

Cours - « Gouverner la France depuis 1946. État, gouvernement et administration. Héritages et évolutions »

[CA v1.1]

Notes : correspond au chap. du programme de même nom et au **Livre TL/TES p.**

Sommaire

Introduction.....	1
1. Les « Trente Glorieuses » (1945-1973) : un État omnipotent ?.....	1
1.1. La tradition séculaire d'un État-nation puissant.....	1
1.2. Un poids étatique renforcé par la rationalisation technocratique.....	2
2. Depuis la rupture des années 1970-1980 : un État impotent ?.....	4
2.1. Une remise en cause de l'État.....	4
2.2. Un retrait plus symbolique que réel.....	5
Conclusion.....	6

Introduction

L'[État-nation](#) constitue encore aujourd'hui l'unité politique fondamentale dans le monde. La France est l'un des plus anciens [État-nation](#), c'est-à-dire la juxtaposition d'un État, en tant qu'organisation politique, à une Nation, c'est-à-dire des individus qui se considèrent comme appartenant à un même groupe [[src](#)].

Dans quelle mesure l'État occupe-t-il une place particulière en France ?

Pendant les « [Trente Glorieuses](#) » (1945-1973), l'État-nation s'est vu renforcé par la mise en place de l'[État-providence](#) et par des politiques économiques keynésiennes. Depuis les années 1970-1980, les fondements de l'État-nation ont été mis en cause par la crise de l'État-providence et par l'érosion apparente du rôle de l'État dans le contexte de la mondialisation.

1. Les « Trente Glorieuses » (1945-1973) : un État [omnipotent](#) ?

1.1. La tradition [séculaire](#) d'un État-nation puissant

- **Un État-nation précoce** : les premières institutions [étatiques sédentaires](#) se mettent en place au 13^e s. (ex. : [Parlement de Paris](#)). Un sentiment « national » français, notion complexe et discutée par les historiens, semble exister dès la fin du Moyen Âge (ex. : [Jeanne d'Arc](#) au 15^e s.). La France est, avec l'Angleterre, **le premier grand pays d'Europe** où la construction de l'État est, largement, celle d'un **État-nation moderne dès le 16^e s.** au moins (au contraire, Allemagne ou Italie ne sont unifiées, politiquement, qu'au 19^e s.). L'État est largement la [matrice](#) de la [nation](#) : il donne, d'ailleurs, une impulsion finale à la construction de l'unité nationale et à la diffusion du sentiment

national au 19^e s. grâce à l'instauration du [suffrage universel](#) ([principales dates](#) : hommes 1848, femmes 1944), à la politique scolaire (ex. : [lois Jules Ferry de 1881-1882](#) sur l'enseignement primaire gratuit, obligatoire et laïc dans le public) et au [service national](#) obligatoire (pour les hommes, 1905-1997). Ce « roman national » exaltant le rôle de l'État, est, certes, un discours idéologique construit par les historiens français du 19^e s. mais qui s'appuie sur des réalités : l'histoire nationale se confond, en grande partie, avec celle de l'expansion de l'État.

- **Le rôle central accordé à l'État** : dès l'[Ancien Régime \(1515-1789\)](#), l'État français se manifeste par une lourde fiscalité qui nourrit sa puissance militaire. Malgré le libéralisme économique du 19^e s., il y a déjà, en proportion de la population, nettement plus de [fonctionnaires](#) en France en 1914 qu'au Royaume-Uni par exemple. Cette place particulière de l'État en France se manifeste, également, par une tradition de [centralisation](#) administrative (ou [jacobinisme](#)) par Paris.
- **Le poids des héritages socioculturels** : dès l'[Ancien Régime](#) et la [Révolution française \(1789-1799\)](#) se développent les notions d'[État de droit](#)¹, de [service public](#)², de [nation](#), de [police](#) ou de [droit public](#)³ (distinct du [droit privé](#) et subdivisé en [droit constitutionnel](#), droit administratif, droit fiscal, etc.). Cette longue histoire se lit, également, dans la relative stabilité des structures administratives depuis les réformes révolutionnaires et napoléoniennes (ex. : [départements](#) depuis 1790 ; [préfets](#) depuis 1800 ; [Conseil d'État](#) depuis 1799). Dès le 19^e s., le recrutement des [hauts fonctionnaires](#) (les emplois les plus élevés de la fonction publique) est dominé par les « [Grands corps](#) » de l'État (ex. : les membres du [Conseil d'État](#), par exemple les [Conseillers d'État](#) ; les [ingénieurs des ponts et chaussées](#) de 1716 à 2009) souvent issus des [Grandes écoles](#) (ex. : [École polytechnique](#) et [École normale supérieure](#) fondées en 1794). Cette « [Noblesse d'État](#) »⁴ (selon le sociologue [Pierre Bourdieu](#)) s'appuie, également, sur d'autres réseaux ([loges maçonniques](#), solidarités religieuses, noblesse...) et par l'intermédiaire du « [pantouflage](#) » ou de la corruption (cf. le film [Le Président, 1961](#) avec [Jean Gabin](#)) sur des groupes de pression économiques (haute finance - [banque Rothschild, 1817-1991](#) ; aérospatiale - [Dassault](#), etc.).
- **Une identification à la République** : cet État s'est identifié, à partir des années 1880, à la République dont il incarne certaines des valeurs fondatrices : égalité de traitement entre les administrés ; recrutement du service de l'État au mérite (« sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents », article 6 de la [Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen](#) du 26 août 1789).

