

Gouverner la France depuis 1946

Doc.1 p.132 : Inauguration du tunnel du Mont-Blanc en 1962

Doc.2 p.133 : Le conseil région PACA en décembre 2009

La France a hérité de son passé un Etat fort et centralisé. Au sortir de la 2^{de} Guerre mondiale, la volonté de refonder sur des bases démocratiques nouvelles donne naissance à la IV^e République. Ce régime échoue cependant à s'enraciner. En 1958, le général De Gaulle fait adopter la constitution de la V^e République qui renforce le pouvoir exécutif. Au-delà des changements constitutionnels, on observe une grande continuité dans l'action de l'Etat depuis 1946. Ces 2 régimes font de l'Etat un acteur décisif de la modernisation de la France. A partir des années 1970, l'Etat engage des réformes, rendues nécessaire par le choix de la construction européenne puis de la décentralisation. Comment les modes de gouvernement et d'administration ont-ils évolué depuis 1946 ?

I – La République française et ses institutions depuis 1946

1 – Les institutions de la IV^e République (1946-1958)

Dossier: les institutions de la IV^e République

Consignes : Montrez que la IV^e République est un régime parlementaire dominé par le Parlement.

La constitution de la IV^e République est adoptée par référendum en octobre 1946. C'est un régime parlementaire. Le Parlement composé de 2 chambres, l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, est le pivot des institutions. Mais c'est l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct pour 5 ans qui domine : elle vote seule la loi et investit le président du Conseil. Le Président de la République est élu pour 7 ans par les 2 chambres. Il a des pouvoirs très limités mais il désigne le Président du Conseil. Ce dernier dirige le gouvernement et doit recevoir l'investiture de l'Assemblée nationale. Le gouvernement peut être renversé par le vote d'une motion de censure ou par un refus de lui accorder sa confiance par l'Assemblée nationale. Sous certaines conditions le président du Conseil peut dissoudre l'Assemblée nationale. Dès 1947, la pratique politique renforce les pouvoirs de l'Assemblée nationale : l'habitude se prend d'une double investiture, celle du Président du Conseil prévue par la constitution mais aussi celle des différents ministres ce qui accentue la difficulté à constituer un gouvernement. L'adoption du scrutin proportionnel aux élections législatives provoque le morcellement de l'Assemblée. Les gouvernements reposent donc sur des coalitions politiques pour former une majorité. Mais ces alliances sont souvent éphémères ce qui contribue à l'instabilité gouvernementales : 23 gouvernements vont se succéder de 1946 à 1958... Malgré les changements de gouvernements, le personnel politique reste assez stable ce qui contribue à la continuité de l'action de l'Etat : sur 227 ministres, 66 ont appartenu à plus de 3 gouvernements. La constitution de la IV^e République présente des valeurs nouvelles. Le préambule de la constitution de 1946 fait en effet référence aux droits et aux libertés garantis par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il affirme également l'existence de droits sociaux (droit au travail, droit syndical, droit de grève, droit à l'instruction et à la culture). De plus, le droit de vote des femmes (adopté par le GPRF en avril 1944) est inscrit dans la constitution, tandis que le préambule affirme l'égalité en droits des femmes et des hommes.

2 – Les institutions de la V^e République (1958-1981)

Dossier : les institutions de la IV^e et la V^e République

Consignes : Montrez que la V^e République marque une nette rupture par rapport à la IV^e République. Nuancez ce jugement.

La constitution est adoptée par référendum en octobre 1958. Elle a été élaborée avec le souci de renforcer le pouvoir exécutif tout en conservant la nature parlementaire du régime. La nouvelle constitution réduit les pouvoirs du Parlement et crée un régime semi-présidentiel. Le président a désormais le rôle prééminent. Il est élu pour 7 ans par un collège de grands électeurs et nomme le Premier ministre. Il dispose du droit de dissoudre l'Assemblée nationale et peut recourir au référendum pour les questions d'organisation des pouvoirs publics. L'article 16 confère des pouvoirs exceptionnels au Président de la République en cas de crise grave. Le gouvernement conduit la politique de la nation (article 20) et partage avec le Parlement l'initiative de la loi. Il est

