

Gouverner la France depuis 1946

- Etat, gouvernement et administration – Héritages et évolutions -

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire ; elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire », François Mitterrand, 15 juillet 1981

En effet, l'**Etat** moderne se construit en France depuis le XII^e siècle, tandis que l'idée de **nation** s'affirme au XVIII^e siècle. Si bien que la France est l'un des pays où se construit l'**Etat-nation** en tant que **communauté politique liée à un territoire et à un Etat**, fondée sur la conscience de caractéristiques communes et sur la volonté de vivre ensemble. **Etendu et renforcé** à partir de la fondation de la IV^e République, l'Etat est depuis lors soumis à des **forces contradictoires** : l'affirmation de **pouvoirs locaux** mais aussi de forces **supranationales**.

→ **Quelles sont les spécificités de l'Etat en France et comment sa place et son rôle évoluent-ils depuis 1946 ?**

1- Restaurer et moderniser l'Etat (1946 - 1958)

La France est affaiblie et divisée par la guerre. Le gouvernement provisoire de la République française (GPRF) de 1944 à 1946 puis la IV^e République, de 1946 à 1958 sont confrontés à deux défis majeurs.

1-1 La refondation républicaine : un défi politique

Le choix est fait très tôt de ne pas reconduire la III^e République mais de refonder la République en adoptant de nouvelles institutions. La chose n'est pas simple puisque la **nouvelle Constitution** est n'acceptée qu'au terme de deux référendums et après le départ du général de Gaulle du GPRF.

Le régime est **parlementaire** : le gouvernement est responsable devant le Parlement (renversement possible après adoption d'une motion de censure).

Dans la **tradition républicaine**, l'Assemblée nationale est au cœur du nouvel équilibre institutionnel. Sa légitimité est grande puisqu'il s'agit de la seule institution élue au suffrage universel direct à l'échelle de la nation. Le mode de scrutin proportionnel conduit cependant à une relative dispersion des forces politiques représentées.

De fait, le régime est marqué par une grande **instabilité gouvernementale** : 28 gouvernements en une dizaine d'années... Cela doit être nuancé par la grande stabilité ministérielle.

Cependant, la tradition est modifiée par la volonté de mettre en œuvre un « **parlementarisme rationalisé** », permettant au gouvernement d'exercer le pouvoir exécutif de façon efficace. Le Président du Conseil dispose ainsi du droit de dissolution de l'Assemblée nationale – même si ce droit n'est pas utilisé dans la pratique.

La Constitution de la IV^e République s'ouvre par un **Préambule**, véritable déclaration de droits politiques, économiques et sociaux, inspiré par les travaux du Conseil national de la Résistance. Pour la première fois, l'égalité entre les femmes et les hommes est affirmée.

1-2 La reconstruction : un défi économique et social

La Constitution ne se cantonne pas aux droits politiques. Le droit au travail, à la protection sociale, à l'organisation syndicale est affirmé, de même que la

nécessité d'un service public fort et étendu. C'est en quelque sorte un **nouveau contrat social**.

Pour cela, le modèle de l'Etat keynésien, capable d'investir, de soutenir et d'orienter l'activité, s'impose. En un sens, la IV^e République promeut un « **New Deal français** », sous l'impulsion des **forces politiques de gauche** (PCF et SFIO), très majoritaires.

A la tête d'un **secteur public fort**, grâce à des **nationalisations** nombreuses, c'est un **Etat-entrepreneur** qui s'affirme :

- banque et crédit :
- transports :
- énergie :
- défense :

C'est aussi un **Etat-stratège**, doté d'instruments d'analyse et de décision stratégique : le **Commissariat général du Plan** (1946-2006) établit des **plans quinquennaux** jusqu'en 1993. Il s'agit d'une planification indicative, pour une économie concertée, entre l'Etat et les acteurs privés.

L'Etat appuie aussi la **recherche fondamentale**. Le Centre national de la recherche scientifique (**CNRS**, 1939) se développe fortement. Il constitue aujourd'hui encore l'un des tout premiers acteurs scientifiques à l'échelle mondiale.