1.2. Un poids étatique renforcé par la rationalisation technocratique

- Les politiques économiques [keynésiennes](#) adoptées après la [Libération](#)

1 « Système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit » ([src](#)).

2 « Une activité d'intérêt général, assurée sous le contrôle de la puissance publique, par un organisme public ou privé » ([src](#)). Ex. : pharmacien.

3 Domat, Jean, [Droit public](#), 1697.

4 *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

[de la France \(1944-1945\)](#) font de l'État un acteur économique majeur. Dans le cadre de la [Reconstruction](#), les **nationalisations**, qui s'étalent de 1944 à 1948, accroissent ses capacités d'intervention dans l'économie. Le **commissariat général du Plan (1946-2006)**, confié à [Jean Monnet](#), traduit la volonté de l'État de moderniser le pays en orientant les investissements par une [planification](#) indicative et incitative (à la différence de la [planification soviétique](#) contraignante). A partir de 1958, la [V^{ème} République](#) reprend ces grandes thématiques modernisatrices. L'État [gaullien](#) se veut entrepreneur : il favorise la concentration des entreprises et lance de grands programmes industriels nationaux ou européens concernant le nucléaire, l'aérospatiale (ex. : [Airbus, 1967](#)) ou l'informatique (ex. : [plan calcul](#) de 1967 qui est, d'ailleurs, plutôt un échec). Ce soutien étatique à de grands projets stratégiques se poursuit jusqu'au début des années 1980 (ex. : [TGV électrique, 1974](#) ; [Minitel, 1977](#) ; [Arianespace, 1980](#)).

- Avec la mise en place de l'**État-providence**, prévue par le **Programme de mars 1944** du [Conseil national de la Résistance](#), l'administration voit ses missions s'étendre dans les domaines de la santé, du travail, de l'éducation... L'État se veut l'organisateur des relations sociales en garantissant la solidarité nationale : des [ordonnances](#) d'octobre 1945 du [Gouvernement provisoire de la République française \(GPRF, 1944-1946\)](#) mettent en place la **sécurité sociale**. Plusieurs gouvernements tentent d'apaiser les tensions sociales par une politique contractuelle qui associe le patronat et les syndicats à la décision : celui du socialiste [Guy Mollet](#) en 1956-1957, celui du [gaulliste Jacques Chaban-Delmas](#) de 1969 à 1972 en réponse à une demande croissante de participation exprimée lors des [événements de mai 1968](#). L'État s'implique aussi dans la culture avec la création en 1959 du ministère des Affaires culturelles.
- **Expansion et rationalisation administrative** : le premier statut général de la [fonction publique](#) date de l'[État français](#) (ou Régime de Vichy, 1941). Par une [loi](#) d'octobre 1946 est adopté un statut général de la [fonction publique](#) élaboré par le [GPRF](#). En 1945, c'est la création (là aussi anticipée par [Vichy](#)) de l'École nationale d'administration (ENA), une grande école. La [IV^{ème} République \(1946-1958\)](#) voit l'affirmation des **technocrates**, des hauts fonctionnaires qui se distinguent par leurs compétences techniques. Après 1958, ils investissent les sommets de l'État en dominant les cabinets ministériels et, de plus en plus, les fonctions électives (carrières politiques). Au temps révolu de la « République des professeurs [d'Université] » (= la [III^{ème} République, 1870-1940](#)) a succédé celui des [énarques](#) qui jouent un rôle central dans la vie française : trois présidents de la République ([Valéry Giscard d'Estaing](#) 1974-1981, [Jacques Chirac](#) 1995-2007 et [François Hollande](#) depuis mai 2012 ; sept premiers ministres ; de nombreux ministres, [secrétaires d'État](#)⁵ et élus, une grande majorité de préfets, des [PDG](#) de [multinationales](#), etc.).