responsable devant le Parlement. Il peut compter sur le soutien d'une majorité stable car l'Assemblée nationale est élue désormais au scrutin uninominal à 2 tours. Le gouvernement n'est donc plus sous la menace de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale est élue pour 5 ans. Elle perd le droit d'investiture du gouvernement et ne maîtrise plus son ordre du jour fixé désormais par le gouvernement. Elle partage le pouvoir législatif avec le Sénat élu au scrutin indirect. Elle conserve la possibilité de renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure à la majorité absolue. Le travail législatif est encadré (pour empêcher « la flibuste ») : en effet, le gouvernement peut faire adopter un texte sans débat et sans vote (sauf motion de censure) grâce à l'article 49-3. La nature présidentieliste des institutions va être confirmée par la pratique de la constitution dès 1958. La réforme constitutionnelle de 1962 qui prévoit désormais l'élection du Président de la République au suffrage universel direct renforce encore cette tendance. En 1974, la majorité est abaissée à 18 ans. La constitution de la V^e République crée également un Conseil constitutionnel : à partir de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir ce conseil afin de vérifier la constitutionnalité d'une loi votée.

3 – Des institutions qui s'adaptent (1981-2011)

Dossier : les évolutions des institutions depuis 1981

Consigne : Montrez comment les institutions de la V^e République ont évolué depuis 1981.

En 1981, le socialiste François Mitterrand est élu président de la République. Mais en 1986, l'élection d'une majorité de droite à l'Assemblée nationale crée une situation inédite : François Mitterrand fait le choix de la cohabitation, donc d'une configuration des institutions a priori contradictoire avec un régime où le Président de la République est l'inspirateur de la vie politique. Le Premier ministre (Jacques Chirac) retrouve donc un rôle essentiel dans la détermination des choix politiques soutenu par la majorité à l'Assemblée nationale. La répétition des cohabitations entre 1993 et 1995 puis entre 1997 et 2002 relancent le débat sur les institutions. En 2000, le mandat présidentiel est ramené à 5 ans. Le quinquennat et l'organisation des élections législatives après les élections présidentielles ont permis de renouer avec le fait majoritaire : Jacques Chirac en 2002, puis Nicolas Sarkozy en 2007 et enfin François Hollande en 2012 peuvent s'appuyer sur une majorité à l'Assemblée. La réforme constitutionnelle de 2000 a donc renforcé le pouvoir exécutif et la nature présidentielle du régime. L'ordre des élections rend désormais très peu probable une nouvelle cohabitation. L'élection en 2011 d'une majorité de gauche au Sénat n'a pas modifié sur le fond le fait majoritaire et l'équilibre des pouvoirs ... Cependant il a semblé nécessaire en 2008 de procéder à un certain rééquilibrage des institutions et une nouvelle réforme constitutionnelle a été adoptée pour donner de nouveaux droits au Parlement en limitant les possibilités de recours à l'article 49-3 ou en augmentant le contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale.

II – Le rôle de l'Etat (1946-1981)

1 – Un nouveau rôle pour l'Etat depuis 1945

Doc.1 p.140 : Jean Monnet, commissaire général au plan

Doc. p.162 : Lettre de Valéry Giscard d'Estaing en 1979 à Raymond Barre

Consigne : Quel doit être le rôle économique de l'Etat ?

En 1945, pour engager la reconstruction et la modernisation de la France, les moyens d'action de l'Etat vont être renforcés. L'Etat va prendre le contrôle des secteurs clés de l'économie : les grandes banques, la production d'énergie (charbon, électricité, gaz) et les transports (Renault, Air France) sont nationalisés. Pour davantage de cohérence dans son action économique un Commissariat au plan, confié à Jean Monnet, est créé en 1946. Le plan est un document par lequel le gouvernement fixe les objectifs à atteindre. Le plan va jouer un rôle essentiel dans le développement économique et social ainsi que dans la modernisation de la France. Néanmoins l'Etat ne décide pas de tout : dans le cadre du plan, les représentants de l'Etat se retrouvent avec les patrons et les syndicats. L'Etat recherche donc la concertation et le consensus avec les partenaires sociaux. Il en va de même pour la mise en œuvre de l'Etat-providence. La Sécurité sociale créée en 1945 est gérée conjointement par les syndicats et le patronat. A la Libération, le recrutement des hauts fonctionnaires est réformé. L'ENA est créée en octobre 1945 pour une meilleure formation et la démocratisation de la haute fonction publique. Les énarques doivent devenir les meilleurs serviteurs de l'Etat et doivent devenir la tête d'une administration fortement centralisée et hiérarchisée. Les générations qui accèdent au pouvoir sont de plus en plus issues de ces grandes écoles (ENA, mais aussi Sciences Po ou Polytechnique).

