croissance des activités du port industriel et commercial, ce qui implique des investissements dans les infrastructures logistiques reliant le port, fort isolé, au reste du pays[1]. Il est suivi par des objectifs de valorisation des spécificités locales en matière de sites touristiques et agroalimentaires, puis l'amélioration de l'environnement et de requalification urbaine. Les politiques inscrites au plan sont, pour la plupart d'entre elles, déjà existantes ; dans ce processus, elles sont reprises et inscrites dans un récit unifié : les projets de mobilité urbaine, la création d'une plateforme logistique portuaire, le développement de musées et l'insertion de Tarente dans la dynamique touristique que connaît la région des Pouilles sont des politiques qui au moment de l'élaboration du plan stratégique ont entre vingt et cinq ans d'ancienneté. La nouveauté principale est qu'il est prévu la création d'un district « scientifique-technologique » spécialisé dans la recherche sur l'environnement et la dépollution, impulsé par le Polytechnique et l'Université de Bari[2].

Les projets de reconversion des sites militaires sont conçus par ces acteurs qui les élaborent et qui sont externes aux élites politiques élues (architectes, ingénieurs) comme les composantes d'un projet général de développement de la ville ; il fait de la marginalisation des activités industrielles un point de départ et non un effet indirect d'une politique de diversification. Il s'éloigne des hiérarchisations propres aux activités étatiques ou anciennement étatiques. En effet, tant la manière dont le problème est perçu que les objectifs de ces politiques s'écartent du thème du rapport à l'État central, pour inscrire Tarente dans des processus de transformation urbaine qui

---

[1] L'isolement du port industriel de Tarente, et de Tarente en général, s'explique par sa très forte connexion avec l'industrie lourde. Les matières premières sont transportées par bateau et les produits finis, issus du cycle intégral de la sidérurgie, repartent par la même voie.

[2] AREA VASTA TARANTINA, *Polo Scientifico Tecnologico « Magna Grecia » in Taranto. Protocollo di Intesa.*, Taranto, AVT, 2010.

dépassent les frontières nationales. Ceci s'appuie sur la mise en équivalence entre Tarente et les cas d'autres villes portuaires ou industrielles qui ont connu des transformations similaires, tels que « *Bilbao, Barcelone, Göteborg, Amsterdam, Hambourg, Cherbourg, Liverpool ou la Ruhr* »[1]. Plus précisément, la trajectoire de changement de la marine, avec notamment le déplacement de la base navale et le déclin de l'arsenal, est lue comme un cas similaire à la transformation typique d'un certain nombre de villes portuaires, qui ont connu le déplacement en dehors des centres-villes d'infrastructures portuaires de plus en plus grandes, suivi par le développement de projets tertiaires, de consommation, et une valorisation foncière sur les quais et le front de mer du port ancien. Dans ces modèles, donc, la transformation du front de mer est à la fois une politique d'urbanisme qui modifie les usages d'un espace matériel et une composante d'une stratégie plus générale pour la ville.

Les propos des acteurs impliqués et les documents programmatiques rédigés permettent d'appréhender cette articulation entre changements structurels et espaces urbains, ainsi que l'insertion de Tarente dans ces processus. Ainsi, une architecte :

> « Ce qui est vraiment important est que d'après moi pour Tarente s'ouvre une saison nouvelle, au sens où il pourrait arriver ce qui a eu lieu dans d'autres villes… la force de notre projet est de faire comprendre aux administrateurs qu'il s'agirait de faire ce qui a été fait ailleurs… à Plymouth, à Cherbourg… il y a eu ces transformations, dans lesquelles les lieux du travail sont devenus autre chose, sont devenus des pôles d'attraction en eux-mêmes, à partir du fait qu'ils avaient été justement des lieux du travail » (Entretien, Tarente n° 5).

Ils écrivent aussi :

> « La revitalisation des sites de *waterfront* est un des phénomènes de rénovation urbaine les plus intéressants des dernières décennies et a donné aux "villes d'eau" un nouveau rôle de protagonistes et les a fait devenir de véritables laboratoires »[2].

La mobilisation d'exemples réalisés est également utilisée pour les projets individuels. La mise en comparaison sert d'abord à légitimer le projet et à en soutenir la faisabilité : « *une confrontation possible* » est une des formules utilisées pour promouvoir la rénovation des quais de l'ancienne base navale. En même temps, la comparaison permet aux acteurs qui la proposent d'acquérir des informations sur les modalités de montage et de mise en œuvre des projets. À ce titre, l'ouverture au tourisme de l'île de San Paolo s'inspire de celle de l'île de *Palmaria*, en Ligurie, la reconversion du croiseur militaire, des pièces des flottes nationales exposées à Cherbourg, Hambourg ou Milan ; le musée dans l'arsenal des musées maritimes de Gênes ou de Brest.

---

[1] OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale*, *op. cit.*
[2] CERVELLERA A., *Intervento su nave museo e riuso turistico della Stazione Torpediniere*, *op. cit.*

Dans son caractère de projet de développement - et non d'ensemble de micro-projets d'aménagement - cette vision est laissée à l'écart du plan stratégique. Une des ses promotrices explique :

> « Nous, ce que l'on a essayé de faire comprendre est comment il était possible de promouvoir une régénération de la ville en partant de l'expérience d'administrations locales qui l'avaient déjà fait, mais c'est compliqué » (Entretien, Tarente n° 5).

En revanche, dans le document final, est incluse la politique de reconversion matérielle des espaces militaires. Ceci s'explique par le fait que, alors qu'un projet de développement alternatif serait en contraste avec le choix de la continuité, les projets ponctuels peuvent facilement y être adaptés. Pour ces élus spécialisés dans la défense, la malléabilité du projet permet de s'adresser, en même temps, à différents groupes urbains, ceux liés aux activités de l'arsenal militaire où ils puisent une part importante de leurs soutiens, ceux liés à des franges qui défendent une transformation de Tarente inspirée de modèles internationaux de reconversion urbaine (franges des professions libérales et de cadres du secteur public, associations environnementales…).

Enfin, l'opposition à l'industrie lourde structure les confrontations entre mouvement écologiste tarentin et hiérarchie industrielle et met en crise un projet de développement urbain basé sur la continuité. Au milieu des années 2000 on voit apparaître émergence d'une opposition structurée aux activités de la grande industrie. En effet, s'organise à cette période un réseau d'associations engagées sur le thème de la pollution à Tarente. Il est issu de la convergence sur ce sujet des associations opérant dans l'environnement et de celles engagées pour la paix et la coopération. Un des membres les plus actifs du mouvement contre la grande industrie est un des fondateurs du réseau pacifiste opposé en 1985 à l'extension de la base navale (Chap. III-3). Ce réseau est engagé dans la récolte et la divulgation de données scientifiques concernant les taux d'agents polluants dans l'environnement et transférés dans le cycle alimentaire, puis sur les liens entre ceux-ci et les taux d'occurrence de maladies et de mortalité dans la ville[1] (Entretiens, Tarente n° 6 et 2). Une loi régionale de 2008 introduit de nouvelles limites contre les émissions de dioxine auxquelles l'entreprise devrait s'adapter. En 2012, une sentence judiciaire ordonne la fermeture de l'industrie sidérurgique en violation des normes de protection de l'environnement et condamne une partie des cadres de l'entreprise. Par cette sentence qui ferme l'établissement industriel qui réalise un tiers de la production nationale d'acier, le problème de la pollution de Tarente est inscrit aux agendas médiatiques et politiques nationaux. Le parlement vote une loi qui

[1] Tarente est la ville italienne où les émissions industrielles dans l'atmosphère sont les plus élevées. L'industrie ILVA produit 92% du total des émissions italiennes de dioxine. La mortalité infantile dans la zone à proximité de l'usine est 20% plus élevée que dans le reste de la région. L'occurrence de cancers est également au-dessus des moyennes. Les émissions dans l'atmosphère sont le polluant principal, auxquels s'ajoutent les poussières soulevées par les zones de stockage des minéraux qui, dans cet établissement, ne sont pas couvertes.

vise à assurer la continuité de la production, et remplace les cadres privés par un commissaire gouvernemental.

Provenant d'interventions externes au gouvernement municipal, le problème de la pollution met sous tension un projet de développement orienté à la continuité des activités existantes. Depuis la sentence judiciaire de 2012, toute hypothèse de développement de la ville est liée à une prise de position concernant l'avenir du site sidérurgique : soit une fermeture progressive, donc la transformation radicale de la structure économique et sociale de la ville ; soit la clôture de la partie où se réalisent les fusions mais maintien des secteurs où l'acier est travaillé ; soit la conservation du site dans son intégralité, accompagné d'investissements pour la réduction des émissions et pour la dépollution des sites. Ce conflit, tout en renforçant les projets politiques qui vont dans le sens d'une différenciation des monocultures industrielle et militaire a également pour effet d'exacerber la difficulté à élaborer toute représentation partagée du développement urbain.

* * *

Dans les deux ports militaires, les interventions municipales sur la présence des armées sont le résultat d'un travail de mise en équivalence des deux villes avec d'autres cas de cités portuaires : ils s'appuient sur une interprétation du changement de la politique de défense comme une activité en voie de déclin ; affichent des objectifs de développement d'activités touristiques et plus généralement tertiaires ; promeuvent le changement des destinations d'usage et la valorisation foncière des espaces militaires près de l'eau. A Toulon, ces politiques sont indépendantes de la libération d'espaces en bord de mer par la défense. Entre les deux villes, le rôle des gouvernements urbains dans ces entreprises politiques diffère. À Toulon, le « projet rade » est porté par le maire et la communauté d'agglomération et il est une des composantes principales de l'agenda politique de l'exécutif urbain ; il s'accompagne de la mise en place de tentatives d'institutionnalisation de relations locales avec la marine nationale, passant par la construction d'un récit, la répétition des rencontres et la mobilisation de marginaux-sécants, la production de connaissances. À Tarente, un ensemble de projets d'aménagement est porté par des professionnels et des élus ; ils sont inscrits par ces derniers à des agendas plus généraux qui doivent les financer. Ils s'inscrivent dans un contexte où plusieurs visions du futur de la ville sont en compétition et les intérêts liés à la production - organisant le développement urbain -sont mis sous tension.

Conclusion

Le chapitre s'intéresse aux politiques urbaines sur les armées, à savoir à la manière de concevoir et traiter par les centres politiques urbains la présence des armées. Il permet d'entamer la réflexion de cette troisième partie de la thèse qui explique les transformations des espaces et des activités militaires dans les villes par l'évolution des modes d'intervention des centres politiques urbains. Les politiques publiques concrètes que ces derniers élaborent et mettent en œuvre, et qui organisent les espaces et les sociétés urbaines, sont lues ici comme des processus d'intégration territoriale par des centres politiques alternatifs à l'État. Ce chapitre montre à la fois l'émergence de nouveaux modes d'intervention et leur autonomie partielle par rapport au retrait des armées. Ceci permettra de poursuivre, dans cette troisième partie, la réflexion sur les transformations de l'intégration territoriale.

Le sixième chapitre a analysé, pour chaque ville, comment évolue la manière de concevoir et traiter les effets localisés de la présence militaire, sous l'effet de l'émergence de politiques publiques qui définissent des agendas de développement souhaités et des projets d'aménagement et urbanisme. L'enquête empirique a amené à deux résultats principaux ; issu de la comparaison de couples de villes dans les deux pays. En premier lieu, le chapitre montre l'émergence d'initiatives urbaines qui visent à mobiliser les organisations militaires et les ressources qu'elles contrôlent. Elles ont pour objectif de redéfinir les spécialisations militaires des villes (qui organisaient l'économie et la société urbaines) ou de transformer les espaces matériels de la défense en fonction d'objectifs définis localement. D'une part, on observe de nouvelles entreprises politiques de construction de représentations partagées sur le futur urbain, sur lesquelles doivent s'appuyer les politiques urbaines présentes et à venir et devant permettre de mobiliser des acteurs dotés de ressources. Les processus d'élaboration des plans stratégiques, en Italie, et la construction de projets d'agglomération dans la coopération intercommunale, en France, sont les lieux privilégiés où sont fabriqués et rendus publics ces agendas du développement urbain. D'autre part, les interventions par les gouvernements urbains sont le résultat de l'émergence de projets d'aménagement qui ciblent les sites militaires comme des espaces à transformer. En raison de leur caractère public, ces espaces sont conçus comme une ressource pour la réalisation d'équipements et nourris d'attentes quant aux réponses que leur reconversion peut apporter à des problèmes urbains.

Les modes d'intervention sur les armées passent par un travail d'identification des spécificités locales, qui recadre les fonctions militaires dans la ville, mais aussi la place de la cette dernière à l'intérieur des hiérarchisations spatiales de la politique nationale de défense. On observe ici ce

travail de construction politique des spécificités de la ville qui constitue une des tendances majeures de l'action publique locale[1]. Dans toutes les villes, on trouve la production d'histoires causales[2], fondées sur l'interprétation du changement de la politique de défense comme une activité qui s'est marginalisée. Elles justifient et légitiment à la fois des politiques de diversification économique et des politiques urbaines qui requièrent la mobilisation de ressources militaires. De plus, ce travail s'appuie sur des catégorisations nouvelles qui qualifient les mutations des armées qui ont eu lieu dans la ville. Les deux locutions « *caserme dismesse* » (casernes désaffectées), dans les villes italiennes, et « *restructuration militaire* », dans les villes françaises, subsument un changement et définissent un périmètre d'intervention pour les exécutifs urbains. Considérant les villes italiennes, la marginalisation du clivage politique sur la politique de défense (Chap. IV-1), entraîne la marginalisation des catégories dominantes de « *servitudes militaires* », utilisées jusqu'aux années 1980 dans les mobilisations contre la présence des armées (Chap. III-3). De plus, ces entreprises politiques s'accompagnent de l'utilisation d'instruments finalisés tant à la production de savoirs qu'à la mobilisation des organisations et des ressources militaires. On trouve ainsi la production de cartes et d'études sur les effets localisés de la politique de défense, la création d'organisations de mission, l'élaboration de nouveaux zonages ou l'investissement direct (achat, reconversion) et la création d'instances stables de relations (tables de travail, rencontres périodiques, interventions de militaires retraités, de fonctionnaires civils de la défense).

De surcroît, les futurs urbains envisagés sont construits à travers la mobilisation de modèles de projets urbains tirés de cas internationaux (avant tout, Bilbao) et nationaux (par exemple, le port ancien de Gênes ou les politiques culturelles de Nantes) de « *villes qui ont réussi* », pour reprendre les mots des élus messins. La mobilisation de ces modèles passe par une mise en équivalence entre transformations militaires et d'autres types de mutations sectorielles. Les réponses données par d'autres villes à ces changements servent ici d'inspiration. Le recours à la mise en équivalence entre villes sert à légitimer des agendas politiques par l'illustration d'un possible futur urbain de succès, mais également à réduire l'incertitude concernant les conséquences des politiques publiques entreprises, mais aussi les contenus essentiels d'un projet de reconversion. La mobilisation de modèles urbains est enfin une manière pour construire de nouvelles hiérarchisations spatiales dans lesquelles les liens privilégiés ne sont plus ceux qui unissent la ville au centre politique national, mais renvoient à d'autres géographies économiques (l'attractivité touristique, la concurrence internationale), culturelles (les équipements muséaux) ou

---

[1] DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*
[2] STONE D.A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, Summer 1989, vol. 104, n° 2, p. 281-300.

politiques (les villes européennes). Par là, donc, la mobilisation de modèles sert à la fois à orienter l'action publique urbaine et à construire de nouvelles hiérarchisations spatiales.

Néanmoins, et ceci constitue le deuxième résultat, les interventions des centres politiques urbains dépendent de la manière dont des coalitions aux ressources inégales construisent le changement des armées comme un objet d'intervention pour l'action publique urbaine. Ces politiques ne sont pas une réponse automatique au retrait des armées (voir *infra*), mais renvoient aux initiatives des exécutifs urbains et leurs capacités à mobiliser ressources et acteurs locaux, produire des représentations du présent et du futur de la ville et, donc, hiérarchiser objectifs et stratégies.

Le ciblage des organisations et activités militaires par l'action publique urbaine prend des formes différentes dans les villes capitales et les villes spécialisées. Dans les villes spécialisées, les politiques sur la présence militaire rappellent les évolutions dans les modes de production de l'action publique urbaine qui ont été observées par les travaux sur les villes portuaires ou sur les villes mono-industrielles, tant dans les récits, que dans les modèles et dans les modes de coordination entre acteurs envisagés[1]. Ceci est le cas des politiques du *waterfront* à Toulon ou Tarente ou de la politique autour de l'image de Metz. Sous une autre forme, la construction de la ville post-militaire à Udine fait des restructurations de la défense un problème déjà résolu. Dans les villes capitales, les organisations et les ressources militaires sont identifiées comme la solution à des problèmes urbains sectoriels : ce sont les politiques sur les casernes romaines, lues comme la solution au sous-équipement de certains quartiers, ou celles qui ciblent quelques sites parisiens comme réponse au problème du logement. Par ailleurs, le chapitre donne également à voir une différence dans les entrepreneurs politiques[2] et les organisations qui portent des projets de développement et aménagement urbains. Dans les villes françaises, quand les projets existent, ce sont les maires des villes centre d'agglomération qui ont un rôle d'initiateurs ; tant à Metz qu'à Toulon, le développement de l'intercommunalité fournit des ressources essentielles à l'élaboration de ces projets. Dans les villes italiennes, on observe davantage des alliances entre élites politiques, intérêts organisés et professions libérales dans l'élaboration des projets.

Enfin, ces points permettent de commencer à revoir l'argument (repris dans le chapitre suivant) sur le lien entre retrait des armées et modes d'intervention par les villes. Ici, les restructurations de la défense n'entraînent pas, en réponse, d'interventions urbaines. Certes, le

---

[1] BEAL V., R. DORMOIS, et G. PINSON, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *op. cit.* ; FOUILLAND B., *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

[2] JOHN P. et A. COLE, « Political leadership in the new urban governance », *op. cit.*

retrait des armées fonctionne au niveau systémique ; tous les acteurs politico-administratifs urbains partagent le constat que les armées ont changé. Mais les temporalités de l'action publique urbaine ne sont pas prédéfinies : les politiques urbaines sur les armées ne peuvent pas être lues comme des répliques automatiques à un changement exogène. Leur émergence est conditionnée à celle de projets politiques portés par des coalitions qui définissent ce changement comme une ressource ou, du moins, comme un problème relevant de l'action publique urbaine. Ceci contribue à comprendre pourquoi les temporalités de ces politiques sont aussi diverses entre les villes d'un même pays, et liées aux alternances électorales et aux changements dans l'action publique urbaine. De manière similaire, les contenus de ces politiques ne sont pas une réponse au retrait des armées dans chaque ville. Parfois, les centres politiques urbains ciblent des ressources qui sont encore utilisées par les armées, contestent ces usages, briguent de nouvelles fonctions. Autrement dit, les initiatives des centres politiques urbains ne sont pas un remplacement d'un vide par un plein. À Toulon, Rome, et à Paris *intra muros*, l'intervention sur les organisations et ressources militaires se fait sans, ou avant, que celles-ci se réorganisent. À Udine, Metz et Tarente, en revanche, les politiques sur les armées naissent dans des liens plus étroits avec les retraits de ces dernières dans chaque ville.

Le sixième chapitre montre de nouveaux modes d'intervention par les centres politiques urbains. Suivant le cadre analytique développé dans la thèse, les politiques sur les armées sont des formes de structuration territoriale. Par la production de nouveaux récits urbains, la définition de nouveaux objectifs, le recours à des instruments *ad hoc* elles visent à imposer des normes et allouer des ressources sur les organisations militaires ; elles contribuent ainsi à organiser les activités de ces dernières à l'intérieur des frontières créées par l'action publique urbaine. De plus, ces politiques ont une relative autonomie du retrait des armées : le renforcement des compétences des villes produit des politiques urbaines qui visent à mobiliser les organisations militaires et leurs ressources, indépendamment du changement de ces dernières, pour la mise en œuvre d'agendas définis localement.

Chapitre VII. Les politiques de transformation de la ville : avec ou au-delà des armées et de l'État

Introduction

La troisième partie de la thèse explique le changement de la présence militaire dans les villes par l'évolution des activités des centres politiques urbains. Elle part de l'idée générale que la décentralisation, et plus généralement la montée en puissance des exécutifs urbains dans l'élaboration de solutions aux transformations sociales et économiques, modifient la manière dont ces derniers conçoivent et traitent la présence militaire. Le sixième et le septième chapitre explorent les effets de deux variables : les projets d'aménagement qui visent à transformer les infrastructures des armées ; les projets de développement urbain ou stratégiques, définis ici comme des politiques au travers desquelles on cherche à construire une vision partagée entre acteurs locaux des objectifs, des formes, des activités qui organisent le développement urbain à venir. À ce titre, le sixième chapitre a montré l'émergence d'initiatives urbaines qui visent à mobiliser les organisations militaires au service d'objectifs définis localement. Il a mis en lumière les activités de coalitions à géométrie variable qui construisent la présence militaire comme un objet de l'action publique urbaine. De nouvelles hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments caractérisent ces interventions.

Le septième chapitre poursuit l'étude des politiques urbaines qui investissent les espaces et les activités militaires. Le regard analytique qui, dans le sixième chapitre a été porté sur ce qui se joue au sein des exécutifs urbains, est ici déplacé sur les ordres institutionnels créés par les interventions de ces exécutifs. Comment les projets stratégiques et d'aménagement modifient-ils les ordres institutionnels locaux et les ressources bloquées dans l'espace ? Pour répondre à cette question, le travail empirique analyse la production de l'action collective urbaine sur la présence militaire. Autrement dit, pour chaque ville, sont étudiées : les relations entre acteurs de la politique de défense et élites politico-administratives urbaines qui portent sur la mise en œuvre des priorités et politiques locales ; leurs résultats pour ce qui concerne la transformation matérielle de la ville. Encore une fois, la transformation de ressources militaires pour des objectifs définis localement devrait être visible surtout là où le retrait des armées est le plus intense.

Comme le montrent les deux tableaux ci-dessous, l'enquête empirique a permis de repérer l'émergence de relations entre gouvernements urbains et acteurs de la politique de défense qui sont finalisées à la définition et/ou à la mise en œuvre de politiques publiques urbaines qui portent sur la présence militaire. Elles ont été observées dans toutes les villes (à l'exception

partielle du cas d'Udine) quand il s'agit de la réutilisation des sites militaires pour des projets d'aménagement. En revanche, des relations établies avec les acteurs de la défense sur les projets de développement local est plus rare (observée à Metz et Toulon). Dans tous les cas, la mise en place de ces relations est le produit de la reconnaissance de formes d'interdépendance de ressources et intérêts convergents.

Le chapitre précédent a montré que les modes d'intervention par les centres politiques urbains sont partiellement indépendants du retrait des armées dans chaque ville. Ce chapitre explique que les modes d'échange de ressources et de construction de compromis (ou l'absence d'échanges et de compromis) sont liés aux modes d'intervention ou retrait des centres nationaux. Ce caractère relationnel implique de garder dans l'analyse les modes d'intervention par le centre national. Contrairement à ce qui était attendu, les effets des projets de développement endogène et des projets d'aménagement ne sont pas plus visibles là où le retrait des armées est le plus intense. L'argument du chapitre est alors le suivant. Le changement des ressources et des normes militaires dans les villes est ici expliqué par la manière dont se combinent, dans chaque ville, les modes d'intervention par les centres politiques urbains et nationaux. Une telle combinaison est le fruit des conflits et négociations qui se nouent autour des objectifs et des instruments propres aux politiques de l'État et aux politiques urbaines.

Le chapitre permet d'ajouter un dernier élément au raisonnement sur les processus d'intégration territoriale par les centres politiques urbains. En effet, les résultats empiriques montrent les capacités inégales qu'ont les centres politiques urbains à organiser le comportement des acteurs dans la ville, institutionnaliser des modes de représentations des intérêts et d'échange et transformation de ressources, à légitimer ces processus. Autrement dit, à imposer des ordres institutionnels locaux qui territorialisent les activités et les ressources des acteurs militaires. Ainsi, mis en lien avec les résultats de la troisième partie, le chapitre articule déstructuration du territoire national et restructuration par les centres politiques urbains.

Tableau VII-1 L'émergence de nouvelles relations fonctionnelles aux politiques urbaines

Cas	Relations		Produisent la transformation de la ville
	Relations sur les projets d'aménagement	**Relations sur les projets de développement stratégique**	
Metz	**Oui**	**Oui**	Plus OUI que non
Udine	Non	Non	Plus NON que oui
Toulon	**Oui**	**Oui**	Plus OUI que non
Tarente	**Oui**	Non	Plus NON que oui
Paris	**Oui**	(uniquement foncier)	Plus OUI que non
Rome	**Oui**	(uniquement foncier)	Plus NON que non

Tableau VII-2 Les activités des centres politiques urbains modifient l'intégration territoriale (Chap. V, VI et VII)

Action collective \ Cas empiriques		Toulon	Metz	Paris	Région parisienne	Tarente	Udine	Rome
Centre national	**Retrait armées**	Faible	Fort	Moyen	Moyen	Fort	Faible	Moyen
	Rationaliser	Fort	Fort	Fort	Fort	Fort	Fort	Fort
	Extraire	Faible	Faible	Fort	Fort	Faible	Faible	Fort
	Compenser	Faible	Fort	Faible	Faible	(pas de politique de compensation)		
Centre urbain	**Mobiliser**	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui mais sans consensus	Non	Oui
	Relations	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Modes de transformation de la ville		**Intégration partielle de la marine aux politiques urbaines**	**Utilisation urbaine des politiques et ressources nationales**	**Négociations verticales et au sein de l'État**	**Primauté des politiques nationales et des liens verticaux**	**Primauté des politiques nationales et des liens verticaux**	**Primauté des politiques nationales**	**Conflits localisés, intervention nationale**

1. La divergence des trajectoires des villes de frontière italiennes et françaises

La première section analyse les modes de relation entre acteurs politico-administratifs urbains et acteurs de la politique de défense dans les villes de frontière, ainsi que les résultats de ces échanges. Parmi les cas étudiés, il s'agit de ceux dans lesquels les résultats sont les plus contrastés entre eux, à la fois pour ce qui relève des relations entre acteurs que des résultats matériels. À Metz, les relations et les échanges de ressources et leurs transformations sont expliqués par l'articulation entre, d'une part, des politiques nationales qui associent retrait des armées et

compensations des clientèles locales et, d'autre part, la logique interventionniste du le gouvernement urbain sur les transformations des armées. A long terme, ceci produit une reconversion systématique des sites militaires vidés par l'armée, en fonction d'objectifs définis localement. Au contraire, à Udine, il y a une combinaison entre une intervention par le centre structurée par une logique de retrait et de rationalisation interne aux organisations militaires, d'un côté, avec des politiques du gouvernement urbain qui tient le changement des armées à l'écart de l'action publique urbaine, de l'autre. Ceci produit un système dans lequel les sites militaires, qui cessent d'être un problème national sans en devenir un urbain, sont laissés à l'abandon.

1.1. Metz, renforcement métropolitain par l'utilisation des ressources nationales

1.1.1. Un mode stabilisé de reconversion foncière au service de l'agenda messin

D'une part, les priorités des armées à Metz relèvent du désengagement rapide et sans conflit (Chap. V-1). D'autre part, l'intervention systématique sur le retrait des armées est une constante de l'agenda politique messin (Chap. VI-1). À Metz, les modes de retrait et les hiérarchisations spatiales propres à la politique de défense ne sont pas contestées à partir d'objectifs de différenciation des activités présentes dans la ville, mais uniquement dans un objectif de maintien de la présence militaire, puis de maximisation des compensations. L'articulation entre modes d'intervention par les centres national et urbain explique les deux modalités par lesquelles des ressources sont échangées à Metz : une relevant de la gestion foncière (ce paragraphe) et l'autre de la gestion du projet de développement économique d'agglomération (§ 1.1.2). Les deux modalités renforcent le centre politique urbain, capable de réutiliser des ressources obtenues par l'État dans les politiques locales.

La première modalité d'échange de ressources concerne la transformation du foncier. Les différentes opérations de reconversion de sites militaires qui ont lieu à Metz depuis les années 1980 relèvent d'un système d'échange de ressources sur un axe central/local et qui est stable, contractualisé, historicisé et faiblement conflictuel. Constitué dans le temps, il est renforcé à chaque fois qu'une nouvelle transaction a lieu suivant les règles définies par cet ordre institutionnel et respectées par les acteurs qui y participent.

Ce mode de régulation est issu de la combinaison de plusieurs systèmes d'action collective institutionnalisés. Le premier est celui assurant le traitement des friches industrielles, ordonné autour de l'établissement public foncier de la Lorraine (EPFL)[1], qui constitue à la fois une organisation dotée de ressources financières et techniques et un ordre institutionnel qui organise l'action collective pour le traitement des friches. Établissement public créé en 1973 comme bras opérationnel pour la mise en œuvre des projets d'aménagement concernant la métropolisation en Lorraine[2] portés par l'Oream (Chap. III-2), cette organisation réoriente en 1986 ses activités vers la gestion des sites productifs désaffectés. Ensuite, la gestion des biens militaires est également insérée dans ce système d'action, à travers une opération de mise en équivalence du problème à traiter. Avant que le concours de l'EPFL dans ce domaine ne soit formalisé (voir *infra*), plusieurs communes y ont recours. Tel est le cas du gouvernement messin, qui fait appel à cette structure lors de son achat de la caserne Bridoux devenue campus universitaire[3].

Deuxièmement, les transactions foncières sont organisées par la politique de compensation des restructurations militaires définies au niveau national. Après la réforme de 1996, le programme régional d'accompagnement des restructurations de la défense cosigné par la région et la préfecture de région contient un volet foncier important, repris dans les contrats de plans de 2000-2006 et de 2007-2013. Cet ensemble de contrats destine des ressources financières à la reconversion des bâtiments et des friches et consacre l'objectif de développement local propre à la politique de compensation. De plus, il réunit les deux systèmes d'action, le régional concerné par les friches industrielles et le national de la politique de compensation, en formalisant dans le second l'intervention de l'acteur clé du premier, à savoir l'établissement public foncier.

L'articulation de ces deux ordres institutionnels permet de comprendre le mode de régulation à l'œuvre dans les transactions et transformations foncières dans l'aire messine. En effet, une politique municipale caractérisée par des objectifs d'acquisition systématique et « *chemin faisant* » des biens militaires libérés (Entretien, Metz n° 14) (Chap. VI-1) s'appuie sur ces ordres institutionnels ; elle en tire des ressources matérielles et une réduction de l'incertitude. Par là, elle contribue à les renforcer et à les perpétuer dans les transactions successives. La gestion foncière se caractérise par un réseau d'acteurs mis en jeu lors de chaque transaction : l'on trouve le gouvernement urbain et ses aménageurs, le ministère de la Défense (par la mission pour la

---

[1] Les Etablissements publics fonciers (EPF) sont des Etablissements publics à caractère industriel et Ccommercial.

[2] PIERSON J., « Un outil foncier au service de sa Région : l'Etablissement public foncier de la métropole lorraine », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 1981, nº 21, p. 21-24 ; OREAM - PREFECTURE DE LORRAINE, *Les friches industrielles en Lorraine. Quelle politique pour l'Etat ? Le cas des bassins sidérurgiques*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1985.

[3] « Place aux sciences », *Vivre à Metz*, novembre 1993.

valorisation des actifs immobiliers, chargée de la vente des biens) et les services déconcentrés de l'État (domaines, préfecture), mais aussi l'établissement public foncier.

De plus, ce mode de régulation est associé à des ressources stables : des financements sont consacrés aux projets sur les friches militaires dans les contrats État-région (16 millions d'euros pour 2000-2006 et 11 pour 2007-2013) et d'autres viennent de la disponibilité de fonds propres de l'EPFL[1]. Regardé dans la perspective du gouvernement urbain, ceci implique de disposer de ressources mises à disposition par l'État et par les autres acteurs impliqués dans les échanges, et de pouvoir y faire appel lorsque le besoin se présente. Enfin, le périmètre des biens pouvant faire l'objet d'une transaction est défini en amont, puisque les engagements financiers sont associés à des listes d'immeubles éligibles. Comme on l'explique à l'EPFL, lorsqu'une nouvelle opération d'urbanisme se profile, l'existence d'une liste, d'enveloppes financières et des responsabilités définies en avance réduit les incertitudes et, par là, facilite l'action collective :

> « On voit si c'est éligible, et là on sait déjà… toi tu mets ça, nous nous mettons ça, et voilà c'est bon, merci ! Ce n'est pas… "toi, tu mets combien ?", "et toi ?"… non dans ce fonctionnement… tout ça, c'est arrêté » (Entretien, Metz n° 23).

Pendant vingt ans, le gouvernement urbain messin participe et perpétue ce mode de régulation, en acquiesçant aux règles et maintenant les attentes réciproques. Ceci est visible dans le respect de périmètres des biens à négocier, puisqu'il n'y a pratiquement pas de pressions ou demandes en dehors des immeubles qui sont définis par les armées comme étant disponibles. La demande de la part du gouvernement urbain suit la mise en offre du bien par l'État. Un même constat d'adhésion aux règles vaut pour les acteurs étatiques engagés dans le retrait militaire de Metz.

Dans ce cadre, les objets de négociations et conflits limités portent alors sur les conditions financières des transactions, et notamment le prix de vente. Ici, la négociation se situe entre deux extrémités qui définissent le spectre de la négociation : la *« valeur vénale » et « valeur projet »*, comme les appelle un fonctionnaire messin (Entretien, Metz n° 23) ; elles représentent des méthodes de calcul, des objectifs et des légitimités différentes. La valeur vénale, calculée sur la base des prix immobiliers locaux, tire sa légitimité de la loi de l'offre et de la demande et répond aux objectifs de désendettement de l'État sous-jacents à une politique de cession (Chap. IV-3). Portée notamment par les services fiscaux, elle s'oppose à une valeur définie à partir du projet politique de reconversion du bien, élaboré par le gouvernement municipal. La cession de la caserne Desvallière est un exemple du fonctionnement des négociations dans ce mode de régulation :

---

[1] CHAVELET C., « Assistance à reconquête urbaine », *Diagonal*, 1998, n° 130, p. 10-36 ; ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE LORRAINE, *Metz et environs. D'hier à aujourd'hui… préservons l'avenir*, Metz, ETF, 2010.

« L'État considérait que le moindre m2 d'écurie, car c'est une caserne de cavalerie, valait "tant" du m2, car c'était situé à Metz… dans une ville… alors ils nous comptaient un peu de vétusté, mais pour le reste ils considéraient tous les m2 […] Après ça, forcément on avait une proposition de vente qui rendait impossible tout projet de reconversion »[1].

Ou encore :

« La valeur projet, on était à moins d'un million d'euros… un million valeur projet… 4,6 valeur vénale. Et donc il a fallu expliquer que 4,6 pour un bâtiment qui était en ruines… ils ne peuvent pas traiter un bâtiment qui n'est pas utilisé depuis 10 ans et n'est pas très bien entretenu comme si c'était une transaction foncière qui se fait à côté » (Entretien, Metz n° 23).

Le prix trouvé (2,2 millions d'euros), accepté par France Domaine et le ministère de la Défense, se situe entre la valeur calculée sur la base du prix au mètre carré et la base de coûts publics de démolition et réaménagement ; il s'inscrit dans ce mode de régulation de longue durée.

Plus conflictuel est le cas d'un lot de quatre biens (les bâtiments longeant le boulevard de Trèves, le site de l'Arsenal III, le centre de ravitaillement du service des essences, le site et le château de Mercy)[2]. Ici, les différends portent sur les conditions de revente d'un de ces biens (boulevard de Trèves) à un opérateur privé intéressé à la réalisation d'un ensemble de commerces et services. Les accrochages concernent notamment le retour à l'État d'une plus-value réalisée dans la vente à l'opérateur. Malgré ce que l'ancien maire appelle la « *guerre* » (Entretien, Metz n° 7) née sur le sujet entre administrations déconcentrées de l'État et acteurs politico-administratifs urbains, le consensus est trouvé ici dans une convergence d'intérêts. D'une part, la nécessité pour le ministère de la Défense de céder, dans ce paquet, des biens à l'abandon depuis plusieurs années et dont le potentiel immobilier est perçu comme faible ; ils sont définis comme de « *gros gros paquets* » à « *avoir sur le dos dans dix ans* » sans un rachat public (Entretien, Metz n° 25). De l'autre, l'intérêt pour le gouvernement urbain de réaliser des projets sur deux de ces paquets de biens, à savoir le boulevard de Trèves et le site de Mercy.

Toutes ces transactions, qui ont lieu à des périodes différentes, sont résumées par un fonctionnement unique dans lequel, finalement, les accords sont trouvés ; l'ancien maire résume :

« Moi je disais "j'ai un million et demi" et eux ils disaient "on en veut trois" donc j'ai eu parfois des accrochages courtois. Et puis on trouvait un accord à deux millions. Ça se passait comme ça, et ça se passait assez bien au final » (Entretien, Metz n° 7).

---

[1] VILLE DE METZ, *Compte rendu du conseil municipal du 26 janvier 2012*.
[2] VILLE DE METZ, *Compte rendu du conseil municipal du 4 juillet 2002*.

Encadré VII-1 Principaux sites urbains libérés et nouveaux usages à Metz

Date	Emprise, destination, mode de cession et période de réalisation
Libéré entre 1945 et 1989	• **Ile du Saulcy** (désaffecté en 1961) = Université de Metz, *Échange compensé, années 1970* • **Fort Moselle =** Logement, espaces publics, *Années 1960* • **Arsenal II et magasin aux vivres** (désaffecté en 1961) = Salle de spectacle, *Échange compensé, achevé en 1989* • **Caserne Barbot** (désaffecté après la Seconde Guerre mondiale) = Collège, *Années 1970* • **Mont Saint-Quentin** = Site vert et patrimonialisation des ouvrages fortifiés, *En cours* • **Caserne Grand-Maison** (désaffectée en 1977) = Logement social (Office public HLM de Metz), *Échange compensé, années 1980* • **Caserne Roques** (Longeville-lès-Metz, désaffectée en 1970) = Logement étudiant (Office HLM, CROUS), *Echange compensé*, *années 1980* • **Quartier Bridoux** = Site universitaire et logement étudiant (Région, OPAC, Rectorat), *MRAI, achevé en 1993*
Libéré entre 1990 et 1996	• **Boulevard de Trêves** (désaffecté en 1994) = Bureaux et commerces, *MRAI, en cours* • **Fort de Plappeville (Mont Saint-Quentin)** (désaffecté avec le Plan Armée 2000), *Classé en 1994* • **Caserne Desvallière à Devant-les-Ponts** (désaffectée avec le Plan Armée 2000) = Logement, espaces publics, *MRAI, en cours* • **Arsenal III** (désaffecté en 1992), *MRAI, en cours* • **Caserne Dupuis (Ban-Saint-Martin)** = Logement, espaces publics, *MRAI, années 2000*
Libéré entre 1996 et 2008	• **Direction régionale du service des essences des armées Nord Est** = Centre de maintenance pour le tramway, *MRAI, en cours* • **Site de Mercy et Château de Mercy** (désaffecté en 1998) = Centre hospitalier régional, zone d'activité « Innovation Santé », *MRAI, en cours* • **Quartier Reymond** (partie) (Montigny-lès-Metz) = Logement, espaces publics, *MRAI, en cours*
Libéré entre 2008 et 2012	• **Base aérienne 128 (BA 128)** (Augny, Marly, Moulins-lès-Metz), *Euro symbolique, en cours* • **Caserne Serret (Châtel-Saint-Germain)** • **Quartiers Lizé et Reymond (partie) (Montigny-lès-Metz)** = Logement, espaces publics, *Euro symbolique, en cours*

Fortement institutionnalisé, ce mode de régulation s'adapte et survit à la fois aux changements de la gestion foncière dans la politique nationale qui compense le retrait des armées (Chap. IV-2) et au renforcement de l'intercommunalité. D'abord, l'intercommunalité remplace la commune de Metz dans un certain nombre d'opérations d'aménagement. Mais compte tenu de la concentration des ressources politiques et organisationnelles dans cette dernière, les acteurs impliqués dans les négociations demeurent les mêmes. Ensuite, suivant les dispositifs associés à la réforme de la carte militaire de 2008, les emprises sont cédées pour un euro symbolique aux communes ou aux agglomérations ciblées par les dispositifs contractuels d'accompagnement, mais la loi ne prévoit pas l'implication des établissements fonciers. Face au fait que « *l'État a oublié les établissements publics fonciers* », pour reprendre le mot d'un dirigeant de cet établissement (Entretien, Metz n° 23), des stratégies d'application de la loi sont mises en œuvre par le gouvernement messin ; elles visent à impliquer cet établissement, dont on reconnaît les compétences techniques et financières. L'EPFL est associé aux études à travers la mise en place

d'un groupement de commandes avec l'agence d'urbanisme. Il est surtout chargé du portage foncier de la base aérienne 128, qu'il rachète aux communes immédiatement après leur achat à l'euro symbolique. Par ces arrangements dans la mise en œuvre, la reconversion de la BA 128 est donc ramenée dans le mode de régulation existant, qui s'adapte au changement des instruments de la politique nationale de compensation.

Un mode de régulation stabilisé et résistant aux changements permet des transactions importantes entre centre politique national et urbain. Si pendant les années 1980 est achevée la salle de concerts de l'ancien Arsenal II, l'opération la plus importante réalisée pendant la décennie 1990 est la reconversion de la caserne Bridoux, qui devient le troisième campus universitaire de Metz, entre le technopôle et le campus de Saulcy, lui-même ancien site militaire[1]. Pendant les années 2000, ensuite, sont acquises les emprises du site de Mercy qui deviendra le nouvel hôpital et une zone d'activité dans le domaine de la santé, celui des essences qui est destiné à un site technique pour le tramway, les immeubles du boulevard de Trèves reconvertis en immeubles et commerces, enfin d'autres casernes sur lesquelles sont prévues des opérations de logements.

Par ailleurs, le gouvernement urbain messin extrait des ressources et une légitimité politique de son implication et intervention dans ce système d'échanges. En lien avec le projet de développement urbain, ce mode d'échange permet de valoriser un travail de longue durée dans la reconversion des sites militaire. A l'agence d'urbanisme, on affirme :

> « Nous sommes devenus… on peut le dire… des professionnels de la reconversion » (Entretien, Metz n° 1).

Et une élue municipale :

> « En cela nous avons été assez pionniers... il y a le fait que nous avons su réutiliser des casernes qui se vidaient... par exemple moi j'étais présidente d'un très grand office HLM et nous avons réalisé des logements sociaux à Grand-maison... et des logements étudiants également à Bridoux… je veux dire qu'il y a 25 ans nous faisions ici des choses qui sont présentées aujourd'hui comme innovantes… nous les avions déjà faites » (Entretien, Metz n° 14).

Jusqu'aux restructurations militaires de 2008, ce mode de régulation permet également une valorisation des capacités municipales à engendrer un développement endogène. Le caractère technique des contrats rend peu visible la structure des liens entre acteurs urbains, régionaux et étatiques, ainsi que les financements associés ; un agenda politique urbain qui représente les restructurations militaires comme une ressource ne publicise pas ces mêmes relations. Ainsi, la politique de reconversion menée par l'exécutif local, tout en étant fortement interdépendante

---

[1] Pour une description des sites voir : RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « La reconversion du patrimoine militaire dans l'agglomération messine », *Bulletin de l'association*, avril 2003, p. 2-8.

avec les objectifs et les ressources de l'État, est présentée comme étant autonome. L'ancien maire de Metz souligne alors, en lien avec les aides à la reconversion,

> « Mais on n'en avait pas besoin. Sur l'image, car c'est positif et sur l'activité… je prévoyais de l'activité » (Entretien, Metz n° 7).

Ceci est également à rapprocher des politiques de reconversion pour la crise de l'industrie lourde, à laquelle le technopôle, également cofinancé par l'État, fut présenté comme la réponse :

> « Toutes les villes qui sont en crise aujourd'hui demandent l'aide de l'État. Mais quand la crise de la sidérurgie est arrivée, je suis allé d'abord au Luxembourg et en Allemagne pour faciliter l'emploi de ceux qui voulaient aller au Luxembourg et en Allemagne et ensuite je suis allé aux États-Unis pour voir comment on fabriquait un technopôle et j'ai fabriqué un technopôle. Sans volontarisme vous n'avez rien » (Entretien, Metz n° 7).

Les effets sur l'organisation militaire sont symétriques. L'existence d'un mode de régulation stabilisé permet d'abord de se défaire des biens ayant perdu leur utilisation fonctionnelle. En même temps, ceci participe d'un processus de légitimation locale et nationale dans lequel est valorisée la capacité des organisations militaires à participer à la fabrication d'un intérêt général qui dépasse les activités militaires. Si certaines opérations immobilières sont publicisées par la MRAI[1], les cessions sont également valorisées par les officiers en poste. Lors d'un entretien, le gouverneur militaire rappelle que :

> « Au fur et à mesure, les entreprises, administrations et établissements scolaires messins notamment, ont bénéficié de terrains appartenant à l'armée. […] En tant que gouverneur militaire, je pense que tout doit être fait, tout en sauvegardant les intérêts légitimes de l'État, pour que les emprises militaires ne soient pas une gêne pour le développement de la ville de Metz. C'est ainsi que j'ai donné mon accord pour certaines opérations en cours de réalisation »[2].

Le premier mode d'échange de ressources à Metz relève donc d'un système stabilisé dans le temps et faiblement conflictuel, ceci permet la transformation foncière associée à des bénéfices politiques.

1.1.2. La monopolisation du problème des restructurations militaires renforce le pouvoir métropolitain

Le deuxième mode d'échange de ressource relève de la politique de développement de l'agglomération après les réformes militaires de 2008. Le cinquième chapitre a permis de montrer un mode d'intervention par le centre politique national qui cible l'aire messine au titre de la politique de compensation, notamment en la rendant éligible à un contrat de redynamisation de

---

[1] GODET O., *Patrimoine reconverti. Du militaire au civil*, Paris, Scala et Ministère de la Défense, 2007.
[2] « Metz et l'armée, une alliance ancienne, une chance pour l'avenir, *Vivre à Metz*, décembre 1995.

site de défense (CRSD)[1]. Il a également montré que les mobilisations par les élus locaux vis-à-vis du centre national et ayant pour objectif le maintien de la présence militaire parviennent finalement à multiplier par trois le montant des fonds alloués par le dispositif (de 10 à 32 millions d'euros). L'articulation entre interventions étatiques en compensation et projet de développement économique local permet de comprendre comment l'agglomération messine parvient à centraliser ces ressources étatiques et à les redistribuer ; ceci renforce sa capacité à produire et gouverner le territoire.

Le contrat de redynamisation de site de défense définit un mode d'allocation de ressources, qui, dans son fonctionnement et dans les acteurs impliqués, est le même que celui propre à l'ensemble des instruments contractualisés qui organisent et cofinancent les politiques publiques menées par les différentes collectivités locales. Le contrat identifie les acteurs qui relèvent des organisations étatiques de la politique de compensation, la délégation aux restructurations et la Datar ; des préfectures de région et département ; de la communauté d'agglomération Metz Métropole et des communes, mais aussi des autres financeurs publics impliqués, à savoir le département et la région. Au préfet revient la tâche de présider le comité de pilotage. Du fait des acteurs à la fois étatiques et locaux, de la logique de financement croisé, de l'organisation de la mise en œuvre par comité de pilotage, le contrat est catégorisé comme un dispositif « *classique* » des négociations central/local. Ainsi à la préfecture : « *ce qui s'est passé a été une négo classique* » (Entretien, Metz n° 12) ou dans l'administration d'agglomération : « *ça a été une démarche classique* » (Entretien, Metz n° 5).

Pourtant, le renforcement de la communauté d'agglomération (Chap. VI-1) produit une intégration du dispositif contractuel national à la politique de développement de l'agglomération. Ceci est visible dans le contenu, et plus particulièrement dans la sélection des projets et la manière dont cette sélection c'est opérée. Alors qu'un contrat de redynamisation prévoit l'émergence de nouveaux projets, le contenu final du contrat de Metz est une reprise de la politique de développement d'agglomération (Chap. VI-1). Les « axes stratégiques » du CRSD renvoient en effet aux objectifs de « *stimuler l'accueil d'entreprises* », « *valoriser l'image de l'agglomération* » et étudier « *les possibilités de reconversion des sites libérés* ». De plus, les plus grosses enveloppes issues des 32 millions d'euros octroyés par l'État sont destinées aux projets, prévus ou déjà en cours, qui ont déjà été sélectionnés par l'agglomération : le tramway, le centre Pompidou, le port de Metz, le nouvel hôpital sur le site de Mercy, auxquels s'ajoutent un institut de recherche (Institut

[1] PREFECTURE DE REGION LORRAINE, *Contrat de Redynamisation du Site de Défense de Metz et son agglomération (CRSD)*, *op. cit.*

Lafayette) et deux programmes d'aménagement. Dans la ville de Metz et la communauté d'agglomération, le choix des investissements du CRSD est expliqué ainsi :

> « On a répertorié les projets qu'on avait en cours ou dans le tiroir, on a mis ça sur la table » (Entretien, Metz n° 15).

Ou encore :

> « On (*les acteurs de l'État*) nous a dit qu'il fallait créer des projets, il y avait la Datar, il y avait le préfet, le délégué aux restructurations. Donc il a fallu leur faire comprendre qu'on n'allait pas créer de nouveaux projets, pour le plaisir. On a dit qu'il y avait des choses qui étaient en place et qu'à cause des suppressions militaires l'agglomération allait perdre des recettes, des taxes, donc qu'on devait permettre à l'agglomération de poursuivre ses programmes, donc il fallait poursuivre Mercy (*hôpital*)… et il fallait se baser sur l'existant, avec Mercy, Pompidou... » (Entretien, Metz n° 5).

L'intégration de cet instrument contractuel aux politiques publiques urbaines est enfin visible dans la presque monopolisation de sa mise en œuvre par l'agglomération, qui marginalise l'instance de concertation avec l'État (préfecture) qui en serait théoriquement chargée. Comme le soulignent des dirigeants dans l'administration de l'État : « *Le comité de pilotage, il ne s'est pas beaucoup réuni* » (Entretien, Metz n° 10), ou encore :

> « C'est au sein de ce comité de pilotage qu'on aurait dû élaborer le contenu, mais en fait ce comité il s'est très peu réuni et le contenu a été élaboré par la communauté d'agglomération » (Entretien, Metz n° 3).

L'activité préfectorale est alors qualifiée comme : « *Un bouclage financier des opérations plus qu'une remise en question de leur contenu et des actions choisies* » (Entretien, Metz n° 12). De manière symétrique ceci permet de comprendre pour quelle raison les administrateurs du gouvernement urbain appellent le CRSD « *un projet stratégique métropolitain* » (Entretien, Metz n° 5).

L'intégration du contrat au projet de développement messin a pour effet de renforcer la communauté d'agglomération. Il augmente d'abord les ressources dont l'agglomération dispose, du fait de la disponibilité de financements supplémentaires pour réaliser les projets. Il est ensuite un des moteurs dans la définition d'un programme de développement métropolitain partagé, ce qui, par la même voie, renforce la mise en place des capacités organisationnelles de l'agglomération qui se réalise pendant cette période (2008-2010). Un dirigeant administratif chargé du développement économique narre :

> « Le CRSD a accéléré l'élaboration d'un schéma de développement économique, car on a des financements avec, mais aussi, car il fallait réfléchir à une vision de développement économique… je dirais que sur cela, ça a eu un effet catalyseur » (Entretien, Metz n° 16).

Deuxièmement, l'agglomération est consolidée par le fait que les municipalités membres acceptent le financement d'infrastructures qui dépassent les frontières administratives de chaque commune. A l'exception de deux projets d'aménagement dans les deux communes les plus

concernées par la fermeture de la base aérienne, la sélection des politiques à financer dans le contrat relève des priorités de l'intercommunalité. D'après un chargé de mission de l'agglomération :

> « Les communes ont dû accepter l'idée qu'on n'allait pas rentrer dans le CRSD la réfection de la place du village ou la réfection de la mairie. Je ne dis pas que ceci a été simple, mais ça a été intégré » (Entretien, Metz n° 5).

De là, le projet de développement métropolitain, abondé par des crédits d'État et sanctuarisés dans le contrat, est le point de départ pour faire appel à la mise en commun de nouveaux crédits. Un élu chargé du développement économique l'affirme lors d'un débat sur le contrat :

> « Ce CRSD il a un grand mérite, celui d'avoir permis de définir un certain nombre de priorités pour l'agglomération et ces priorités il faudra les tenir et donc payer les budgets. C'est très bien 5 millions d'euros pour un palais des congrès (*le financement prévu par le contrat*), mais dans les estimations c'est 60 millions donc à un moment il va falloir avoir le courage politique de rajouter des crédits »[1].

Par ailleurs, la reconnaissance de l'agglomération Metz Métropole comme acteur qui dispose des capacités et de la légitimité à traiter le problème des restructurations militaires permet d'élargir les domaines d'intervention de cet acteur. En effet, le contrat ne définit pas à qui revient la charge de gérer la politique de reconversion de la base aérienne. De plus, les objectifs de reconversion ne sont pas consensuels dans l'agglomération (Chap. VI-1). Pourtant, entre l'urgence des armées de céder le bien et la monopolisation par l'agglomération du problème des effets des réformes militaires, la gestion de la base aérienne finit par être intégrée aux champs d'intervention de Metz Métropole. D'abord, un poste de chargé de mission « BA 128 » est créé dans la direction chargée de la planification territoriale. Ensuite, l'emprise de la base est insérée dans la liste des projets d'agglomération, puis elle est rachetée par celle-ci[2]. Ceci renforce alors le centre politique d'agglomération en lui octroyant la maîtrise de l'offre foncière.

Enfin, les élus soulignent que la gestion des restructurations a eu des effets sur la légitimité politique de l'intercommunalité qui est historiquement faible et, depuis 2008, divisée entre la présidence de centre droit qui ne revient pas au maire de la commune de Metz, de centre gauche (Chap. VI-1). Les élus parlent ici d'une « *prise de conscience métropolitaine* » qui, dans une « *agglo très récente où chacun gérait un peu comme il voulait* », est issue de la nécessité de « *se serrer les coudes face à l'adversité* » (Entretien, Metz n° 26).

Depuis 2008, on observe une monopolisation par l'agglomération de la gestion des ressources nationales octroyées à titre de compensation qui sont utilisées pour les finalités d'un projet de

---

[1] VILLE DE METZ, *Compte rendu du conseil municipal de la commune de Metz*, 26 novembre 2009.
[2] Une délibération du conseil de l'agglomération de février de 2012 a acté ce site comme d'intérêt métropolitian. La base aérienne a été achetée à l'État en mars 2013.

développement métropolitain. Ceci explique pourquoi, si les modalités d'échange de ressources relèvent des dispositifs contractuels pilotés par l'État, leur réutilisation est fonctionnelle à un agenda métropolitain qu'elles participent par là même à renforcer.

1.1. Udine, la production politique de la non-intervention

A Udine, un système de non-action collective est constitué par un ensemble de modes d'intervention par les centres politiques national, urbain et régional : leur articulation crée un ordre institutionnel constitué de contraintes réciproques et ne fournissant aux acteurs ni des incitations ni des ressources pour l'action. Ainsi, la transformation des ressources militaires est ponctuelle, fruit d'accords épisodiques, dans lesquels le dépassement de l'incertitude et des blocages est issu d'une disponibilité momentanée de ressources exogènes. Ceci permet, d'une part, d'éclairer la politique de non-intervention sur les sites des armées propre au gouvernement municipal (Cap. VI-1) et, de l'autre, de comprendre pour quelle raison, à Udine comme dans toute la région Frioul-Vénétie Julienne, l'ensemble du système bâti pour défendre la frontière et organiser les conscrits est à l'abandon.

Trois dimensions génèrent à la fois un manque de ressources et un ordre institutionnel structurellement non coopératif. La première dimension de ce système de non-action publique est liée à l'actuel manque de ressources financières dans le gouvernement d'Udine, mais aussi de ressources diffuses qui pourraient être agrégées et transformées en capacité d'action collective. Une dyscrasie temporelle amène à lire les échecs de la reconversion militaire comme une conséquence de la crise. Entre les années 1990 et le début des années 2000, les transformations des armées, comme réorganisation à grande échelle d'un système infrastructurel, n'ont pas fait l'objet d'une réflexion politique ni d'une interprétation partagée qui oriente l'action publique urbaine. Lorsque le gouvernement urbain s'y intéresse, les ressources pour une reconversion sont devenues comme inexistantes, ou ressenties comme telles. La « crise », dans tous les entretiens, est l'horizon d'action qui fixe la contrainte de toute action. Par ce terme, on renvoie tout autant au manque de ressources des municipalités qu'à la stagnation d'un marché immobilier : « *il n'y a pas l'argent* » ou « *il n'y a pas les ressources financières* », ce sont les deux constats fondamentaux mobilisés pour expliquer la situation d'incertitude qui structure toute intervention publique. Le manque de ressources étant généralisé, le problème devient simplement insoluble. D'après deux élus :

« S'il n'y avait pas la crise, car il ne suffit pas de changer les zonages, il faut aussi qu'il y ait l'argent pour y faire face et aujourd'hui ni le public ni le privé n'ont d'argent » (Entretien, Udine n° 19).

« Dans la contingence économique actuelle, il n'y a pas de marché. Il y a d'énormes casernes vides, personne ne sait quoi en faire, personne n'a l'argent pour les maintenir ni pour les transformer » (Entretien, Udine n° 15).

Pourtant, d'autres ordres institutionnels moins contingents participent également de cette production d'incertitude et de manque d'incitations à l'action collective. La deuxième dimension est liée au mode d'intervention l'État. Le ministère de la Défense est engagé dans le retrait du nord-est du pays, en l'absence de toute politique concernant le traitement des effets localisés (Chap. IV-2,3). Ce mode d'intervention par le centre est structuré par les logiques fonctionnelles d'adaptation de l'organisation militaire aux nouveaux objectifs et format ; il ne fournit donc aucune incitation et ressource à l'action publique locale. Par ailleurs, les changements fréquents de législation en matière de cessions du patrimoine militaire génèrent une situation d'incertitude concernant les modalités futures des échanges de ressources, ce qui pousse à décaler dans le temps toute entreprise politique. L'adjointe à l'urbanisme souligne :

« Il n'y a pas seulement ce qui nous a été donné, mais aussi ce qui est abandonné et encore militaire. […] Et le problème aujourd'hui est l'indétermination sur une longue période de ce que sera le processus de cession, s'il y en a un, avec quelles modalités, avec quels coûts, quelles seront les attentes vis-à-vis de notre administration » (Entretien, Udine n° 9).

Cette incertitude concerne également la sélection du « bon » interlocuteur pour la gestion des questions d'urbanisme. Les services municipaux considèrent le service du Génie - situé à 300 mètres de la mairie - comme le point d'entrée. Néanmoins, les relations sont considérées comme complexes, les liens détendus, les résultats incertains et difficiles à comprendre : « *les lettres vont à Bolzano ou Trieste puis à Rome, puis il faut encore qu'elles reviennent* », souligne un administrateur de la ville. Alors que des relations stabilisées et localisées existent pour l'organisation des cérémonies et des événements mémoriels, elles ne s'étendent pas à la compréhension des transformations des armées.

La troisième dimension concerne les modalités de transfert d'une partie des biens militaires du centre politique national aux communes ; dans ce processus le gouvernement régional a eu un rôle d'intermédiaire. Pendant la décennie 2000, dans le cadre de l'application du statut de la région autonome Frioul-Vénétie Julienne, environ la moitié des biens militaires situés dans la région sont transférés à celle-ci gratuitement. Mais la stratégie régionale ne fournit aux communes aucune ressource pour la reconversion : elle consiste organiser le transfert de propriété de l'État aux communes. En même temps, la question est tenue en dehors du champ d'intervention de la politique d'aménagement et planification dont la région a la compétence. Nous avions souligné

que ceci implique également un désintérêt vis-à-vis des acteurs qui produisent des connaissances sur ces biens (Chap. VI-1).

À partir de la fin des années 1990, le gouvernement régional centralise les demandes venant des communes qui souhaitent entrer en possession des biens militaires. Les demandes de biens soulevées par l'exécutif d'Udine piloté par le maire Cecotti en font partie (Chap. VI-1). De ce travail de « *centralisation et coordination* » (Entretien, Udine n° 20) entrepris par le gouvernement régional émerge une demande structurée vis-à-vis de l'État de transfert de biens militaires. Elle est insérée dans le vaste système de négociations à travers lequel est traité le transfert de compétences et ressources en application du statut de l'autonomie régionale (la *Commissione paritetica Stato-Regione*)[1]. Dans ce cadre, les biens militaires sont une des ressources multiples concernées par ces négociations. Par exemple, une des rationalités qui légitime le transfert est le fait que, de manière concomitante, la région devient responsable de la gestion d'une partie du domaine public inaliénable de l'État (domaine maritime et fluvial), et obtient le transfert du domaine routier. Autrement dit, le sujet est traité au sein d'un dispositif institutionnalisé, où les capacités de négociation varient dans le temps, en fonction des ressources politiques et des allégeances partisanes entre gouvernement central et régional. Comme le raconte un dirigeant régional :

> « Ca naissait des demandes des communes, la région a servi de catalyseur et elle s'est fait promoteur, vis-à-vis de la présidence du Conseil des ministres, et elle a fait des demandes sur la nécessité de transfert des biens justement grâce au statut spécial » (Entretien, Udine n° 20).

Ou un parlementaire frioulan, ancien membre de la commission :

> « Là (*dans la Commissione paritetica*), il y avait trois membres de l'État et trois de la région et on décidait, la relation était avec le gouvernement… et à mon époque nous avons fait transférer 90 casernes » (Entretien, Udine n° 15).

L'intermédiation régionale fournit une capacité d'accès au centre national qui dépasse largement celle dont pourraient disposer les municipalités. Elle s'appuie aussi sur le déplacement d'interlocuteur : des administrations centrales de la défense et des finances, directement au Conseil des ministres. Les négociations dans la commission aboutissent à deux décrets qui transfèrent gratuitement à la région à peu près la moitié de l'ensemble du système défensif militaire tombé en désuétude : en 2001, un premier transfert (237 biens) ; un deuxième transfert (35 biens) a lieu en 2007.

Si l'intervention du gouvernement régional rend possible le transfert gratuit, elle contribue néanmoins à organiser le blocage de la reconversion des biens par des objectifs et des instruments

[1] Commission paritaire État-région.

non coopératifs. La stratégie adoptée par le gouvernement régional consiste à se tenir à l'écart de toute responsabilité concernant une politique globale de reconversion des emprises. Pour preuve le fait qu'ils sont transférés sous forme de listes, sans indications concernant le bâti, l'état des biens, les caractéristiques techniques. De même, la liste des biens transférés n'est pas objet de négociation, puisqu'il n'y a pas de hiérarchisations régionales liées à leurs ventes, à la définition de réutilisations qui seraient souhaitées ou programmées en fonction d'objectifs définis au niveau régional ou avec les communes. L'arbitrage concernant quels biens sont à transférer a donc été l'apanage du ministère de la Défense :

> « Les bureaux des ministères ont bien filtré les demandes. Donc ce qui a été demandé… n'est pas entièrement arrivé, ça a été un "ça oui, ça non" » (Entretien, Udine n° 20).

Après avoir fonctionné comme un intermédiaire pour rapporter les emprises militaires sous la responsabilité locale, dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet politique basé sur l'autonomie, le gouvernement régional n'intervient pas sur le sujet. L'administration agit en tant que gestionnaire de biens plus que comme acteur d'un projet politique d'aménagement. Du côté du service chargé du patrimoine immobilier, ceci se traduit par le recours à des instruments qui permettent le passage immédiat de propriété de la région à la commune où se trouve le bien. Au service chargé du patrimoine :

> « Ce que l'on a fait était la triple signature au moment du transfert : État, région, commune, ce qui fait que le bien, il passe directement à la commune. Celle-ci a été la manière qu'on a utilisée presque tout le temps. Donc ces biens, la région n'a jamais eu à les gérer, au contraire, on a trouvé cette formule pour ne pas avoir à les manier, même pas un jour » (Entretien, Udine n° 20).

