

Retrouver le peuple

Anne-Charlène Bezzina

Retrouver le peuple

Pour un nouveau contrat social



Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins
d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle.
La fouille de textes et de données est interdite
conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

ISBN : 978-2-13-089898-6

Dépôt légal – 1^{re} édition : 2026, septembre

© Presses universitaires de France, Paris, 2026
5, allée de la 2^e DB, 75015 Paris

Pour maman.

INTRODUCTION

Oh prenez garde à ceux qui n'ont rien
Chante, chante, un petit oiseau malin
Qui monte au ciel, qui plane et qui pique
Au-dessus des royaumes et des républiques
L'oiseau malin regarde et voit
Les monarques et leurs secrets
Qui lancent dans les palais d'État
Les ordonnances et les décrets
Masters and servants
Que leurs salons protégés
N'entendent pas l'oiseau qui chante
N'entendent pas l'oiseau chanter
Pressentant comme un danger
(Alain Souchon et Laurent Voulzy,
Oiseau malin, 2014)

La Constitution de la V^e République du 4 octobre 1958 est un édifice dont la France a longtemps tiré une grande fierté républicaine. Décrivant un régime à la fois simple et complexe, elle a puisé sa force dans son caractère « plastique » et ses paradoxes fondateurs. Un président fort face à un cycle parlementaire complet, à la manière du régime britannique, telle est l'architecture

Retrouver le peuple

que décrivait en substance Michel Debré lors de sa création.

Cette Constitution raconte un savoir-faire français, une synthèse historique remarquable. Elle démontre la capacité française à limiter les pouvoirs tout en conservant leur puissance symbolique ; elle incarne la séparation des pouvoirs tout autant que le mythe du « sauveur » en la personne d'un président de la République à nul autre pareil. En 1958, la doctrine y perdit son latin.

Stable dans les faits, la Constitution de la V^e a été « populaire » jusqu'à la chute représentée par un sondage Odoxa de décembre 2024 rapportant que 85 % des Français attendent une transformation de leurs institutions. Les institutions de la V^e République sont perçues comme un outil « confiscatoire », aisément manipulé, qui assoit la domination d'une technocratie gouvernante sur le peuple constituant. La Constitution n'est plus l'outil libérateur aux mains du citoyen, contraignant le pouvoir politique au respect des libertés : elle est « le fer » dans lequel les deux se retrouvent enfermés.

Comment alors continuer à donner une armature à la vie politique française, réputée si vivace, sans que fonctionne le contrat d'adhésion et de confiance au fondement de la démocratie représentative ? C'est l'origine de cet ouvrage.

La désaffection française à l'égard de ses institutions est à la fois nouvelle dans son intensité et ancienne dans son principe. Le « peuple français » est en effet enclin à faire basculer la Constitution lorsque son régime dysfonctionne, il est un juge remarquablement sentencieux en matière institutionnelle. Aucun salut pour la Convention ne fut ménagé par les dirigeants du Directoire, le consul s'enquit du sort des Anciens en les rangeant dans un Sénat aux petits pieds, l'empereur ne connut plus de limites, on l'exila. Évoquons

Introduction

encore des rois en fuite, des dirigeants emprisonnés, des régimes sans cesse suspendus, révisés ou supplantés.

Il y a fort à craindre que la marche vers une nouvelle guillotine institutionnelle soit entamée, avec le risque qu'elle emporte avec elle les mêmes désillusions.

Désormais, partout où le pouvoir politique fonctionne, le peuple ressent l'usage des institutions comme un abus ; chaque organe élu n'apparaît plus légitime parce que protecteur, mais dénigré parce que puissant. Cependant, le capital perdu par nos institutions ne trouvera pas son issue dans la pure manipulation institutionnelle, la procédure formelle d'un changement de régime sur un nouveau papier. Le mal est à la fois plus superficiel et plus profond. Changer le texte de la Constitution ne modifiera pas les comportements d'opinion, refaire un discours sur la méthode n'apportera aucune solution concrète.