2 – L'Etat modernisateur (1958-1969)

Photo 2 p.140 : L'Etat entrepreneur.

Le rôle de l'Etat dans la croissance des Trente Glorieuses est important : les ressources publiques augmentent (35% du PIB en 1960 à 39% en 1970) ce qui permet de financer de nombreux projets. Les grands travaux sont la face la plus visible de cette action : c'est l'époque de la construction des grands barrages hydroélectriques, des autoroutes, des aéroports modernes (Orly, Roissy), de l'électrification des chemins de fer, ... L'Etat encourage les secteurs modernes comme l'informatique (plan calcul en 1964) ou l'aéronautique (programme Concorde en 1962) mais aussi le tourisme (Languedoc-Roussillon en 1963). L'action de l'Etat s'étend. A partir de 1963, la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) est chargée de préparer et d'organiser les actions d'aménagement du territoire. Les collèges et les lycées se multiplient alors que le nombre d'étudiants augmentent (>500.000 avant 1968). L'action culturelle est prise en charge par un nouveau ministère en 1959 (André Malraux de 1959 à 1969 : des maisons de la culture ouvrent à partir de 1959).

3 – Les premières remises en cause (1969-1981)

A partir de 1969, Georges Pompidou encourage les grandes entreprises publiques (SNCF, EDF, GDF...) à davantage d'autonomie. Cette autonomie doit leur permettre d'améliorer leur compétitivité et leur rentabilité : la SNCF, par exemple, commence à fermer des lignes déficitaires. En matière sociale l'Etat encourage le dialogue direct entre le patronat et les syndicats : cette politique doit permettre à l'état de réduire son rôle dans les rapports sociaux. Par exemple en 1974 est signé un accord sur les licenciements collectifs. La politique de décentralisation va connaître une 1^{ère} étape : en 1972 sont créés des conseils régionaux non élus formés des conseillers généraux des départements qui les composent sous l'autorité du préfet de région. La crise des années 1970 va obliger l'Etat à faire des choix industriels. Certains secteurs vont être privilégiés comme le nucléaire pour réduire les importations de pétrole alors que des pans entiers de l'industrie jugés non rentables sont abandonnés, comme par exemple la sidérurgie et le textile. L'élection en 1974 de Valéry Giscard d'Estaing va inaugurer une politique plus libérale. Le contrôle des prix est abandonné pour stimuler la concurrence entre les entreprises. Des actionnaires privés sont autorisés à entrer dans le capital des entreprises publiques. Le plan est moins contraignant et comporte plus d'objectifs chiffrés. Un nouveau modèle économique est en train de voir le jour à partir du milieu des années 1970.

III – Le rôle de l'Etat depuis 1981

1 – Une période ambiguë (1981-1984)

Doc.3 p.140 : extrait du programme socialiste en 1981

Doc.2 p.143 : la loi Deferre (1982)

Consigne : Comment l'alternance en 1981 veut incarner une nouvelle façon de gouverner la France ?

En 1981, le socialiste François Mitterrand est élu président de la République. Pour lui, la crise s'explique par le recul de l'Etat entamé par Valéry Giscard d'Estaing. Il veut donc rendre son rôle à l'Etat dans la direction de l'économie. Les grandes entreprises et des banques sont nationalisées et en 1982 le secteur public représente 19,8% de l'emploi industriel contre 6,4% en 1981. Un vaste ministère de la planification et de l'aménagement est créé. Pour lutter contre la crise, François Mitterrand veut aussi accélérer la modernisation de l'économie. Des sommes considérables sont investies dans l'industrie et la recherche. Dans le même temps, d'importantes mesures sociales sont adoptées : impôt sur la fortune, retraite à 60 ans, semaine des 39 heures, 5^{ème} semaine de congés payés, ... Pourtant la situation économique ne s'améliore pas. Le chômage progresse, le déficit commercial se creuse du fait de la facture pétrolière et l'inflation augmente fortement. Les entreprises françaises réduisent leurs investissements. De plus, la France est désormais engagée dans la mondialisation et est intégrée au marché commun européen. En mars 1983, François Mitterrand décide de rompre avec la politique suivie depuis 1981 et affirme le tournant de la rigueur. Sous l'impulsion de Gaston Deferre, en 1982, la loi de décentralisation est votée : cette loi est présentée comme une nouvelle étape de démocratisation. Elle repose sur la création de collectivités territoriales (communes, conseils généraux, conseils régionaux) élus au suffrage universel direct, la limitation du rôle des préfets et le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ainsi la

formation professionnelle, l'apprentissage, la gestion matérielle des lycées sont confiés aux régions alors que les départements devront se charger de l'action sociale et de l'entretien des collèges.

