

---

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВА

© А. ФРОМАН

froment.anne@gmail.com

УДК 342.55:355/359(44)

## ОРГАНЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛИ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ ВО ФРАНЦИИ

*АННОТАЦИЯ.* Изменения в международной политической обстановке поставили Францию в условия, требующие пересмотра своей стратегии в области оборонной политики государства и национальной безопасности. Объектом исследования в данной статье является военная реформа во Франции, начавшаяся в 2009 г. и получившая широкий размах в настоящее время. В статье рассматриваются различные аспекты проведения в жизнь военной реформы в сложившихся условиях экономического кризиса в мире. Особое внимание уделяется трудностям, с которыми сталкиваются органы территориального управления как основные исполнители военной реформы на местном уровне.

В статье вводятся понятия унитарного государства, территориальной децентрализации, контроля над законностью актов органов территориального управления.

Автор анализирует причины проведения военной реформы и задачи территориальных органов управления при осуществлении военной реформы. Подробно рассматриваются содержание военной реформы и характер осуществляемых преобразований в оборонной политике на местном уровне. В частности, уделяется внимание переоборудованию в мирных целях тех военных объектов и военных зон, которые остались бездействующими вследствие военной реформы.

Объектом анализа становятся также действия органов территориального управления, направленные на ликвидацию негативных последствий военной реформы на местном уровне, которые проявляются в финансовых убытках вследствие закрытия военных объектов и сокращения рабочих мест. Наряду с этим уделяется внимание и мерам правительства по оказанию помощи органам территориального управления при проведении в жизнь военной реформы, описывается новая военная карта и ее важнейшие социальные последствия.

В заключение статьи делается вывод о том, что военная реформа во Франции, несмотря на серьезные трудности и экономический кризис, все же продвинулась вперед и близится к завершающей фазе. При этом указывается, что в настоящее время Франция становится все более зависимой от международной обстановки и особенно — от ситуации в Европе. В связи с этим поставлен вопрос о влиянии военных преобразований на национальную независимость Франции, однако он остается открытым.

*SUMMARY.* The object of the research under consideration is a military reform in France, which has started in 2009. The author determines various aspect of military reform initiation in economic crisis, analyzes the reasons for its implementation and the objectives of the territorial unit in the time of its implementation. Special attention is paid to government measures over aid provision to territorial administration units under military reform realization. The author describes a new military map and its major social effects.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Органы территориального управления, военная реструктуризация, военная реформа, новая военная карта.

*KEY WORDS.* Territorial administration bodies, military restructuring, military reform, new military map.

Les collectivités territoriales, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, sont définies par l'article 72 de la Constitution: il s'agit des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier (qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis) et les collectivités d'Outre-mer. Les différents acteurs de ces collectivités ont chacun un rôle de décision et d'exécution. Au sein d'une commune, il s'agit de la municipalité, composée du conseil municipal qui est l'instance délibérative élue au suffrage universel direct chargée par ses délibérations des affaires de la commune et du maire. Le maire bénéficie d'une double compétence car il est à la fois agent de l'Etat et agent de la commune, en tant que collectivité territoriale. Au niveau départemental, les véritables acteurs sont le préfet qui est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département et qui demeure le responsable de l'ordre public, et le conseil général. Ils vont mettre en œuvre les politiques gouvernementales de développement et d'aménagement du territoire à l'échelle du département. Enfin, concernant le niveau régional, le préfet de région est compétent avec le conseil régional pour relayer la politique du gouvernement sur les grands projets en contrôlant la légalité et le respect des règles budgétaires. Ces différents acteurs intervenant lors des restructurations doivent essayer d'utiliser de manière la plus rationnelle possible l'organisation administrative grâce à collaboration étroite entre échelons, en associant leurs collectivités territoriales le plus en amont possible. En effet, ils sont les mieux placés pour intégrer toutes les dimensions d'une réforme et tirer la meilleure partie des forces présentes sur leur territoire ; ils pourront mieux prendre en compte les intérêts multiples concernés face aux restructurations. Les collectivités territoriales se sont vues confiées l'identification des projets, ainsi que la coordination des acteurs. Certaines collectivités vont confier par la suite la gestion de ces projets ainsi qu'une partie de son financement aux acteurs privés.

