

# SCIENCES PO

Fait politique

## *Légitimer l'Europe*

Pouvoir et symbolique  
à l'ère de la gouvernance

*François Foret*



SciencesPo.  
Les Presses

# *Légitimer l'Europe*

---

# *Légitimer l'Europe*

---

*Pouvoir et symbolique  
à l'ère de la gouvernance*

François Foret

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)  
*Légitimer l'Europe* / François Foret. – Paris : Presses de Sciences Po, 2008.  
ISBN 978-2-7246-1081-9

RAMEAU :

- Symbolisme en politique : Pays de l'Union européenne
- Rites et cérémonies politiques : Pays de l'Union européenne
- Communication en politique : Pays de l'Union européenne
- Identité collective : Pays de l'Union européenne

DEWEY :

- 306.3 : Sociologie de la vie politique

Public concerné : public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

# Table des matières

<i>Remerciements</i>	7
<i>Introduction</i>	9
• Symboles, légitimité, légitimation	9
• L'intégration européenne au révélateur du symbolique	12
• Méthodes et sources	16
• Présentation	18
<b>Chapitre 1 / FONCTIONNALISME ET CONSTITUTION</b>	
<b>LE MARIAGE RATÉ</b>	31
• «L'Europe des projets»: ersatz politique ou paradigme?	32
• Un pouvoir instrumental et anonyme?	35
• Leçons de l'échec du processus constitutionnel	39
• Recherche de nouvelles formes de contrôle du devenir collectif	48
<b>Chapitre 2 / COMMUNIQUER L'EUROPE</b>	55
• La communication politique en mutation	56
• Les communautés politiques, des univers d'interactions denses	60
• L'idée d'Europe à travers l'histoire	68
• Les politiques européennes entre identité et efficacité	71
<b>Chapitre 3 / INCARNER ET ORDONNER L'EUROPE</b>	81
• Les grands rôles politiques européens	82
• Le protocole européen, institutionnalisation d'un ordre politique faible	101
<b>Chapitre 4 / UN DISCOURS DE POUVOIR DÉPOLITISÉ</b>	117
• Un discours d'intention qui esquivé la normativité	120
• Les limites d'un discours d'affirmation et d'attribution	129
• Construction d'une causalité en pondérant participation et expertise	135

<i>Chapitre 5 /</i>	<b>RITUELS ET REPRÉSENTATIONS DU « TOUT » EUROPÉEN</b>	143
	• Essor et avatars d'une symbolique européenne	143
	• Les représentations du « tout » européen	158
	• L'usage des stéréotypes comme catalyseurs	168
<i>Chapitre 6 /</i>	<b>LE DRAPEAU, CORPS MANQUANT DE LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE ?</b>	175
	• Un objet-concept à penser dans sa matérialité	176
	• Fausses ruptures et continuités symboliques	182
	• Centralité et ubiquité du pouvoir	186
	• Le drapeau ordonne la communauté politique	192
	• Sens et usages sociaux du drapeau européen	197
	• Le drapeau, un signe juridique qui déborde le droit	203
	• Le drapeau comme hiérophanie	211
<i>Chapitre 7 /</i>	<b>L'EURO, UN PLÉBISCITE QUOTIDIEN POUR L'EUROPE ?</b>	225
	• Une monnaie européenne, pour quoi faire ?	228
	• Euro, souveraineté et responsabilité	233
	• Euro, identité et légitimation de l'UE	242
	<i>Conclusion</i>	263
	<i>Bibliographie</i>	271