Plus généralement, ceci passe par la clarification d'un rôle :

> « Quand on les a transférés aux communes, on a bien clarifié que notre position était de dire : "écoute, moi je te le donne, mais maintenant il est à toi. Et sache que moi région je n'ai pas de ressources, donc tu vois toi-même". Donc après ça, il y avait des communes qui en voulaient plus » (Entretien, Udine n° 20).

Le système laisse une demande d'idées et ressources pour la reconversion, provenant des élus municipaux et adressés au gouvernement régional. Tous les événements organisés par les acteurs qui tentent d'inscrire la reconversion des sites à l'agenda politique régional sont caractérisés par une très forte participation des élus municipaux (Entretien, Udine n° 2 et 5). Par exemple, une rencontre organisée en mai 2011 à Udine pour la présentation du projet FATE voit la participation d'une soixantaine d'élus. Comme le raconte une dirigeante du projet :

> « …la réponse par les maires a été surdimensionnée. Les communes nous appelaient parce qu'elles voulaient être impliquées donc nous on devait répondre que c'était un projet super limité » (Entretien, Udine n° 2).

Ces trois ordres institutionnels produisent un système d'incitations et contraintes qui favorise l'absence d'action collective : il génère l'incertitude plutôt que la réduire, il favorise des stratégies individuelles plutôt que coopératives, il manque de ressources disponibles. Il permet alors d'expliquer à la fois les cas où des ressources militaires sont transformées et de réinterpréter la politique de non-intervention sur les sites militaires adoptée par la municipalité d'Udine depuis 2008. .

D'abord, l'articulation entre politique de retrait des armées et politique du gouvernement régional explique pour quelle raison à Udine sont cédées gratuitement trois casernes (*Piave*, *Osoppo* et *Duodo*) qui ne sont pas celles sur lesquelles le gouvernement urbain avait affiché ses priorités au début des années 2000 (Chap. VI-1). Ce dernier était en effet intéressé par tous les immeubles du centre-ville ou par le centre d'entraînement du fleuve *Cormor*. Au contraire, les biens cédés sont indépendants de la politique d'urbanisme municipale, puisque définis par le ministère de la Défense sans négociation par le gouvernement régional. Un adjoint au maire de l'époque raconte :

> « Le *Cormor*… disons que personne n'a jamais voulu rentrer dans le fond de la question […] Nous on avait demandé… il y a la liste, mais après on a reçu la caserne *Osoppo*… sur laquelle, franchement, on n'avait pas vraiment un projet » (Entretien, Udine n° 10).

Ce système institutionnalisé qui organise la non-action collective permet de relire les choix de non-intervention sur les autres sites militaires (ceux qui sont vides mais non transférées à la région puis à la ville) depuis 2008. Dans le nouveau plan d'urbanisme, ces sites militaires ne font l'objet d'aucun projet et leur destination est laissée « militaire ». Ce choix est une réponse politique à une série de contraintes qui laisse au centre politique urbain une capacité limitée à allouer des ressources pour transformer le territoire urbain. Ainsi, le maintien du *statu quo* en matière foncière, associé à la construction d'un récit sur une ville post-militaire poussée par l'université, permet de légitimer l'action du gouvernement urbain dans un manque de ressources et un système faiblement coopératif.

Les résultats matériels sont au nombre de deux. Concernant les trois biens cédés, une des casernes (*Piave*) a été réoccupée par le siège de la province. La caserne *Osoppo* a été transformée par la commune en siège pour les associations de quartier et parc public ; la partie bâtie étant limitée (par rapport au parc), le financement des travaux a été assuré par la ville. En revanche, la reconversion de la caserne *Piave*, qui devait abriter une clinique financée par un partenariat entre le service sanitaire régional et une fondation privée, est bloquée par le retrait des soutiens financiers et par l'augmentation des coûts liée à la nécessité de dépolluer le sol. Par ailleurs, alors que la commune d'Udine dispose des compétences juridiques et financières en matière de

programmation d'urbanisme, ceci n'est pas le cas pour la plupart des communes de l'aire urbaine[1]. Ainsi, la caserne *Patussi*, transférée par l'État puis la région aux deux communes limitrophes à Udine de Tricesimo et Reana del Rojale est actuellement à l'abandon[2]. Deux appels à manifestation d'intérêt sur ce bien sont restés infructueux. Ceci en l'absence de structures de coopération intercommunales qui permettraient de traiter systématiquement ce type de problèmes[3].

Considérant maintenant les sites qui n'ont pas été transférés dans les négociations entre l'État et la région, leur transformation dépend uniquement de la politique de retrait des armées, parce qu'ils ne font plus l'objet de demandes par le gouvernement urbain (Chap. VI-1). Si une partie est utilisée, une partie a été abandonnée tout en restant, dans le plan d'urbanisme, destinée à des usages militaires.

Encadré VII-2 Les principaux sites militaires à Udine : état juridique et d'usage

Site	Statut du bien	Usage actuel
Duodo	Transférée de l'État à la région à la commune	Réutilisée par l'administration provinciale
Osoppo	Transférée de l'État à la région à la commune	Requalification municipale, centre social, associations de quartier
Piave	Transférée de l'État à la région à la commune	A l'abandon - Projet en attente de financements (clinique)
Cavarzerani	Ministère de la Défense	A l'abandon
Ospedale militare - Reginato	Ministère de la Défense	A l'abandon
Friuli	Ministère de la Défense	A l'abandon
Spaccamela	Ministère de la Défense	Partiellement utilisée, partiellement à l'abandon
Poligono del Cormor	Ministère de la Défense	Utilisé
Berghinz	Ministère de la Défense	Utilisé
Di Prampero	Ministère de la Défense	Utilisé

À Udine, on n'observe pas un renforcement du centre politique urbain qui explique la transformation de la présence militaire dans la ville. L'articulation entre modes d'intervention par le centre politique national, intermédiation du gouvernement régional et manque de ressources produit un système qui défavorise l'action collective.

---

[1] Ceci était également un des constats de départ qui avaient orienté une partie des travaux du projet FATE. Voir : REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *Processo di trasferimento del Patrimonio Pubblico dal Demanio ad Enti Locali. Esempio - Friuli Venezia Giulia*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2010, p. 10.

[2] TRAMONTIN L., P. PELLEGRINI, et G. ASTOLFO, *Patussi. Premesse per l'uso di una ex caserma*, Udine, Forum Edizioni, 2011.

[3] Il y a des collaborations sectorielles (déplacements urbains, Agenda 21) ou sur des projets urbains à la frontière entre différentes municipalités (district technologique digital, zone industrielle, PRUSST Udine Nord), mais les orientations élaborées sur initiative de la ville-centre ne sont pas transposées, retravaillées ou reprises dans des instances stables inter-municipales.

* * *

Les deux villes de frontière sont caractérisées par un retrait important des armées qui, depuis presque vingt ans, abandonnent des sites, ferment des structures, suppriment des emplois. Mais contrairement aux attentes, on n'observe pas systématiquement une intervention urbaine qui remplace la présence militaire et réutilise les ressources investies dans l'espace pour d'autres finalités. C'est le cas à Metz, mais pas à Udine. Les villes de frontière ont ici deux trajectoires divergentes dans leur intégration au territoire national et dans la construction politique du territoire urbain. Chaque ville est caractérisée par des modes d'action collective dans lesquels des systèmes d'incitation et de contrainte facilitent ou empêchent l'action collective. Leur réitération contribue à les reproduire et, par là, à renforcer ou affaiblir la capacité qu'ont les centres politiques urbains à organiser les acteurs et transformer la ville. Dans le cas de Metz, la gestion des sites militaires est intégrée aux dispositifs fonciers institutionnalisés qui ont organisé les relations central/local lors des politiques nationales d'aménagement puis de reconversion en Lorraine. Ici, l'exécutif urbain mobilise, pour la mise en œuvre de ses projets, les ressources mises à disposition par l'État ; leur gestion est appropriée et reconduite au sein l'administration locale. Ceci renforce ce centre politique urbain dans sa capacité à imposer des règles et organiser les activités dans son territoire. Inversement, les actions du gouvernement urbain d'Udine s'inscrivent dans un système contraignant ; il est caractérisé par les stratégies non coopératives des autres acteurs, par l'absence de ressources dédiées à la reconversion et par un degré élevé d'incertitude concernant l'évolution des ressources et du cadre législatif. Ceci fait de la non-action une stratégie politique, ce qui, en même temps, affaiblit le centre politique urbain dans sa capacité à structurer le territoire.

2. *Politiques urbaines et contrainte budgétaire dans les villes capitales : contrôle de la rente ou prisonniers de la rente*

La deuxième section étudie l'action collective autour de la présence militaire à Paris et à Rome. Dans les deux cas, de nouveaux modes de relations émergent autour de la transformation du foncier militaire dans des marchés immobiliers tendus. Ils sont expliqués par l'articulation entre, d'une part, des politiques nationales qui visent la vente des biens dans les capitales pour l'extraction de recettes exceptionnelles et, d'autre part, des projets d'urbanisme qui ciblent les espaces militaires pour la réalisation de logements sociaux (à Paris) ou, plus généralement, d'équipements publics et autres projets (à Rome et en région parisienne). On observe la

multiplication de négociations répétées dans le temps ; elles portent sur la construction d'un consensus sur la valeur des biens. Les conflits relèvent ici des zonages, des instruments de vente, des méthodes estimatives. Ils renvoient à des logiques opposées de maîtrise des dynamiques de la rente urbaine par la puissance publique ou d'utilisation de ces mêmes dynamiques pour répondre à des objectifs budgétaires d'extraction de recettes. Néanmoins, les résultats sont presque opposés dans la capacité qu'ont les exécutifs urbains à atteindre une recomposition politique de ces logiques contradictoires et, donc, de mettre en œuvre leurs projets politiques. Alors que la ville de Paris parvient à affirmer un intérêt urbain, la ville de Rome a une faible capacité à recomposer les conflits autour de la transformation du patrimoine public.

2.1. Politiques de Paris et ressources verticales dans la métropole : deux modes de régulation des sites militaires

2.1.1. La ville, le budget, la défense : négociations verticales et au sein de l'État

L'articulation entre politiques de la ville de Paris et politiques nationales de retrait des armées produit de nouvelles négociations entre centres politiques urbain et national pour la transformation du foncier militaire. D'une part, elles sont le résultat d'objectifs convergents sur la transformation des sites militaires : les emprises sont concernées par la politique de réorganisation des sièges de commandement du ministère de la Défense (Chap. V-2) et, en même temps, une partie d'entre elles est ciblée par la politique de la ville de Paris visant la réutilisation de grandes emprises foncières (Chap. VI-2). D'autre part, l'action collective est traversée par des tensions entre une politique urbaine qui cible les sites militaires comme ressources pour la production de logements et d'équipements publics, une politique nationale qui représente Paris comme un marché immobilier fructueux duquel extraire des ressources à réaffecter au budget militaire et enfin une initiative gouvernementale qui vise la réalisation rapide du nouveau ministère de la Défense.

Les accords sur les transformations des emprises militaires dans la ville de Paris sont le produit d'un mode de négociation, souvent conflictuel, dans lequel coexistent des échanges central/ local entre l'exécutif urbain et l'État et des échanges au sein de l'État. Il implique donc la ville de Paris, le ministère de la Défense (notamment la DMPA) et le ministère chargé du Budget (notamment France Domaine). Dans ce mode de relation, aucun acteur n'impose aux autres sa préférence, mais chaque acteur est en mesure de protéger ses objectifs et atteindre des résultats partiels. Les coalitions entre les trois acteurs impliqués sont à géométrie variable, conflits et

allégeances sont parfois internes aux administrations centrales de l'État parfois entre le gouvernement national et la ville de Paris. Les différentes négociations sont répétées dans le temps et connectées entre elles, dans un système d'interdépendance de ressources où les accords trouvés à un moment ont des effets sur les négociations qui leur font suite.

Depuis le milieu des années 2000, les deux thèmes principaux de discussion sont : la vente des emprises du ministère de la Défense qui doit produire des revenus pour cette administration (celle que l'on appelle l'opération Vauban) ; la révision du projet de la municipalité de réaliser un garage à bus sur le site militaire destinée à accueillir le ministère de la Défense à Balard (Chap. VI-2). Dans les deux cas, les objets de débat sont également doubles. D'une part, ils relèvent de la sélection des biens concernés par l'une ou l'autre politique ; il s'agit de définir ce qui est à traiter en fonction des objectifs de la politique nationale d'extraction de recettes et ce qui relève de la politique municipale du logement et urbanisme. D'autre part, il est question des méthodes de constitution d'un prix consensuel entre l'extraction de plus-values foncières et la construction d'équipements publics.

Considérons la vente des emprises militaires dans Paris pour générer des recettes exceptionnelles pour le ministère de la Défense. Il a été montré que la politique de vente des emprises militaires dans Paris s'appuie sur un dispositif *ad hoc*, dans lequel une société de portage (SOVAFIM) devrait racheter les emprises au ministère pour ensuite les revendre (au public ou au privé) (Chap. V-2). Entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009, les échanges entre l'administration militaire, la SOVAFIM et la municipalité parisienne permettent de clarifier les positions du gouvernement urbain en matière de destinations d'usage des biens. Ceci aboutit à la formulation d'une offre de rachat par la SOVAFIM (en consortium avec la Caisse des Dépôts) qui tient compte à la fois des conditions du marché et des objectifs de la Ville en matière de logement. Un prix consensuel et qui intègre les objectifs différents de la ville et de la défense devrait accélérer le processus de vente et répondre au besoin du ministère de la Défense de dégager dans de courts délais les revenus inscrits dans la loi de finances au titre de recettes exceptionnelles. Un dirigeant chargé du sujet auprès du ministère de la Défense explique la logique de l'ensemble des discussions comme étant la production d'un consensus sur la part des biens à insérer directement sur le marché et la part de ceux destinés à des projets d'aménagement municipaux :

> « Alors on avait la liste des emprises qu'on libérait... donc on a fait des réunions avec le cabinet du maire et les adjoints à l'urbanisme et au logement… […] donc la ville de Paris, en dehors du droit de l'urbanisme et du droit de priorité, nous a fait savoir de manière officieuse, c'est-à-dire sans qu'il y ait d'écrit de la part du maire de Paris ou de la part de l'État, la ville de Paris nous a fait savoir les emprises sur lesquelles elle avait un intérêt

politique et celles sur lesquelles de toute façon elle ne comptait pas faire valoir son droit de priorité » (Entretien Paris, n° 17).

Et un dirigeant de la SOVAFIM :

« Donc… État-ville des négociations politiques, l'État avait gardé le monopole de la discussion politique, et Etat-SOVAFIM des discussions juridiques. Par exemple à Reuilly c'est très clair depuis longtemps que la mairie veut faire du logement social. Mais si on fait du logement social, c'est très important à savoir pour constituer le prix. Et alors tout le monde venait aux réunions avec ses conseillers, c'étaient des réunions avec 50 personnes » (Entretien, Paris n° 3).

Pour les deux parties, ces négociations entre la ville de Paris et le ministère de la Défense sont décrites comme peu problématiques. Elles aboutissent à un accord informel, défini de « *gentleman agreement* » (Entretien, Paris n° 17), qui constitue une reconnaissance par l'administration militaire de la politique municipale qui vise la transformation de trois emprises : Lourcine, Reuilly (pour du logement social) et Glay. Les discussions permettent également de mettre au clair les intérêts de la municipalité concernant d'autres sites que le ministère propose de vendre (notamment l'achat d'un immeuble sur le boulevard Montparnasse). Un dirigeant au ministère de la Défense :

« Donc dans le cadre du consortium Vauban on avait confirmé à la ville que les trois emprises étaient intégrées dans le consortium Vauban, mais qu'elles feraient l'objet d'un traitement particulier. Et pour les autres emprises, cela permettait au consortium de proposer un prix qui n'était pas dégradé par la volonté politique de la ville de faire du logement social » (Entretien, Paris n° 17).

En revanche, l'offre formulée par la SOVAFIM au terme de ces négociations sera jugée insuffisante par France Domaine. À l'été 2009, l'offre de rachat est de 525 millions d'euros, à savoir 200 millions d'euros de moins que le chiffre théorique des 734 millions qui était attendu au titre des recettes exceptionnelles dans la première évaluation de 2007, défendu par France Domaine et inscrit dans la loi de finances (Chap. V-2). À l'automne 2009, une nouvelle évaluation par France Domaine réitère une estimation supérieure à 700 millions d'euros pour l'ensemble des biens. Il y a décalage dans l'estimation des recettes attendues entre le consortium SOVAFIM-Caisse des Dépôts et France Domaine (Direction générale des finances publiques) : ceci est à l'origine du naufrage de l'opération destinée à dégager des recettes sur le court terme pour le ministère de la Défense (voir *infra*). Le projet de vente est abandonné au printemps 2010 sur décision du Premier ministre (Entretiens, Paris n° 3 et 17). Comme le raconte un dirigeant de France Domaine :

« Le ministère de la Défense était du côté du vendeur, aussi parce qu'il bénéficie des produits de cession. Nous, la recommandation que nous avons faite était celle d'attendre pour vendre à un meilleur prix, à un prix plus élevé » (Entretien, Paris n° 1).

Et un dirigeant du ministère de la Défense :

> « La manière dont ils (*France Domaine*) ont procédé est qu'ils se sont mis dans l'exercice parce que le politique le demandait, ils ont fait savoir qu'ils étaient hostiles depuis le début, l'exercice a été poursuivi et ils ont procédé de la manière dont procède systématiquement l'administration des finances quand elle n'a pas envie d'obéir au politique, elle a sorti du chapeau une note à la fin en disant "l'estimation de France Domaine est celle-ci, elle est beaucoup plus élevée et donc nous vous déconseillons de mener l'opération à son terme". Et une fois que le politique a un papier signé de l'administration centrale des finances qui dit que l'estimation n'est pas la bonne, le ministre ne peut pas se permettre d'aller contre sauf à finir dans le *Canard Enchaîné* et avec une polémique dans la presse » (Entretien Paris n° 17).

Les écarts d'estimation des biens sont le produit d'un conflit au sein de l'État concernant les méthodes d'évaluation et les instruments de vente, qui répondent aux différents objectifs de deux administrations centrales. D'un côté, l'administration des finances est ici engagée dans l'affirmation de la politique immobilière de l'État comme entreprise transversale aux administrations et minimisant les négociations politiques autour des prix. Les estimations de France Domaine se fondent sur les valeurs du marché immobilier du quartier dans lequel sont situés les biens ; ils tiennent le cadre juridique pour constant, c'est-à-dire qu'ils n'intègrent pas les politiques de la ville de Paris comme un déterminant du prix final. L'instrument souhaité pour les cessions est ici la vente par appel d'offres, dans laquelle chaque bien est mis sur le marché séparément des autres. Les prix du marché sont à la fois la référence pour estimer la valeur et l'objectif à atteindre dans le processus de vente. A France Domaine :

> « L'évaluation des emprises parisiennes était une évaluation domaniale, fondée sur le marché. En plus, nous avions déjà vendu des emprises dans Paris. L'évaluation se fait à partir de ce que l'on espère tirer de tel ou tel bien lorsque ces biens sont mis sur le marché » (Entretien, Paris n° 1).

De l'autre, les estimations de la SOVAFIM et de la Caisse des Dépôts ne reflètent pas uniquement la situation du marché au moment où l'évaluation s'effectue, mais intègrent une vision du futur qui inclut les choix politiques et les changements juridiques qui pourraient modifier la valeur. Ceci s'appuie notamment sur l'introduction de clauses qui permettent des compléments de prix en fonction des plus-values réalisées dans les ventes. Il s'agit donc d'un procédé qui comprend les politiques municipales et les monétise. En prenant par exemple l'Ilot Saint-Germain (l'emprise la plus importante dans l'opération Vauban), un dirigeant de la SOVAFIM affirme :

> « Car ce n'est pas parce qu'on a dit qu'on veut faire du logement à 14 000 euros le mètre carré qu'on va vraiment pouvoir le faire. On peut avoir sous-estimé des taux, des coûts, la contrainte politique venant de la mairie. Car vous vous rendez compte que même si on fait un travail très sérieux et on essaie de tout prendre en compte on a un risque. Et la discussion porte sur ce risque-là » (Entretien, Paris n° 3).

Ici, la cession de l'ensemble des biens se ferait par une vente de gré à gré. Elle serait alors l'aboutissement de pourparlers illustrés plus haut, soutenu par le ministère de la Défense.

La contrainte budgétaire fonctionne donc de manière différente dans les deux administrations centrales. Pour les armées, la vente au prix le plus élevé est secondaire par rapport à une vente rapide, qui permette de réaliser les recettes exceptionnelles en adéquation avec les instruments budgétaires. La création d'un consensus avec la ville de Paris et l'intégration de ses politiques sont fonctionnelles à cette logique. Au contraire, pour France Domaine, il s'agit de développer la politique immobilière de l'État, affirmer ses instruments d'estimation et de vente et en établir la portée interministérielle. L'échec de l'opération Vauban, ayant permis à la ville de Paris d'engager des négociations sur les emprises militaires, empêche le ministère de la Défense de réaliser les recettes. Il ne génère pas les recettes attendues pour 2009, puis reportées en 2010[1].

Encadré VII-3 Le problème de la valeur dans la vente des emprises parisiennes 2008-2009

	France Domaine	MRAI / SOVAFIM-CDC (inclut des calculs sur la politique de la Ville de Paris)
Estimation de la valeur	- Valeur de marché : évaluation provenant des transactions qui ont eu lieu en précédence dans le même secteur - Valeur estimée *avant* la définition du projet	- Évaluation à partir des bénéfices attendus de sa transformation - Valeur estimée après une définition *a minima* du projet
Temporalité et risques associés aux changements futurs	Vente par appel d'offres, échange de marché réalisé à un temps t (donc indépendant des variables politiques futures)	Clauses adaptatives, vision qui inclut la temporalité du projet, calcul du risque de décisions politiques qui diminuent la valeur marchande du bien.
Instruments de vente	Appel d'offres	Vente à l'amiable de gré à gré

Le zonage du site Balard est le deuxième objet de négociations, à savoir les normes d'urbanisme qui s'appliquent à la parcelle militaire où doit surgir le nouveau siège du ministère de la Défense, ici dans la position de constructeur (par PPP). Après la révision du plan d'urbanisme en 2006, le zonage prévoit en effet la réalisation d'un garage pour bus de la RATP et, par ricochet, des logements sociaux dans le XVe arrondissement (Entretiens, Paris n° 18 et 33, voir Chap. VI-2). Pendant l'année 2009, la ville de Paris propose un échange foncier entre un terrain municipal mitoyen du site de Balard et une partie de la parcelle destinée au nouveau ministère ; ceci devrait permettre la construction du garage. Après plusieurs mois de négociations, l'échange est néanmoins refusé par les armées, qui justifient la décision à partir du fait que la réalisation de

[1] GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010*, Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire, 2010.

l'échange ralentirait l'élaboration des projets pour le nouveau bâtiment ministériel. Au début de l'année 2011, le projet d'urbanisme qui est retenu pour le partenariat entre l'État et le consortium privé n'inclut alors aucun emplacement pour le garage. En effet, la RATP abandonne à la même période le projet de réalisation de cet équipement. Comme le raconte une fonctionnaire de la municipalité :

> « Ensuite *X* (*un haut fonctionnaire de la Défense*) nous écrit (*à la ville de Paris*) et il nous supplie… vu que la RATP n'a pas besoin du garage, de modifier le PLU sur lequel la ville avait mis une servitude » (Entretien, Paris n° 33).

Au contraire, la ville de Paris maintient la réservation pour cet équipement. Ce choix est néanmoins ignoré par le préfet de la région Ile- de-France qui octroie le permis de construire en janvier 2012[1] . Il est suivi par un recours présenté par la ville de Paris devant le tribunal administratif, qui sera rejeté en 2013.

Les négociations autour de l'avenir du garage à bus de la RATP sont conflictuelles. Ceci relève des entraves posées par le nouveau siège du ministère à la politique municipale du logement : « *la ville, qui avait des espoirs sur cette parcelle, s'est trouvée le bec dans l'eau* » (Entretien, Paris n° 18), explique un dirigeant de la Défense. Mais elles sont inscrites également dans l'opposition municipale à un projet architectural d'ampleur imposé dans Paris par un gouvernement national qui est, à l'époque, de bord politique opposé à celui de la mairie. À ce titre, la situation politique est décrite, à la mairie comme à la défense, comme n'étant « *pas très propice à une entente cordiale* » ; les stratégies réciproques relevant de l'obstruction, le maintien de la réservation « *a été fait aussi pour les emmerder* », souligne-t-on (Entretien, Paris n° 18 et 33).

La divergence dans les priorités politiques - les armées contre le logement social - et l'opposition centrale/locale sont mises en scène par les élus municipaux interrogés sur le sujet. Par exemple, lors de ses veux de janvier 2012, le maire de Paris, après avoir posé le logement comme priorité politique de la ville, illustre la nécessité de mener à bien les négociations pour la caserne Reuilly. Immédiatement après, il souligne son opposition au projet Balard, en affirmant :

> « Il n'y aura pas de Pentagone sans les 500 logements de la Croix-Nivert. Ce serait un crime contre Paris de faire le Pentagone en sacrifiant 500 logements aussi essentiels à Paris et au XVe arrondissement »[2].

Les négociations sur les deux thèmes, vente des emprises parisiennes et construction de Balard, sont liées entre elles. Les transformations finales des emprises sont le produit d'une action collective dans laquelle les acteurs acceptent des adaptations réciproques. D'abord, la

---

[1] Pour les emprises de propriété de l'État, l'octroi du permis de construire relève de la préfecture, les municipalités émettent un avis.
[2] VILLE DE PARIS, *Vœux du maire de Paris : lucidité, confiance et détermination pour 2012*, 5 janvier 2012.

construction d'un rapport de force par la ville de Paris sur le projet Balard, par les discours et les risques pesant sur le permis de construire, permet de négocier avec l'État sur d'autres emprises publiques et de reprendre les négociations autour de la caserne Reuilly. Un député et conseiller de Paris explique :

> « Parce que la ville utilise ce projet pour faire pression sur d'autres terrains, pour que l'État libère d'autres terrains pour faire du logement, notamment donc Reuilly, mais aussi des terrains qui n'ont rien à voir avec la défense et qui sont de l'AP-HP, donc de l'État […] Donc la ville négocie sur le coût de vente qui est trop élevé, en gros l'idée est qu'on laisse sur Balard, mais qu'il va falloir payer un prix pour cela » (Entretien, Paris n° 11).

Ensuite, le ministère de la Défense est exempté de la constitution d'un emplacement pour le garage à bus. En même temps, la vente des emprises militaires parisiennes restantes passe désormais par la voie privilégiée par la politique immobilière de l'État : elles sont menées par des ventes préparés et gérés par France Domaine, avec la possibilité pour la ville de Paris d'exercer un droit de priorité. Font exception la caserne Lourcine, récupérée par le ministère de l'Enseignement supérieur pour la réalisation d'un internat, mais aussi la caserne Reuilly qui est cédée à la ville de Paris à un prix qui permet la réalisation de logements sociaux (40 millions d'euros contre les 73 initialement estimés par France Domaine).

Ce système triangulaire de relations, où les échanges sont à la fois central/local et au sein de l'État, constitue une particularité parisienne à double titre. D'abord en raison de la capacité d'intervention, en termes politiques et de politiques publiques, que les acteurs étatiques reconnaissent à la mairie de Paris, inégalée par rapport au reste de la France. Au sujet du projet Balard, un député de centre droit, élu parisien constate :

> « Lorsque le maire de Paris est une personnalité importante… quand on a une personnalité qui compte et un budget de 7 milliards d'euros on n'a pas le même poids que le maire d'une autre ville […] Donc voilà, il s'agit quand même d'un terrain de l'État, qui construit un équipement de l'État et qui ne devrait pas subir la pression de la ville, mais qui en réalité la subit quand même » (Entretien, Paris n° 31).

De même, un dirigeant du ministère de la Défense :

> « Puis c'est aussi le contexte parisien de la ville de Paris qui est très spécifique... un mode de fonctionnement... avec des accès aux élus qui sont très difficiles. Par exemple, dans les autres villes en France, même de grandes villes, on parle directement avec le maire... à Montpellier on parle avec le maire, à Marseille… avec le maire. Mais le maire de Paris, on n'y accède pas comme ça » (Entretien, Paris n° 11).

En deuxième lieu, le système est marqué par une forte implication de France Domaine, ayant investi les biens des administrations centrales de l'État avant ceux des administrations déconcentrées. Comme on le remarque à la ville de Paris, les interventions de l'administration financière porteuse d'une vision transversale aux différents ministères se sont accentuées avec le développement de la politique immobilière de l'État :

« Avant, les stratégies étaient opaques, en fonction du ministre et de la personnalité du directeur des affaires immobilières, on ne sentait pas les impératifs de Bercy, alors qu'aujourd'hui rien ne se fait sans l'avis de Bercy » (Entretien, Paris n° 33).

À Paris, les modes de réorganisation du ministère de la Défense sont insérées dans deux nouveaux modes de mise en cohérence entre secteurs : un dû à la forte implication d'une organisation étatique porteuse d'objectifs transversaux aux différents ministères et des objectifs de rationalisation de dépenses ; l'autre est dû à la manière dont la ville de Paris traite les biens militaires comme une des multiples composantes de biens de l'État à réutiliser.

2.1.2. En région parisienne, des politiques nationales sans publics et l'enchaînement d'arbitrages singuliers

Les modes de relations entre élus municipaux et ministère de la Défense en région parisienne sont expliqués par l'articulation entre les deux modes d'intervention par le centre politique national - où coexistent accompagnement des restructurations et logiques extractives - et les différents agendas politiques municipaux, faiblement coordonnés entre eux et où domine la dimension foncière. Deux points de tension traversent l'action collective autour de la transformation de la présence militaire : sur une dimension centrale/locale, la politique nationale de compensation des restructurations est en l'Île-de-France une politique sans public ; au sein de l'État, la mise en œuvre de la politique du ministère de la Défense pour organiser la reconversion foncière est défiée par la représentation de l'Île-de-France comme une région d'où extraire des ressources. Cette double tension, centrale/locale et au centre de l'État, a pour effet que la transformation des ressources militaires en région parisienne n'est pas le résultat de modes de relations stabilisées, mais une succession d'arbitrages entre ces différentes politiques, où la proximité fait de l'exécutif national un lieu privilégié de résolution des conflits.

Concernant la politique de compensation, il y a un décalage d'objectifs entre une politique nationale de compensation et des politiques municipales centrées sur la reconversion foncière. L'une vise à allouer des ressources à des collectivités franciliennes venant appuyer et renforcer des projets de développement endogène. Elle n'a pas d'objectifs fonciers, mais implique la contractualisation entre État et intercommunalités (ou départements) d'un programme de politiques publiques, ainsi que la constitution de structures de pilotage *ad hoc*. Au contraire, les politiques municipales ont pour objectif la transformation foncière. En raison de ce décalage, les politiques de compensation sont, en région parisienne, des politiques publiques sans public. Les dirigeants des administrations centrales de l'État chargés de la politique de compensation expliquent que les solutions offertes par cette politique publique au problème du retrait des

armées ne répondent pas à la demande francilienne. Un haut fonctionnaire chargé des restructurations militaires à la Datar l'explique :

> « En Île-de-France le positionnement des élus… même s'ils le disent pas comme ça… ce n'est pas vraiment de se pencher sur les problèmes économiques que ça crée. En arrière-plan, voire en premier plan, la préoccupation est de récupérer le foncier » (Entretien, Paris n° 7).

De plus, alors que les dispositifs mis en œuvre par la délégation aux restructurations du ministère de la Défense n'ont pas pour objet premier la reconversion foncière (mise en œuvre par la MRAI, voir Chap. IV et *infra*), le foncier est un thème clivant dans la définition du contenu et l'application des contrats d'accompagnement et compensation. En effet, le caractère plus ou moins conflictuel des négociations sur le contenu des contrats est lié au foncier ; ceci peut entraîner des ralentissements et des blocages. Le cas du Plan de redynamisation du site de défense du Val-d'Oise en est un exemple. Ce contrat entre l'État et le département devrait compenser le très fort redimensionnement de la base aérienne 921 (800 emplois sur 1 000). Finalement signé en 2013, le contrat prévoit le financement conjoint (où 2 millions sont octroyés par l'État) d'opérations de réfection des voiries, construction de logements sociaux et requalification urbaine. Pourtant, la définition du contenu et les temps de signature sont structurés par les débats autour la définition de la quantité de foncier de l'ancienne base aérienne à céder. Le processus est ainsi ralenti par les espoirs municipaux de récupérations d'emprises pour la réalisation de programmes immobiliers, puis déçus par le fait que, malgré la forte réduction des activités, le ministère de la Défense garde l'essentiel du site (2 hectares sur 40 sont finalement cédés)[1]. A terme, donc, un contrat dont le contenu n'est pas censé traiter des reconversions d'immeubles « *bloque sur le foncier* » (Entretien, Paris n° 7).

Alternativement, la dimension foncière monopolise le contrat. Ceci est le cas du Plan local de redynamisation des Yvelines. Ici, les crédits sont uniquement destinés aux études de faisabilité du projet d'aménagement urbain de l'ancien site militaire de Satory[2] à Versailles. A ce titre, les ressources allouées par l'État sont réduites d'un quart (d'un million d'euros à 235 000 euros) entre 2008 et la signature en 2013. De plus, cet espace rentre dans les périmètres dans l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay, projet d'aménagement étatique pour la région capitale. À ce titre, les crédits de compensation des restructurations de la défense sont absorbés dans le plus large système de financement des projets étatiques d'aménagement de la région capitale, dont ils constituent une partie très limitée.

---

[1] « Fermeture de la base aérienne 921 », Dialogues. Le rendez-vous d'information des Tabernaciens, 2008, no 75, p. 11-14 ; LE PARISIEN, « Le plan de redynamisation de la base aérienne ne règle pas l'avenir du site », 06/07/2013.
[2] PREFECTURE DES YVELINES, *Plan Local de Redynamisation des Yvelines*, Versailles, Préfecture des Yvelines, 2013.

La mise en œuvre de la politique contractualisée de compensation est caractérisée par une faiblesse de la demande et une prédominance des enjeux fonciers. L'utilité de cette politique en Île-de-France est alors mise en doute : les coûts organisationnels (temps, ressources humaines) liés à la mise en place des structures de pilotage et de suivi des instruments contractualisés pour le développement local sont ressentis comme supérieurs aux bénéfices portés par les acteurs chargés de leur mise en œuvre :

> « Je dirais même que dans un territoire comme ça, ça complique davantage les choses parce qu'il faut mettre en place tout un dispositif, il faut animer les réunions, amener les élus qui vont tous se disputer un malheureux million d'euros » (Entretien, Paris n° 7).

Les modes de relations et les échanges de ressources sont alors, en très grande partie, liés à la question de l'utilisation des espaces urbains, avec des conflits autour de la définition du prix et l'identification des biens à transformer (comme dans le cas de la commune capitale). Dans la reconversion des sites militaires en Île-de-France, il y a autant de conflits au centre de l'État, que d'absence de coordination métropolitaine. Ainsi dominent les relations verticales entre chaque exécutif local (qu'il soit municipal, intercommunal ou départemental) et l'administration centrale de l'État. Par conséquent chaque projet est une histoire singulière, fruit d'un arrangement central/local et au centre de l'État. Comme le souligne un dirigeant du ministère de la Défense, dans la reconversion des sites parisiens « *il y a beaucoup de fritures sur la ligne* » (Entretien, Paris n°4).

D'une part, les politiques de reconversion foncière sont structurées par la tension entre une politique militaire de reconversion des sites par la négociation avec les collectivités locales (portée par la mission pour la réalisation des actifs immobiliers) et une qui vise l'extraction de ressources par la vente des biens sur le marché (politique immobilière de l'État). Les caractéristiques du marché foncier francilien et l'intensification des politiques de la contrainte budgétaire font de la région parisienne un terrain majeur de conflits. En effet, c'est ici que se maximisent les divergences entre des méthodes de négociations et de détermination du prix qui privilégient les destinations d'usage finales et celles qui favorisent la mise sur le marché des biens sans prise en compte des projets d'aménagement. Le prix et les instruments de vente (appel d'offres ou vente de gré à gré) sont les points de conflit, comme dans le cas de la commune capitale. Un dirigeant de la MRAI raconte le déroulement et l'issue de négociations pour la cession de certains sites dans le département de l'Essonne, où les conflits se jouent sur les instruments de vente :

> « Par exemple, il y a eu une réunion interministérielle, car France Domaine bloque sur la base de l'article 129.5 du code des domaines (*autorisant les cessions à l'amiable de gré à gré*)… le préfet de l'Essonne est d'accord avec la MRAI… on ne construit pas de logements… Conclusion : on a perdu un an et demi » (Entretien, Paris n° 4).

Les désaccords sont visibles également pour les administrations municipales, qui décrivent comme « *compliquée* » l'approche de l'État au problème des emprises militaires en raison d'un manque de « *fluidité* » entre administrations militaire et financière (Entretien, Paris n° 27).

D'autre part, la fragmentation des politiques d'urbanisme franciliennes (Chap. VI-2) fait que les solutions trouvées à un moment donné et dans une municipalité particulière ont des effets limités sur les échanges successifs ou qui ont lieu ailleurs en région parisienne. En Île-de-France, il y a environ 150 dossiers en cours (2011). Ils sont suivis par la MRAI, seule organisation à avoir un tableau complet du processus et engagée dans des relations bilatérales avec chaque exécutif francilien. Par exemple, entre l'ancien site des essences des « Chapeaux chinois » à Dugny (future gare des transports en commun de Dugny-La Courneuve) et celle du fort de Romainville dans la commune des Lilas il n'y a aucune coordination, bien qu'ils se trouvent dans le même département (Entretiens, Paris n° 10 et 26). Sous pression par France Domaine, la MRAI se veut néanmoins le dépositaire d'une mise en cohérence entre les différents projets :

> « Le foncier, tout le monde en veut, nous on est là pour arbitrer. Mais notre objectif n'est pas que le fric c'est aussi l'intérêt général, porter un projet d'aménagement du territoire » (Entretien, Paris n° 4).

Dans ce système caractérisé par une coordination faible au niveau métropolitain tout comme au centre de l'État, il n'y a pas de modes stabilisés d'allocation de ressources et de résolution des conflits autour de la transformation des sites militaires. Le passage direct par l'exécutif national ou les administrations centrales de l'État est alors une des voies privilégiées par lesquelles sont recherchées des solutions entre objectifs parfois conflictuels. Ce type de relation est facilité par la concentration de personnel politique ayant ou ayant eu des charges nationales. Un dirigeant civil et un haut gradé de la défense commentent la situation francilienne :

> « Il faut aussi dire qu'en Île-de-France les élus sont plus souvent en avant, ils tirent plus... même s'ils ne sont pas élus nationaux, les ministres... ils les croisent. Donc il y a beaucoup plus d'intervention, car ils ont plus facilement les pieds dans les cabinets, le maire il peut traiter les choses comme ça. Alors qu'en province c'est beaucoup plus difficile » (Entretien, Paris n° 11).

> « Il y a plus de sensibilités... à Montlhéry vous avez Kosciusko-Morizet, dans le 92 (*Hauts-de-Seine*) il y a Devedjian, à Issy-les-Moulineaux il y a Santini... il y en a partout! […] et ça rajoute de la sensibilité... quand il faut dire non pour un projet il faut bien être sûr d'avoir prévenu avant... tout est un peu plus sensible et compliqué » (Entretien, Paris n° 15).

Au-delà des sommets de l'exécutif, c'est plus généralement la proximité physique entre élites politico-administratives urbaines et nationales qui augmente les possibilités d'accès aux administrations centrales. Par exemple, un adjoint à l'urbanisme d'une grande commune francilienne explique comment ses liens avec un dirigeant national de la MRAI lui assurent des « *bonnes relations* » :

« Pour moi, avec la MRAI les choses se passent bien aussi parce que je connais *X*… en dehors de la mairie, car je m'occupe d'immobilier pour des raisons professionnelles » (Entretien, Paris n° 27)

En région parisienne, chaque transformation d'une emprise militaire est alors le résultat d'arbitrages verticaux, où les liens entre l'exécutif local et la MRAI, qui constitueraient la voie normale pour les reconversions, sont doublés par des négociations au centre de l'État (entre la MRAI et France Domaine) ou des interventions au centre d'exécutifs locaux disposant d'accès privilégiés à l'exécutif national. Les résultats, plus ou moins favorables à l'un ou à l'autre acteur, dépendent donc des ressources mobilisées par les intérêts impliqués dans chacune de ces négociations. Les blocages étant fréquents, les arbitrages rendus par le Premier ministre le sont également : en région parisienne « *comme tout est sensible, dès qu'il y a un problème avec le ministère c'est arbitré par Matignon* » (Entretien, Paris n° 15), souligne l'ancien gouverneur militaire de Paris. Par exemple, la cession du fort d'Issy-les-Moulineaux est le fruit d'un arbitrage qui s'avère favorable à la municipalité, face à des dissonances entre la Défense et les Domaines et une pression politique exercée par le maire[1] :

« La MRAI, en accord avec la SEM (*société d'économie mixte*), avait accepté la charge foncière de 80 millions d'euros avec l'opérateur. France Domaine a proposé une charge supérieure, donc il y a eu un blocage, car la SEM nous disait que l'opérateur lui disait qu'il ne pouvait pas vendre avec le prix fixé par les Domaines. Finalement on a vendu quand le marché s'est effondré et on a vendu pour moins de 80 millions d'euros, car Santini a mis la grosse pression (Entretien, Paris n° 4).

Au contraire, la cession d'un terrain à Versailles, site pressenti pour le tournoi de Roland-Garros, est opposée par les armées, ce qui fait également l'objet d'arbitrage au sommet de l'État. D'après un haut gradé parisien :

« Si cette partie était devenue Roland Garros le quartier militaire qui est à côté, il y aurait eu tellement de pression foncière qu'au final on n'aurait pas tenu. On serait parti... donc on a fait valoir notre point de vue puis ce n'est pas nous qui avons arbitré… donc ça ne s'est pas fait […] j'avais prévenu le cabinet du président de la République et Matignon et puis cela s'est fait en réunion interministérielle à laquelle j'ai participé, et donc nos éléments de langage avaient été retenus » (Entretien, Paris n° 15).

Ce système produit des transformations lentes. Entre 1991 et 2010, la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers cède environ 45 emprises (-13%) pour un total de 640 hectares (-17%). Il s'agit pour la plupart de petites emprises (plus de la moitié a une surface de moins que 2 hectares), à l'exception de quatre grands terrains non bâtis qui ont été vendus aux collectivités dans les départements de l'Essonne et de la Seine-et-Marne (constituant deux tiers du total des surfaces vendues). A la fois l'absence d'une forme d'action collective autour du foncier en région

[1] Sur ce dossier voir aussi GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010*, *op. cit.*, p. 180.

parisienne et l'existence de conflits au centre de l'État sur la transformation du foncier public produisent un mode de transformations des emprises militaires où dominent les relations singulières entre exécutifs locaux et national, et un mode de résolution de conflits basé sur les arbitrages nationaux. En même temps, si la politique de compensation en Île-de-France tire sa légitimité d'une représentation de la région en tant qu'espace « comme les autres », le poids de la dimension foncière fait de cette intervention par le centre une politique sans public.

2.2. Rome, l'absence de recomposition politique entre contrainte financière et redistribution de la rente urbaine

2.2.1. La succession des accords localisés pour l'amplification du levier de la rente

L'articulation entre modes d'intervention par le centre national et politique municipale d'urbanisme explique à la fois l'émergence de relations entre la défense et le gouvernement urbain qui ont pour objectif d'atteindre des accords sur la transformation des sites et l'incapacité par le gouvernement de la ville à organiser l'action collective autour des transformations du ministère de la Défense. Depuis le milieu des années 1990, la représentation par l'exécutif urbain des aires militaires comme d'une ressource pour la politique d'urbanisme ne se modifie pas (Chap. VI-2). En même temps, le retrait des armées s'amplifie et les pressions nationales pour la vente du patrimoine immobilier public s'accentuent. Dans ce cadre, deux accords sont conclus entre la ville et le ministère de la Défense, en 2001 et en 2010, afin de définir et mettre en œuvre une politique de transformation des biens militaires dans la ville. S'ils sont les résultats d'ententes ponctuelles sur des objectifs communs, ils sont également la traduction (sous la forme de quotas de constructibilité) de rapports de force autour de l'extraction de la rente urbaine. Une fois écrits, ils cristallisent un système de relations. Dans celui-ci, le gouvernement urbain n'a ni les ressources politiques pour fédérer les acteurs politiques et sociaux ni celles pour s'imposer à ceux-ci (§ 1.1.2).

Les deux accords signés en 2001 et 2010 visent la transformation foncière de, respectivement, cinq puis quinze sites militaires dans la ville de Rome (Encadré VII-4). Dans les deux cas, ils doivent permettre la vente de biens militaires : la modification des règles d'urbanisme appliquées aux sites du ministère de la Défense les rend constructibles ; leur vente génère des bénéfices qui retournent en grande partie à l'État et dans une moindre mesure à la municipalité. Néanmoins, entre le début et la fin de la décennie, la recherche d'une utilisation maximale du levier de la rente urbaine s'accentue. En effet, alors que l'accord de 2001 s'inscrit dans la politique d'urbanisme initiée par le gouvernement urbain (Chap. VI-2), celui de 2010 vient d'objectifs budgétaires, avec

intensification de l'utilisation du marché foncier tendu de la capitale pour l'extraction de recettes (Chap. V-2).

Encadré VII-4 Les accords entre la ville de Rome et le ministère de la Défense

Ententes Ville – Ministère de la Défense	Origine de l'initiative	Logique principale de sélection des biens	Objectifs affichés dans l'accord
Protocole entente 2001 (5 sites)	Gouvernement urbain	Politique d'urbanisme	Politique d'urbanisme, Rationalisation de la présence militaire
Protocole entente 2010 (15 sites)	Gouvernement national	Liquidité dans le marché foncier	Générer des recettes, Désendettement

Un premier accord pour la transformation de cinq sites militaires est trouvé en 2001 et inscrit dans une entente préliminaire (*protocollo di intesa*)[1] (annexe, Fig. 54). Un contrat signé en 2006 organise la mise en œuvre d'une partie des objectifs de l'entente. Cette entente est le résultat des rencontres menées entre la ville de Rome et le ministère de la Défense pour la réalisation du « *plan des aires militaires* » entreprise par la municipalité lors de l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme (Chap. VI-2). Dans les objectifs qui y sont affichés, l'accord sur les cinq sites épouse les logiques spatiales et les priorités du nouveau plan d'urbanisme. D'abord, l'entente part de la reconnaissance d'un intérêt commun à la transformation des sites, qui est justifié à travers la coïncidence temporelle entre deux dynamiques autonomes : le lancement du nouveau plan et la réduction du format des armées incitent à la réflexion conjointe sur la localisation et la rationalisation de la présence militaire. Ensuite, on affirme l'adhésion du ministère de la Défense au principe polycentrique prévu par le nouveau plan d'urbanisme (le développement des « centralités »). Dans ce cadre, les deux plus grands sites des armées (*Cecchignola*, *Cesano*) sont à renforcer dans leur fonction militaire et, en retour, ils devraient bénéficier de l'extension du métro jusqu'à la citadelle militaire de la Cecchignola, mais aussi la création à Cesano d'une centralité de niveau métropolitain.

Par ailleurs, la logique de sélection des biens[2] répond à celle de réutilisation pour des finalités publiques de sites. Trois emprises sélectionnées, notamment, sont de larges sites logistiques à l'abandon (dépôt de carburants, entrepôt, ateliers électroniques) en périphérie ; ils ne sont pas vendables en l'état et demandent l'élaboration de projets d'aménagement au travers desquels

[1] COMUNE DI ROMA et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di Intesa, 3 gennaio 2001*, Roma, Comune di Roma, 2001.
[2] Les biens sont : Deposito Carburanti (Vitinia), Magazzini dell'Aeronautica Militare. (rue Porto Fluviale), Stabilimento Militare materiali elettronici e di precisione (quartier Flaminio), Caserma "Zignani" (place Zama), Caserma "Manara" (quartier Prati).

élaborer des réponses à des besoins de la ville ou des quartiers. Si l'entente préliminaire ne définit pas le détail des projets, les usages envisagés au moment de l'accord sont tous publics : dans le dépôt de carburant de *Vitinia* est prévue la réalisation d'un parc et une partie de logements, dans l'entrepôt de l'aéronautique militaire celle de services publics, dans l'établissement électronique du quartier Flaminio un siège de l'université, dans la caserne de Zama des services de quartier et une station du réseau ferroviaire de banlieue et enfin dans le quartier *Prati* un siège supplémentaire pour le tribunal. Ces usages pressentis impliquent que l'acheteur de ces biens serait en large partie public (d'autres administrations de l'État, la société des chemins de fer, l'université, la ville même), que les investissements seraient également à la charge du public et que, donc, la création de plus-values serait moindre que celle produite par des programmes d'édifices résidentiels qui sont, à Rome, les opérations les plus rentables. Autrement dit, la définition de ces usages implique de ne pas maximiser le levier de la rente.

L'entente de 2001 constitue un accord-cadre, qui doit être suivi par la contractualisation des contenus et des modalités de financement de chaque projet. Seulement un de ces projets est contractualisé entre gouvernement urbain et ministère de la Défense en 2006, après plusieurs années de négociations : celui de l'ancien entrepôt de carburants de *Vitinia*. Il s'agit du projet qui permettrait d'extraire les plus-values foncières les plus élevées en raison d'un programme immobilier qui y est prévu (en plus que la création du parc) (§ 2.1.2)[1]. Ce grand site d'une étendue de presque 50 hectares est situé dans la banlieue sud-ouest de la ville, sur l'axe de très forte expansion urbaine qui relie Rome aux sites tertiaires d'Ostie et à l'aéroport international de Fiumicino. Le quartier est enclavé par le chemin de fer, n'a pas d'accès en dehors d'un sous-passage et est dépourvu d'espaces verts. À côté, le dépôt d'essences désaffecté est une zone verte aux allures d'exploitation agricole, dont les sous-sols abritent des cuves de stockage d'hydrocarbures (annexe, Fig. 57).

L'entente pour la transformation de ce site est le résultat d'un compromis entre ministère de la Défense et municipalité concernant, d'une part, la réalisation d'un parc public et, d'autre part, la construction de logements à la fois en libre marché et militaires. Suivant la logique de la valorisation foncière, la valeur finale du bien dépend des pourcentages respectifs destinés à parc ou à logements dans le nouveau zonage qui s'applique au site. Dans le nouveau plan d'urbanisme approuvé en 2003, le dépôt est transformé en « zone de transformation ordinaire, ce qui le rend constructible ; ensuite, dans l'accord approuvé en 2006, 70% du site est destiné à parc et 30% à

[1] COMUNE DI ROMA et MINSTERO DELLA DIFESA, *Atto integrativo al Protocollo di Intesa, 3 gennaio 2001*, Roma, Comune di Roma, 2006.

programme résidentiel (150 000 m3 de constructions)[1]. Ceci permet de multiplier par cinq la valeur foncière : d'après l'estimation de l'*Agenzia del demanio*, la valeur du site avant transformation juridique de sa constructibilité est de 8,7 millions d'euros ; après, le secteur constructible atteint une valeur de 33 millions d'euros[2] et la zone à parc 6 millions d'euros. Suivant cette logique, la commune de Rome obtient le parc, et le ministère de la Défense, toujours propriétaire du terrain, peut obtenir les plus-values issues du changement de zonage et faire réaliser des logements pour ses ressortissants.

L'entente conclue en 2010 se différencie à la fois par l'origine, la logique de sélection des biens et les finalités (annexe, Fig. 60). L'étude des modes d'intervention par le centre national dans les villes (Chap. V-2) a montré que la réorganisation des armées dans la capitale est mise sur l'agenda du gouvernement national en 2010, comme solution au problème des transferts financiers entre l'État central et la ville de Rome. L'accord de 2010 est donc issu d'une initiative gouvernementale, à laquelle le gouvernement municipal adhère pour obtenir des ressources devant permettre à l'administration de faire face à la dette[3]. Alors que l'entente de 2001 était basée sur des objectifs conjoints de transformation urbaine et d'extraction de recettes, le mémorandum signé en juin 2010 s'appuie uniquement sur le but défini dans la loi de finances de 2009 de valorisation immobilière afin de générer des entrées financières. Les biens sont sélectionnés par le ministère de la Défense et les importantes recettes attendues sont affichées à l'avance (2,4 milliards d'euros)[4] (Chap. V-2).

Par délibération du conseil municipal[5] d'octobre 2010, sont approuvées les nouvelles destinations d'usage de ces biens ; elles doivent servir ensuite à modifier le plan d'urbanisme. Ces destinations d'usage répondent, dans la formule utilisée dans le document, à l'objectif « *de poursuivre l'intérêt public dominant sollicité par les dispositions normatives* »[6], à savoir la loi de finances. Les nouvelles normes de constructibilité définies pour les quinze sites sont appuyées sur une logique qui consiste à inciter des opérations de transformation immobilière et la mise sur le marché. Elles introduisent différentes formes de flexibilité, en rendant possibles, sur le plan juridique, des

---

[1] COMUNE DI ROMA, *Délibération du conseil municipal n° 64 du 21/22 mars 2006*.

[2] L'estimation est faite par l'Agenzia del Demanio en juillet 2006 pour 150 000 m2 constructibles et à partir d'une valeur de marché de 3 100 euros le m2.

[3] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, *op. cit.* ; COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Comunicato Stampa. Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, *op. cit.*

[4] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Comunicato Stampa. Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, *op. cit.*

[5] Depuis 2010, le conseil municipal de Rome a pris le nom de *Assemblea Capitolina* et la collectivité locale de *Roma Capitale*.

[6] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili militari della città di Roma - Adozione di Variante al Piano Regolatore Generale approvato con D.C.C. n. 18 del 12-2-2008.*, Roma, Comune di Roma, 2010.

initiatives immobilières où la recherche de plus-values serait maximale. Il s'agit notamment d'une souplesse des destinations d'usages, de majorations possibles aux taux de constructibilité et de possibilités de transfert de droits à construire d'un site à l'autre.

Nous pouvons rentrer dans le détail. D'abord, le zonage est modifié pour l'ensemble des biens, puisque la plupart d'entre eux, en raison de leur fonction militaire, étaient affectés à des services publics généraux. Il est remplacé par une nouvelle catégorie qui s'applique à tous les biens et, par là, en fait un ensemble[1]. Cette catégorie est ensuite caractérisée par un zonage souple qui permet de ne pas définir en amont la destination finale. Chaque site est destiné à un « mix fonctionnel » avec des pourcentages destinés aux logements (minimum 20% de la surface[2]), aux commerces (min. 10%), aux services publics (20%) et surtout 50% de la surface a une destination flexible. Autrement dit, 30% sont sûrement privatisés, 20% sont publics et 50% sont à négocier. Dans chaque site, la surface constructible peut être augmentée par rapport au bâti existant : ceci à travers l'application à ces zones d'une norme du plan d'urbanisme qui prévoit une majoration significative de la surface constructible (+30%) pour inciter les opérations de rénovation urbaine (en opposition à la construction sur terrains agricoles).

Enfin, est appliqué à ces biens le système de transferts des droits à construire qui constitue une des caractéristiques clés de la politique d'urbanisme romaine ou non, depuis les années 1990[3]. Le zonage prévu tient compte du fait que les quinze biens, par leurs caractéristiques et leurs localisations, ne se prêtent pas tous de la même manière à être transformés. Certains, par exemple, sont des forts qui ne peuvent pas être modifiés en raison de leur valeur patrimoniale. Pour faire face à ces limitations, le plan pour les aires militaires prévoit que, au cas où il soit impossible de réaliser, sur un site, toutes les surfaces bâties ouvertes par le zonage, les mètres carrés à construire « restants » pourront être édifiés sur un des autres sites militaires transformés, de même valeur immobilière[4]. Concrètement, ceci implique que si les biens localisés au centre-ville ne peuvent pas être modifiés de manière substantielle, les majorations de surface prévues par les zonages peuvent être construites dans les sites périphériques. Le mécanisme juridique du transfert d'une part à l'autre de la ville de droits à construire (la *compensazione*) est un des piliers des

---

[1] Les biens sont insérés dans le groupe des « *ambiti di valorizzazione* » à l'intérieur duquel est créée la nouvelle catégorie « E » qui s'applique à toutes les casernes.

[2] Les pourcentages font référence à la surface utile nette (SUL), la mesure de surface italienne dont le calcul est équivalent à celui de la surface hors œuvre nette (SHON) française.

[3] MICELLI E., « Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy », *Urban Studies*, 2002, vol. 39, nº 1, p. 141-154 ; CASINI L., « Perequazioni e compensazioni nel nuovo Prg di Roma », *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, nº 2, p. 203-209.

[4] COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Deliberazione n.8 dell'Assemblea Capitolina. Approvazione del « Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili militari della Città di Roma ». Seduta del 28/29 ottobre 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.

relations entre les gouvernements de centre gauche et les grands groupes de constructeurs qui contrôlent une large partie du foncier constructible à Rome[1] (Chap. VI-2). Son application aux sites militaires constitue alors une tentative d'inciter l'achat de plusieurs sites militaires en même temps par un même acteur, en introduisant la possibilité de réaliser des plus-values importantes dans les sites militaires plus périphériques et aux surfaces plus étendues.

Depuis le début des années 2000, deux accords principaux sont conclus entre le gouvernement urbain et le ministère de la Défense au sujet de la transformation des sites ; dans les deux cas, ils partent de la reconnaissance d'un intérêt conjoint à mobiliser ce foncier et reposent sur le même mécanisme de changement des règles d'urbanisme pour transformer la valeur. Néanmoins, ils diffèrent dans les objectifs sur lesquels ils reposent en matière d'équilibre entre usages publics et mise sur le marché. Ceci produit une amplification - à travers les zonages d'urbanisme - dans le recours au levier de la rente entre le début des années 2000 et la fin de la décennie.

2.2.2. L'effet de ciseau entre l'extraction de ressources et la production de services, sans recomposition des conflits urbains

La mise en œuvre des procès de 2001 et de 2010 est structurée par des rapports de force autour de l'extraction et la redistribution de la rente urbaine. Dès que sont entreprises les démarches pour la mise en application des politiques de transformation des sites, les rapports de force inscrits dans les ententes étudiées plus haut se manifestent sous forme de désaccords et conflits. Dans ceux-ci, le centre politique urbain a une faible capacité à s'imposer aux autres acteurs, il ne parvient pas non plus à élaborer un consensus et construire une vision partagée d'un intérêt autour duquel organiser l'action collective. Par ailleurs, les problèmes que la transformation des sites militaires devrait résoudre (dette publique et/ou demande de services urbains non satisfaite) s'aggravent dans le temps, ce qui rend l'élaboration d'une solution de plus en plus complexe. Ainsi, la répétition de tentatives sans issue affaiblit le centre politique urbain dans sa capacité à organiser des échanges de ressources localisés. C'est pourquoi les rares transformations de biens militaires ont lieu en dehors de ces accords : soit elles portent sur des biens à valeur foncière très faible ; soit elles passent par l'intervention du gouvernement national.

---

[1] Le système a été introduit à Rome en 1997, lors de l'élaboration du plan dit *delle Certezze*. Avec cet instrument étaient introduites des zones agricoles ou à parc sauvegardées, ce qui annulait leur constructibilité prévue par le plan précédent. Ces droits de surfaces à bâtir ont été transférés dans d'autres zones constructibles. Ainsi, sur l'élaboration du nouveau plan adopté en 2003 pesait l'obligation de localiser les droits à construire des propriétaires touchés par le plan de 1997.

La tension entre extraction de recettes et usages publics de biens se manifeste tant dans les liens entre la municipalité et les armées que dans ceux entre la municipalité et les associations qui demandent des équipements publics sur les sites militaires. Les élus romains ne parviennent pas à intégrer le ministère de la Défense dans un système de négociations stable et finalisé à la transformation des sites. En 2001, les objectifs de l'accord prévoient la construction de services publics associés à des parties résidentielles, mais la définition du contenu exact des programmes d'aménagement se prête à des blocages au sujet des quotas destinés respectivement aux finalités urbaines et à celles qui doivent permettre au ministère de la Défense d'extraire des recettes (à réutiliser pour financer ses infrastructures). Le seul bien sur lequel un accord est trouvé est l'ancien dépôt des essences de *Vitinia* pour lequel il a été montré que les négociations se concluent avec une augmentation de la constructibilité du site au détriment de l'espace réservé au parc public. En revanche, les négociations concernant les autres biens inclus dans l'accord de 2000 s'enlisent, entre 2001 et 2008, faute de consensus sur les destinations d'usage. L'ancien adjoint raconte le cas de la caserne *Zignani* sur la place *Zama* :

> « Moi ce que je pense est que cette caserne, elle est importante pour eux (*le ministère de la Défense*), ils avaient encore des bureaux des renseignements et en plus cette caserne elle a une valeur immobilière énorme… et donc l'idée d'en donner une partie à la ville… pour eux avait une valeur importante donc au final on n'en parlait pas ». *En revenant plus tard sur les détails du projet* : « Mais c'était un dialogue entre sourds, avec "oui, oui, oui", mais au final ce qui sortait de tout ça est que eux, ce sur quoi ils étaient disponibles à traiter était une opération type celle de *Vitinia* : moitié pour une transformation immobilière (*pour extraire des recettes*) et moitié ils nous donnaient quelque chose. Mais ils nous donnaient la place d'armes, c'est-à-dire la partie vide de mètres cubes constructibles, alors que la partie construite et qui avait une valeur - en la démolissant et en la reconstruisant et en rajoutant d'autres mètres carrés - celle-là ils voulaient la garder pour faire des appartements pour eux. Là, l'accord était impossible » (Entretien, Rome n° 21).

Des raisonnements similaires valent pour les autres emprises concernées par l'entente de 2001, et sont parfois compliqués par l'implication d'un troisième acteur susceptible de participer à la transformation du site. Par exemple, l'université était impliquée dans le cas de la reconversion de l'établissement électrique du quartier *Flaminio*.

En 2010, la baisse des ressources militaires et la crise des finances publiques locales poussent les acteurs, à la fois le ministère de la Défense et la commune, à des stratégies de maximisation du levier de la rente. À ce titre, l'entente signée reconnaît comme objectif commun l'extraction de ressources pour répondre à des besoins de liquidités ; il a été montré que les critères de zonage définis à l'automne 2010 vont dans cette même direction. Pourtant, la reconnaissance de cette finalité partagée s'avère être instable dans la mise en œuvre : comme dans le cas précédant, de nombreux différends émergent au sujet des destinations d'usages futurs. L'intensification de la logique financière modifie les transformations considérées comme étant acceptables par le

ministère de la Défense : la réalisation de plus-values met en cause la réutilisation publique des sites. En même temps, l'émergence de mobilisations opposées à la privatisation des sites amplifie le risque politique associé à la poursuite de cette voie par le gouvernement urbain (voir *infra*). Un dirigeant de la commune de Rome relate les négociations menées avec le service chargé des infrastructures militaires :

> « L'administration (*municipale*) est allée chez le ministre de la Défense qui dit que la valorisation n'est pas suffisante. Au sens où la discussion tout au long de l'année 2011 était sur "ceci n'est pas assez… et en plus vous en prenez 20%". Donc eux ils demandaient … a) d'augmenter les mètres carrés constructibles et b) ils demandaient de réduire la part de la commune de 20% à 5%. Toute l'année 2011, on l'a passée sur ce truc de baisser le 20% pour la commune » (Entretien, Rome n° 8).