En quelques années, le débat sur la réforme de la Défense a finalement peu évolué, mais ce n'est plus un sujet qui dérange. La France a enfin procédé à une adaptation progressive de son dispositif de Défense, sous la pression du contexte économique et financier. Mais dans le cadre de cette longue réforme, à l'heure actuelle, ce sont les collectivités territoriales qui sont directement touchées par un phénomène, apparu il y a déjà quelques années : les restructurations. Ce sont des opérations par lesquelles un ensemble qui est organisé va pouvoir observer sa structure être remaniée afin d'obtenir une nouvelle refiguration de cet ensemble. Tout processus de restructurations des forces armées doit prendre une dimension, pour reprendre un terme anglo-saxon, «glocal» (entre global et local), c'est-à-dire qu'il doit être coordonnée, cohérent et être évalué au niveau central mais en laissant les acteurs prendre toute initiative ad hoc adaptée aux bassins de vie, dans la pratique. Bien que les restructurations peuvent sembler un processus parfois long, notamment en période de crise économique, cette expérience ne garantit pas un succès sur tout le territoire mais confirme que c'est le

retour des territoires et dans leur capacité à s'approprier les modalités de leur développement sur des bases spécifiques que se joue l'avenir économique du pays. «La réforme n'est pas dominée par un sentiment d'urgence mais plutôt par une prudence stratégique et politique»[1]. Le ministère de la Défense a connu des difficultés de gestion de son financement, et est donc victime du resserrement de la contrainte budgétaire.

La problématique, en l'espèce, est d'observer dans un premier temps, que bien que ce soit l'administration centrale qui prenne les décisions, ce sont les collectivités qui tiennent la place la plus importante au sein de cette réforme. Il s'agit en effet de leur territoire, de leur personnel, de leur devenir économique et social. Les collectivités territoriales vont bénéficier d'outils leur permettant d'être actives au sein de cette réforme. L'Etat, indirectement, leur confie la gestion de cette décision centrale. Cependant, l'ensemble des impacts n'a peut être pas été étudié en profondeur, et ce sont les collectivités qui s'y confrontent directement. L'Etat, en accordant des prérogatives supplémentaires afin de faire intervenir les collectivités territoriales, ne souhaiterait-il pas finalement leur transférer également les problèmes susceptibles d'apparaître suite à la mise en œuvre de la réforme?

I. LES RESTRUCTURATIONS MILITAIRES: Conséquences de la modernisation de la défense

A. Une décision gouvernementale mise en œuvre par l'administration centrale

Le Gouvernement représente l'institution d'un Etat chargée du pouvoir exécutif, dont ses membres sont désignés en tant que ministres ou secrétaires d'Etat et sous placés sous l'autorité du Chef de Gouvernement. Cette institution est compétente pour entreprendre l'ensemble des actions qui sont nécessaires à la conduite de l'Etat et en est responsable devant tous les citoyens de cet Etat.

Cette réforme souhaite promouvoir un outil de Défense performant, opérationnel et crédible, avec une meilleure gestion par les collectivités territoriales. Néanmoins, ceci marque une réalité plus complexe et des évolutions internes en fait très profondes. Au cours des vingt dernières années, à l'intérieur de ce ministère, les compétences et les différentes responsabilités existantes au sein de ces services ont été fortement redéfinies et redistribuées. Les principaux pôles du ministère ont vu leur périmètre d'action, leurs moyens et leur autorité s'accroître ou s'affaiblir en fonction des réformes de fond entreprises, de nouvelles priorités assignées aux forces, des approches retenues pour améliorer l'efficacité de l'outil militaire, et enfin des logiques initiées puis privilégiées en gestion notamment avec civilianisation de certains postes, l'externalisation de certaines tâches et les partenariats publics-privés.

Comme toutes les autres, cette réforme a un coût et ne peut être supportée uniquement par les impôts ou par des endettements supplémentaires, surtout avec le contexte économique difficile que connaît le pays aujourd'hui. Chaque euro dépensé doit être le plus efficace possible. Cette réforme se traduit donc par des économies sur le soutien et d'importantes réductions d'effectifs. Une véritable logique de rationalisation des coûts va être mise en place avec une logique fonctionnelle, qui vise donc à regrouper géographiquement les moyens d'une même nature ou participant

aux mêmes missions dans une même zone et avec une logique opérationnelle qui répartit ces implantations sur le territoire national en fonction des missions que ces unités vont avoir à remplir. La mise en œuvre effective de l'externalisation de ces fonctions sera facilitée par une optimisation maximale du régime fiscal des opérations et par la possibilité de transférer les personnels concernés vers le prestataire qui reprendrait l'activité externalisée.

