

Problématiques générales du thème

L'étude des échelles de gouvernement dans le monde vise à analyser les évolutions du pouvoir politique depuis 1945. La question centrale qui se pose est celle de la place de l'État-nation. Cette forme d'organisation politique, qui est apparue à la fin de l'époque moderne en Europe, repose sur le découpage du monde en une mosaïque d'entités territoriales sur lesquelles chaque État exerce sa souveraineté. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le nationalisme ayant été rendu responsable du conflit, l'État-nation n'est plus considéré comme étant capable d'assurer une paix durable et un ordre économique stable. Ainsi, sont apparus le projet d'une Europe politique et celui d'une gouvernance économique mondiale. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure ces deux nouvelles échelles de gouvernement du monde ont remis en cause la souveraineté de l'État-nation.

Question – L'échelle de l'État-nation

Question	Mise en œuvre
L'échelle de l'État-nation	Gouverner la France depuis 1946. État, gouvernement et administration. Héritages et évolutions.

BO spécial n° 8 du 13 octobre 2011

« L'échelle de l'État-nation » est l'une des trois questions du thème 4 « les échelles de gouvernement dans le monde » auquel le programme attribue 16 à 17 heures de cours au total. Le professeur peut donc construire son projet sur la base de **8 heures environ**.

L'étude prévue pour la mise en œuvre de cette question peut faire l'objet d'une composition ou d'une étude critique d'un ou deux document(s) pour l'épreuve du baccalauréat.

Problématiques

L'État-nation constitue encore aujourd'hui l'unité politique fondamentale dans le monde. Ce modèle d'organisation politique est le produit d'une longue construction historique qui commence avec l'apparition de l'État moderne en France et en Angleterre entre le XIII^e et le XV^e siècle. Il faut cependant attendre le XIX^e siècle pour que l'État en Europe dispose des moyens nécessaires pour forger l'unité nationale. Quant à l'idée de nation en France, si elle s'esquisse dès le XV^e siècle, elle ne prend son sens contemporain qu'au XVIII^e siècle et lors de la Révolution française : celle d'une communauté politique, liée à un État et à un territoire donné, fondée sur la conscience de caractéristiques communes et sur la volonté de vivre ensemble, et dont la défense est assurée par une armée nationale issue en grande partie de la conscription. L'État-nation s'impose progressivement en Europe et en Amérique latine au XIX^e siècle pour triompher au lendemain de la Première Guerre mondiale. Après 1945, il se diffuse au reste du monde : alors qu'à sa création l'ONU ne compte qu'une cinquantaine de membres, elle accueille 193 États en 2011.

L'universalisation de l'État-nation **depuis la Seconde Guerre mondiale s'est accompagnée d'une mutation de son modèle**. Dans les pays où il était déjà constitué en 1945, il s'est vu renforcer par la mise en place de l'État-providence et par les politiques keynésiennes qui privilégient l'échelle de l'économie nationale. La logique nationale triomphe aussi avec la fin des empires coloniaux. Depuis les années 1970-1980, les fondements de l'État-nation ont été remis en cause par la crise de l'État-providence et par l'érosion du pouvoir de l'État dans le contexte de la mondialisation et de la régionalisation du monde. La transformation des menaces qui a suivi la fin

de la Guerre froide, a obligé l'État à globaliser son action de défense en faisant disparaître la séparation entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les évolutions sociales (avènement de la société de consommation, individualisation, migrations) ont aussi contribué à transformer l'idée de nation.

Les interrogations suivantes peuvent servir de fils directeurs :

- En quoi l'État occupe-t-il une place particulière en France ?
- Quelles évolutions connaît le rôle de l'État ?
- Quelles sont les conséquences de ces mutations sur l'idée de nation ?

Supports d'étude

L'État-nation depuis la Seconde Guerre mondiale est analysé à partir d'une étude qui entend faire comprendre ce que veut dire gouverner la France depuis 1946. **Il s'agit surtout de mettre en évidence le caractère central de la question de l'État dans un pays où c'est lui qui a construit la Nation. Cette spécificité française explique également pourquoi la remise en question du rôle de l'État y provoque autant de résistance et y prend la dimension d'une crise d'identité.** Plutôt qu'une description des structures administratives et des institutions politiques, l'étude s'intéresse à la conception de l'État et de son rôle, aux procédures par lesquelles s'exerce son autorité, au champ d'exercice de la puissance publique (l'évolution du domaine régalien), aux acteurs de la décision (gouvernement, élus, hauts fonctionnaires) et au rapport entre société et État.