Au sujet de la mise en œuvre de l'entente de 2010, un dirigeant au service des infrastructures de la défense explique :

> « Vous voyez, le problème est que les intérêts de l'administration propriétaire (*ministère de la Défense*) ne coïncident pas forcement avec ceux de la collectivité locale. Au sens où l'administration propriétaire va chercher à mettre le bien sur le marché avec des conditions d'usage, donc avec une destination d'urbanisme, qui vont permettre la destination commerciale maximale [...]. Donc inévitablement cette confrontation part de positions différentes » (Entretien, Rome n° 27).

Enfin, les propos du ministre de la Défense du gouvernement de Mario Monti lors d'une interrogation parlementaire, où il rend compte des difficultés à mener à bien les ventes romaines, montrent l'importance de Rome dans une politique d'extraction de recettes :

> « Pour vendre un immeuble, il faut qu'il soit valorisé. Si la seule chose que l'on a le droit d'y faire est d'y pâturer des brebis… dans ce cas même l'immeuble le plus beau, même *Palazzo Barberini*[1], il sera difficile de trouver quelqu'un qui l'achète. Si à *Palazzo Barberini* on peut réaliser un hôtel, alors le discours est différent. Les cessions c'est du donnant donnant : nous on met l'immeuble, mais l'autre partie, doit valoriser[2].

Si la logique financière oriente la stratégie du ministère de la Défense, le gouvernement municipal est pris dans une tension entre un besoin identique de ressources budgétaires et la logique de maintien du soutien électoral. Ici, les négociations dans la mise en œuvre de deux protocoles montrent la difficulté par les acteurs politico-administratifs de la ville à construire des solutions politiques face aux mobilisations urbaines. Ces dernières s'opposent à la privatisation de ces biens en tant que biens publics et demandent que soit empêchée leur transformation spéculative, incarnée par la construction de quartiers d'immeubles résidentiels (les « *palazzine* ») sous-équipés en services.

---

[1] *Palazzo Barberini* est un hôtel particulier du XVIIe siècle au cœur de Rome, siège du musée national d'art ancien et, dans une partie, siège du cercle des officiers des forces armées (la difficulté à déplacer ce cercle pour rendre l'ensemble de l'immeuble accessible au public a fait l'objet de très nombreuses discussions).

[2] Commissioni Riunite (IV) della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, Audizione del Ministro Gian Paolo Di Paola, Rome, 29 février 2012.

Dans le seul projet arrêté à partir de l'accord-cadre de 2001, celui pour la transformation du dépôt de *Vitinia*, la tension entre extraction de ressources et production de services publics est résolue dans la première direction. La contractualisation entre administration urbaine et militaire achève le passage d'une constructibilité de 10% du site (en 2001) à celle de 30% du site (en 2006). En même temps, ceci implique le passage en force vis-à-vis de la principale association impliquée sur le sujet et le risque d'une sanction politique. À la signature de l'accord-cadre en janvier 2001, le gouvernement municipal déclare que 90% du site sera destiné à parc[1] ; candidat maire au printemps 2001, Walter Veltroni fait de la réalisation du projet un des fers de lance de son programme électoral dans le quartier et adhère à l'association. La municipalité est ici soutenue par l'association « *Viviamo Vitinia* » née à la fin des années 1990 autour de la revendication de la transformation du dépôt des essences en parc urbain (Entretien, Rome n° 17). À travers des contacts formels avec le service municipal chargé des aires militaires, mais aussi des liens politiques avec le cabinet du ministère de la Défense, cette organisation veille sur l'avancement de l'élaboration du projet de reconversion pour le site. Le protocole de janvier 2001 est alors représenté comme étant un succès pour les revendications locales[2].

L'augmentation de la constructibilité du site entre 2001 et 2006 est le résultat d'un arbitrage politique qui implique de revenir sur des promesses électorales. L'adjoint chargé du sujet à l'époque décrit cet accord comme le résultat inévitable d'un rapport de force, dans lequel les marges de négociations sont limitées :

> « Dans ces négociations, on arrive à dire "une partie résidentielle, une partie à la ville". Or, sur la quantité, sur la position, sur le pourcentage de surface qui pouvait être transformée en logements il y a eu un très long débat… 75% ? 90% ? Car dans l'entente de 2001 on avait dit que 90% devaient être cédés à la ville. Mais les militaires demandaient une certaine quantité supplémentaire de droits de construction sur *Vitinia*, car le site a une incontestable valeur... Et un peu en nous fâchant avec les comités du quartier qui étaient nés pour le parc… car ce qu'ils voulaient était impossible, sinon les militaires ils ne seraient même pas venus négocier… bref, on avait trouvé cet accord » (Entretien, Rome n° 21).

Pour la présidente de l'association *Viviamo Vitinia*, cet accord « *c'est ce que moi j'appelle "la trahison d'août"* » (Entretien, Rome n° 17). Il donne lieu, depuis, à des recours portés par l'association contre la décision et à des mobilisations auprès des instances régionales et nationales pour obtenir la sauvegarde du site, dont on met en avant l'intérêt environnemental et archéologique.

---

[1] COMUNE DI ROMA, *Première page du site internet du Département des Politiques du Territoire*, 4 janvier 2001 (Source : archive de l'association Viviamo Vitina).
[2] ASSOCIAZIONE VIVIAMO VITINIA, *Comunicato : Il deposito carburanti diventa un parco !*, janvier 2001.

À la fin de la décennie, alors que s'exacerbent les tentatives d'extraction de ressources par le levier de la rente urbaine, s'amplifient également les mobilisations urbaines contre la transformation des sites militaires. Après la délibération du conseil municipal d'octobre 2010 qui instaure les nouveaux quotas de constructibilité, émerge une nouvelle mobilisation dont la principale revendication est l'abrogation de la décision et l'ouverture d'un parcours participatif pour la définition de l'avenir des sites. Elle naît dans une période de conflictualité diffuse sur les transformations de l'espace romain, opposant une panoplie de groupes organisés à la municipalité de centre droit[1].

Au début de l'année 2011 est créé un réseau d'associations nommé « *Comitato per l'uso pubblico delle caserme* » (Comité pour l'usage public des casernes) (annexe, Fig. 61). Il est le résultat de la convergence sur le sujet d'un ensemble de groupes existants qui, depuis 2000, ont investi à différents titres le thème et les espaces militaires. En effet, en 2003, l'entrepôt de *Porto Fluviale* (qui suivant l'accord de 2001 devait être destiné à un site universitaire), est occupé par une trentaine des familles puis devenues une centaine et soutenue par le *Coordinamento cittadino di lotta per la casa* (mouvement historique de la lutte pour le logement à Rome). En 2007, est fondée l'association *Campo Trincerato Roma* dont le but est de lancer un parcours de requalification du fort Bravetta, un des lieux de mémoire de la Résistance, qui ensuite élabore un ensemble de propositions politiques et architecturales concernant la conversion de l'ensemble du système des forts militaires[2]. À la fin des années 2000 naît un comité de quartier autour de Forte Boccea (puis appelé *Forte Boccea Bene Comune*) dans le but d'obtenir la conversion du fort, prison militaire à l'abandon, en services publics de quartier (annexe, Fig. 58). Ces groupes, fort divers par leur orientation politique, échelle et répertoires d'action, convergent dans le Comité, auquel adhèrent d'autres organisations nées dans les arrondissements concernés par la délibération municipale et plus ou moins appuyées sur les sections locales de partis et d'associations existantes (par exemple, le groupe sur le fort *Tiburtino* est appuyé par et sur *Rifondazione Comunista*).

Le réseau dispose de ressources relationnelles et d'expertise, ainsi que d'une capacité de mobilisation importante (Entretiens, Rome n° 4, 6, 13, 30, 31). D'abord, l'union des groupes s'accompagne d'une montée en généralité. Ils construisent la question des sites militaires comme un problème de territoire urbain et non de quartier et ils la rapprochent des revendications de même type qui portent sur la transformation des anciens entrepôts de l'entreprise de transport

---

[1] Une recherche publiée en 2011 sur les mobilisations autour de la transformation de l'espace urbain et des services publics locaux dans l'aire métropolitaine romaine a compté, depuis 2005, 128 mobilisations dont 73 étaient dans la commune de Rome. Voir : D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, *op. cit.*

[2] *Operare i forti. Per un progetto di riconversione dei forti militari a Roma*, Roma, Gangemi Editore, 2009.

public (ATAC). Ils l'insèrent dans le débat national sur les biens publics, dans le sillage du référendum sur la privatisation de l'eau. En deuxième lieu, une succession d'événements publics et d'assemblées est organisée pendant les années 2011-2012 jusqu'aux élections municipales de 2013 : des initiatives collectives, mais aussi des entreprises menées par les différents groupes en fonction de différents répertoires qui leur sont propres, telles que l'occupation par les mouvements pour le droit au logement ou la mise en scène d'une fausse vente aux enchères d'un fort par un groupe catholique proche du mouvement altermondialiste. Enfin, ces groupes mobilisent une expertise interne et externe. Un des experts proches du groupe est un architecte historiquement impliqué dans l'association née sur la reconversion des forts (Entretien, Rome n° 30). Lors des phases de mobilisations, le thème est également investi par d'autres professionnels de l'architecture et de l'urbanisme réglementaire, dans l'université et l'ordre des architectes.

Pendant les années 2000 s'amplifie la divergence entre une logique financière qui vise à organiser un système de maximisation de la rente et des mobilisations qui insèrent les casernes dans une revendication sur les biens communs et en requiert l'usage pour des finalités collectives, et collectivement définies. Cet effet de ciseaux entraîne un blocage de l'action publique urbaine ; le gouvernement urbain ne dispose ni des ressources politiques ni financières pour recomposer ce clivage. Un dirigeant de la ville souligne un mode de relation basé sur des jeux non coopératifs :

> « Nous allons chez les comités nous faire maltraiter, car on valorise. [...] La défense ne veut pas céder ces biens pour garder la possibilité de les vendre. Un peu parce qu'il y a des trucs dedans, un peu dans l'attente d'augmenter son quota et réduire celui de la ville. Et donc avec tous ces doutes et toutes ces attentes, personne ne décide de rien et la dette croît » (Entretien, Rome n° 8).

De même, un adjoint déclare l'incapacité à promouvoir un projet politique de transformation à des finalités publiques :

> « La valorisation économique maximale, elle est incompatible avec la mixité de fonctions, la valorisation économique maximale ne paie pas son tribut aux besoins de l'urbanisme. Et le problème est qu'en ce moment il n'y a pas de main publique qui soit assez puissante pour dire à la défense "maintenant tu pars" […] Donc il faudrait une main publique locale qui soit capable de leur dire de partir, mais les militaires ils s'en fichent du maire » (Entretien, Rome n° 24).

Dans ce système, donc, le centre politique urbain est à la fois incapable de mener un travail politique d'agrégation des intérêts autour d'objectifs définis localement et contraint à entreprendre des négociations dans la tentative d'extraire des ressources.

Ceci permet de comprendre pour quelle raison les transformations des quelques sites militaires relèvent de deux ordres de processus qui sont externes aux accords analysés ici et dans lesquels priment les interventions nationales. D'une part, ces transformations sont le fruit d'initiatives nationales qui financent un projet particulier. Par exemple, le musée MAXXI

(l'ancienne caserne *Montello*) est le produit d'accords des années 1990 entre les ministères de la Culture et de la Défense. L'accord est conclu par Walter Veltroni dans ses fonctions de ministre de la Culture du gouvernement Prodi (1996-1998), le chantier est réalisé quand celui-ci devient maire de Rome (2001- 2008). La caserne en face de ce musée (précédemment incluse dans le protocole de 2010) devrait devenir musée de la science, également grâce à une intervention gouvernementale. D'autre part, la gestion et transformations des sites militaires à Rome relève des logiques internes au ministère de la Défense (Chap. V-2), sans coordination avec les priorités et objectifs urbains. Ceci est conforté par l'échec des accords. L'ancien dirigeant de la ville chargé des aires militaires, décrit comment les stratégies sectorielles prennent le pas sur la tentative de mise en cohérence de la présence militaire entamée par la municipalité en 2001 :

> « Ils en ont profité pour faire les trous dans le fromage. […] Il y a eu les discussions, puis les années passaient et eux ils en ont profité pour consolider leur situation. Par exemple, dans la zone entre rue *Marziale* et rue *Castro Pretorio* ils ont rajouté un étage » (Entretien, Rome n° 23).

Depuis la fin des années 1990, les rapports de force autour de la transformation foncière à Rome ont rendu impossible un système localisé de reconversion des sites militaires qui se libèrent progressivement et font l'objet de demandes sociales croissantes.

* * *

Dans les communes capitales, l'action collective autour de la présence militaire est le résultat de l'articulation entre les nouveaux modes d'intervention par les centres politiques nationaux (organisés par des logiques extractives) et les interventions des centres politiques urbains. Néanmoins, les cas de Rome et Paris sont pratiquement opposés dans la capacité des exécutifs urbains à organiser les acteurs. À Paris, l'exécutif local parvient à affirmer un intérêt urbain et à obtenir des satisfactions partielles de ses objectifs. Les acteurs étatiques reconnaissent à la mairie de Paris des ressources politiques et une capacité de blocage qui amène à la formulation de solutions de compromis. Inversement, le gouvernement de la ville de Rome - lui-même soumis à une contrainte financière croissante - ne parvient pas être une instance de négociation et recomposition politique de conflits entre maximisation du recours au marché et production de services publics. En termes d'intégration territoriale, donc, dans le cas français, la restructuration de la capitale par les politiques de défense s'accompagne de nouvelles interventions par les centres politiques national (extraction de recettes) et urbain. Au contraire, la ville italienne se caractérise par la primauté des contraintes budgétaires et des interventions nationales. En région parisienne, enfin, la fragmentation de l'action collective métropolitaine et les contrastes au centre

de l'État sur le mode d'intervention dans la région capitale font des ressources politiques des élus un critère clé pour déterminer les conditions des échanges.

3. *Être autre chose qu'un port militaire : les tentatives de Toulon et la crise de Tarente*

La troisième et dernière section porte sur la production de l'action collective dans les ports militaires. Dans les deux cas, ces villes se caractérisent par des modes d'intervention par les centres politiques nationaux dans lesquels dominent les logiques militaires visant à préserver le fonctionnement des organisations tout en rationalisant les coûts et les espaces (Chap. V-3). En même temps, l'exécutif toulonnais et des coalitions minoritaires tarentines sont engagés dans un travail de mobilisation des ressources militaires inspiré des politiques de réhabilitation des *waterfronts* menées par d'autres villes européennes. L'articulation de ces logiques, suivant lesquelles les mêmes espaces sont ciblés pour des usages différents, produit des modes de relations issus de la recherche de compromis. À Toulon, on observe une intégration partielle de la marine aux politiques urbaines, fragilisée par des conflits qui sont résolus par la mobilisation de ressources politiques auprès du gouvernement national. À Tarente, s'il y a des échanges localisés autour des transformations foncières, ils relèvent davantage de la gestion des carrières politiques que de l'action collective finalisée à la transformation des espaces. Les négociations demeurent organisées à l'intérieur des chaînes verticales ; dans celles-ci les élites politiques locales affirment un intérêt urbain qu'elles ne parviennent pas à définir au niveau local.

3.1. Toulon, la participation de la marine à un projet métropolitain : intégration segmentée

3.1.1. Coopérations ponctuelles dans un système global de représentation des intérêts

Les modes d'intervention par le centre politique urbain, caractérisés par des stratégies de mobilisation de l'organisation militaire et de ses ressources dans un processus de construction politique de l'agglomération produisent de nouveaux modes de relation localisés. Des convergences partielles d'intérêts et une interdépendance de ressources expliquent l'élaboration et/ou la mise en œuvre collective dans un certain nombre de politiques urbaines. Mais la multiplication de domaines d'intervention par l'agglomération qui visent les ressources militaires produit un mode de relation caractérisé par des négociations globales : tant les accords que les

conflits sur une politique particulière ont des effets sur l'ensemble des échanges de ressources matérielles et immatérielles entre la marine et le gouvernement urbain.

En raison d'une convergence d'intérêts entre les priorités politiques de la marine à Toulon et celles du gouvernement urbain, l'organisation militaire et la ville nouent des relations dans plusieurs politiques publiques urbaines. La première est le Contrat de baie, qui constitue une des politiques labélisées du « Grand projet rade » (Chap. VI-3). Il s'agit d'un dispositif négocié à partir de la fin des années 1990 à l'initiative d'associations environnementalistes et de quelques communes de l'aire toulonnaise, avec comme premier objectif une amélioration de la qualité des eaux de la baie de Toulon par la réduction des flux de pollution y convergeant, puis des actions de restauration de l'écosystème. La marine nationale participe tant au premier contrat (2003-2009) qu'au deuxième (2013-2018) ; elle intervient sur environ 10 actions par contrat (sur les 150 actions du premier et les 80 du deuxième) qui relèvent de la réduction de l'impact environnemental de ses propres activités (réseaux des eaux usées de la base navale, traitement des rejets dans la mer, formation du personnel aux questions environnementales…). Lors de la formulation du premier contrat à la fin des années 1990, la participation de la marine au contrat de baie n'est pas allée sans contrastes. Ils étaient liés notamment à un projet de la défense de réalisation d'un émissaire dans la rade pour les eaux de plongée des piles nucléaires (Entretiens, Toulon n° 11 et 30). Tant le gouvernement local que les associations environnementales affirment qu'aujourd'hui l'organisation « *joue la transparence* » :

> « Maintenant on sent qu'on a une culture commune de contrat de baie, on a appris à travailler ensemble et à se connaître, on arrive à avoir des discussions. Et la marine nationale qui avait cette image de grande muette finalement elle a ouvert à nous et aux associations pour nous montrer ce qu'elle faisait. Il y a quand même eu de gros clashes, maintenant c'est un partenaire avec qui on discute assez bien » (Entretien, Toulon n° 11).

Deuxième politique où les modes de coordination et les échanges de ressources sont similaires est le pôle de compétitivité Mer PACA lancé au milieu des années 2000 (Chap. VI-3). La marine participe au volet « sûreté et sécurité maritime » du projet : d'une part, un ingénieur de l'armement assure la communication et une mise à jour des axes de développement de la défense, au titre de potentiel donneur d'ordre ; d'autre part, un « conseiller » ou « correspondant » marine est chargé de faciliter l'accès des entreprises aux navires militaires ou de permettre l'utilisation temporaire d'infrastructures à des fins d'essais. La mobilisation dans le pôle de compétitivité permet la prise en compte, par les industries, des évolutions technologiques de la défense. D'après deux officiers en poste à Toulon :

> « Nous, on a beaucoup de domaines qui nous intéressent » (Entretien, Toulon n° 4) *ou* « eux, ils ont besoin de nous pour se développer et nous on en a besoin pour entretenir

nos bateaux, pour développer des technologies du futur. Il y a vraiment une synergie à avoir » (Entretien, Toulon n° 23).

De plus, la marine publicise fortement son implication, utilisée pour prouver que la marine, elle « *fait tout pour que l'extension économique de la région marche bien* » (Entretien, Toulon n° 4), selon les mots d'un amiral.

Un troisième exemple relève de la participation aux manifestations touristiques nautiques organisées par la communauté d'agglomération, notamment la *Tall Ships Race*, une course de grands voiliers organisée en 2007 et répétée en 2013. C'est par la mise à disposition des quais militaires, et donc l'ouverture d'une partie de la base navale, que la marine prend part à l'opération. Devant symboliser la nouvelle vocation maritime de l'agglomération toulonnaise, la course est définie par un dirigeant de l'agglomération comme une « *manifestation du territoire* » qui aurait été « *impossible sans les acteurs, sans la marine nationale, sans les marins, sans les acteurs qui sont là* » (Entretien, Toulon n° 2). De manière symétrique, ce type d'événement est décrit par les militaires en termes de gains de légitimité apportés par la mise à disposition de ressources humaines et matérielles :

> « Pour la *Tall Ships Race*, qui était une excellente idée pour laquelle, entre parenthèses, nous, la marine, on a vraiment mouillé le maillot, c'est-à-dire qu'on s'est vraiment investi, même si officiellement c'était Toulon qui organisait. On a donné un gros coup de main. […] Et attendez, on ne gagne pas un sou sur un truc comme ça, les gens ne savent pas, mais on y perd plutôt de l'argent, mais ça fait du rayonnement… le gens démystifient » (Entretien, Toulon n° 4).

Un quatrième domaine de coopération est la politique du logement pour les effectifs du ministère de la Défense. Il a été montré que ce dernier menait une politique autonome de construction (Chap. III-2). Néanmoins, dans Programme Local de l'Habitat de l'agglomération adopté en 2010, sont intégrées pour la première fois les politiques de logement menées à Toulon par le ministère. Face au manque de logements pour les militaires professionnel, la marine fait appel au soutien et à la collaboration de la communauté d'agglomération, tout en revendiquant la fonction vitale des emplois et des activités militaires pour l'économie locale[1]. Le projet phare de la nouvelle collaboration en matière de logement est la réalisation (en cours) de 150 logements sur le site de l'ancien hôpital militaire Sainte-Anne, aux limites nord du centre-ville ; utilisé pour témoigner la reconnaissance de l'interdépendance des ressources et la recherche d'une conciliation des intérêts. La construction du nouvel hôpital libère une emprise foncière destinée à la production de logements où sont réalisés à la fois des logements réservés pour le personnel de la défense et des logements pour la ville.

---

[1] « La Défense face à une pénurie de logements », *Var Matin*, 16/02/2009.

La multiplication des interventions par le centre politique urbain qui visent à mobiliser des espaces terrestres et marins contrôlés par la marine, ainsi que l'accroissement de compétences locales contraignent l'organisation militaire à s'engager dans des échanges qui dépassent largement les domaines où une convergence des objectifs est reconnue. On observe la stabilisation de modes de représentation des intérêts de la marine vis-à-vis-à-vis du gouvernement toulonnais. Pour preuve la fréquence de relations et le contenu de celles-ci. On observe d'abord la participation systématique des militaires à de nombreuses réunions où sont débattues les politiques publiques urbaines présentes et futures, associée au suivi des processus d'élaboration des documents d'urbanisme et des documents stratégiques. La manière dont les hauts gradés toulonnais décrivent leur association inévitable aux instances locales montre un double souci de connaissance et anticipation, d'une part, et de représentation des intérêts de la marine auprès du gouvernement urbain, d'autre part :

> « Le projet du syndicat mixte de port […] il y a une grosse imbrication, donc cela on le suit de très près ; le développement du technopôle de la mer, cela aussi, on le suit de près parce que c'est un projet qui se déroule en bordure des zones de danger de la pyrotechnie […] ; le parc activités de Saint-Mandrier parce que c'est un terrain défense, donc on a un avis dessus. […] Donc nous on est là *(dans le groupe de travail)* » (Entretien, Toulon n° 23).

Ou encore :

> « Ils (*la municipalité*) avaient commencé à faire des travaux ici *(devant une des entrées de la base navale)*. Et ça, c'est notre entrée industrielle, la seule par laquelle on peut faire entrer et sortir des camions et eux ils allaient bloquer l'entrée pendant toute la durée des travaux, qui ne sont pas finis d'ailleurs. C'était l'époque où j'arrivais et j'ai eu l'adjoint au maire et je lui ai dit "Ca commence mal cette histoire, si on travaille comme ça on va jamais y arriver !" Et c'est pour ça que *X*, qui est un ingénieur et un militaire, il va tous les mardis à la réunion » (Entretien, Toulon n° 4).

Ainsi, les rencontres se multiplient : aux réunions bilatérales s'ajoutent celles qui ont lieu dans les instances de décision collective, tant politiques que techniques, caractéristiques des dispositifs de projet. Ceci produit des échanges réguliers balayant un ensemble de sujets, couplés par des réunions sur des points spécifiques.

Par ailleurs, les modes de relation et les sujets traités relèvent d'un contexte de négociation global, où les ressources échangées dans un domaine peuvent être converties dans un autre ou reportées dans le temps. Autrement dit, elles sont historicisées et peuvent porter sur des objets différents faisant l'objet d'échanges transversaux. Contrairement à un échange simple réalisé à un moment déterminé, on parle ici d'un système de « *donnant donnant*», dans lequel « *il faut avoir plusieurs cartes dans son jeu pour pouvoir les échanger* » (Entretien, Toulon n° 21).

De plus, la représentation des intérêts de la marine est associée à une série de méthodes pour améliorer l'accès et la qualité de l'information dont l'organisation dispose. En effet, le turnover

élevé des responsables militaires face à des acteurs politico-administratifs civils stables, produit des stratégies qui ont pour objectif de minimiser ce qui est perçu comme une asymétrie d'information. Une consiste par exemple dans la diversification des arènes de rencontre ; d'après un ancien commandant :

> « Après j'allais aussi à des réunions techniques, car c'est là qu'on apprend beaucoup de choses… Moi la politique que j'avais adoptée, c'était d'aller à tout le spectre des réunions, de celles à basse intensité et très techniques, jusqu'au sommet. Pour avoir la vérité et la transparence, et éviter des paroles de mauvaise foi » (Entretien, Toulon n° 10).

Une autre à s'appuyer sur des connaissances acquises dans d'autres fonctions pour gérer les temporalités différentes. Ainsi, un adjoint au préfet maritime :

> « Moi j'ai un petit avantage, comme je suis dans le paysage depuis 6 ans *(dans un autre poste)* […] donc quand on me dit "on m'a promis ça à l'époque", moi je suis capable de dire "pas forcement !" » (Entretien, Toulon n° 4).

Au sein de la préfecture maritime, ce ne sont pas plus de quatre ou cinq militaires (le préfet maritime, mais notamment ses adjoints et les ingénieurs militaires du service infrastructure) qui suivent la totalité des rencontres avec les élus et les directeurs de services techniques. Ceci engendre un sentiment d'inadéquation aux nouvelles sollicitations dans une organisation dont les responsabilités s'étendent sur la côte et la mer Méditerranée. Au service infrastructure, on souligne que les relations avec le centre politique toulonnais mobilisent « *beaucoup plus d'énergies* », et « *il y a beaucoup de projets. Donc beaucoup de groupes de travail et réunions. Et là nous on explose, parce qu'on n'a pas que ça à suivre* » (Entretien, Toulon n° 23).

Enfin, le renforcement du centre politique urbain contraint l'organisation à un travail de relégitimation de l'organisation même, non à partir de ces fonctions dans la politique de défense nationale, mais des effets bénéfiques de ses activités pour la ville. Il est strictement associé à un travail d'explicitation et justification des contraintes posées à l'urbanisation. D'après d'anciens responsables civils et militaires, ce travail était inenvisageable encore pendant les années 1990. Ainsi, un amiral de la préfecture maritime à la retraite (en poste entre 1991 et 1995) :

> « A mon époque ça aurait été impensable, on (*la préfecture maritime*) disait "il ne faut pas qu'il y ait de petits bateaux au milieu de la rade, alors qu'il y a des bateaux de guerre qui rentrent et qui sortent". Et là personne ne discutait, c'était comme ça » (Entretien, Toulon n° 18).

En revanche, explicitation et légitimation sont au cœur des relations actuelles. Par exemple est organisée une visite de la pyrotechnie pour « *voir comment c'est fait* » en réponse aux critiques portées aux périmètres des zones de danger de la pyrotechnie. De même, les commentaires formulés par la préfecture maritime en 2007 aux versions provisoires du schéma de cohérence

territoriale Provence Méditerranée (SCOT)[1] sont éclairants. La première parmi la centaine d'observations envoyées est reproduite ci-dessous :

Encadré VII-5 Extrait des observations au SCOT Provence Méditerranée (en italique les observations de la défense)

Introduction
À travers le SCOT Provence Méditerranée, les acteurs de l'aménagement du territoire se rassemblent autour d'un projet de territoire et d'un mode de développement choisi et durable.
Par ces orientations, ce projet affiche les cohérences à développer pour que l'aire toulonnaise réponde aux grands défis des vingt prochaines années

La défense est le premier employeur de l'aire du SCOT, et la marine
a un impact majoritaire sur la rade militaire de Toulon. Le maintien de ses capacités doit être un enjeu fort du territoire, la présence de la défense est une richesse pour l'agglomération.

Ajouter :
Dans les orientations du SCOT :
- Créer des conditions pour un déroulement optimal des missions de la marine : préparation des missions, stationnement des forces, projection, base opérationnelle pour préparer des missions et projeter des forces, soutien de l'homme, entretien et maintenance des équipements, recherche et essais, entraînement.
Dans les richesses du territoire :
- Première garnison militaire de France (hors région parisienne), premier port militaire de France et de Méditerranée

Il apparaît que la participation de la marine militaire au projet métropolitain est traversée par une tension. D'un côté, cette organisation participe à des opérations ponctuelles qui répondent à ses intérêts. De l'autre, elle suit la totalité des opérations d'aménagement qui ont lieu dans la ville au titre du contrôle de l'espace. L'analyse des échanges de ressources a permis de mettre en évidence comment le renforcement du centre politique urbain toulonnais entraîne l'institutionnalisation de mode d'échanges de ressources et représentations des intérêts liés à ce centre.

[1] Instauré par la loi SRU en 2000, un schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui définit, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, des lignes de mise en cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'environnement.

3.1.2. Le recours au centre sur le conflit foncier déstabilise les échanges localisés

Un deuxième mode d'échange de ressources au service des politiques urbaines relève de la mobilisation du maire au centre national ; elle a pour objectifs de contourner la capacité de l'organisation militaire à exercer un *veto* sur la transformation des ressources foncières et des normes imposées à la circulation maritime et aux usages des espaces. Au début des années 2000, le maire obtient des décisions favorables à ses objectifs en raison des ressources politiques dont il dispose. Cette deuxième manière par laquelle sont échangées des ressources militaires - qui passe par l'utilisation classique du cumul des mandats - produit des conflits et des ruptures dans le mode de relation localisé qui a été montré plus haut.

L'articulation entre priorités de la marine à Toulon, visant le maintien du contrôle sur l'espace terrestre et maritime pour assurer le fonctionnement de la base navale et celles du gouvernement urbain, visant une réutilisation à grande échelle de ces mêmes espaces, fait du foncier un objet d'intérêts partiellement divergents. Les ressources juridiques de l'armée et notamment sa position de détentrice de biens immobiliers (face à un demandeur) lui assignent une fonction de point de *veto* dans les politiques urbaines de transformation de l'espace. Dans ce cadre, la stratégie poursuivie par le gouvernement toulonnais a été le contournement de l'administration militaire par le dialogue direct avec l'exécutif politique national. Pendant la décennie 2000, les ressources politiques du maire lui confèrent un accès au centre national privilégié et permettent le contournement du *veto*. À son élection, il bénéficie de la réouverture des liens verticaux entre la commune et le centre national. Comme le souligne un ancien préfet du Var :

> « Il *(Hubert Falco)* avait été nouvellement élu et donc il avait une légitimité nouvelle et forte et qui, je dirais, se trouvait renforcée parce qu'il avait mis fin au règne du FN. Donc l'État avait une certaine vocation à accompagner ses perspectives. Et il y a eu une pression sur la marine pour céder ces terrains à la mairie, ça faisait partie des projets d'Hubert Falco candidat donc qu'il a voulu mettre en place » (Entretien, Toulon n° 7).

Peu après, le maire est nommé secrétaire d'État aux personnes âgées, puis à l'aménagement du territoire et ensuite aux anciens combattants, ce qui lui confère un accès privilégié au ministre de la Défense de 2002 à 2010. Illustrant ses engagements dans le bulletin municipal, il se propose de « *défendre les intérêts de Toulon au sein de l'État* », parmi lesquels on trouve « *l'ouverture de la ville sur la mer et l'aboutissement des négociations avec la marine nationale* »[1].

---

[1] « L'édito du Maire », *Toulon Méditerranée Magazine*, août 2002.

L'utilisation du cumul des mandats advient de manière sélective, en fonction d'une évaluation sur le degré de conflictualité attendue et de l'intérêt accordé aux dossiers ; un adjoint au maire le souligne :

> « Autant sur des choses qui comptent telles que la Tour Royale…voilà, autant sur ce type de dossiers… après ça ne convient pas non plus de forcer la main sur des choses qui ne le méritent pas, il convient de garder son énergie sur des choses importantes » (Entretien, Toulon n° 17).

Parmi ces « *choses un peu stratégiques* » (Entretien, Toulon n° 8) on ne compte que des pourparlers sur des emprises à céder, dont certains sont fructueux. Des lettres adressées par le maire-secrétaire d'État au ministre de la Défense en décembre 2003 et février 2004 ont pour objet l'avenir de « *quatre sites à enjeux, susceptibles de servir de points d'appui au déploiement de notre stratégie technopolitaine de développement économique* ». D'autres requêtes portent sur les terrains de la Solde, le fort Saint-Louis, le Mourillon. Le passage par la politique nationale permet d'obtenir à la fois la Tour Royale, sur l'extrémité vers la mer de l'arsenal du Mourillon où est réalisé un jardin public et une emprise de quatre hectares à la limite nord de la base navale, où est bâtie une nouvelle salle de sport (annexe, Fig. 28). Cette « *salle de sport pour tous* »[1] réalisée grâce au soutien financier du conseil général dont le maire était le président, constitue le premier projet de la nouvelle municipalité et recouvre, en raison de son caractère d'équipement public et de sa visibilité en entrée de ville, une forte portée symbolique.

Ainsi, l'accès au centre national par le cumul des mandats est utilisé en parallèle avec des capacités d'intervention accrues et l'institutionnalisation des relations localisées. Ici, le modèle classique des relations central/local n'est pas fonctionnel au maintien du *statu quo* de la présence militaire (Chapitre V), mais à la mise en œuvre d'un agenda politique local. C'est dans ces termes qu'il est présenté par les élus toulonnais :

> « On a deux magnifiques exemples qui ont été réalisés : le stade Jauréguiberry (*salle de sport*), qui est une infrastructure publique sur des terrains militaires, qui s'est décidée vite et qui s'est merveilleusement réalisée. […] De l'autre côté, vous avez la Tour Royale, qui était une charge pour la marine et maintenant est un bonheur pour tous les Toulonnais, militaires et civils » (Entretien, Toulon n° 24).

> « On a fait de très grandes avancées, on a pu ainsi récupérer les terrains qui ont permis de construire le palais des sports… on a pu aussi récupérer la Tour Royale » (Entretien, Toulon n° 17).

Ces mêmes deux cas sont représentés par les hauts gradés de la préfecture maritime comme un passage en force, un « *court-circuitage* », une mise en « *porte à faux* ». De plus, le palais des sports

---

[1] *Toulon Méditerranée Magazine*, octobre 2001.

est conçu comme posant des problèmes à l'organisation, puisqu'il contraint le fonctionnement de la base navale et les périmètres de danger de risque nucléaire. À ce titre, ils affirment :

> « Ça a été un choix politique […]. En termes d'emplacement c'est compliqué, c'est trop près de la base navale, c'est là qu'il y a le nucléaire, ce n'est pas forcément le choix le plus judicieux pour y implanter un équipement public. Et à mon avis on n'a pas fini d'en cerner toutes les conséquences pour l'avenir de la base navale […]. Donc je ne sais pas si l'impact vis-à-vis de la stratégie de la base navale valait la chandelle par rapport à ce palais omnisport » (Entretien, Toulon n° 22).

Ou encore :

> « Et on en avait besoin *(de l'emprise)*, mais il y a eu suffisamment de pressions pour qu'on la laisse partir […] Alors… pourquoi il est là ce truc-là, avec des sous-marins nucléaires qui sont à côté ? Sauf que maintenant il est là. Et comme il est là et que l'on est en train d'étudier l'arrivée de nouveaux sous-marins nucléaires, il va falloir prendre des dispositions qui vont nous coûter très cher, parce que justement il est là. Pourtant, à un moment quelqu'un a dit "oui" » (Entretien, Toulon n° 4).

Ils ont également pour effet de créer un différend sur la question foncière. Alors que d'autres domaines de politiques publiques sont décrits comme étant régis par des relations coopératives, lorsqu'on aborde la problématique des emprises défense, les élus parlent de « *capacité à taper sur la table* » (Entretien, Toulon n° 17) et les marins de nécessité « *d'être bien solide pour dire "non"* » et de « *montrer sa force pour pouvoir négocier* » (Entretien, Toulon n° 10). La « *convoitise* » et le « *grignotage* » des emprises militaires, le « *vol de terrains* » et la nécessité de montrer « *qui est le patron sur Toulon* » sont d'autres expressions récurrentes.

Dans ce contexte, et dans le cadre du système de relations historicisées et globales qui a été analysé plus haut, un épisode de conflits peut produire l'interruption de la représentation des intérêts au niveau du centre politique urbain. L'utilisation de la salle de sport en est un exemple. La convention de cession de l'emprise qui a permis la réalisation de l'équipement public prévoyait en échange des plages horaires pour le personnel de la défense. Pour autant, suite à un contentieux sur les charges de gestion et d'entretien de l'équipement, les créneaux disponibles sont réduits. Cet épisode, représenté comme un accord trahi, entraîne une mise en discussion par la marine du cadrage dont la présence militaire fait l'objet dans l'agenda politique toulonnais et des relations localisés. Certains interviewés rappellent que « *la marine a toujours considéré qu'elle était à Toulon chez elle, depuis fort longtemps* » (Entretien, Toulon n° 10) ou que « *on leur a pas confisqué la rade, avant qu'il y ait des Toulonnais la marine était là* » (Entretien, Toulon n° 23). Ensuite, les échanges matériels et politiques sont ralentis, voire interrompus. Cet événement a eu comme conséquence des relations tendues sur la plupart des dossiers communs entre 2006 et 2008. C'est uniquement par le changement de préfet maritime que le système de représentation des intérêts et

d'échanges est rétabli, en raison de l'interdépendance de ressources qui pousse à rechercher un « *modus vivendi* » qui permet « *d'enterrer la hache de guerre* » (Entretien, Toulon n° 4).

En parallèle de cette interruption dans les relations urbaines, les interventions auprès de l'exécutif national impliquent de remonter la chaîne hiérarchique et contraignent les militaires toulonnais à un travail d'explicitation et d'explication du cas toulonnais auprès de l'état-major et du cabinet du ministre. Il est d'ailleurs amplifié par l'existence d'objectifs de cession du patrimoine immobilier, qui fait de l'administration centrale, un segment plus favorable aux cessions que ne le sont les forces opérationnelles. Un ingénieur militaire toulonnais :

> « Comme beaucoup de questions sont posées au niveau du ministre, il a fallu expliquer aux échelons parisiens la problématique de Toulon. Car lorsque ça remonte au niveau du ministre c'est généralement une vision partielle » (Entretien, Toulon n° 22).

Dans la « *problématique de Toulon* » on trouve l'explication détaillée des emprises défense, la description des activités opérationnelles, les contraintes environnementales, mais également une analyse du contexte politique : « *puis il y a une ambition métropolitaine locale forte. J'ai mis la carte du SCoT, de cela à Paris ils n'étaient pas au courant* » (Entretien, Toulon n° 22), souligne cet ingénieur.

L'existence d'un joueur de *veto* dans les politiques de transformation matérielle de la ville constitue un élément essentiel pour la compréhension du rôle de l'organisation militaire dans l'action collective toulonnaise. La présence du *veto* militaire est un facteur qui empêche ou qui ralentit, lorsque les négociations aboutissent, les changements fonciers et de l'utilisation de l'espace. Ainsi, en parlant par exemple de l'hypothèse du déplacement du port de croisière du centre-ville de Toulon au port de Brégaillon, un amiral en poste affirme que *« ce n'est pas idiot du point de vue de la ville, après il faut y travailler, notamment parce qu'il y a ce que nous on impose »* (Entretien, Toulon n° 4).

Comme dans le passé, tout changement dans l'utilisation des espaces requiert donc une autorisation de la part des pouvoirs militaires, qui détiennent une *« capacité de blocage »*. Pour autant, le double jeu de la mobilisation locale, d'un côté, et de la position toulonnaise et nationale du maire, de l'autre, modifient les modalités d'expression du *veto* et introduisent la possibilité de renverser les rapports de pouvoir. Les stratégies mises en place par les pouvoirs civils entraînent une tension sur l'organisation militaire par le haut et par le bas.

L'adjoint au préfet maritime entre 1991 et 1995 nous a raconté que *« à son époque »* la marine *« regardait Toulon bouger, mais de l'extérieur »*. Depuis le début des années 2000, ce splendide isolement a évolué vers une multiplication des rencontres et l'émergence de domaines de collaboration. Toutefois, l'existence d'un clivage qui provient de la nécessité pour cette organisation d'État de préserver son propre fonctionnement est la limite contre laquelle se heurte

aujourd'hui le processus d'intégration et qui fait de l'armée, *in fine*, un acteur partiellement irréductible au rôle de membre d'une coalition de développement local que lui assigne le gouvernement urbain.

3.2. Tarente, parcellisation localisée, liens verticaux et crise urbaine globale

3.2.1. Echanges localisés et gestion politique des carences financières

La convergence d'objectifs entre, d'une part, politiques de réorganisations des armées et, de l'autre, politique urbaine de reconversion des sites produit de nouvelles relations localisées entre la marine et le gouvernement urbain. Y sont échangées des informations et se réalise un ajustement négocié sur l'interprétation des normes nationales. En même temps, le constat partagé du manque de ressources financières pour finaliser les projets fonciers est tout aussi présent. Ceci crée une situation contradictoire pour les élus spécialisés dans la défense et le gouvernement urbain, qui trouve réponse dans un travail politique de gestion des carences financières.

Après l'inauguration de la base navale (2004) et la suspension de la conscription, les objectifs de la marine et du gouvernement urbain sont conçus, par les deux parties, comme étant coïncidents. L'organisation militaire est engagée dans un travail de rationalisation de ses structures afin de réduire les espaces utilisés dans la ville ; elle est en même temps en recherche d'interlocuteurs pour de possibles cessions de biens (Chap. V-3). En face, l'émergence de projets de reconversion semble fournir une réponse de substitution fonctionnelle de ces mêmes espaces.

Les années 2005-2011 sont caractérisées par un nouveau mode de relation, avec une multiplication de moments de rencontre, qui sont engagés et recherchés par les deux parties. Les rendez-vous ont lieu tantôt au niveau des services techniques, notamment service d'urbanisme de la ville et celui chargé des infrastructures dans le département militaire maritime, tantôt entre les élus et l'amiral commandant du département maritime. De plus, ils concernent à la fois des projets ponctuels et une réflexion d'ensemble sur les sites. Dans ces rencontres, les élus spécialisés dans la défense (Chap. VI-3) ont une fonction de facilitateurs, qui fonctionne pour les deux parties : non seulement ils connaissent les organigrammes et le fonctionnement de l'organisation (comme c'est le cas à Toulon), mais les anciens cadres de l'arsenal ont des connaissances de longue date avec les sous-officiers tarentins, dont la mobilité est très réduite par rapport à celle du haut commandement du département et de la base navale. Un militaire et un élu, rencontrés ensemble, expliquent leur collaboration :

- (*élu*) et moi j'avais été élu.

- (*militaire*), mais avec lui on se connaissait déjà, car lui il était syndicaliste quand moi j'étais en service, donc on se connaissait déjà et, même si on se criait dessus, il y a toujours eu un très grand respect entre nous (Entretien, Tarente n° 12).

De même, la présence d'élus spécialisés facilite le travail de conception des projets d'aménagement sur les sites militaires ; selon une des architectes impliquées :

« Puis pour le projet sur la *Stazione torpediniere*, vu qu'il y avait *X* (*cadre de l'arsenal*) qui était adjoint, on a toujours eu la permission de rentrer, d'aller faire des reconnaissances techniques, étudier… » (Entretien, Tarente n° 5).

La multiplication de rencontres produit deux résultats principaux. D'abord, elle permet un échange d'informations et une clarification des exigences réciproques. D'après un adjoint au maire :

« On a commencé à faire des rencontres avec moi, le maire, le chef des infrastructures (*de la marine*) et le commandant. Et ce que l'on a dit… ça été de se dire "la marine dit à la ville quel est son programme et la ville dit à la marine quels sont ses besoins". Et à partir de là, on peut travailler » (Entretien, Tarente n° 10).

Ensuite, cette phase de réunions se concrétise dans des ajustements au sujet des objectifs réciproques et les moyens pour les atteindre. Un ajustement concerne la politique urbaine de reconversion. Les projets d'aménagement élaborés par les différentes coalitions d'élus et techniciens (Chap. VI-3) sont en partie revus à partir des stratégies de réorganisation dans la ville que la marine a définies dans la cadre du plan de rationalisation des sites militaires présenté à la ville en 2011 (Chap. V-3). Ainsi, la transformation du quai de l'ancienne base navale est momentanément mise de côté après explication de ses fonctions militaires (bien que très limitées). Un deuxième ajustement touche aux modalités de mises en œuvre de la loi nationale en vigueur en 2011 : elle prévoit, pour la libération des sites encore utilisés, des échanges fonctionnels où la mise à disposition de l'ancien bâtiment doit avoir en échange la livraison d'un bâtiment équivalent sur le plan fonctionnel. Les échanges locaux permettent de trouver une interprétation commune de la loi :

« On était arrivé à un point : que si on pense ces échanges dans les termes "moi je te donne N mètres carrés, tu me donnes N mètres carrés"… avec les volumes, les équivalences, on ne va pas s'en sortir. Alors on s'est dit "mettons de côté cette histoire de mètres carrés et voyons ce qu'on peut faire". Donc par exemple, si la marine quitte l'hôpital... ce n'est pas important combien de mètres carrés il fait… en plus de toute façon c'est un hôpital en pavillons du XIXe siècle… ça ne se construit plus de cette manière, donc on ne regarde pas les mètres carrés. On fait l'équivalence fonctionnelle, je te donne dix logements, tu me donnes dix logements » (Entretien, Tarente n° 10).

Par rapport au passé, les administrateurs locaux soulignent la nouveauté de ces relations, issues des nécessités financières de la marine et qui généreraient une attitude « *pragmatique* » de

cette organisation. Ils soulignent alors le caractère « *concret* » des discussions, où sont « *mises noir sur blanc des choses qu'avant on ne disait qu'à demi-mots* » (Entretiens, Tarente n° 5, 10).

Ce système de relations et ajustements semble préfigurer un échange de ressources matérielles, par la vente, ou l'achat, ou l'échange des biens. Il est d'ailleurs présenté et publicisé comme tel. Pourtant, la coïncidence affichée d'intérêts (l'existence d'un vendeur et d'un acheteur potentiels) se heurte à l'absence de ressources à investir par le centre politique urbain ainsi qu'à une stratégie d'extraction de ressources par le centre politique national. D'une part, les politiques de réorganisation de la marine prévoient de dégager des recettes qui doivent financer de nouvelles infrastructures (Chap. IV et V). De l'autre, la municipalité toulonnaise a des capacités d'investissements pratiquement inexistantes, en raison de la banqueroute de 2005 et de la crise des finances locales italiennes. La situation est décrite par les acteurs impliqués comme un manque de ressources diffus, s'appliquant au « *public* » comme au « *privé* ». Un ancien adjoint et un dirigeant administratif l'expliquent :

> « Moi je me trouvais dans une situation où on avait des difficultés économiques, mais eux aussi » (Entretien, Tarente n° 4).
>
> « On a un plan, une banque d'idées, maintenant ils nous faut des financements publics » (Entretien, Tarente n° 18).

Et un amiral du département maritime :

> « Moi je sais ce dont j'ai besoin, mais je n'ai pas assez d'argent. Et on m'a dit "il faut que tu le trouves ailleurs". […] Mais le problème est que la ville est dans la même situation que moi. Donc il faut que les investissements, ils soient privés, sinon l'argent il n'y a personne qui le met » (Entretien, Tarente n° 14).

Ceci permet de comprendre pour quelle raison l'extraction de recettes pour la marine demeure, aux yeux des officiers locaux une perspective « *théorique* » :

> « Nous sommes ici sur le plan de la théorie. Parce qu'aujourd'hui la ville et la province n'ont pas un sou… le public n'a pas un sou… donc il faudrait trouver des investisseurs privés. Mais ceux-là au Sud... on ne les a pas trouvés au Nord… t'imagines pas que c'est possible qu'on les trouve au Sud… » (Entretien, Tarente n° 15).

Ou encore, un ancien commandant du département maritime raconte son constat concernant l'absence d'un marché immobilier pour ces biens :

> « Moi je me suis rendu compte qu'il n'y avait pas grand-chose d'appétissant. Vraiment, j'y ai amené tout le monde voir l'île de San Paolo, mais je me suis rendu compte que finalement personne n'en voulait » (Entretien, Tarente n° 19).

Il s'ensuit une situation de blocage, où les termes des négociations sont relativement clairs, mais la réalisation de la politique urbaine de reconversion fortement improbable.

La difficulté de mettre en œuvre les projets de transformation des sites constitue une contradiction interne au travail politique de ces élus ayant investi le thème et, plus généralement,

au gouvernement municipal. En effet, la dégradation de la situation économique et sociale de la ville, puis environnementale, appelle à une action qui est, *de facto*, improbable. Il en découle un travail de gestion politique des carences financières, dans une logique de maintien du consensus et de politique électorale. Il est organisé par une série de stratégies qui visent à montrer une activité permanente des élus pour atteindre ces objectifs. L'accomplissement est, année après année, illustré comme étant toujours relativement proche. De même, plutôt que constater publiquement un manque de ressources, on souligne l'intention de solliciter des financements externes, nationaux ou communautaires, destinés au développement régional ou à des secteurs spécifiques d'intervention. À ce titre, en 2007, le quotidien local reporte la déclaration de l'adjoint au tourisme régional :

> « L'adjoint *X*, qui a fait des musées à Tarente un engagement prégnant a affirmé que "malgré les temps difficiles, la ville de Tarente doit lancer à nouveau la question des requalifications urbaines autour des sites les plus représentatifs pour leur valeur culturelle et beauté architecturale. Il ne pourra pas y avoir de futur bien-être si nous ne sommes pas capables d'engager toutes les opportunités, en matière de projets et de financements possibles […]". Il a ensuite rappelé que l'insertion de ces projets dans les financements pour les célébrations des 150 ans de l'unification nationale est une opportunité unique »[1].

Et en 2012, le quotidien local reporte les conclusions de la présentation au public des projets de reconversion :

> « Pour les financements on compte accéder aux fonds européens, nationaux et régionaux qui ont déjà été utilisés pour la première fois pour les musées tarentins, aux fonds (très limités) pour la rénovation des théâtres historiques et, en dernier, aux ressources mises à disposition par l'Union européenne pour les réseaux de mobilité durable »[2].

De plus, cette tension entre projets et financements a une deuxième implication qui est celle de la raréfaction des ressources publiques qui, dans ce domaine, pourraient être distribuées à travers des relations de clientèle. Un des élus spécialisés résout cet aspect à travers la critique des logiques de clientèles ; il met en avant, en opposition à celles-ci, la primauté du projet de développement de la ville. Lors de la campagne électorale de 2012, il organise deux rencontres publiques sur le thème de la reconversion des aires militaires. Elles ont lieu dans un des sièges du parti démocrate, et y prennent part quelques dizaines de personnes, dont des adhérents du parti et professionnels du secteur du bâtiment, architectes et ingénieurs. Après les remerciements rituels, il affirme :

> « Ce que je veux souligner est qu'il faut suivre un chemin non personnel. Pour la première fois, il ne faut pas partir des amis, et passer par les amis pour le travail, les marchés publics, mais il faut partir d'une idée du développement général de Tarente.

---

[1] CORRIERE DEL GIORNO, « E dai tarantini a Roma una sfida: creare un acquario con una permuta », 25/05/2007.
[2] CORRIERE DEL GIORNO, « Nuove idee di città », 19/01/2012.

D'abord, apportons le contenu, qui doit véhiculer à Tarente des financements. Puis il y aura aussi les amis, le travail, les marchés publics » (Observation, Tarente février 2012).

Une deuxième facette de ce travail politique relève de l'appropriation de la paternité politique des quelques projets réalisés par les différents élus. Face à des capacités de réalisations limitées, les élus, placés dans une logique concurrentielle, mobilisent quelques projets pour mettre en scène à la fois une transformation urbaine en cours et le rôle qu'ils ont joué dans cette même transformation. Un exemple est l'ouverture de l'équipement sportif de l'arsenal à un usage conjoint civil et militaire. La paternité du projet et l'engagement dans les négociations avec la marine militaire ont été revendiqués, lors de nos entretiens, par trois élus, appartenant à trois partis politiques différents et à deux collectivités.

Enfin, cette tension - entre la réalisation d'un ensemble d'activités qui préfigurent l'exécution des projets (réunions, financement d'études, événements publics) et la dimension d'affichage politique inhérente à ces initiatives - apparaît dans le récit des acteurs impliqués. Par exemple, le responsable d'une des associations qui a produit l'étude de faisabilité d'un projet (financée par la collectivité locale) argumente :

« Le problème de ce projet est que… en vrai… on ne comprenait pas exactement à qui il devait servir… si à *X* pour sa carrière politique, si à nous-mêmes, si à la marine pour mettre en valeur son implication dans les activités culturelles. Moi, ce que j'ai constaté est que tout le monde savait que sans l'État, sans que quelqu'un y mette un peu d'argent, tout ceci n'allait jamais avoir lieu » (Entretien, Tarente n° 21).

Ou encore, un élu illustre le projet défendu par un autre en termes d'une pure mise en scène d'entreprises irréalisables :

« *X*, il le savait... même si en public il défendait la chose, il le savait que c'était un projet absurde » (Entretien, Tarente n° 12).

D'une part, les logiques de rationalisation et extraction de ressources par la marine nationale et l'émergence de projets stabilisés de reconversion s'accompagnent d'une période d'échange et construction de nouvelles relations. D'autre part, leur réalisation est perçue comme irréalisable, ce qui produit un travail politique de gestion des carences financières centrée sur le maintien d'un consensus politique.

3.2.2. La primauté des liens verticaux : relations sectorielles et recomposition d'un intérêt urbain dans les demandes au centre national

À Tarente, un nombre très limité d'acteurs publics et privés (ILVA, ENI, port, marine) concentre les ressources économiques et matérielles. L'importance de Tarente dans les politiques publiques nationales, associée à la faiblesse financière et administrative du gouvernement urbain, produit une coordination locale limitée entre les acteurs qui contrôlent des ressources importantes dans la ville. Les relations verticales (entre centre politique urbain et national) sont prédominantes. Elles sont de deux ordres : des relations sectorielles qui contribuent, comme par le passé, à organiser l'allocation et les échanges de ressources internes au secteur ; des relations où le gouvernement urbain - localement divisé - se mobilise au centre national au nom d'un intérêt local et pour obtenir des ressources pour la ville.

Considérons d'abord les relations et les échanges de ressources localisés. Il n'y a pas à Tarente d'instance ni de modes stabilisés de régulation et coordination entre acteurs sectoriels pour atteindre des objectifs partagés et définis localement. L'engagement d'une politique de planification stratégique, impulsée par le gouvernement régional, n'en produit pas un. Ceci est visible d'abord dans les modalités à travers lesquelles a été gérée la participation de principaux acteurs du développement urbain aux forums qui ont permis l'élaboration du plan stratégique. Ni la marine, ni la grande industrie, ni le port n'ont exposé leurs points de vue dans les instances collectives et publiques créées pour l'élaboration du plan stratégique. Les liens entre la marine et le gouvernement urbain sont, comme il a été montré plus haut, bilatéraux. De plus, alors que la planification stratégique a une portée intercommunale, les rendez-vous n'ont lieu qu'avec la commune de Tarente. Ensuite, la participation de la grande industrie (notamment les groupes ILVA et ENI) est décrite par un fonctionnaire responsable du plan stratégique comme étant indirecte :

> « La grande industrie, ils ne s'exposent pas, bien sûr qu'ils disent ce qu'ils pensent du développement de la zone… mais ils ne s'exposent pas. La grande industrie, elle se fait représenter par *Confindustria* pour ne pas s'exposer […] *Confindustria* parle aussi pour le compte de l'ILVA parce que l'ILVA, ils ne se montrent pas » (Entretien, Tarente n° 18).

Sur le plan stratégique, le port industriel et commercial est le secteur identifié comme devant guider le développement futur de Tarente (Chap. VI-3). Or, les acteurs portuaires décrivent la manière dont ils ont participé au processus d'élaboration du plan comme la simple communication d'initiatives autonomes en cours ou engagées :

> « Alors, on a suivi un petit peu au départ… après, je ne sais pas le truc s'est ensablé ou moi j'ai arrêté de suivre. Aussi parce qu'à l'époque l'autorité portuaire était mise sous administration judiciaire. Donc ce que l'on a fait était d'envoyer des fiches avec les travaux… la plupart ils étaient quand même déjà financés. En tout cas, ce qui s'est passé est que le bureau du plan a réceptionné ces fiches, mais qui était vraiment une liste de travaux publics, une liste des courses, elles n'étaient même pas hiérarchisées. Après, on n'a pas eu de retours » (Entretien, Tarente n° 23).

Dans la ville, les échanges entre le gouvernement urbain et ces acteurs sectoriels prennent la forme d'un système de « *relations one-to-one* » (Entretien, Tarente n° 23). Chaque acteur sectoriel entretien des échanges avec le gouvernement municipal. Les relations pour l'élaboration des projets d'aménagement sur les sites militaires en est un exemple (les projets sont pourtant inscrits au plan stratégique). De leur côté, les acteurs politico-administratifs trouvent dans des rencontres bilatérales, et en dehors des instances publiques de concertation, une meilleure maîtrise des relations avec ces acteurs sectoriels qui contrôlent des parts significatives des emplois et des espaces urbains. De plus, ceci permet aux élus spécialisés de préserver les liens privilégiés qu'ils ont noués avec ces acteurs au cours de leur carrière politique et/ou professionnelle. Ainsi, des logiques qui relèvent tout autant de politiques publiques que de la compétition politique contribuent à produire et à entretenir un ordre institutionnel basé sur des relations bilatérales.

Par ailleurs, ceci participe à l'affaiblissement de toute tentative de construction de systèmes de relations qui demandent l'émergence dans le temps de finalités partagées pour le développement de la ville, autour desquelles s'organiseraient les stratégies de chaque acteur. La non-inclusion dans les instances collectives de la planification stratégique des acteurs sectoriels dont les choix ont un effet direct sur les espaces et la société urbaine tarentine contribue à expliquer le contenu et les résultats de cette politique. Il a été montré que le projet de développement urbain inscrit au plan stratégique est très proche du *statu quo* (Chap. VI-3) : ceci s'explique par l'absence d'une élaboration collective de la place qu'occupent dans la ville les principaux acteurs sectoriels. Ensuite, la parcellisation des projets et des financements est une stratégie cohérente dans un système qui entretient des relations bilatérales. Considérant les travaux financés, le résultat de la planification stratégique est que les financements régionaux qui y étaient associés sont saupoudrés dans les différentes communes de l'aire tarentine (pour réaliser des travaux publics nécessaires, mais ordinaires) plutôt qu'aux investissements dans quelques projets sélectionnés pour leurs contributions au développement économique.

Or, dans la faiblesse d'une action collective localisée, la modalité principale d'échange de ressources entre gouvernement urbain et acteurs étatiques (marine et port) demeure verticale. En premier lieu, elle est organisée par les régulations propres à chaque secteur. Ceci a été montré pour les différentes crises de l'arsenal, qui sont gérées à Tarente par les mobilisations des organisations syndicales. Ici, les acteurs locaux sont des acteurs collectifs et individuels qui entreprennent des mobilisations au centre national pour obtenir des ressources. Lorsque les élus ont des relations qui leur assurent un accès au cabinet du ministère de la Défense ou aux états-majors, ils les utilisent en parallèle aux relations localisées bilatérales. Par exemple, un ancien adjoint au maire, cadre de l'arsenal retraité, raconte les initiatives menées auprès du centre

politique national pendant l'année 2009. Elles visaient à négocier des conditions plus favorables pour la cession des sites militaires, par rapport à celles prévues par la loi et appliquées par la marine à Tarente dans ses négociations avec l'exécutif local.

> « On a fait une série de rencontres à Rome… avec le sous-chef d'état-major… j'avais des amis amiraux qui m'aidaient dans cette chose. En même temps, avec le maire on avait écrit une série de lettres au gouvernement… malheureusement il y avait Berlusconi, ça ne nous aidait pas beaucoup… » (Entretien, Tarente n° 4).

En même temps, les mobilisations verticales pour rechercher des ressources n'ont dans le centre politique national une destination unique. L'adjoint au tourisme régional utilise son poste dans le conseil d'administration de *Fincantieri* (entreprise publique du secteur naval) pour obtenir des études sur le désamiantage du croiseur *Vittorio Veneto*. Les membres de l'ordre des architectes qui participent à l'organisation des projets se mobilisent à l'intérieur de réseaux qui leur sont propres pour rentrer en contact, par exemple, avec les concepteurs de l'aquarium de Gênes dans un objectif d'importation de pratiques. Avec la même logique, des contacts sont noués avec les responsables du projet de la cession puis l'ouverture au tourisme de l'ile militaire de *Palmaria*, au large de la Ligurie. L'organisation parcellisée qui caractérise les modes d'élaboration des politiques urbaines se retrouve donc dans l'existence d'une multiplicité de relations qui sont utilisées par les acteurs impliqués pour ramener des ressources.

La deuxième modalité de négociation et échange de ressources verticales relève de la construction de « Tarente » comme problème public inscrit à l'agenda du gouvernement national. C'est donc le problème d'une crise urbaine globale, et non un ensemble de problèmes sectoriels (crise de l'arsenal, crise de la sidérurgie…). Il n'y a pas de politique nationale qui organise les effets localisés des changements des politiques sectorielles ; la redéfinition des compétences des collectivités locales et des politiques nationales pour le développement régional a confié cette responsabilité aux acteurs infranationaux. Ainsi, en l'absence de coordination locale, le gouvernement urbain cherche dans le centre national le lieu où peut se trouver une solution politique aux problèmes urbains issus des effets localisés des politiques sectorielles industrielles et militaires. Ici, les élus de la ville construisent et défendent un intérêt urbain au centre national, ce qui produit l'allocation de nouvelles ressources nationales dans la ville.

À partir de la fin des années 2000, on observe des mobilisations des élus tarentins - de la municipalité et de la province - au centre national pour une demande d'intervention gouvernementale pour la ville de Tarente. La demande s'ouvre dans le cadre de la crise financière de la municipalité (suite à la banqueroute) et de la hausse du chômage ; elle est ensuite réactivée et exacerbée par la sentence judiciaire qui ordonne la fermeture de l'établissement sidérurgique ILVA et publicise l'état de pollution grave de la ville. L'ensemble des revendications est appelé

avec le même nom donné aux mobilisations qui avaient accompagné la crise de la sidérurgie d'État à la fin des années 1970 (Chap. III-3). Par transposition du lexique syndical à celui de central/local, elles étaient nommées à l'époque « *vertenza Taranto* » (revendication Tarente). Elles sont qualifiées à la fin des années 2000 « *nuova vertenza Taranto* »[1] : l'élaboration et la défense d'un intérêt urbain s'inscrivent ainsi dans la continuité d'un rapport entre Tarente et l'État. Celui-ci est structuré dans la durée par la fonction que la ville recouvre dans les politiques nationales militaire et industrielle.

La manière dont le problème est construit consiste à souligner les responsabilités de l'État dans la situation de Tarente à construire la ville comme un site d'exception dans le territoire italien, en raison des activités nationales stratégiques qui y ont eu lieu. Le raisonnement est développé dans un écrit transmis en 2010, et repris à l'identique dans les dossiers rendus au gouvernement central en 2012 lors de la crise environnementale. Le document de 2012 débute ainsi :

> « À partir du milieu du XIXe siècle, Tarente a été tenue pour stratégique par les institutions étatiques. Le montrent certaines décisions importantes prises par le nouvel État unitaire puis confirmées par les choix opérés par la classe politique italienne : on se réfère ici à la construction de l'arsenal militaire, au développement des chantiers navals, à l'installation d'industries qui opéraient dans des secteurs stratégiques de l'économie nationale. À ceci s'ajoute la présence de la marine nationale qui a des structures logistiques de tout premier plan et la base navale qui fait de Tarente l'avant-poste de l'Italie dans la Méditerranée »[2].