Les « réformes », les « simplifications » et les « crises » sont partout mais il n'est jamais question des pouvoirs qui font vivre le système représentatif. La classe politique a véritablement oublié les *institutions*, que Maurice Hauriou définit comme le regroupement de personnes autour d'une idée, l'organe qui fait fonctionner des ressentis collectifs, la main invisible de la société. Il existe ici un levier de réactivation puissant que le personnel politique peine aujourd'hui à installer dans le débat public : l'esprit des institutions. Si les pouvoirs politiques savent faire des lois, ils ne se réfèrent plus à leur « esprit ». Portalis, rédacteur du Code civil de 1804, écrivait en ce sens : « Les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; [elles] doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites. »

Les institutions ne sont rien sans une sociologie, sans une compréhension fine du comportement électoral français,

Retrouver le peuple

de ses aspirations en tant que nation. Il est utile de revenir aux termes de Jean-Jacques Rousseau lorsqu'il présente son œuvre *Du contrat social* : « Je veux chercher si, dans l'ordre civil, il peut y avoir quelque règle d'administration légitime et sûre, en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être. » On retrouve ici la même vocation que Portalis recherchait dans le Code civil, à savoir l'adéquation du système juridique au tempérament et aux ambitions du peuple qui l'applique. Avant de poser un système institutionnel sur la France, avant de le réformer, il convient de comprendre ce à quoi ses habitants aspirent : « Avant donc que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il serait bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple. Car cet acte, étant nécessairement antérieur à l'autre, est le vrai fondement de la société », écrit encore Jean-Jacques Rousseau.

Le peuple constituant et les gouvernants ont négligé l'idée maîtresse de notre histoire selon laquelle, dans ses fondements, une Constitution est avant tout un objet social, un contrat avec la nation, une adaptation de son modèle de « vivre ensemble ».

Si le terme de « contrat social » paraît galvaudé, il est adapté à la Constitution dans tout son sens : un « contrat », d'abord, pour la négociation pied à pied qu'il implique entre deux parties ; « social », ensuite, pour ce qu'il dit du tissu censé relier la vie commune des femmes et des hommes d'une nation.

Quelles sont les attentes des citoyens en matière institutionnelle ? Quel système constitutionnel et politique pourrait limiter le pouvoir politique conformément aux aspirations modernes ? Peut-on encore avoir confiance dans un système fondé par un général en uniforme il y a plus de soixante-cinq ans ?

Introduction

Contrairement à une idée reçue, ce n'est pas l'édifice de la V^e République qui mérite d'être abandonné. Nous ne vivons assurément pas une crise de régime, comme l'étude de l'histoire le démontrera. Nous ne vivons pas non plus une crise du régime : dans ce marasme profond, la Constitution et ses outils n'ont rien à se reprocher ; sans loi de finances spéciale, la France aurait connu depuis deux ans, à la manière des États-Unis un *shutdown*, avec les salaires des fonctionnaires gelés, des services publics en berne et deux institutions qui se font face ; sans doute faut-il être né d'un peuple de *cow-boys* pour adhérer à pareil bras de fer !

La V^e République a tenu, tient et tiendra la mer. Pour autant, il est impossible de sortir de la crise des désillusions sans des institutions adaptées et résilientes. Ce n'est plus une option, mais une obligation trop longtemps ajournée par le pouvoir politique, et dont la vive attente, de la part d'un peuple tant de fois révolutionnaire, ne saurait plus s'éteindre. Une révolution constitutionnelle ne saurait résumer le projet ; il s'agit de mener un ajustement lucide de ce système politique aux exigences de son temps.

La voie souhaitable est celle d'une V^e République qui continue à fonctionner avec un président fort, mais adossé à des contre-pouvoirs solides et à un Premier ministre dont l'autorité propre n'est pas écrasée. Restaurer un Parlement réellement représentatif, rééquilibrer la relation entre les deux têtes de l'exécutif : tels sont les correctifs qui permettraient au régime de durer.

Grâce à un diagnostic historique, à la mobilisation des outils de l'analyse juridique et à une dose raisonnable de prospective institutionnelle, il sera possible ici de proposer les pistes du renouvellement du contrat social républicain. Il s'agira de prendre le citoyen par la main afin de refonder avec lui le chemin vers la garantie de sa liberté par le respect

Retrouver le peuple

du droit, de retrouver la foi dans l'idée maîtresse suivant laquelle des institutions collectives peuvent poursuivre le but de développer le bonheur de chacun.

Au fond, le nouveau contrat social n'aura rien de très différent de celui des Lumières, qui consistait à « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant ».

