

Le constitutionnalisme du Président Giscard d'Estaing : Le moment authentiquement libéral de la V^e République

*Armel Le Divellec
Professeur à l'Université de Paris-Panthéon-Assas
Centre d'études constitutionnelles et politiques (C.E.C.P.)*

Par constitutionnalisme, il faut entendre ici les conceptions constitutionnelles, donc la question du pouvoir politique, de son exercice comme de ses limites. La présidence de Valéry Giscard d'Estaing de 1974 à 1981 en formera bien sûr le centre, même s'il n'y a pas lieu de réduire le sujet à ces seules sept années : il convient d'y inclure, même de façon synthétique et donc nécessairement simplifiée, toute sa carrière publique, particulièrement longue, et qui présente l'avantage d'une grande cohérence sur le plan de la philosophie du pouvoir.

Les sources sont à cet égard relativement importantes. Outre ce que l'on peut connaître de ce qu'il a lui-même fait, dit ou écrit – même s'il faut faire la part de ce qui était de circonstances, des tactiques du moment –, les travaux sur sa vie politique, en particulier sur son mandat présidentiel sont entre-temps nombreux – même s'il convient là encore de les manier avec prudence dans la mesure où tous ne sont pas neutres, soit bienveillants, soit (ce sont malheureusement les plus nombreux) malveillants.

Né sous la III^e République (en 1926), formé sous la IV^e République (il a 20 ans en 1946 après avoir vécu comme protagoniste l'épreuve des combats de la Guerre) et élu une première fois au Parlement sous cette même IV^e République, Valéry Giscard d'Estaing rencontre donc encore jeune le tournant de 1958 (il a alors 32 ans) tout en étant déjà un acteur politique. Il a donc dû – et su – s'adapter au nouveau système politique. Ce sont finalement les deux tiers de sa vie qu'il a passés sous la V^e République. Sur une si longue période, il n'est pas anormal d'avoir évolué (que l'on songe simplement à François Mitterrand !). Dans le cas de Valéry Giscard d'Estaing, il est possible d'affirmer que son constitutionnalisme se caractérise par une profonde cohérence globale durant sa longue carrière politique.

Un deuxième trait du constitutionnalisme de Valéry Giscard d'Estaing est propre à lui, c'est-à-dire très personnel et original : il est particulièrement pensé, médité, réfléchi. De tous les présidents de la V^e République, Giscard a été celui pour lequel la pensée constitutionnelle a été la plus profonde, la plus élaborée et la plus authentique. A bien regarder les choses, et sans exagérer, il est possible de dire que de Gaulle mis à part – mais, à l'évidence, de manière très différente dans le fond et dans le style –, VGE est même le seul président dont on peut identifier une pensée constitutionnelle véritable. Sa culture, sa tournure d'esprit, son côté cérébral, l'y prédisposaient sans doute. Il semble de bon ton aujourd'hui (comme, déjà, à l'époque de sa présidence) de se méfier voire de dénoncer chez les responsables politiques toute trace trop appuyée d'intellectualisme. Giscard a été, sous ce rapport, beaucoup dénigré. C'est pourtant précisément parce qu'il s'efforçait de penser réellement les questions dans leur profondeur qu'il a pu développer des conceptions originales.

Ce constitutionnalisme ne se manifestait d'ailleurs pas seulement en pensées ou en paroles mais bien aussi par des actions (faut-il ajouter : et par omission ? D'une certaine manière,

peut-être !) : il suffit de citer les nombreuses et très importantes réformes constitutionnelles qu'il a réussi à faire adopter durant son septennat et qui seront rappelées plus loin.

Sur le fond, s'il s'inscrit de façon générale dans une tradition libérale, le constitutionnalisme de Valéry Giscard d'Estaing, il convient de le souligner, présente ceci de spécifique qu'il était, dans son contexte, relativement audacieux et, pour cela, a nécessité de la part du jeune président de s'émanciper au moins pour partie de son milieu et des traditions idéologiques de sa famille¹, voire également de sa famille politique, les Républicains indépendants (que l'on songe à la loi dé penalisant l'avortement). En ce sens, d'ailleurs, la référence à l'orléanisme a aujourd'hui ceci d'inadéquat qu'elle ne peut rendre compte des différences radicales entre les sociétés du XIX^e siècle et des années 1970².

I. Les soubassements d'un constitutionnalisme libéral « avancé »

A. La société et l'individu avant l'Etat

La pensée constitutionnelle ou constitutionnaliste de Valéry Giscard d'Estaing ne se cantonne pas à la surface de l'agencement des pouvoirs dans l'Etat ; elle s'appuie sur une conception plus profonde, à savoir – et pour le dire de façon ramassée – que la société et l'individu sont plus importants que l'Etat. Contrairement à tous les autres présidents de la V^e République (du moins pour ceux dont on peut considérer qu'ils avaient une pensée constitutionnelle), VGE, en accédant au pouvoir suprême, avait en effet élaboré une conception personnelle et originale du pouvoir qui tranchait avec la tradition étatiste ou stato-centrée dominante en France et que le Général de Gaulle avait porté à son apogée.

En particulier son essai majeur, *Démocratie française* (1976) – le titre lui-même est déjà un indicateur – en atteste de manière éloquente. C'est par l'idée de démocratie que VGE expose son projet politique et la société en est le fil conducteur ou, plus exactement, l'interaction entre l'individu et la société sert de matrice à sa réflexion. Le mot « société » ouvre la première phrase de la préface de l'ouvrage; la deuxième partie s'intitule « la société à partir de l'homme ». On pourrait multiplier les citations tant elles explicitent le projet.

« Toute réflexion sur la société implique une réflexion sur le pouvoir. Une société de libertés démocratiques nécessite une structure pluraliste du pouvoir. Mais ce pluralisme ne saurait être seulement politique : il doit être total. » (p. 93).

C'est probablement l'expérience de Mai 1968 qui a fait prendre conscience à VGE de la nécessité de réfléchir sur la société et d'enrichir la conception libérale traditionnelle qu'il portait par ses attaches familiales.

Ayant pris du recul, au terme de sa carrière politique, il conservera cette position fondamentale. C'est ainsi qu'il analyse, en 2002-03 : « le fait de devoir trouver, non pas une synthèse, mais des synthèses entre le caractère de monarque républicain transmis par le général de Gaulle et le développement d'une société plus compliquée dont les signes étaient en cours – (...) des convulsions de type 1968 (...) – était en soi une tâche tout à fait

¹ Ce point est bien relevé par Philippe Ratte, *V. Giscard d'Estaing. L'autre grand président*, O. Jacob, 2020, p. 56.

² Aussi bien l'ouvrage de référence *Démocratie française* (Fayard, 1976) s'ouvre-t-il par la dédicace « pour Marianne et pour Gavroche », références que l'on n'attendait pas nécessairement dans le milieu de VGE.

passionnante. »³. Il ajoutait qu'à ses yeux, « *la finalité de la vie sociale, c'est la pacification* »⁴.