# Remerciements

**O**n ne traverse pas impunément quelques années et quelques frontières institutionnelles, disciplinaires ou géographiques. Le temps de la maturation de cet ouvrage a été l'occasion de contracter de nombreuses dettes auprès de personnes qui ont toutes apporté une contribution directe ou indirecte à cette genèse. Philippe Braud, Pierre Birnbaum et Philip Schlesinger ont constitué des jalons importants d'un parcours intellectuel et humain. Des compagnons de route ont souvent été de bons conseillers (approximativement par ordre chronologique de rencontre) : Yves Déloye, Xavier Crettiez, Andy Smith, Olivier Costa, Paul Magnette. Des relecteurs ont bien voulu apporter leur avis amical sur des parties du manuscrit : Emiliano Grossman, Justine Lacroix, Sabine Saurugger. Les collègues anciens et présents de Sciences Po, Paris-I, Strasbourg, Stirling, Mons ou Bruxelles ont plus d'une fois nourri la réflexion à la faveur de conversations impromptues. Les étudiants de ces institutions ont été, par leur curiosité ou leur indifférence, leur sagacité ou leur candeur, des stimulants toujours bienvenus.

Enfin, selon la formule consacrée, toutes les imperfections de l'ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur. Mais l'ouvrage lui-même n'aurait pu exister sans ceux qui sont responsables de l'auteur, et qui ont ensuite persévéré par un soutien sans faille. Le résultat leur est donc logiquement dédié.

À mes parents.

# Introduction

« C'est le métier qui le veut. Ce qu'on peut discuter,  
c'est s'il faut le faire ou ne pas le faire.  
Mais si on le fait, il faut le faire comme cela. »

Créon dans Jean Anouilh, *Antigone*,  
Paris, Éditions de la Table ronde, 1998, p. 77 [1<sup>re</sup> éd. 1946].

## — Symboles, légitimité, légitimation

L'Union européenne du début du <sup>xxi</sup>e siècle a été marquée par un processus constitutionnel traduisant successivement l'ambition et l'échec d'une remise en ordre. La remise en ordre escomptée n'était pas seulement juridique (par la clarification et la délimitation des compétences de l'Union européenne) mais aussi et surtout politique (renforcement de schémas compréhensibles d'imputation de la décision) et normative (énonciation des valeurs et des objectifs de l'intégration communautaire). Dans les controverses suscitées par la préparation et la ratification de la défunte constitution ou dans d'autres débats menés parallèlement et en étroite interaction, il était en outre question des modalités de définition des rapports de l'Europe<sup>1</sup> avec son passé et de la fixation de ses frontières ainsi que des critères d'accueil de nouveaux États membres. Davantage encore que l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques communautaires, le renforcement de la légitimité de l'Union européenne (UE) constituait l'enjeu principal.

Le système politique européen articule et réinterprète de manière inédite et complexe les dispositifs démocratiques modernes de légitimité : la représentation, faite de délégation du travail politique par le citoyen

1. La pratique a naturalisé l'emploi du terme Europe pour désigner l'entité politique issue du processus d'intégration. Cette appellation désigne tendanciellement plus le projet politique à l'œuvre alors que Union européenne est davantage employée pour désigner l'édifice institutionnel issu des traités, mais les deux termes se confondent néanmoins souvent dans l'usage courant. Par commodité, Union européenne désignera toutes les formes d'organisation communautaire qui se sont succédé depuis les années 1950 sauf mention historique particulière.



à un élu, et d'incarnation par ce dernier d'une vision du monde ; la participation, impliquant directement l'individu ou la société civile organisée dans la décision et l'action publiques ; la délibération, exercice collectif de la rationalité pour réfléchir au bien commun ; l'expertise, consacrant la remise du choix à une autorité dont l'autorité est reconnue fondée en raison. Dans tous les cas de figure, sauf à sortir radicalement de la théorie démocratique, la condition de la légitimité est le consentement de la population, adhérant librement à un pouvoir qui ne se fonde pas sur la coercition comme ressource première<sup>2</sup>. La régulation spontanée de la vie sociale est la norme. Cela passe par la mise en adéquation des principes abstraits qui fondent la légitimité avec les pratiques concrètes et les comportements autorisés définissant les rôles respectifs du dirigeant politique et du citoyen. On se trouve dès lors renvoyé aux processus dynamiques de légitimation<sup>3</sup> qui vont assurer la concordance entre trois niveaux de réalité : les représentations de l'ordre social intériorisées par les individus ; les représentations socialement légitimes de l'ordre social véhiculé dans l'espace public par les instances de socialisation telles l'école ou les médias ou par les contacts interpersonnels quotidiens ; l'ordre politique réel qui s'exprime notamment par la hiérarchie des acteurs et le système de distribution des ressources. La symbolique politique constitue un vecteur privilégié de cette légitimation.

