

Gouverner la France depuis 1946 : État, gouvernement, administration et opinion publique

Un État est une construction permanente qui assure la direction politique d'une nation ; un gouvernement est, au sens le plus large, l'ensemble des personnes qui exercent les pouvoirs de l'État, tandis que l'administration est l'ensemble des services et des personnes au service de l'État. Face à ce dernier dans une démocratie, l'opinion publique est l'ensemble des convictions, des jugements et des valeurs d'une société à une époque donnée.

Comment l'organisation, le rôle et les moyens de l'État ont-ils évolué depuis la naissance de la IV^e République ? Pour quelles raisons et dans quelles circonstances ces évolutions ont-elles eu lieu ?

I. L'organisation et le rôle de l'État de 1946 à la fin des années 1960

1. Après 1945, la France fait l'expérience de deux Républiques très différentes

a) **Etablie en 1946, la IV^e République est un régime parlementaire.** A la Libération, une Constitution doit être rédigée, afin de rétablir les institutions républicaines disparues en 1940. Contre l'avis de de Gaulle, qui souhaite un pouvoir exécutif fort, la IV^e République proclamée en octobre 1946 donne **la primauté au pouvoir législatif** : non seulement l'Assemblée nationale et le Conseil de la République (l'ancêtre du Sénat) **élisent le président de la République**, mais c'est l'Assemblée qui donne au gouvernement **l'investiture**, c'est-à-dire l'autorisation de gouverner. Ces institutions, ajoutées au morcellement des majorités parlementaires et à l'opposition conjointe des gaullistes et des communistes, font de la IV^e République **un régime instable** : le régime connaît vingt-trois gouvernements en 12 ans et son impuissance à régler le problème algérien précipite sa chute en 1958.

b) **La V^e République est au contraire un régime semi-présidentiel.** Adoptée en septembre 1958, la Constitution voulue par de Gaulle **renforce le rôle de l'exécutif**. Élu par 40 000 grands électeurs et doté de très larges pouvoirs, le président de la République peut **dissoudre l'Assemblée** et consulter directement la nation **par référendum**. Le gouvernement, nommé par le président, n'a plus besoin d'être investi pour gouverner. Si l'Assemblée nationale et le Sénat votent les lois, les députés ne peuvent renverser celui-ci qu'en adoptant une **motion de censure** à la majorité absolue. Le caractère présidentiel du régime est encore accentué après 1958 par le style de gouvernement de de Gaulle : les **interventions télévisées**, les **voyages en province** et les **référendums** (sur l'Algérie, notamment) renforcent le lien direct qu'il établit avec les Français. Aboutissement de ces pratiques, la réforme constitutionnelle de 1962 permet l'élection du président de la République au **suffrage universel direct**.

2. La IV^e et la V^e Républiques construisent un État centralisé et efficace

a) **L'administration est renforcée après la fin de la 2^{nde} Guerre mondiale.** Créée en 1945, **l'École Nationale d'Administration** forme des hauts fonctionnaires qui assurent une forte **continuité de l'action de l'État** malgré l'instabilité des gouvernements de la IV^e République. Sous la V^e République, l'ENA conserve ce rôle, mais elle fournit aussi une part croissante du personnel politique. Par ailleurs, un **statut de la fonction publique** mis en place en 1946 garantit aux fonctionnaires, dont le recrutement se fait par concours et dont l'avancement est

contrôlé par les syndicats, une **indépendance complète** face aux pouvoirs politiques ou économiques. Enfin, l'INSEE, l'**Institut de la Statistique et des Études Économiques**, est créé en 1946 pour donner à l'État les connaissances nécessaires à son action.

b) La centralisation de l'État reste le principal outil du gouvernement. Héritée de l'État monarchique et renforcée par la Révolution (qui crée les départements en 1789) et par Napoléon (qui institue les préfets en 1801), la **concentration des pouvoirs de décision** entre les mains du gouvernement central est maintenue pendant toute la IV^e République et au début de la V^e République : dans chaque département et dans chaque région (elles sont créées en 1963), les préfets **assurent l'application des décisions** du gouvernement et **dirigent les services de l'État**. Moqué par de nombreuses caricatures, le gouvernement centralisé du début de la V^e République est assimilé à une « République monarchique ».