De même, à l'occasion d'un témoignage rétrospectif sur Raymond Barre : alors que pour de Gaulle, au fond, l'Etat prime à certains égard la démocratie et la société, pour VGE au contraire, la société et la démocratie priment l'Etat : « *Je crois en effet que Raymond Barre se sentait un serviteur de l'Etat. Moi-même, pour des raisons diverses, je ressens peut-être les choses différemment. Je m'intéresse plus à la Nation française car je crois que notre réalité, notre identité, notre avenir possible, passe par la Nation* »⁵.

En 1976, déjà, VGE affirmait : « *Des institutions politiques sont nécessaires à la société pluraliste. Le dépérissement de l'Etat n'aboutirait pas à l'effacement du pouvoir, mais à sa privatisation. Seul le pouvoir public nous protège de l'excès de pouvoir privé. Le constater ne doit pas nous conduire à la déification de l'Etat.* »⁶.

Peut-être ne mesure-t-on plus vraiment aujourd'hui ce qu'une telle position avait d'original à l'époque, du moins pour une personnalité que l'on doit classer à la droite (largement entendue – dans le cas de VGE, bien sûr, au centre-droit⁷ – de l'échiquier politique). Les années 1970 étaient encore marquées par la polarisation idéologique du XX^e siècle, renforcée par le monde bipolaire Est-Ouest. Les socialistes français pouvaient bien penser eux aussi en termes de société (ou alors plutôt : de forces sociales), mais leurs conceptions étaient encore fortement grevées par l'idéologie marxiste ou collectiviste et l'Etat servirait à leurs yeux d'instrument de transformation. Giscard, lui, prenait soin, dans *Démocratie française*, de préciser que son projet se démarquait non seulement du collectivisme et du socialisme, bien entendu, mais aussi du capitalisme : « *Est-ce un projet "capitaliste" ? Evidemment non, puisqu'il repose sur le pluralisme et que, dans la mesure où des arbitrages sont nécessaires, il les confie, non au capital, mais à l'expression démocratique de la souveraineté populaire* » (p. 170).

Ce n'est pas ici le lieu d'apprécier si les remèdes esquissés dans *Démocratie française* étaient appropriés au diagnostic qu'en formulait son auteur (les commentateurs furent généralement sévères à l'endroit du livre⁸). Mais il est indéniable qu'en termes de philosophie du pouvoir, la démarche était originale.

B. La démocratie pluraliste par le droit

Encore fallait-il savoir par quels moyens concrétiser cette vision libérale, dont VGE était conscient qu'elle ne pouvait, dans la France de l'époque, résulter du seul jeu spontané du social. Sous ce rapport, il était éminemment réformiste et donc, dans une certaine mesure, volontariste (plus que les libéraux classiques). A ce sujet, Valéry Giscard d'Estaing aura, en 2002, une formule intéressante : « *Fondamentalement, je suis un légiste. (...) C'est un terme qui avait cours sous l'Ancien Régime. Les légitistes avaient essayé de tempérer l'absolutisme par des textes, par des lois ; ils travaillaient sur la manière dont on pouvait, en effet, limiter*

³ S. Berstein, R. Rémond, J.-F. Sirinelli (dir.), *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques 1974-1978*, Fayard, 2003, p. 78.

⁴ *Les années Giscard*, op. cit., 2003, p. 77-78. Il ajoutait que « *le principal effort des dirigeants est celui qu'ils doivent accomplir sur eux-mêmes* ». Il affirmait ici être marqué par la pensée confucéenne, « *pour s'amuser un peu* » (sic), mais le propos comportait également une dimension sérieuse.

⁵ « *Tel que je l'ai connu* », in Académie des Sciences morales et politiques, *Raymond Barre. Un homme singulier dans la politique française*, Ed. de Fallois, 2010, p. 173-185 (185).

⁶ *Démocratie française*, op. cit., p. 146.

⁷ Ou même au « centre-centre-droit », comme le dit un jour VGE lui-même (dans les années 1990).

⁸ Dans sa biographie, Georges Valance en rappelle les critiques (*VGE. Une vie*, Flammarion, 2011, p. 399-401).

l'arbitraire, protéger les personnes, par une sorte de codification de la vie publique. »⁹. Là encore, cette position était particulièrement originale et tranchait avec ses prédécesseurs, en particulier de Gaulle, pour qui le droit était surtout « un instrument au service de l'action et qui devait donc se plier aux exigences de celle-ci »¹⁰. On peut dire au contraire que Valéry Giscard d'Estaing, pour atteindre la démocratie pluraliste à laquelle il aspirait, était, à certains égards, partisan d'un « pilotage régi par le droit » (Philippe Ratte)¹¹. Il n'est pas peu significatif qu'il ait été le premier, parmi les responsables politiques français, à employer et valoriser l'expression « Etat de droit »¹², expression devenue aujourd'hui banale mais à l'époque assez étrangère au vocabulaire politique français. De là, quantité de mesures qu'il a initiées et fait adopter, comme on le verra plus loin.

Pour autant, Valéry Giscard d'Estaing n'a certainement jamais pensé que le droit formalisé pourrait résoudre toutes les difficultés. Celles-ci tenaient d'abord à la culture politique française, qu'il aspirait à faire évoluer : il considérait à juste titre que « *le problème essentiel que pose le fonctionnement de notre vie politique n'est pas, en réalité, institutionnel. Il tient au caractère inutilement dramatique du débat politique dans notre pays. (...) L'état de divorce idéologique qui caractérise la société française, seule parmi les nations comparables, s'oppose, à l'heure actuelle, à ce qu'elle connaisse cette forme d'harmonie. Tout se passe comme si le débat politique n'était pas la compétition de deux tendances, mais l'affrontement de deux vérités qui s'excluent. Son style n'est pas celui d'une délibération de citoyens décidant ensemble de leurs affaires, mais celui d'une guerre de religion, à peine tempérée par la cohabitation. (...) Or, cette situation ne répond aujourd'hui à aucune fatalité sociologique. (...) Il faut d'abord que soient préservés avec soin les acquis de notre démocratie : ses institutions, ses règles politiques et institutionnelles fondamentales, mais aussi la neutralité, au regard du débat politique, de la justice, de l'armée, de l'école et de l'administration. (...) C'est pourquoi la "décrispation" de la vie politique française constitue une dimension essentielle de la modernisation de notre démocratie. (...) Et la France connaîtra une démocratie forte et paisible.* »¹³ Le propos, si loin de la rhétorique gaullienne, a quelque chose de lumineux et l'on peut songer avec amertume combien il conserve aujourd'hui, près d'un demi-siècle, son actualité.

Derrière tout cela, il y a à l'évidence un tempérament profondément modéré au sens philosophique du terme (et non pas simplement au sens politique des « modérés », c'est-à-dire des partis de centre-droit classique). Une modération très étrangère aux passions politiques très caractéristiques de l'histoire française – qui confinent aujourd'hui parfois à l'hystérie – et qui plaçait Valéry Giscard d'Estaing en porte-à-faux par rapport à ses contemporains.