Relève de la symbolique politique tout signe ou système de signes, surchargé de significations, fonctionnant au double niveau cognitif et affectif comme réactivation de codes culturels de comportements<sup>4</sup>. Le signe est le support de sens, à la façon du signifiant qui renvoie au signifié dans la terminologie de Ferdinand de Saussure. Le plus souvent, les signes s'additionnent et interagissent pour faire système, à l'exemple d'une Marianne française (allégorie féminine de l'État) parée d'un bonnet phrygien (emblème révolutionnaire) lorsque la République se veut plus sociale. Chaque symbole opère une condensation de sens, transcendant son contexte immédiat d'énonciation pour rendre présent un « au-delà » (Dieu, État, Nation...) qui vient modifier la configuration présente. Ce faisant, il articule dans ce qu'il exprime des éléments cognitifs et affectifs. Il porte des informations, comme le drapeau à la frontière signale

2. Guy Hermet, « Légitimité », dans Bertrand Badie et al., Dictionnaire de la science politique et des institutions, Paris, Armand Colin, 1998 [2<sup>e</sup> éd.], p. 140.

3. Jacques Lagroye, « La légitimation », dans Madeleine Grawit et Jean Leca, Traité de science politique, t. 1, chap. 7, Paris, PUF, 1985, p. 447-448.

4. Philippe Braud, L'Émotion en politique, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 76-138.

le changement de territoire, mais il convoie aussi les émotions liées à ces informations, en fonction de la perception du pays étranger qui s'annonce. Chaque connaissance est en effet connotée positivement ou négativement, sur le mode de l'identification ou du rejet, selon les affects liés à ce à quoi elle se réfère. Dimensions cognitives et affectives se mêlent donc étroitement et leur effet se démultiplie par le fait qu'elles se trouvent cristallisées dans une forme symbolique codifiée. La puissance du symbole tient précisément à ce qu'il réactive l'acquis d'une multitude de processus d'apprentissage, d'inculcation et de sensibilisation. Les informations, les émotions et les valeurs qu'il porte sont apprises au préalable par l'individu dans sa socialisation primaire et confirmées ensuite dans la vie de tous les jours par sa socialisation secondaire. Le symbole est un système de classification stable qui s'impose à la personne car il existe avant la relation que cette dernière noue avec lui et en dehors de la relation, en vertu d'une codification préalable qui a force collective. Dès lors, le symbole renvoie chacun à son passé et à son vécu inscrit dans un contexte et un groupe donné. C'est tout cela qui fait émergence dans l'instant de l'énonciation, et qui modifie dès lors la configuration des ressources et des acteurs.

Renvoyant à une multitude de processus de construction du sens, un symbole est par nature polysémique, permettant des interprétations plurielles et évolutives. À condition d'être en mesure de circonscrire ces interprétations dans un champ restreint, il peut devenir un moyen de réaliser l'union même lorsque l'accord ne prévaut pas. C'est dire si le symbole constitue pour le pouvoir un enjeu de première importance. Il lui fournit en effet un outil pour donner à voir et façonner l'unité du groupe. Par son usage, le système politique va manifester sa centralité et solliciter l'allégeance des citoyens. Il faut pourtant se garder d'en avoir une vision purement manipulatrice au service de la domination. Les symboles peuvent devenir un instrument de contestation de l'ordre établi par un contre-usage, un détournement protestataire ou la production de signes alternatifs. Ils apparaissent donc comme un matériau et un vecteur de mise en forme de la lutte et des échanges politiques.