L'argumentaire continue avec les affirmations suivantes : la sidérurgie et la marine ont empêché un développement urbain alternatif en structurant la société, les entreprises et les espaces ; elles ont causé une pollution dont on découvre maintenant l'ampleur ; les privatisations des industries publiques (Italsider - ILVA et Cementir) ont enfin consisté en un changement radical qui a supprimé les garanties assurées par la commande publique et l'État comme employeur. L'allocation de ressources par le centre national doit donc avoir lieu à titre de compensation pour l'emprise de l'État dans la ville ; elle doit contribuer à la création d'un nouveau développement urbain. Les demandes portent sur une politique nationale pour la dépollution de Tarente (sol, fonds marins), sur le financement de ces politiques publiques qui avaient été réunies quelques années auparavant dans le plan stratégique et sur un certain nombre de sites militaires.

---

[1] CONSULTA PER LO SVILUPPO, *Nuova Vertenza Taranto. Documento di Sintesi*, Taranto, Comune di Taranto, 2010.

[2] PROVINCIA DI TARANTO, COMUNE DI TARANTO, AUTORITÀ PORTUALE DI TARANTO, CONFINDUSTRIA TARANTO, CAMERA DI COMMERCIO DI TARANTO, et CGIL CISL UIL TARANTO, *Protagonismo Locale, Sostegno Regionale e Nazionale per una Stagione di Risarcimento al Servizio del Risanamento e dello Sviluppo dell'Area Ionica, 27 febbraio 2012*, Taranto, Provincia di Taranto, 2012.

La cession de certains sites militaires à Tarente est le produit des mobilisations des élus tarentins qui, à partir du milieu des années 2000, portent au centre national des demandes au nom d'un intérêt urbain (qu'ils n'ont pas la capacité de construire et d'élaborer localement). Dans le cadre des interventions définies par le gouvernement en réponse à la crise tarentine entre la cession gratuite du site *Baraccamenti Cattolica*, de quelques logements militaires et de parkings pour faire face à des besoins immédiats. Ils constituent un petit volet d'une intervention plus large dont le cœur est constitué par le déblocage de ressources pour la dépollution des fonds marins dans le golfe et des sols dans quartiers limitrophes de la zone industrielle.

L'absence à Tarente d'instances localisée de coordination entre acteurs sectoriels fait des relations verticales la principale modalité d'échange de ressources entre la ville et la marine. Sa réalisation n'est pas le produit des négociations entre la ville et le ministère de la Défense, mais d'une intervention par le gouvernement national en réponse aux demandes des élus.

* * *

Dans les villes-ports, les modes de production de l'action collective autour de la présence militaire sont organisés par l'importance que gardent ces sites dans les politiques publiques de défense des deux pays, mais aussi par l'émergence de politiques publiques du *waterfront* maritime. Comme dans les cas illustrés plus haut, les deux centres politiques urbains diffèrent néanmoins dans leur capacité à construire des instances de négociations stabilisées pour l'échange de ressources finalisé aux projets de la ville. Dans un cas, les modes d'intervention par le centre toulonnais redéfinissent la présence de la marine dans la ville et produisent de nouveaux modes d'intervention basés sur la reconnaissance d'une interdépendance de ressources. Ce processus d'intégration a sa limite dans la réaffirmation de la contrainte militaire. Dans l'autre cas, les négociations autour des objectifs urbains ne parviennent pas à finaliser une action collective locale. Les échanges de ressources sont produits par des relations verticales, parmi lesquelles les politiques du gouvernement national en réponse à la crise de Tarente.

Conclusion

Le chapitre poursuit l'analyse de la transformation des modes de concevoir et traiter, par les centres politiques urbains, les effets localisés de la politique de défense. Il achève le raisonnement de la troisième partie de la thèse, dans laquelle l'évolution des modes d'intervention des centres politiques urbains explique les transformations des ressources et des normes militaires dans les

villes. Suivant les hypothèses détaillées dans l'introduction de cette partie, deux changements ont des effets sur les modes d'intervention par les centres politiques urbains : l'émergence de projets de développement urbain, qui définissent les trajectoires de développement souhaité pour la ville, et de projets d'aménagement, qui reconvertissent les sites auparavant utilisés par des secteurs consommateurs d'espace urbain. Nous partions de l'idée que les effets des variables urbaines seraient visibles surtout là où la contrainte militaire est la plus affaiblie.

Le sixième chapitre a montré l'émergence d'initiatives urbaines qui ciblent les organisations et les ressources militaires pour leur réutilisation dans des politiques publiques urbaines. Ces entreprises politiques se caractérisent par de nouvelles hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments à travers lesquels les centres politiques urbains investissent un champ auparavant peu concerné par l'intervention locale. Elles sont le fait d'acteurs politiques - différents entre une ville et l'autre - qui construisent le changement des armées comme un objet à traiter par l'action publique locale - sous différentes formes. Le septième chapitre a repris ce même questionnement sur les effets de la montée en puissance des villes, mais en déplaçant le regard des exécutifs urbains aux ordres institutionnels créés par leurs interventions. Ainsi, pour chaque ville, ont été analysés les modes de production de l'action collective, tout comme leurs résultats. Il s'agissait de comprendre si et comment les organisations militaires et leurs ressources sont affectées par les interventions des centres politiques urbains.

En premier lieu, le chapitre montre que le changement des espaces et activités militaires qui font l'objet d'une intervention urbaine est expliqués par les nouveaux modes d'intervention par les centres politiques urbains, mais aussi dans l'articulation entre ceux-ci et les modes d'interventions par les centres politiques nationaux. L'émergence de nouvelles relations entre administrations militaires et gouvernements urbains est expliquée par différentes formes d'interdépendance de ressources, reconnue par les acteurs militaires. Néanmoins, ces relations sont traversées par des tensions et des conflits qui touchent aux objectifs de l'action collective et/ou aux instruments les plus adaptés ou légitimes pour les atteindre. Ils sont adossés à des représentations divergentes des effets localisés de la présence militaire et de la manière de la traiter. Plus rarement, notamment à Toulon, ils portent sur la mise en cause par la ville des formes prises par la contrainte militaire imposée sur l'espace urbain, lue comme étant en contradiction avec les objectifs poursuivis localement. De surcroît, l'apparition de nouvelles relations n'efface ni les inégalités dans les ressources dont les acteurs disposent ni les rapports de force entre eux. Les résultats de l'action collective à la fois pour ce qui relève des modes de négociation et de résultats qu'ils produisent dans la transformation de la ville ne se comprennent que dans l'étude des configurations d'acteurs aux ressources inégales propres à chaque ville. Ces

différents points réfutent définitivement l'hypothèse selon laquelle les effets des politiques urbaines seraient les plus visibles dans ces villes où le retrait des armées est le plus intense.

L'étude de l'action collective autour de la présence militaire permet de revenir sur les effets de variables. Considérons d'abord les projets d'urbanisme. Les gouvernements urbains ciblent les sites militaires comme des ressources pour des politiques locales, soit en raison de la localisation de ces immeubles soit parce que leur caractère public semble assurer de moindres coûts pour la reconversion. Avec l'exception partielle de Toulon, les États sont engagés dans des politiques de vente du patrimoine immobilier militaire ; dans chaque ville, elles se différencient par les attentes plus ou moins optimistes en matière de recettes attendues et de rapidité des ventes pour répondre à des contraintes budgétaires. La rencontre de ces deux logiques d'intervention explique la généralisation d'échanges entre les ministères de la Défense, les gouvernements urbains et les acteurs chargés de la politique immobilière de l'État auprès des ministères du Budget (ces derniers étant plus ou moins en retrait dans les différents cas).

Les négociations portent tantôt sur l'identification de ce qui est à vendre, tantôt sur les instruments d'évaluation, tantôt sur les attentes quant aux potentiels acquéreurs, parfois sur tous ces éléments en même temps. Ce qui est en jeu dans ces aspects techniques est l'étendue du recours au marché comme mode de coordination entre acteurs. Une étendue qui est à la fois spatiale (ce qui peut être échangé parmi les nombreux sites militaires dans chaque ville) et substantielle (jusqu'à quel point le marché immobilier est un référent valable ou légitime pour organiser les transformations de l'immobilier public). Autrement dit, quand les projets d'aménagement urbain ciblent le retrait des armées, les relations portent sur la définition du foncier comme une ressource pour l'action publique ou un bien marchand. L'intensité, la stabilité et le degré de conflictualité de ces modes de relations varient en fonction de différents modes d'intervention de l'État dans ces villes. C'est pourquoi les relations sont très conflictuelles dans les villes capitales, où les caractéristiques du marché foncier exacerbent tant les objectifs d'extraction de recettes que l'identification des biens publics comme des ressources foncières qui, en raison du prix faible ou nul, peuvent permettre de réaliser des équipements publics. Elles sont également conflictuelles à Toulon puisqu'il y a un décalage entre ce que le gouvernement urbain souhaite contrôler et ce qui est conçu comme disponible par la défense. Elles sont plus apaisées dans les autres cas : à Metz puisque le foncier est depuis longtemps inclus dans les politiques de reconversion des restructurations industrielles puis militaires ; à Tarente parce que la faiblesse du marché immobilier réduit les attentes. Ces négociations sont enfin absentes à Udine, où la cession de certaines casernes à titre gratuit a été rendue possible par l'intermédiation régionale.

Les effets des projets de développement stratégique sont moins visibles lorsqu'on s'intéresse aux relations entre acteurs. Le chapitre VI a montré que les gouvernements urbains des villes de frontière et des villes-ports ont élaboré des formes de planification stratégique qui, dans leurs contenus, portent une redéfinition des spécialisations fonctionnelles de la ville, y compris celle militaire. Ces politiques ont deux effets sur l'action collective autour de la présence militaire. Dans toutes les villes, elles fonctionnent d'abord au niveau systémique. La planification stratégique fonctionne alors dans la construction d'un intérêt général urbain et sa clarification vis-à-vis des organisations militaires. De plus, dans les récits associés à ces politiques, la défense est construite comme une activité en contraction, et le développement d'autres formes de spécialisation (université, port…) est constaté ou souhaité. Ces récits permettent alors de redéfinir les rapports de force avec les organisations étatiques qui ont historiquement constitué une des spécialisations fonctionnelles de la ville. La mise en place de démarches de projet ou de planification stratégique a ensuite des effets dans l'implication partielle des acteurs de la politique de défense face aux instances d'élaboration et mise en œuvre des politiques de diversification économique. À Metz, on observe la mobilisation des acteurs et des ressources de la politique de compensation au service du programme d'agglomération ; à Toulon, la participation de la marine aux instances du projet de développement autour de la rade.

Par ailleurs, le travail empirique montre une inégale capacité des exécutifs urbains à orienter puis mener à bien des transformations de ressources militaires en France et en Italie (ce point sera repris dans la conclusion de la troisième partie). En Italie, d'abord, les gouvernements urbains rencontrent deux sortes d'obstacles : une difficulté à être les acteurs politiques qui organisent les relations et recomposent les conflits entre acteurs sectoriels ; un manque de ressources financières à investir pour la reconversion foncière. En face, ils trouvent des politiques nationales qui font de l'extraction de ressources une des deux logiques principales d'intervention dans les villes (l'autre étant celle fonctionnelle aux organisations militaires). Ceci crée des systèmes de contraintes qui défavorisent l'action collective urbaine autour des transformations militaires. En même temps, les gouvernements urbains font l'objet d'attentes importantes concernant leur capacité à guider les transformations qui touchent les villes, ainsi que définir et poursuivre un intérêt collectif urbain. Dans certains cas, on observe le constat (Rome) ou la demande (Tarente) d'une intervention du centre politique national, représenté comme étant responsable de la mise en cohérence entre acteurs sectoriels et intérêts divergents. Les politiques urbaines atteignent des résultats limités pour ce qui relève de la transformation matérielle des sites militaires pour des objectifs définis localement. Les politiques abouties sont le résultat de fenêtres d'opportunité ponctuelles, dans lesquelles des ressources supplémentaires sont octroyées par le

centre politique national. En comparaison avec le cas français, les blocages sont plus fréquents et les résultats plus improbables. En revanche, des systèmes d'incitations et contraintes dans les villes françaises facilitent l'action collective. D'une part, les élus locaux parviennent davantage à organiser acteurs et intérêts sectoriels dans la ville en combinant des ressources accrues par la création des intercommunalité avec le cumul des mandats utilisé pour dépasser les blocages et obtenir des ressources. En face, le centre politique national - en restructuration - intervient par des politiques qui allouent des ressources supplémentaires. En comparaison avec le cas italien, les résultats sont alors plus fréquemment atteints.

Conclusion de la troisième partie

À travers une réflexion sur les politiques publiques urbaines et les modes de production de l'action collective autour de la présence militaire, cette troisième partie complète la réflexion de la thèse sur la production politique du territoire. Elle explore les modes de structuration territoriale par les centres politiques urbains. En effet, un des points de départ de cette thèse est de considérer qu'à la fois l'élargissement des compétences des gouvernements locaux et la croissance des responsabilités assignées aux villes dans la définition des problèmes urbains et l'élaboration des solutions peuvent être analysés, sur le plan théorique, comme processus de renforcement des centres politiques urbains. Partant de là, l'allocation de ressources et l'imposition de normes, du fait des politiques publiques concrètes menées par les villes, sont des processus de structuration territoriale par ces centres politiques alternatifs à l'État. Ils créent des ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Ils sont associés à de nouveaux modes de représentation et de coordination des acteurs localisés auprès de ces centres politiques, ainsi qu'à des processus de légitimation des interventions urbaines qui ont une fonction de construction de l'allégeance interne et de représentation externe.

La troisième partie de la thèse analyse les processus de structuration territoriale par les centres politiques urbains. Le sixième chapitre montre les transformations des modes d'intervention par les exécutifs des villes sur les organisations et les ressources militaires dans la ville. Le septième chapitre étudie si et comment ces interventions produisent de nouveaux modes de relation entre exécutifs urbains et acteurs de la politique de défense, puis si ces relations aboutissent à des échanges et des transformations de ressources qui répondent aux objectifs définis localement.

Cette partie éclaire les processus par lesquels les interventions d'un centre politique urbain parviennent à organiser, à l'intérieur de frontières qui lui sont propres, les activités des acteurs qui se trouvent à l'intérieur de ces mêmes frontières et, par là, les territorialisent. Le résultat inverse est également analysé, à savoir la capacité limitée d'un centre politique urbain à institutionnaliser un espace et organiser les activités qui s'y déroulent, des relations faibles, qui n'aboutissent pas, ou la prédominance de demandes adressées au centre national. L'étude de l'action collective autour de la transformation de ressources militaires pour des objectifs définis localement montre qu'elle tire ses origines de formes d'interdépendance de ressources entre villes et États qui poussent à la recherche de consensus. En termes d'intégration territoriale, ceci implique les ordres institutionnels qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace sont à lire comme le produit de l'articulation des interventions des centres politiques nationaux et urbains.

Cette troisième partie permet alors de montrer de nouveaux axes de différenciation inter et infranationaux. Un est lié aux nouveaux processus de structuration territoriale par les politiques publiques menées par les centres politiques urbains. Ont été montrées l'élaboration et la mise en œuvre de plans stratégiques et de projets d'aménagement qui ciblent les organisations militaires et les ressources dont elles disposent. Par la définition de nouveaux objectifs, la production de nouvelles données sur la politique de défense, la mise en place de nouveaux instruments qui doivent permettre d'intervenir sur les effets localisés de la politique de défense, les centres politiques urbains inscrivent les ressources et acteurs militaires dans un territoire urbain. Ce travail implique également une redéfinition de la place de la ville dans les hiérarchisations propres aux politiques nationales, soient-elles de défense, de compensation ou de rationalisation administrative. Il construit une représentation alternative par rapport aux spécialisations fonctionnelles définies, dans la durée, par l'allocation de ressources et l'imposition de normes étatiques.

Ce processus fonctionne suivant des logiques autonomes par rapport au centre politique national, à double titre. D'une part, parce les interventions urbaines s'appuient sur la mobilisation de modèles qui sont à la fois urbains et internationaux. Ils renvoient à des hiérarchisations qui tirent leur origine d'une interprétation « *success stories* » d'autres villes et ils s'inscrivent dans une logique de comparaison entre villes à l'échelle européenne. Par là, ils s'éloignent de grandes oppositions territoriales définies dans la relation entre un centre national et ses frontières, à savoir les hiérarchisations nord/sud, Paris/province qui, comme il a été analysé dans la deuxième partie, demeurent parmi les critères qui organisent les interventions par les centres politiques nationaux à l'intérieur de leurs frontières. D'autre part, les politiques des exécutifs urbains sur les organisations et ressources militaires sont partiellement indépendantes du retrait des armées. La déstructuration territoriale par l'armée n'entraîne pas automatiquement une restructuration territoriale par les villes, ni sur le plan temporel, ni sur celui d'une coïncidence entre libération d'espaces et réinvestissement de ces mêmes ressources et espaces par le centre politique urbain. En effet, les interventions par les exécutifs des villes dépendent de coalitions politiques qui interprètent les restructurations des armées comme étant une ressource pour l'action publique urbaine et qui ciblent les ressources et les organisations militaires à partir de hiérarchisations spatiales qui leur sont propres. Donc, par la redéfinition du rapport à l'État et la mobilisation de modèles urbains, les processus de structuration territoriale par les villes introduisent des formes de différenciation territoriale qui ne relèvent pas des logiques nationales.

Pourtant, l'étude des modes d'élaboration de l'action collective dans les villes françaises et italiennes montre les limites de cette trajectoire de changement. Le deuxième axe de

différenciation réintroduit les logiques nationales, pour tirer les conséquences en termes d'intégration territoriale de l'articulation entre changements au sein de l'État et changement des politiques urbaines. Considérons d'abord le cas italien. D'une part, les modes d'intervention par le centre relèvent soit de logiques fonctionnelles du retrait des armées soit de politiques de la contrainte budgétaire et de la rationalisation administrative. La logique sectorielle est exacerbée plus qu'amoindrie par les pressions provenant des finances. De l'autre, décentralisation et régionalisation s'accompagnent d'une faible disponibilité de ressources financières. Les gouvernements urbains en Italie sont à la fois trop faibles pour jouer un rôle de coordination et trop forts par rapport aux sociétés urbaines qu'ils représentent et devant lesquelles ils sont *accountable*. Les implications en termes d'intégration territoriale sont doubles. Une est que la déstructuration territoriale par les armées est suivie par des restructurations partielles par les villes : la fin d'ordres institutionnels étatiques qui bloquaient des acteurs et des ressources dans l'espace n'est pas remplacée par l'intervention d'autres centres politiques. La deuxième implication concerne la faiblesse de la régulation entre acteurs sectoriels, tant au sein de l'État qu'au sein des exécutifs locaux : il y a une difficulté à reconduire au général les dynamiques sectorielles par un centre politique urbain, et une prééminence de logiques de secteurs eux-mêmes en restructuration ou retrait. Les trajectoires de Tarente, Udine et Rome se comprennent dans cette double dynamique de déstructuration et sectorisation.

Le cas français présente des changements similaires au cas italien ; ils relèvent des politiques de la contrainte financière et des initiatives urbaines renforcées par l'affirmation des gouvernements intercommunaux. Néanmoins, ils sont associés à la permanence d'institutions intégratrices nationales : cumul des mandats et politiques publiques de compensation des effets localisés de la défense sont deux modes par lesquels, au sein de l'État, se recomposent la dimension central/local et celle horizontale des logiques sectorielles. Par ailleurs, ces dernières ne sont pas en concurrence avec les politiques urbaines mais peuvent les renforcer, lorsque les acteurs politiques parviennent à intégrer les ressources nationales dans les projets d'agglomération. Ainsi, structurations territoriales par l'État et par les villes se superposent. Il en est de même pour les formes de mise en cohérence entre acteurs sectoriels, avec la construction d'intérêts urbains (basés sur la reconduction au général des dynamiques sectorielles par leur inscription dans un mode de régulation intersectorielle localisé). Les trajectoires de Metz et Toulon sont éclairées par cette double dynamique de structuration territoriale. Il en est différemment pour la région parisienne, dans laquelle l'action collective métropolitaine est faible face à un centre national qui différencie très fortement la région capitale du reste du pays.

Conclusion générale

Retour sur la question

Cette recherche est partie d'une interrogation sur les transformations des villes historiquement organisées par la défense, une fonction étatique. Deux ordres de changement, indépendants entre eux, questionnent la transformation de ces espaces et sociétés urbains, ainsi que les modes de gouvernement de ces villes. Les réformes des armées sont la première de ces deux mutations. Depuis plus de deux décennies, et dans la plupart des pays européens, des transformations importantes sont à l'œuvre dans les politiques publiques de la défense ; elles sont marquées par l'européanisation, la professionnalisation, la transformation des missions et le changement de modèle économique[1]. Le deuxième changement relève des villes, comme systèmes politiques et sociétés localisées. La décentralisation et les transformations du capitalisme ont accru les responsabilités assignées aux villes dans la production de la richesse et l'élaboration des réponses aux problèmes urbains. Les gouvernements urbains sont davantage impliqués dans le pilotage de l'action collective urbaine et dans la définition des trajectoires de développement souhaité. Ce double changement nous a amenés à explorer la transformation des activités et des espaces militaires dans les villes (ce qui a constitué notre objet empirique), sous l'effet des recompositions sectorielles et de l'augmentation des compétences et des responsabilités urbaines.

L'argument de la thèse est organisé autour d'un triptyque - l'armée, les villes, l'État. L'analyse de ce qui se joue autour de la restructuration d'activités et ressources régaliennes dans les villes constitue un point d'observation privilégié pour étudier la production politique du territoire en Europe. D'une part, un tel objet empirique questionne les modes d'intervention de l'État à l'intérieur des frontières nationales, en s'attachant aux transformations d'une politique publique, celle militaire, fortement liée à la consolidation de l'État comme système politique territorial. Les changements des objectifs, représentations, instrumentations et hiérarchisations spatiales de l'exercice de la contrainte militaire sur les villes modifient la manière dont les sociétés localisées sont intégrées au territoire national. Loin d'être l'apanage des armées, les contractions importantes en termes d'emplois et de localisations que connaissant de nombreux domaines de l'action publique sont à l'heure actuelle peu étudiées. D'autre part, une question sur le changement de la présence militaire dans les villes permet d'explorer le réétalonnage des échelles de l'action collective. Les politiques urbaines qui ciblent et mobilisent des ressources militaires

[1] IRONDELLE B., *La réforme des armées en France*, *op. cit.* ; BATTISTELLI F., *Manuale di sociologia militare*, Milano, Franco Angeli, 2007.

pour des objectifs définis localement produisent des évolutions sociospatiales des villes de moins en moins liées à des formes de structuration et intégration nationales. Ceci permet donc de réfléchir à la façon dont l'expansion des activités des gouvernements urbains construit de nouveaux territoires (au sens d'espaces géographiques institutionnalisés).

Ce travail visait donc à expliquer le changement des espaces et des activités militaires dans les villes, sous l'effet des transformations sectorielles et de l'augmentation des compétences et responsabilités des villes. Pour ce faire, il était nécessaire de séparer, puis réarticuler, ce qui relève de l'évolution des modes d'intervention par les centres politiques nationaux (via les armées) de ce qui relève du changement des modes de gouvernement et de production de l'action collective urbaine. Un schéma comparatif symétrique a été retenu pour isoler les variations nationales et urbaines. Nous avons sélectionné trois couples de villes, dans deux pays, caractérisées par une présence et transformation des armées similaires : les capitales nationales (Paris et Rome), deux villes de frontière où la présence militaire s'est redimensionnée du fait de la fin des affrontements Est/Ouest, de la suspension de la conscription et de l'intégration européenne (Metz et Udine), deux ports militaires sur la Méditerranée qui gardent une présence et une fonction militaire importantes (Toulon et Tarente). Dans ce même objectif de croiser et comparer recompositions du secteur national et modes de gouvernement urbain, nous avons mobilisé un schéma analytique inspiré de la sociologie historique, et wébérienne, de l'État[1]. Les politiques nationales et urbaines ont été étudiées comme des processus d'intégration territoriale qui, par l'allocation des ressources et l'imposition des normes, organisent des groupes et des espaces et les intègrent à un territoire.

Pour expliquer le changement des espaces et des activités militaires dans les villes, il a été nécessaire de mener une enquête approfondie sur chacun des cas retenus. La principale difficulté du traitement de notre question, tant dans l'enquête empirique que dans l'analyse et la restitution, a été celle de travailler sur un objet qui est, dans chacune de ces villes, une des formes multiples du changement urbain et de la réorganisation de l'État. Même dans les villes où la présence militaire était et demeure la plus importante (Toulon, Tarente), elle n'est qu'une des différentes composantes de l'équation sociale et spatiale localisée. Pour pouvoir expliquer cette composante, nous avons acquis un savoir et produit des données beaucoup plus larges, qui nous donnent une image assez précise des modes de production de l'action publique et du changement urbain dans chacun des cas étudiés. Il aurait été impossible d'expliquer un projet d'aménagement sur un site militaire sans être au fait des objectifs, des priorités, des projets passés et en cours dans la politique d'urbanisme de la ville concernée. L'équilibre entre parcimonie et exhaustivité qui

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.* ; MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.* ; BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

caractérise toute recherche en sciences sociales[1] a pris dans cette thèse la forme d'une tension entre l'étude de chaque ville dans son ensemble et l'explication du changement des activités et des espaces militaires dans six villes et deux pays ; la deuxième étant la finalité de cette recherche.

Par ailleurs, c'est dans l'objectif de clarifier l'explication que nous avons privilégié une restitution des données « terme à terme »[2], c'est-à-dire en présentant les données tirées des cas de manière standardisée autour de questions et catégories qui ont structuré l'analyse et permis la comparaison. Ceci a conduit à démembrer chacun des cas ; on ne trouve pas dans la thèse une narration continue de l'histoire des villes. Si un tel choix rend peut-être plus complexe de suivre l'agencement des trajectoires particulières, il a néanmoins été essentiel pour mener à bien un travail qualitatif et comparatif sur six cas : il a permis tant la comparaison synchronique que celle diachronique entre villes et pays. Ce dernier point incite à revenir sur la manière dont le temps a été utilisé dans l'explication. Le changement a été étudié à travers la comparaison entre cas dans le temps[3]. La démarche entreprise relève de la comparaison entre « *reiterated problem solving* »[4], à savoir la confrontation dans le temps dans les solutions, différentes entres elles, données à une même question qui est celle de l'allocation et de la gestion des ressources et des activités militaires dans les villes.

Les villes, l'armée, l'État : les principaux résultats de la thèse

Cette thèse a comme point de départ les travaux sur les transformations des modes de gouvernement des villes, les politiques de défense et leurs effets localisés, puis les relations entre État et échelons infranationaux.

Le changement des villes et des modes de gouvernement urbain

Les recherches urbaines ont montré que les modes d'élaboration et le contenu de l'action publique urbaine ont changé[5]. Plusieurs auteurs ont analysé la diffusion de démarches de projet comme mode de gouvernement urbain. Ici, on cherche à élaborer et mettre en œuvre des

---

[1] BECKER H.S., *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
[2] BEAL V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, nº 1, p. 39.
[3] DELLA PORTA D. et M. KEATING, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, *op. cit.*, p. 117.
[4] HAYDU J., « Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving », *American Journal of Sociology*, septembre 1998, vol. 104, nº 2, p. 339-371 ; HAYDU J., « Reversals of fortune: path dependency, problem solving, and temporal cases », *Theory and Society*, 2010, vol. 39, nº 1, p. 25-48.
[5] LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.* ; KAZEPOV Y., *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2004.

politiques de développement urbain qui sont basées sur une interprétation des spécificités locales partagée entre acteurs locaux dotés de ressources. Elles sont souvent adossées à de nouveaux aménagements de l'espace urbain. De nouveaux modes de coordination entre acteurs ont également été observés, tant dans la diffusion d'instances de négociation localisées qui dépassent les frontières institutionnelles classiques, que dans le rôle joué par les exécutifs urbains comme entrepreneurs de l'action publique et dans la mise en cohérence entre acteurs et intérêts urbains différents et parfois contrastants[1].

Des évolutions similaires ont été observées dans les villes militaires. Entre l'après-guerre et les années 1980, les politiques urbaines ont un effet limité sur les activités et les espaces militaires dans les villes. Cette période est caractérisée par des politiques de défense relativement stables dans leurs objectifs et formats (après la décolonisation en France), ainsi que par les compétences limitées des gouvernements urbains. Les modes de régulation localisés de la contrainte militaire, plus ou moins conflictuels, renvoient aux relations central/local qui organisent pendant ces décennies l'allocation des ressources étatiques. Depuis deux décennies, comme dans les villes-ports ou dans les villes mono-industrielles[2], on observe de nouveaux modes d'intervention des gouvernements urbains sur la présence militaire. Les nouveaux projets de développement de la ville s'appuient sur des objectifs de différenciation par rapport à une spécialisation fonctionnelle militaire définie par l'État ; ils visent le développement de nouvelles activités. Les espaces militaires sont également ciblés par l'action publique. Il y a dans ces villes des relations nouvelles entre les gouvernements urbains et les organisations militaires (en tant qu'organisations qui contrôlent des ressources dans la ville).

Néanmoins, des différences existent entre les six villes tant dans les modes d'intervention des gouvernements urbains sur les activités et les espaces militaires que dans leur capacité à organiser l'action collective. D'une part, il y a des facteurs internes aux centres politiques urbains. Les objectifs de développement urbain ne font pas toujours l'objet d'un consensus localisé : ils le font à Udine et à Toulon ; ils ne le font pas à Tarente où la place de l'industrie dans le futur de la ville organise un conflit structurant. De même, les ressources matérielles et politiques pour la mise en œuvre des politiques urbaines varient. La légitimité politique des élus locaux, la facilité d'accès par ces derniers aux exécutifs nationaux, l'existence d'un mode stabilisé de coordination entre acteurs

---

[1] BORRAZ O. et P. JOHN, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *op. cit.* ; PRAT P., « Le maire en action », *op. cit.* ; JOHN P. et A. COLE, « Political leadership in the new urban governance », *op. cit.* ; VANDELLI L., *Sindaci e miti*, *op. cit.*

[2] BEAL V., R. DORMOIS, et G. PINSON, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *op. cit.* ; FOUILLAND B., *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, *op. cit.* ; BAGNASCO A., *La Città dopo Ford*, *op. cit.* ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

et les ressources financières des villes sont quatre facteurs qui augmentent la capacité des exécutifs urbains à coordonner les acteurs et transformer la ville. Ceci permet de différencier, par exemple, le cas de Metz - où le traitement des sites militaires est inséré dans les dispositifs, rodés et financés, pour la reconversion des friches industrielles - des cas de Rome ou d'Udine.

D'autre part, les différences observées dans les modes d'intervention par les centres politiques urbains et leurs résultats sont également expliquées par les modes d'intervention de l'État. Les logiques, les objectifs et les instruments propres aux restructurations internes à l'État contribuent à expliquer la capacité des centres politiques urbains à mettre en cohérence acteurs et intérêts divergents dans la ville et à produire et gouverner les transformations de celle-ci. D'abord, les centres politiques nationaux fournissent des ressources plus ou moins étendues aux gouvernements urbains pour la transformation des sites militaires ou, plus rarement, la reconversion économique. Plus généralement, les différents modes de réorganisation des armées dans chaque ville ont un effet sur l'action collective urbaine et ses résultats. Par exemple, à Udine l'État italien ne fournit pas à l'exécutif urbain des ressources ou des incitations pour la reconversion des sites militaires à l'abandon. À Rome, non seulement il n'y a pas de ressources pour la reconversion, mais les modes de réorganisation attendus imposent une contrainte supplémentaire aux politiques publiques urbaines ; elle est liée à la nécessité de générer des revenus par la mise sur le marché des biens.

Un apport de cette recherche est alors celui de montrer que la question urbaine est indissociable de la question de l'État non seulement en raison de ces interventions qui ont pour objectif l'organisation et le développement économique d'entités infranationales (urbanisme, développement régional)[1], ou des politiques instituantes qui organisent les liens central/local (lois de décentralisation, structuration des capacités fiscales et des transferts financiers)[2]. Bien plus généralement, l'État est un acteur urbain qui contrôle des ressources et qui, dans ses propres restructurations, a des effets sur les capacités politiques du gouvernement urbain et sur la ville dans son ensemble. À l'heure des restructurations sectorielles et des politiques d'austérité, cette question paraît essentielle pour comprendre les changements urbains.

Les interventions par les centres politiques urbains ont des effets politiques, au sens où elles produisent des modes de représentation des intérêts des acteurs localisés vis-à-vis de ces centres politiques urbains. En premier lieu sur les organisations militaires impliquées dans de nouvelles relations (voir *infra*). En élargissant, les exécutifs urbains font l'objet d'attentes importantes quant à leur capacité à organiser et gouverner les transformations étatiques. À Rome, les mouvements

[1] BRENNER N., *New State Spaces*, *op. cit.*
[2] GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe*, *op. cit.*

contre la transformation des casernes ciblent le gouvernement municipal ; c'est à la ville que sont adressées les demandes concernant la régulation politique du marché foncier et la redistribution des bénéfices liés à la rente. De plus, face au retrait des armées, aux logiques d'extraction de l'État et à la non-intervention des villes, dans les villes italiennes des acteurs individuels ou des groupes issus de professions libérales investissent le thème des sites militaires. Ils produisent des connaissances, souvent à titre gratuit, qu'ils cherchent avec plus ou moins de succès à transformer en opportunités professionnelles auprès des pouvoirs publics locaux. On en a montré les interventions en Frioul-Vénétie Julienne et à Tarente ; à Rome, certains sont impliqués à titre d'experts dans les mobilisations concernant la réutilisation des immeubles publics. Inversement, sous différentes formes, nous retrouvons dans les exécutifs urbains des mises en récit du volontarisme politique face au retrait des armées (Metz), de la capacité à mener à bien les projets (Tarente) ou de mise à distance de la responsabilité de la gestion du retrait des armées (Udine). Ces logiques d'imputation mettent à jour la façon dont les élus urbains gèrent des attentes accrues (issues de vingt ans de décentralisation) concernant la maîtrise du développement et de l'espace urbains, qui se heurtent parfois aux contraintes budgétaires ou normatives liées à la réorganisation de l'État.

L'armée dans les villes et la démilitarisation de l'État

La thèse interroge le fait militaire comme une composante des dynamiques de recomposition de l'État ; une démarche qui, il a été souligné, est relativement peu fréquente dans les travaux des analystes des politiques de défense[1]. Les objectifs, les hiérarchisations spatiales, les instruments de l'allocation des ressources et de l'imposition des normes militaires dans les villes ont été étudiés dans leurs relations avec d'autres acteurs politiques et administratifs au sein de l'État central et avec les gouvernements urbains. Pour la période qui va de la Seconde Guerre mondiale aux années 1980, l'imposition d'une contrainte militaire dans le territoire national est importante - en termes de ressources matérielles et juridiques dont les armées disposent - et elle fait l'objet d'une mise en cohérence limitée avec d'autres politiques au sein de l'État. Nous y reviendrons, en Italie, les logiques sectorielles priment ; en France, elles sont en tension avec le projet de développement économique spatialisé que représente l'aménagement du territoire.

L'analyse des politiques de retrait des armées depuis la fin des années 1980 montre que tant les logiques spatiales basées sur la défense des frontières que celles qui organisaient des systèmes

[1] JOANA J. et F. MERAND, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *op. cit.*

militaires diffus à l'intérieur du territoire national (fonctionnels à la défense du territoire, au contrôle de celui-ci et à l'organisation des conscrits) sont partiellement mises en cause. Contraction et concentration sont les deux logiques à l'œuvre dans le retrait. Mais réinsérer l'allocation des ressources militaires dans des modes de régulation territoriaux plus vastes donne à voir comment d'autres acteurs et politiques affectent le retrait territorial. En fonction des ressources politiques dont ils disposent, les élus locaux (des clientèles localisées) peuvent parvenir à modifier une décision ponctuelle. En France, l'articulation entre les mobilisations locales et les objectifs et les logiques de l'aménagement du territoire explique les formes de la politique de compensation et reconversion. Dans les deux pays, les modes d'allocation et gestion des ressources militaires sont mis sous tension par des réformes portées par les administrations chargées du budget et qui ont une visée transversale. Ces ensembles de logiques différencient les modes d'intervention de l'État dans le territoire.

Le fait de regarder l'armée dans les villes, et non seulement au sein de l'État, met en lumière un double mouvement qui touche les organisations et les ressources militaires ; il soumet ces organisations à des pressions et les transforme comme acteurs urbains. D'un côté, on a montré des entreprises de rationalisation, plus ou moins poussées, de l'organisation des armées dans les six villes. Elles sont tantôt initiées par les administrations militaires, mais elles sont plus généralement poussées par les politiques transversales qui visent la rationalisation des usages de l'immobilier public. Notamment dans les capitales nationales, les politiques de réorganisation des infrastructures militaires renvoient moins à des objectifs défensifs qu'à ceux de rationalisation des usages et réduction des coûts (avec des différences notables entre Paris et Rome, voir *infra*). Les formes plus ou moins délibérées de résistance opposées par les armées aux pressions budgétaires renvoient alors tant à des confrontations organisationnelles qu'à des conflits sur le contenu à la capacité à dire un intérêt général national entre défense et réforme de l'État.

D'un autre côté, il y a de nouveaux modes de représentation et de légitimation des intérêts militaires vis-à-vis des centres politiques urbains. La manière dont les exécutifs urbains français et italiens construisent le problème de la présence militaire, dans leurs projets et récits politiques, fait des armées des acteurs urbains « comme les autres ». Ainsi, afin d'organiser leurs activités, préserver leur fonctionnement, mener à bien leurs réorganisations immobilières, les armées sont contraintes d'engager de nouvelles discussions avec les gouvernements urbains. C'est ce que l'on observe à Paris, à Rome, à Toulon et dans une moindre mesure à Tarente. De plus, les armées développent de nouveaux modes de légitimation de leur présence et de la contrainte imposée aux villes. Ils ne s'appuient pas sur des registres relevant d'un intérêt national, liés aux missions dont ces organisations sont chargées au sein de l'État, mais mobilisent les apports de la présence

militaire à l'économie et à la société urbaines. Pour ce faire, ils répondent et s'inspirent des objectifs définis par les gouvernements urbains. C'est le cas à Toulon, mais également à Paris où on a montré une mise en équivalence, défendue par le maire et acceptée par l'État, entre la construction du nouveau siège central du ministère de la Défense et la réalisation d'équipements publics municipaux.

Dans l'étude des questions militaires en lien avec les gouvernements urbains et avec d'autres acteurs au sein de l'État, nous retrouvons les processus de libéralisation économique et culturelle des politiques de défense[1]. La réduction de la présence et des ressources militaires à l'intérieur des frontières nationales et la suspension de la conscription sont une forme de démilitarisation de l'État en tant que système politique territorial particulier. La spécificité politique et normative accordée aux fonctions militaires est remise en cause par le centre de l'Etat et par les villes. L'armée professionnelle, en tant qu'acteur qui incarne les moyens de la violence organisée, est finalement moins contestée que celle qui demandait à tous les citoyens d'être conscrits et imposait des contraintes localisées fortes. En Italie, ceci va avec la déstructuration du clivage politique qui traversait la politique de défense. Avec la prudence qui se doit à une interprétation *a contrario*, ce qui a été observé dans les villes va dans le sens des constats sur la légitimité accrue dont bénéficient les organisations militaires nationales depuis la suspension de la conscription et l'augmentation de missions extérieures. Si la méthode du sondage est largement privilégiée pour traiter de la question, cette recherche a fourni ici quelques pistes de réflexion basées sur le changement urbain[2]. Ceci permet de comprendre pour quelle raison les conflits autour de l'allocation de ressources et l'imposition des normes militaires dans le territoire sont organisés par de nouvelles oppositions. À Rome, là où l'on observe les mobilisations les plus intenses, elles s'inscrivent dans les revendications d'un usage public des sites, opposées à la libéralisation des biens militaires ; le caractère militaire de ces biens est bien marginal dans ces débats par rapport à leur caractère public[3].

---

[1] JOANA J. et F. MERAND, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *op. cit.*

[2] BATTISTELLI F., *Manuale di sociologia militare*, *op. cit.* ; MINISTERE DE LA DEFENSE- DICOD, *Les Français et la Défense. 15 ans de sondages (1991-2006)*, Paris, Ministère de la Défense, 2007.

[3] En Italie, des conflits localisés les plus importants de la décennie 2000 a été celui, entamé en 2007, contre l'élargissement de la base militaire américaine à *Vicenza* (second au conflit contre la ligne LGV Turin-Lyon). Ici, comme dans toutes les autres mobilisations contre les nombreuses installations militaires américaines (le système de communication *MUOS* en Sicile et *Camp Darby* en Toscane notamment), les revendications portent d'abord sur le droit à la participation dans les processus décisionnels qui ont d'importants effets localisés ; on y trouve néanmoins la réactivation locale des arguments du mouvement pacifiste des années 1980. Voir : DELLA PORTA D. et M. FABBRI, *« Per fare la guerra ci rubano la terra »: come la protesta produce identità. Il caso No Dal Molin.*, Roma, XXIII Convegno SISP, 2009.

Modes d'intervention de l'État et relations entre échelles de l'autorité politique

Il est maintenant possible de réfléchir à ces changements des villes et des armées à partir des travaux sur les modes d'intervention de l'État dans le territoire national. Un certain nombre de recherches a montré comment la diminution de l'interventionnisme étatique et la décentralisation ont transformé les échelles de la régulation politique et de l'action collective. La « territorialisation » des politiques publiques signifie l'émergence d'une capacité politique locale, la montée en puissance du local comme échelle de mise en cohérence de secteurs, la différenciation des politiques publiques en fonction de configurations d'acteurs localisées[1]. Il a ainsi été souligné que le centre politique national ne détient plus le monopole de la coordination intersectorielle ; l'infranational est un des lieux où se réalise cette mise en cohérence[2]. En même temps, depuis quelques années, plusieurs travaux ont interprété les politiques de réforme des administrations inspirées du nouveau management public, ainsi que les politiques de la rationalisation des dépenses[3] dans les termes d'un renouveau de la contrainte étatique sur le territoire. Le « gouvernement à distance des territoires » est une des formules qui ont été utilisées pour synthétiser ces changements[4] ; l'idée d'une recentralisation est mise en avant par plusieurs travaux.

Ces dernières thèses ne rendent pas entièrement compte de la dynamique de la recomposition territoriale observée dans nos cas pour trois raisons : 1) il y a une dynamique de déstructuration du territoire étatique qui diminue la capacité de l'État à imposer des normes qui organisent le comportement des acteurs localisés ; 2) il y a de nouvelles formes de différenciation des modes d'intervention de l'État dans les villes ; 3) le renforcement d'une capacité d'action collective des villes a des effets sur les modes d'intervention de l'État. Premièrement, l'étude de la politique de défense - c'est-à-dire une politique structurante sur le plan budgétaire, spatialement diffuse, fortement institutionnalisée et qui intervient par des moyens réglementaires et législatifs - donne à voir un processus de déstructuration du territoire national. Par la suppression de ressources et normes militaires s'efface une des formes d'intervention de l'État qui, d'une part, intégrait les

---

[1] LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, *op. cit.* ; PASQUIER R., *Le pouvoir régional*, *op. cit.* ; FAURE A., *Action publique et changements d'échelles*, *op. cit.* ; DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*

[2] MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *op. cit.* ; MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, nº 2, p. 275-297.

[3] EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.* ; DENTE B., « The end of an era ? The Monti government approach to central-local relations », *op. cit.* ; LE GALÈS P. et A. SCOTT, « A British Bureaucratic Revolution ? Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules" », *op. cit.* ; PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *op. cit.* ; *Ibid.* ; BOLGHERINI S., « Can Austerity Lead to Recentralisation? », *op. cit.*

[4] EPSTEIN R., « Les politiques territoriales post-contractuelles », *op. cit.* ; EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*

villes au territoire national et en faisait un ensemble distinct des autres pays et de l'autre, faisait des élus locaux une clientèle de la politique de défense. Dans ces réformes, qui sont à la fois sectorielles et transversales, les ressources et les normes imposées par l'État dans le territoire national diminuent, et avec elles la capacité de l'État à contraindre et organiser le comportement des acteurs localisés. Les travaux sur les liens central/local ont interprété les réformes néo-managériales et les politiques pour la réduction des déficits publics comme un renouveau de la contrainte exercée par les autorités centrales sur les entités infranationales. Or, il nous semble que la compréhension de la transformation de la capacité de l'État à organiser les acteurs politiques et sociaux ne peut faire l'impasse de la dynamique de déstructuration territoriale. La réduction des dépenses et des espaces de l'administration est une tendance lourde qui affaiblit le pouvoir infrastructurel de l'État. Elle est donc tout autant centrale que celle qui impose de nouvelles règles du jeu aux entités infranationales.

Deuxièmement, il y a une différenciation des modes d'intervention de l'État dans les villes. Dans les stratégies poursuivies par les centres politiques nationaux qui visent à imposer des règles du jeu qui privilégient des échanges marchands à la négociation politique pour les transformations foncières, nous arrivons aux mêmes conclusions que ces travaux qui ont affirmé l'importance des politiques inspirées du nouveau management public pour expliquer les modes d'intervention de l'État. Mais l'analyse des modes de réorganisation et retrait des armées montre que des logiques distinctes coexistent au sein de l'État ; elles se caractérisent par différentes hiérarchisations spatiales, objectifs et instruments pour l'allocation des ressources et l'imposition des normes à l'intérieur des frontières nationales. Leurs agencements et la manière dont elles priment l'une sur l'autre expliquent les modes d'intervention de l'État dans les villes. Partout, les entreprises de réorganisation des armées agrègent de façon indissociable l'adaptation au nouveau format des forces aux objectifs d'optimisation des dépenses. En revanche, des stratégies d'extraction de recettes sont plus visibles dans les villes capitales, en raison des nouvelles hiérarchisations qui, au sein de l'État, sont adossées à des considérations en matière de marchés immobiliers. De plus, en France, les politiques nationales d'accompagnement des restructurations des armées sont un mode d'intervention de l'État qui vient compenser son propre retrait.

Troisièmement, le renforcement d'une capacité d'action collective des villes a des effets sur les modes d'intervention de l'État. Prendre comme variable explicative l'action des exécutifs urbains a permis de montrer non seulement les moyens classiques dont les acteurs politiques locaux disposent, dans les deux pays, pour accéder au centre et faire valoir leurs intérêts (cumul des mandats, liens partisans…). L'étude de l'action publique urbaine montre comment les centres politiques urbains, engagés dans des négociations localisées pour la mise en œuvre de projets

locaux, parviennent à intégrer les organisations militaires à des systèmes localisés de production d'une action collective. En mettant en cohérence la présence des armées avec d'autres activités et acteurs sectoriels, les centres politiques urbains modifient les modes d'intervention de l'État. Si la question urbaine est indissociable de la question de l'État, ce troisième point montre que la question de l'État est aussi une question urbaine.

Le patrimoine immobilier : « souci de soi de l'État »[1] et politiques urbaines

L'étude des logiques et des modes de l'allocation et de la gestion des ressources et des activités militaires dans le territoire national permet enfin de réfléchir aux implications territoriales des restructurations de l'État comme ensemble organisationnel. Si la territorialité est une des caractéristiques distinctives de l'État[2], les restructurations de l'État sont nécessairement aussi une redéfinition des modes d'intervention de l'État dans le territoire. En modifiant les ressources, les règles organisatrices, les rapports de pouvoir et les capacités d'action de l'administration, ces changements modifient la manière dont l'État - par sa propre présence - structure les espaces et organise les activités sociales à l'intérieur des frontières nationales. De plus, ces transformations sont à la fois sectorielles, au sens où elles touchent un ensemble d'acteurs publics organisés autour du traitement d'un problème particulier, et transversales. La multiplication des réformes qui touchent au fonctionnement bureaucratique dans son ensemble[3], ce que l'on a appelé le nouveau « souci de soi de l'État »[4], a des implications territoriales.

Nous l'avons vu notamment dans les réformes qui visent à redéfinir la gestion du patrimoine immobilier public : de ressource administrative (le support des activités des agents), ce patrimoine devient l'objet d'une politique publique transversale. Ceci peut être analysé au sein de l'État, mais également en adoptant une perspective territoriale, centrée sur les ordres institutionnels et les ressources bloquées dans l'espace urbain. Les travaux d'économie politique urbaine ont souligné que l'ampleur de la propriété publique du bâti et des sols est une des spécificités des villes en Europe (en comparaison avec les États-Unis)[5]. Dans les nouvelles politiques immobilières de l'État, il s'agit de connaître les caractéristiques des biens, rationaliser les usages et vendre les ressources en excès. Les réductions de la dette (par la vente des biens) et des déficits (par la

---

[1] BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*
[2] MANN M., « The autonomous power of the state », *op. cit.*
[3] BEZES P., *Réinventer l'État*, *op. cit.*
[4] *Ibid.*
[5] HAUSSERMANN H. et A. HAILA, « The European City: A Conceptual Framework and Normative Project », *op. cit.*

rationalisation des usages) sont les deux finalités affichées. Le changement de la manière dont les administrations étatiques gèrent leurs propres ressources immobilières vient donc modifier ce rôle stabilisateur des marchés fonciers et des transformations urbaines joué par la propriété publique dans les villes européennes. À Rome ou à Paris, les administrations étatiques en restructuration interviennent dans la ville pour jouer sur la rente plus que comme acteurs publics ou visant à la gouverner. Ces modes de restructurations rappellent ceux de certains groupes industriels. Ici l'autonomisation et la financiarisation de la gestion du patrimoine immobilier ont transformé le sol industriel, de facteur de production en un bien financier qui génère une recette pour ces groupes qui le possèdent et le valorisent. Par exemple, les restructurations industrielles du groupe *Pirelli* (à la base, un producteur de pneumatiques) ont été partiellement adossées à sa branche *Real Estate,* qui produit le nouveau quartier Milano-Bicocca sur les cendres du site de production[1] et en tire des revenus.

Villes spécialisées, villes nationales, modèles nationaux : la comparaison

La comparaison inter et infranationale devait permettre d'explorer et expliquer le changement des villes à l'heure des restructurations sectorielles et des recompositions des échelles de l'autorité politique. La thèse a comparé trois couples de villes, dans deux pays, et caractérisés par une présence et une transformation similaires des armées. Il est donc intéressant de revenir en conclusion sur les usages, les difficultés et les apports de la comparaison. De manière générale, c'est grâce à cette architecture que nous avons pu faire jouer le triptyque « villes, armées, États ». Chaque ville a été regardée tant dans ses liens avec les armées (comme une forme de spécialisation fonctionnelle urbaine) et dans ses liens avec l'État. Autrement dit, nous avons articulé la question des villes militaires comme villes spécialisées avec celle des villes militaires comme villes qui entretiennent des relations particulières avec l'État en raison de la fonction nationale qu'elles recouvrent. De plus, le choix de couples des villes a permis d'explorer les liens entre, d'une part, des formes de spécialisation fonctionnelle urbaine liées à la présence d'activités et ressources militaires et, d'autre part, des évolutions similaires de ces villes.

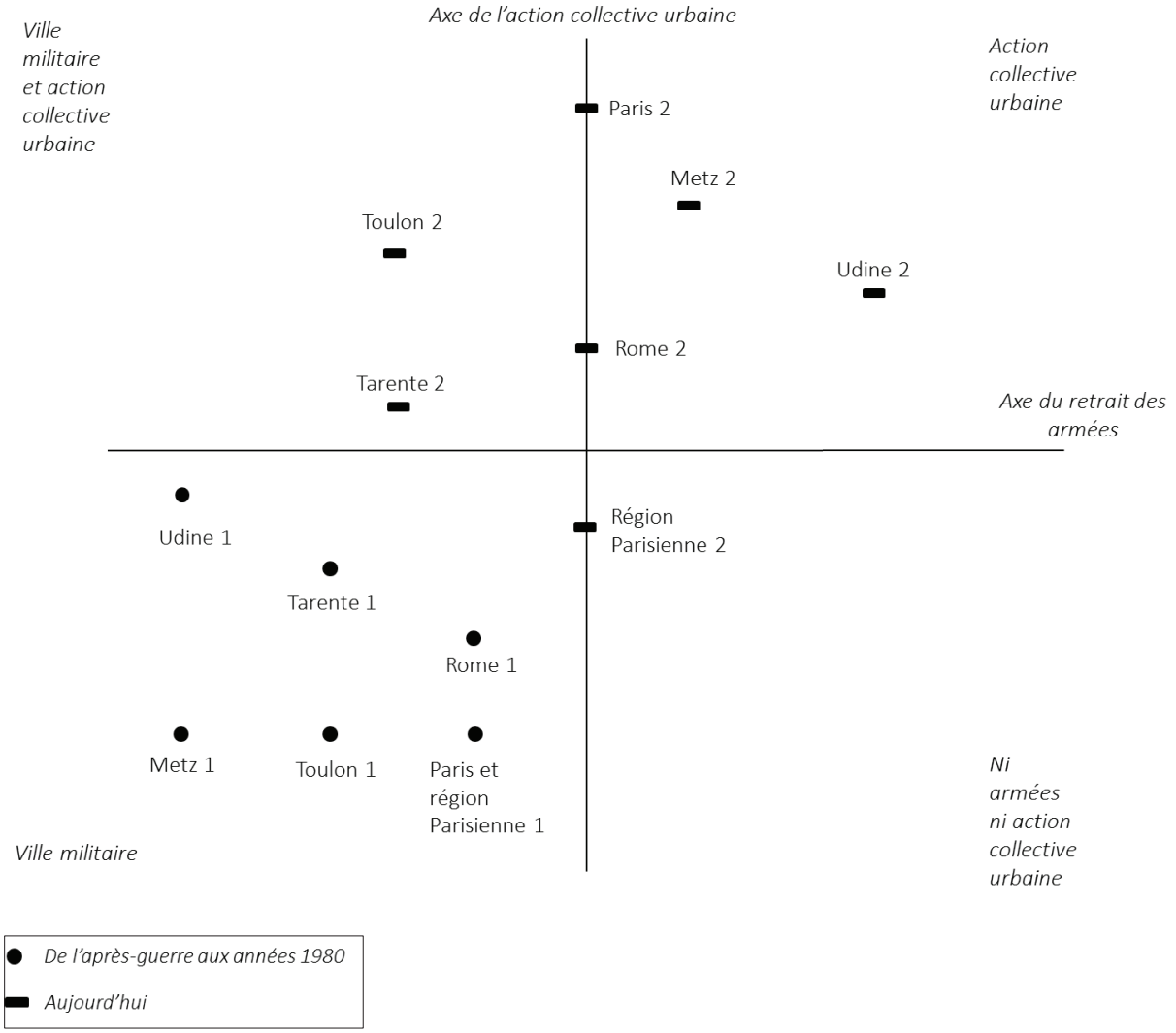
---

[1] KAIKA M. et L. RUGGIERO, « Land Financialization as a 'lived' process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli », *European Urban and Regional Studies*, juin 2013.

La comparaison des villes : villes spécialisées et rapports à l'État

La comparaison par paires a montré que les contenus et les objectifs des politiques urbaines se ressemblent. Comparer Toulon et Tarente a permis de mettre au jour que les acteurs politico-administratifs des deux villes mobilisent des modèles de politiques publiques identiques ; les projets de ces villes réinvestissent les espaces au bord de l'eau pour y réaliser des activités tertiaires et culturelles qui seraient le vecteur d'un développement urbain alternatif à celui existant. Le recours au modèle du « waterfront » est issu d'une mise en équivalence entre ces villes et d'autres cités industrialo-portuaires ayant connu des restructurations économiques similaires ; au-delà, donc, de l'inscription nationale de ces villes. Bien que de manière moins nette, à Udine et à Metz, on observe également des récits et des projets politiques qui développent l'idée d'une nouvelle centralité européenne. Ils mettent en avant des fonctions universitaires et de recherche et développement.

Figure 0-1 Action collective urbaine et retrait des armées : structuration et déstructuration territoriales



Il a été souligné plus haut que les logiques, les objectifs et les instruments de l'intervention de l'État ont un effet sur l'action collective urbaine. La comparaison des couples des villes permet d'affiner cet argument et ainsi clarifier la trajectoire de changement propre à chaque ville (Fig. 1). Considérons d'abord les villes de frontière de Metz et d'Udine. Dans l'après-guerre, les deux villes se caractérisent par une présence militaire importante qui se redimensionne progressivement pendant les années 1990 (et qui connaît une nouvelle baisse à Metz en 2008). On observe dans les deux cas de nouveaux modes localisés d'élaboration et définition d'objectifs de développement urbain, auxquels participent l'exécutif urbain avec d'autres acteurs publics et privés. Si les trajectoires se ressemblent, les deux villes diffèrent néanmoins dans leur rapport à l'État et dans le rôle joué par l'État dans ce changement. Metz se caractérise par une histoire longue d'interventionnisme étatique, à titre militaire, puis dans l'industrie lourde, ensuite dans l'aide aux reconversions industrielles et enfin dans celle aux reconversions militaires. La capacité du gouvernement messin à organiser l'action collective et transformer la ville s'explique par

l'articulation entre la gestion politique basée sur le maire et ses services et la capacité de ces derniers à réutiliser localement les ressources mises à disposition par l'État. Sur le long terme, ceci renforce le centre politique urbain. Au contraire, les acteurs politico-administratifs d'Udine sont, pendant les années 1960, dans un rapport de confrontation à l'État central, en raison de l'institutionnalisation de l'autonomie régionale et des demandes de ressources pour le développement économique portées tant par le mouvement autonomiste que par la Démocratie chrétienne. La présence militaire est traitée dans ce cadre. Aujourd'hui, l'État n'intervient pas sur les sites militaires à l'abandon et les projets de développement de la ville ne touchent pas ces mêmes sites. À Udine, le changement urbain s'explique au-delà des États et des armées.

Des raisonnements similaires peuvent être développés pour les ports militaires. Les deux villes sont historiquement organisées par l'industrie publique. Les intérêts organisés liés à celle-ci jouent un rôle dans la régulation des modes d'intervention de l'État dans la ville et le gouvernement urbain est marginal dans la gestion des transformations urbaines. Dans les deux cas, la présence des armées reste aujourd'hui importante et constitue une des manières fondamentales par lesquelles l'État intervient localement. En face, on observe des projets similaires de transformation tertiaire. À Toulon, les tentatives du maire de réorienter le développement urbain trouvent dans la marine à la fois un partenaire et une des limites contre lesquelles le projet s'arrête. De ce fait, les dynamiques toulonnaises s'expliquent aujourd'hui par la place assignée à la ville dans l'État *via* la marine, mais aussi par la place assignée à la marine par le projet de développement local. À Tarente, la question de la marine et de l'État demeure également une des clés d'explication du changement urbain. D'une part en raison de la place que la marine et l'arsenal gardent dans l'emploi local et dans l'espace urbain. De l'autre, en raison des difficultés de gestion de la crise environnementale. C'est pourquoi le changement tarentin s'explique par les liens entre les acteurs politico-administratifs urbains et le centre national, puis, dans une moindre mesure, par la capacité de ces derniers à obtenir des ressources en fonction d'un projet de développement urbain.

La comparaison incluait enfin les villes capitales. Un des paris de cette recherche était celui de comparer des villes qui sont rarement analysées ensemble. La recherche urbaine tend à sélectionner les cas sur des critères d'économie politique ou des institutions politiques. En France, la production des politiques publiques à Paris est rarement comparée à celle des capitales régionales. Trop grande ou trop complexe, la région parisienne se prêterait mieux à être comparée à Londres (par exemple) plutôt qu'à Lyon. L'inclusion des villes capitales nous a donné la possibilité d'explorer ces lieux privilégiés de construction du centre politique national ainsi que l'évolution des liens central/local « au centre ». Le problème principal que nous avons rencontré

dans la gestion de la comparaison a été celui de la région parisienne. Avec le recul acquis dans l'écriture, traiter de la capitale française nécessite de jongler entre Paris et la région parisienne. Les modes d'intervention de l'État n'y sont pas les mêmes et les modes de production de l'action collective urbaine non plus. Dans le traitement de ce cas, nous avons cherché à tenir les deux niveaux ensemble (Paris et région parisienne) tout en montrant les spécificités de la commune-centre et du fonctionnement métropolitain. Pour rendre compte de ce dernier, nous avons travaillé sur les cas de certaines communes de l'aire métropolitaine. Il n'en demeure pas moins que le cas parisien est celui qui nous a laissés, et qui laisse probablement au lecteur, quelques frustrations.

La construction politique et militaire de Paris et de Rome reflète les différentes modalités des constructions des États italien et français. Si les deux villes se caractérisent par une présence militaire importante, la place assignée à ces villes par rapport au reste de l'État n'est pas la même. La région parisienne est le centre des logiques spatiales de l'État concernant l'allocation ou la suppression de ressources. Pendant les réformes des années 1990, la question de la transformation des armées dans la région parisienne porte sur l'utilisation de celle-ci pour compenser les pertes d'emplois localisées qui ont lieu dans le reste du pays. À Rome, cette interdépendance entre transformations des armées et équilibre spatial national est absente. Si le départ des armées de la région parisienne est une question nationale, il est à Rome une question urbaine et sectorielle. La loi italienne de 1990 qui finance des projets d'aménagement pour la ville capitale (dont la réutilisation de certaines casernes) est la seule intervention étatique de l'après-guerre où la présence militaire à Rome est traitée à partir d'une réflexion sur la fonction de la ville dans l'État.

Néanmoins, tant à Rome qu'à Paris, la question de l'organisation des administrations centrales du ministère de la Défense est l'objet de nouvelles interventions politiques. Pendant des décennies, le thème n'était pas sorti du domaine administratif et technique ; pendant la deuxième moitié des années 2000, il est inscrit aux agendas politiques nationaux. À Rome, il est lié à des politiques d'extraction de revenus ; à Paris, il articule l'extraction de revenus à l'inscription de la présidence de Nicolas Sarkozy dans l'espace parisien par un projet architectural d'exception. Face à l'État en restructuration, la capacité politique des maires est opposée. Le maire de Paris parvient à imposer un intérêt de la ville capitale que le maire de Rome n'est pas en mesure de faire valoir. Au sein des administrations centrales françaises, les relations avec le maire de Paris sont tenues différemment non seulement en raison de la place assignée à la ville dans les projets de réorganisation du ministère, mais aussi des ressources reconnues au maire dans la négociation. Ceci n'est pas le cas à Rome.

Le changement des relations central/local en France et en Italie

Le dernier apport de la comparaison est dans la mise à jour de l'évolution des modes nationaux de régulation territoriale, regardés tant dans les relations qui organisent la représentation des intérêts et les échanges de ressources entre les villes et les États, qu'en analysant où et par qui s'opère la mise en cohérence entre acteurs et intérêts sectoriels différents et parfois contrastants. Entre l'après-guerre et les années 1980, France et Italie sont deux pays caractérisés par des compétences limitées des élus locaux et des modes d'accès au centre national basés sur des liens politiques[1]. La représentation des intérêts localisés passe notamment par les partis politiques en Italie, des organisations dotées d'une assise à la fois locale et nationale. En France, systèmes politiques local et national sont fortement articulés grâce au cumul des mandats ; les administrations déconcentrées de l'État assurent également les relations verticales. Dans les deux pays, les régulations intersectorielles au sein de l'État sont différentes : en France, la régulation intersectorielle passe par la haute administration et des organisations transversales (Commissariat au plan, par exemple)[2] ; en l'Italie, l'interpénétration entre organisations partisanes et appareil administratif amplifie les logiques sectorielles[3].