Peut-on qualifier cette position d'orléaniste ? La tentation est grande et on a souvent recouru à cette qualification à l'égard du giscardisme¹⁴. Le principal intéressé, toutefois, a eu tendance à récuser cette étiquette, il est vrai historiquement trop connotée voire compromettante. Il s'est

⁹ *Les années Giscard*, op. cit., 2003, p. 77.

¹⁰ Selon la formule de Bernard Tricot, rappelée par P. Avril, « Droit (rapport au) », in C. Andrieu et alii (dir.), *Dictionnaire de Gaulle*, Robert Laffont, 2006, p. 386.

¹¹ *Op. cit.*, p. 43.

¹² Dans son allocution du 8 novembre 1977, inspirée par son conseiller Yves Cannac, qui publera plus tard un essai au titre significatif : *Le juste pouvoir. Essai sur les deux chemins de la démocratie* (J.-C. Lattès, 1983) (P. Avril, « La Constitution, Lazare ou Janus ? », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Ed. Panthéon-Assas, 2010, p. 231). Il convient de rappeler que Y. Cannac avait grandement contribué à l'écriture de *Démocratie française*.

¹³ *Démocratie française*, op. cit., p. 153-157.

¹⁴ V. parmi d'autres : Charles Hargrove, *L'autre Giscard. Valéry Giscard d'Estaing vu par un Anglais*, Ed. J.A., 1981, dont le chapitre 4 s'intitule « les ancêtres encombrants d'un libéral ».

réclamé plus volontiers de Waldeck-Rousseau, de Poincaré, mais également, et de Tocqueville¹⁵.

On peut suggérer, à la réflexion, que sa référence fondamentale implicite (ou inconsciente) serait plutôt Montesquieu, en ce sens que VGE était, comme le châtelain de La Brède, un adepte du regard de temps long, étranger à toute démarche radicale et révolutionnaire, qu'il partageait la passion de la modération, des freins et contrepoids... Cela correspondrait assez bien avec sa revendication « légiste ».

II. Les implications de la philosophie constitutionnelle giscardienne

A. En matière de libertés individuelles et de contre-pouvoirs

La philosophie éminemment libérale de Giscard explique à l'évidence plusieurs réformes majeures : outre les réformes de société proprement dites (la majorité à 18 ans, l'I.V.G., le divorce par consentement mutuel, et bien d'autres encore), il faut citer les réformes touchant à des institutions publiques qui s'inscrivent clairement dans cette perspective libérale : sur l'audiovisuel avec la suppression de l'O.R.T.F. (loi du 7 août 1974), sur l'informatique (C.N.I.L., loi du 6 janvier 1978), concernant les relations avec l'administration (C.A.D.A., loi du 17 juillet 1978), sur la motivation des décisions administratives (loi du 11 juillet 1979)¹⁶. Egalement la suppression des écoutes téléphoniques hors procédure judiciaire, même si, sur ce point, le succès ne fut certainement pas complet.

En ce qui concerne les institutions politiques, les réformes ont également été importantes, même si VGE était obligé d'être prudent pour ne pas se voir reprocher de liquider le legs gaullien : réformes par les textes, notamment avec la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 étendant la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs, autrement dit permettant à la minorité, c'est-à-dire pratiquement surtout l'opposition parlementaire, d'en appeler au juge constitutionnel contre des textes législatifs généralement adoptés par la majorité gouvernementale. Mais la réforme a également pu passer par des changements de pratiques, souvent non moins importantes que les textes.

Il y avait un grand mérite à cette batterie de réformes car l'exercice de fonctions ministérielles pendant onze ans auprès du Général de Gaulle puis de Pompidou aurait pu créer, chez Giscard, des habitudes du gouvernance « colbertienne », par le haut, l'inciter à simplement continuer sur le même mode « étatiste », très « vertical » dirions-nous aujourd'hui. C'était une petite révolution copernicienne, au sortir du gaullo-pompidolisme¹⁷.

On peut ajouter que VGE n'avait pas nécessairement développé une réflexion très poussée en ce qui concerne les techniques du droit constitutionnel mais que, justement, ses convictions et intuitions profondément libérales lui ont permis d'imaginer les solutions concrètes (ou de suivre les suggestions qu'on a pu lui faire¹⁸) pour atteindre ses objectifs fondamentaux.

¹⁵ G. Valance parle d'ailleurs, à propos de *Démocratie française*, de « rêve tocquevillien » (*VGE. Une vie*, Flammarion, 2011, p. 393, chap. V).

¹⁶ V. A. Laquière, « L'avancée de l'Etat de droit », *France-Forum*, n°83, avril 2022, p. 65-67.

¹⁷ Ph. Ratte, *op. cit.*, p. 45.

¹⁸ L'extension de la saisine du Conseil constitutionnel, par exemple, lui avait été recommandée par Roger Frey, président de cette institution. Ce baron du Gaullisme, tout juste nommé par Pompidou en février 1974, s'entendit fort bien avec VGE (ce qui est attesté notamment par Jean Mauriac, *L'après de Gaulle. Notes confidentielles 1969-1989*, Fayard, 2006).

B. L'exercice giscardien du pouvoir

Il faut ensuite mettre l'accent une seconde implication, sur ce qui est moins perçu aujourd'hui : sa conception du pouvoir telle qu'elle a pu s'illustrer durant son septennat.

Valéry Giscard d'Estaing est parvenu à réaliser une conciliation subtile entre son présidentialisme (revendiqué) et sa culture ou sa sensibilité parlementariste assumée. On ne trouve absolument rien de cela chez ses prédécesseurs ni chez ses successeurs – y compris chez Mitterrand dont le parcours aurait pourtant dû le rapprocher d'un tel équilibre.

Le terme de conciliation est-il approprié ? Serait-ce plutôt une tension ? Il semble qu'il faille considérer en tout cas qu'il n'y avait pas contradiction entre les deux éléments en question. On peut y voir en quelque sorte un Ruban de Möbius (ce ruban à une seule face qui donne l'impression d'avoir deux côtés).

« Présidentialisme » : il semble que Valéry Giscard d'Estaing ait été le premier responsable politique à l'employer, en l'occurrence dans sa première réunion de presse, le 25 juillet 1974¹⁹ : « *La V^e République, modifiée par le référendum de 1962, est un régime présidentiel, c'est-à-dire un régime dans lequel les attributions du président de la République, concernant l'impulsion de la politique, sont des attributions très importantes.* » A raison, il prenait soin de distinguer ce type de système de gouvernement du régime présidentiel, qui est celui des Etats-Unis. Et ajoutait : « *Mon interprétation est l'interprétation présidentielle de nos institutions mais dans le cadre des textes existants.* »

Plus encore, il a concilié cela avec une culture parlementaire ou parlementariste revendiquée : « *Mes origines culturelles sont d'abord parlementaires. Je suis un parlementaire, c'est-à-dire que j'ai toujours cru à l'importance du Parlement, au respect qu'il appelle, au fait qu'il doit jouer un rôle, bien que j'aie été sensible comme chacun et notamment sous la IV^e République, aux débordements dont il pouvait être le siège ou la cause.* »²⁰. « *J'avais une culture parlementaire. Je suis arrivé à la politique par une élection législative. Je pensais que la source du pouvoir était là, dans l'élection, et non dans la personnalité des dirigeants.* »²¹

Dans le dernier tome de ses mémoires, en 2006, il précisera de façon plus judicieuse qu'en 1974 : « *nous ne vivons pas dans un régime présidentiel mais dans ce que j'appellerai "une démocratie parlementaire à composante présidentielle". A forte composante présidentielle, il est vrai, depuis que le président de la République est élu au suffrage universel !* »²²

Au fond, c'est une meilleure formule que celle de « présidentialisme », naguère imaginée pour caractériser les régimes sud-américains, qui reposaient sur des structures constitutionnelles différentes de la V^e République, sans parler de leur pratique... Il conviendrait d'ailleurs mieux, d'un point de vue strictement juridique, de parler de « parlementarisme à captation présidentielle »²³, mais on emploiera dans ce qui suit « présidentialisme » par commodité.