5 Membres du gouvernement remplacés depuis mai 2012 par des ministres délégués.

2. Depuis la rupture des années 1970-1980 : un État impotent ?

Une rupture intervient à partir des années 1970-1980 donnant l'impression d'une érosion du pouvoir de l'État. Cette évolution est vécue de manière plus sensible en France du fait de la place particulière qu'y occupe l'État.

2.1. Une remise en cause de l'État

- **Elle se fait d'abord sous l'action de la mondialisation** : l'affirmation des marchés financiers et des grandes firmes multinationales, qui échappent largement à l'imposition (cf. les controverses de 2013 en France mais aussi au Royaume-Uni, etc., sur les « optimisations fiscales » légales d'Arcelor Mittal, LVMH, Google, Amazon...) a fait perdre à l'État une partie de ses capacités de direction, d'orientation, de financement (~ 50 milliards d'EUR /an soit ~ 3 % du PIB en 2011 échappent à l'imposition) et de contrôle de l'économie. Les politiques économiques et fiscales sont désormais soumises à l'évaluation de ces acteurs. La réglementation européenne réduit aussi la souveraineté nationale dans le domaine économique. L'identité nationale semble menacée par les vagues migratoires : 3,3 millions d'immigrés en 1968, 5,3 millions en 2008 (source INSEE).
- **Le triomphe du néo-libéralisme et de la Nouvelle gestion publique** : le recul des marges de manœuvre de l'État s'accompagne d'une délégitimation de son action et de la mise en cause de son organisation par le néo-libéralisme. L'État-providence cesse de s'identifier à l'intérêt général et est présenté comme inefficace et coûteux. Il n'est plus la solution, « il est le problème » (Ronald Reagan). Les réformes de l'État changent de sens sous l'influence idéologique de la Nouvelle gestion publique (NGP, *New Public Management*) à partir des années 1980 : elle nie - ou en tous cas minimise - toute différence de nature entre «secteur public/gestion publique» et «secteur privé/gestion privée». Ce nouveau discours dominant est soutenu par la Commission européenne (Livre blanc de 2007 sur la gouvernance) et « copié » - servilement ? - sur les « modes » managériales anglo-saxonnes et les slogans du secteur privé : il insiste sur la satisfaction des usagers, la communication, la transparence, l'évaluation chiffrée des résultats (benchmarking), la « culture de la performance », la mise en concurrence, la diffusion des « bonnes pratiques », une prise de décision publique plus souple et rapide, etc. « Dans toute l'Europe, les pouvoirs publics souhaitent **alléger les formalités** administratives et **supprimer toute bureaucratie inutile** »⁶. En France, la NGP se manifeste, notamment, par la « Loi organique relative aux lois de finances » (LOLF de 2001 remplaçant une ordonnance de 1959) et la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) lancée en juillet 2007 sous la présidence de l'UMP Nicolas Sarkozy (elle est remplacée mais continuée par la « Modernisation de l'action publique » ou MAP, par le gouvernement socialiste de Jean-Marc Ayrault en décembre 2012). La

6 Brochure de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, L'initiative «Mieux légiférer» expliquée simplement, Luxembourg, 2006.

mesure phare (abandonnée par la MAP) était le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. La NGP, pourtant critiquée par certains économistes et l'extrême-gauche, est vigoureusement relancée, dans toute l'Europe, par la crise de la dette de la zone euro à partir de 2010. Cependant, la gestion du président socialiste François Hollande se caractérise davantage - pour l'instant ? - par une hausse de la pression fiscale que par une baisse des dépenses publiques (malgré les avertissements des agences de notation financière, de la Commission européenne, de l'OCDE, du FMI et du gouvernement allemand).

- **L'État abandonne une partie de ces compétences** : en 1986, le gouvernement du RPR Jacques Chirac engage un vaste mouvement de privatisations d'entreprises publiques qui est poursuivi, par « vagues », par ses successeurs de droite et de gauche (ex. : les privatisations partielles de Safran et EADS sous le gouvernement socialiste en mars-avril 2013) : de 1985 à 2011, **le nombre d'entreprises publiques a diminué de moitié**. La décentralisation constitue un moyen de déléguer certaines charges de l'État aux collectivités locales. La critique de la centralisation est ancienne mais le contexte d'après la Libération était peu favorable à sa remise en question. Un ensemble de mesures sont prises à partir de 1955 mais elles ne s'accompagnent pas de transferts de pouvoirs et se limitent à une déconcentration⁷. Il faut donc attendre les grandes lois socialistes de 1982 et 1983, puis la nouvelle impulsion donnée en 2003, pour que la décentralisation progresse.

