



Réformes de la carte militaire : quelle ampleur régionale ?

Josselin DROFF
Julien MALIZARD

Chercheurs. Chaire Économie de Défense, École militaire.

Cet article apporte une vision chiffrée des conséquences régionales des réformes successives de la carte militaire en France et en particulier celle de 2008. La répartition des effectifs est inégale d'un point de vue géographique, tout comme la contribution relative des territoires aux réformes. Cet article vise à apporter un regard empirique chiffré sur l'ampleur du phénomène en jeu. Depuis la fin des années 1980 à aujourd'hui, trois mouvements de réformes de grande ampleur ont affecté le format des armées : le plan *Armées 2000* à partir de 1989, la fin de la conscription et la professionnalisation à partir de 1996 et enfin, la refonte de la carte militaire et la mise en place des bases de défense (BDD) à partir de 2008.

D'un point de vue géographique, les forces armées sont historiquement regroupées dans le quart Nord-Est du pays car la menace, jusqu'au début des années 1990, était identifiée à l'Est sur le plan stratégique (REGRAIN, 1988). La fin de la guerre froide, l'émergence de nouvelles menaces terroristes et le développement des opérations extérieures ont remis en cause ce paradigme. À ce titre, le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2013 reconnaît l'existence d'un « arc » d'influence de la France, autour du bassin méditerranéen, l'Afrique sahélienne, le golfe Arabo-Persique et l'océan Indien (p. 53-57). La *Revue stratégique de défense et de sécurité* de 2017 confirme ces orientations (p. 21-23).

Afin de satisfaire les nouveaux objectifs opérationnels liés à la projection de forces, une réorganisation géographique de la défense était nécessaire (PELLEGRIN, 2010). Cette réorganisation est concomitante à une réduction en valeurs réelles du budget de la Défense et d'une augmentation des coûts d'acquisition et de maintenance des matériels, l'essentiel des efforts d'économies portant plutôt sur les dépenses de fonctionnement. On assiste alors à une concentration géographique des effectifs.

D'un point de vue concret, la réforme de 2008 correspond à la mise en œuvre des grands principes de rationalisation du *Livre blanc* de 2008 et à l'application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). La réforme prévoit la suppression de 54 000 emplois avec un objectif quantitatif de 225 000



personnes du ministère (civils et militaires). Elle prévoit également que les services de soutien des différentes armées soient mutualisés et concentrés au sein des BDD. Sur un échancier allant de 2009 à 2015, la réforme envisage de supprimer 20 régiments et de fermer près d'une base aérienne sur quatre (soit 11 bases aériennes) ainsi qu'une base aéronavale (Nîmes-Garon).

Ainsi, depuis 2008, la réforme des BDD a conduit à de nombreuses dissolutions d'unités, à des transferts d'unités militaires d'un site vers un autre et à la mutualisation de moyens (compétences, infrastructures, etc.). Les dissolutions limitent les emprises géographiques et permettent de réduire leur coût d'entretien. Les transferts cherchent à optimiser la capacité des sites existants. Ils vont souvent de pair avec les dissolutions. Au total, dans la réforme qui a débuté en 2008, une trentaine de sites ont été affectés par un déménagement d'une ville vers une autre. Les mutualisations consistent à partager les coûts d'une prestation ou d'une infrastructure. Elles cherchent à favoriser la réalisation d'économies d'échelle et la rationalisation de la main-d'œuvre.

Notre travail empirique s'attache à mettre en perspective ces évolutions organisationnelles et géographiques dans la perspective temporelle la plus longue possible. Pour ce faire, nos données sont issues de différentes sources. Nous utilisons les informations collectées par Jean-Paul HÉBERT (1994) pour quantifier le nombre de militaires en 1990. Les données les plus récentes proviennent de différents numéros de l'*Annuaire statistique de la défense* (publication annuelle pilotée par l'Observatoire économique de la défense, OED). Pour des raisons de comparabilité au niveau régional *, nous restreignons la période aux années 1990-2014. Le périmètre de notre échantillon exclut les effectifs de la Gendarmerie et les effectifs des civils de la Défense **, de sorte que nous n'étudions que les effectifs militaires.