Sous ce rapport, Valéry Giscard d'Estaing peut assez bien être rattaché à un orléanisme constitutionnel, très exactement à ce que la doctrine juridique appelle depuis longtemps le parlementarisme dualiste (un président prenant la place du roi de jadis), toutefois, dans le cadre de la V^e République, démocratisé c'est-à-dire appuyé sur le suffrage universel et non le suffrage censitaire. On peut dire encore que la conception et la pratique du pouvoir de VGE

¹⁹ Ce que confirme le recteur Michel-Henry Fabre dans un article d'ailleurs très partial, « Le “oui ... mais” en droit constitutionnel », *Revue du droit public*, 1979, p. 1548. Il récidivera dans le registre partial deux ans plus tard : M-H Fabre, « Le Giscardisme constitutionnel, un chagrin d'amour ? », *Revue du droit public*, 1981, p. 571.

²⁰ *Les années Giscard*, op. cit., 2003, p. 77.

²¹ G. Valance, *VGE. Une vie*, op. cit., p. 181 (Entretien du 5 novembre 2009).

²² *Le pouvoir et la vie*, t. 3, Compagnie 12, 2006, p. 49.

²³ A. Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362.

s'analysent donc en un présidentialisme orléaniste, par opposition au présidentialisme bonapartiste du Général de Gaulle.

1. Le refus de la version bonapartiste et plébiscitaire du présidentialisme

En premier lieu, notons que Valéry Giscard d'Estaing n'a jamais, au cours de sa présidence, mobilisé l'instrument du référendum, contrairement au fondateur de la V^e République qui l'a utilisé à quatre reprises. Parler d'allergie de la part de l'ancien maire de Chamalières serait peut-être excessif. Toujours est-il qu'il a su gouverner sans référendum, estimant sans doute que celui-ci, surtout dans la conception gaullienne, tendait à dramatiser les débats à l'excès.

Ensuite, VGE a témoigné d'un souci de respecter rigoureusement le rythme prévu des échéances électorales (pas de dissolution en 1974, refus de la proposition de J. Chirac d'une dissolution offensive en 1976) et a souligné ce fait au moment de quitter le pouvoir en 1981. D'aucuns ont cru pouvoir moquer ce respect pour le rythme régulier, ont prétendu y voir une manie ou même une obsession. Il serait plus juste de la comprendre comme la recherche d'une stabilité, d'une régularité institutionnelle destinée à contribuer à pacifier le fonctionnement de la démocratie française, si prompte à s'affoler.

L'acceptation de la Cohabitation entre un président de la République et un gouvernement de tendances politiques opposées illustre encore la distance avec le présidentialisme bonapartiste : VGE l'accepte dans son principe dès 1977/78 (discours de Ploërmel puis de Verdun-sur-le-Doubs) et la défend à nouveau concrètement en 1986²⁴, 1993 et 1997. Sans doute n'était-elle pas, dans les deux cas, sans lien avec son intérêt politique du moment (rester à l'Elysée en cas de victoire de la gauche en 1978, jouer à nouveau un rôle en 1986) mais il serait injuste et même erroné de n'y voir que cela : VGE avait une réelle conscience de la structure parlementaire du système constitutionnel de la V^e République, que les Gaullistes ont, contre toute vraisemblance juridique, toujours cherché à minorer.

Relevons encore le refus du mythe d'un gouvernement « au-dessus des partis », composé de personnalités complètement détachées de liens partisans, ce qui revient à les prendre dans le monde des techniciens (pour ne pas dire : technocrates), sans la moindre légitimation électorale, comme de Gaulle l'a fait du moins en 1958²⁵. Un passage du troisième tome du *Pouvoir et la vie* éclaire ce point que l'on a tendance à négliger : s'inquiétant de la position ambiguë de Raymond Barre à l'égard du monde politique (entre « distanciation dédaigneuse » à l'égard des partis mais présentant tout de même son « programme de Blois » en vue de la campagne électorale, le 7 janvier 1978), VGE note : « *La posture d'un Premier ministre, qui se situe hors des partis dont il attend cependant qu'ils votent pour lui, et qui se proclame "chef de la majorité" sans reconnaître à celle-ci de rôle dans l'élaboration de la politique, évoque pour moi un fantasme qui perturbe depuis longtemps la vie politique de la France : celui de l'existence au sommet du pouvoir d'un espace libre, protégé des miasmes de la politique, espace où des personnalités indépendantes, aux compétences autoproclamées, conduiraient en toute sérénité les affaires du pays. J'avoue que ce fantasme m'irrite. Il est commun à beaucoup d'hommes issus de la haute administration et à quelques dirigeants d'entreprise. Ils traitent avec mépris le personnel politique (...). Ils n'affrontent jamais le suffrage universel (...). Le plus souvent, à l'exception notable de Georges Pompidou, leur gestion aboutit à un échec, car la conduite de la société politique appelle des compétences* ».

²⁴ Il est même le premier à en dessiner la perspective dans un entretien à l'hebdomadaire *L'Express* le 14 janvier 1983 (Edouard Balladur développera l'idée quelques mois plus tard, *Le Monde*, 16 septembre 1983).

²⁵ Dans son gouvernement de juin 1958, en particulier pour les postes de « souveraineté » : un préfet à l'intérieur, un diplomate aux affaires étrangères, un haut-fonctionnaire aux armées. Ajoutons un recteur à l'éducation nationale.

différentes, voire contraires, de celles d'une grande entreprise ou d'une haute administration. »²⁶.