Pour cette période, nous avons observé, en France, des échanges (limités) entre le ministère de la Défense et la politique nationale d'aménagement du territoire qui s'affirme pendant les années 1960. En Italie, au contraire, les logiques internes au secteur sont dominantes au sein de l'État et les échanges verticaux articulent les clivages normatif et centre/périphérie. Pour formuler cette distinction autrement, il y a des degrés différents de réflexivité, au sein des deux États, sur les conséquences localisées des politiques sectorielles : l'État français articule secteur militaire et territoire plus que ne le fait l'État italien.

Qu'est-ce que les réformes des armées et les transformations des politiques urbaines montrent des modes de représentation des intérêts verticaux et de mise en cohérence entre secteurs ? L'étude du cas français éclaire en premier lieu la persistance d'institutions intégratrices nationales : le cumul des mandats continue d'organiser la représentation et la défense des intérêts locaux au centre national ; au sein de l'État, l'aménagement du territoire continue d'accommoder l'allocation de ressources du centre national vers le local. Bien évidemment, cet « aménagement du territoire » n'est pas la même politique publique introduite dans les années 1960 comme projet national de modernisation. Néanmoins, les appels et les prises de position sur l'aménagement du

---

[1] PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations*, *op. cit.* ; TARROW S.G., *Between center and periphery.*, *op. cit.* ; GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe*, *op. cit.*
[2] MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*
[3] CASSESE S. et C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana*, *op. cit.* ; GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, *op. cit.*, p. 206, 567 ; MELIS G., « L'amministrazione », *op. cit.*

territoire accompagnent encore aujourd'hui les réformes du stationnement des armées. Ils renvoient à la question de la coordination, au sein de l'État, entre des logiques sectorielles et la prise en compte, lors les décisions de suppression et réorganisation, des effets inégaux des retraits sectoriels sur les espaces infranationaux. L'étude des villes françaises a montré le renforcement d'un pouvoir d'agglomération. Les acteurs politiques urbains ont une capacité accrue à organiser l'action collective et à coordonner acteurs et intérêts sectoriels. L'intérêt urbain construit localement est revendiqué dans les demandes portées au centre de l'État.

Ceci produit en France un système double. Il y a une double mise en cohérence intersectorielle. D'une part, au sein de l'État, les logiques sectorielles (ici, les armées) sont insérées dans des négociations transversales qui relèvent tant de l'aménagement du territoire que des politiques de réduction des dépenses et de la rationalisation administrative. D'autre part, les gouvernements urbains coordonnent acteurs et intérêts sectoriels à travers la construction politique du territoire et les instances de l'action collective. Il y a aussi une double forme de relations verticales. D'une part, on observe des modes de représentation des intérêts liés aux inégales ressources politiques dont les élus disposent pour faire valoir leurs intérêts au centre national (dans un système hiérarchique). De l'autre, on a vu des modes de relation entre intérêt urbain et national issus de l'interdépendance des ressources entre États et villes pour la mise en œuvre de l'action publique. Le caractère double de ce système vient donc du renforcement des villes et de la persistance de l'intégration par l'État (sous la forme de la contrainte financière et de l'aménagement du territoire).

Venons maintenant au cas italien. La mise en cohérence au sein de l'État se réduit aux liens entre politiques sectorielles et politiques de réduction des dépenses et de la rationalisation administrative. L'allocation des ressources par le centre se comprend dans les relations entre les deux. Comme en France, on observe des processus de construction d'une action collective urbaine, mais les exécutifs urbains disposent de moins de ressources dans la mise en cohérence entre acteurs et intérêts sectoriels et ne sont pas nécessairement au centre des processus de définition d'un intérêt urbain partagé. Dans ce cadre, les modes de relation verticaux sont multiples. D'abord en raison des relations entre villes, régions et États. Les politiques régionales contribuent à organiser l'action publique urbaine. Mais les relations entre villes et régions ne remplacent pas les liens que les acteurs politiques urbains continuent d'entretenir avec l'État. Ensuite les acteurs sont également multiples : les partis politiques continuent d'assurer la représentation des intérêts localisés au centre national, mais les relations verticales sont assurées par d'autres intérêts organisés sectoriels ou qui représentent des catégories (associations professionnelles, chambres consulaires…). Enfin, comme en France, les modes d'échanges de

ressources verticaux relèvent tant de la mobilisation politique pour obtenir des ressources de la part d'un échelon supérieur que de l'interdépendance dans la mise en œuvre de l'action publique. Puisque le centre politique national joue un rôle limité dans la mise en cohérence intersectorielle et que les capacités des centres politiques urbains à recomposer les conflits sont faibles, il y a donc peu de négociations et d'échanges de ressources entre acteurs et intérêts sectoriels dans ce mode de production politique du territoire italien.

Une analyse de la structuration et de l'intégration territoriales

Pour conclure, nous pouvons revenir sur l'usage du cadre analytique retenu pour la thèse. Discutée dans le premier chapitre, la littérature qui porte sur les armées, l'action collective urbaine, et les liens entre États et échelons infranationaux posait des difficultés pour expliquer le changement des villes militaires. Plus précisément, ces approches ne permettaient pas d'articuler des recompositions sectorielles avec les transformations des échelles de l'autorité politique et de l'action collective. Nous avons mobilisé la sociologie historique de l'État parce qu'elle a systématisé les liens entre l'intervention d'un centre politique et la territorialisation d'acteurs et ressources. Les travaux de Stein Rokkan, repris par Stefano Bartolini au sujet de l'Union européenne[1], nous ont permis notamment de conceptualiser la manière dont des politiques publiques concrètes organisent des groupes et des espaces et les intègrent à un territoire. La thèse a étendu les schémas théoriques de ces auteurs (intéressés à l'État et à l'Union européenne) à l'étude comparée des centres politiques urbains et nationaux.

Nous avons étudié les politiques publiques nationales et urbaines comme des processus de structuration territoriale, c'est-à-dire en nous intéressant aux modes d'allocation de ressources et d'imposition de normes par un centre politique (national ou urbain), ainsi qu'aux modes de représentations des intérêts et de légitimation des activités de ce centre. Dans la thèse, donc, structuration et intégration territoriales sont analysées comme le fait de politiques publiques concrètes qui encadrent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Ceci contraint les acteurs et, en même temps, leur fournit la possibilité d'interagir, négocier et s'engager dans des conflits limités

Dans la thèse, ce schéma a répondu au problème de traiter les recompositions sectorielles et des échelles de l'autorité politique parce qu'il a apporté trois clarifications aux liens entre action

---

[1] ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe*, *op. cit.* ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, *op. cit.*

publique et territoire. La première a été celle d'étudier les interventions d'un centre politique à travers une analyse qui porte à la fois sur ce même centre et sur les ordres institutionnels créés par son intervention. Nous avons étudié les actions des acteurs politico-administratifs et les relations entre eux, mais aussi les résultats de leurs interventions en termes de ressources bloquées dans l'espace et d'ordres institutionnels localisés (autrement dit, l'action publique et ses résultats). Ceci a permis de conceptualiser les villes comme des centres politiques dotés d'une autonomie relative et engagés dans la production du territoire (par les politiques publiques) et comme des ordres institutionnels spécifiques qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Ces ordres institutionnels sont le fait des interventions de plusieurs centres politiques, urbain mais aussi national ou régional.

Un deuxième apport vient de l'analyse des activités des centres politiques urbains et nationaux à travers les mêmes concepts. C'est ce qui a amené à tester séparément les hypothèses sur les changements des modes d'interventions des uns et des autres pour expliquer les dynamiques urbaines. Bien évidemment, les villes et les États ne sont pas empiriquement « pareils » et ils ne disposent ni des mêmes ressources ni des mêmes instruments. Mais cette démarche a été essentielle pour tester les hypothèses sur la capacité des villes à produire les territoires urbains et organiser les acteurs, y compris militaires. Elle a ensuite aidé à structurer l'analyse des données.

Le troisième apport de ce schéma analytique a été dans l'analyse des politiques publiques nationales et urbaines et de leurs effets politiques. Étudier les processus de structuration territoriale a permis de s'intéresser aux critères d'inclusion et d'exclusion sous-jacents à l'allocation des ressources et à l'imposition des normes par un centre politique. Nous avons étudié les hiérarchisations spatiales, les conflits, les critères qui organisent la distribution et la gestion des activités militaires à l'intérieur des frontières nationales comme des conflits et des négociations qui donnent à voir l'intégration de groupes et espaces à un territoire et organisent ces mêmes groupes et espaces. Dans la même logique, nous avons étudié si et comment les interventions d'un centre politique créent des clientèles de cette même intervention, ainsi que les modes de représentations des d'intérêts auprès du centre politique qui intervient.

Les trois points soulignés ont été essentiels dans l'analyse des données empiriques. Cette conceptualisation s'est avérée suffisamment abstraite pour permettre de montrer les spécificités de chaque cas, tout en guidant sa réinscription dans la réflexion sur la structuration et l'intégration territoriales.

La sociologie historique de l'État nous a permis de résoudre la difficulté, posée par les approches existantes, à tenir ensemble le changement d'un secteur et de ses effets localisés, les

modes de production de l'action collective urbaine et la montée en puissance des villes. L'actualité de ces travaux pour l'analyse de l'action publique réside dans les pistes qu'ils fournissent pour penser les politiques publiques comme les activités d'un ou plusieurs centres politiques qui, par l'allocation de ressources et l'imposition de normes, organisent des groupes et espaces et, par là les territorialisent.

Le gouvernement des groupes et des espaces et l'intégration territoriale : proposition d'une typologie

La thèse pourrait se terminer ici. Néanmoins, l'élaboration de notre objet et cadre analytique nous ont amenés à réfléchir à la question du *comment* les politiques publiques organisent les groupes et les espaces. Nous nous sommes posé la question de savoir si différents types d'intervention publique impliquent différents critères d'allocation de ressources et imposition de normes et, donc, s'ils produisent différents modes de représentations des intérêts, différents conflits et différents modes de légitimation. Donc, de différents modes d'intégration et structuration territoriales.

La typologie que nous proposons part de l'idée qu'il est possible de différencier les politiques publiques à partir d'une réflexion sur la construction des frontières entre groupes et espaces, et que ces processus doivent être regardés à la fois dans une perspective centrée sur le centre politique qui intervient et dans une perspective centrée sur les ordres institutionnels créés par cette même intervention. Cette typologie fonctionne à travers une analyse des politiques publiques au prisme de deux axes : 1) les politiques publiques allouent des ressources et imposent des normes suivant des critères d'inclusion et d'exclusion et des hiérarchisations qui s'appliquent à des groupes ou à des espaces ; 2) les politiques publiques fonctionnent en deux dimensions : elles ciblent des groupes ou des espaces ; elles créent un ordre institutionnel organisé par les critères qui définissent l'exclusion ou l'inclusion de l'application de cette intervention.

Lorsque l'intervention porte sur des groupes, les critères d'inclusion/exclusion qui organisent l'allocation des ressources et l'imposition des normes sont liés aux caractéristiques des bénéficiaires. Typiquement, appartiennent à ces critères des caractéristiques telles que les revenus, le nombre d'enfants, l'âge, mais également des conditions telles que d'avoir été anciens combattants ou cheminots ou d'être un producteur de chaises dans un district de production spécialisé dans le mobilier. Lorsque l'intervention porte sur des espaces, les critères

d'inclusion/exclusion dépendent de la localisation. Les caractéristiques d'un espace (la montagne, le littoral), mais aussi des caractéristiques relationnelles (distance d'un centre, nodalité) sont des critères de localisation.

Tableau 0-1 Quatre types d'action publique et de production du territoire

		Cible de l'intervention (imposition des normes et allocation de ressources)	
		Groupes *(inclusion/exclusion par des conditions des bénéficiaires)*	**Espaces** *(inclusion/exclusion par des conditions de localisation)*
Étendue de l'intervention (ordre institutionnel et ressources bloquées)	**Groupes** *(inclusion/exclusion par des conditions des bénéficiaires)*	**Organisation des groupes** Régulation et gouvernement des comportements individuels et collectifs ; transferts de ressources entre groupes	**Organisation des groupes dans l'espace** Régulation et gouvernement des comportements individuels et collectifs dans l'espace ; transfert de ressources entre groupes sur des critères spatiaux
	Espaces *(inclusion/exclusion par des conditions de localisation)*	**Organisation localisée des groupes** Transferts localisés de ressources entre groupes ; structuration des espaces	**Organisation des espaces** Structuration des espaces ; transferts de ressources entre espaces

Cette typologie permet de différencier quatre types d'intervention publique à partir des modalités d'intervention sur les groupes et les espaces, et de comprendre le fonctionnement des ordres institutionnels créés par ces interventions publiques. L'identification de deux axes de base d'une typologie de politiques publiques a des implications importantes sur les liens entre politiques publiques et politique (*politics*), à savoir sur comment différents types d'intervention publique construisent des intérêts organisés et structurent des espaces qui vont à leur tour conditionner l'action publique à venir. Ces processus fonctionnent de manière différente dans les politiques qui organisent des groupes (groupe/groupe), celles qui organisent des espaces

(espace/espace), les politiques de l'organisation localisée des groupes (groupe/espace) et celles de l'organisation des groupes dans l'espace (espace/groupe).

Tableau 0-2 Exemples de types d'intervention publique

		Cible de l'intervention (imposition des normes et allocation de ressources)	
		Groupes (inclusion/exclusion par des conditions des bénéficiaires)	**Espaces** (inclusion/exclusion par des conditions de localisation)
Étendue de l'intervention (ordre institutionnel et ressources bloquées)	**Groupes** (inclusion/exclusion par des conditions des bénéficiaires)	Attribution des identités, gouvernement des comportements (*ex. : état civil, conscription…*) Redistribution entre groupes (*ex. : retraites, fiscalité, allocations familiales…*) (régulation et gouvernement des comportements individuels et collectifs ; transferts de ressources entre groupes)	Zonage (*ex. : urbanisme, planification territoriale*) Subventions localisées (*ex. : zones franches pour les entreprises*) (régulation et gouvernement des comportements individuels et collectifs dans l'espace ; transfert de ressources entre groupes sur des critères spatiaux)
	Espaces (inclusion/exclusion par des conditions de localisation)	Éducation Santé (*ex. : hôpitaux*) Services publics (*ex. : équipements publics, logements sociaux*) (transferts localisés de ressources entre groupes ; structuration des espaces)	Administration publique (*ex. : préfectures, Ministères*) Armée (*carte militaire*) Infrastructures (*ex. : aéroports, ponts, routes, chemins de fer…*) Redistribution entre espaces (*ex. : péréquation fiscale, aides au développement régional…* (structuration des espaces ; transferts de ressources entre espaces)

Dans les politiques qui organisent des groupes (groupe/groupe), tant la cible de l'intervention (imposition de normes et allocation de ressources) que l'étendue de l'intervention (ordre institutionnel et blocage de ressources dans l'espace) se basent sur des critères liés aux bénéficiaires. Il s'agit donc de politiques qui régulent et gouvernent des comportements individuels et collectifs ou qui effectuent des transferts de ressources entre groupes. Les logiques de hiérarchisation, les modes de légitimation des critères d'imposition de normes et de l'allocation des ressources, et les modes de représentation des intérêts relèvent de critères liés aux bénéficiaires. Par exemple, la conscription militaire obligatoire est une politique qui gouverne des comportements individuels et collectifs (imposition de normes). L'intervention publique est fondée sur des critères individuels (homme, majeur) ; des critères individuels définissent également l'étendue de l'intervention, puisque son application se fonde sur l'être (ou non) citoyen. Les luttes politiques contre l'imposition de la conscription portent ainsi sur l'obtention du droit individuel à l'objection de conscience en alternative aux obligations militaires. L'impôt sur le revenu, pour développer un autre exemple, cible des groupes et applique une contrainte qui fonctionne sur la base de critères associés aux caractéristiques des bénéficiaires (le niveau de revenus). L'étendue de l'intervention fonctionne également sur critères associés aux caractéristiques des bénéficiaires, à savoir l'ensemble des individus imposables par un centre politique. L'imposition des revenus agence des hiérarchisations complexes qui délimitent et qui organisent un ensemble de catégories sur lesquelles l'intervention fiscale s'exerce de manière différenciée. Les barèmes d'imposition ou les niches fiscales dessinent des sous-ensembles caractérisés par des contraintes spécifiques. Par conséquent, la régulation de la fiscalité sur les revenus porte autour des critères d'inclusion, d'exclusion et des modes de hiérarchisation internes.

Les politiques qui organisent des groupes, telles la taxation et la conscription, font le territoire en fonction de hiérarchisations qui organisent et différencient des groupes. L'intervention d'un centre politique crée ainsi une conformité - et la garantie de conformité - des normes qui s'imposent aux acteurs et, dans ces deux exemples relevant de politiques nationales, permettent de différencier le territoire d'un État de celui d'un autre État. La suspension ou l'abolition de la conscription qui a eu lieu dans de nombreux pays européens (France, Italie, Espagne, Belgique…) après la fin de la guerre froide peut être appréhendée comme la suppression d'une frontière définie par les centres politiques étatiques et une déstructuration du territoire national.

Les politiques qui organisent des espaces (espace/espace) ont le fonctionnement inverse. Ici, à la fois la cible de l'intervention et l'étendue de cette intervention se basent sur des critères de localisation. Il s'agit de politiques qui structurent des espaces ou qui transfèrent des ressources

entre espaces. Les logiques de hiérarchisation par rapport au centre sont fondées sur la spatialité, et il en est de même pour les arguments qui légitiment les critères d'imposition de normes et l'allocation des ressources, et les modes de représentation des intérêts. Un exemple est celui de la réalisation d'infrastructures, civiles et militaires : caserne, forteresses, mais aussi routes, canaux, ponts, ports, chemins de fer, réseaux électriques, réseaux d'assainissement et aéroports. Il s'agit d'interventions publiques qui investissent des ressources dans un lieu déterminé et dont les logiques fondamentales relèvent de l'organisation spatiale du territoire par un centre politique. Ainsi, la construction des lignes de chemin de fer - ou la nationalisation des lignes bâties par des entrepreneurs privés - entre le XIXe et le début du XXe siècle, institue un maillage des espaces délimités par les frontières nationales et définis par les centres politiques des États européens.

Dans ces formes d'intervention, l'imposition de normes et l'allocation des ressources se font de manière localisée et en fonction de logiques et hiérarchisations spatiales. Les clientèles et les victimes de ce type d'intervention publique le sont donc en fonction de leur localisation et non de caractéristiques qui leur sont propres. Les conflits autour des critères d'inclusion et exclusion se jouent sur ce plan. Nous l'avons montré dans les mobilisations compétitives des élus français autour de la carte militaire.

Les politiques qui organisent des espaces construisent le territoire par l'allocation des ressources et l'imposition des normes par un centre politique en fonction de hiérarchisations qui organisent et différencient des espaces. Comme les interventions qui organisent les groupes, ces interventions contribuent à différencier le territoire organisé par un centre politique par celui d'un autre État. En même temps, ce type d'intervention crée des ordres institutionnels différenciés et bloque des ressources de manière inégale à l'intérieur des frontières définies par un même centre politique. C'est ce que nous avons montré au sujet de la politique de défense qui a historiquement, intégré les villes au territoire national et les a différenciées par l'inégale allocation des ressources et imposition de normes liées à la fonction défensive assignée à ces villes.

À partir de la discussion de ces deux types d'intervention publique qui fonctionnent soit sur des critères propres aux bénéficiaires soit sur des critères de localisation, il est maintenant possible de comprendre plus rapidement les deux combinaisons groupe/espace et espace/groupe. Dans les politiques de l'organisation localisée des groupes (groupe/espace), la cible de l'intervention se fonde sur des critères des bénéficiaires, mais l'étendue de l'intervention suit des critères de localisation. Il s'agit de politiques qui effectuent des transferts localisés de ressources entre groupes et qui structurent des espaces. Les logiques de hiérarchisation interne fonctionnent suivant cette bidimensionnalité, et il en est de même pour les modes de légitimation et les modes de représentation des intérêts. La construction d'un hôpital, ou de tout autre

équipement public qui fournit un service (école, crèche, logement social…) est une intervention groupe/espace. La cible de l'intervention est définie sur des critères associés aux caractéristiques des bénéficiaires (par exemple, les enfants en âge scolaire, les personnes nécessitant des soins médicaux). En revanche, l'étendue de l'intervention relève de la localisation : un hôpital est un ensemble de ressources bloquées dans l'espace et qui instaure un ordre institutionnel localisé.

Il en découle que dans les politiques de l'organisation localisée des groupes, les logiques de hiérarchisation sont doubles. D'une part, la hiérarchisation se base sur des catégories de groupes ciblés. Pour garder l'exemple issu du domaine médical, il y a une catégorisation par type de pathologie à traiter qui organise des interventions publiques différenciées. D'autre part, on observe une hiérarchisation qui relève des logiques spatiales. La santé, l'école, et plus généralement les services aux citoyens sont des secteurs construits, dans les États modernes, comme devant contrer leur propre caractère localisé. L'éducation nationale fonctionne dans la généralisation de la contrainte imposant la scolarisation des enfants et dans l'accessibilité spatiale de l'école à l'intérieur des frontières nationales. Les conflits autour des critères d'inclusion et exclusion relèvent donc toujours des deux formes de hiérarchisation et de leur articulation respective.

Les politiques de l'organisation localisée des groupes font donc le territoire par l'imposition de normes et le transfert de ressources par un centre politique en fonction de hiérarchies qui visent des groupes qui s'accompagnent de critères spatiaux d'inclusion et exclusion. La construction du territoire par un centre politique se fait ici par l'imposition d'une conformité des normes s'appliquant à des catégories de groupes (ex : enfants en âge scolaire) et par l'allocation de ressources dans l'espace en fonction de hiérarchies liant catégorisation des groupes et catégorisation des espaces (ex : universalité de l'accès à l'école à l'intérieur du territoire national).

Enfin, dans les politiques qui organisent les groupes dans l'espace (espace/groupe), la cible de l'intervention est définie à travers des critères de localisation et l'étendue de l'intervention suit des critères liés aux bénéficiaires. Il s'agit de politiques qui régulent et gouvernent des comportements individuels et collectifs dans l'espace et qui transfèrent des ressources entre groupes sur des critères spatiaux. Relèvent de ces politiques toutes les interventions publiques qui organisent des activités dans l'espace en établissant des zonages, c'est-à-dire ces interventions qui dessinent des frontières délimitant des zones géographiques à l'intérieur desquelles s'applique une contrainte différentielle en fonction du type d'individu, groupe ou activité. Les critères d'application dépendent de la localisation, mais l'étendue de la contrainte relève des caractéristiques des bénéficiaires, puisqu'elle dépend du type d'activité qui est menée et des caractéristiques des acteurs sur lesquels la contrainte s'applique. Par exemple, un plan d'urbanisme définit quelles sont

les activités qui sont admises à l'intérieur d'un périmètre donné tout comme celles qui y sont interdites. Les clientèles et les victimes de ce type d'intervention sont liées au fait que l'espace dessiné par une frontière est une ressource rare, et que les politiques qui organisent les groupes dans l'espace créent des positions de rente pour ceux qui en bénéficient. La création d'un périmètre crée ou met à mal des positions de rente : c'est ce qui a été montré par tous les travaux ayant étudié les liens entre zonage urbain et intérêts organisés dans les villes. Ces politiques font donc le territoire par l'imposition de normes et le transfert de ressources en fonction de hiérarchisations qui organisent des activités dans l'espace. La construction du territoire par un centre politique se fait ici par l'imposition d'une conformité des normes s'appliquant à des catégories de groupes (ex. : industries classées Seveso) et d'espaces (ex. : espaces littoraux).

Pour conclure, cette typologie éclaire comment des types d'intervention publique peuvent être différenciés à partir d'une réflexion sur les critères de construction des frontières, d'imposition des normes, d'allocation des ressources qui ciblent des groupes et des espaces. Ces types d'interventions produisent des clientèles différentes, s'accompagnent de différents modes de représentations des intérêts et de légitimation. Ils produisent donc des ordres institutionnels distincts qui organisent le comportement des acteurs et bloquent des ressources dans l'espace. Cette typologie met donc au cœur de l'analyse la production politique - plus ou moins conflictuelle - des critères d'inclusion et exclusion qu'organisent les interventions d'un ou plusieurs centres politiques interdépendants.

En analysant comment l'action publique cible des espaces et des groupes, cette typologie systématise la dimension spatiale de l'action publique en lien avec celles de l'appartenance, ce qui a été dans ce travail une manière pour réarticuler secteurs et territoires, à l'heure où les frontières des uns et des autres sont de moins en moins nettes.

SOURCES

Bibliographie

ABEN J. et J. ROUZIER, *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001.

ACT CONSULTANTS et FNAU SERVICES, *La reconversion urbaine des sites militaires. Contexte, enjeux et proposition d'aide à la décision et à l'action*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, 1997.

AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE TOULONNAISE, « L'impact économique de la Défense dans l'aire toulonnaise », *Les publications de l'AUDAT*, 2011, vol. 11, p. 1-8.

AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE TOULONNAISE, *Déclaration d'intention de coopération des acteurs de la métropole toulonnaise. Dans le cadre de la réponse à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR*, Toulon, AUDAT, 2005.

AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese. Il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato*, Roma, ADD, 2007.

AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese. Il progetto di valorizzazione degli ex-immobili della Difesa*, Roma, ADD, 2007.

AGULHON M., *Histoire de Toulon*, Toulouse, Privat, 2000.

AGURAM, *Agglomération messine. L'Atlas*, Metz, AGURAM, 1995.

AGURAM, *Livre blanc de l'Agglomération*, Metz, District de l'Agglomération Messine, 1993.

ALLISON G.T., *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Little Brown, 1971.

ALLULLI M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Roma, CITTALIA - Fondazione Anci Ricerche, coll.« Paper », 2010.

ALLUM P., « Le double visage de la Démocratie chrétienne », *Politix*, 1995, vol. 8, n° 30, p. 24-44.

AMIRANTE G. et M.R. PESSOLANO, *Territorio, fortificazioni, città: difese del Regno di Napoli e della sua capitale in età borbonica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

ANDERSSON L., J. LUNDBERG, et M. SJÖSTRÖM, « Regional effects of military base closure: the case of Sweden », *Defence and Peace Economics*, février 2007, vol. 18, n° 1, p. 87-97.

ANSELL C.K. et G. DI PALMA, *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

APPUGLIESE S., M. AGOSTINELLI, et C. SPREAFICO, *La riconversione dell'Industria Bellica*, Milano, CGIL, CISL, UIL Lombardia, 1992.

ARCHIVIO DISARMO, *L'esperienza dell'Agenzia Regionale Lombarda per la Riconversione dell'Industria Bellica*, Roma, Archivio Disarmo, 1996.

ARCHIVIO DISARMO, *L'industria bellica a Roma: Ipotesi di diversificazione e riconversione verso produzioni socialmente utili (4 volumi)*, Roma, Archivio Disarmo, 1988.

ARDID J.-C., *Ils ont tué Yann Piat*, Avignon, Plein Sud, 1995.

AREA VASTA TARANTINA, *Polo Scientifico Tecnologico « Magna Grecia » in Taranto. Protocollo di Intesa.*, Taranto, AVT, 2010.

AREA VASTA TARANTINA, *Il documento di piano*, Taranto, AVT, 2009.

AREA VASTA TARANTINA, *Analisi di contesto*, Taranto, AVT, 2009.

ARTIOLI F., « Comment gouverner une population invisible ? Les militaires à Toulon comme ressource dans la compétition politique et public des politiques urbaines », *Métropoles*, 2014, n° 14, http://metropoles.revues.org/4868.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, *Communiqué de presse. Restructurations de la défense : la solidarité nationale devra s'exercer pleinement au profit des territoires touchés*, Paris, Association des maires de France, 2008.

ATKINSON R.D., « Defense Spending Cuts and Regional Economic Impact: An Overview », *Economic Geography*, 1993, vol. 69, n° 2, p. 107-121.

AVANZA M., « Comment faire de l'ethnographie quand on n'aime pas « ses indigènes » ? », *Les politiques de l'enquête*, Paris, La Découverte, 2008, p. 41-58.
B.A. 128, *Metz-Frescaty. Base Aérienne Colonel Dagnaux*, Metz, Ministère de la Défense, 1962.
BADIE B., *La fin des territoires: essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.
BAFFONI E. et V. DE LUCIA, *La Roma di Petroselli. Il sindaco più amato e il sogno spezzato di una città per tutti*, Roma, Castelvecchi, 2011.
BAGNASCO A., *La Città dopo Ford: il caso di Torino*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
BAGNASCO A., *Torino. Un profilo sociologico*, Torino, Einaudi, 1986.
BAGNASCO A. et N. NEGRI, *Classi, ceti e persone. Esercizi di analisi sociale localizzata.*, Napoli, Liguori Editore, 1994.
BARACCETTI A., « Una legge nuova per un antico problema. Le servitù militari nella regione ieri e oggi », *Quaderni Friulani*, 1977, n° 8, p. 10-19.
BARBAN P., *Storia della pianificazione nella Regione Friuli Venezia Giulia: dimensioni e connessioni per mantenere le funzionalità degli ecosistemi naturali*, Monfalcone, Edicom Edizioni, 2005.
BARBERIS W., *Le armi del principe*, Torino, Einaudi, 1988.
BARBIERI D., P. FEDELE, D. GALLI, et E. ONGARO, « I sistemi di indirizzo e controllo nella relazione agenzia-ministeri », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2009, n° 3, p. 87-104.
BARROS M. et A. PICON, « Villes et guerres nationales au XIX siècle », *La ville et la guerre*, Paris, Les éditions de l'imprimeur, 1996, p. 147-181.
BARTOLINI S., *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
BARTOLINI S., « Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration », *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 19-44.
BATTISTELLI F., *Manuale di sociologia militare*, Milano, Franco Angeli, 2007.
BATTISTELLI F., *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping (Collana di sociologia militare)*, Milano, Franco Angeli, 1996.
BATTISTELLI F., *I movimenti pacifisti e antinucleari in Italia. 1980-1988*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990.
BAUDOUIN T., M. COLLIN, et C. PRELORENZO, *Urbanité des cités portuaires*, Paris, Editions L'Harmattan, 1997.
BEAL V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 39-59
BEAL V., R. DORMOIS, et G. PINSON, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 2010, n° 8, http://metropoles.revues.org/4380.
BEAUDOUIN P. et Y. FROMION, *Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Audition de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique*, Paris, Assemblée Nationale, 2009.
BEAUDOUIN P. et Y. FROMION, *Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Audition de M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration*, Paris, Assemblée Nationale, 2009.
BEAUREGARD R.A., *Voices of Decline : The Postwar Fate of US Cities*, 2e éd., New Haven, Routledge, 2002.
BECKER H.S., *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research While You're Doing It*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

BEHAR D. et P. ESTEBE, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1999, n° 82, p. 80-91.
BELLAIS R., M. FOUCAULT, et J.-M. OUDOT, *Economie de la défense*, Paris, La Découverte, 2014.
BELLAIS R. et J.-M. OUDOT, « Le recours aux contrats de partenariat dans la défense en France », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 130, n° 2, p. 263-274.
BELLUCCI P., *Difesa, politica e società: La politica militare italiana tra obiezione di coscienza e professionalizzazione delle Forze armate*, Milano, Franco Angeli, 1998.
BERDINI P., *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008.
BERTINARA P., « Lo stanziamento dell'esercito italiano in età liberale, 1869-1910 », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 6-25.
BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.
BIANCO S., *Il percorso urbanistico di Udine. Città e Territorio*, Udine, Casamassima, 2001.
BILOGHI D., « Contraintes et facteurs logistiques d'Ancien Régime : le déplacement des troupes dans le Royaume de France (XVIe-XVIIIe siècles) », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 49-57.
BIZEUL D., « Que faire des expériences d'enquête ? », *Revue française de science politique*, 2007, Vol. 57, n° 1, p. 69-89.
BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma- Bari, Laterza, 2002.
BOBBIO L., « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e mercato*, 2000, n° 1, p. 111-142.
BODIGUEL J.-L., « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 119, n° 3, p. 401-414.
BOËNE B., « La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique », *Revue française de sociologie*, 2003, Vol. 44, n° 4, p. 647-693.
BOËNE B. et C. DANDEKER, *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.
BOLGHERINI S., « Can Austerity Lead to Recentralisation ? Italian Local Government during the Economic Crisis », *South European Society and Politics*, 2014, vol. 19, n° 2, p. 193-214.
BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.
BONNET S., *Sociologie politique et religieuse de la Lorraine*, Paris, Armand Colin, 1972.
BORRAZ O., *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Collection Res publica », 1998.
BORRAZ O. et V. GUIRAUDON, *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
BORRAZ O. et P. JOHN, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 1, p. 107-120.
BOULANGER P., « La conscription en France au XXe siècle : de l'armée de masse à l'armée professionnelle », *Revue Internationale d'Histoire Militaire*, 2003, vol. 83, http://www.institut - strategie.fr/RIHM_83_26.htm.
BOULANGER P., *La géographie militaire française (1871-1939)*, Paris, Economica, 2002.
BOUQUEREL J., *Les villes françaises: Toulon*, Paris, La Documentation Française, 1973.
BRAGARD P., J.-F. CHANET, C. DENYS, et P. GUIGNET, *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2007.
BRASSENS B., *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, 2007.

BREDA-VÁZQUEZ I., P. CONCEIÇÃO, et R. FERNANDES, « Partnership Diversity and Governance Culture: Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal », *Urban Studies*, 2009, vol. 46, nº 10, p. 2213-2238.
BRENNER N., *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, USA, 2004.
BRUNEAU C.-H., *La reconversion des édifices anciens libérés par l'armée*, Paris, Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques, 1986.
BUREAU INTERARMEES DU LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE (BILRIF), *Rapport d'activité*, Paris, Ministère de la Défense, 2009.
BUREAU INTERARMEES DU LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE (BILRIF), *Rapport d'activité*, Paris, Ministère de la Défense, 2004.
CAJANO E., *Il sistema dei forti militari a Roma*, Roma, Gangemi, 2006.
CALIGARIS L., « La politica militare », *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 65-82.
CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulle servitù militari*, Roma, Camera dei Deputati, 2006.
CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulla dismissione dei beni immobili della Difesa nell'ambito della ristrutturazione delle Forze armate*, Roma, Camera dei Deputati, 1999.
CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, Roma, Camera dei Deputati, 1991.
CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Relazione n. 813 sulla visita di due delegazioni della Commissione Difesa della Camera dei Deputati all'arsenale di La Maddalena, all'Arsenale di Taranto, alla Stazione Navale e alla Scuola Truppe Corazzate di Lecce*, Roma, Dipartimento Affari Internazionali X legislatura, 1992.
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI TARANTO, *Atti della tavola rotonda sul tema « Lo sviluppo di Taranto tra l'Arsenale e il IV Centro Siderurgico » del 15 gennaio 1975*, Supplemento a Produttività Ionica, vol. 6 anno V., Taranto, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1975.
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI TARANTO, *Cinquant'anni*, Supplemento a Produttività Ionica, vol. 11 - 12 anno VI., Taranto, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1974.
CAMPORINI V., « Come pianifica la difesa », *Informazioni della Difesa*, 2008, vol. 6, p. 8-12.
CAPANO G., « Administrative Traditions and Policy Change : When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s », *Public Administration*, 2003, vol. 81, nº 4, p. 781-801.
CARO P., O. DARD, et J.-C. DAUMAS, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, Logiques et Résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.
CASINI L., « Perequazioni e compensazioni nel nuovo Prg di Roma », *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, nº 2, p. 203-209.
CASSESE S. et C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, Il mulino, 1994.
CASTELLS M., *Rise of The Network Society (Information Age Series)*, 1re éd., Oxford, Wiley-Blackwell, 1996.
CATIN M. et V. NICOLINI, « Les effets multiplicateurs des dépenses militaires de la DCN Toulon sur l'économie varoise », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2005, nº 4, p. 451-481.
CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la mise en oeuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense. Tome III. Troisième rapport d'étape*, Paris, Assemblée Nationale. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, 2012.

CAZENEUVE B. et F. CORNUT-GENTILLE, *Rapport d'information par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la mise en oeuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense. Tome II. Deuxième rapport d'étape*, Paris, Assemblée Nationale. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, 2010.
CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale delle attività addestrative, operative, logistiche e di supporto delle FF.AA. nelle prospettive di sviluppo degli anni duemila*, Roma, CASD, 1997.
CERVELLERA A., *Arsenalotti*, Taranto, Archita, 2010.
CERVELLERA A., *Relazione « Progetto di città »,* Taranto, Comune di Taranto, 2009.
CERVELLERA A., *Intervento su nave museo e riuso turistico della Stazione Torpediniere*, Taranto, Democratici di sinistra - Federazione provinciale Taranto, 2004.
CHAGNIOT J., *Paris et l'armée au XVIII siècle. Etude politique et sociale*, Paris, Economica, 1985.
CHAMBRE DE COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE MOSELLE, *La restructuration de la défense en Moselle*, Metz, CCI, 2011.
CHAMBRE DE COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE MOSELLE, *Effets économiques de la restructuration des armées sur le territoire Metz Métropole*, Metz, CCI, 2009.
CHANET J.-F., *Vers l'armée nouvelle : République conservatrice et réforme militaire 1871-1879*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.
CHAVELET C., « Assistance à reconquête urbaine », *Diagonal*, 1998, n° 130, p. 10-36.
CHEN H., « Etude comparée et critique des technopoles en Lorraine. Nancy-Brabois et Metz 2000 », *Cahiers du GDR - 874 CNRS*, 1992, n° 9, p. 15-36.
CHEVALIER B., *Les bonnes villes, l'Etat et la société dans la France de la fin du XVe siècle*, Orléans, Paradigme, 1995.
CHIAMPARINO S., *Municipio, dialogo su Torino e il governo locale con Giuseppe Berta e Bruno Manghi*, Venezia, Marsilio, 2002.
CHIAPPETTI A., *Stato e regioni a confronto : servitù militari e pianificazione del territorio*, L'Aquila, Consiglio Regionale dell'Abruzzo, 1980.
CHINOUILH J.-L., « Restructurations militaires : avenir des emprises aliénées », *Revue Géographique de l'Est*, 2011, vol. 51, n° 1-2, http://rge.revues.org/3229.
CIAMPANI A., *La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia. Osservazioni storico-metodologiche*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Informazioni della Difesa, 1998.
LE CLAINCHE M., « Réformes budgétaires et réformes de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2014, vol. 117, n° 1.
CLERVAL A., *Paris sans le peuple*, Paris, La Découverte, 2013.
COHEN M.D., J.G. MARCH, et J.P. OLSEN, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n° 1, p. 1-25.
COHEN S., *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
COHEN S., *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 1994.
COHEN S., « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle », *Pouvoirs*, 1986, vol. 38, p. 13-19.
COLARIZI S., *Storia politica della Repubblica: Partiti, Movimenti e Istituzioni, 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
COLOMBINI G., « L'alienazione del Patrimonio dello stato », *Democrazia e diritto*, 2003, n° 1, p. 219-245.
COMBEAU Y. et P. NIVET, *Histoire politique de Paris au XX siècle. Une histoire locale et nationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
COMMAILLE J., *Territoires de justice : une sociologie de la carte judiciaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
COMUNE DI ROMA, *Pro-memoria per il primo Dirigente preposto alla divisione II*, Roma, Comune di Roma, 1976.

COMUNE DI ROMA, *Aree ex-forti militari destinate a parco pubblico*, Roma, Comune di Roma, 1966.
COMUNE DI ROMA et MINSTERO DELLA DIFESA, *Atto integrativo al Protocollo di Intesa, 3 gennaio 2001*, Roma, Comune di Roma, 2006.
COMUNE DI ROMA et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di Intesa, 3 gennaio 2001*, Roma, Comune di Roma, 2001.
COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Comunicato Stampa. Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.
COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili militari della città di Roma - Adozione di Variante al Piano Regolatore Generale approvato con D.C.C. n. 18 del 12-2-2008.*, Roma, Comune di Roma, 2010.
COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE, *Deliberazione n.8 dell'Assemblea Capitolina. Approvazione del « Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili militari della Città di Roma ». Seduta del 28/29 ottobre 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.
COMUNE DI ROMA - ROMA CAPITALE et MINSTERO DELLA DIFESA, *Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, Roma, Comune di Roma, 2010.
COMUNE DI TARANTO, *Deliberazione del Consiglio Comunale di Taranto del 24 gennaio 1985*, Taranto, Comune di Taranto, 1985.
COMUNE DI UDINE, *Le Direttive urbanistiche per il nuovo PRGC*, Udine, Comune di Udine, 2010.
COMUNE DI UDINE, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale. Relazione generale*, Udine, Comune di Udine, 2010.
COMUNE DI UDINE, *Atto di indirizzo per una nuova organizzazione degli strumenti della pianificazione territoriale. Le Direttive guida per il PRGC*, Udine, Comune di Udine, 2004.
COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato - Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, Udine, 2011.
CONCINA E., *La macchina territoriale. Progettazione e difesa nel Cinquecento veneto*, Roma-Bari, Laterza, 1983.
CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du Mercredi 12 décembre 2007. Dossier de presse*, Paris, Ministère du Budget, 2007.
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine. D'une histoire en devenir à une histoire sans avenir ?*, Metz, CES, 2008.
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LORRAINE, *Les Armées en Lorraine : impacts économiques, sociaux et territoriaux. Une histoire en devenir*, Metz, CES, 2004.
CONSULTA PER LO SVILUPPO, *Nuova Vertenza Taranto. Documento di Sintesi*, Taranto, Comune di Taranto, 2010.
CORVISIER A., « Le pouvoir militaire et les villes », *Pouvoir, ville et société en Europe. 1650-1750*, Paris, Ophrys, 1983, p. 11-20.
CORVISIER A., *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, Presses Universitaires de France, 1976.
COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *The International Spectator*, 2014, vol. 49, n° 1, p. 133-148.
COUR DES COMPTES, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale. Immobilier du Ministre de la défense*, Paris, 2007.
COUTEAU-BEGARIE H., « La politique de défense en France », *Stratégique*, 1992, vol. 53, n° 1, p. 11-25.
CREMASCHI M., « Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa », *Società Italiana di Scienza Politica, XXIV Convegno*, 2010, p. 1-19.
CRESTI C., A. FARA, et D. LAMBERINI, *Architettura militare nell'Europa del XVI secolo. Atti del Convegno di Studi. Firenze, 25-28 novembre 1986*, Siena, Edizioni Periccioli, 1988.
CROS B., « L'arsenal et la rade de Toulon », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 111-122.

CROUCH C., P. LE GALÈS, C. TRIGILIA, et H. VOELZKOW, *Local Production Systems in Europe : Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.
CROZIER M. et J.-C. THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes : Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, nº 1, p. 3-32.
D'ALBERGO E., « Le gouvernement métropolitain à la poubelle : acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome », *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2004.
D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Roma, Ediesse, 2011.
D'AMBROSIO A., *Linee propositive per la razionnalizzazione, ristrutturazione e riconversione produttiva dell'industria bellica nazionale alla luce del mutato scenario geo-strategico*, Roma, Istituto Alti Studi per la Difesa, 1993.
D'AMORE C., *Governare la difesa. Parlamento e politica militare nell'Italia repubblicana*, Milano, Franco Angeli, 2001.
D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2004.
DARD O., « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante », *La politique d'aménagement du territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 65-78.
DATTERO A., *Il « governo militare » dello Stato di Milano nel primo Settecento*, Milano, Unicopli, 2001.
DAVID M., B. DURIEZ, R. LEFEBVRE, G. VOIX, et T. TELLIER, *Roubaix : cinquante ans de transformation urbaine et de mutation sociale*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2006.
DAVIS J., « The army and public order in Italian cities », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 483-498.
DEBAINS O., *Mission « Immobilier Public »,* Paris, Premier Ministre, 2003.
DEBRIE J. et V. LAVAUD-LETILLEUL, « La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon », *Annales de géographie*, 2009, vol. 669, nº 5, p. 498-521.
DEGLI ESPOSTI F., *Le armi proprie. Spesa publica, politica militare e sviluppo industriale nell'Italia liberale*, Milano, Unicopli, 2006.
DEJAMMET A., « Le monde selon le Livre blanc sur la Défense », *Etudes*, 2009, nº 2, p. 153-163.
DELEON R.E., « The Urban Antiregime Progressive Politics in San Francisco », *Urban Affairs Review*, 1992, vol. 27, nº 4, p. 555-579.
DELLA PORTA D., *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia: 1960-1995*, Roma, Laterza, 1996.
DELLA PORTA D. et M. FABBRI, *« Per fare la guerra ci rubano la terra »: come la protesta produce identità. Il caso No Dal Molin.*, Roma, XXIII Convegno SISP, 2009.
DELLA PORTA D. et M. KEATING, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
DELOYE Y., *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007.
DEMOCRAZIA CRISTIANA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, « Per una nuova legislazione sulle servitù militari », *Documenti a carico del Comitato Regionale della D.C.*, 1970, nº 2, p. 23-32.
DENIAUD Y. et J.-L. DUMONT, *Rapport d'information par la commission des finances, de l'économie générale et du plan en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les suites données aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État*, Paris, Assemblée Nationale, 2008.

DENIS A., « Le Pentagone à la française », *Revue Défense Nationale*, 2010, n° 734, p. 107-109.
DENTE B., « The end of an era ? The Monti government approach to central-local relations », *LIEPP Working Papers*, 2012, n° 6, p. 1-21.
DENTE B., « Sub-national governments in the long Italian transition », *West European Politics*, 1997, vol. 20, n° 1, p. 176-193.
DENTE B., *Metropoli per Progetti : Attori E Processi Di Trasformazione Urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino, 1990.
DENTE B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.
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.
DIEDRICH J.-C., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 366-385.
DIETERICH S., H. HUMMEL, et S. MARSCHALL, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe : Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), coll.« Policy papers », 2008.
DONATI C. (dir.), *Eserciti e carriere militari nell'Italia moderna*, Milano, Unicopli, 1998.
DONNET A.-M., « Le patrimoine de l'armée à Metz », *Urbansime*, 1997, n° 292, p. 18-35.
DONOLO C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003.
DORMOIS R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, 2008, n° 4, http://metropoles.revues.org/3122.
DOUILLET A.-C., A. FAURE, C. HALPERN, et J.-P. LERESCHE, *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012.
DOWNING B.M., *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *Atti dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Udine*, 1976, III.
DUBOIS-MAURY J., « Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France », *Annales de Géographie*, 1998, vol. 107, n° 599, p. 89-97.
DUBOIS-MAURY J., « Stratégies foncières des forces armées. Les échanges compensés », *Etudes foncières*, 1985, n° 26, p. 13-17.
DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques et Università degli Studi Milano Bicocca, Paris, 2010.
DUPUY C. et C. HALPERN, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 4, p. 701-722.
ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 79° PROMOTION, *L'aménagement du territoire et la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1966.
ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 80° PROMOTION, *Conférence prononcée le 23 février 1967 par Monsieur Monod, délégué adjoint à l'aménagement du territoire*, Paris, Ministère de la Défense, 1967.
ECOLE SUPERIEURE DE GUERRE, 81° PROMOTION, *Equipement, aménagement du territoire et défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1969.
ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses pocket, 1975.
EMILIANI A., « Alienabile, inalienabile, privato, pubblico », *Economia della Cultura*, 2004, n° 3, p. 351-373.
EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

EPSTEIN R., « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, 2005, vol. 23, n° 3, p. 127-143.
ESPINOSA C., *L'armée et la ville en France : 1815-1870. De la seconde Restauration à la veille du conflit franco-prussien*, Paris, L'Harmattan, 2008.
ESTEBE P. et P. LE GALES, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, n° 3, p. 345-356.
ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE LORRAINE, *Metz et environs. D'hier à aujourd'hui… préservons l'avenir*, Metz, ETF, 2010.
FARA A., *La metropoli difesa : architettura militare dell'Ottocento nelle città capitali d'Italia*, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito - Ufficio Storico, 1985.
FARA A., C. ZANNELLA, E. GUIDONI, et I. PRINCIPE, *La città dei militari: Roma capitale nell'Archivio dell'ISCAG*, Roma, Kappa, 1984.
FAURE A., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
FAURE A., « Territoire/Territorialisation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 432-438.
FELSTINER W.L.F., R.L. ABEL, et A. SARAT, « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming », *Law & Society Review*, 1980, vol. 15, n° 3/4, p. 631-654.
FERRAROTTI F., *Roma da capitale a periferia*, Roma, Laterza, 1970.
FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
FINER S.E., « State and Nation Building in Europe: the Role of the Military », C. TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163.
FONDAZIONE MICHALAGNOLI, *Trasformazione di nave Vittorio Veneto in strutura museale. Studio di prefattibilità*, Bari, Regione Puglia - Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2006.
FOUCAULT M., « La politique de défense française : effort financier et choix budgétaires », *Cahiers du CERI - Sciences Po*, mars 2007, p. 1-9.
FOUCAULT M. et B. IRONDELLE, « Transformation des politiques de recrutement des forces armées au Royaume-Uni et aux États-Unis : Un état de l'art », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 4, n° 4, p. 621-635.
FOUILLAND B., *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, Paris, L'Harmattan, 2003.
FOUQUET-LAPAR P., *Histoire de l'armée française*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1998.
FRANZINA E., « Caserma, soldati e popolazione », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 349-388.
GABRIELE M., « Taranto e la Marina Militare », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 1172-1191.
DI GAETANO A. et E. STROM, « Comparative Urban Governance: An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, 2003, vol. 38, n° 3, p. 356-395.
GANTELET M., « La ville face aux soldats. Les quartiers d'hiver des troupes royales à Metz, 1644 - 1648 », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 179-194.
GARRAUD P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.
GASTALDI F. et R. BAIOCCO, « Aree militari dismesse e rigenerazione urbana », *Urbanistica informazioni : supplemento bimestrale di Urbanistica : rivista dell'Istituto nazionale di urbanistica*, 2011, n° 239-240, p. 24-45.

GAUCHAT G., M. WALLACE, C. BORCH, et T. SCOTT LOWE, « The Military Metropolis: Defense Dependence in U.S. Metropolitan Areas », *City & Community*, 2011, vol. 10, nº 1, p. 25-48.
GAUNARD M.-F., « Des réseaux défensifs aux réseaux transfrontaliers : évolution de l'organisation urbaine dans l'espace SAAR-LOR-LUX », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 97-109.
GELLNER E., *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989.
GENERAL NEMO, « Défense et aménagement du territoire », *Revue de Défense Nationale*, 1967, nº 23, p. 641-651.
GENIEYS W., *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
GIERSIG N., *Multilevel urban governance and the « European City » : discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008.
GILLI F., *Grand Paris : L'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
GILLI F., « Les statistiques astigmates et la recomposition de la géographie francilienne », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2005.
GILLI F., *Le desserrement de l'emploi dans la région urbaine de Paris 1975-1999*, Paris, Direction Régionale de l'Equipement Ile-de-France, 2002.
GILLI F. et J.-M. OFFNER, *Paris, métropole hors les murs : Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.
GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006.
GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010. Audition de M. Éric Querenet de Breville, sous-directeur chargé de la 5e sous-direction, au ministère du Budget, des comptes public, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Paris, Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire, 2010.
GISCARD D'ESTAING L. et F. OLIVIER-COUPEAU, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010*, Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire, 2010.
GODET O., *Patrimoine reconverti. Du militaire au civil*, Paris, Scala et Ministère de la Défense, 2007.
GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe : From localism to intergovernmentalism*, New York, Routledge, 2010.
GRANAI G. (dir.), *Fonctions urbaines et structures de la ville; deux exemples : Toulon et Avignon ; recherche sur les niveaux d'analyse du phénomène urbain*, Paris, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1968.
GRAZIOLA G. et S. PARAZZINI, « L'industria della difesa in Lombardia negli anni Novanta: adattamento e riposizionamento », *Quaderni su armi e disarmo*, 2001, nº 46, p. 1-29.
GRECO L. et M. DI FABBIO, « Path-dependence and change in an old industrial area : the case of Taranto, Italy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2014, vol. 7, nº 3, p. 413-431.
GRELLETY-BOSVIEL A., « Aménagement du territoire et politique immobilière des armées », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 10 octobre 1970, nº 41, p. 16-20.
GRESLE F., « Le citoyen-soldat, garant du pacte républicain », *L'Année sociologique*, 1996, vol. 46, nº 1, p. 120-145.
GRESLE F., D. DELFOLIE, G. DUBEY, et S. DUFOULON, *Sociologie du milieu militaire : Les conséquences de la professionnalisation sur les armées et l'identité militaire*, Paris, L'Harmattan, 2005.
GRIDEL P., *Integrazione funzionale e ambientale dei presidi militari dismessi*, Tesi di Laurea in Ingegneria dell'Università di Udine, Udine, 2002.
GROSDIDIER F., *La Reconversion : Une Ardente Obligation*, Paris, La Documentation française, 1996.
GRUPPO PARLAMENTARE COMUNISTA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, *Le Servitù Militari - le loro conseguenze nella Regione Friuli Venezia Giulia. Le proposte risolutive*, Udine, Partito Comunista, 1969.
GUADAGNOLO M., *Taranto : l'evoluzione urbanistica dall'età greca ai nostri giorni : immagini a confronto*, Taranto, Scorpione, 2005.

GUELTON S. (dir.), *Le foncier en Ile-de-France : Retour sur 10 idées reçues*, Paris, Association des études foncières, 2013.
GUELTON S., « Les communes face à la reconversion des sites militaires », *Etudes foncières*, 2001, vol. 93, p. 22-24.
GUELTON S., « Dix ans de vente des terrains militaires », *Etudes foncières*, 1998, Juin, p. 1-6.
GUIGNET P., « L'armée dans la ville, ville et société militaires : des rencontres aux multiples configurations », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 5-17.
GUILLERM A., *La pierre et le vent. Fortifications et marine en Occident*, Paris, L'Harmattan, 1994.
GUILLERME A., *Bâtir la ville*, Mayenne, Champ Vallon, 1995.
GUSFIELD J.R., *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1984.
HALL P.A. et R.C.R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n° 3, p. 469-496.
HANKÉ B., *Intelligent Research Design : A Guide for Beginning Researchers in the Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
HARDING A., « Urban Regimes in a Europe of the Cities ? », *European Urban and Regional Studies*, 1997, vol. 4, n° 4, p. 291-314.
HARDING A., « The rise of urban growth coalitions, UK-style? », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1991, vol. 9, n° 3, p. 295-317.
HARVEY D., *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford , Cambridge, Oxford University Press, 1989.
HARVEY D., *The Urbanization of Capital : Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985.
HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. », *Les méthodes au concret: démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 105-123.
HAUSSERMANN H. et A. HAILA, « The European City: A Conceptual Framework and Normative Project », *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to social cohesion*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2004, p. 43-63.
HAUSSERMANN H. et A. HAILA, « The European City : A Conceptual Framework and Normative Project », *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to social cohesion*, Oxford, Blackwell Publishers, 2004.
HAUT COMITE D'EVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE, *Quatrième rapport*, Paris, Ministère de la Défense, 2010.
HAYDU J., « Reversals of fortune: path dependency, problem solving, and temporal cases », *Theory and Society*, 2010, vol. 39, n° 1, p. 25-48.
HAYDU J., « Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving », *American Journal of Sociology*, 1998, vol. 104, n° 2, p. 339-371.
HEBERT J.-P., *Le débat stratégique sur l'armement, 1992-2005*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, Groupe de sociologie de la défense, 2006.
HEBERT J.-P., *Production d'armement. Mutation du système français*, Paris, La Documentation Française, 1995.
HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
HOEFFLER C., « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, n° 4, p. 641-665.

HOFFMANN G., « L'implantation des armées en région parisienne », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 89-96.
HOHENBERG P. et L.H. LEES, *The Making of Urban Europe, 1000-1994*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
HONSELL F., *Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato di Sindaco della città di Udine 2008 - 2012. Per rendere Udine una città modello protagonista nell'Europa del Ventunesimo secolo*, Udine, Udine, 2008.
HOWLETT M., « Process Sequencing Policy Dynamics : Beyond Homeostasis and Path Dependency », *Journal of Public Policy*, 2009, vol. 29, nº 3, p. 241-262.
HOWLETT M., « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation », *Policy Studies Journal*, 1991, vol. 19, nº 2, p. 1-21.
HOYLE B., « Global and local change on the port-city waterfront », *Geographical Review*, 2000, vol. 90, nº 3, p. 395-417.
ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume V - Tomo I. La difesa della Patria (1945 - 1991)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1992.
ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume V - Tomo II. La difesa della Patria (1945-1991)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1992.
ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume II. La nazione armata (1871-1918)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990.
ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume I. Dall'Ordinanza Fiorentina di Macchiavelli alla costituzione dell'Esercito Italiano (1506-1870)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1989.
ILARI V., « Demanio e servitù militari nella legislazione sardo-italiana. Profilo storico-giuridico. », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 785-821.
INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2011.
INSTITUT D'AMENAGEMENT ET URBANISME DE L'ILE-DE-FRANCE, *Les fortifications en Ile-de-France*, Paris, Institut d'aménagement et urbanisme de l'Ile-de-France, 2008.
IRONDELLE B., *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
IRONDELLE B., « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 491-523.
IRONDELLE B., « Les politiques de défense », *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 93-112.
IRONDELLE B., O. ROZENBERG, J. JOANA, O. CHOPIN, et C. OLSSON, *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Paris, Ministère de la Défense, coll. « Etudes de l'IRSEM », 2012.
ISERNIA P., « Bandiera e risorse: la politica estera italiana negli anni Ottanta », *Il Gigante dai piedi di argilla: la crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 139-188.
JAKUBOWSKI S., « L'institution militaire confrontée aux réformes organisationnelles », *L'Année sociologique*, 2011, vol. 61, nº 2, p. 297.
JANOWITZ M., *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971.
JESSOP B., « The State and State-Building », S.A. BINDER, R.A.W. RHODES et B.A. ROCKMAN (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
JESSOP B., « Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, 1993, vol. 40, p. 7-40.
JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

JOANA J., « La « condition militaire » inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 449-467.
JOANA J. et F. MERAND, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, n° 4, p. 549-566.
JOANA J. et A. SMITH, *Professionnalisation des armées et gestion des ressources humaines. Politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Ministère de la Défense, Université de Montpellier 1/Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine, coll.« Les Cahiers du C2SD », 2005.
JOBERT B. et P. MULLER, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, London, SAGE Publications Ltd, 2001.
JOHN P. et A. COLE, « Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared », *Local Government Studies*, 1999, vol. 25, n° 4, p. 98-115.
JUNG J., *Souvenirs d'un aménageur lorrain. La politique des métropoles d'équilibre - l'Oream Lorraine*, Metz, Académie Nationale de Metz, 1994.
KAIKA M. et L. RUGGIERO, « Land Financialization as a 'lived' process : The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli », *European Urban and Regional Studies*, 12 juin 2013 (en ligne).
KAZEPOV Y., *Rescaling Social Policies : Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham ; Burlington, VT, Ashgate Publishing Limited, 2010.
KAZEPOV Y., *Cities of Europe : Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2004.
KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n° 1-2, p. 60-81.
KEATING M., « The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1997, vol. 15, n° 4, p. 383-398.
KILBURN H.W., « Explaining U.S. Urban Regimes : A Qualitative Comparative Analysis », *Urban Affairs Review*, 2004, vol. 39, n° 5, p. 633-651.
KINTZ C., *L'évolution du domaine militaire attribué à l'armée de terre en France métropolitaine depuis 1945 et ses implications sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement*, Thèse de géographie, Université de Paris - Sorbonne. Paris IV, Paris, 2000.
LABLANCA N. (dir.), *Fare il soldato. Storie del reclutamento militare in Italia*, Milano, Unicopli, 2007.
LABLANCA N., « L'Italia reppubblicana e la sua leva », *Fare il soldato. Storie del reclutamento militare in Italia*, Milano, Unicopli, 2007, p. 141-173.
LABLANCA N., *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002.
LAGROYE J., *Milieux sociaux et vie politique : étude d'un cas : le député-maire de Bordeaux, 1947-1965*, Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux, 1973.
LAGROYE J., P. LEHINGUE, et F. SAWICKI, *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2004.
LENFANT C., « L'urbanisme à Metz », *Urbanismes et architecture*, 1990, n° 235, p. 96-99.
LE GALES P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
LE GALES P. et A. SCOTT, « A British Bureaucratic Revolution ? Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules" », *Revue française de sociologie*, 2011, Vol. 51, n° 5, p. 117-143.
LE LIDEC P., « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », P. BEZES et A. SINE (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 149-192.
LE LIDEC P., « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, n° 1, p. 111-130.

LIZZERO M., « Servitù militari : abolizione dei vincoli, non contropartite », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 3, p. 46-50.
LOGAN J.R. et H.L. MOLOTCH, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.
LORIGA S., *Soldati. L'istituzione militare nel Piemonte del Settecento*, Venezia, Marsilio, 1992.
LORTIE A.G.D. et M. et J.-L. COHEN, *Des fortifs au périf. Paris, les seuils de la ville*, Paris, Picard, 2000.
LOTCHIN R.W., *The Martial Metropolis : U.S. Cities in War and Peace*, New York, Praeger Publishers, 1984.
MAGNATTI P., F. RAMELLA, C. TRIGILIA, et G. VIESTI, *Patti territoriali: lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2005.
MAHONEY J. et L. TERRIE, « Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science », *The Oxford Handbook of Political Methodology - Online*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1-16.
DE MAILLARD J. et Y. SUREL, *Politiques publiques : Tome 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris Les Presses de Sciences Po, 2012.
MANETTI D., *La « civil difesa » : economia, finanza e sistema militare nel Granducato di Toscana, 1814 - 1859*, Firenze, L.S. Olschki, 2009.
MANN M., « The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results », *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 1984, vol. 25, n° 2, p. 185-213.
MARCUSE P. et R. VAN KEMPEN, *Globalizing cities: a new spatial order ?*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2000.
MARKUSEN A., P. HALL, S. CAMPBELL, et S. DEITRICK, *The Rise of the Gunbelt : The Military Remapping of Industrial America*, Oxford, Cambridge, Oxford University Press, 1991.
MARTINEZ-FERNANDEZ C., I. AUDIRAC, S. FOL, et E. CUNNINGHAM-SABOT, « Shrinking Cities : Urban Challenges of Globalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 2, p. 213-225.
MARTINOTTI G., *Metropoli : La nuova morfologia sociale della citta*, Bologna, Il Mulino, 1993.
MARTIN V., *Toulon la noire : le Front national au pouvoir*, Paris, Denoël, 1996.
LO MARTIRE N.B., *L'arsenale M.M. di Taranto*, Taranto, 1975.
MATTINA C., « Mutations des ressources clientélaires et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, p. 129-155.
MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 2, p. 14-18.
MAULNY J.-P., S. MATELLY, et F. LIBERTI, *Etat des modes opératoires mis en place en Europe pour traiter les restructurations de défense et prospective*, Paris, coll. « Etude EPMES », 2009.
MAURIN J., « La construction militaire en France sous la IIIe République avant la Première Guerre mondiale », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 221-231.
MEILLERAND M.-C., « Les terrains militaires comme ressort de l'urbanisation au XXe siècle dans l'agglomération lyonnaise », *In Situ. Revue des patrimoines*, 2011, n° 16, http://insitu.revues.org/382.
MELIS G., « Le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento, dalle province alle "reti" », *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il mulino, 2007, p. 123-152.
MELIS G., « L'amministrazione », *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995, p. 187-252.
MENAGER B., « Coopération ou affrontement : les relations entre les municipalités et le Génie lors du déclassement et du démantèlement des villes fortifiées du département du Nord de 1871 à 1939 », *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest : Du XVe siècle à nos jours*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2007.