Diversité de représentation, équilibre des pouvoirs, application du droit, démocratie à tous les étages, pluralité des opinions, stabilité et respect des attributions de chacun, rayonnement des libertés, stabilité et force face aux menaces extérieures, protection des libertés individuelles : voici les mots-clés du nouveau contrat que j'ai le plaisir de vous présenter.

PREMIÈRE PARTIE

Le contrat social en crise

La dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024 a ouvert une séquence d'instabilité gouvernementale – inédite sous la V^e République – née de l'absence persistante de majorité absolue au Palais-Bourbon. Ce phénomène, qui évoque le spectre des crises ministérielles des III^e et IV^e Républiques, soumet l'architecture constitutionnelle gaullienne à une épreuve de résistance.

Dans un contexte où « la vie politique devient la préoccupation numéro un des Français¹ » et où la défiance à l'égard des institutions atteint une intensité bien au-delà de la simple insatisfaction ordinaire, c'est la stabilité fondamentale du régime qui se trouve désormais questionnée.

S'agit-il, pour la V^e République, de passer par une crise politique ou par une crise de régime ? La première désigne des turbulences conjoncturelles – désaccords entre acteurs politiques, recompositions de majorités, fractures partisans ou contestations de politiques publiques – sans ébranler l'édifice institutionnel lui-même. La seconde, plus grave, met en cause la viabilité du cadre constitutionnel, la légitimité

1. Selon le baromètre ObSoCo/CEVIPOF ; en ligne : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/etudes-enquetes/barometre-priorites-francaises-l-ob-so-co-cevipof>.

Retrouver le peuple

des institutions et leur aptitude à absorber les chocs inhérents à la gouvernance démocratique.

L'enjeu est donc de dépasser le simple constat des dysfonctionnements pour interroger la capacité du modèle institutionnel de 1958 à s'adapter aux conditions inédites du temps présent : fragmentation du paysage politique, polarisation croissante de la société et effacement progressif des corps intermédiaires.

La crise de confiance actuelle ne doit pas être perçue comme une séquence conjoncturelle liée à une majorité, à la personnalité d'un dirigeant, ou à une réforme particulière. Elle constitue un affaiblissement profond du lien de créance entre gouvernés et gouvernants : les citoyens doutent moins de l'existence de la démocratie « en la forme » que de sa capacité à représenter, « au fond », les citoyens et leurs intérêts. La capacité des dirigeants à expliquer, voire à agir, et, surtout, à être responsables de leurs actes, est mise en doute. En ce sens, la question qui se pose n'est plus seulement : pourquoi les citoyens n'ont-ils plus confiance dans la politique ? mais plutôt : quelles propriétés institutionnelles rendent encore l'obéissance, l'adhésion et la confiance politiquement crédibles dans une démocratie de défiance ?

Le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF pour 2026¹ indique que seuls 22 % des Français déclarent avoir confiance dans la politique, 15 % dans les partis politiques, 20 % dans l'Assemblée nationale et 18 % dans le président de la République. Le même baromètre indique que seuls 23 % considèrent que la démocratie fonctionne bien,

1. « Baromètre de la confiance politique CEVIPOF 2026 : la confiance s'effondre en politique, la proximité fait figure de refuge », 9 février 2026 ; en ligne : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/barometre-de-la-confiance-politique-cevipof-2026-la-confiance-s-effondre-en-politique-la-proximite-fait-figure-de-refuge>.

Le contrat social en crise

un niveau inédit en dix-sept vagues de confiance mesurées par le même centre de recherche ; une demande de « big bang institutionnel » émerge à un niveau critique¹.

La nature cyclique de la crise politique nécessite de mobiliser une perspective historique comparative.

La tension entre légalité et légitimité, fil rouge de la crise actuelle, suppose de percevoir le dysfonctionnement tendanciel de la « Constitution sociale² » avant de comprendre en quoi elle engage surtout une crise de la « Constitution politique » ; ces deux dimensions sont complémentaires mais potentiellement divergentes dans notre système constitutionnel et signalent la nécessité d'un renouveau institutionnel.

1. Bruno Cautrès, « Une demande de “reset démocratique” ? », *Note du CEVIPOF*, février 2026 ; en ligne : www.sciencespo.fr/cevipoof/sites/sciencespo.fr/cevipoof/files/BCP2026_Decryptages_fev2026.pdf.

2. Georges Vedel, Jean Rivero, « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le préambule », *Droit social*, mai 1947, vol. XXXI.