Certes, à l'encontre de cette conception, on peut objecter que Giscard lui-même recourut à nombre de personnalités issues de ce que l'on appellera plus tard la société civile²⁷ ou de la haute-administration et fit donc, par voie de conséquence, appel à un nombre relativement élevé de non-parlementaires au gouvernement²⁸. Mais, ce double élément, a priori fort peu parlementariste, s'explique aisément : il était essentiellement dicté par la situation parlementaire des Giscardiens en 1974-81, qui étaient minoritaires dans la majorité (UDR-RICDS-radicaux puis RPR-UDF) de l'époque. On ajoutera que Giscard était soucieux de promouvoir les femmes dans le gouvernement²⁹ et de marquer l'ampleur du changement par l'apparition de figures nouvelles. En somme, pour obtenir une équipe gouvernementale davantage en harmonie de vues politiques avec le président de la République, il lui était nécessaire de puiser aussi en dehors des assemblées. Le taux relativement élevé de non parlementaires au gouvernement n'était donc pas une question de principe comme dans la logique a-parlementaire initiale du Général de Gaulle, mais un choix constraint. Encore certains étaient-ils choisis en raison de leur compétence spécifique dans le domaine (Fourcade pour les finances, Sauvagnargues puis de Guiringaud pour la diplomatie, Haby pour l'éducation, Bigeard pour les armées...) et dans certains cas déjà engagés dans les cercles giscardiens (notamment les Clubs Perspectives et Réalités dans les cas de Fourcade, Hélène Dorlhac et Monique Pelletier...).

Tout ces éléments illustrent la nette distance entre le présidentialisme de VGE et celui du Général.

2. Le partisan de l'impulsion présidentielle

Pour autant, il n'est pas douteux que Valéry Giscard d'Estaing, fidèle en cela à la conception gaullienne de la V^e République, concevait le rôle du président comme celui d'une institution d'impulsion de la politique nationale. Il ne peut y avoir aucun doute sur ce point.

La déclaration du 25 juillet 1974 (déjà évoquée) et beaucoup d'autres, ainsi que son comportement durant toute sa présidence l'ont évidemment montré. VGE a très vite compris et approuvé la mutation que le Général de Gaulle avait fait subir à la fonction présidentielle. Lors de la crise de 1962, tout en étant réservé sur la procédure utilisée pour la révision de la Constitution qui modifiait l'élection présidentielle, il fut de ceux qui n'hésitèrent pas à rompre avec leur parti pour suivre le chef de l'Etat. Dès lors, cela est bien connu, Valéry Giscard d'Estaing poursuivra le projet d'accéder lui-même à la magistrature suprême et ce, pour l'essentiel, dans la conception que de Gaulle lui a imprimée, c'est-à-dire d'être le leader de la politique nationale, donnant l'impulsion au gouvernement, et non simplement un modérateur.

²⁶ *Le pouvoir et la vie*, t. 3, 2006, p. 103-105.

²⁷ Simone Veil, Michel Guy, Françoise Giroud, Hélène Dorlhac, René Lenoir, André Postel-Vinay, Christiane Scrivener ; plus tard : André Giraud, Christian Beullac... et, dans une certaine mesure, Raymond Barre lui-même.

²⁸ Le nombre de membres du gouvernement non parlementaires s'élève à 9 sur 36 dans le gouvernement Chirac I, 11 sur 38 dans Chirac II (janv. 1975), 14 sur 43 dans Chirac III (janv. 1976), 11 sur 36 dans Barre I, 9 sur 40 dans Barre II (mars 1977), 11 sur 38 dans Barre III (avril 1978). A titre de comparaison, après un début important (10 sur 27 en 1959), la part des non-parlementaires avait baissé à la fin des années 1960 (de Gaulle avait fini par inciter ses ministres à candidater au Parlement) pour atteindre 1 (Couve de Murville 1968) puis 0 (Chaban-Delmas) puis 3 sur 38 (Messmer I, juillet 1972). A partir de 1981, elle oscille de 10 sur 44 (Mauroy II) à 19 sur 49 (Rocard II, juin 1988), faible seulement sous les gouvernements de cohabitation (Chirac 1986 et Balladur 1993).

²⁹ Le nombre de femmes à l'Assemblée nationale ou au Sénat des années 1970 était infime, surtout au centre et à droite. Les groupes RI et Réformateurs puis UDF n'en comptaient qu'une ou deux au Palais-Bourbon....

« *La primauté du président de la République est la pierre angulaire de nos institutions* », réaffirme-t-il dans son discours de Ploërmel (1977).

Et si la campagne électorale de 1974 fut précipitée du fait de la mort inattendue du président Pompidou et, de ce fait, ne permit pas l'exposition d'un programme de gouvernement très détaillé, VGE annonça tout de même certaines réformes et présenta un plan pour gouverner.

On peut ajouter que sa conception d'un président dirigeant a contribué à sa prise de position en faveur du quinquennat (à partir de la fin des années 1980) : là encore, même si cette position peut être vue comme n'étant pas dépourvue de tout lien avec l'intérêt politique de Giscard à ce moment de son parcours (un « come back » pour un mandat de cinq ans pouvant paraître plus facile à faire accepter à une opinion réservée), elle s'inscrivait évidemment dans l'optique d'un Président leader plus que dans celle d'un président « arbitre » (dans l'acception commune signifiant autre chose qu'un leader).

Dans son discours à l'Assemblée nationale sur l'ajustement du calendrier entre les élections présidentielles et parlementaires (19 décembre 2000), la position de VGE est claire : il approuve cette modification afin de maintenir la primauté politique de l'élection présidentielle (fragilisée par trois cohabitations dont la dernière durait depuis cinq ans) afin de maintenir donc le presidentialisme sans pour autant écraser le Parlement.

Cette conception de la présidence, subtile, moins absolue, moins impérieuse que celle du général de Gaulle, n'était donc, contrairement à ce que l'on pourrait croire de prime abord, pas incompatible avec sa défense de la Cohabitation.

3. Le presidentialisme, oui mais : un presidentialisme respectueux d'une coopération au sein de l'Exécutif

Il a été souvent reproché à Valéry Giscard d'Estaing, à l'époque, d'exercer la présidence de manière plus appuyée que ses deux prédécesseurs. Rétrospectivement, cela fait sourire, tant les dérives ont été véritablement importantes sous ses successeurs. Il est un peu délicat de formuler une synthèse sur cette question complexe, qui requiert de la nuance, et nécessiterait davantage d'ampleur pour être complète³⁰.

On peut certes considérer que la présidence de VGE s'est caractérisée, notamment au début, par un exercice très personnalisé du pouvoir. Encore faut-il relever que les nombreux déclarations et commentaires en ce sens étaient et sont souvent, pour le moins, sujets à caution puisqu'ils émanaient surtout de ses adversaires politiques (à gauche, bien sûr, mais également à droite, chez les gaullistes et les chiraquiens).

On se souvient que VGE avait critiqué « l'exercice solitaire du pouvoir » par le Général de Gaulle (17 août 1967). Il s'agissait certes d'une manière de se démarquer du Connétable³¹, mais cela correspondait tout de même à un tempérament profond.

Qu'en a-t-il été aux débuts de son septennat ? Le nouveau président vint lui-même à la télévision commenter la composition du premier Gouvernement Chirac, fait sans précédent et qui ne s'est jamais reproduit depuis³². On peut mettre ce qui apparaît au moins rétrospectivement comme une maladresse sur le compte d'une sorte d'ivresse du début, et aussi une façon de mettre en évidence que son accession à la présidence marquait une rupture, une certaine alternance, alors que le Premier ministre était issu des rangs de l'UDR. On

³⁰ Pour une vue synthétique mais très précise : P. Avril, dans la 4^e édition de son *Le régime politique de la V^e République*, L.G.D.J., 1979.