MÉNY Y., « France : The construction and reconstruction of the centre, 1945-1986 », *West European Politics*, 1987, vol. 10, n° 4, p. 52-69.
METZ METROPOLE DEVELOPPEMENT, *Metz Métropole. Investissez dans un territoire d'opportunité*, Metz, MMD, 2012.
MICELLI E., « Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy », *Urban Studies*, 2002, vol. 39, n° 1, p. 141-154.
MINISTERE DE LA DEFENSE, *Balard 2015. Nouveau ministère, nouvelle organisation, nouvelles ambitions*, Paris, Ministère de la Défense, 2010.
MINISTERE DE LA DEFENSE, *Modernisation de la défense. Présentation*, Paris, Ministère de la Défense, 2008.
MINISTERE DE LA DEFENSE, *Modernisation de la défense. Le nouveau dispositif territorial*, Paris, Ministère de la Défense, 2008.
MINISTERE DE LA DEFENSE, *Répertoire Interarmées des Emprises Défense, La politique immobilière, patrimoniale et domaniale du ministère de la défense*, Paris, Ministère de la Défense, 1998.
MINISTERE DE LA DEFENSE, *Schéma directeur interarmées de Toulon. Implantations militaires et logements*, Paris, Ministère de la Défense, 1995.
MINISTERE DE LA DEFENSE - DICOD, *Regroupement des états-majors et de l'administration centrale du Ministère de la défense à Balard. Dossier de Presse, lundi 10 juin 2010*, Paris, Ministère de la Défense, 2010.
MINISTERE DE LA DEFENSE- DICOD, *Les Français et la Défense. 15 ans de sondages (1991-2006)*, Paris, Ministère de la Défense, 2007.
MINISTERE DE LA DEFENSE - MISSION POUR LA REALISATION DES ACTIFS IMMOBILIERS, DELEGATION INTERMINISTERIELLE AUX RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE, *Réussir la reconversion d'un site militaire ou industriel*, Issy-les-Moulineaux, ESF éditeur, 2006.
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Politiques territoriales pour les pôles de développement de la Région Lorraine*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1985.
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme Nord Métropole Lorraine - Rapport de synthèse*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1973.
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme Nord Métropole Lorraine*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1973.
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT - DDE DU VAR et SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'aire toulonnaise. Etat actuel et perspectives d'évolution*, Paris, Ministère de l'Equipement, 1969.
MINISTERO DELLA DIFESA, *Libro Bianco*, Roma, Ministero della Difesa, 2002.
MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di difesa 1993*, Roma, Ministero della Difesa, 1993.
MINISTERO DELLA DIFESA, *Conferenza nazionale sulle infrastrutture militari. Atti. Ministero della Difesa, Roma, 10-11 novembre 1986.*, Roma, Ministero della Difesa, 1986.
MINISTERO DELLA DIFESA, *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni. Roma, 5-6 maggio 1981*, Roma, Ministero della Difesa, 1981.
MINISTERO DELLA DIFESA, « Intervention du Président de la Giunta Regionale du Frioul-Vénétie-Julienne », *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni. Roma, 5-6 maggio 1981*, Roma, Ministero della Difesa, 1981, p. 72-75.
MINISTERO DELLA DIFESA - GABINETTO DEL MINISTRO, *Roma - ex forte Portuense (parte)*, 1964.
MINISTERO DELLA DIFESA - UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE, *Roma - aree ex forti militari destinate a parco pubblico*, Roma, Ministero della Difesa, 1966.
MINITERO DELLA DIFESA, *Nuove Forze per un Nuovo Secolo*, Roma, Ministero della difesa, 2001.
MINITERO DELLA DIFESA, *Modello di Difesa. Lineamenti di Sviluppo delle FF.AA. negli Anni '90,* Roma, Ministero della difesa, 1991.
MONFERRAND A., *Défense nationale et aménagement du territoire. Analyse d'une région de programme*, Paris, Ministère de la Défense, 1972.

MONTINA P., *90° di Fondazione della Sezione ANA di Udine, 1921-2011*, Udine, Associazione Nazionale Alpini, 2011.
MULLER P., « Secteur », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 591-599.
MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 275-297.
MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n° 2, p. 165-189.
DEL NEGRO P., « L'esercito dell'Italia liberale come società militare », *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002, p. 147-152.
DEL NEGRO P., « Caserma e città nel discorso militare dell'Italia liberale », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 149-168.
NELLI A., *La prospettiva interforze applicata alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale in uso alla Difesa: il caso Roma.*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2010.
NICKEL R., « Dollars, Defense, and the Desert: Southern Nevada's Military Economy and the Second World War », *Psi Sigma Siren*, 2012, vol. 3, n° 1, p. 1-31.
NIGUES L., *La politique foncière du ministère de la Défense*, Mémoire DESS, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 1989.
OECD, *Competitive Cities in the Global Economy : OECD Territorial Reviews*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 2006.
OLIVA L., « Area vasta tarantina. Il territorio cambia volto », *Architetti Taranto*, 2009, vol. 1, p. 10-13.
OREAM LORRAINE, *Schéma d'aménagement de la métropole Lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1970.
OREAM LORRAINE, *Livre blanc. Données et orientations pour l'aménagement d'une métropole lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1968.
OREAM LORRAINE, *Rapport de l'enquête Image de la métropole auprès des leaders lorrains*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1967.
OREAM - PREFECTURE DE LORRAINE, *Les friches industrielles en Lorraine. Quelle politique pour l'Etat ? Le cas des bassins sidérurgiques*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1985.
OSSERVATORIO DELL'INDUSTRIA BELLICA IN LOMBARDIA, *Quaderno uno*, Milano, OIB, 1987.
OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale. Progetto di valorizzazione turistico-culturale, con attività di riqualificazione urbana, nell'area di Taranto. Ricognizione di elaborati, atti e procédure per la valutazione degli aspetti realizzativi e finanziari*, Bari, Regione Puglia - Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2007.
PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Oxford, SAGE Publications, 1987.
PANEBIANCO A., « Il paese disarmato », *Il Mulino*, 1993, n° 5, p. 898-904.
PANEBIANCO A., « La politica estera italiana: un modello interpretativo », *Il Mulino*, 1977, n° 6, p. 845-879.
PANUZI R. et M. D'UBALDI, « La pianificazione e programmazione finanziaria della Difesa », *Informazioni della Difesa*, 2005, vol. 1, p. 49-53.
PARAZZINI S., *Le trasformazioni dell'industria militare europea*, Milano, Giuffré, 1996.
PARAZZINI S., « Le strategie adottate dalle imprese della difesa lombarde di fronte alla riduzione delle spese militari negli anni '90 », *Quaderni su armi e disarmo*, 1995, n° 38, p. 1-31.

PARKER R.E., « Military spending and urban form in Southern Nevada : a political economy perspective », *Research in urban sociology- 4*, Greenwich, Conn., Ray Hutchinson.
PASQUIER R., *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
PASQUIER R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, 2002, n° 3, p. 159-177.
PECORARI P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, Udine, Forum Edizioni - Camera di Commercio di Udine, 2011.
DE PENANROS R. et C. SERFATI, « Regional Conversion Under Conditions of Defense Industry Centralization : The French Case », *International Regional Science Review*, janvier 2000, vol. 23, n° 1, p. 66-80.
PERANI G., « Italian Contrasts in Regional Military Industrial Conversion », *International Regional Science Review*, 2000, vol. 23, n° 1, p. 91-102.
PERNOT J.-F., « Ingénieurs militaires, stratégie et valorisation des territoires à l'époque moderne », *Défense et aménagement du territoire : colloque de Montpellier, 4 et 5 décembre 1997*, Montpellier, Publications de l'Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 2001, p. 29-47.
PERULLI P., « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stato e mercato*, 2010, n° 3, p. 365-374.
PERULLI P., *Piani strategici : governare le città europee*, Milano, Franco Angeli, 2004.
PETRILLI G., « Lineamenti dell'evoluzione socio-economica della città di Taranto », *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Roma, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, 1970, p. 1533-1554.
PICHIERRI A., « Concertazione e sviluppo locale », *Stato e mercato*, 2001, n° 2, 2001.
PICKVANCE C., « Marxist theories of urban politics », *Theories of Urban Politics*, London, SAGE Publications, 1995, p. 253-275.
PICON A. (dir.), *La ville et la guerre*, Paris, Les éditions de l'imprimeur, 1996.
PIERRE J., « Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities », *Urban Affairs Review*, 2005, vol. 40, n° 4, p. 446-462.
PIERSON J., « Un outil foncier au service de sa Région : l'Etablissement public foncier de la métropole lorraine », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 1981, n° 21, p. 21-24.
PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
PIERSON P., *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
PIERSON P., « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, n° 4, p. 595-628.
PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.
PINSON G., « Political Government and Governance : Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2002, vol. 26, n° 3, p. 477-493.
PINSON G. et V. SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.
PIZZORNO A., *Comunità e razionalizzazione*, Torino, Einaudi, 1960.
PLANCHAIS J., « L'armée et le tournant de 1958 », *Pouvoirs*, 1986, vol. 38, p. 5-12.
PONZINI D., « La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale », *Urbanistica*, 2008, n° 136, p. 87.
PONZINI D. et M. VANI, « Immobili militari e trasformazioni urbane », *Territorio*, 2012, n° 62, p. 13-18.
PORTER B.D., *War and the Rise of the State*, New York, The Free Press, 1994.

PORTERET V., *Etat-nation et professionnalisation des armées : Les députés français face au déclin de l'armée de masse de 1962 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.
PRADELLA S., *Gouverner le sol urbain : la production comparée des politiques foncières à Paris et à Bruxelles*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2011.
PRAT P., *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne. Du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'État administre, aménage et surveille la région-capitale*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2012.
PRAT P., « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du Travail*, avril 2008, vol. 50, n° 2, p. 200-218.
PREFECTURE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE et REGION ILE-DE-FRANCE, *Protocole d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense en Ile-de-France*, Paris, Préfecture de la Région Ile-de-France, 1996.
PREFECTURE DE LA REGION LORRAINE et REGION LORRAINE, *Protocole d'accompagnement du redéploiement industriel et des restructurations de la défense en Lorraine*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 1996.
PREFECTURE DE REGION LORRAINE, *Contrat de Redynamisation du Site de Défense de Metz et son agglomération (CRSD)*, Metz, Préfecture de la Région Lorraine, 2010.
PREFECTURE DES YVELINES, *Plan Local de Redynamisation des Yvelines*, Versailles, Préfecture des Yvelines, 2013.
PROVINCIA DI TARANTO, COMUNE DI TARANTO, AUTORITÀ PORTUALE DI TARANTO, CONFINDUSTRIA TARANTO, CAMERA DI COMMERCIO DI TARANTO, et CGIL CISL UIL TARANTO, *Protagonismo Locale, Sostegno Regionale e Nazionale per una Stagione di Risarcimento al Servizio del Risanamento e dello Sviluppo dell'Area Ionica, 27 febbraio 2012*, Taranto, Provincia di Taranto, 2012.
RAMELLA F., « Negotiating local development: the Italian experience of 'Territorial Pacts' », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2010, vol. 28, n° 3, p. 512-527.
REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *PGT : Piano del Governo del Territorio. Relazione di analisi del territorio regionale*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2012.
REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *Assessment of military brownfields. F.A.T.E. From Army To Entrepreneurship*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2010.
REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, *Processo di trasferimento del Patrimonio Pubblico dal Demanio ad Enti Locali. Esempio - Friuli Venezia Giulia*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2010.
REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Servitù militari e riforma del demanio militare : atti del convegno promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana : Bologna 17 novembre 1979*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 1979.
REITEL F., « Les aspects militaires et leurs conséquences sur l'aménagement du territoire », *Régions, villes et aménagement*, Paris, CREPIF - Société de Géographie, 1987, p. 523-538.
RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « La reconversion du patrimoine militaire dans l'agglomération messine », *Bulletin de l'association*, avril 2003, p. 2-8.
RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « Défense de l'arsenal Ney », *Bulletin de l'association*, janvier 1973, n° 10, p. 5-10.
RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « A propos de l'arsenal Ney et de l'Hôtel de police », *Bulletin de l'association*, octobre 1972, n° 9.
RENAISSANCE DU VIEUX METZ, « L'arsenal Ney sera-t-il démoli ? », *Bulletin de l'association*, juillet 1972, n° 8.
RENZONI C., *Il Progetto 80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea Editrice, 2012.
REVEILLARD A., « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 2, p. 687-704.

RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *West European Politics*, 1987, vol. 10, nº 4, p. 1-20.
ROBERT G., « Le Pôle Stratégique de Paris », *Revue Défense Nationale*, décembre 2003, nº 12, p. 179-181.
ROCHAT G., « Alle basi dell'istituzione miliare : i reggimenti di fanteria », *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002, p. 153-159.
ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale : reggimenti di fanteria e bersaglieri », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 21-54.
ROCHAT G. et G. MASSOBRIO, *Breve storia dell' esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978.
ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Edited by Peter Flora, Stein Kuhnle, Derek Urwin*, New York, Oxford University Press, USA, 1999.
ROKKAN S. et D.W. URWIN, *Economy, territory, identity : politics of West European peripheries*, SAGE Publications, 1983.
ROSSI S., *La riconversione dell'industria per la difesa*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990.
RUZZA C., « Institutional Actors and the Italian Peace Movement: Specializing and Branching out », *Theory and Society*, 1997, vol. 26, nº 1, p. 87-127.
SAMSON M., *Le Front national aux affaires. Deux ans d'enquête sur la vie municipale à Toulon*, Paris, Calmann-Lévy, 1997.
SARKOZY N., *Discours de Monsieur le Président de la République. Inauguration de l'exposition sur le Grand Paris. Mercredi 29 avril 2009*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, 2009.
SARTORI G., « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, 1991, vol. 3, nº 3, p. 243-257.
SASSEN S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2nd Revised edition., Princeton, Princeton University Press, 2001.
SAVINI F., « Who makes the (new) metropolis ? Cross-border coalition and urban development in Paris », *Environment and Planning A*, 2012, vol. 44, nº 8, p. 1875-1895.
SCHWARTZ O., « L'empirisme irréductible », Anderson N., *Le hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993, p. 335-384
SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, septembre 2008, vol. 32, nº 3, p. 548-564.
SELLERS J.M., « Re-Placing the Nation », *Urban Affairs Review*, 2005, vol. 40, nº 4, p. 419-445.
SERVICE D'INFORMATIONS ET DE RELATIONS PUBLIQUES DES ARMEES (SIRPA), *Restructurations de la Défense, 2000- 2001- 2002. Dossier d'information*, Paris, Ministère de la défense, 2000.
SERVICE D'INFORMATIONS ET DE RELATIONS PUBLIQUES DES ARMEES (SIRPA), *Accompagnement économique et social des restructurations de la Défense. Bilan et Perspectives. Conférence de Presse*, Paris, Ministère de la défense, 1996.
SERVIZIO COMPLESSO UNIVERSITÀ E AREE MILITARI DISMESSE, *Programma di assetto generale delle aree militari*, Roma, Comune di Roma, 2001.
DE SETA C., *Città, Territorio, e Mezzogiorno in Italia*, Torino, Einaudi, 1977.
SETAP - SOCIETE POUR L'ETUDE TECHNIQUE D'AMENAGEMENTS PLANIFIES, *Toulon, analyse urbaine globale*, Paris, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, 1963.
SETTIA A., *Comuni in guerra. Armi ed eserciti nell'Italia delle città*, Bologna, CLUEB, 1993.
SHEPPARD E., « Problème public », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 349-355.

SIMONCELLI M., *Implicazioni economiche del disarmo e riconversione verso il mercato civile. il dibattito e le ricerche in Italia e in altri Paesi*, Roma, Senato della Repubblica, n.d.
SINISTRA INDIPENDENTE, *Atti del seminario di studi sulla proposta di legge : Istituzione di un fondo per la riconversione dell'industria bellica*, Roma, Sinistra Indipendente, 1988.
SMITH A., « Territoire », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p. 469-474.
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, *Investire in sicurezza. Forze armate : uno strumento in evoluzione*, Roma, Ministero della Difesa, 2005.
STOKER G. et K. MOSSBERGER, « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning*, 1994, vol. 12, nº 2, p. 195-212.
STONE C.N., *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
STONE D.A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, Summer 1989, vol. 104, nº 2, p. 281-300.
STRASSOLDO R., *Una vita da friulano. Contributo alla storia del movimento autonomista*, Campoformido, Ribis, 2012.
STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, Trieste, Edizioni LINT Trieste, 1972.
STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
STREECK W. et K. THELEN, « Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies », *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 1-39.
SWYNGEDOUW E., F. MOULAERT, et A. RODRIGUEZ, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large–Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 2002, vol. 34, nº 3, p. 542-577.
SYNDICAT MIXTE VAROIS DES PORTS DU LEVANT, *Schéma directeur et plans stratégiques du port décentralisé de Toulon*, Toulon, SMVPL, 2009.
SYNDICAT MIXTE VAROIS DES PORTS DU LEVANT, *Etude stratégique - Port de Toulon. Rapport de première phase*, Toulon, SMVPL, 2009.
TARCHE J., *Actualisation du rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, Paris, Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France, 2001.
TARCHE J., *Rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Ile-de-France*, Paris, Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France, 1997.
TARROW S.G., *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.
TARROW S.G., P.J. KATZENSTEIN, et L. GRAZIANO, *Territorial politics in industrial nations*, New York, Praeger, 1978.
TEKNE, *Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell'Area di Sviluppo Industriale di Taranto*, Milano, Leonardo da Vinci Editore, 1965.
THANNER M.H. et M.W. SEGAL, « When the Military Leaves and Places Change Effects of the Closing of an Army Post on the Local Community », *Armed Forces & Society*, 2008, vol. 34, nº 4, p. 662-681.
THOENIG J.-C., « Territorial Institutions », S.A. BINDER, R.A.W. RHODES et B.A. ROCKMAN (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 281-302.
THOMPSON W.R. et K. RASLER, « War, the Military Revolution(s) Controversy, and Army Expansion A Test of Two Explanations of Historical Influences on European State Making », *Comparative Political Studies*, 1999, vol. 32, nº 1, p. 3-31.
THULL P., *La passion de Metz*, Metz, Editions Serpenoise, 2004.
TILLY C., « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé », *Politix*, 2000, vol. 13, nº 49, p. 97-117.

TILLY C., « The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere », *International Review of Social History*, 1995, vol. 40, Supplement S3, p. 223-236.
TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.
TILLY C. (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, 1st Ed., Princeton, Princeton University Press, 1975.
TONARELLI A., « Industrial Decline and Local Development Policies in the Steel Area of Piombino », *Changing governance of local economies : responses of European local production systems*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
TORRICELLI A. et M.T. RAMPI, « Milano : Castello, Quartiere delle Milizie, Città Militare nella trasformazione del centro e nella costruzione della periferia », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 785-821.
TOSI S. et T. VITALE, « Explaining How Political Culture Changes : Catholic Activism and the Secular Left in Italian Peace Movements », *Social Movement Studies*, 2009, vol. 8, n° 4, p. 131-147.
TOTH F., « La diffusione delle agenzie amministrative in Italia », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2007, n° 1, p. 135-156.
TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Un territoire d'avenir, une métropole de compétitivité*, Toulon, TPM, 2011.
TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Programme Local de l'Habitat 2010-2015*, Toulon, TPM, 2010.
TOULON PROVENCE MEDITERRANEE, *Le schéma-programme d'aménagement de la Rade. Document final*, Toulon, TPM, 2006.
TRAMONTIN L., P. PELLEGRINI, et G. ASTOLFO, *Patussi. Premesse per l'uso di una ex caserma*, Udine, Forum Edizioni, 2011.
TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.
TRON G., *Rapport d'Information sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des Etablissements Public*, Paris, Assemblée nationale. Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, 2005.
TRUCY F. et D. BOULAUD, *Rapport d'Information au nom de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la politique immobilière du ministère de la Défense*, Paris, Sénat, 2010.
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE, *L'Università del Friuli: vent'anni*, Udine, Forum Edizioni, 1999.
VACIAGO G., « Gli immobili pubblici...ovvero, purché restino immobili », *Mercato Concorrenza Regole*, 2007, n° 1, p. 93-108.
VANDELLI L., *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale (Contemporanea)*, Bologna, Il mulino, 1997.
VENNESSON P., *La nouvelle armée. La société militaire française en tendances, 1962-2000*, Ministère de la Défense, Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll.« Les Cahiers du C2SD », 2000.
DE VERDALLE L., C. VIGOUR, et T. LE BIANIC, « S'inscrire dans une démarche comparative », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, n° 2, p. 5-21.
VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement du ministère de la Défense à Balard », *Revue Defense Nationale*, 2011, n° 741, p. 23-30.
VIEILLEFOSSE B., « Le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense à Balard. », *Défense Nationale et Sécurité Collective*, juillet 2009, vol. 65, n° 7, p. 43-50.
VILLE DE METZ, *Rapport. FSCT, Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées*, Metz, Ville de Metz, 2012.

VIOLANTE A., *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*, Milano, Franco Angeli, 2008.
VISCO V., « Erano immobili... ora vi vengono incontro », *Mercato Concorrenza Regole*, 2007, n° 2, p. 359-364.
VITTORINI A., *Dalle armi alle arti : trasformazioni e nuove funzioni urbane nel quartiere flaminio*, Roma, Gangemi, 2004.
WARD M., J. COHEN, et M. BETSILL, « The three faces of conversion in the USA », *Defence and Peace Economics*, 1995, vol. 6, n° 3, p. 221-235.
WEBER F. et S. BEAUD, *Guide de l'enquête de terrain : Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2003.
WENDELN M., *Contested territory. Regional Development in France, 1934-1968*, Thèse d'histoire, Ecole des hautes études en sciences sociales, New York University, Paris, 2011.
WILLEMEZ L., M. SURDEZ, F. PAVIS, et H. CHAMBOREDON, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.
WRIGHT V. et S. CASSESE, *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
YÁÑEZ C.J.N., A. MAGNIER, et M.A. RAMÍREZ, « Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 3, p. 531-547.
ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 2003.
ZANDER P., *Vers un nouveau type de ville : les mutations de l'espace urbain Metz-Thionville*, Metz, Mosella, 1990.
ZANNELLA C., « Roma Capitale. Città e strutture militari tra il 1870 e il 1911 », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 890-903.
ZUKIN S., *Landscapes of Power : From Detroit to Disney World*, Berkeley, University of California Press, 1991.
« Adieu l'armée », *Urbanisme*, février 1997, n° 292, p. 14-19.
« Approbation de la nouvelle politique immobilière et domaniale des armées », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 22 mai 1971, n° 55, p. 55-56.
« Dossier : Armées, déménagement du territoire ? », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, 1996, vol. 30, n° 3, p. 61-70.
« Dossier : Les maires et la reconversion des sites militaires », *Le courriel des maires et des élus locaux*, 24 avril 1995, vol. 32, p. 12-15.
« Dossier : Metz », *Génie Urbain*, 1990, n° 367.
« Entretien avec le contrôleur général des armées Rochereau », *Diagonal*, 1996, février.
« I riflessi sociali delle servitù militari », *Rivista Militare*, 1992, vol. 1, p. 64-75.
« Il nuovo Piano di Roma », *Urbanistica*, 2001, n° 116, p. 41-180.
« L'armée dans les Yvelines », *Connaître les Yvelines. Bulletin d'information départemental*, mars 1976.
« Les friches militaires rentrent dans le rang », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 5 mars 2004, n° 5232, p. 70-73.
« Les friches militaires », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 26 juillet 1996, n° 4853.
« Les nouveaux usages civils des friches militaires », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 13 mai 2005, n° 5294, p. 56-59.
« Metz : dix projets phares pour l'agglomération », *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 21 avril 2006, n° 5354, p. 34-42.
« Metz reprogramme son ADN », *Traits Urbains*, 2010, n° 40, p. 28-33.

« Quand l'armée se retire », *Diagonal*, 1996, février.
« Quand les militaires lèvent le camp », *Urbanisme*, mars 1993, n° 261.
« Réforme de la défense et aménagement du territoire », *Inter Régions. Les cahiers de l'expansion régionale*, juillet 1998, n° 219, p. 4-7.
« Relazione conclusiva della commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico », *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1988, n° 1, p. 170-251.
« Relazione della commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico », *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, n° 4, p. 1116-1169.
« Roma », *Urbanistica*, 1959, Dossier consacré à l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, n° 27, 28, 29, p. 1-317.
« Roma: verso le ultime fasi del piano », *Urbanistica*, 1964, Dossier consacré à l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, n° 40, 1964.
Operare i forti. Per un progetto di riconversione dei forti militari a Roma, Roma, Gangemi Editore, 2009.

Entretiens

Paris et Île-de-France

1. Directeur de France Domaine, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 22 mars 2011
2. Adjoint au maire du XIIIe arrondissement de Paris en charge de l'urbanisme, 20 mars 2011 (entretien téléphonique)
3. Président directeur général de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), 26 mars 2011
4. Négociateur Île-de-France, Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, ministère de la Défense, 23 mars 2011
5. Chef du pôle restructurations de défense et accompagnement social, Délégation aux restructurations, ministère de la Défense, 5 avril 2011
6. Délégué militaire départemental et chef de corps du Groupement de soutien de la Base de Défense (GSBDD) de Versailles et délégué militaire départemental adjoint, ministère de la Défense, 8 avril 2011
7. Chargé de mission « restructuration de défense », Délégation à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale (DATAR), 11 avril 2011
8. Délégué aux restructurations de la défense (2008-2010), ministère de la Défense, 12 avril 2011
9. Ancien directeur du cabinet du ministre de la Défense (2007-2009), ministère de la Défense, 20 avril 2011
10. Directrice du Service urbanisme, Mairie des Lilas (93), 27 avril 2011
11. Directeur de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, ministère de la Défense, 3 mai 2011
12. Adjoint au maire de Paris en charge de la construction et du logement (1983-95) puis de l'architecture (1995-98), 5 mai 2011
13. Adjoint au maire de Versailles (78) en charge des questions militaires, des anciens combattants et de Satory, 9 mai 2011
14. Conseiller d'arrondissement de Paris (XIII), assistant parlementaire de la députée de Paris - ancienne adjointe au maire de Paris en charge du logement (2002-2008), 10 mai 2011
15. Ancien gouverneur militaire de Paris (2007-2012), 11 mai 2011
16. Chargé d'études du Bureau de l'aménagement, Service de l'aménagement et des transports, département de la Seine Saint-Denis (93), 12 mai 2011
17. Conseiller au cabinet du ministre de la Défense, chargé du patrimoine et du développement durable (2008-2010), directeur adjoint de la Direction du patrimoine, de la mémoire et des archives (2010), ministère de la Défense, 13 mai 2011
18. Délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux du ministère de la Défense à Balard (DRESD)
19. Député des Yvelines (78) et ancien maire de Versailles (1995-2008), 16 mai 2011
20. Chef du Bureau du logement de la Région Ile-de-France, Direction du patrimoine, de la mémoire et des archives, ministère de la Défense, 17 mai 2011
21. Ancien Ministre de la Défense (1997-2002), Paris, 19 mai 2011
22. Adjoint au maire du VIIe arrondissement de Paris, Maire du VIIe arrondissement (2002-2008), 20 mai 2011 (entretien téléphonique)

23. Chef du bureau domaine, Secrétariat général pour l'administration (SGA), Service d'infrastructure de la défense (SID), ministère de la Défense, 25 mai 2011
24. Président de l'association Essor de Versailles (loi 1901), 31 mai 2011
25. Président de l'association Comité de Défense, d'Action et de Sauvegarde de Fontainebleau (77), 3 juin 2011
26. Maire de Dugny, Dugny (93), 8 juin 2011
27. Adjoint au maire de Versailles (78) en charge chargé de l'urbanisme, 9 juin 2011
28. Chargé de mission, cabinet du maire de la Courneuve (93), 16 juin 2011
29. Président de l'association Effort de Vaujours (93), 27 juin 2011
30. Délégué interministériel aux restructurations de la défense (2000-2008), 13 juillet 2011
31. Conseiller de Paris et député du XVe arrondissement de Paris, 18 juillet 2011
32. Maire de Bagneux (92), 18 juillet 2011
33. Chef du pôle prospection - grands comptes, Direction de l'urbanisme, Mairie de Paris, 3 janvier 2014
34. Ancien ministre de la Défense (2007-2010), Paris, 3 janvier 2014

Rome

1. Journaliste, *La Repubblica* - édition de Rome, 13 novembre 2011
2. Ancien membre du *Gruppo di Studio su Armi e Disarmo* (Groupe d'études sur les armes et le désarmement), 17 novembre 2011
3. Membre de l'*Istituto per la Ricerca Sociale*, auteur du *master plan* pour la réutilisation des aires militaires à Piacenza, 18 novembre 2011
4. Président des associations *Campotrincerato Roma* et *Territorio Roma*, 29 novembre 2011
5. Directeur du *Centro alti studi sella difesa*, ministère de la Défense, 30 novembre 2011
6. Porte-parole du comité pour les casernes du quartier *Tiburtino*, porte-parole du *Comitato cittadino per l'uso pubblico delle caserme* (Comité citadin pour l'usage public des casernes), 2 décembre 2011
7. Fondateur et membre du conseil directif de l'*Archivio disarmo*, 6 décembre 2011
8. Responsable *U.O. Pianificazione e riqualificazione delle aree di interesse pubblico* (Planification et Réqualification des Sites d'Intérêt Public), Direction de la planification du territoire, Commune de Rome, 7 décembre 2011, 13 décembre 2011 et 18 janvier 2012
9. Ancien adjoint au maire de Rome en charge de l'urbanisme (1993-2001), 7 décembre 2011
10. Ancien responsable *Sviluppo Progetti di Valorizzazione* (développement des projets de valorisation), *Agenzia del Demanio*, 9 décembre 2011
11. Président de la commission du Budget du conseil municipal de Rome, 15 décembre 2011
12. Responsable *Sviluppo Progetti di Valorizzazione* (développement des projets de valorisation), *Agenzia del Demanio*, 16 décembre 2011
13. Porte-parole du comité *Forte Boccea Bene Comune* pour la gestion publique du fort, 16 décembre 2011
14. Ancien premier adjoint au maire de Rome (1993-2001), député, 20 décembre 2011
15. Responsable *Area strategie, progetti e attuazione del federalismo* (Stratégie, projet et mise en œuvre du fédéralisme), *Agenzia del Demanio*, 19 décembre 2011
16. Directeur *Conservatoria del Patrimonio*, Commune de Rome, 20 décembre 2011
17. Porte-parole du comité *Viviamo Vitinia* (depuis 1999), 21 décembre 2011
18. Directeur de l'*Ufficio Pianificazione Generale* (Bureau de la planification générale, urbanisme) (2001-2008), Commune de Rome, 22 décembre 2011

19. Chef de Bureau, *Comando militare della Capitale* (Commandement militaire de la Capitale), précédemment en poste à *Ufficio organizzazione delle forze - stato maggiore dell'Esercito* (Bureau réorganisation des forces - État-major de l'armée de terre), ministère de la Défense, 10 janvier 2012
20. Comandant du *Comando Militare della Capitale* (Commandant Militaire de la Capitale), 10 janvier 2012
21. Ancien adjoint au maire de Rome en charge de l'urbanisme (2001-2008), Député, 11 janvier 2012
22. Sindacaliste FIM-CISL, 11 janvier 2012
23. Responsable du bureau *Aree militari dismesse* (Sites militaires désaffectés), Direction de l'urbanisme de la Commune de Rome (1997 et 2001), 11 janvier 2012
24. Adjoint au maire de Rome en charge de l'urbanisme, 18 janvier 2012
25. Ancien directeur de GENIODIFE (Service infrastructure), ministère de la Défense, 19 janvier 2012
26. Directeur de l'*Istituto Affari Internazionali* (IAI), Chargé de la mission d'évaluation pour le PIC Konver pour la Présidence du conseil des ministres en 1994, 23 janvier 2012
27. Vice-directeur de GENIODIFE, (Service infrastructure), ministère de la Défense, 24 janvier 2012
28. Chargé de mission *Ufficio generale dismissione immobili* (Bureau général pour la cession des immeubles), ministère de la Défense, 24 janvier 2012
29. Responsable *Agenzia del Demanio* – Latium, 25 janvier 2012
30. Architecte, association *Campotrincerato Roma*, Rome, 26 janvier 2012
31. Porte-parole des *Blocchi Precari Metropolitani* (partie du Comité citadin pour l'usage public des casernes), Rome, 27 janvier 2012

Tarente

1. Journaliste, *Corriere del Giorno*, Tarente, 9 février 2012
2. Ancien membre du PCI, fondateur de l'*Associazione per la pace* à Tarente, fondateur et porte-parole de *PeaceLink* et de *Taranto Sociale*, 13 février 2012
3. Coordinateur des *Rappresentanze sindacali unitarie* (syndicats confédérés) de l'Arsenal maritime militaire de Tarente, fonction publique - Défense, 15 février 2012 et 6 mars 2012
4. Conseiller régional des Pouilles (depuis 2010), ancien conseiller municipal (élu en 1985 pour la première fois), ancien adjoint au maire de Tarente en charge de l'urbanisme et aux relations avec la marine militaire (2008-2010), ancien syndicaliste CGIL et ancien responsable du bureau des ressources humaines de l'Arsenal maritime militaire de Tarente, 16 févier 2012
5. Vice-présidente de l'ordre des architectes de Tarente et responsable des projets de reconversions des aires militaires, membre du *Comitato di valorizzazione Isole Cheradi* (Comité pour la valorisation des îles Cheradi), 17 février 2012
6. Militant environnementaliste, responsable du *Fondo diossina Taranto* (Fond Dioxine Tarente), 17 février 2012
7. Député (depuis 2006), ancien secrétaire CGIL de Tarente, puis des Pouilles, 18 février 2012
8. Ancien maire de Tarente (1983-1985), Sénateur, 18 février 2012
9. Ancien maire de Tarente (1985-1999), 20 février 2012
10. Maire-adjoint aux constructions (depuis 2007) et à l'urbanisme (depuis 2010), 21 février 2012
11. Ancien cadre de parti, participe à l'élaboration des hypothèses de réutilisation des aires militaires libérées par le déplacement de la base navale à la fin des années 1980, aujourd'hui responsable d'une société de formation proche de la CGIL, 21 février 2012

12. Ancien responsable du bureau des infrastructures du *Dipartimento militare marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto* (Département militaire maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante) (mi-1990- mi 2000), 22 février 2012 ; accompagné par fonctionnaire du ministère de la Défense et syndicaliste, conseiller provincial, 22 février 2012 et 1 mars 2012
13. Ancien président de l'Autorité portuaire de Tarente (fin 1990-2008), 22 février 2012
14. Ancien responsable du bureau des infrastructures du *Dipartimento militare marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto* (Département militaire maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante), 23 février 2012
15. Commandant du *Dipartimento militare marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto* (Département militaire maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante), 24 février 2012 et 12 mars 2012
16. Chargé des relations publiques du *Dipartimento militare marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto* (Département militaire maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante), 24 février 2012 et 29 février 2012
17. Responsable de la modernisation infrastructurelle de l'Arsenal maritime militaire de Tarente, 28 février 2012
18. Responsable de *Area vasta* (planification stratégique), Service d'urbanisme, Commune de Tarente, 28 février 2012
19. Ancien commandant du *Dipartimento militare marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto* (Département militaire maritime de la Mer Ionienne et du Canal d'Otrante), (2003-2007), actuellement responsable du *Castello Aragonese* (Château de la Marine Militaire dans la ville de Tarente), 1 mars 2012
20. Président de l'*Associazione di Sviluppo Industriale – ASI* (Consortium Association pour le Développement Industriel), ancien président de la Chambre de Commence de Tarente, 3 mars 2012
21. Directeur de la Fondation maritime *Ammiraglio Michelagnoli*, 3 mars 2012 et 6 mars 2012
22. Ancien cadre du parti communiste italien de Tarente, ancien élu municipal, 5 mars 2012
23. Ingénieurs, Autorité portuaire de Tarente, 8 mars 2012
24. Ancienne présidente de l'*Association pour la Pace*, Tarente, 9 mars 2012
25. Responsable de l'élaboration du projet de la *Fiera del Mare* pour la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Tarente, 13 mars 2012
26. Président de la Province de Tarente, 14 mars 2012
27. Ancien maire de Tarente (2000-2006), 14 mars 2012
28. Président de la Chambre de de Commerce et de l'Industrie de Tarente, 16 mars 2012

Toulon

1. Vice-président de la région PACA et conseiller municipal d'opposition à la Ville de Toulon[1]
2. Directeur général des services de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée
3. Adjoint aux relations avec la marine nationale à la Mairie de Toulon
4. Adjoint territorial au préfet maritime de la Méditerranée, Préfecture maritime de la Méditerranée
5. Président de la section toulonnaise de la Ligue des droits de l'Homme

[1] L'enquête empirique sur Toulon a été la première des six ; on apprend de ses erreurs… nous n'avions pas marqué les dates des entretiens. Ils se sont déroulés au printemps 2010.

6. Adjoint au maire de Toulon en charge des sports et aux anciens combattants, député-suppléant du Var
7. Ancien préfet du Var (1999-2002)
8. Directeur général des services du Syndicat mixte varois des ports du Levant, ancien directeur général adjoint de la Mairie de Toulon
9. Responsable du bureau de communication de la Préfecture maritime de la Méditerranée
10. Adjoint territorial au préfet maritime de la Méditerranée, Préfecture maritime de la Méditerranée (2005-2008)
11. Architecte, président de la Fédération MART (Mouvement d'action pour la rade de Toulon)
12. Responsable du Service logement à la Mairie de Toulon
13. Ancien représentant de la France à l'OTAN, ancien adjoint au maire de Toulon, député-suppléant du Var
14. Responsable du Service études et planification à la Mairie de Toulon
15. Urbaniste, responsable du Grand Projet Rade, communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée
16. Président de l'association des Officiers mariniers en retraite et des veuves de Toulon
17. Première adjointe au maire de Toulon, députée du Var
18. Ancien adjoint territorial du Préfet maritime de la Méditerranée (1991-1995)
19. Chargée de mission, Agence d'urbanisme de l'Aire Toulonnaise (AUDAT)
20. Journaliste, *Var Matin*
21. Responsable du Bureau régional interarmées du logement militaire – PACA
22. Responsable de la Division infrastructures de la Préfecture maritime de la Méditerranée
23. Ancien adjoint aux opérations de la Préfecture maritime de la Méditerranée, puis chargé de mission à Toulon Provence Méditerranée et au Syndicat mixte varois des ports du Levant
24. Adjoint au maire de Toulon en charge de l'urbanisme
25. Directrice adjointe du Pôle de compétitivité Mer - PACA
26. Sénateur, ancien maire de Toulon (1985 -1995)
27. Directeur général adjoint de la Mairie de Toulon
28. Chargée de mission Programme Local de l'Habitat, Service habitat de Toulon Provence Méditerranée
29. Syndicaliste, ancien chargé de formation de l'Ecole des Apprentis de l'Arsenal militaire de Toulon
30. Responsable du Contrat de baie, Toulon Provence Méditerranée

Metz

1. Directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM), 4 juillet 2012
2. Député de Moselle, conseiller municipal de Metz (1977-2011), 17 juillet 2012
3. Chargé de mission restructurations et industrie de défense pour la Lorraine, DATAR, 23 juillet 2012
4. Directrice générale des services, communauté d'agglomération Metz Métropole, ancienne responsable de l'administration générale et de la coordination des services de la Ville de Metz, 25 juillet 2012
5. Directeur du développement et de l'aménagement durable et responsable du projet de reconversion de la base aérienne 128, communauté d'agglomération Metz Métropole, 25 juillet 2012

6. Responsable du groupe de travail « armées » au sein du Conseil économique et social de la région Lorraine et Secrétaire général du Conseil économique et social de la région Lorraine, 26 juillet 2012
7. Ancien maire de Metz (1971-2008), 27 juillet 2012
8. Directeur de la mission planification territoriale, Ville de Metz, 11 septembre 2012
9. Ancien Gouverneur militaire de Metz (2010-2012), 11 septembre 2012
10. Ingénieur de l'armement, délégué régional à l'accompagnement des restructurations de la défense en Lorraine, ministère de la Défense, 12 septembre 2012
11. Ancien directeur général des services de la ville de Metz (1995-2008), 18 septembre 2012
12. Chef du Service de coordination de l'action départementale, en charge du Contrat de Redynamisation de Site de Défense, préfecture de la Moselle, 18 septembre 2012
13. Adjoint au maire de Metz chargé du développement économique, président de Metz Métropole Développement (agence de développement), 30 octobre 2012
14. Députée européenne, conseillère municipale, ancienne première adjointe au Maire de Metz (1995-2004), 8 novembre 2012
15. Chargé de mission stratégie territoriale et Europe, Ville de Metz, 8 novembre 2012
16. Chargé de mission innovation, Metz Métropole Développement (agence de développement), 8 novembre 2012
17. Ancien adjoint au maire de Metz (1971-1977), premier adjoint (2001-2008), Metz, 9 novembre 2012
18. Maire de Marly, vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, 9 novembre 2012
19. Ancienne conseillère technique pour les affaires territoriales au cabinet du ministre de la Défense (mars 2011-mai 2012), précédemment chargée de mission territoires et habitat à l'Etablissement Public Foncier de Lorraine, 13 novembre 2012
20. Directrice générale de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Moselle et responsable du Service études et analyses stratégiques, 14 novembre 2012
21. Chef du bureau logement da la Base de défense de Metz, ministère de la Défense, 14 novembre 2012
22. Maire d'Augny, 15 novembre 2012
23. Directeur général adjoint de l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL), 20 novembre 2012
24. Commandant la Base de défense de Metz, ministère de la Défense, 26 novembre 2012
25. Responsable du Service domaines, état-major du soutien de défense, ministère de la Défense, 27 novembre 2012
26. Président de Metz Métropole et maire de Montigny-lès-Metz, 27 novembre 2012
27. Gouverneur militaire de Metz, 30 novembre 2012

Udine

1. Responsable du processus d'écoute et participation pour le nouveau plan d'urbanisme d'Udine (2010), IRS, 22 novembre 2012
2. Project-manager du projet européen *From Army To Entrepreneurship* (South-East Europe Cooperation), Direction de la culture, du sport et des relations internationales, Région autonome Frioul Vénétie-Julienne, 6 décembre 2012
3. Responsables du projet Agenda 21 et de la coopération intercommunale, Commune d'Udine, 2 décembre 2012

4. Responsable du Service planification territoriale, Commune d'Udine, 10 décembre 2012
5. Architecte responsable du projet *Primule e Caserme*, Corde Architetti - Santarossa, 10 décembre 2012
6. Militaire et docteur en aménagement, XIIe repart infrastructures de l'armée de terre, 12 décembre 2012
7. Journaliste, *Il Messaggero Veneto*, 12 décembre 2012
8. Adjoint au maire d'Udine en charge de la culture, 13 décembre 2012
9. Adjointe au maire d'Udine en charge de l'urbanisme, 14 décembre 2012
10. Ancien adjoint au maire d'Udine en charge de l'urbanisme (1998-2008), 17 décembre 2012
11. Responsable, *Agenzia del Demanio* – Frioul Vénétie-Julienne, 17 décembre 2012
12. Ancien recteur de l'Université d'Udine, 19 décembre 2012
13. Ancien adjoint au maire d'Udine chargé des travaux publics (1998-2008) et ancien président de la section de Udine de l'*Associazione Nazionale Alpini* (Brigades Alpines) (1992-2005), 19 décembre 2012
14. Ancien maire d'Udine (1995-1998) et conseiller provincial, 8 janvier 2013
15. Sénateur (2001-2012), ancien président de la *Commissione paritetica Stato - Regione* (Commission paritaire État-Région) (2001- 2004), 9 janvier 2013
16. Président de l'*Associazione Nazionale Alpini* (Brigades Alpines), 9 janvier 2013
17. Président de l'association *Military Historical Center* (association culturelle et anciens combattants), 10 janvier 2013
18. Architecte, autrice d'une recherche-projet sur une caserne dans l'aire urbaine d'Udine, 11 janvier 2013
19. Député, membre de la IVe commission (Défense) de la Chambre des Députés, 15 janvier 2012
20. Adjointe en charge du patrimoine au gouverneur de Région Frioul-Vénétie Julienne, et vice-directeur de la direction centrale des finances, du patrimoine et de la programmation régionale, 15 janvier 2013
21. Responsable du nouveau plan territorial, Service planification de la région Frioul-Vénétie Julienne, 17 janvier 2013
22. *Filmmaker*, réalisateur du documentaire *Primule e Caserme*, 17 janvier 2013
23. Responsable du XIIe repart infrastructures de l'armée de terre, 22 janvier 2013
24. Maire d'Udine, ancien recteur de l'Université d'Udine, 22 janvier 2013
25. Général à la retraite, 24 janvier 2013
26. Commandant du *Comando Militare Esercito* Frioul-Vénétie Julienne, 23 janvier 2013

Sources écrites

Presse Locale

- Metz : *Le Républicain Lorrain, L'Est Républicain*
- Paris et Ile-de-France : *Le Parisien*
- Toulon : *Var Matin*
- Udine : *Il Messaggero Veneto*
- Roma : *La Repubblica - Roma*
- Tarente : *Il Corriere del Giorno*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*

Pour toutes les villes, notre revue de presse a couvert la période qui va du milieu des années 1980 à aujourd'hui. Les dernières années (entre la fin des années 2000 et le début de la décennie) sont disponibles sous forme numérisée, donc consultable à travers les bases de données de presse. Mais l'essentiel du travail a porté sur les journaux imprimés ou en microfiche. Une recherche par mot-clé étant impossible, nous avons donc dû définir des critères de sélection des périodes à consulter. Nous avons suivi ici la même logique qui a organisé la recherche empirique comparative (voir Introduction) puisque nous avons eu un noyau de critères fixes, qui a ensuite été modulé dans chaque ville, en fonction des politiques et des projets locaux. Ainsi, nous avons systématiquement consulté les trois semaines atour de grandes réformes nationales de la Défense. Ceci nous a permis de saisir, par exemple, si et comment la suspension de la conscription était traitée dans la presse locale, si des élus locaux ou des intérêts organisés prenaient position sur la question, dans quels termes le problème était construit (emplois publics, foncier…). Nous avons également consulté les semaines autour des élections municipales afin de saisir les principaux enjeux des campagnes. Nous avons ensuite adapté la revue de presse dans chaque ville, afin de suivre les évolutions des projets d'urbanisme, les projets de développement local et des initiatives de réorganisation des armées. Ici, nous avons sélectionné les périodes à consulter à travers des triangulations réitérées avec les entretiens et les autres sources écrites (actes de cession des biens militaires, délibérations des conseils municipaux…). La revue de presse a donc été une partie intégrante de la dynamique propre à l'enquête sur chaque ville, les différents types de sources se nourrissant mutuellement.

Bulletins municipaux (France)

- Metz : *Vivre à Metz*, devenu *Metz Magazine*
- Toulon : *Le Toulonnais* devenu *Toulon Méditerranée Magazine*

Archives et centres de documentation spécialisés

France

- Archives de la Ville de Paris, Archives Municipales de Metz, Archives Municipales de Toulon

- C2SD, Centre d'études en sciences sociales de la défense

- « Archives » de la Délégation aux restructurations, ministère de la Défense

- CRDALN - Centre de ressources documentaires sur l'aménagement, le logement, la nature (ministère de l'Equipement)

Italie

- Bibliothèque et archive municipale de Tarente

- Bibliothèque et archive municipale d'Udine

- Centre de documentation de la Chambre de Commerce de Tarente

- *Archivio Storico della Conservatoria*, Rome

- *Archivio Internazionale Disarmo*, Rome

- *Centro Alti Studi Della Difesa*, Ministère de la Défense, Rome

- *SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, Rome

- *Biblioteca Università Cattolica del Sacro Cuore*, travaux du *Gruppo Studio su Armi e Disarmo*, Milan

Les centres de documentation des ministères de la Défense français et italiens, ainsi que celui du ministère de l'Equipement en France et celui sur de l'*Archivio Disarmo* en Italie ont été essentiels pour la préparation des enquêtes de terrain dans les villes et la reconstruction des politiques qui portent sur la présence militaire pour la période qui va d'après 1945 à 1980. Ils conservent une littérature grise et la presse spécialisées.

Les archives municipales ont été consultées à double titre. D'abord, nous avons dépouillé les listes des ordres du jour des conseils municipaux, ce qui nous a permis d'identifier et lire les procès-verbaux des conseils dans lesquels la question de la présence militaire a été débattue. Ensuite, nous y avons consulté les bulletins municipaux.

Annexes

Les six villes en chiffres

	Udine	Tarente	Rome	Metz	Toulon	Paris
Région	Frioul-Vénétie Julienne	Pouilles	Latium	Lorraine	PACA	Ile-de-France
Département / Province	Udine	Tarente	Rome	Moselle	Var	Paris
Population Ville 1968 (Fr) / 1971 (It)	100 794	227 342	2 739 952	107 537	174 746	2 590 771
Population Ville 2011	98 287	200 154	2 617 175	119 962	163 974	2 249 975
Population Aire urbaine 1968*	516 910	511 677	3 490 377	325 266	398 429	8 576 196
Population Aire Urbaine 2011*	537 796	590 281	4 327 642	389 529	608 987	10 516 110
Superficie Ville (Km2)	57	250	1 287	42	43	105
Prix moyen m² bâti (ville)	2 000	1 100	5 100	1 800	2 790	8 120
Revenu net déclaré moyen (ville)	24 184	20 047	26 215	22 697	21 051	40 752

Sources: France : Insee, Chambre des Notaires / Italie : Istat, MEF
* Italie : données pour la province

Chronologie politique des villes françaises

		Toulon		Metz		Paris
		Toulon	**Intercommunalité**	**Metz**	**Intercommunalité**	
1950	1947	Rassemblement Peuple Français		Raymond Mondon (Centre national des indépendants et paysans, puis Républicains Indépendants)		Radicaux et gauche majoritaires au Conseil de Paris
	1953	SFIO				
	1959	Maurice Arreckx (centre, UDF) 1978-1986 Député 1986-1995 Sénateur				
	1958					
	1959					
1960	1965					Droite majoritaire au Conseil de Paris
	1969					
1970	1971			Jean-Marie Rausch (UDF) 1988-1991 : Ministre du Commerce extérieur - gvt Rocard 1991-1992 : Chargé des Postes et Télécommunications (ministre de l'Économie et des Finances) - gvt Cresson 1992-1993 : Chargé du Commerce et de l'Artisanat (ministre de l'Économie et des Finances) - gvt Bérégovoy		
	1974					
	1975					
	1976					
	1977					Première élection directe du Maire de Paris. Jacques Chirac (RPR) est élu
1980	1981					
	1985	François Trucy (UDF)				
1990	1995	Jean-Marie Le Chevallier (FN)				
2000	2001	Hubert Falco (UMP) 2002-2004 : secrétaire d'État aux Personnes âgées - gvt Jean-Pierre Raffarin 2004 : ministre délégué aux Personnes âgées - gvt Jean-Pierre Raffarin 2008 - 2009 : secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire - gvt Fillon 2009 - 2010 : secrétaire d'État à la Défense - gvt Fillon				
	2002		Création de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée Président : Hubert Falco		Création de la communauté d'agglomération C2M (évolution du district) Président : Jean-Marie Rausch	
	2007					
	2008			Dominique Gros (PS)	Création de la communauté d'agglomération Metz Métropole Président : Jean-Luc Bohl (UMP)	

Chronologie politique des villes italiennes

		Tarente	Udine	Rome
1950	1948	Parti Communiste Italien	Démocratie chrétienne	Démocratie chrétienne
	1956	Démocratie chrétienne		
1970	1970			
	1976	Parti Communiste Italien (coalition de centre gauche)		Parti Communiste Italien (coalition de centre gauche)
1980	1980			
	1982			
	1985	Pentapartito (alternance de maires socialistes et démocratie chrétienne)		Pentapartito (alternance de maires socialistes et démocratie chrétienne avec des phases de gouvernement préfectoral)
	1986			
	1988			
1990	1990		Démocratie Chrétienne et Parti Socialiste	
	1992			
	1993	Giancarlo Cito (Lega d'Azione Meridionale)		Francesco Rutelli (Verts, puis Démocratici di Sinistra)
	1994			
	1995		Enzo Barazza (Centre-gauche), premier maire élu au scrutin direct	
	1996	Gateano De Cosmo (Lega d'Azione Meridionale)		
	1998		Sergio Cecotti (autonomie, Ligue du nord, Verts)	
2000	2000	Rossana Di Bello (Forza Italia)		
	2001			Walter Veltroni (Démocratici di Sinistra)
	2003		Sergio Cecotti (autonomie, Ulivo)	
	2005			
	2006	Commissaire préfectoral		
	2007	Ezio Stefàno (Sinistra Ecologia e Libertà)		
	2008		Furio Honsell (Partito Democratico)	Gianni Alemanno (Popolo della Libertà)
2010	2011			

Les villes et les armées en images : cartes et photos

Les cartes, les photos et les croquis réalisés par les ministères, les gouvernements urbains, les associations, les partis politiques, la presse locale et les chercheurs concernant la présence militaire dans les villes.

NOTE : les images ne sont pas diffusées pour des raisons de droits d'auteur. Pour consulter cette partie des annexes (pp. 613 - 686), merci d'en faire demande directement à l'auteure de la thèse.

METZ

France

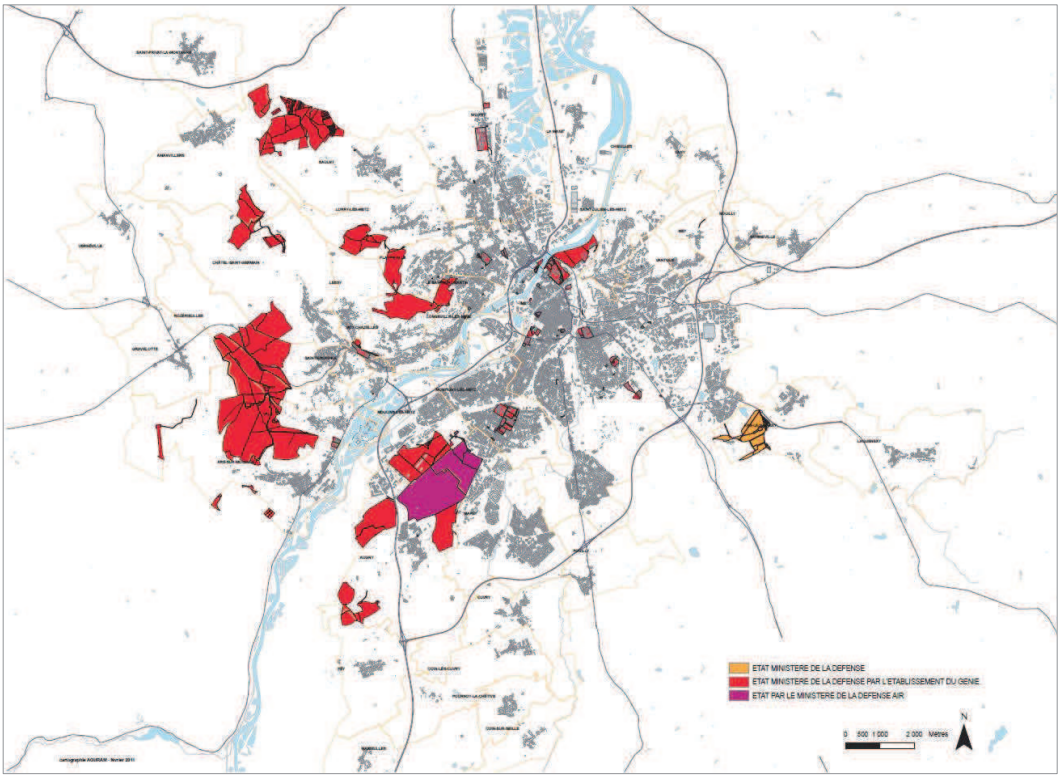


Figure 1 Le ministère de la Défense à Metz, 2012

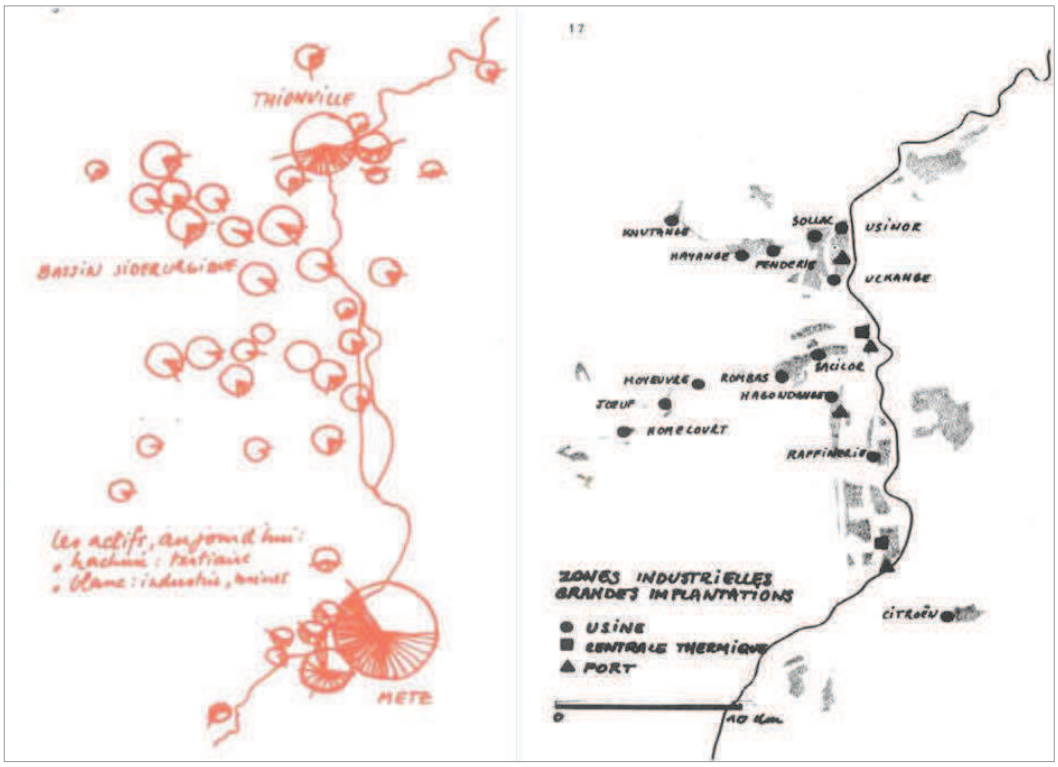


Figure 2 Métropole d'équilibre Metz-Nancy-Thionville (ici, nord Lorraine). Réalisée par l'OREAM Lorraine, cette carte montre le périmètre d'aménagement de la métropole nord lorraine, dans laquelle les deux principales aires urbaines existantes sont celle de Metz et celle de Thionville. La carte permet également d'appréhender la surspécialisation du bassin industriel du nord par rapport à l'aire messine, où la principale industrie est l'établissement Citroën installé dans les années 1960. *Source : OREAM Lorraine, 1970a*

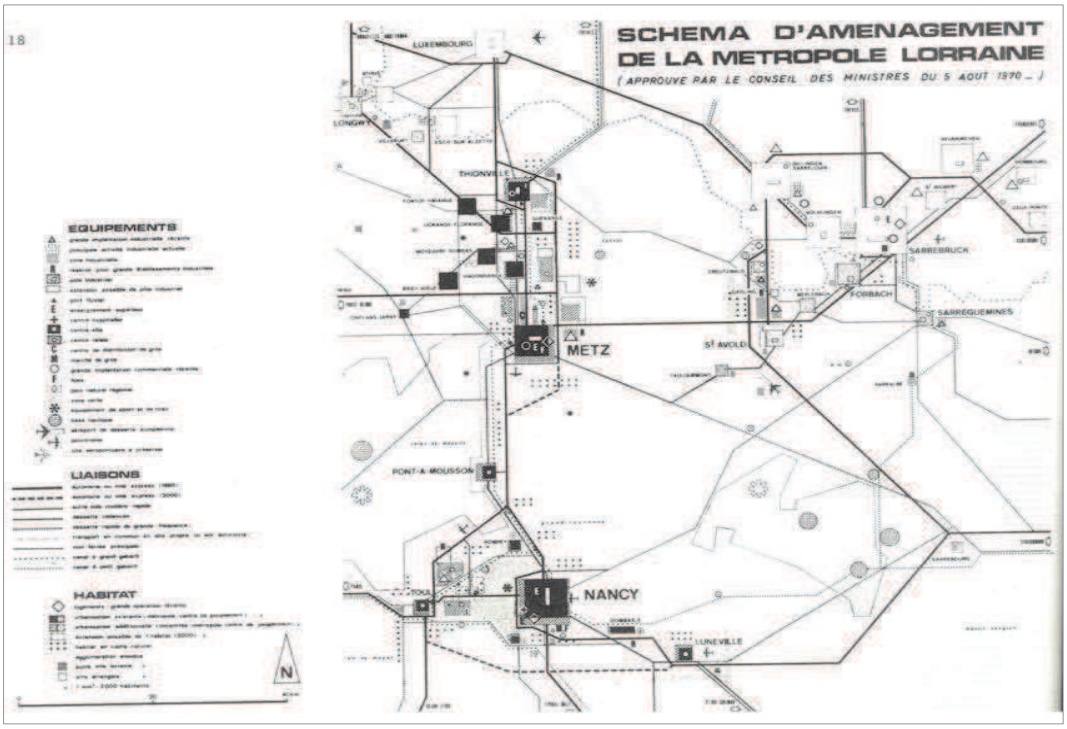


Figure 3 Métropole d'équilibre Metz-Nancy-Thionville, Schéma d'aménagement. *Source : OREAM Lorraine, 1970b*

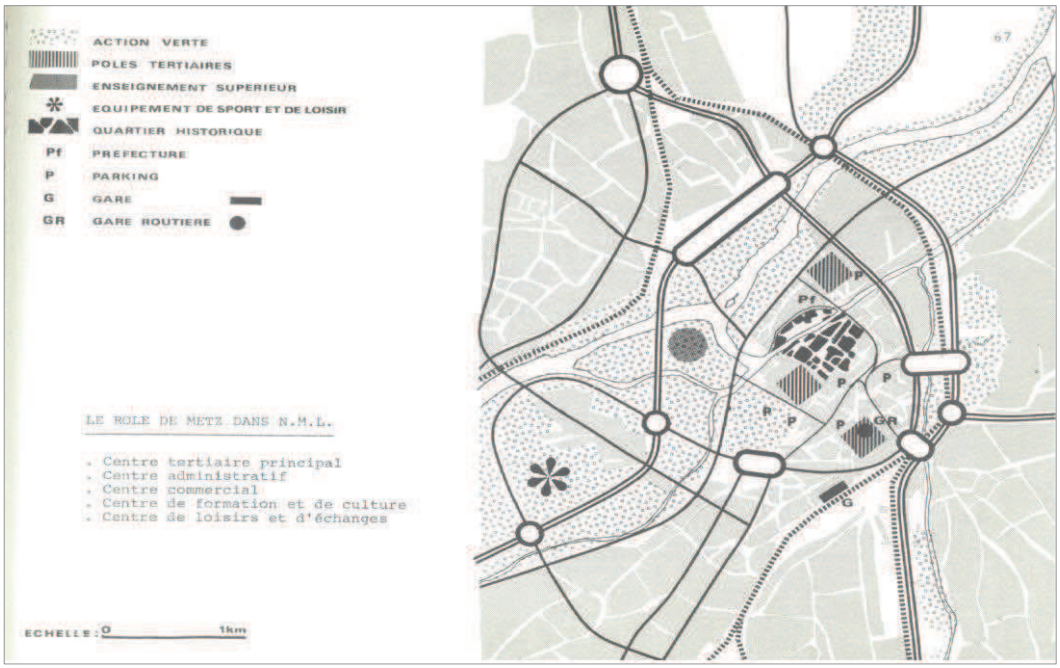


Figure 4 La ville de Metz dans le Schéma d'aménagement et urbanisme. Réalisée par la Direction départementale de l'équipement (DDE 57), la carte fait partie du SDAU de l'agglomération messine. Le cercle gris indiqué comme « enseignement supérieur » est le campus bâti sur l'Ile de Saulcy, convertie du militaire au civil par la procédure de l'échange compensé. *Source : Ministère de l'Equipment, 1970*