2.2. Un retrait plus symbolique que réel

- **Un recul discutable** : le **poind de l'État reste considérable voire augmente** comme l'atteste la **part croissante des prélèvements obligatoires** par rapport au PIB : 34 % en 1970, 41,5 % en 1990 et **45 % en 2012** (src ; la dépense publique, supérieure aux recettes d'où la dette, représente en France 57 % du PIB en 2012, contre 52 % en 2007). Elle est supérieure aux autres grands pays développés. En août 2010, les **trois fonctions publiques** (statut général de 1983 : État 50 % des effectifs, territoriale 30 % et hospitalière) emploient **5,3 millions de personnes** (croissance de + 1,3 % par an de 1998 à 2008) soit 22 % des emplois en France (2^{ème} rang en Europe après la Finlande). L'État continue de jouer un rôle majeur y compris dans l'économie, et il a orienté son action vers de nouveaux domaines comme l'environnement. « État stratège », il reste au cœur des nouvelles politiques. Son activité législative et réglementaire s'est développée. Cette évolution ne s'explique pas uniquement par la volonté des dirigeants mais répond aussi à la demande des citoyens. Ce besoin d'État est relayé par les médias. Enfin, à l'instar des États-Unis, les mutations de l'État depuis les années 1970 ont plutôt contribué à renforcer l'exécutif (présidence et gouvernement) et à marginaliser encore davantage le parlement (pouvoir législatif). Le pouvoir des hauts fonctionnaires n'a guère été entamé mais il se trouve de plus en plus soumis à la pression du politique ce qui pose le problème de la neutralité de l'administration.

7 « Système de délégation vers des échelons inférieurs internes » (src).

- **Un retrait symbolique** : c'est donc dans les esprits plus que dans les faits que l'érosion du rôle de l'État existe. D'après [un sondage de février 2013](#), plusieurs institutions largement étatiques, apparaissent mises à mal : le « système de soins » est jugé « en déclin » (70 %), de même que l'« école » (69 %), et plus globalement « l'État providence » (69 % également). D'ailleurs, 80 % des personnes interrogées estiment que « le système social français (Sécurité sociale, allocations chômage, SMIC...) sera certainement remis en cause à l'avenir » alors même, estiment-ils, qu'il « devra être préservé coûte que coûte à l'avenir » (65 %). L'État perd son rôle de secours : alors qu'il devrait être, selon les personnes interrogées, la première puissance pour résoudre des problèmes de chômage ou de pouvoir d'achat, les Français estiment qu'en réalité, face à ces deux situations, « on doit surtout compter sur soi-même ».
- **Un retrait apparent source de résistance** : la force de la tradition étatique en France, profondément enracinée au sein des élites politiques mais aussi des citoyens, explique que ce retrait apparent de l'État ait suscité des résistances. Les résultats des [référendums](#) sur la construction européenne en septembre 1992 ([Traité de Maastricht](#)) et en mai 2005 ([Constitution européenne](#)) ont prouvé qu'une frange importante des Français reste attachée à préserver la souveraineté de l'État-nation. Les responsables politiques voire les institutions sont assez dévalorisés : selon un [sondage Ipsos de janvier 2013](#), 82 % des sondés approuvent l'affirmation selon laquelle les responsables politiques « agissent principalement pour leurs intérêts personnels », 72 % allant jusqu'à considérer que « le système démocratique fonctionne plutôt mal en France ». Mais l'État-nation reste le recours : **65 %** estiment qu'« **il faut renforcer les pouvoirs de décision de notre pays** même si cela doit conduire à limiter ceux de l'Europe ».

Conclusion

[à faire en classe par la classe]

Après une phase d'expansion pendant les « Trente Glorieuses », la phase suivante (les « [Trente Piteuses](#) » ?) a été marquée par un déclin apparent du rôle de l'État-nation, malmené par la mondialisation. Mais, c'est plus une impression qu'une réalité.

Sondages à l'appui, l'État occupe toujours une place particulière en France.

On peut même avancer que le besoin d'État est fort : en janvier 2013, **87 %** des sondés sont d'accord avec l'idée qu'« **on a besoin d'un vrai chef en France pour remettre de l'ordre** » ([src](#)),