³¹ Notamment après son voyage écourté au Canada à la suite du fort peu diplomatique « vive le Québec libre ! » (24 juillet 1967). A la même époque, VGE était en outre frustré par le recours aux ordonnances décidé par le gouvernement Pompidou (juin 1967), qui privait ainsi le groupe RI, devenu numériquement indispensable à la majorité suite aux élections de mars, d'une capacité sinon de chantage du moins de négociation sur les textes législatifs du moment.

³² Si ce n'est par Giscard lui-même à l'occasion du remaniement de janvier 1976.

rappellera en passant (chose aujourd'hui oubliée) que J. Chirac lui-même multipliait au début les déclarations publiques d'allégeance au président et même de subordination³³. Plus profondément, en fait, l'activisme du président Giscard d'Estaing ou du moins la visibilité qu'il donna à ses premiers mois s'explique sûrement par le fracture idéologique et programmatique existant entre le nouveau président et le principal groupe de la majorité, l'UDR (et J. Chirac lui-même, dont le soutien à l'élection de VGE avait été davantage par défaut – l'hostilité virulente à Chaban-Delmas, téléguidée par le tandem Juillet-Garaud – que par adhésion au libéralisme giscardien). Ainsi, en 1974, il s'agissait pour Valéry Giscard d'Estaing de ne pas se laisser voler sa victoire et de risquer de perdre son élan réformateur en laissant par trop le Premier ministre occuper le devant de la scène. C'est bien cette configuration idéologico-partisane qui, en 1974-76, incita VGE à affirmer si visiblement son leadership. L'élaboration des réformes de ces années et les difficultés ou conflits qu'elles susciterent avec l'UDR et Chirac montrent que le danger n'était pas inventé.

Pour autant, il faut se rappeler ce que le nouvel élu déclarait lors de la cérémonie de son investiture, le 27 mai 1974 : « *Ainsi c'est moi qui conduirait le changement, mais je ne le conduirai pas seul. Si j'entends assumer pleinement la tâche de Président, et si j'accepte, à cet égard, les responsabilités qu'une telle attitude implique, l'action à entreprendre associera le gouvernement dans ses initiatives et le Parlement dans son contrôle et dans ses droits.* » On peut certes estimer qu'il y eut, surtout au début, un fossé entre ces intentions affichées et l'attitude concrète une fois en fonctions. Néanmoins, si l'impulsion venait incontestablement du nouveau président, dont le Premier ministre était presque toujours réticent devant les projets de réforme, une analyse fouillée des processus d'élaboration et d'adoption des textes législatifs montrerait que les débats au sein du gouvernement et surtout des assemblées parlementaires étaient réels.

Un indice significatif pour relativiser l'impression de concentration du pouvoir : il n'y avait pas de « machine élyséenne » ; le Secrétariat général de la présidence était et est restée sous VGE une équipe très réduite (une douzaine), essentiellement apolitique et discrète, comme l'a rapporté notamment Claude Pierre-Brossolette³⁴.

En revanche, la situation changea nettement dans les années 1976-81 avec Raymond Barre. Etant en confiance avec ce dernier, le président put laisser davantage de place au Premier ministre. L'un des conseillers de celui-ci (après l'avoir été de J. Chirac), Raymond Soubie, résuma rétrospectivement les choses : « Après été 1976, j'avais l'impression que l'on avait changé de système politique ! »³⁵. On peut ajouter que passées les deux premières années, VGE a pu trouver son propre rythme de croisière, plus retenu, mesurant le risque d'essoufflement, alors que la durée du mandat présidentiel était alors septennale³⁶. En outre, au regard des difficultés parlementaires résultant de l'animosité croissante des chiraquiens, il a pu comprendre l'intérêt qu'il y avait pour lui à prendre de la hauteur et laisser le Premier ministre « exercer la plénitude de ses attributions » (formule, on le sait, souhaitée par R. Barre et qui figure dans le premier communiqué suite à sa nomination à Matignon).

Certes, on a relevé la multiplication des conseils restreints à l'Elysée (deux fois plus que ses prédécesseurs) ou bien encore le fait que le président de la République formalise un calendrier semestriel du travail gouvernemental³⁷. Mais c'est négliger le fait que ces fameuses «

³³ Il aurait remis de son propre mouvement une lettre de démission non datée au président (l'anecdote est relatée par VGE dans *Le pouvoir et la vie*, t. 2, 1991, p. 80-81).

³⁴ *Les années Giscard*, t. I, 2003, *op. cit.*, p. 98.

³⁵ ASMP, *Raymond Barre. Un homme singulier dans la politique française*, Ed. de Fallois, 2010, p. 170.

³⁶ On notera que la tendance avait été inverse pour de Gaulle et Pompidou, dont les seconds premiers ministres (Pompidou en 1962, Messmer en 1972) eurent moins de latitude que les premiers (Debré, Chaban-Delmas).

³⁷ Selon Y. Cannac, in *Les années Giscard*, *op. cit.*, 2003, p. 95.

directives » à l'époque Barre étaient en fait souples et d'ailleurs établies en concertation avec le Premier ministre³⁸.

VGE a résumé les choses, en 1991 : « *Je savais que la fêlure des institutions de la V^e République se situait là : entre le pouvoir étendu, mais trop vaguement défini, reconnu au président de la République, et la capacité pratique de décision conservée par le Premier ministre, il existe un risque permanent de suspicion et de conflit. Si la méfiance s'introduit dans le système, la brèche s'élargit. La seule protection contre ce danger réside dans la loyauté du Premier ministre à l'égard du président de la République. Celle-ci confine parfois à l'abnégation !* »³⁹

La primauté (politique, non pas juridique) du président de la République ne signifiait donc pas l'écrasement du Premier ministre comme cela est devenu de plus en plus le cas dans les années 2000⁴⁰.

En somme, la mésentente croissante entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac était avant tout due à un problème politique, tandis que l'entente avec Raymond Barre fut excellente. Pour revenir sur l'idée d'orléanisme, on pourrait dire qu'au fond, avec Barre, VGE avait, comme Louis-Philippe, trouvé son Guizot. De l'avis général, il s'est agi de l'un des meilleurs couples exécutif de la V^e République.

Il est intéressant de noter que Valéry Giscard d'Estaing, en 2017, a déploré les dérives de ses successeurs : « *La France n'applique plus sa Constitution. Là est la difficulté. Dans le système de 1958, le président assume par son intervention le bon fonctionnement et l'équilibre des pouvoirs publics. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la fonction présidentielle n'est plus exercée ! Il n'y a plus de président qui observe, qui réfléchit et qui corrige. Il y a désormais un Premier ministre installé à l'Elysée. (...) En France, notre parlementarisme est faible. Avec un parlementarisme faible et un "président-Premier-ministre", on a une bureaucratie qui a trop de pouvoirs !* »⁴¹. Peut-être VGE a-t-il sous-estimé, en 2000/01, lorsqu'il initia la réforme du quinquennat et plaida pour l'ajustement du calendrier électoral, les effets conjugués de ces deux éléments sur l'exercice de la fonction présidentielle à une époque qui allait être de plus en plus marquée par l'accélération du temps politique. Il n'en demeure pas moins que sa philosophie du pouvoir présidentiel, pour être essentiellement conforme à l'esprit gaullien, était équilibrée – équilibre qui est aujourd'hui perdu. S'il en était ainsi, c'est qu'elle se doublait d'un authentique respect du Parlement.