2 – Recul et transformation de l'action de l'Etat depuis 1984

Doc.4 p.141 : Le tournant de 1986

Doc.6 p.141 : Quelle place pour l'état à l'heure de la crise financière

Consigne : Comment ces documents illustrent l'érosion du rôle de l'Etat à la fin du XX^e siècle ?

Le tournant de la rigueur de 1983 est la conséquence de l'insertion de la France dans la mondialisation et de la politique d'ouverture poursuivie avec la construction européenne. Les directives européennes réduisent la souveraineté nationale puisque l'Etat ne peut plus mener une politique pleinement indépendante. Ce recul des capacités d'action de l'Etat se traduit à partir des années 1980 par une redéfinition des politiques publiques : le thème de la réforme de l'Etat et de son périmètre domine désormais les débats. Le secteur public est de plus en plus critiqué pour son coût et son efficacité alors que le secteur privé est mis en valeur (RGPP lancé en 2007). L'Etat diminue ses aides à l'industrie et abaisse les impôts sur les sociétés. La question du nombre des fonctionnaires est devenue aussi un enjeu du débat politique. En 2006, le Commissariat au plan est supprimé. Le secteur public voit son périmètre réduire : entre 1986 et 1988, Jacques Chirac privatise de nombreuses entreprises (Renault par exemple). Cette politique se poursuit dans les années 1990 notamment avec Lionel Jospin, Premier ministre socialiste entre 1997 et 2002. La politique sociale de l'Etat (sécurité sociale, retraite...) fait également l'objet de nombreuses révisions ce qui suscitent d'importants mouvements sociaux. Toutefois l'Etat conserve encore des marges de manœuvre importantes dans le domaine économique par ses investissements (lignes TGV par exemple). Dans le domaine social, le gouvernement de Michel Rocard crée en 1988 le RMI, remplacé en 2009 par le RMA, puis en 1990 la CSG, de même la baisse du temps de travail est encouragé (35 heures en 2000). L'action de l'Etat reste forte en matière culturelle (Grand Louvre en 1993, financement du cinéma, ...). La protection de l'environnement devient un secteur stratégique de son intervention (loi littorale en 1986, loi montagne en 1985, loi sur l'eau en 1992, loi sur l'air en 1996, Grenelle de l'environnement en 2007, ...). L'éducation reste un pôle majeur du budget de l'Etat. La dépense de l'Etat dans le PIB représente 52,7% en 2008 contre 43,4% en 1975.

3 – La construction européenne et la décentralisation face à l'Etat

Doc.1 p.150 : Affiche pour la journée de l'Europe (2000)

Doc.4 p.143 : La révision constitutionnelle de 2003

Consigne : Montrez que l'état doit désormais composer à de nouvelles échelles de gestion du territoire.

Depuis les années 1950, la mise en place de politiques européennes communes entraînent la multiplication des règlements européens que doivent intégrer les législations nationales. Les traités de Maastricht (1992) puis celui d'Amsterdam (1997) ont élargi les domaines d'action de l'Union européenne dans les domaines économiques et monétaires, de la politique extérieure et de la police. Au Parlement les textes d'origine européenne représentent la moitié de la législation française. Depuis 1992, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent donner des avis préalables sur les projets de textes européens et tenir un débat avant chaque sommet européen. L'adaptation du droit européen à la législation française a rendu aussi nécessaire des réformes constitutionnelles. En 1992, un chapitre nouveau a été ajouté à la constitution : « Des communautés européennes et de l'Union européenne » (titres XIV et XV). Il reconnaît que « la République participe (...) à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement (...) d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». La décentralisation est relancée par la réforme constitutionnelle de 2003 qui prévoit de nouveaux transferts de compétences. L'article 1 de la constitution précise désormais que la République est un Etat « décentralisé ». L'intercommunalité est encouragée ce qui favorise le développement local. De plus, la participation des citoyens aux décisions locales est élargie : création de conseils de quartiers, droits de pétition qui permet d'organiser des référendums locaux. Les liens avec l'outre-mer sont transformés : depuis 2003, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion la Guyane sont des DROM, à la fois départements et régions. En 2011, Mayotte est devenue un DOM. Afin de soutenir l'économie locale, l'autonomie interne de ces territoires a été accrue. Le statut de la Corse a également été réformé en 1991 puis en 2001 : la Corse dispose d'un statut particulier avec des institutions propres, l'Assemblée de Corse et un Conseil exécutif. Ces évolutions doivent permettre de mieux prendre en

compte les identités régionales : en effet depuis les années 1960, on constate un regain des mouvements régionalistes qui revendiquent une plus grande autonomie voire l'indépendance parfois en utilisant la violence armée.