Il paraît nécessaire d'insister sur la longue durée de l'État en France puisque les évolutions de l'État après 1946 s'inscrivent dans la continuité de cette histoire administrative. Les premières institutions étatiques se mettent en place au cours du XIII^e siècle. L'histoire nationale se confond ensuite en grande partie avec celle de l'expansion de l'État. Cette longue histoire explique **le poids des héritages** qui se lit dans la relative stabilité des structures administratives depuis les réformes révolutionnaires et napoléoniennes et par l'influence des grands corps dont certains ont été créés sous l'Ancien Régime. L'originalité de la France tient aussi au rôle central accordé à l'État qui depuis la Révolution s'est vu confier la tâche, en sus de ses missions régaliennes, de garantir le lien social. Cette place particulière se manifeste par la tradition de centralisation administrative, originalité que traduit l'emploi du terme de jacobinisme. L'État a également donné une impulsion décisive à la construction et à la diffusion du sentiment national au XIX^e siècle grâce à l'instauration du suffrage universel, à la politique scolaire, au développement des transports, au service militaire obligatoire. Enfin, il s'est identifié à la République dont il incarne certaines des valeurs fondatrices : souci de l'intérêt général, égalité de traitement entre les administrés, recrutement au mérite.

Pendant les Trente Glorieuses, l'expansion et la rationalisation de l'administration se poursuivent Avec la mise en place de l'État-providence, l'administration voit ses missions s'étendre dans les domaines de la santé, de la sécurité sociale, du travail, de l'éducation. L'État s'implique aussi dans la culture avec la création en 1959 du ministère des Affaires culturelles. L'État se veut l'organisateur des relations sociales en garantissant la solidarité nationale. Plusieurs gouvernements tentent d'apaiser les tensions sociales par une politique contractuelle qui associe le patronat et les syndicats à la décision : celui de Guy Mollet en 1956-1957, celui de Jacques Chaban-Delmas de 1969 à 1972 en réponse à une demande croissante de participation exprimée en mai 1968.

Les politiques keynésiennes adoptées après la Libération font de l'État un acteur économique majeur. Les nationalisations, qui s'étalent de 1944 à 1948, accroissent ses capacités d'intervention dans l'économie. Le commissariat au Plan, créé en janvier 1946 et confié à Jean Monnet, traduit la volonté de l'État de se présenter comme le principal promoteur de la modernisation du pays. Outre son rôle dans la croissance économique, le plan impose un nouveau vocabulaire : croissance, productivité, investissement. La V^e République reprend les grandes thématiques modernisatrices du régime précédent. L'État gaullien se veut un entrepreneur : il favorise la concentration des entreprises et lance de grands programmes industriels concernant le nucléaire, l'aérospatiale ou l'informatique.

L'expansion administrative s'accompagne aussi de la poursuite de la rationalisation de l'administration avec la création de l'École nationale d'administration (ENA) en 1945 et le statut de

la fonction publique de 1946. **Elle renforce aussi l'influence des hauts fonctionnaires.** La IV^e République voit l'apparition de la figure des technocrates, ces hauts fonctionnaires qui se distinguent par leurs compétences administratives et techniques. Mais leur place dans le personnel politique reste encore modeste. En revanche, après 1958, ils investissent les sommets de l'État, représentant souvent près de la moitié des ministres et dominant les cabinets ministériels. Leur influence contribue au renforcement de l'exécutif à cette période.

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. Elle provoque à la fois des résistances et une crise de la conscience nationale.