Enfin, c'est surtout un **Etat social** qui s'affirme à travers la construction d'une **Sécurité sociale** progressivement généralisée (garanties + allocations familiales) :

- vieillesse
- maladie
- invalidité
- maternité

Les offices **HLM** (habitat à loyer modéré) de 1947 sont un outil pour assurer le droit au logement dans un pays en pleine croissance démographique.

Enfin, c'est par le biais de l'économie, à travers la **Communauté européenne du charbon et de l'acier** (CECA) fondée en 1951 que la IV^e République participe à la construction d'une Europe politique.

1-3 La fonction publique : des agents au service de l'Etat

Par le biais des agents de l'Etat, il s'agit de garantir le souci de l'**intérêt général**, l'**égalité de traitement** entre les administrés et le respect de la notion de **laïcité**.

La Résistance voulait créer une école centrale propre à former des agents pour occuper les **postes stratégiques de l'Etat** : ce sera la nouvelle **Ecole nationale d'administration** (ENA), fondée en 1945. Elle forme les hauts fonctionnaires appelés à remplir des fonctions diversifiées :

-
-
-

Ces « grands serviteurs de l'Etat » aux compétences techniques et administratives éprouvées, constituent une catégorie nouvelle : les **technocrates**. Pierre Bourdieu les identifie comme une véritable « **noblesse d'Etat** ».

Les administrations centrales des ministères, très stables, contribuent à la **continuité des politiques** menées sous la IV^e République, malgré l'instabilité gouvernementale.

Les agents de rang inférieur sont aussi concernés par ce processus de modernisation administrative.

Le **statut de 1946** donne des garanties contre le risque de corruption et de pression sur les fonctionnaires (propriétaires de leur grade, dont ils ne peuvent être privés que pour des raisons précises et réglementées).

Outre des droits (rémunération, congés, retraite...), les fonctionnaires ont aussi des **obligations** :

- se consacrer à sa fonction
- désintéressement
- devoirs d'obéissance et de désobéissance
- obligation de loyauté
- obligation de réserve
- obligation de neutralité
- obligation de discrétion professionnelle

Si la Quatrième République parvient à répondre aux grands défis économiques et sociaux, elle ne parvient pas à durer. Elle échoue surtout sur la question algérienne, tandis que la crise de mai 1958 permet au général de Gaulle d'imposer de nouvelles institutions, au service d'un Etat encore davantage renforcé et d'une nouvelle façon de gouverner.

2- Renforcer l'Etat (1958 - années 1980)

2-1 Un nouvel équilibre institutionnel

La nouvelle Constitution, adoptée par référendum en septembre 1958, renforce considérablement un **pouvoir exécutif** réellement bicéphale.

Celui-ci est dominé par le **Président de la République** : il dispose du droit de dissolution de l'Assemblée nationale, peut recourir au référendum, nomme à une série de postes de pouvoir et bénéficie de pouvoirs spéciaux en cas de crise (article 16). Sa légitimité est renforcée puisqu'il n'est plus élu par les seuls parlementaires mais par un large collège électoral (1958) puis au suffrage direct (1962). « *Sa circonscription, c'est la France* », justifie ainsi Valéry Giscard d'Estaing en 1978.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat sont encore réduits par les techniques du « parlementarisme rationalisé » : vote bloqué, engagement de la responsabilité gouvernementale (article 49 alinéa 3), maîtrise du calendrier parlementaire par le gouvernement...

Tout ceci fait de la V^e République un régime hybride, « semi-présidentiel », éloigné de la tradition républicaine.

2-2 L'Etat au service d'une politique de la « Grandeur »

L'Etat gaulliste reprend et amplifie les politiques lancées sous la IV^e République.

L'**Etat-entrepreneur** favorise la concentration des entreprises (Aérospatiale) mais aussi lance de **grands programmes industriels** :

- Aérospatiale (Concorde, 1969)
- nucléaire civil
- informatique (Plan Calcul, 1966)

L'**Etat-stratège** de la planification lancée sous la IV^e République s'affirme aussi comme **Etat-aménageur**. La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) prépare et organise les grands programmes d'aménagement : autoroutes, infrastructures, équipements touristiques...

