



Logiques d'État en métropole parisienne. La réorganisation du ministère de la Défense

Francesca Artioli

Les restructurations de l'État, comme les restructurations du capitalisme, transforment les métropoles. La réorganisation actuelle des armées répond à des impératifs budgétaires. Dans le cas de la région capitale, ces injonctions convergent avec des logiques symboliques et régaliennes pour produire des politiques a-territoriales. Retour sur le cas de Balard.

Les politiques de défense façonnent les villes¹

La fabrique des villes européennes a été fortement influencée par les politiques de défense. Les investissements infrastructurels et les choix organisationnels des armées ont eu des effets urbains structurants à long terme. Depuis deux décennies, ces politiques se sont profondément transformées : les dépenses militaires ont baissé après les pics des années 1980, les interventions à l'extérieur du territoire national sont devenues la tâche principale des armées et, à une armée de conscrits, s'est substituée une armée de professionnels.

L'étude de ce secteur régalien et de ses réorganisations dans la ville met en lumière les changements à l'œuvre dans les logiques territoriales de l'État. Une enquête sur les armées dans la métropole parisienne a montré deux logiques fondamentales sous-jacentes à leurs stratégies et modes de réorganisation.

La première est budgétaire et financière. L'occupation physique de l'espace urbain et les ressources contrôlées par l'armée sont au cœur de la problématique. Elles lient des questions fonctionnelles à des exigences de comptabilité publique : les voies et moyens d'extraire des ressources financières structurent la réflexion sur la présence militaire et sa réorganisation.

La seconde est symbolique. Elle renvoie à l'inscription dans l'espace du pouvoir militaire. La construction du nouveau siège du ministère symbolise cette convergence : le bâtiment répond aux contraintes financières tout en mettant en scène l'esprit modernisateur de la réforme des armées.

Bien qu'elles soient observables dans d'autres villes, ces deux logiques sont exacerbées dans la métropole parisienne. La raison la plus évidente est que son statut de capitale politique et militaire entraîne des décisions gouvernementales *ad hoc* pour l'organisation du commandement dans la ville et leur assigne une portée nationale. La deuxième raison est que la vitalité du marché immobilier parisien favorise, au sein de l'État, des stratégies visant à maximiser l'extraction de la rente foncière et, par là, le recours à des acteurs et des instruments moins présents dans les autres territoires.

Des changements organisationnels mais peu de traductions spatiales

Dans le contexte des changements budgétaires et organisationnels des dernières décennies, la géographie des armées s'est peu modifiée dans la métropole parisienne ; les armées ont été des propriétaires fonciers stables.

¹ Ce texte exploite des données issues d'une recherche doctorale en cours.

La géographie des armées et de l'industrie de défense est historiquement caractérisée par la concentration des militaires et des activités à l'ouest et au sud-ouest de la métropole (avec l'exception du pôle aéronautique du Bourget). Les salariés du ministère de la Défense se concentrent toujours dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, des Yvelines et de l'Essonne, mais ils ont vu leurs effectifs franciliens passer d'environ 50 000 en 1997² à 31 000 personnes aujourd'hui. La suppression et le transfert des bases opérationnelles, notamment, font de la métropole francilienne un « désert militaire ». En dépit des 31 000 employés de la Défense, il n'y a pratiquement plus d'unités militaires opérationnelles mais uniquement les services centraux et les services de support des armées.

Malgré ces transformations, le ministère de la Défense reste un propriétaire foncier stable : il détient 3 800 hectares répartis sur 270 emprises. Entre 1991 et 2010, seuls 460 hectares ont été cédés, dont les deux tiers sont constitués par la vente de quatre grands terrains en Essonne et en Seine-et-Marne. De plus, alors qu'elles ont suscité de vives oppositions en province en raison de leurs effets économiques et urbains, les transformations des armées dans la métropole parisienne n'ont pas été saisies politiquement. Les changements, incrémentaux et diffus, ont été noyés dans les plus larges transformations socio-économiques de la région capitale. À l'exception de quelques initiatives concernant les industries de défense dans les années 1990, ces recompositions n'ont pas été appréhendées comme un changement sectoriel exigeant une intervention locale.

La création du nouveau siège à Balard comme matérialisation d'un volontarisme modernisateur

Plus qu'aux grandes transformations organisationnelles, la soudaine visibilité médiatique de la réorganisation de la Défense dans la capitale à la fin des années 2000 s'explique par les stratégies de réorganisation des armées, structurées par des logiques budgétaires et symboliques.

La première dynamique de réorganisation est la décision de créer le nouveau siège central du ministère de la Défense à Balard dans le 15^e arrondissement de Paris. Ce choix implique l'abandon d'un précédent plan qui prévoyait notamment le renforcement du rôle de l'îlot Saint-Germain (dans le 7^e arrondissement)³.

La création du siège de Balard, décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques sur proposition du ministre de la Défense, est présentée comme la transcription architecturale de la « modernisation des armées » entreprise en 2008⁴. Dans la lignée du style volontariste du précédent quinquennat, le discours modernisateur de la réforme s'incarne dans un bâtiment qui est à la fois une part de la réforme et un symbole de ses objectifs. La concentration des commandements et du ministre à Balard doit permettre une amélioration de la coordination entre services, une meilleure gestion du personnel et la réalisation d'économies par la mutualisation des services ; tout ceci dans un projet architectural novateur sur le plan écologique et par son financement en partenariat public-privé.