La remise en cause de l'État se fait d'abord sous l'action de la mondialisation. L'affirmation des marchés financiers et des grandes firmes a fait perdre à l'État une partie de ses capacités de direction, d'orientation 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. 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.** L'État 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. Les réformes de l'État changent de sens sous l'influence du New Public Management. Il s'agit désormais de remettre en cause les principes bureaucratiques. Le nouveau discours dominant insiste sur la satisfaction des usagers considérés comme des clients. Enfin, l'État abandonne une partie de ces compétences. En 1986, le gouvernement de Jacques Chirac engage un vaste mouvement de **privatisations d'entreprises publiques** qui est poursuivi par ses successeurs pendant deux décennies. **La décentralisation** constitue aussi un moyen de déléguer certaines charges de l'État aux collectivités locales. La critique de la centralisation est ancienne mais le contexte d'après 1944 était peu favorable à sa remise en question, l'instauration de la planification allant plutôt à son encontre. Certes tout 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 déconcentration plutôt qu'à une décentralisation. Il faut donc attendre les grandes lois de 1982 et 1983, puis la nouvelle impulsion donnée en 2003, pour que celle-ci s'amorce vraiment.

Ce retrait de l'État n'est pas linéaire. La force de la tradition étatique en France, profondément enraciné au sein des élites politiques mais aussi des citoyens, explique qu'il ait suscité des résistances. On peut ainsi interpréter les réformes de 1981-1982 comme une tentative de renforcer l'influence de l'État même si elles se mettent en marche la décentralisation. Les résultats des référendums sur la construction européenne en 1992 et en 2005 ont prouvé qu'une frange importante des Français reste attachée à préserver la souveraineté de l'État. **Le recul de l'État est en outre à nuancer.** Le poids de l'État reste considérable comme l'atteste la part croissante des prélèvements obligatoires depuis trente ans. L'État continue de jouer un rôle majeur y compris dans l'économie, et il a réorienté son action vers de nouveaux domaines comme l'environnement. Il reste au cœur des nouvelles politiques. L'évolution vers une sécurité globale place l'État au cœur des politiques de défense car il se trouve à l'articulation des espaces intérieurs et extérieurs désormais liés pour mieux répondre aux nouvelles menaces. Son activité législative et réglementaire s'est étendue. Cette évolution ne s'explique pas uniquement par la volonté des dirigeants mais répond aussi à la demande des citoyens d'une intervention plus volontaire de l'État. Ce besoin d'État a été relayé par les médias qui ont joué un rôle ambivalent dans l'évolution de la conception du rôle de l'État en réclamant qu'il soit plus efficace et en interrogeant sa légitimité. Enfin, à l'instar des États-Unis, les mutations de l'État depuis les années 1970 ont plutôt contribué à renforcer l'exécutif et à marginaliser encore davantage le parlement. 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.

Pièges à éviter dans la mise en œuvre

- Présenter un tableau uniquement descriptif de l'administration française
- Faire une analyse des institutions politiques
- Confondre la question avec l'histoire de la vie politique en France depuis 1946
- Exagérer l'érosion de l'État à partir des années 1970

Histoire des arts

La question peut être abordée par l'étude de la politique culturelle de la V^e République. Elle permet de mettre en valeur l'extension des domaines de l'action de l'État ainsi que le rôle de transformation de la société par la démocratisation de la culture qui lui est reconnu. La politique de grands travaux décidée par François Mitterrand illustre cette volonté de rendre la culture accessible à tous en même temps qu'elle est le symbole d'une représentation française de la majesté de l'État. L'essor spectaculaire du nombre de festivals dans toutes les régions de France à partir des années 1980 permet de faire comprendre les effets de la politique de décentralisation.

Deux films récents rendent compte des interrogations actuelles sur l'État. *Pater* d'Alain Cavalier (2011) s'interroge sur les marges de manœuvre dont disposent les hommes politiques. *L'exercice du pouvoir* de Pierre Schoeller (2011) analyse la remise en cause de la conception traditionnelle du service de l'État sous la pression des impératifs économiques et des logiques médiatiques.

Pour aller plus loin

- Sur la remise en cause actuelle de l'État, Bezes Philippe, Réinventer l'État, les réformes de l'administration française (1962-2008), PUF, 2009
- Burdeau François, Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle, Monchrestien, 1994
- Quelques chapitres de Garrigues Jean, Guillaume Sylvie, Sirinelli Jean-François, Comprendre la V^e République, PUF, 2010
- Rosanvallon, Pierre, L'État en France de 1789 à nos jours, Seuil, 1990
- Schnapper Dominique, La communauté des citoyens, Gallimard, 2003
- Sur l'État des Trente Glorieuses, Zancarini-Fournel Michèle, Delacroix Christian, La France du temps présent, Belin, 2010