4. Un authentique respect du Parlement et du travail parlementaire

« En France, notre parlementarisme est faible », déplorait Valéry Giscard d'Estaing en 2017⁴². Son ralliement à la V^e République telle que façonnée dès les origines par de Gaulle et confirmée par Pompidou n'a jamais signifié pour VGE que le Parlement devait être tenu pour quantité négligeable. On l'a vu, il a toujours assumé sa culture parlementaire et la défense du travail des assemblées.

Ses principes sont clairement formulés dans *Démocratie française* :

³⁸ De l'aveu explicite de R. Barre lui-même (*Les années Giscard*, op. cit., 2003, p. 139-140).

³⁹ *Le pouvoir et la vie*, t. 2, 1991, p. 71.

⁴⁰ Ce point de vue fondamental a été confirmé par R. Barre lui-même : « *Il est certain qu'il y a une dérive monarchique de la fonction présidentielle. (...) Cette évolution a commencé à se manifester sous G. Pompidou. Giscard, "orléaniste", était plus soucieux de ne pas confondre les responsabilités et les genres. F. Mitterrand a renoué avec la tendance amorcée par Pompidou, pour la renforcer. Jacques Chirac l'a surpassée...* » (*L'expérience du pouvoir. Conversations avec Jean Bothorel*, Fayard, 2007, p. 273).

⁴¹ « *La France n'applique plus sa Constitution* », Entretien avec Eric Roussel, *Revue des deux mondes*, avril 2017, p. 51-58 (56).

⁴² « *La France n'applique plus sa Constitution* », loc. cit., p. 56.

« S'il apparaît indispensable que le Gouvernement soit uni et rassemblé autour de la politique qu'il conduit, car les Français, peuple frondeur, n'admettent pas d'être gouvernés par des hommes qui se querellent, il ne faut pas s'étonner, par contre, si certains des projets que le Gouvernement soumet aux Assemblées provoquent parfois des discussions difficiles.

La démocratie pluraliste n'est pas une démocratie d'acquiescement. A partir du moment où l'exécutif est assuré de sa solidité et de sa durée, il est dans la nature de nos institutions qu'il lui faille persuader le Parlement du bien-fondé de ses projets et lutter pour obtenir son approbation.

*A côté de sa fonction éminente de contrôle, le Parlement se trouve être, dans l'intervalle de deux consultations nationales, le lieu normal de la vie politique. C'est là que doivent s'ouvrir les grands débats. C'est là que doivent se discuter, sur le fond, les réformes nécessaires au progrès de la vie sociale. »*⁴³

On serait en peine de trouver chez les autres présidents de la République des déclarations analogues, sinon sur le mode de l'affichage.

Le respect et la valorisation de la participation des assemblées à la politique nationale, dans le cadre du présidentialisme majoritaire installé depuis la deuxième législature (1962), doivent être décomposés en deux directions : entre l'Exécutif et sa majorité d'une part, et entre majorité et opposition d'autre part. VGE a cultivé les deux, même si la première fut parfois plus que difficile.

Le groupe UDR de l'Assemblée nationale, habitué à suivre docilement un Exécutif dont il se sentait pour l'essentiel en parfaite harmonie, se considérait comme orphelin depuis l'élection à l'Elysée du leader des Républicains indépendants et, très rapidement, des réserves, des frictions, quand ce n'était pas la franche hostilité, le gagnèrent de manière croissante face aux initiatives réformistes giscardviennes. A mesure que Chirac Premier ministre s'éloignait des positions du Président, la concertation entre l'Exécutif et la majorité devint un problème plus aigu. Cette histoire n'a, dans le détail, pas encore été écrite – si elle l'est un jour.

Les choses empirèrent, on le sait, sous les gouvernements Barre entre 1976 et 1981. En tout état de cause, Giscard ne cherchait pas à être le chef opérationnel de la majorité ; il laissa au Premier ministre le soin de gérer au quotidien les relations avec les parlementaires de la majorité⁴⁴.

Si l'on s'en tient aux éléments objectivement mesurables, on peut rappeler que, de manière générale, « on laissait le temps au Parlement », comme l'a affirmé avec le recul Jacques Wahl⁴⁵. VGE essaya de réformer la règle d'incompatibilité entre les fonctions de ministre et de parlementaire afin de fluidifier les relations au sein de la majorité. Tentée initialement lors de la révision constitutionnelle d'octobre 1974, elle échoua du fait d'une partie des gaullistes, fut retentée ensuite par voie législative, mais bloquée par Conseil constitutionnel⁴⁶.

Sur le plan des réalisations, on peut signaler l'amélioration du dialogue bicaméral (au Palais du Luxembourg, les gaullistes étaient alors minoritaires dans la majorité ; pour autant, la discipline des sénateurs du centre et du centre-droit était loin d'être la règle ; le gouvernement devait particulièrement soigner le dialogue avec eux). Les gouvernements n'eurent, entre 1974 et 1981, jamais recours aux ordonnances⁴⁷. Enfin, l'usage de l'instrument « autoritaire » de l'article 49, alinéa 3 (la question de confiance posée à propos d'un texte législatif) ne fut utilisé

⁴³ *Démocratie française*, op. cit., p. 153.

⁴⁴ Confirmé par VGE lui-même (in: *Les années Giscard*, op. cit., 2003, p. 216-217).

⁴⁵ Wahl, in *Les années Giscard (II)*, op. cit., 2010, p. 77.

⁴⁶ Décision DC du 5 juillet 1977. V. G. Morin, « Un exemple de résistance au changement constitutionnel : l'impossible réforme du statut des suppléants parlementaires », *RDP*, 1979, p. 1565.

⁴⁷ « Je déplore les ordonnances, qui sont un dessaisissement du système parlementaire », confirma VGE (« La France n'applique plus sa Constitution », art. cit., p. 53).

finalement que de manière limitée (8 fois pour 4 textes), le gouvernement Barre y étant pratiquement contraint par la fronde du groupe RPR dans la période 1979-81.

Au-delà de la question des rapports pour le moins tumultueux de l'Exécutif avec le groupe UDR, il resterait à affiner l'étude sur les relations concrètes avec les groupes RI et Centristes, sur le détail desquelles nous possédons peu de renseignements précis. On peut sans doute considérer qu'elles furent relativement fluides, sans toutefois aboutir à un changement profond par rapport à l'équilibre (ou plutôt au déséquilibre) relatif qui s'était noué entre Exécutif et Parlement depuis 1962. Néanmoins, le président et son gouvernement acceptèrent parfois de reculer⁴⁸.