Le choix d'un financement en partenariat public-privé, largement médiatisé, met en scène une nouvelle gestion de la chose publique guidée par des logiques budgétaires : ce partenariat permet de limiter les investissements et donc la dette. De plus, du fait de cette modalité de financement, la

² Pour une synthèse, voir : Tarche, J. 1997. *Rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Île-de-France*, Paris : Conseil économique et social de la région Île-de-France ; Tarche, J. 2001. *Actualisation du rapport sur la reconversion des industries de l'armement en Île-de-France*, Paris : Conseil économique et social de la région Île-de-France.

³ Trucy, F. et Boulaud, D. 2010. *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.

⁴ Ministère de la Défense – délégation à l'Information et à la communication de la Défense. 2011. « Regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère de la Défense à Balard », dossier de presse du 31 mai.

réalisation du « Pentagone à la française » est dissociée de la vente des biens actuellement occupés par les armées, alors que ces opérations sont fonctionnellement liées.

Les stratégies foncières des armées comme conséquence des constructions budgétaires

La deuxième dynamique de réorganisation relève des stratégies foncières visant à répondre aux besoins financiers du ministère de la Défense et à dégager des recettes inscrites au budget. Les besoins financiers sont la conséquence du décalage entre les besoins liés à la planification de la loi de Programmation militaire (LPM) et les ressources budgétaires effectivement disponibles. Pour les années 2009-2011, cette « bosse » budgétaire était estimée à 3,5 milliards d'euros⁵. Faisant suite à un accord entre les ministères du Budget et de la Défense, la vente des biens immobiliers des armées entre 2009 et 2010 a pour objectif de combler ce déficit. Dans ce dispositif, la vente d'un « paquet » de huit emprises du ministère de la Défense à Paris, dont celles libérées par la création du siège de Balard, occupe une place fondamentale. Cette vente, appelée « opération Vauban », devait apporter environ 700 millions d'euros⁶.

Cependant, cette prévision globale de recettes est uniquement financière : elle n'intègre ni les caractéristiques de chaque bien, ni les possibles choix de valorisation urbaine des emprises cédées. En l'absence de projets de valorisation des immeubles qui permettent d'estimer un prix de vente pour ces biens complexes, ce sont d'abord les nécessités budgétaires qui définissent la valeur des biens inscrits dans les instruments législatifs, à partir d'estimations générales contenues dans le Tableau général des propriétés de l'État. De plus, les choix budgétaires s'accompagnent d'une série de contraintes qui alimentent les conflits entre des acteurs aux stratégies différentes. D'un côté, les biens sont choisis sur le critère de la « liquidité » maximale (les biens les plus simples à vendre). De l'autre, les temporalités des négociations et les échéances des instruments financiers constituent le cadre déterminant les stratégies pour optimiser l'adéquation entre opérations immobilières et besoins budgétaires.

Les modalités de la vente des biens du ministère de la Défense font ainsi de la réutilisation des espaces militaires une variable dépendante des contraintes instituées par les instruments budgétaires. Ces derniers priment à la fois sur les considérations organisationnelles internes aux armées et sur les considérations urbanistiques faisant du foncier militaire une ressource pour les politiques urbaines et de logement.

Lancée en 2008, l'opération Vauban est abandonnée en 2010, quand échouent les négociations entre France Domaine, le ministère de la Défense et la SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) sur la fixation de la valeur et des instruments de la vente. Les emprises seront traitées « au cas par cas » en fonction du marché et des arbitrages politiques.

Logiques symboliques et financières coexistent ainsi dans la réorganisation des armées dans la région capitale. Les conflits sur l'espace révèlent les tensions qui traversent l'action de l'État dans les territoires. La centralité des logiques et des instruments de gestion limite les cessions de foncier politiquement négociées qui sont une des clefs pour une transformation du foncier militaire intégrant les nécessités urbaines locales. De plus, les exigences de plus-values subséquentes limitent les marges de manœuvre locales et entraînent de nombreux conflits autour de la définition des usages futurs des espaces urbains.

⁵ Giscard d'Estaing, L. et Olivier-Coupeau, F. 2010. *Rapport de la mission d'Évaluation et de contrôle (MEC) sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010*, Paris : Assemblée nationale – commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

⁶ *Ibid.*

Bibliographie

- Artioli, F. 2012. « Public real estate between administrative reforms and financial constraints. A comparative analysis of the re-use of military assets in Italy and France », *Working papers du Programme Villes & territoires*, n° 4. Disponible sur: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2012/07/WP-Artioli.pdf>.
- Bezes, P. et Sine, A. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Irondelle, B. 2011. *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P. 2011. « Policy Instruments and Governance », in Bevir, M. (dir.), *The SAGE Handbook of Governance*, Thousand Oaks : SAGE Publications.

Francesca Artioli a obtenu un master en études urbaines (stratégies territoriales et urbaines) à Sciences Po Paris en 2009, et a rejoint le Centre d'études européennes en 2010. Elle mène des recherches comparatives sur les politiques urbaines et le développement local en Europe. Sa thèse porte sur les rapports entre la restructuration des politiques nationales de défense et la transformation de la gouvernance urbaine.

Pour citer cet article :

Francesca Artioli, « Logiques d'État en métropole parisienne. La réorganisation du ministère de la Défense », *Métropolitiques*, 23 janvier 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Logiques-d-Etat-en-metropole.html>.