3. L'État multiplie les interventions dans de nombreux domaines

a) Un « État-Providence » est mis en place après 1945. Inscrit dans le programme du Conseil National de la Résistance en 1943, ce nouveau rôle de l'État, inspiré des théories de l'économiste **J.M. Keynes**, voit le jour après la Libération : la Constitution de la IV^e République garantit de nombreux **droits économiques et sociaux**, tandis que **la Sécurité sociale** financée par les employeurs et les salariés est créée en 1945 : en même temps qu'ils reçoivent des **allocations familiales** pour subvenir aux besoins de leurs enfants, les Français bénéficient d'**une assurance contre la maladie, la vieillesse et les accidents du travail**. Un salaire minimum est par ailleurs mis en place en 1950. En redistribuant ainsi les richesses du pays, l'État augmente le niveau de vie et soutient la croissance économique.

b) L'État devient également planificateur, entrepreneur et aménageur. Pour coordonner **la reconstruction du pays**, de Gaulle met en place en 1946 un **Commissariat général au Plan** qui oriente, sans contrainte, le développement de l'économie française. Par les **nationalisations** de 1944-1946, l'État prend aussi le contrôle des secteurs de l'énergie, des transports, des banques et des assurances. La France se dote ainsi d'une **économie mixte**, où un puissant service public coexiste à côté du secteur privé. Enfin, la DATAR (**Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale**) est créée en 1963 pour corriger les déséquilibres du territoire français : la création par l'État de **villes nouvelles** comme Cergy-Pontoise, de **zones industrialo-portuaires** comme Fos-sur-Mer ou de **stations balnéaires** comme celles du Languedoc-Roussillon illustrent ce nouveau rôle de l'État, qui multiplie aussi **les projets dans les secteurs innovants**, comme le nucléaire, l'informatique ou les transports rapides (le programme qui donne naissance au Concorde est lancé en 1962).

c) Une politique culturelle inédite est mise en place par la V^e République. Un **ministère de la Culture** créé en 1959 est confié à **André Malraux**, pour faciliter l'accès à la culture et pour encourager la création artistique. En même temps que des **Maisons de la culture** sont créées dans plusieurs villes de province, des financements publics soutiennent l'action de nombreux théâtres, musées et festivals. Chaque président de la V^e République tient par ailleurs à associer son nom à **une grande réalisation culturelle à Paris** : Georges Pompidou et le centre Beaubourg, Valéry Giscard d'Estaing et le musée d'Orsay, François Mitterrand et la Bibliothèque Nationale de France, Jacques Chirac et le Musée des Arts premiers.

II. Les transformations du rôle de l'État de la fin des années 1960 aux années 1990

1. La crise de mai 1968 est un tournant majeur

a) **Il s'agit d'une crise aux dimensions multiples.** L'inadaptation du système universitaire à un nombre sans cesse croissant d'étudiants fait naître un **mouvement de contestation** dans les universités parisiennes. Leurs revendications n'étant pas entendues, les étudiants organisent des manifestations quotidiennes et de plus en plus violentes. Impuissant face à ce mouvement, le gouvernement doit aussi faire face à une **forte contestation sociale**, produite par le ralentissement de la croissance et le début de la montée du chômage. A la fin du mois de mai, la France est paralysée : **des millions de grévistes** revendiquent des augmentations de salaires et de meilleures conditions de travail. L'opposition de gauche réclame alors la **démission de de Gaulle** qui semble incapable de répondre aux attentes des Français : une **crise politique** s'ajoute à la **crise étudiante** et à la **crise sociale**.