Un autre aspect, et non le moindre, de la valorisation du Parlement concerne les relations entre la majorité gouvernementale et l'opposition⁴⁹. Sur ce plan, les réalisations de Valéry Giscard d'Estaing ont été fortes : à la fois audacieuses et originales. Il rappelait en 2017 : « Sous le Général de Gaulle, l'opposition parlementaire n'avait aucun rôle. Or le parlementarisme, s'il doit avoir un sens, doit être équilibré et la minorité avoir des droits »⁵⁰.

Relisons ce passage de *Démocratie française* : « *Il faut à la société pluraliste un Etat authentiquement démocratique. Cela suppose que ses organes dirigeants reçoivent leurs pouvoirs d'élections libres, régulièrement répétées. Cela implique également l'existence d'une opposition librement formée, s'exprimant sans contrainte, pouvant solliciter le suffrage populaire à égalité de droits avec la majorité, dès lors qu'elle respecte la loi commune des institutions.*

La démocratie pluraliste est, par nature, dialectique. Seule l'existence d'une opposition, la critique qu'elle exerce, l'alternative qu'elle constitue donnent à la souveraineté du citoyen un pouvoir concret. (...) Rien n'est plus simple que de savoir si un régime politique est démocratique ou non (...) Ce régime admet-il l'existence d'une opposition effective, disposant vraiment de la possibilité de devenir à son tour la majorité ? »⁵¹

Là encore, ces idées expriment un profond libéralisme constitutionnel. Et les réalisations furent à la hauteur de cette position de principe. Citons : la séance hebdomadaire des questions au Gouvernement (1974), instaurées pragmatiquement (sans modification du droit écrit), qui étaient partagées de façon égale entre majorité et opposition ; l'extension de la saisine du Conseil constitutionnel déjà citée, la réforme des commissions d'enquête et de contrôle⁵², la création de délégations parlementaires pour les communautés communautaires⁵³.

On peut ajouter certaines pratiques innovantes, en particulier, dans l'optique de la fameuse « décrispation » voulue par VGE, la consultation des principaux leaders d'opposition par le

⁴⁸ A titre d'exemple, le projet de loi sur l'aménagement régional qu'il avait souhaité vers la fin du septennat. VGE note que « la coalition des départementalistes, majoritaires au Sénat » et « des jacobins parisiens issus du RPR » ne permettraient pas de faire aboutir le texte, ajoutant : « comme président de la République de culture parlementaire, ... je devais m'y résigner » (*Le pouvoir et la vie*, t. 3, 2006, p. 302).

⁴⁹ Pierre Avril résumait ainsi : « Si le changement existe depuis 1974, il se manifeste moins au niveau du pouvoir et bien davantage dans le contrôle du pouvoir » (*Ce qui a changé dans la V^e République*, *Pouvoirs*, n°9, 1979, p. 53-70).

⁵⁰ « La France n'applique plus sa Constitution », *loc. cit.*, p. 53.

⁵¹ *Démocratie française*, *op. cit.*, p. 146-147.

⁵² Loi n°77-807 du 19 juillet 1977 (P. Avril, J. Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises 1976-1982*, P.U.F., 1983, p. 69-70). Elle étend leur durée à six mois (contre quatre auparavant), leur attribue les pouvoirs d'investigation des commissions des finances, rend obligatoire la comparution des personnes citées et prévoit la publication de droit du rapport. Dans la même direction, on peut ajouter la création d'une Délégation parlementaire (mixte entre Assemblée nationale et Sénat) pour la Radiodiffusion-télévision française par l'art. 4 de la loi du 7 août 1974.

⁵³ Loi du 6 juillet 1979.

président de la République, pratique devenue courante et banale aujourd'hui, mais qui était alors totalement inédite et ne fut pas immédiatement acceptée. Dans le même sens, la nomination de personnalités extérieures à la majorité à certains postes (ainsi le radical de gauche Robert Fabre fut chargé en 1978 d'une mission sur l'emploi – ce qui lui vaudra d'être exclu du MRG qu'il avait fondé⁵⁴ puis, en 1980, nommé Médiateur de la République⁵⁵). Dans le même sens, l'UDF giscardienne tenta, après les élections de 1978, de laisser à l'opposition quelques présidences de commissions permanentes à l'Assemblée nationale ; le RPR s'opposa.

Au total, le bilan est plus qu'important. Il n'est pas toujours aisé pour un responsable politique de mettre ses idées en accord avec son action. Il est indéniable que Valéry Giscard d'Estaing est, en tant qu'acteur, dans une large mesure, parvenu à une telle conciliation. Sous ce rapport, il a réellement inscrit une page nouvelle dans l'histoire de la V^e République, une page éminemment libérale. Il a réellement incarné un constitutionnalisme libéral très avancé, qui s'est traduit par d'authentiques inflexions du modèle gaullien dont il a par ailleurs maintenu les fondamentaux (ou du moins une partie), nonobstant ce que contestèrent ses rivaux.

Ce libéralisme, dont il doit sans doute une part aux traditions de sa famille, mais auquel il a su donner une portée plus audacieuse pour son temps, peut-il être qualifié plus précisément ?

S'agissait-il, si l'on reprend la distinction proposée par Lucien Jaume⁵⁶, d'un libéralisme à la Guizot (par l'Etat) ou à la Benjamin Constant (par l'individu) ? La réponse n'est pas évidente. Formé à l'Ecole polytechnique et à l'E.N.A., occupant douze ans la « forteresse » de Rivoli (le ministère des finances), VGE ne peut être soupçonné de n'avoir pas le sens de l'Etat. Il avait en outre assez de hauteur de vues pour savoir ce que la France devait à son Etat. Néanmoins, son souci de la société et des individus, comme l'ont rappelé les extraits cités plus haut, montre que sa sensibilité libérale privilégiait ceux-ci par rapport à l'Etat. Dès lors, Giscard tenait au moins un équilibre entre les deux versions du libéralisme politique et constitutionnel. En tout état de cause, le contraste avec de Gaulle (et Pompidou) est évident.

Cette voie de la modération, de la réflexion, de l'équilibre, peut être rattachée, si l'on prend le recul de l'histoire, à la tradition orléaniste (qui n'est certes pas réductible à Guizot), à condition de ne pas exagérer le parallèle. Enfin, si plusieurs réformes de Valéry Giscard d'Estaing sont aujourd'hui entrées dans les mœurs et sont durablement ancrées dans notre droit, il est extrêmement regrettable que la philosophie qui l'animait ne soit plus véritablement demeurée source d'inspiration pour le personnel politique français. Les démons que VGE espéraient exorciser sont revenus.

* * *

⁵⁴ Il est vrai que le même Fabre avait spectaculairement claqué la porte des négociations pour l'actualisation du Programme commun de gouvernement des partis de gauche en 1977. Sa nomination était-elle une manière de remerciement ? Ou une tentative de débauchage ?

⁵⁵ Institution créée en 1973, dont les Républicains indépendants sont à l'origine.

⁵⁶ *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Fayard, 1997.