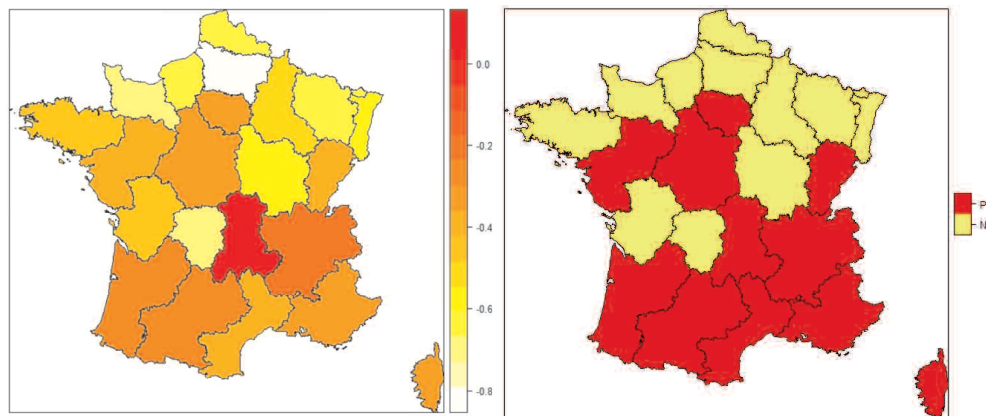
Des situations régionales variées

Un premier regard à l'échelle régionale permet de cadrer le propos concernant les restructurations de la Défense (figures 1 et 2).

La variation des effectifs montre que les régions du quadrant Nord-Est de la France sont les plus affectées par les restructurations. La contribution relativement importante de ces régions à la réforme de la fin des années 2000 s'inscrit donc dans une tendance de long terme. Par ailleurs, l'évolution du poids relatif des régions montre que celles de la moitié Sud du pays – notamment PACA, Rhône Alpes et

* En 2015, le découpage régional passe de 22 à 13 régions, modifiant le périmètre de notre échelle régionale. À partir de cette date, les données de l'Annuaire statistique de la Défense utilisent donc un format à 13 régions, ce qui ne permet pas de recomposer les « anciennes régions ».

** Concernant les civils, les données consolidées ne sont pas disponibles à l'échelle régionale, en source libre, pour la période qui nous intéresse.



➤ FIGURE 1 : Variation (en %) des effectifs militaires dans les régions françaises entre 1990 et 2014

➤ FIGURE 2 : Variation du poids relatif des régions dans l'ensemble des effectifs militaires (1990-2014)

Source : auteurs

Lecture (Figure 2) : « P » (variation positive) : le poids relatif de la région dans l'ensemble des effectifs du ministère se renforce ; « N » (variation négative) : le poids relatif dans l'ensemble des effectifs du ministère ne se renforce pas.

Aquitaine – ainsi que l'Île-de-France mais aussi le Centre et les Pays de la Loire pèsent relativement plus dans les effectifs du ministère en 2014 qu'en 1990. Le cas de la Franche-Comté, seule région du quart Nord-Est, dont le poids relatif se renforce, s'explique notamment dans le cadre de la réforme de l'Armée de terre dont le commandement se concentre aujourd'hui sur deux pôles : Besançon et Marseille (contre un pôle unique à Lille avant la réforme). Ces évolutions dans la répartition géographique des forces armées sont conformes aux grandes orientations stratégiques exposées dans les différents *Livres blancs* (1994, 2008 et 2013 notamment).

Une analyse plus fine de la réforme de 2008 permet de comprendre les éventuelles règles de décisions quant aux variations d'effectifs : sont-elles uniformes ou bien d'autres critères ont-ils pu prévaloir ? Le graphique suivant apporte des éléments de réponse en comparant les variations d'effectifs par régions (en abscisses) et la part des effectifs régionaux dans le total des effectifs en 2009 (en ordonnées).