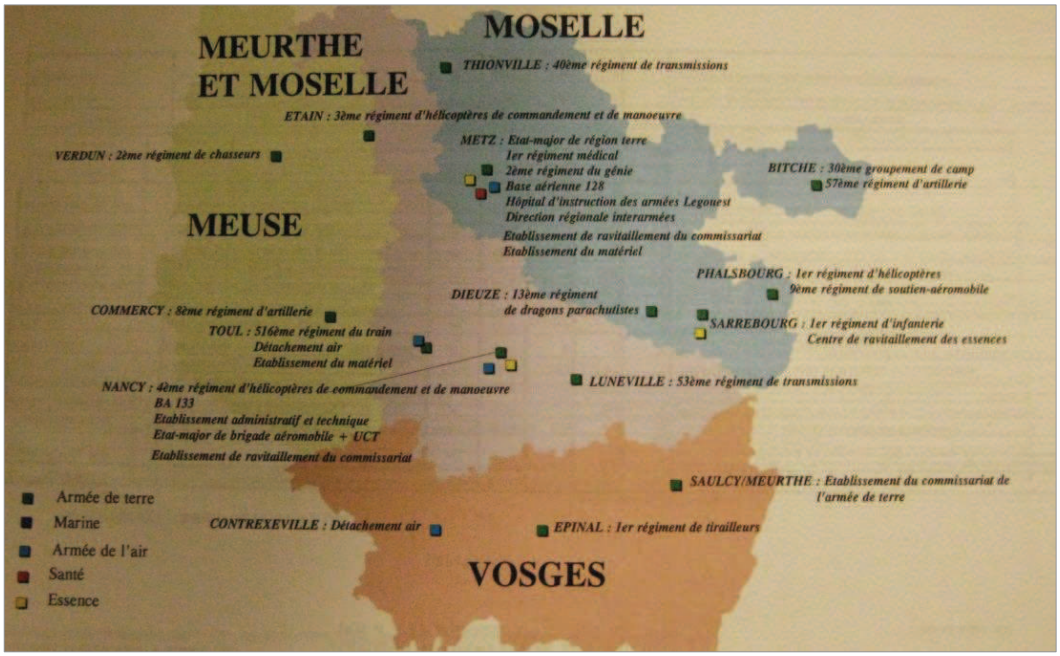


Figure 5 La présence des armées en Lorraine à l'horizon de 2000. Carte réalisée par la DAR/Ministère de la défense en 1997 en appui aux déplacements du Ministre de la défense, reportant les principales unités du Ministère présentes dans la région à l'horizon de 2000. Chaque carte est accompagnée d'un tableau récapitulatif qui détaille les suppressions, les transferts et la création d'unités dans chaque région et département. *Source : Ministère de la défense/DAR, 1997*

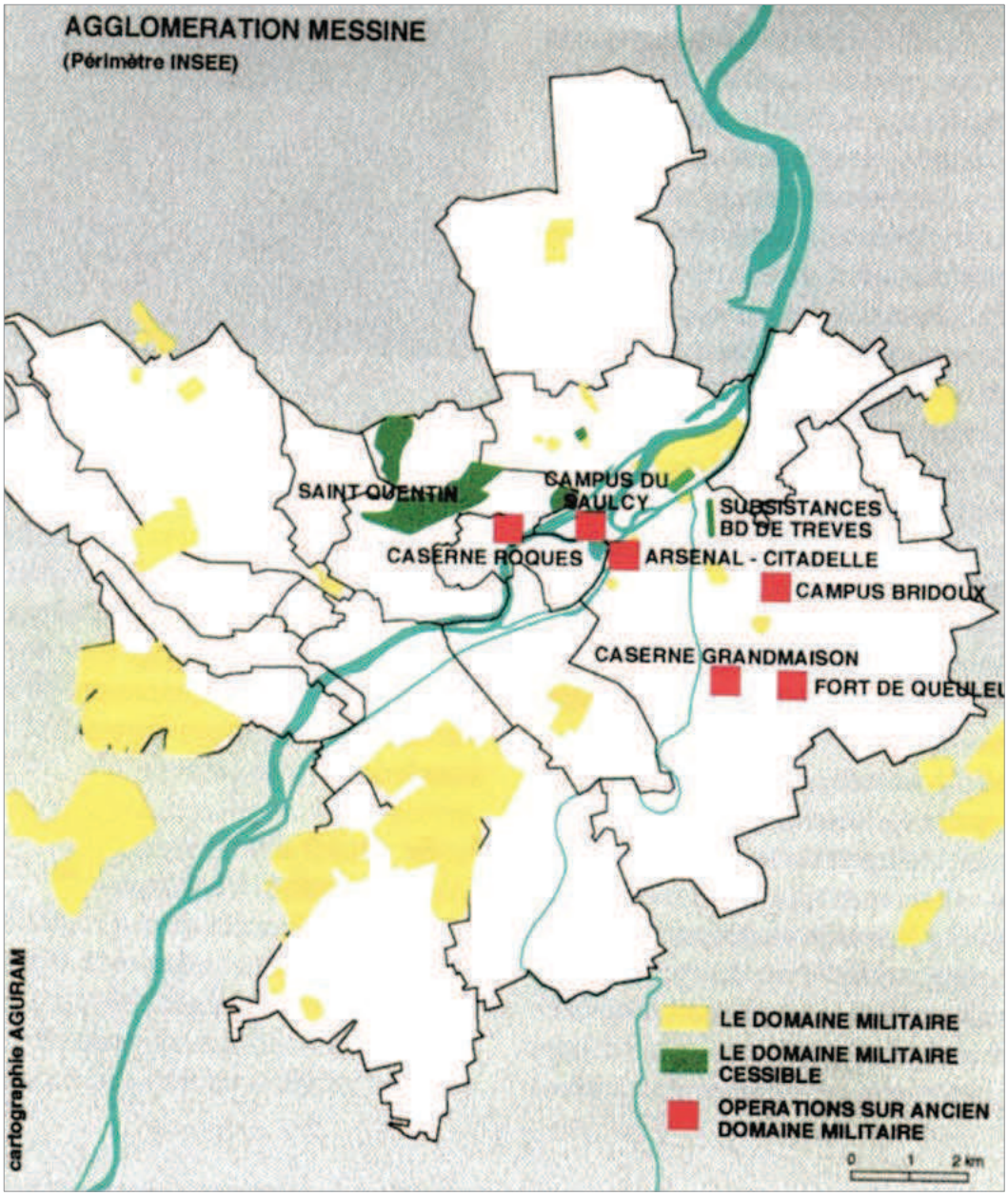


Figure 6 Sites militaires en reconversion au tournant de la professionnalisation des armées. *Source : Urbanisme, 1997*

Figure 7 Sites militaires reconvertis (ou en reconversion) avec l'intervention de l'Établissement public foncier de Lorraine entre 1998 et 2008. *Source : EPFL, 2009*

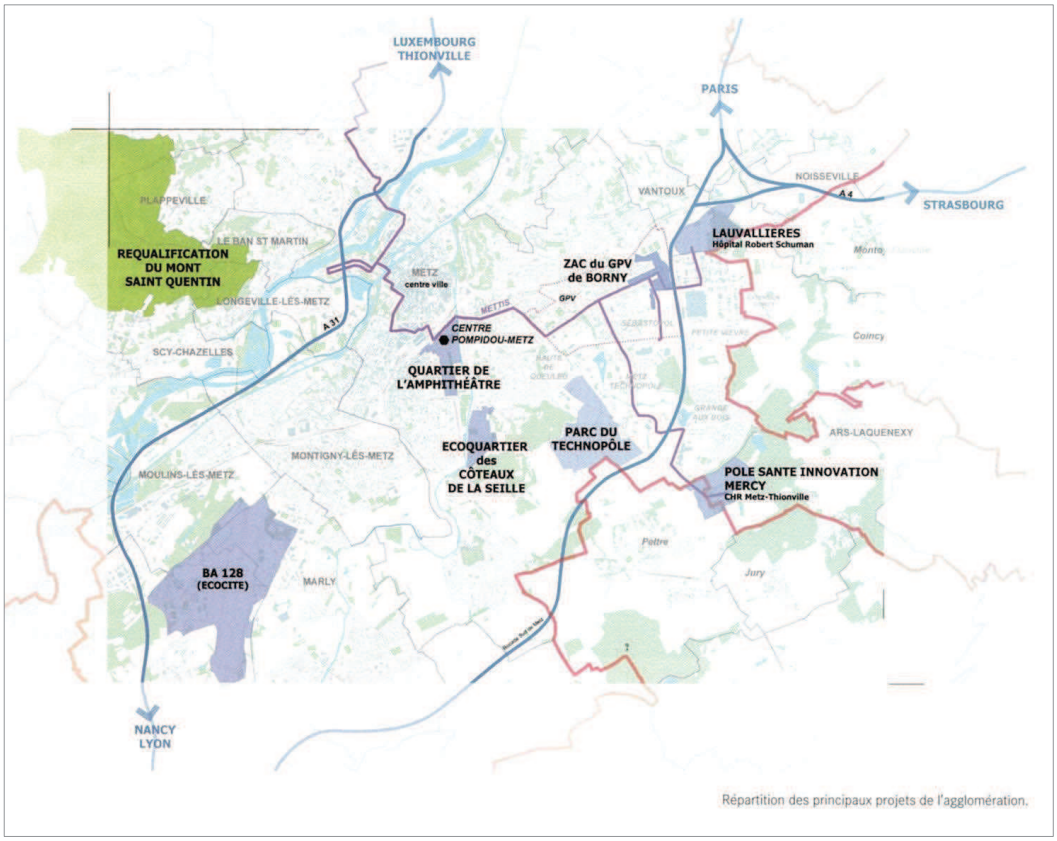


Figure 8 Les principaux projets d'aménagement de l'agglomération Messine en 2010

Figure 9 Le centre Pompidou Metz

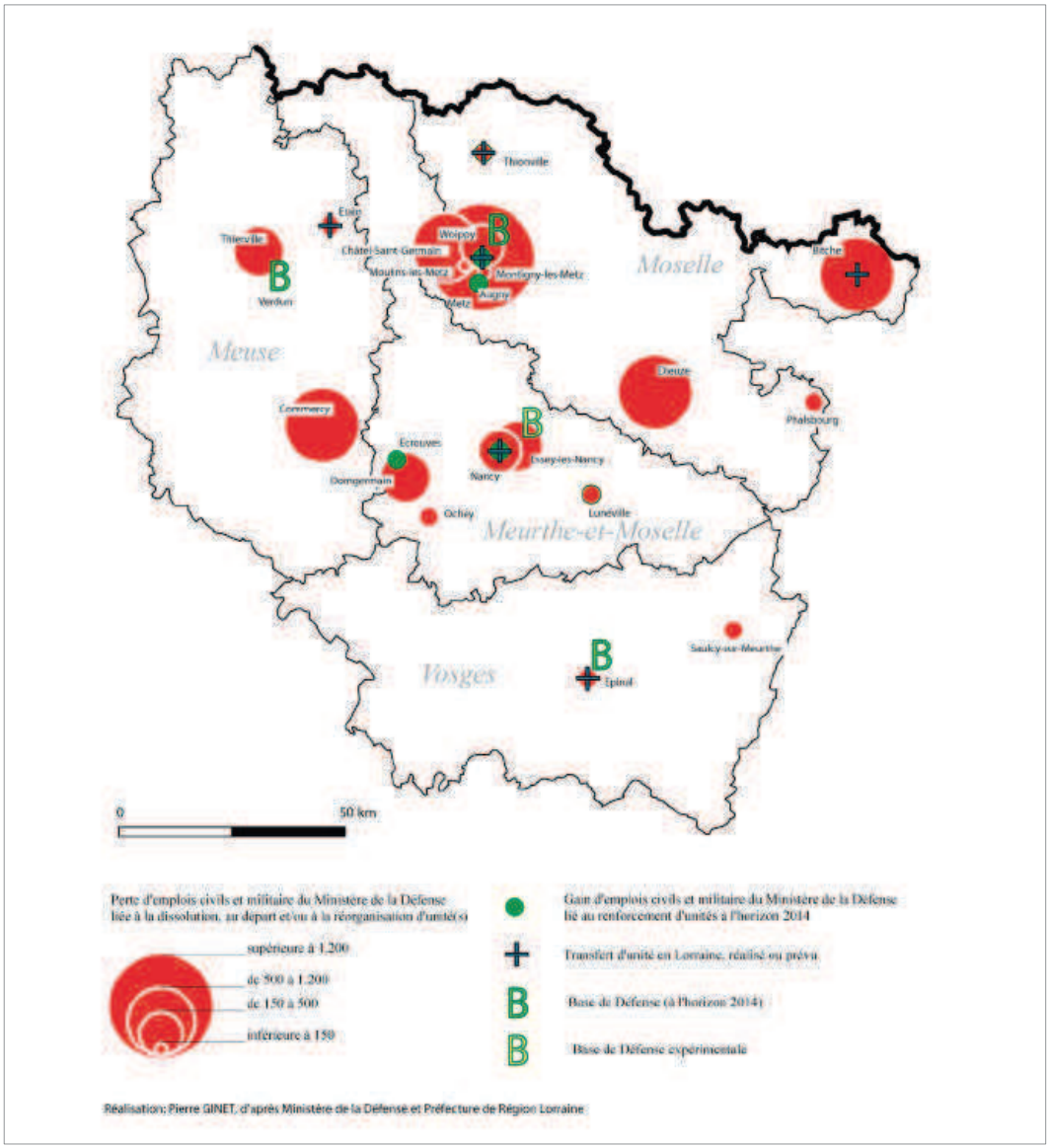


Figure 10 Les restructurations militaires de 2008 en Lorraine. *Source : Ginet, 2011*

Figure 11 La Base Aérienne 128. *Source : Chinouilh, 2011*

SAMEDI
6 SEPTEMBRE
MOBILISONS-NOUS
POUR L'AVENIR DE
METZ
10 HEURES PLACE D'ARMES
LBBr & M 237

POUR DIRE NON

au caractère injuste et disproportionné des mesures de restructuration de la carte militaire dans l'Agglomération Messine et affirmer nos exigences face aux mesures compensatoires qui seront proposées par le gouvernement.

Non aux 6 000 départs de personnels civils et militaires
Soit 15 000 personnes, familles comprises

DEFENDEZ METZ ET SON AGGLOMERATION

Défendez votre région qui a déjà tant souffert de la crise de la sidérurgie. Cette « saignée » est un trop lourd tribut pour Metz qui a toujours été au service de la France en étant, après Paris, la plus grosse garnison du pays.

Exigez le maintien de la BA128

VENEZ MANIFESTER

SAMEDI 6 SEPTEMBRE 2008 À 10 H

RASSEMBLEMENT DEVANT L'HOTEL DE VILLE DE METZ – PLACE D'ARMES

Les Maires de l'Agglomération Messine

Les Présidents de la CA2M, du Conseil Général de la Moselle, du Conseil Régional de Lorraine

Les Députés et Sénateurs de Moselle

Les Présidents de la Fédération des Commerçants de Metz, la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Moselle, La Chambre de Métiers et de l'Artisanat de la Moselle, du Conseil Economique et Social de Lorraine, de l'Université Paul Verlaine de Metz, du MEDEF, du CGPME

Les Syndicats CGT, CFDT, CGC.

Ne pas jeter sur la voie publique

Figure 12 Tracts de la manifestation du 6 septembre 2008 contre la fermeture de la BA 128. *Source : Archives municipales de Metz*

UDINE

Italie

Figure 13 Les principales villes de garnison en Frioul Vénétie-Julienne (la taille des cercles noirs est proportionnelle à la taille de la garnison). La carte est publiée par un professeur de l'Université de Trieste, du Mouvement Autonomiste Frioulan. *Source : Strassoldo, 1972 : annexes.*

.

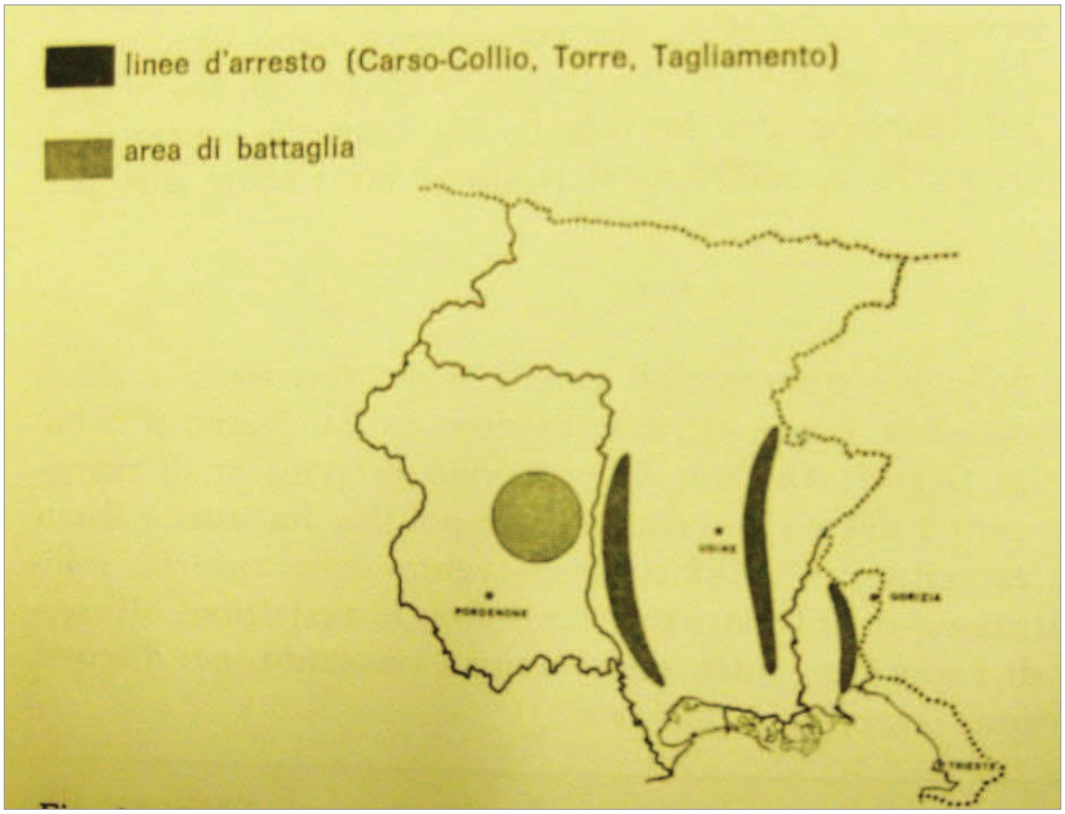


Figure 14 Plan de défense de la frontière nord-orientale et du "seuil de Gorizia" (en noir les lignes d'arrêt et en pointillé les zones de bataille). La carte est publiée par un professeur de l'Université de Trieste, du Mouvement Autonomiste Frioulan. *Source : Strassoldo, 1972 : 452*

Figure 15 « 900 conscrits prêtent serment », *Il Messaggero Veneto*, 19 janvier 1992, article de presse

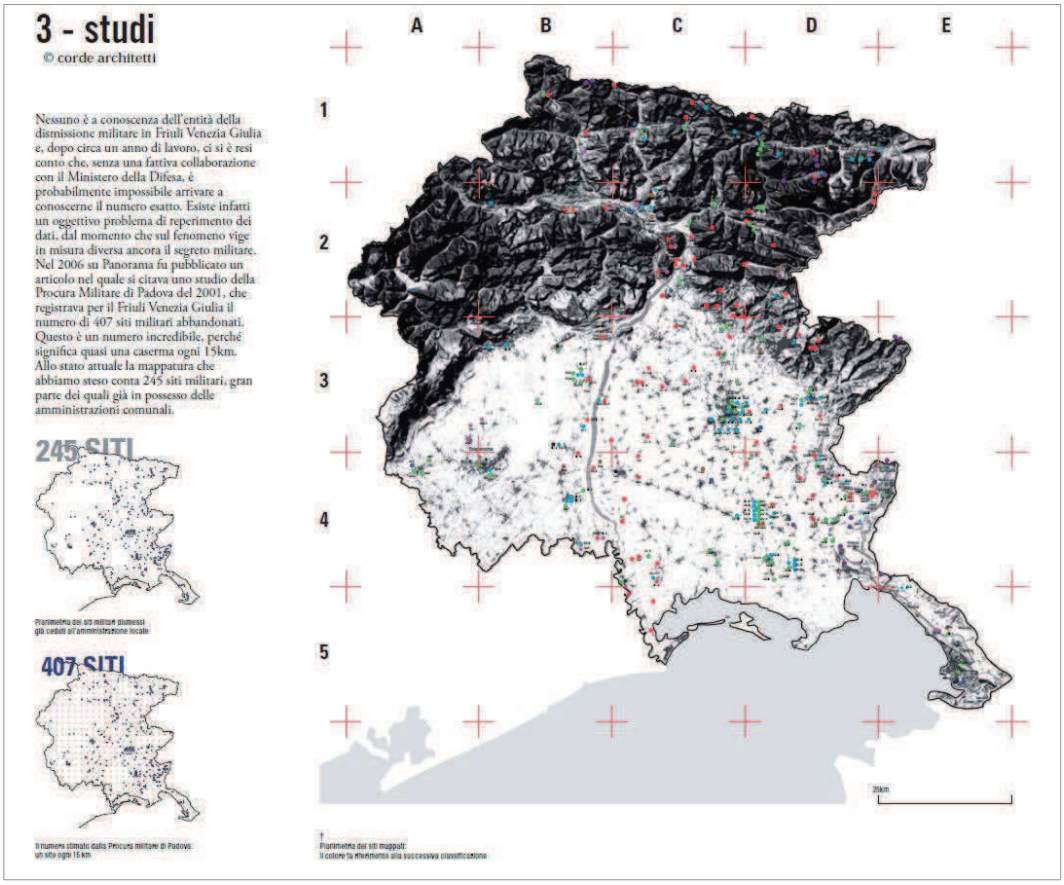
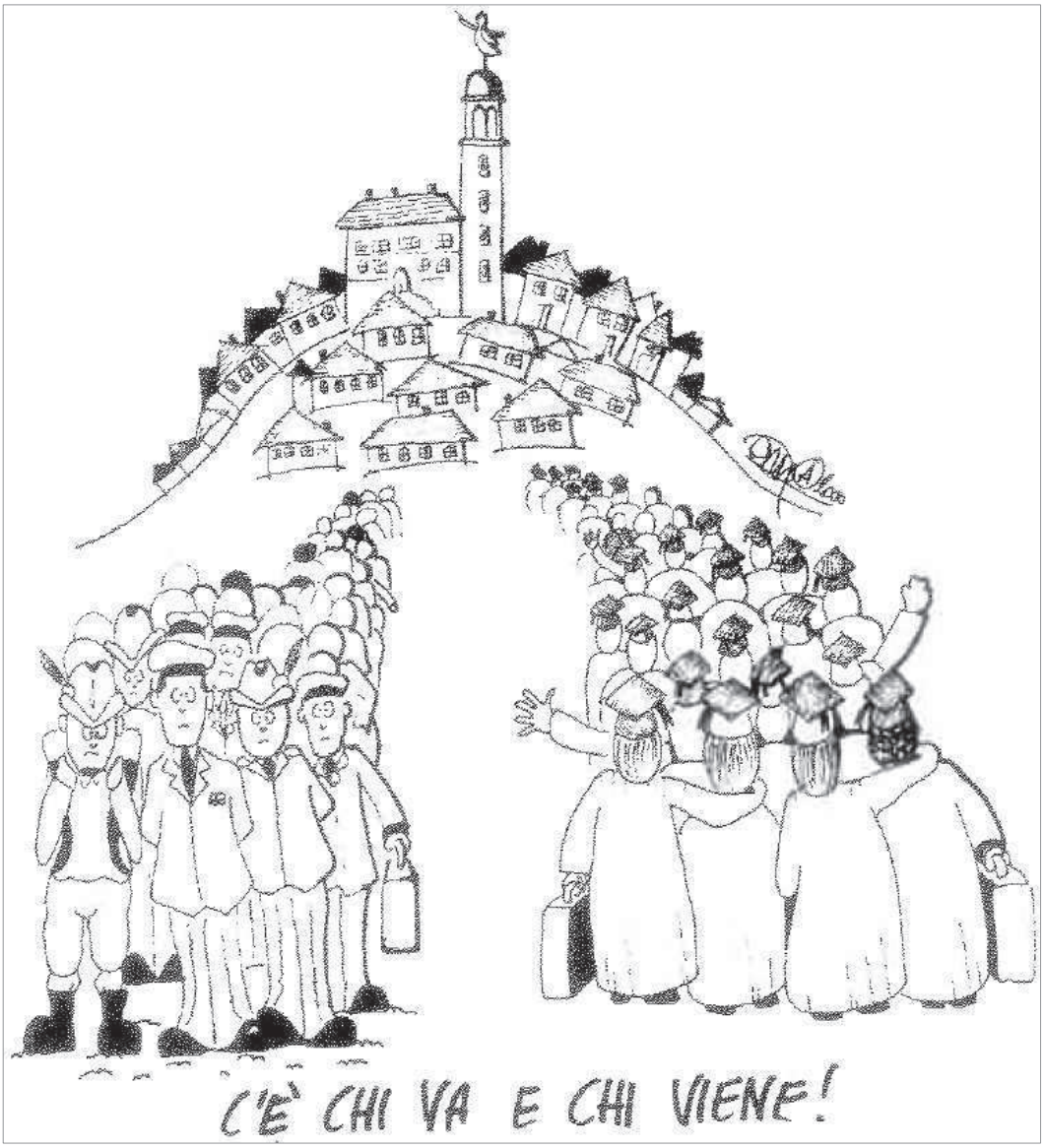


Figure 16 Les études sur les casernes désaffectées réalisées dans le cadre du projet *Primule e Caserme. Source : Corde Architetti*



(Il y a ceux qui partent et il y a ceux qui arrivent !)

Figure 17 Les étudiants (à droite de l'image) remplacent les militaires (à gauche) dans la ville (représentée par son monument emblématique, le château). Article paru dans le bulletin des commerçants, *Il Commercio Friulano,* décembre 2000

Figure 18 Les principaux pôles de développement de l'Université d'Udine. *Source : Università degli studi di Udine, 1999*

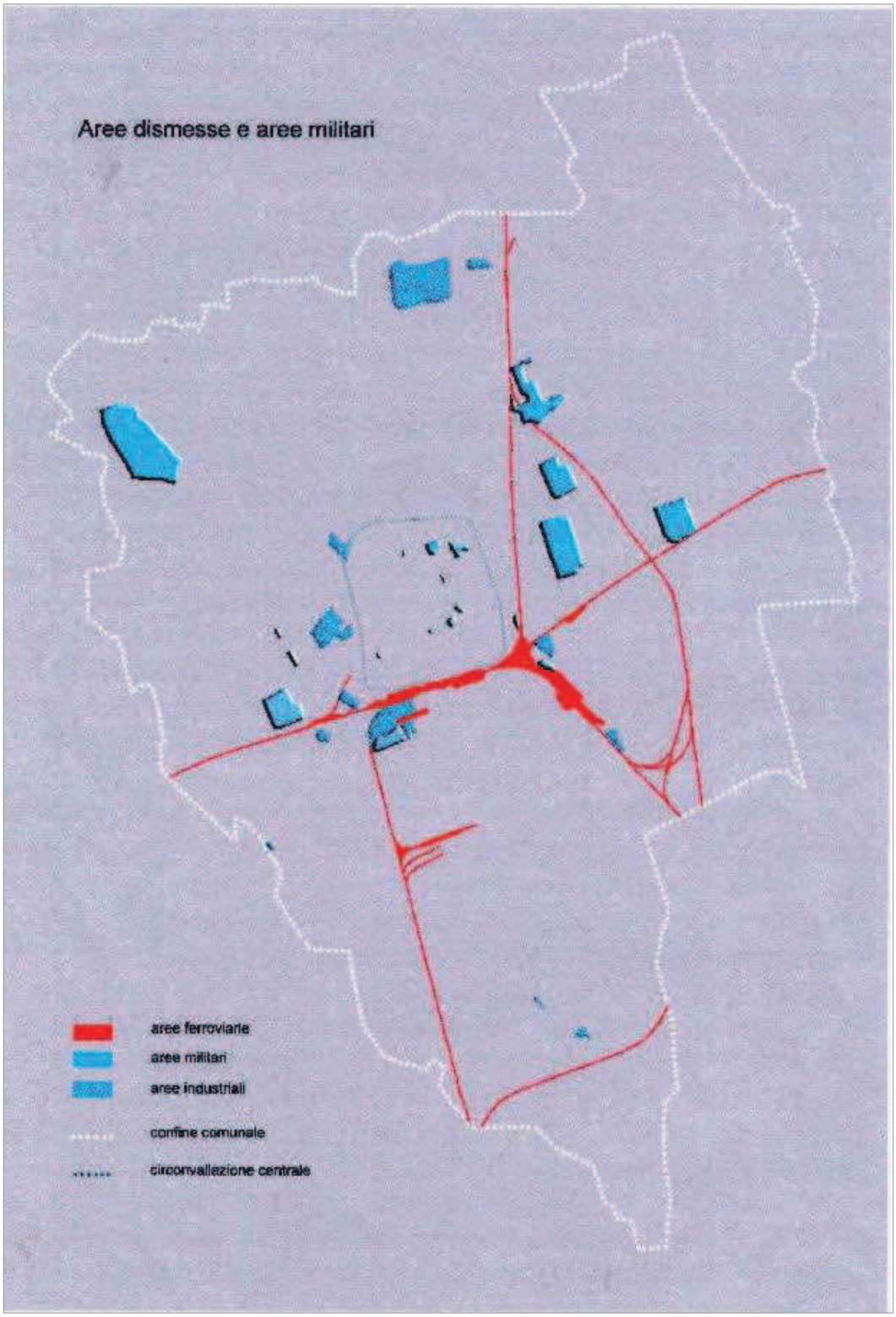


Figure 19 Friches industrielles, ferroviaires et militaires dans la commune d'Udine, travail préparatoire au nouveau plan d'urbanisme. *Source : Comune di Udine, 2004*

Figure 20 Casernes desaffectées à Udine (via Cividale et via Pracchiuso)

TOULON

France

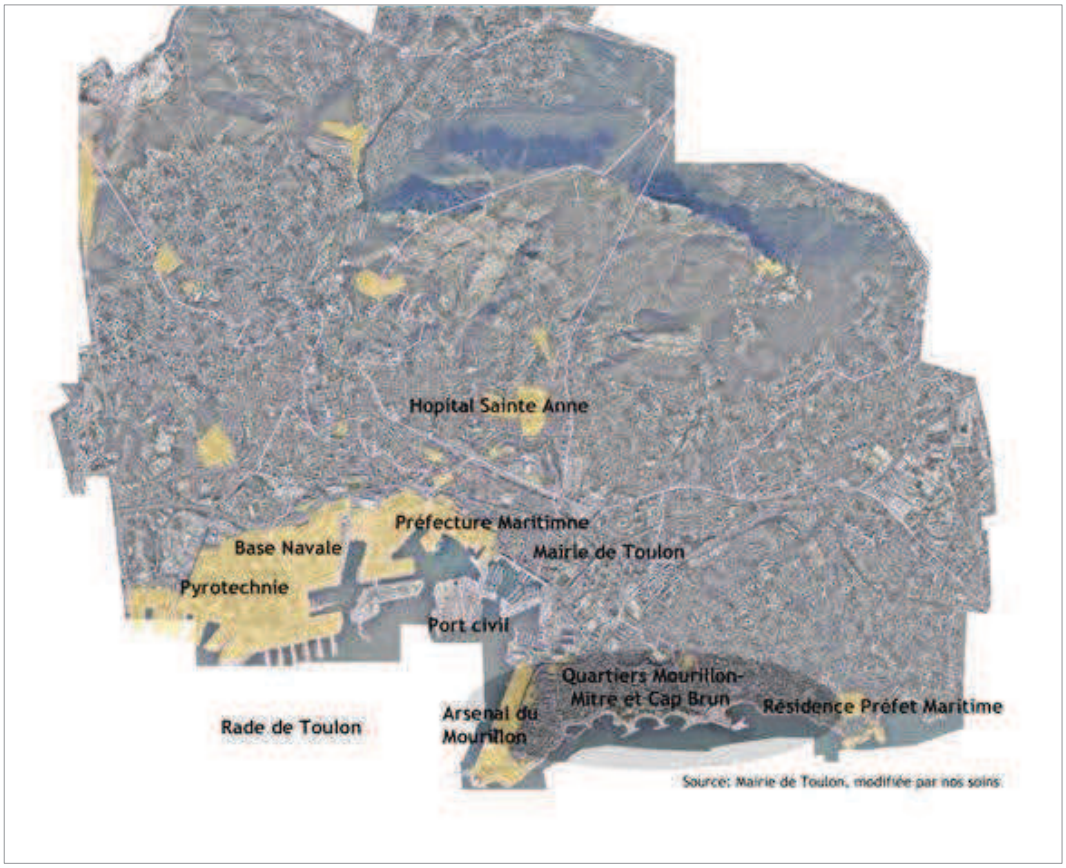


Figure 21 Le ministère de la Défense à Toulon, 2012

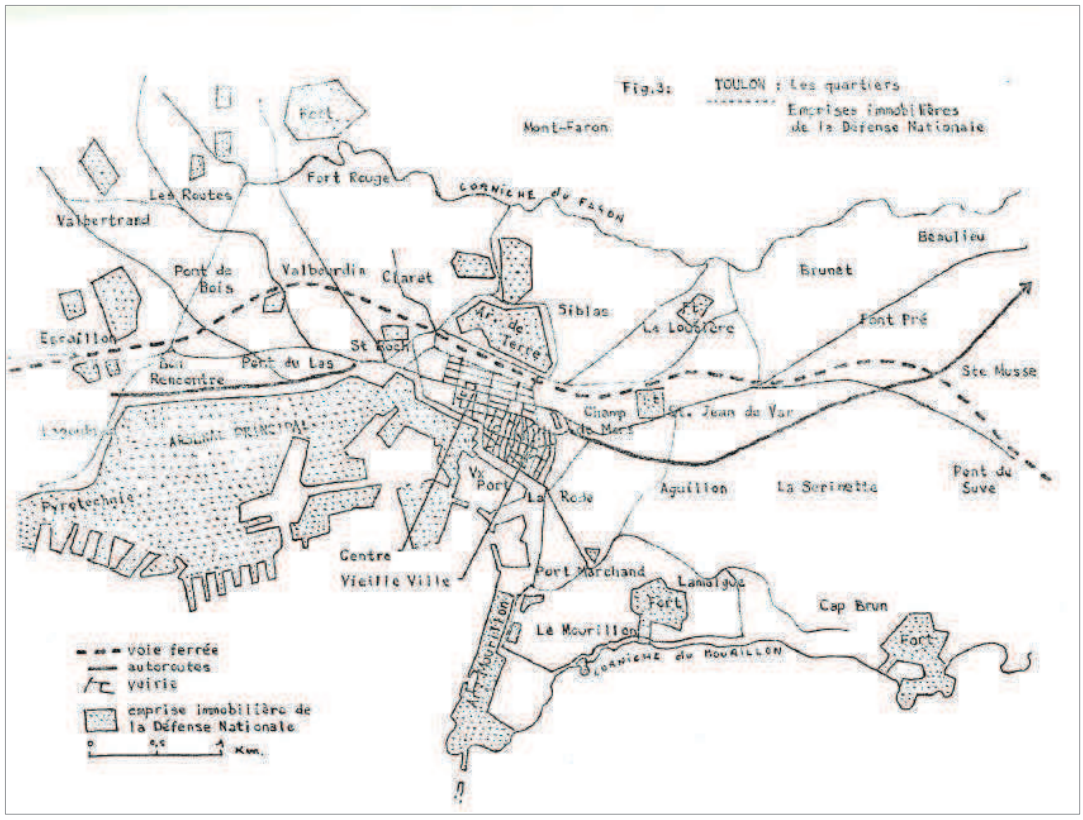


Figure 22 Les emprises du Ministère de la défense et les quartiers. *Source : Granai (éd.), 1968 : 67*

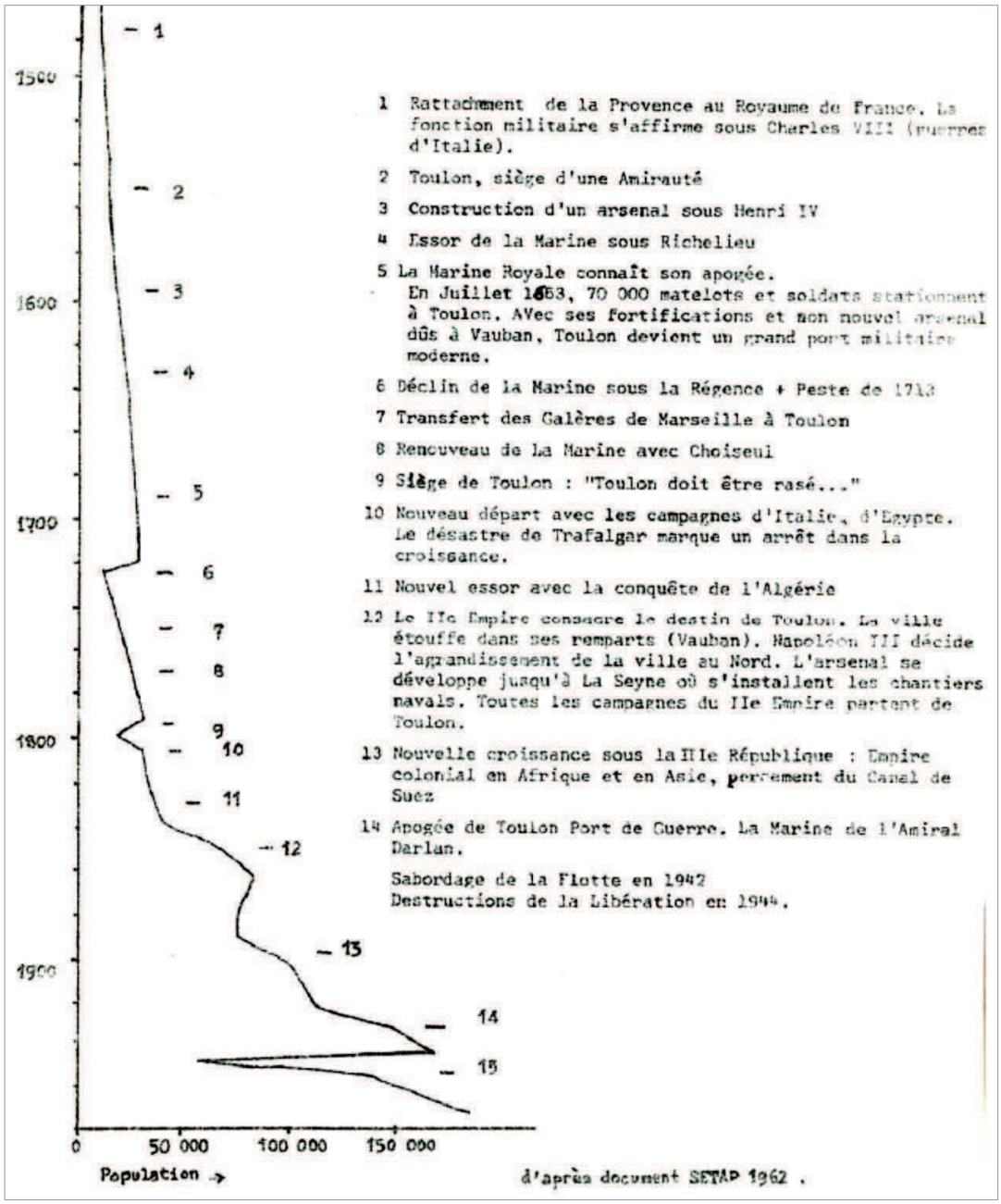


Figure 23 Toulon : la croissance démographique de Toulon et la fonction stratégique. *Source : SETAP et Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, 1963*

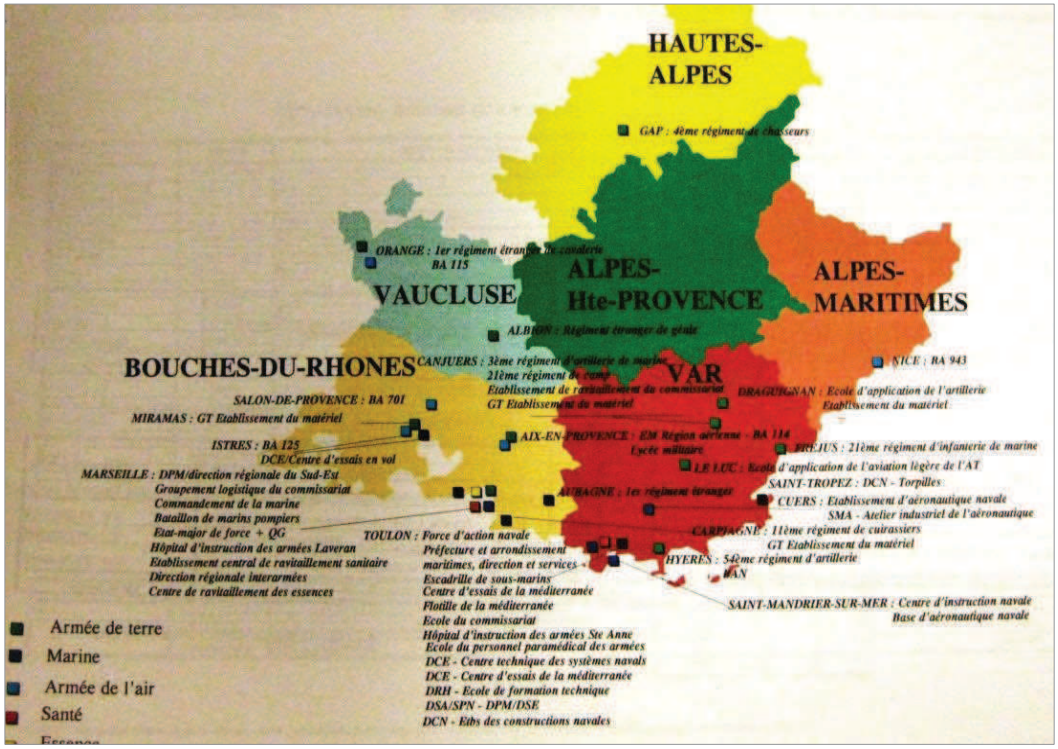


Figure 24 Toulon : La présence des armées en région PACA à l'horizon de 2000. *Source : DAR, 1997*

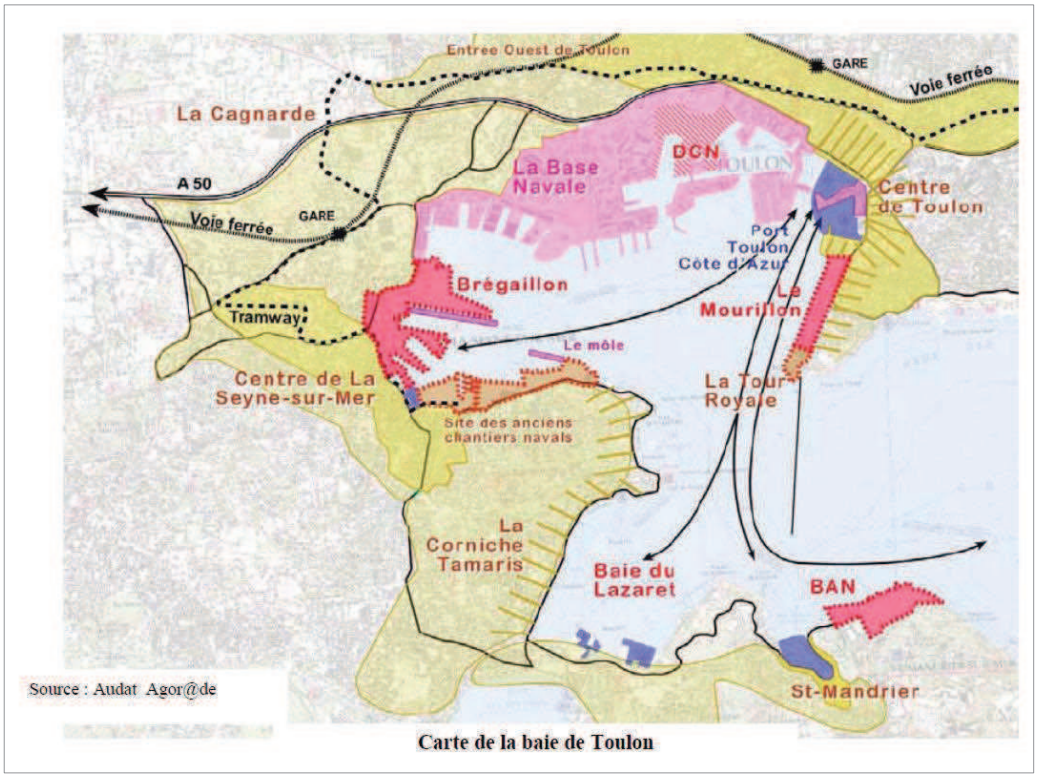


Figure 25 Carte de la base de Toulon produite pour les projets d'aménagement urbain.
Source : Syndicat mixte varois des ports du Levant, 2009 : 7

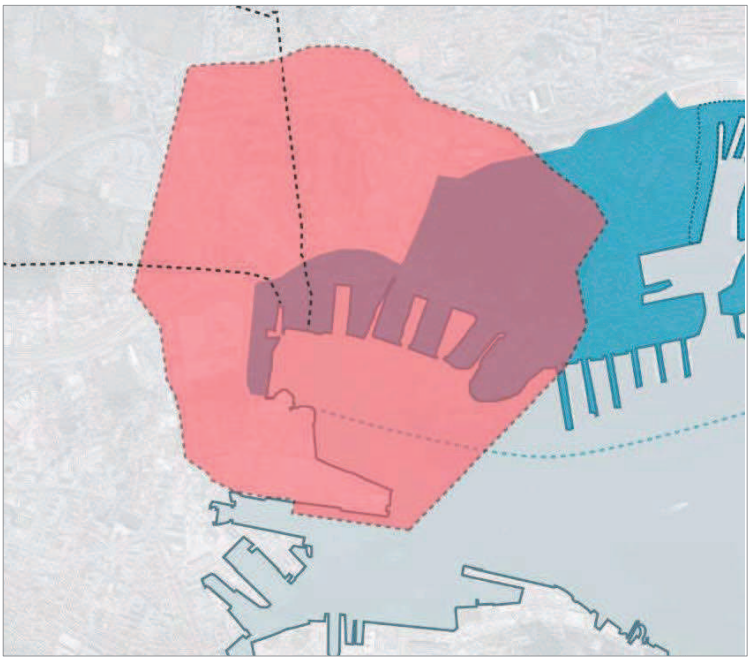
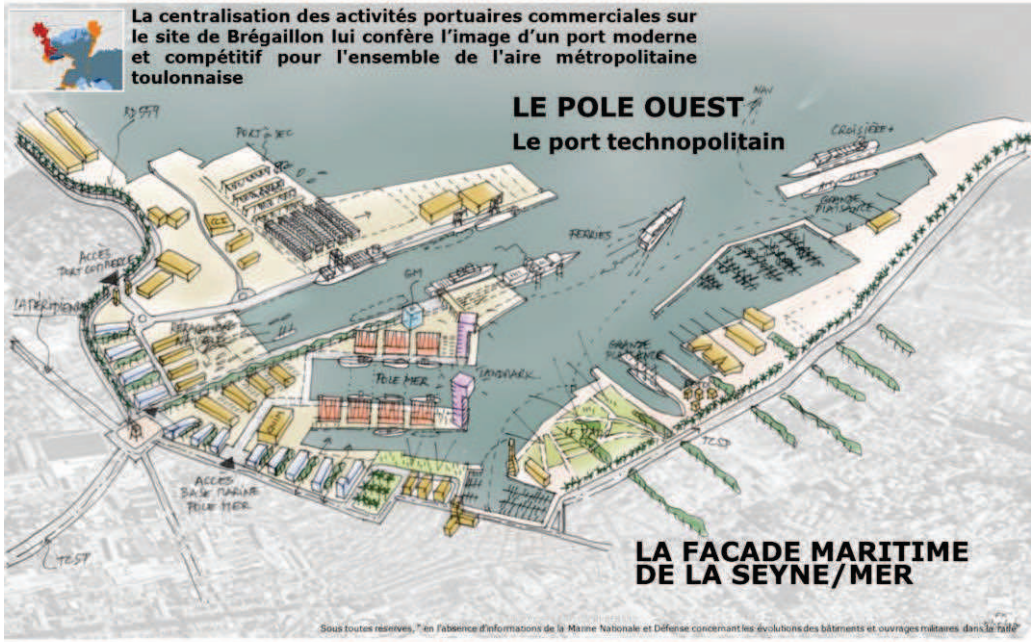


Figure 26 Limites de danger de la pyrotechnie et effets sur la zone de Brégaillon

Figure 27 Pré-scenario d'aménagement de la rade de Toulon, 2009 (trois images à suivre)

Produit par le Syndicat Mixte Varois des Ports du Levant, ce croquis montre bien les projets d'aménagement qui impliqueraient un déplacement des activités de défense actuellement installées sur la cote est, une proximité de nouvelles activités portuaires avec les polygones de la pyrotechnie (ligne grise) à l'ouest et une plus globale réorganisation du trafic des bateaux dans les eaux de la rade.



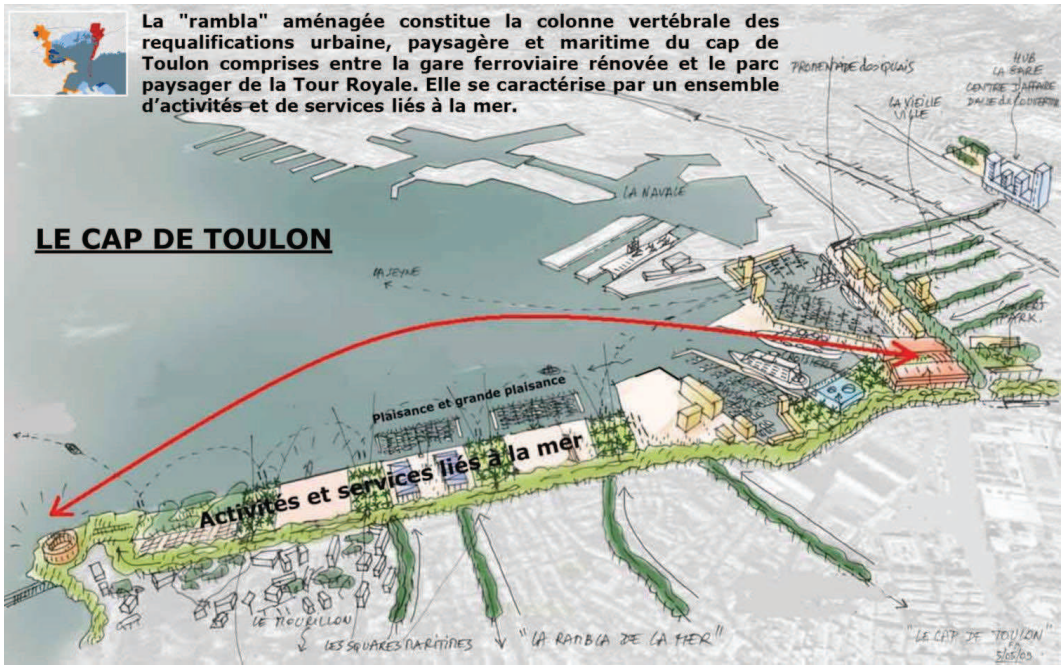

La "rambla" aménagée constitue la colonne vertébrale des requalifications urbaine, paysagère et maritime du cap de Toulon comprises entre la gare ferroviaire rénovée et le parc paysager de la Tour Royale. Elle se caractérise par un ensemble d'activités et de services liés à la mer.
LE CAP DE TOULON
LA NAVALE
Plaisance et grande plaisance
Activités et services liés à la mer
LE MOURILLON
LES SQUARES MARITIMES
"LA RAMBLA DE LA MER"
"LE CAP DE TOULON"

Figure 28 Le front d'eau du Mourillon et la Tour Royale

TARENTE

Italie

Figure 29 Le ministère de la Défense à Tarente, 2012

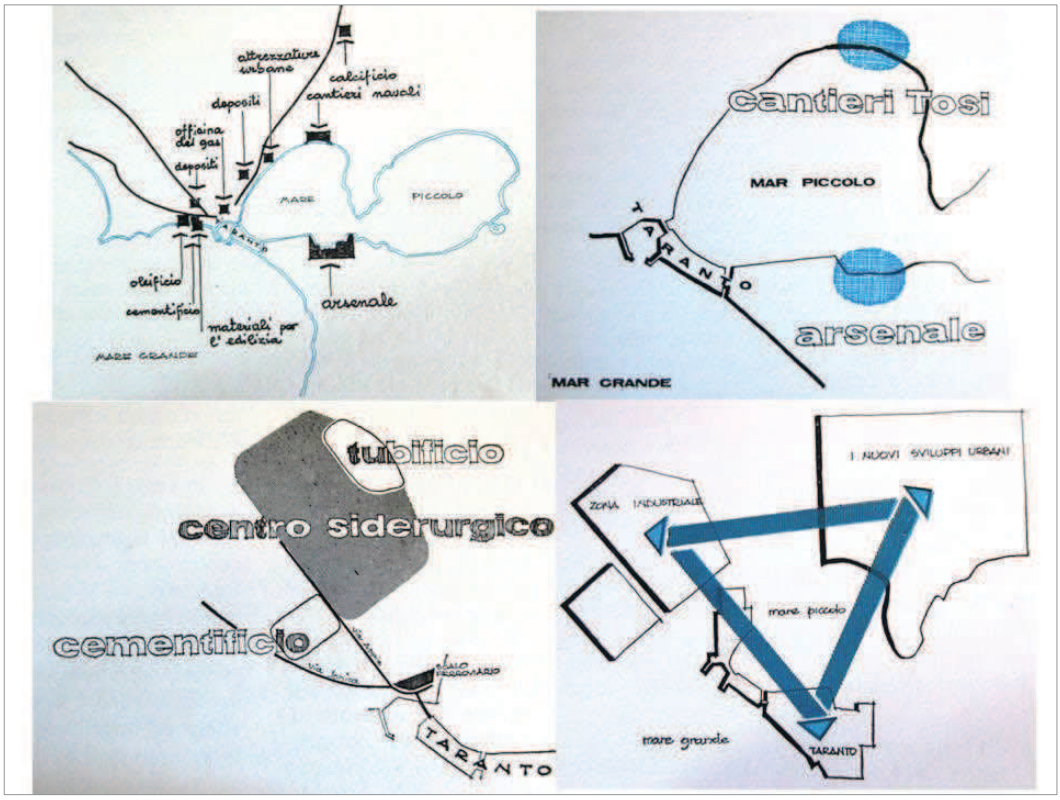


Figure 30 La structure productive de Tarente (première ligne) et le plan d'installation de la sidérurgie (dexuième ligne) vus par le Plan de création de l'aire industrielle et de l'établissement sidérurgique. *Source : TEKNE, 1965*

Figure 31 « Le développement de la ville a laissé des angles morts dans le tissu urbain ». *Source : Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1977 : 37*

Figure 32 La base de la Marine dans le Mar piccolo aux années 1970. *Source : Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, 1977 : 86*

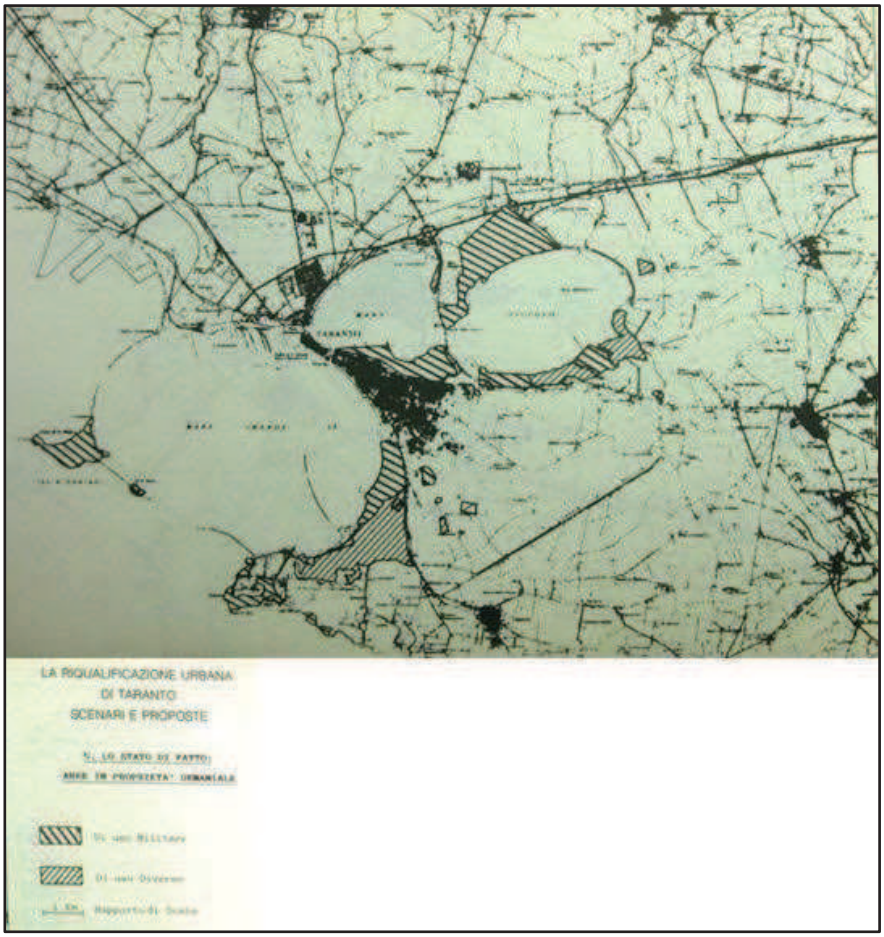


Figure 33 Les emprises militaires en 1989. Produite dans le cadre d'une étude à l'initiative du Parti Communiste Italien, la carte montre l'étendue des zones militaires existantes et la localisation de la base navale dans le Mar Grande, à sud-ouest du centre

urbain. Les aires militaires sont hachurées à gauche. Source : Groupe de travail promu par le Parti Communiste Italien (Groupes parlementaires et sections Défense et Collectivités Locales)

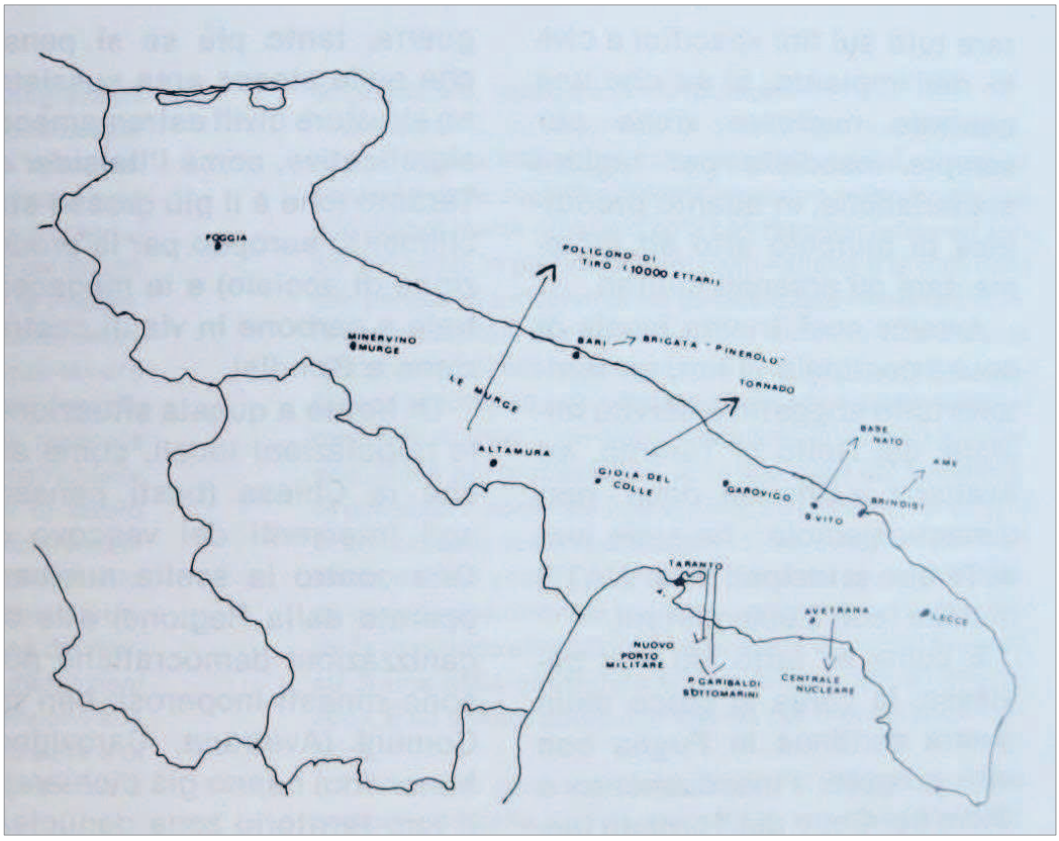


Figure 34 Installations militaires italiennes et OTAN dans les Pouilles en 1985. Carte produite en 1985 par les associations pacifistes tarentines (future « Associazione per la Pace ») et publiée dans *Sud/Sud*, bulletin d'information du centre pour la coopération internationale et l'aide au développement CRIC. *Source : Sud/Sud, 1985 : 19*

Figure 35 Vue aérienne de la partie orientale de la ville, 1999. En premier plan la base navale de *Mar Piccolo* et l'arsenal, en arrière-plan les bassins creusés pour la nouvelle base navale à *Mar Grande. Source : Cervellera, 2010 : 127*

Figure 36 Le croiseur *Vittorio Veneto* à l'abandon dans le port de Tarente

Figure 37 Le *Mar Piccolo* et l'établissement sidérurgique ILVA en arrière-plan

Figure 38 Le plan de rationalisation de la marine. Extraits de la présentation faite au préfet et aux collectivités locales le 13 décembre 2011. *Source : Comando in capo del dipartimento dello Jonio e del Canale d'Otranto* (quatre images suivantes)

AREA DI TARANTO
TERRENI AD OVEST DI MARICENTRO
POTENZIAMENTO PARCO
ALLOGGIATIVO URBANO
MARIDIPART TARANTO

AREA DI TARANTO
STRALCIO BANCHINA TORPEDINIERE
AREA DA LIBERARE
MARIDIPART TARANTO

Figure 39 Les projets de reconversion des sites militaires dans la planification stratégique (2008). *Source : Comune di Taranto, Ufficio Area Vasta*

Figure 40 Les nouveaux projets de reconversion des sites militaires (2011). *Source : Comune di Taranto*