Toujours dans la continuité de la IV^e République, l'**Etat-éducateur** se charge d'adapter la formation de la main d'œuvre aux nouveaux besoins de l'économie. En 1959, la scolarité est portée de 14 à **16 ans** ; les années du baby boom requièrent la construction de nombreux bâtiments scolaires (des centaines de collèges). Dans le **domaine culturel**, l'Etat devient un acteur au rôle croissant : création du ministère de la Culture en 1959 (rôle d'André Malraux).

Tout ceci contribue à la réaffirmation de la France après la fin de l'Empire colonial. La croissance économique forte (5 % par an en moyenne) donne des ressources fiscales, des moyens financiers pour une **politique de « Grandeur »**, selon l'expression du général de Gaulle.

Après l'**alternance politique** de 1981 et l'arrivée au pouvoir d'un premier président socialiste sous la V^e République, l'Etat accentue encore son poids dans l'économie française. Les nationalisations industrielles (Thomson, Rhône-Poulenc, Saint-Gobain – Pont-à-Mousson, Usinor...) et financières (Paribas, Suez, CIC, Banque Rothschild...).

Il s'agit de construire une véritable économie mixte.

En 1983, un-e salarié-e sur quatre travaille dans le **secteur public**.

2-3 L'Etat au service de la société française ?

La crise politique et sociale majeure de mai-juin 1968 souligne à quel point l'Etat gaulliste peut être en **décalage avec la société**. Le contrôle direct de l'audiovisuel par le gouvernement est ainsi dénoncé :

« *La police vous parle tous les soirs à 20 heures* » annonce une affiche restée célèbre.

Après le départ du général de Gaulle en 1969 commence une certaine **libéralisation**. C'est notamment le cas en 1974 lorsque l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) est démantelé, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing.

Plus tard, les gouvernements socialistes du début des années 1980 autoriseront les « radios libres », avant que ne s'engage la **privatisation** d'une partie des chaînes de télévision.

C'est bien le signe que les années 1980 marquent un tournant dans la place et le rôle de l'Etat en France.

3- Réduire ou réorienter l'Etat ? (années 1980 – 2017)

3-1 Un Etat remis en question

L'Etat keynésien faisait l'unanimité jusqu'aux années 1970 : même le premier ministre gaulliste Jacques Chirac mettait en œuvre des politiques de relance en 1974.

Mais le phénomène du **chômage de masse** et les limites des politiques de relance menées par le gouvernement de Pierre Mauroy jusqu'en 1983 renforcent les doutes sur le rôle de l'Etat dans l'économie.

Le **courant néolibéral** puissant au Royaume-Uni (Margaret Thatcher devient Première Ministre en 1979) et aux Etats-Unis (Ronald Reagan est élu en 1981) gagne la France.

Le pouvoir socialiste renonce à la politique qui lui a permis de gagner les élections de 1981 et met en œuvre des mesures de « **rigueur** », c'est-à-dire d'austérité budgétaire, dès 1983.

La politique de **soutien de l'offre** est également mise en œuvre par le gouvernement de droite dirigé par Jacques Chirac – Premier ministre de cohabitation – de 1986 à 1988.

Pour la première fois depuis 1944, le périmètre d'action de l'Etat est réduit : plusieurs entreprises sont privatisées par la droite en 1986 (Saint-Gobain, Suez...), puis en 1993 (Usinor-Sacilor...). Des gouvernements de gauche (CIC, Thomson-CSF, Air France...) puis de droite (France Télécom, Renault, Gaz de France, la SNECMA, les sociétés d'autoroutes...) poursuivent les **privatisations**.

La Révision générale des politiques publiques (**RGPP**) mise en place par le gouvernement de François Fillon, sous la présidence de Nicolas Sarkozy entend réduire fortement le nombre d'agents publics au nom de la recherche d'une plus grande efficacité.