Nous notons qu'en moyenne il existe une relation positive entre la contribution d'une région à la réforme et son poids relatif en 2009. À l'exception de quatre régions (Alsace, Auvergne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées) qui gagnent des effectifs, les autres régions subissent d'autant plus la réforme qu'elles ne pèsent dans la répartition initiale des effectifs. Deux contre-exemples apparaissent néanmoins : la Lorraine (qui a perdu beaucoup plus que son poids initial) et l'Île-de-France (qui a perdu beaucoup moins que son poids initial). Dans le cas lorrain, cela peut s'expliquer par une moindre importance stratégique de la région compte tenu de l'évolution de la menace décrite dans les *Livres blancs*. Dans le cas

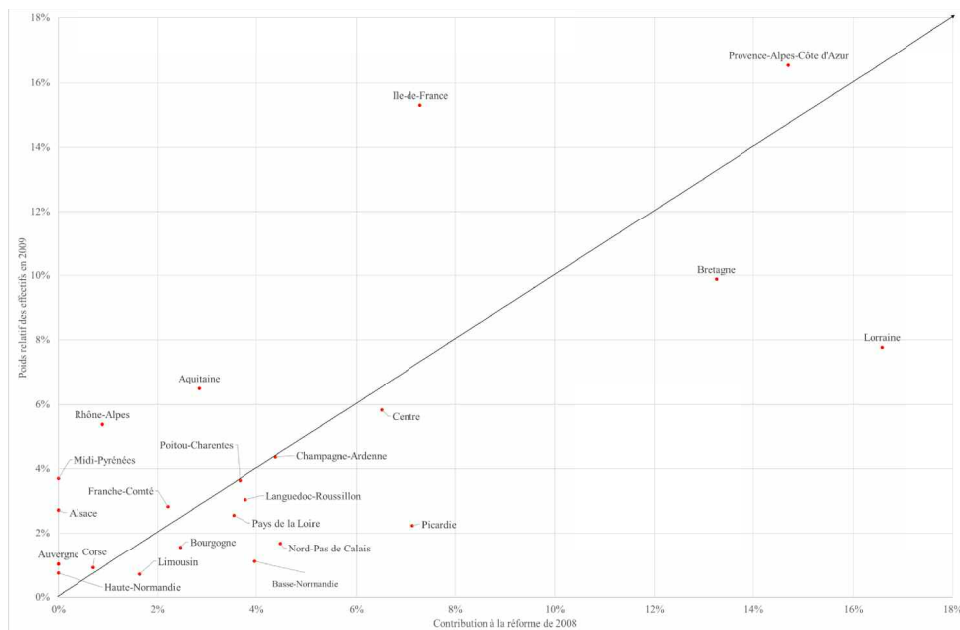


FIGURE 3 : Contribution à la réforme de 2008 et poids relatif des régions dans les effectifs du ministère de la Défense

Source : auteurs, d'après données de l'Observatoire économique de la Défense (OED)

Lecture : entre 2009 et 2014, la région Bretagne contribue à environ 13 % de la réforme alors que son poids relatif en 2009 était d'environ 10 % ; la ligne en trait plein est la droite d'équiproportion.

francilien, ce résultat peut s'interpréter comme le reflet de l'importance des centres de décision susceptibles de limiter les possibilités de réorganisation et donc de mouvement géographique des unités.

Des situations régionales fortement marquées par le poids de l'histoire

La lecture des spécialisations régionales (Figure 4), calculées pour l'année 2014 sur la base des effectifs militaires et de l'emploi régional issu des données de l'Insee, montre que certaines régions sont très spécialisées (notamment Champagne-Ardenne, PACA, Aquitaine et Bretagne). Autre fait marquant, certaines régions, en dépit d'un moindre intérêt stratégique, demeurent très spécialisées (par exemple l'Alsace ou la Lorraine) ce qui témoigne d'un poids de l'histoire et des effets d'inertie relativement forts dans ces dynamiques de réorganisation géographiques de la Défense.

Dans une optique dynamique, nous pouvons examiner l'évolution du coefficient de spécialisation entre 1990 et 2014 (Tableau 1).

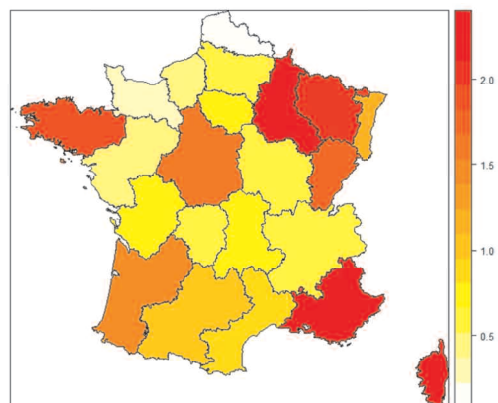


FIGURE 4 : Spécialisation militaire relative des régions en 2014

Source : auteurs

Lecture : la spécialisation relative d'une région s'interprète grâce à la valeur du coefficient de spécialisation. Si ce dernier est supérieur à 1, la région est relativement plus spécialisée que les autres. Si le coefficient est inférieur à 1, la région est relativement moins spécialisée que les autres. Dans la cartographie ci-contre, plus la région apparaît en foncé, plus le coefficient de spécialisation est élevé.