b) **Cette crise impose à l'État de s'adapter aux évolutions de la société française.** Si de Gaulle parvient à résoudre la crise de 1968 en accordant de larges augmentations de salaires et en prononçant la dissolution de l'Assemblée, il doit **quitter le pouvoir en 1969** après l'échec d'un référendum qu'il avait organisé pour restaurer sa légitimité. Les méthodes gaulliennes de gouvernement, **rigides et autoritaires**, n'étant plus adaptées à la société française, ses successeurs Pompidou et Giscard d'Estaing tentent de se montrer **plus proches des Français** et de leurs attentes. Chaban-Delmas, premier ministre de 1969 à 1972, élabore aussi un programme de « **Nouvelle Société** », destiné à réduire la place de l'État en donnant plus d'initiative aux collectivités locales, aux partenaires sociaux et aux entreprises privées.

c) **De nombreuses réformes destinées à libéraliser la société française sont mises en place à la suite de mai 1968.** En 1974, la majorité est abaissée **de 21 à 18 ans** pour donner à la jeunesse plus de possibilités d'expression ; l'année suivante, le **divorce par consentement mutuel** est instauré et Simone Veil fait voter la loi **légalisant l'avortement**, afin que toutes les femmes aient la possibilité de mettre fin à une grossesse non désirée; en 1975 toujours, l'accès au « **collège unique** » est donné à tous les enfants par le vote de la loi Haby ; enfin, **l'ORTF disparaît**, afin de rendre plus autonomes les chaînes de la télévision publique.

2. La fin des « Trente Glorieuses » modifie le rôle économique de l'État

a) **Les gouvernements qui se succèdent entre 1974 et 1983 se montrent impuissants face au ralentissement de la croissance économique.** Le gouvernement de Raymond Barre (1976-1981) tente de limiter le déficit budgétaire par une « **politique de rigueur** » : le soutien de l'État aux secteurs industriels les moins rentables est réduit tandis que les impôts et les cotisations sociales augmentent fortement. Au pouvoir à partir de 1981, la gauche tente à l'inverse d'**accroître le rôle de l'État** dans l'économie. De nombreuses entreprises industrielles **sont nationalisées**, le **temps de travail** est diminué, le SMIC, les allocations familiales et le minimum vieillesse sont augmentés afin de **relancer la consommation**. Mais cette politique volontariste est un échec dès 1983.

b) **L'État se désengage de l'économie à partir de 1986.** La droite revenue au pouvoir réalise **de nombreuses privatisations** jusqu'en 1993 : Renault, Air France, la Société Générale ou EDF-GDF quittent ainsi le secteur public. Les gouvernements qui se succèdent après 1986 procèdent aussi à **une vaste déréglementation** de l'économie française : en suivant l'exemple donné par les Etats-Unis de **Ronald Reagan** et par le Royaume-Uni de **Margaret Thatcher**,

le poids et les interventions de l'Etat sont réduits afin de donner plus de libertés aux entreprises privées. A droite comme à gauche, ce **retour au libéralisme** est justifié par l'accélération de la mondialisation et par les contraintes de la construction européenne.

3. L'État doit faire face aux pressions croissantes des médias et de l'opinion publique.

a) La vie politique française est de plus en plus médiatisée à partir des années 1970. Si de Gaulle comprend l'importance des médias (il utilise la télévision à **79 reprises** en 11 ans de mandat), c'est avec ses successeurs que la télévision devient le centre de la vie politique – depuis 1974, **un débat télévisé** oppose les deux candidats du **deuxième tour de l'élection présidentielle** – mais aussi un outil essentiel de la communication politique. Cette tendance s'est encore accentuée depuis les années 1990 avec **la multiplication des médias** (chaines d'information en continu, Internet, etc.).

b) L'opinion publique pèse de plus en plus sur la vie politique. Le gouvernement, comme l'opposition, tente d'adapter sa conduite aux **jugements des médias** de plus en plus critiques vis-à-vis de l'action de l'État et aux **résultats des sondages**, censés exprimer les attentes et les préoccupations des Français. Mais plus leurs opinions s'expriment, plus les Français s'éloignent de la politique – ce que montre la croissance régulière de **l'abstention** – ou se défient des partis traditionnels : pour la première fois en 2002 (et à nouveau en 2017), le deuxième tour de l'élection présidentielle n'oppose pas deux candidats de la droite et de la gauche.