PARIS

France

Opérations d'urbanisme Total : 44 433m²	cas. Denfert-Courbevoie	5 433m²
	fort de Nogent	9 000m²
	fort de Champigny	30 000m²
Immeubles à aménager Total : 246 990m²	fort de Stains	169 048m²
	fort de Villiers	77 942m²
Projet de construction non déterminé Total : 30 640m²	Versailles quart. de la Reine	10 502m²
	Versailles manège, av. Thiers	14 000m²
	Versailles caserne Denfert	6138m²
Construction logements Affectataires désignés Total : 88 156m²	fort d'Aubervilliers	13 000m²
	fort d'Ivry	40 000m²
	fort de Bicêtre	10 516m²
	fort de Romainville	25 000m²
Construction logements Non affectés Total : 47 703m²	Vanves rue Lamerous	25 200m²
	batterie de Palaiseau	22 503m²
Aménagements divers	fort de Romainville	10 000m²
Construction établis[t] d'enseignement Total : 435 300m² dont 1er degré : 37 000m² 2ème degré : 208 300m² Supérieur : 199 000m²	cas. Clignancourt	21 000m²
	fort d'Aubervilliers	267 000m²
	fort de Romainville	67 000m²
	fort de Charenton	29 300m²
	St Cyr l'Ecole	50 000m²
Espaces verts Total : 374 575m²	Paris quartier Carnot	81 575m²
	fort de Nogent	25 000m²
	fort d'Ivry	25 000m²
	fort de Romainville	13 000m²
	fort de Noisy le Sec	100 000m²
	fort de Rosny	60 000m²
	fort de Chelles	70 000m²
Immeubles soumis au régime forestier total : 190 940m²	Marly le Roi - trou d'Enfer	162 370m²
	Versailles, bat. de St Cyr	28 570m²
Equipements sportifs	fort de Romainville	22 000m²

Figure 41 Aménagements à des fins civils des emprises militaires, à la suite du CIAT du 29 juin 1964. *Source : Kintz, 2000 : 315*

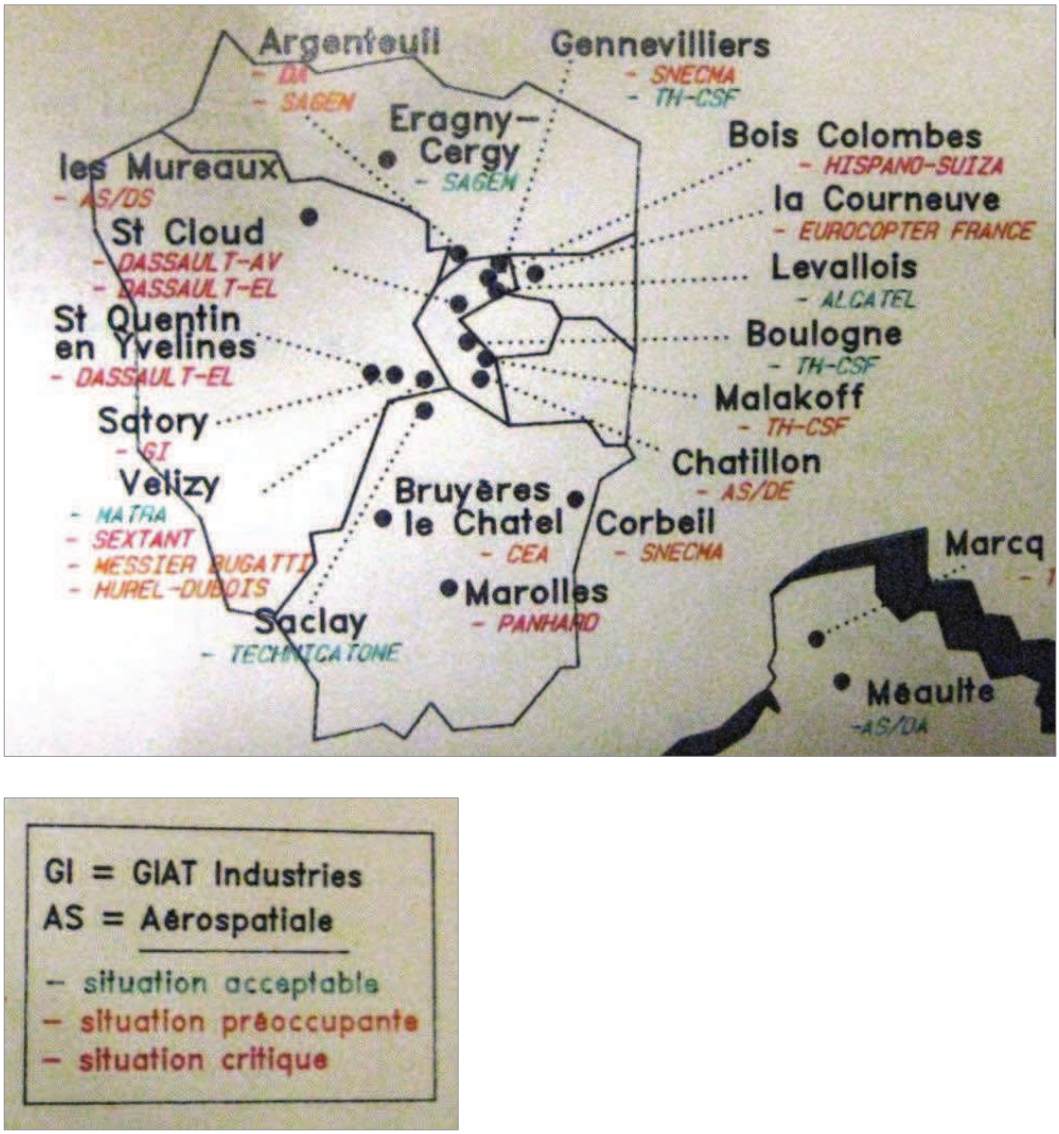


Figure 42 Variation des emplois « défense » sur la période 1991 – 1994. *Source : Ministère de la défense, DAR, 1992*

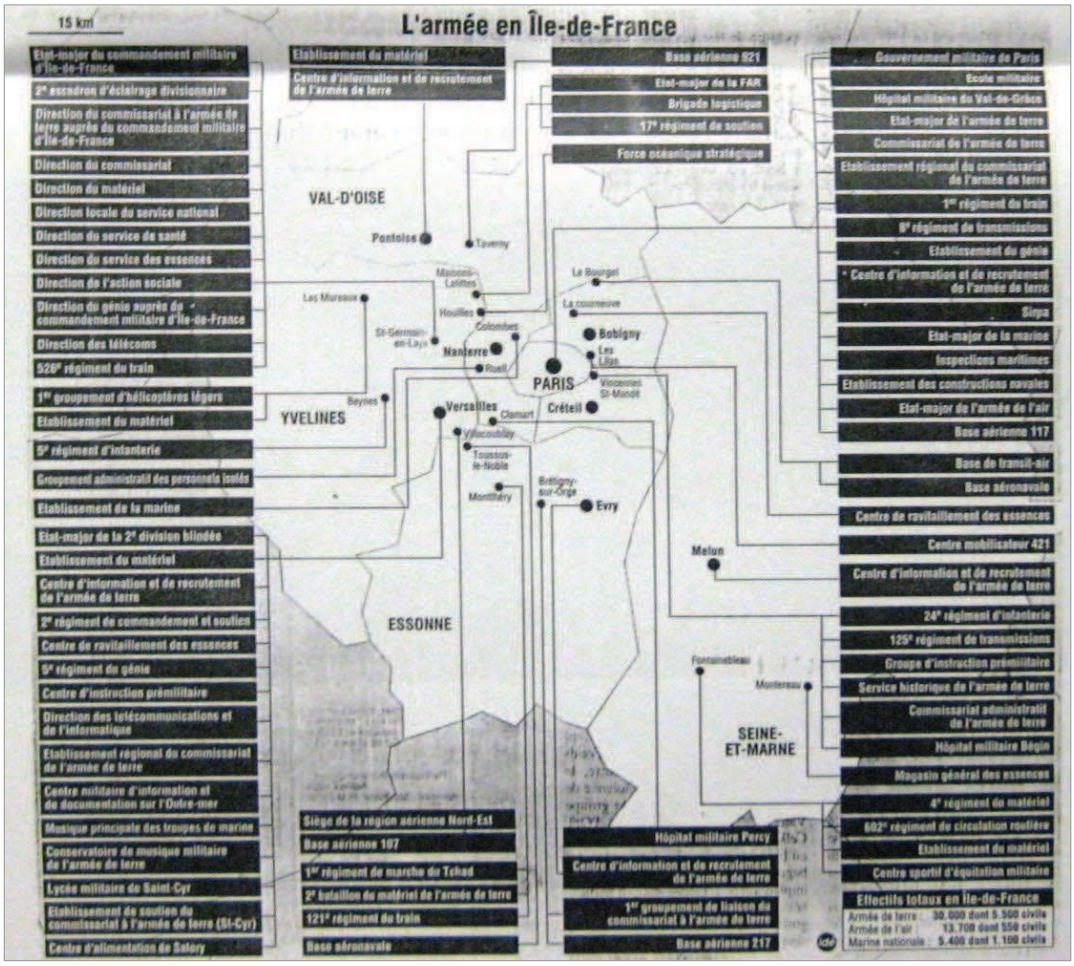


Figure 43 « Restructurations des armées. L'Ile-de-France serait une cible de choix » (extrait d'article). *Source : Les Echos, 1 juin 1996*

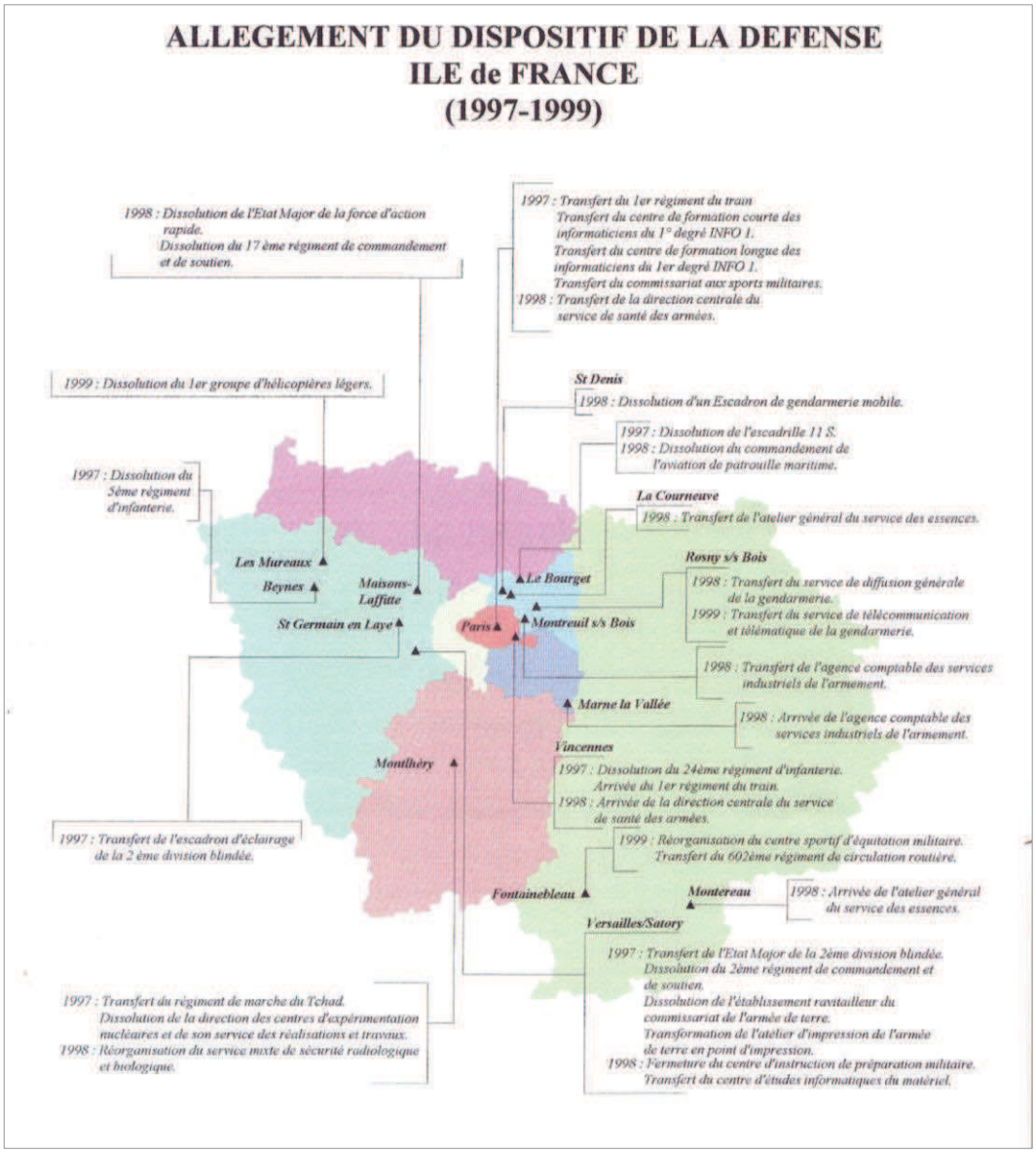


Figure 44 La démilitarisation de la région parisienne entre 1997 et 2002. *Source : Ministère de la Défense, délégation aux restructurations*

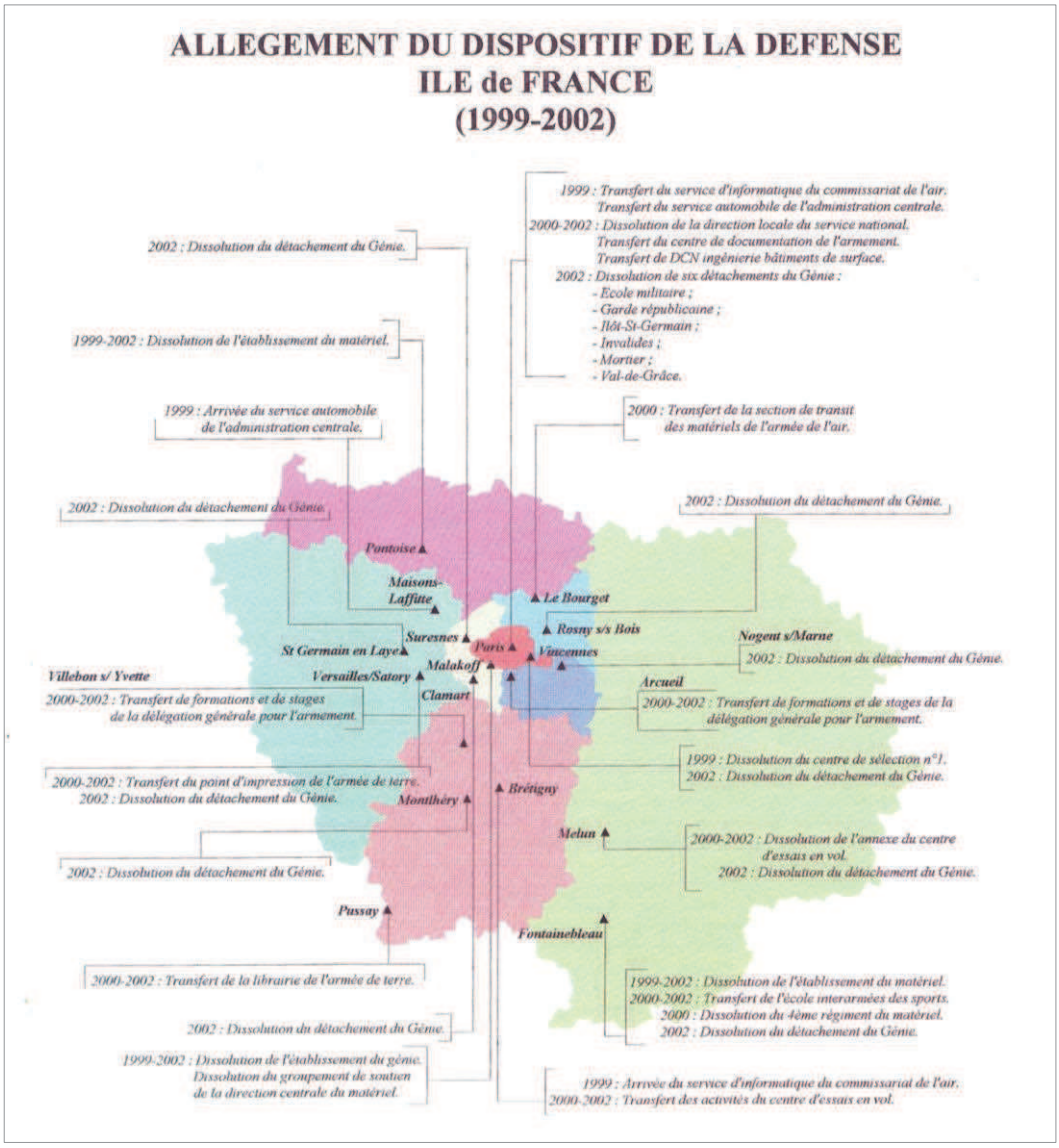


Figure 44 bis La démilitarisation de la région parisienne entre 1997 et 2002. *Source : Ministère de la Défense, délégation aux restructurations*

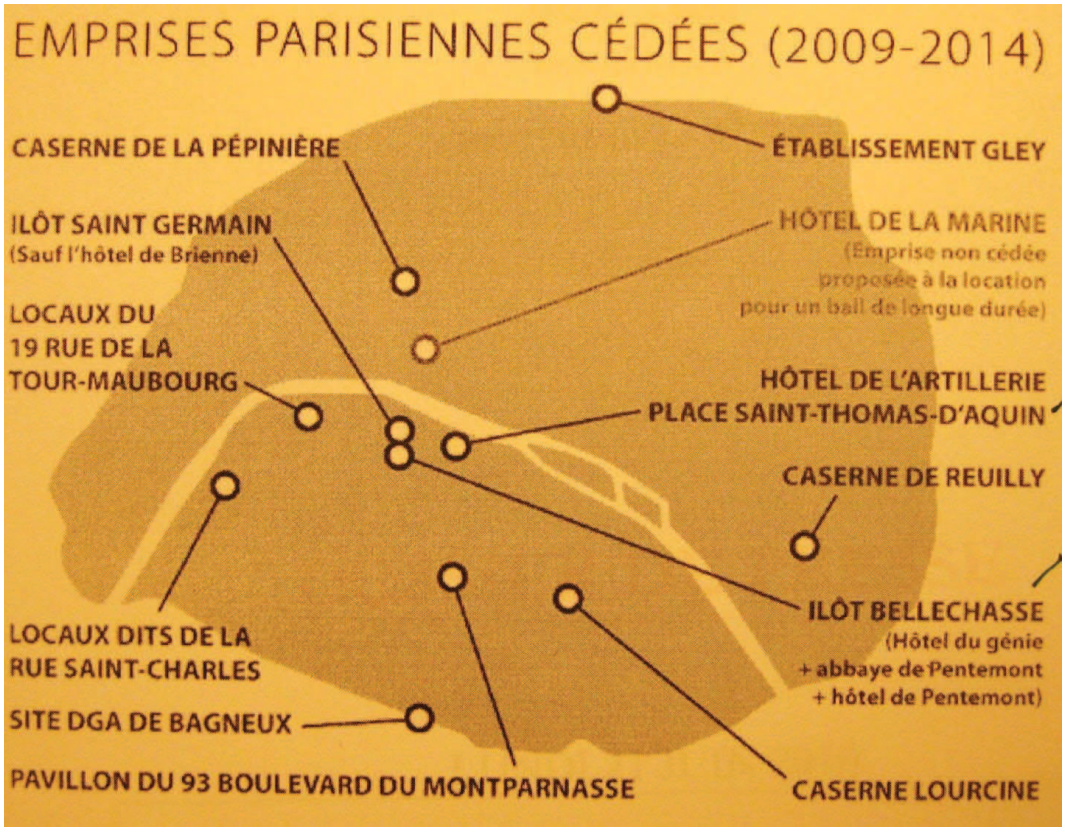


Figure 45 Les prévisions de cession des emprises parisiennes pour la période 2009 – 2014. *Source : ministère de la Défense, 2010*

Figure 46 Le site de Balard (XVe arrondissement) et le nouveau siège du Ministère de la Défense (localisation et projet). *Source : Ministère de la Défense – DRESD*

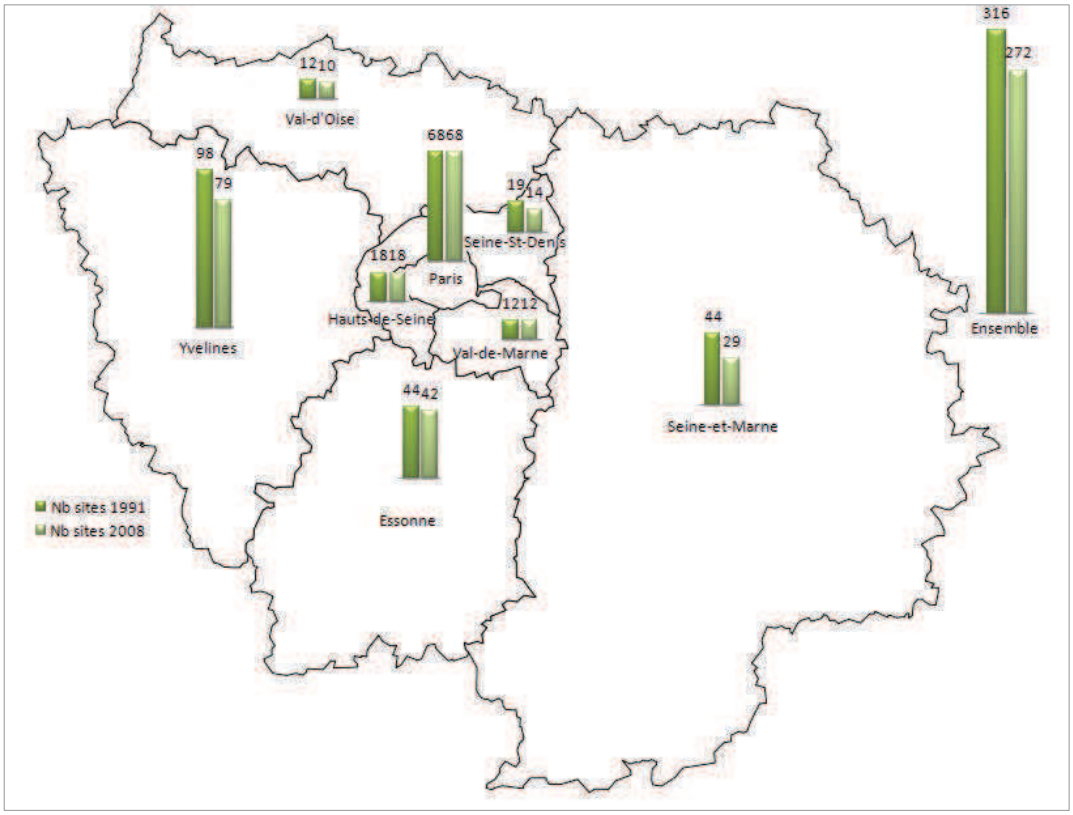


Figure 46bis Nombre d'emprises militaires par département en 1991 et en 2008. *Source : Ministère de la défense (données de la MRAI et du SID, élaborées par l'auteure).*

ROME

Italie

Figure 47 Développement du quartier Portuense vu depuis le terreplein du fort (années 1960). *Source : Archivio della Conservatoria del Comune di Roma*

Figure 48 Quartier Centocelle, l'expansion urbaine englobe le fort Prenestino (en haut sur la carte et figure suivante). *Source : Urbanistica, 1959 : 195 – 196*

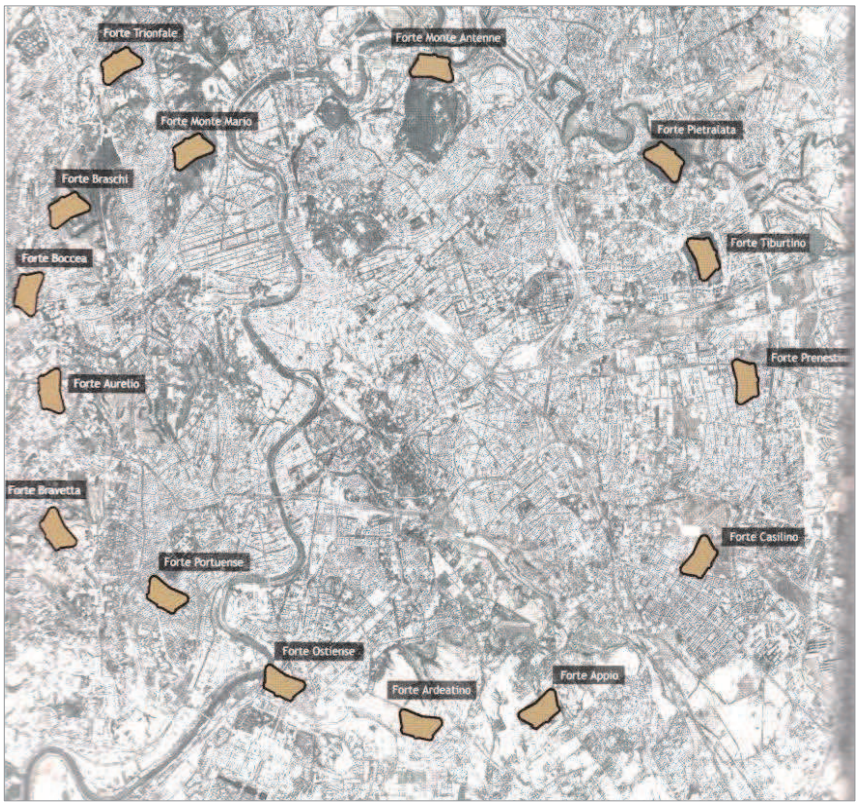


Figure 49 Les forts. *Source : Operare i forti. Per un progetto di riconversione dei forti militari a*

Figure 50 La planification urbaine sur sites militaires. Représentation en fonction des destinations d'usages prévues par le nouveau plan d'urbanisme (extraits). Source : Comune di Roma, 2001

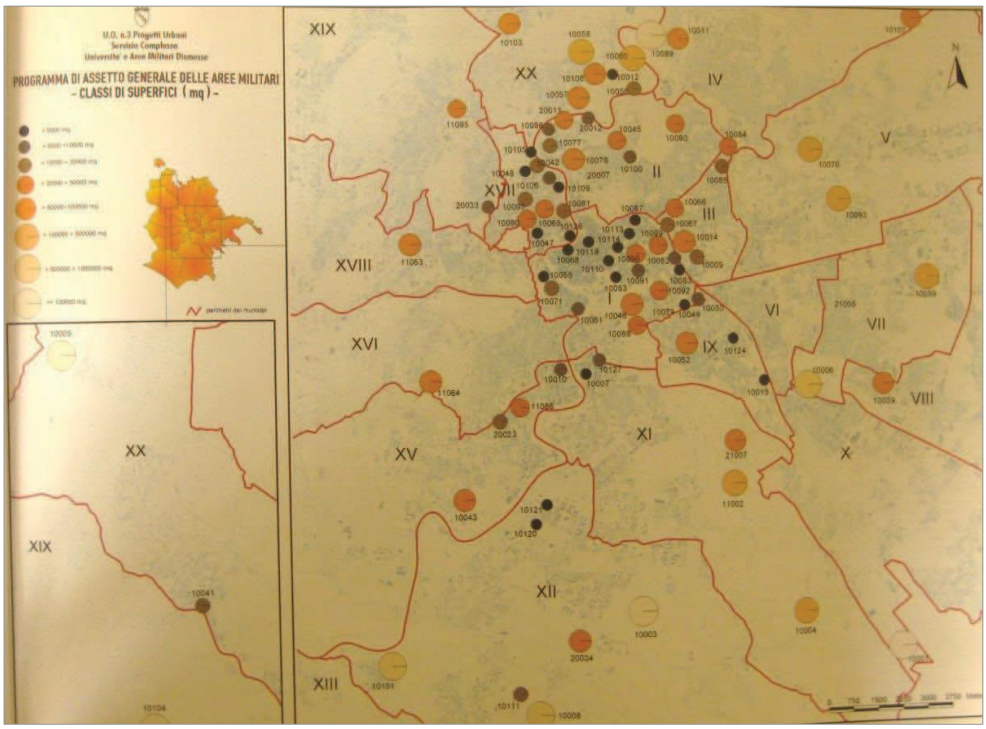


Figure 51 La planification urbaine sur sites militaires, classés par surface. Source : *Comune di Roma, 2001*

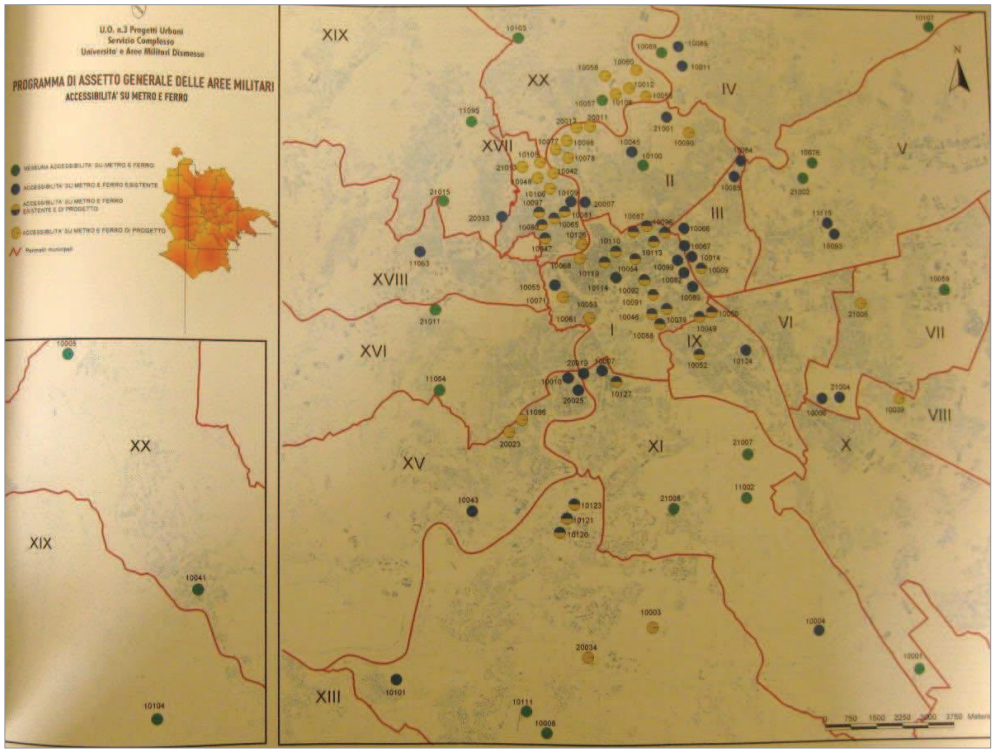


Figure 52 Planification urbaine sur sites militaires, en fonction de l'accessibilité en transports en commun. *Source : Comune di Roma, 2001*

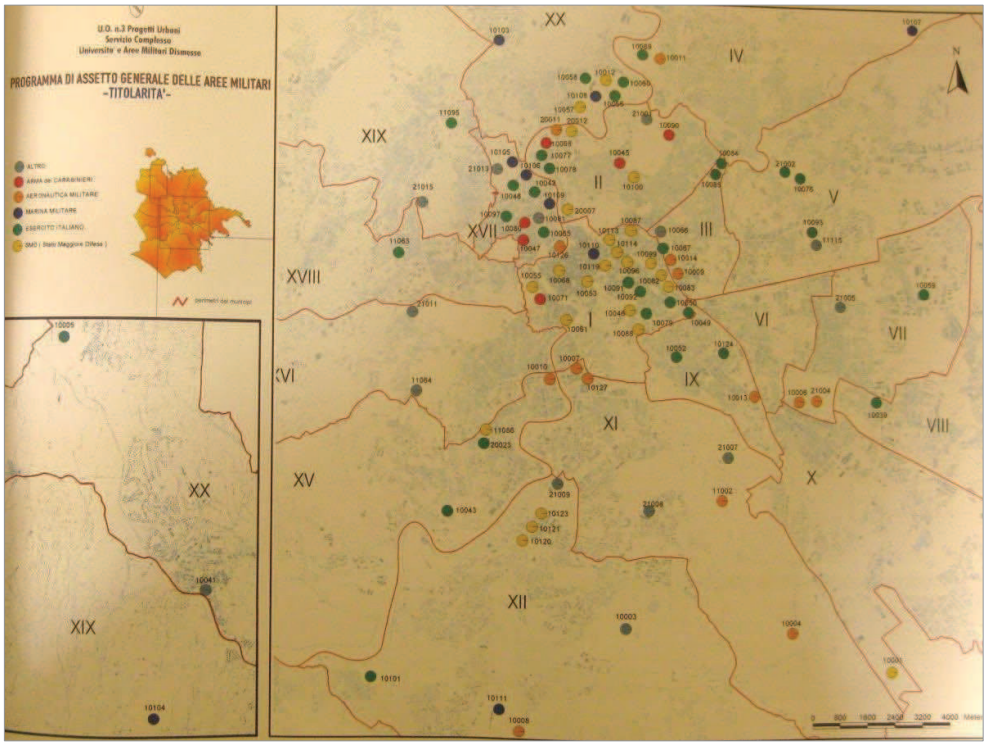


Figure 53 La planification urbaine sur sites militaires, classés par armés. *Source : Comune di Roma, 2001*

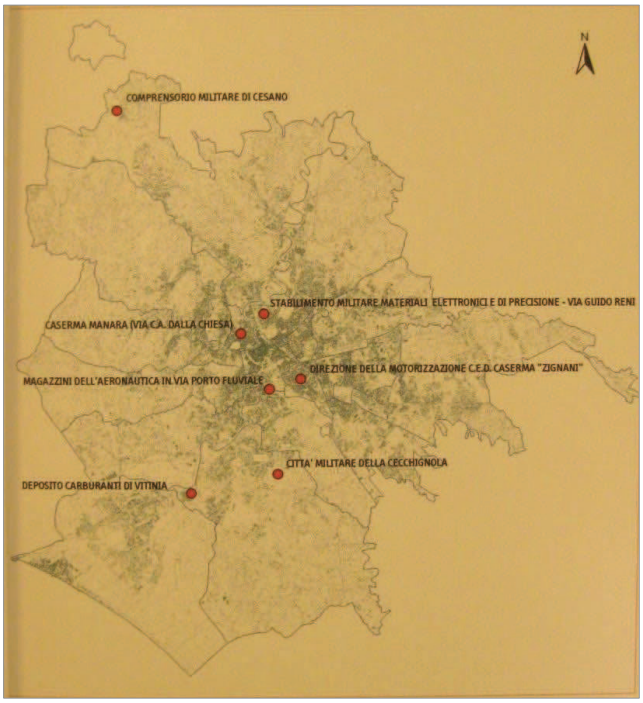


Figure 54 Les sites insérés dans l'accord de 2001 entre Commune et ministère de la Défense : les sites de Cesano et Cecchignola ne sont pas à transformer, ils sont ciblés comme les pôles où concentrer les activités de la Défense. *Source : Comune di Roma, 2001*

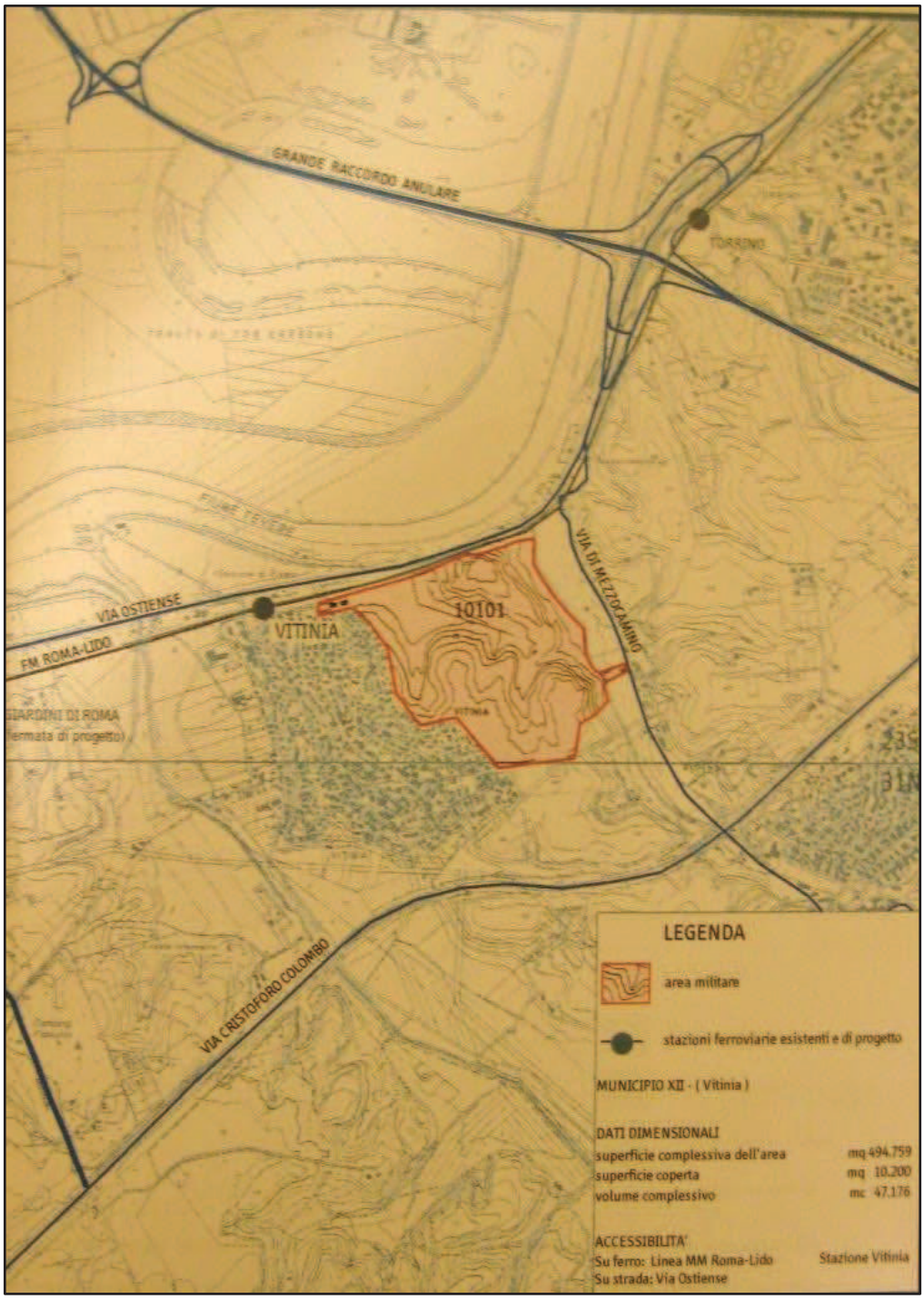


Figure 55 Dépôt de carburants de Vitinia

Figure 56 Manifestation à Vitinia. *Source : archive de l'association Viviamo Vitinia*

Figure 57 Le dépôt de carburants de Vitinia et les franges de l'urbanisation entre le dépôt et le Grande Raccordo Anulare

Figure 58 Forte Boccea, englobé par l'urbanisation

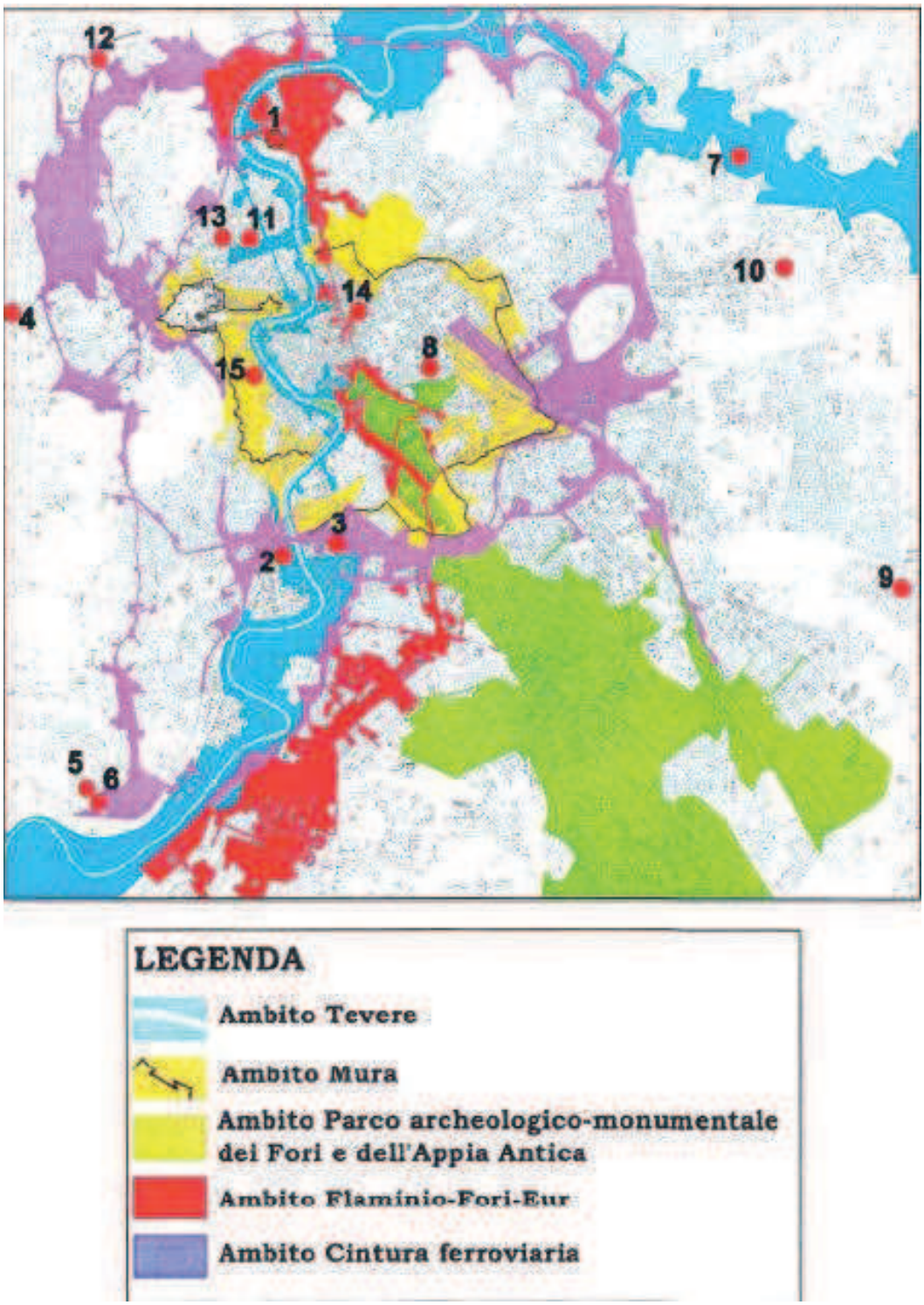


Figure 59 Les biens du ministère de la Défense inclus dans le protocole signé avec la ville de Rome pour la réalisation d'une opération de trésorerie. *Source : Comune di Roma – Roma Capitale, 2010*

N.	Struttura	Indirizzo	Municipio
1	S.M.E.P (Guido Reni)	Via Flaminia, 25	II
2	Magazzini A.M.	Via Papareschi	XV
3	Direzione Magazzini Commissariato	Via del Porto Fluviale	XI
4	Forte Boccea	Via Boccea, 251	XVIII
5	Centro Rifornimento Materiale T.L.C.	Via del Trullo, 533	XV
6	Caserma Donati Materiale Genio	Via del Trullo, 506	XV
7	Caserma Gandin	Via del Forte di Pietralata, 7	V
8	Caserma Medici	Via Sforza, 17	I
9	Caserma Piccinini	Via Casilina, 1014	VII
10	Caserma Ruffo	Via Tiburtina, 780	V
11	Caserma Nazario Sauro	Via Lepanto, 5	XVII
12	Caserma Ulivelli	Via Trionfale, 7400	XIX
13	Stabilimento Trasmissioni	Viale Angelico, 19	XVII
14	Ex Convento ex Caserma Reale Equipaggi	Via di Sant'Andrea delle Fratte, 1	I
15	Ex Convento di Santa Teresa	Via di San Francesco di Sales, 16	I

Figure 60 Rome : les biens du ministère de la Défense inclus dans le protocole signé avec la ville de Rome pour la réalisation d'une opération de trésorerie. *Source : Comune di Roma – Roma Capitale, 2010*

Figure 61 Affiche d'une des assemblées organisées par le Comitato per l'uso pubblico delle caserme

FRANCE

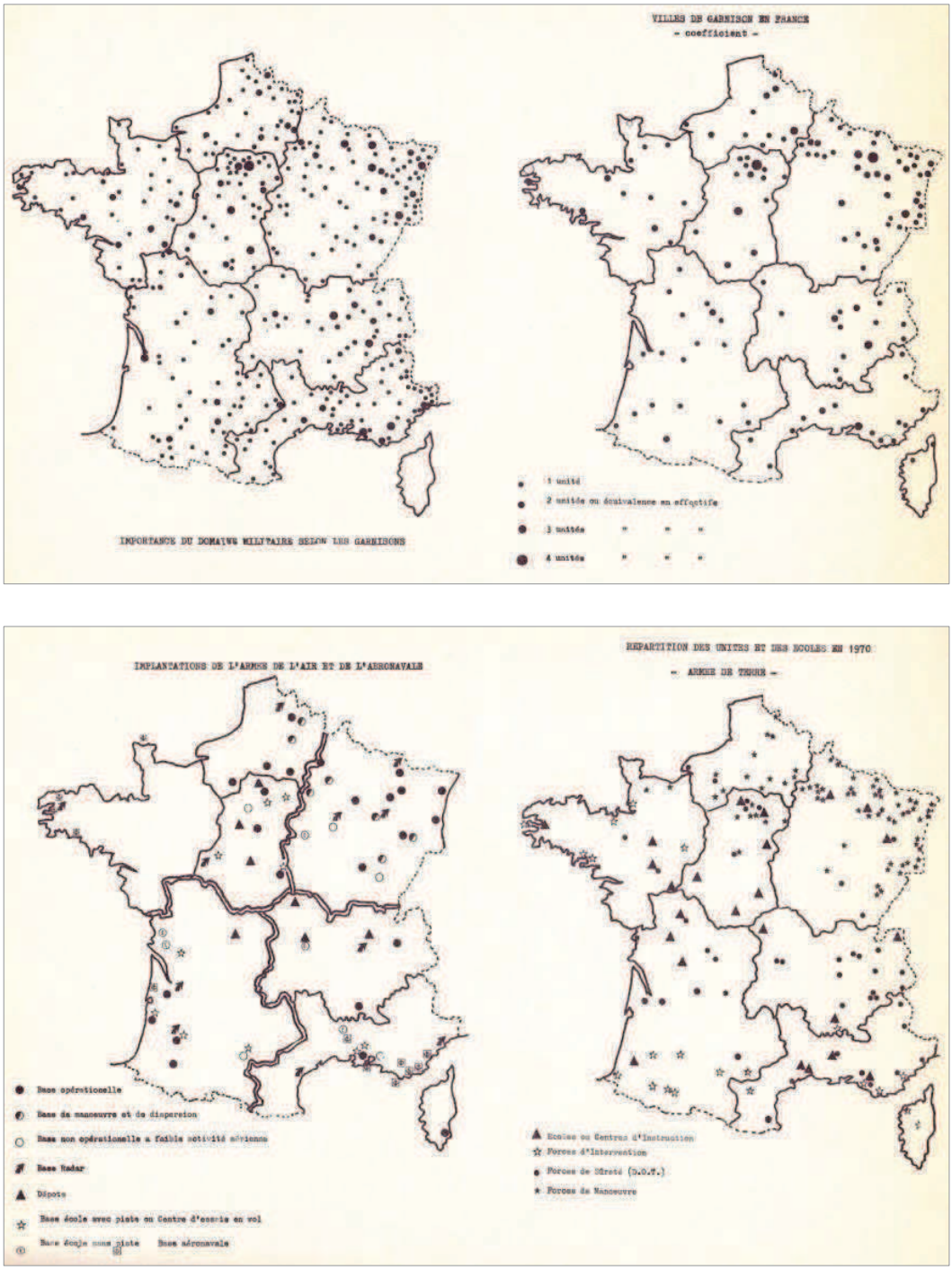


Figure 62 Les villes de garnison et les implantations militaires. *Source : Monferrand 1972*

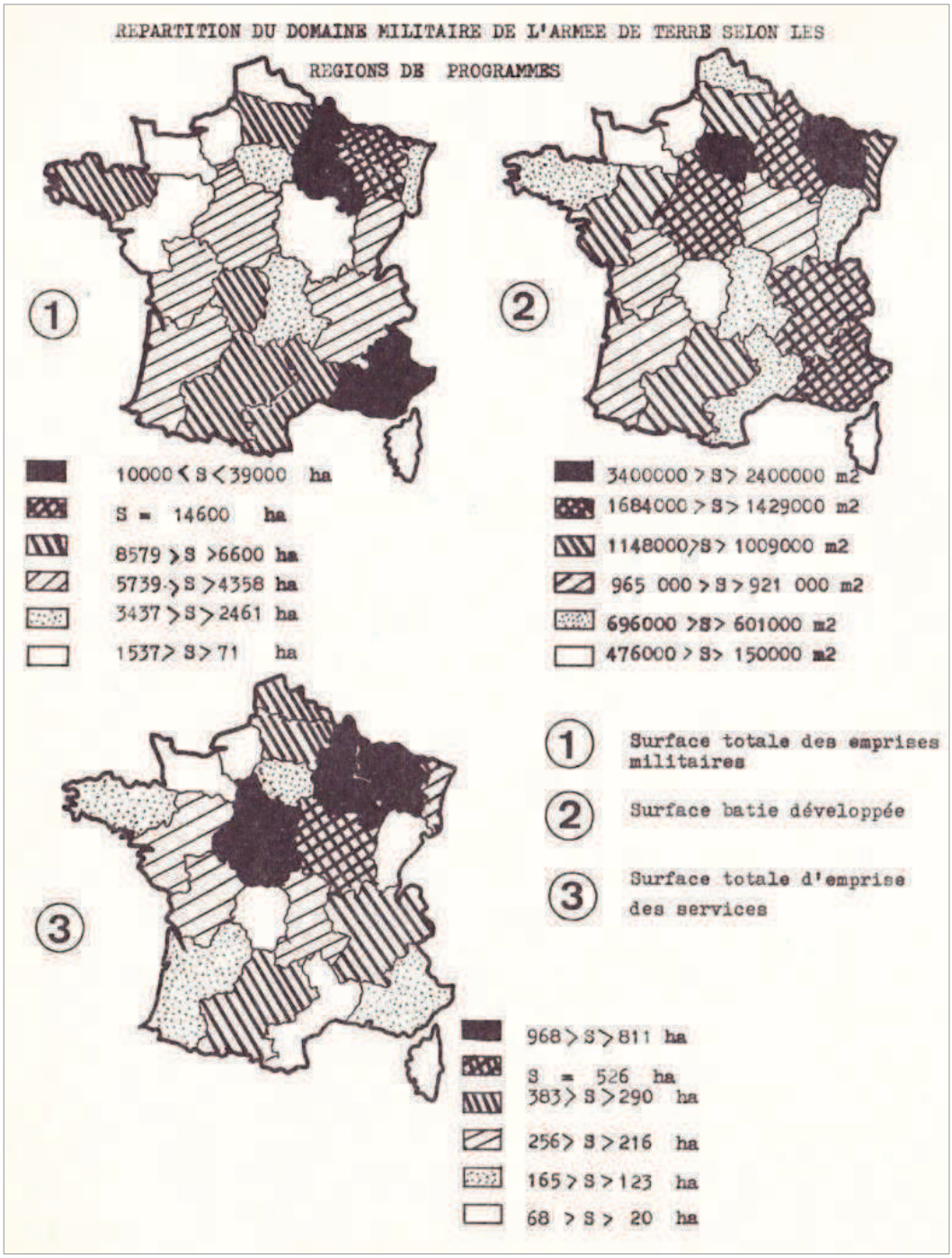


Figure 63 La repartition du domaine militaire de l'Armée de terre. *Source : Monferrand 1972*

Figure 64 Les rélations entre le Ministère de la défense et les Maires dans les procédures de l'échange compensé. Dessin satirique des rapports de force entre Ministère de la défense et les Maires dans les procédures de l'échange compensé paru en 1985 dans le périodique spécialisé *Etudes foncières*, lié à l'Association des Études Foncières (ADEF) dont les membres sont principalement des établissements publics fonciers et des collectivités locales. *Source : Études Foncières, 1985*

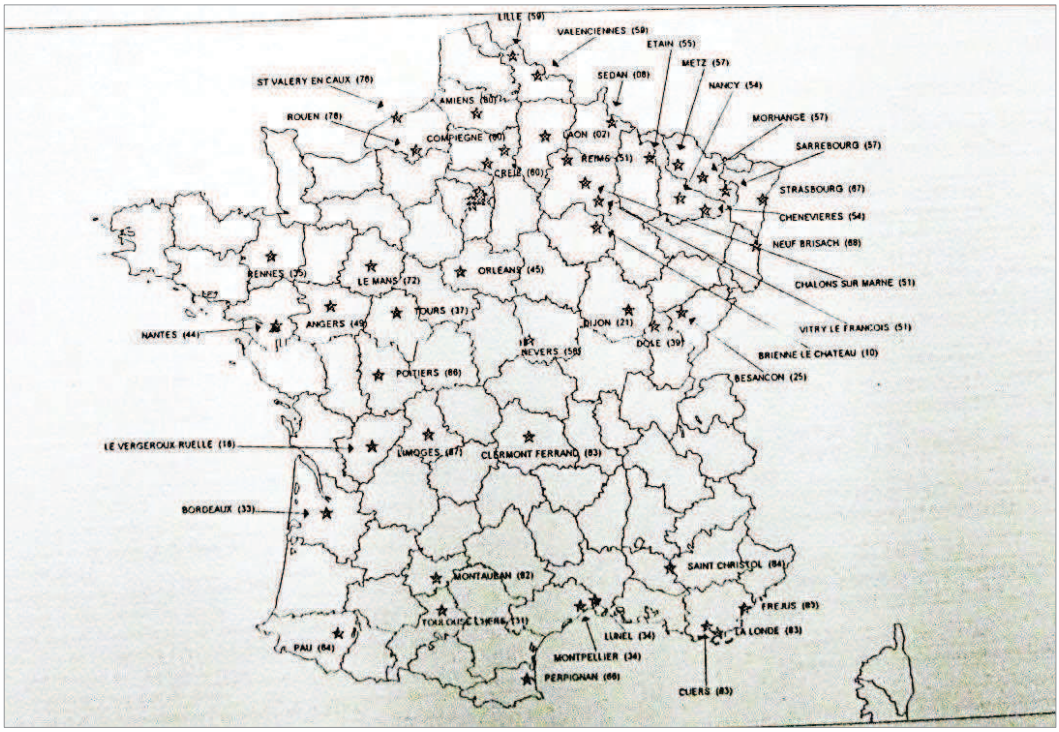
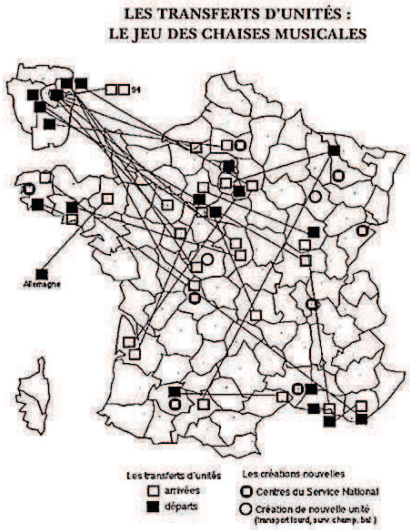


Figure 65 Les sites concernés par des restructurations de défense en 1992.

Source : Ministère de la défense/DAR, décembre 1991



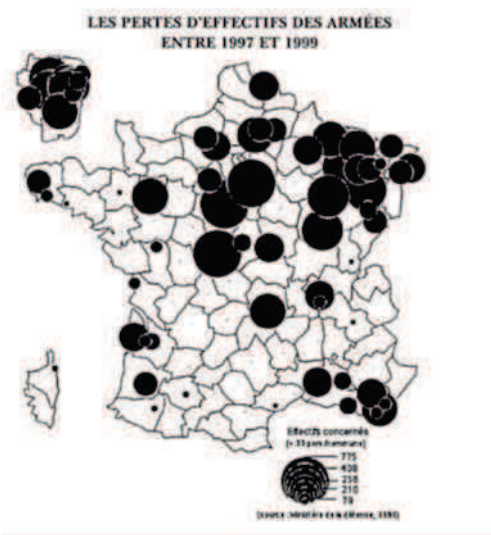


Figure 66 Les restructurations des armées à la suite de la professionnalisation de 1996, les transferts d'unités au service de « l'aménagement du territoire ». *Source : Pouvoirs locaux, 1996.*

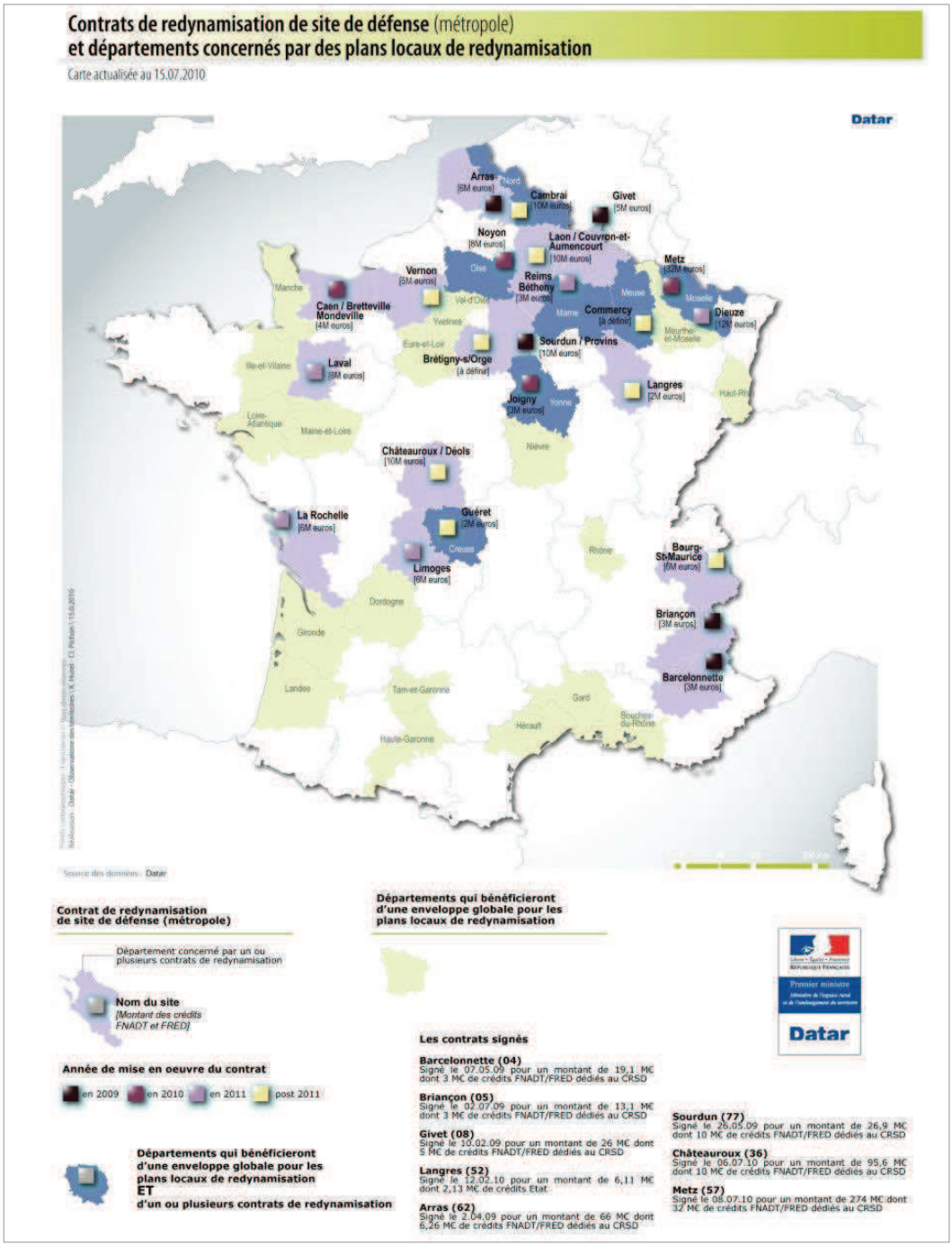


Figure 67 Carte des départements touchés par les restructurations de 2008 et des sites ciblés par la politique d'accompagnement des restructurations. *Source : DATAR, 2010*

ITALIE

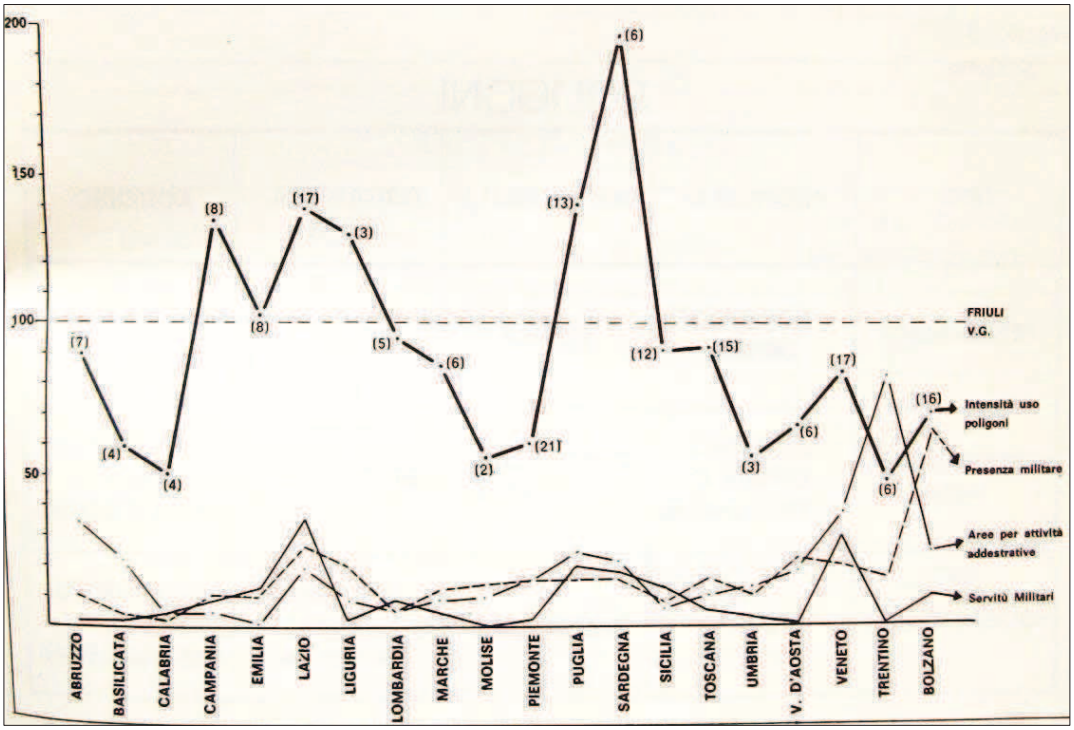


Figure 68 Le poids de la défense par région italienne. Produit par le Ministère de la défense, ce graphique s'insère dans le processus de production et publicisation d'informations concernant la présence militaire à l'échelle des régions qui suit l'institution de ces entités politico-administratives.

Le graphique utilise la région Frioul-Vénétie Julienne comme mètre de comparaison pour évaluer la présence militaire. Il montre que toutes les régions sont largement inférieures à la région FVG pour ce qui relève de la présence militaire, de l'étendue de zones d'entrainement et des servitudes militaires. En revanche, certaines régions dépassent la région FVG dans l'intensité des entrainements (nombre des jours d'exercices par mois) et notamment la Sardaigne où se trouvent les camps d'entrainement les plus importants. *Source : Ministère de la défense, 1981 : 115*