En matière de Défense, la constitution de 1958 établit une compétence incontestable de l'exécutif et de très grandes prérogatives pour le Chef de l'Etat et son Gouvernement. De plus, la tendance à la présidentialisation du régime, en raison des amendements du texte constitutionnel et de la pratique, est encore venue consolider au fil du temps le rôle du Président de la République dans le domaine de la politique étrangère et de la Défense. Le chef de l'Etat reste l'arbitre et le capitaine en matière de Défense. Il est à la fois celui qui fixe les grandes orientations et le donneur d'ordre opérationnel, même si les processus de décision sont désormais de plus en plus médiatisés pour les actions menées en coalition. Grâce à ces réformes, les responsables militaires ont retrouvé aujourd'hui une juste place dans le processus décisionnel, que ce soit par le travail permanent des cabinets militaires ou par la participation du chef d'Etat Major des Armées ou de ses grands subordonnés aux cellules de crise, aux réunions interministérielles ou aux conseils restreints. Nous pouvons donc affirmer que le principe de subordination du militaire au politique est aujourd'hui acquis et accepté, ce qui favorise la montée en influence et l'extériorisation des points de vue de la hiérarchie militaire vis-à-vis du pouvoir politique. Au sein de ces réformes dont font parties les restructurations militaires, les marges d'action du ministre de la Défense fluctuent selon la configuration de son poste au sein de l'exécutif. Le ministre de la Défense est évidemment le premier responsable de la mise en œuvre de la politique de défense nationale. Selon les dispositions du code de la défense, il est chargé sous l'autorité du Premier Ministre de l'exécution de la politique militaire et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire.

Nous retiendrons donc qu'en France, le Président de la République s'appuie principalement sur la capacité d'expertise du ministère de la Défense qui peut formuler le contenu des organisations présidentielles. Ce sont les acteurs d'un système militaire qui veut pouvoir définir la majeure partie des programmes d'armement, la politique de gestion du personnel, par exemple, et ceci va aboutir en pratique à de nombreux marchandages entre le ministère de la Défense et l'institution politique elle-même.

#### B. Les collectivités territoriales, victimes du désengagement de l'Etat

Les restructurations militaires constituent un sujet de perpétuelle actualité et un sujet de préoccupation presque constante pour les élus régionaux et locaux. Il ne faut pas oublier que pour une ville ou un territoire, un contexte économique difficile avec des décisions aux impacts importants, telles que les restructurations, engendre rapidement «une spirale de dépression», la montée du chômage, la baisse des revenus, la diminution des moyens des collectivités territoriales. L'Etat, ne prévoyant que certaines mesures, qui semblent insuffisantes aux yeux des élus, n'a peut être pas assez utilisé le dialogue auprès des échelons inférieurs. Ainsi, les collectivités

apparaissent comme les parents pauvres de cette modernisation de la Défense à travers les restructurations et elles doivent utiliser les mécanismes de redynamisation du territoire qui sont à leurs portées et essayer de survivre dans un contexte actuel économique déjà très difficile à supporter.

## II. LES IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### A. Les dommages induits subis par les collectivités

La dispersion géographique et l'organisation propre à chaque armée ont conduit à un dispositif d'administration générale et de soutien important et très cloisonné, dans lequel chaque formation dispose le plus souvent de son propre soutien. Les mutualisations au sein d'une armée sont insuffisamment développées. Bien qu'elle fût attendue, cette nouvelle carte militaire va provoquer de fortes perturbations durables pour l'équilibre des territoires visés.

Il est à noter qu'une base de défense est l'échelon local d'une chaîne interarmées des soutiens, dans un espace géographique donné. Elle dispose d'un budget de fonctionnement servant au soutien et à l'administration générale de l'ensemble des unités qui y sont rattachées. Le projet d'évolution du dispositif territorial intègre cette dimension par la création de bases de défense, mais il s'agit d'une nouvelle architecture d'organisation, dans laquelle les moyens d'administration générale et de soutien commun sont mutualisés au sein d'une structure de soutien, qui sert alors de plateforme de services travaillant au profit de la base.