IV – Gouvernement et opinion publique depuis 1946

1 – Des médias sous influence du gouvernement (1946-1981)

En 1946, la radio est le 1^{er} moyen de divertissement et d'information des Français. Elle est vite détrônée par la télévision qui devient le 1^{er} média de masse à la fin des années 1960. Très vite, la télévision devient un enjeu politique : le général De Gaulle s'adresse ainsi 59 fois aux Français entre 1958 et 1969 « les yeux dans les yeux ». Les émissions de télévision contribuent également à la formation d'une opinion publique et à nourrir les débats (Les *Dossiers de l'écran* créés en 1967). Après la 2^{ème} guerre mondiale, la radio et la télévision sont placés sous le contrôle du ministère de l'information et successivement gérées par plusieurs organismes publics dont l'ORTF créé en 1964. Radio et télévision soutiennent le pouvoir en place et l'opposition n'a guère de temps de parole alors que la censure frappe régulièrement les informations (guerre d'Algérie entre 1954 et 1962). La censure est l'objet de critiques récurrentes. L'ORTF disparaît en 1974 ainsi que le ministère de l'information. La libéralisation de la radio et de la télévision est alors en marche. La presse écrite reste à cette époque un média essentiel et constitue un espace de liberté. Les magazines d'information se multiplient comme L'Express fondé en 1953 ou Le Nouvel Observateur en 1964. Régulièrement, la presse révèle des affaires et critique le pouvoir. Des radios périphériques (RTL, Europe 1) émettent également depuis l'étranger et font entendre une information différente.

2 – Le temps de l'audiovisuel libre depuis 1981

L'élection de François Mitterrand en 1981 marque une rupture. Les radios libres (privées et non contrôlées par l'Etat) sont autorisées. La loi du 19 juillet 1982 affirme ainsi que « la communication audiovisuelle » est libre. La diversification de l'offre audiovisuelle s'accélère ensuite avec le satellite, le câble et la TNT. Des chaînes d'informations sont créées et informent les Français en continu. La fin du XX^e siècle et le début du XXI^e sont en effet marqués par une révolution médiatique avec en particulier le développement d'internet. Entre 2000 et 2013, on est ainsi passé de 8,5 millions à 48 millions d'internautes en France. Internet offre une gamme d'espaces numériques permettant aux citoyens de former leur opinion hors du traditionnel circuit journalistique : sites d'informations, blogs, réseaux sociaux, ... L'opinion publique se trouve donc transformée puis que l'espace public s'agrandit considérablement permettant une information rapide et autonome. Les sondages d'opinion prennent une place de plus en plus importante car les médias les utilisent de plus en plus. Leur banalisation et leur multiplication posent le problème de leur interprétation et de leur validité. Les médias traditionnels sont délaissés. La presse écrite connaît des difficultés : elle perd son lectorat et peine à rester rentable face aux nouveaux médias. Elle survit de plus en plus grâce aux aides de l'Etat (1,4 milliards d'euros en 2010) ou grâce aux investissements de quelques riches hommes d'affaires. Néanmoins lors des grandes crises, ils continuent à jouer un rôle décisif.

Conclusion :

Depuis 1946, la France se caractérise par un régime parlementaire. Depuis 1958, on assiste à une présidentialisation de plus en plus marquée des institutions. Si la rupture institutionnelle est nette entre la IV^e et la V^e République, il y a une continuité en ce qui concerne le rôle de l'Etat. Les missions de l'Etat se sont élargies depuis la fin de la 2^{nde} Guerre mondiale. Il assume désormais le rôle de l'Etat-providence : les politiques de l'Etat se déploient à la fois dans le domaine régalien mais aussi dans le domaine économique, sociale et culturelle. Cependant, ce rôle est également remis en cause depuis la fin de la 2^{nde} Guerre mondiale du fait d'évolutions diverses : construction européenne, politiques libérales, décentralisation ... Depuis les années 1980, on observe donc à une érosion du rôle de l'Etat et une remise en cause de l'Etat-providence dans le contexte de la mondialisation et de la construction européenne.