Il s'agit ainsi de ne pas remplacer tous les fonctionnaires qui partent en retraite et d'appliquer des principes de gestion en vigueur dans les grandes entreprises privées.

En somme, depuis le début des années 1980, l'Etat renonce lui-même à une partie de ses moyens d'action. Il renonce également à certaines de ses prérogatives au profit d'acteurs locaux et supranationaux.

3-2 Un Etat décentralisé et concurrencé

Dès 1982, le gouvernement de François Mitterrand lance le processus de **décentralisation** et de **déconcentration** du pouvoir. Il s'agit de rapprocher lieux de décision des territoires et des populations qui les concernent.

La loi préparée par le ministre de l'Intérieur et ancien maire de Marseille Gaston Defferre et adoptée en 1982 change la donne.

La préfecture n'exerce plus qu'un contrôle a posteriori des décisions des collectivités : elles s'administrent plus librement.

Les régions deviennent de véritables collectivités territoriales.

Les lois de décentralisation successives renforcent ces pouvoirs locaux en leur transférant de plus en plus de compétences (transports collectifs, construction et entretien des locaux scolaires, politique sociale...) : les **élections locales**, départementales et régionales deviennent des moments politiques importants.

Les maires et président-e-s de Conseil départemental et régional ont parfois plus de poids que des ministres...

Mais la politique de décentralisation participe aussi au **creusement des écarts entre territoires**, malgré les mécanismes de redistribution.

L'intensification de la construction d'une **Europe** politique s'accompagne d'un **transfert de compétences** de l'Etat français vers des institutions supranationales.

C'est évidemment le cas dans le domaine monétaire avec l'adoption de l'**euro** en 2002. L'Union économique et monétaire (UEM) organise un encadrement des politiques économiques :

- taux d'intérêt
- déficit public
- endettement public
- ...

Plus généralement, environ 75 % des normes adoptées en France sont la transposition de normes européennes.

Enfin, la puissance des acteurs privés tels que les **firmes transnationales** (FTN) est considérable. Leur capacité à mettre en concurrence les territoires et les systèmes sociaux en Europe et dans le monde représente un défi pour la souveraineté de l'Etat.

Ainsi, en 2002, confronté à l'annonce de licenciements dans le groupe Michelin pourtant très profitable, le Premier ministre socialiste Lionel Jospin déclarait « *L'Etat ne peut pas tout* ».

S'il dispose de moins de pouvoir, il reste cependant central en France

3-3 Un Etat encore central en France

Ce sont 55 % du PIB français qui transitent chaque année par l'Etat et les organismes de protection sociale. La **fonction redistributive** de l'Etat reste forte et permet encore de contenir le creusement des écarts sociaux.

L'**Etat-social** est encore une réalité majeure, en comparaison avec la plupart des autres pays du monde. Le gouvernement socialiste de Michel Rocard est ainsi à l'origine du Revenu minimum d'insertion (RMI), transformé en 2009 en revenu de solidarité active (RSA). On peut également citer la Couverture médicale universelle (CMU) mise en œuvre par les services de la ministre Martine Aubry en 1999.

L'Etat conserve des **leviers d'action puissants** sur l'économie : fiscalité, formation de la main d'œuvre, infrastructures de transport et de communication...

L'intensité des débats sur la place et le rôle de l'Etat ne faiblit pas depuis des années, comme le montrent les **puissants mouvements sociaux** contre la privatisation de la Sécurité sociale (1995) la dégradation des conditions d'accès à la retraite (2010) ou la protection des droits des travailleurs (2016).

La phase actuelle souligne enfin que l'Etat conserve des **fonctions régaliennes** majeures (ordre et sécurité...).

Conclusion

La place et le rôle de l'Etat ont donc évolué depuis 1946. Décentralisé et inscrit dans un double contexte d'intégration européenne et de processus de mondialisation, l'Etat est aussi pris dans des débats idéologiques majeurs.

La France a constitué un laboratoire politique majeur depuis la Révolution de 1789, marqué par de très nombreux changements de régime. Cette question se pose encore au début du XXI^e siècle, avec la référence fréquente à une « *VI^e République* »...