En moyenne, les régions ont tendance à se déspecialiser depuis la fin de la guerre froide, ce qui est cohérent avec la réduction du format des forces armées. Certaines régions restent néanmoins très spécialisées, en dépit de nombreuses fermetures de sites, comme l'Alsace et la Lorraine. En revanche, d'autres régions historiquement spécialisées comme la Champagne-Ardenne et la Franche-Comté, tendent à le rester.

Région	Indice en 1990	Indice en 2014	Variation de l'indice
Alsace	1,55	1,134	-27 %
Aquitaine	1,17	1,411	20 %
Auvergne	0,34	0,687	103 %
Basse-Normandie	0,57	0,304	-47 %
Bourgogne	0,69	0,593	-14 %
Bretagne	2,12	1,923	-9 %
Centre	1,25	1,559	25 %
Champagne-Ardenne	2,20	2,257	3 %
Corse	2,40	2,111	-12 %
Franche-Comté	1,49	1,815	21 %
Haute-Normandie	0,60	0,437	-27 %
Île-de-France	0,62	0,733	17 %
Languedoc-Roussillon	0,89	0,806	-10 %
Limousin	0,87	0,550	-37 %
Lorraine	2,73	2,086	-23 %
Midi-Pyrénées	0,83	0,990	20 %
Nord-Pas de Calais	0,36	0,218	-39 %
Pays de la Loire	0,42	0,426	2 %
Picardie	1,44	0,590	-59 %
Poitou-Charentes	0,76	0,725	-4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,14	2,243	5 %
Rhône-Alpes	0,45	0,598	33 %

TABLEAU 1 : spécialisation et déspecialisation relatives entre 1990 et 2014 (source : auteurs)



Malgré les réductions observées depuis presque 25 ans, nous notons que les coefficients de spécialisation restent supérieurs à 1 en 2014 (ou respectivement inférieurs à 1) si jamais ils étaient supérieurs à 1 (ou respectivement inférieurs à 1) en 1990. Cela témoigne d'une forme d'inertie régionale dans la spécialisation relative des régions : les régions s'adaptent donc lentement aux transformations opérées par les armées. La structure géographique, en termes de spécialisation, reste très liée à la situation initiale. Cela suggère l'importance du poids de l'histoire et des critères d'aménagement du territoire dans les réformes (DROFF et MALIZARD, 2014). Certains faits issus de la réforme des BDD témoignent de l'importance de ces effets. C'est pour cela que l'ambition initiale de la réforme a parfois été contrariée par « des critères relevant davantage de l'aménagement du territoire que des nécessités de la défense nationale » (Cour des Comptes *in* ROGER et DULAIT, 2012, p. 41).

Éléments de bibliographie

DROFF Josselin et MALIZARD Julien, « Rationalisation *versus* Histoire dans l'organisation géographique de la défense en France », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, août 2014, p. 63-85 (www.cairn.info/).

HÉBERT Jean-Paul, « Problématique et situation de la reconversion en France », Groupe de recherche sur la continentalisation, Université du Québec à Montréal, cahier 94-4, mars 1994, 33 pages (www.jp-h-defense.org/articles-et-contributions.html).

PELLEGRIN Laurent, « Implantations de défense sur le territoire national », *Revue Défense Nationale*, n° 728, mars 2010, p. 35-40.

REGRAIN Raymond, « Les territoires de l'armée en France métropolitaine », *Mappemonde*, n° 1, 1988, p. 38-41 (www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M188/p38-41.pdf).

ROGER Gilbert et DULAIT Aandré (rapporteurs), *Bases de défense : une réforme à conforter (Rapport d'information n° 660)*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées Sénat, juillet 2012 (www.senat.fr/rap/r11-660/r11-660_mono.html).

Livre blanc sur la Défense, 1994 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/archives-Livre-blanc-1994.html).

Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2008 (<http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>).

Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2013 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/index.html).

Revue stratégique de défense et de sécurité, octobre 2017 (www.defense.gouv.fr/).