c) L'État doit s'adapter aux fluctuations de l'opinion. Alors que le début de la V^e République a été marqué par une grande stabilité, les dernières décennies font apparaître **une instabilité croissante**. Entre 1986 et 2002, trois expériences de « **cohabitation** » ont lieu à la suite d'élections législatives perdues par les partis au pouvoir : après Mitterrand contraint de gouverner avec Chirac en 1986, puis avec Balladur en 1993, Chirac doit gouverner avec Jospin de 1997 à 2002. Pour mettre fin à ce qui est perçu comme **une dénaturation des institutions** de la V^e République, la durée du mandat présidentiel est alignée sur celle des députés de l'Assemblée par **la réforme constitutionnelle** de 2000. Depuis 2002, les élections législatives ont lieu tout de suite après les élections présidentielles.

III. L'État depuis les années 1990, entre les régions et l'Union Européenne

1. La France devient un État décentralisé

a) De larges compétences sont attribuées aux collectivités territoriales. En 1982, une première loi de décentralisation fait des communes, des départements et des régions des « **collectivités territoriales** » dirigées par des **assemblées élues** (les premières élections régionales ont lieu en 1986) et dotées de **grands pouvoirs de décision** jusque-là détenus par les préfets. A la suite de cette loi, l'État transfère aux départements et aux régions **une large part de ses compétences**, en matière d'éducation et de transport, notamment.

b) La décentralisation se poursuit jusqu'à aujourd'hui. En 2003, une réforme de la Constitution définit la France comme un « **État décentralisé** », tandis que champ des compétences des collectivités territoriales est encore élargi. La décentralisation est également approfondie par l'« **intercommunalité** » qui permet les regroupements de communes ou par la création des « **euro-régions** ». Elle profite aussi à l'outre-mer, avec la formation en 2003 des **DROM-COM** (départements-régions et collectivités d'outre-mer), dotés de pouvoirs plus

larges que les anciens **DOM-TOM**. La dernière étape en date de la décentralisation est la **réforme territoriale** de 2015, qui réduit à 13 le nombre des régions françaises, afin de leur donner un poids comparable aux *Länder* allemands ou aux régions italiennes.

2. L'Union Européenne pèse de plus en plus sur le fonctionnement de l'État

a) La construction européenne entraîne de nombreux abandons de souveraineté. Alors que la mise en place, depuis 1957, de la **Communauté Économique Européenne** a réduit le champ d'action de l'État, en imposant notamment le principe de **libre circulation des biens et des capitaux**, le **traité de Maastricht** signé en 1992 crée des institutions qui empiètent sur les institutions française et qui imposent de déléguer de nombreuses compétences à l'Union Européenne : l'État perd ainsi des fonctions aussi importantes que **le contrôle des frontières** ou **l'émission de la monnaie**, tandis que plus de la moitié des lois aujourd'hui appliquées en France sont **d'origine européenne**.

b) Ces abandons suscitent de nombreuses contestations. Dénoncés notamment par **de Gaulle** dans les années 1960, mais longtemps jugés bénéfiques par une grande partie de l'opinion publique, les **transferts de compétences** de l'État français aux institutions européennes sont **de plus en plus critiqués**, comme en témoignent la difficile adoption du traité de Maastricht (49% de « non » lors du referendum de 1992), **le rejet en 2005 de la Constitution européenne** par plus de 54% des Français ou les succès croissants des **discours « souverainistes »**, tels que ceux du Rassemblement National ou de La France Insoumise.

Même s'il a considérablement perdu de son importance depuis les années 1950-1960, l'État reste un acteur majeur dans de très nombreux domaines. Non seulement, il conserve un rôle économique essentiel, par sa politique budgétaire, par ses investissements et par son soutien aux entreprises, mais il a toujours une action déterminante en matière de culture, de protection sociale ou d'éducation et il se donne sans cesse de nouvelles obligations, en matière d'environnement ou de santé publique, notamment. Avec des dépenses publiques représentant 55% de son PIB en 2016, la France est l'un des pays d'Europe où le poids de l'État reste le plus important.