Bien que différentes mesures ont été prévues par le ministère de la Défense, les collectivités subissent de plein fouet la mutation de ses nombreux personnels civils et militaires. Les armées françaises connaissent donc depuis une dizaine d'années un bouleversement radical de leurs ressources humaines. Notons que la composition sociale des armées a évolué. Une indemnisation de la mobilité a été offerte aux militaires, basée sur le nombre et la fréquence des mutations, avec la prévision d'une extension du bénéfice du complément et du supplément forfaitaires de l'indemnité pour charges militaires. Concernant le personnel civil, une indemnisation de la mobilité géographique avait été mise en place par le gouvernement au profit de l'ensemble des fonctionnaires et agents non titulaires, complétée par des mesures spécifiques au ministère de la défense [2].

### B. Les inquiétudes des élus locaux

Les élus, représentants de leurs communes, restent insatisfaits des mesures proposées pour compenser les préjudices qu'ils subissent suite aux restructurations militaires.

Les collectivités sont touchées de plein fouet par ce contexte difficile : un contexte économique contemporain marqué par une forte réduction des ressources de l'Etat. La révision générale des politiques publiques et les conséquences présentes de la crise économique se conjuguent pour créer un environnement budgétaire contraint. La Défense de la France est comme une assurance, toujours trop coûteuse quand on en a pas besoin mais vitale dès lors que survient un accident ou un drame.

Le gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan d'accompagnement des restructurations de Défense, afin de faciliter la transition des territoires concernés vers de nouvelles dynamiques. L'objectif principal de cet accompagnement est recréer rapidement un volume d'emploi et d'activité économique à celui supprimé sur la commune ou dans

le bassin d'emploi concerné. Plusieurs outils ont donc été mis en place à cet effet. Ce dispositif tiendra compte en métropole comme en Outre-mer de l'impact sur les territoires de la diminution des effectifs d'une part, des capacités de redynamisation d'autre part.

Les communes concernées par les restructurations de Défense verront leurs ressources diminuer sous l'effet concomitant de la baisse des impôts locaux et de la baisse des dotations de fonctionnement. Il est prévu la création d'un dispositif de solidarité en faveur de ces communes, qui sera géré par le ministère de l'Intérieur. Il s'agira d'une aide en fonctionnement pour les communes qui perdent de la population résultant du départ des militaires.

Lieux de connexion et d'échanges, les territoires sont de plus en plus porteurs de sens. Ils apparaissent comme étant à la fois le cadre et le résultat d'actions avec des projets de développement. Il convient de rappeler que les territoires et les entreprises poursuivent finalement un même but : s'inscrire dans une dynamique de développement; Ils ont chacun des besoins spécifiques mais l'un de peut se développer sans l'autre, et les liens entre entreprises et territoires s'inscrivent indissolublement dans un cadre d'échanges réciproques.

Favoriser l'installation d'une entreprise sur son territoire à grand renfort d'aides publiques ne constitue pas une garantie à long terme. Les collectivités envisagent désormais le développement économique plus comme un partenariat avec les entreprises. Elles souhaitent rapprocher leurs environnements respectifs afin d'être en mesure d'attirer sur leur territoire des entreprises viables et disposant de projets d'activités sur le long terme. Les actions des collectivités territoriales se diversifient. Non seulement elles contribuent à favoriser le développement économique sur leur territoire, mais elles orientent leurs politiques de façon à pérenniser le tissu économique local. Les collectivités territoriales multiplient leurs liens et relations auprès d'organismes dotés d'une expertise de l'entreprise. Elles doivent être en mesure d'intervenir tout au long de la vie de l'entreprise. Les collectivités doivent donc, en termes de préconisations, améliorer l'analyse des causes de restructurations et diffuser les bonnes pratiques nationales, locales et régionales, en matière d'anticipation et de partenariat avec les acteurs économiques et sociaux. Il faut développer une véritable politique industrielle européenne dans le domaine de la Défense. Les collectivités territoriales, acteurs forcés de ces restructurations, se montrent capables d'organiser des partenariats locaux, de prévoir des stratégies de reconversion et de développer leur territoire, en partageant leurs expériences tout en s'engageant dans des coopérations transnationales et interrégionales. Cela correspond à la volonté des élus locaux d'offrir à leurs administrés de meilleures conditions de vie et des opportunités.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Extrait de l'ouvrage La Défense de la France après la Guerre Froide, Presses Universitaires de France, «L'aggiornamento de la défense française», P. 45.
2. D'après le «guide 2010 de l'accompagnement social du personnel civil et militaire», disponible sur le site des restructurations (<http://www.restructurations.defense.gouv.fr>).