On distingue classiquement trois catégories de symboles politiques : les comportements, allant des rôles de pouvoir (roi, président de la République) dictés par les textes juridiques et les conventions aux conduites rituelles à caractère cérémoniel (célébrations, commémorations) en passant par les gestes du quotidien investis d'une signification politique (la commensalité, le civisme, la consommation de médias) ; les faits de langage, qui renvoient aux discours écrits ou oraux quel que soit leur

support ; et enfin les objets, qu'ils soient de l'ordre du monumental (architecture, statuaire) ou de taille plus modeste (drapeaux, vêtements, iconographie, monnaie).

La symbolique renvoie à la part de l'imaginaire collectif que les usages politiques saisissent pour en faire des ressources de justification et de mobilisation. Elle constitue donc une expression de ce que l'on appellera, faute de mieux tant le terme a fait l'objet de multiples acceptions, l'identité politique. L'identité politique est entendue ici de façon restreinte comme la somme des représentations, valeurs et pratiques disponibles pour l'action. Loin de toute considération substantialiste, elle apparaît comme le stock en perpétuelle redéfinition dans lequel viennent puiser les entreprises de domination, de revendication ou de rébellion pour faire sens aux yeux du plus grand nombre. L'histoire fait cependant que le stock n'est pas infini et qu'il comporte des éléments plutôt que d'autres. Rien n'est figé et déterminé, mais tout n'est pas possible, et le matériau culturel contraint les stratégies des acteurs.

---

## L'intégration européenne au révélateur du symbolique

L'hypothèse fondamentale de cet ouvrage est que l'Union européenne, comme tout ordre politique, n'échappe pas à l'impératif du symbolique. Dire que gouverner, c'est paraître<sup>5</sup> ne renvoie pas seulement à une vision machiavélienne des affaires publiques. Tout pouvoir se donne à voir et est donné à voir par ses soutiens et ses opposants dans la lutte pour la construction du sens et de la décision. C'est autour de ces images que s'ordonnent les visions du monde et les agencements d'acteurs et de pratiques qui en découlent. La production symbolique n'est pas une politique sectorielle parmi d'autres ou une question technique dévolue aux spécialistes de la communication. Elle a trait aux fondements du consentement populaire et aux modalités théoriques et concrètes du vivre-ensemble et de la définition du « nous ». L'UE s'est dotée bon gré mal gré de ses propres symboles officiels. Elle en a suscité un certain nombre d'autres, plus officieux. Il en existe par ailleurs de totalement informels (la figure du « technocrate de Bruxelles » pourrait en être une illustration), et ce sont sans doute ces représentations spontanées de l'Europe dans

---

5. Jean-Marie Cotteret, *Gouverner c'est paraître*, Paris, PUF, 1997 [2<sup>e</sup> éd.].

le sens commun qui sont la clé de sa légitimation et qui traduisent le mieux les réactions suscitées par l'intrusion du supranational dans le quotidien. La construction européenne doit aussi composer avec de nombreux registres symboliques préétablis, que ce soit par exemple celui du suffrage universel et de la représentation populaire ou les emblèmes spécifiques des États membres. Elle doit enfin faire avec les perceptions mutuelles des Européens qui les prédisposent plus ou moins à se considérer comme concitoyens, et avec le regard que portent les Européens sur toutes les figures de l'Autre, sur la scène internationale ou domestique. C'est dire que les stéréotypes, conçus comme des modèles de rôles attribués à autrui selon son identité présumée et qui informent les relations entre groupes sociaux, ressortent aussi d'une analyse en termes de symbolique politique.

Les discours politiques et les schémas d'analyse intellectuels dominants sur l'intégration européenne la présentent comme un arrangement d'intérêts rationalisé à l'extrême et dominé par une logique fonctionnaliste. Le détour par les symboles permet d'interroger cette vision. Formes de sens codifiées par l'usage, ils donnent à voir de façon accentuée les idées dominantes d'un moment et d'un contexte au-delà des stricts calculs coûts/avantages. Ressources politiques mobilisées par les acteurs, ils dévoilent les stratégies en compétition dans la conquête et l'exercice du pouvoir et la définition des préférences et des identités collectives à travers le jeu diffus du processus politique bruxellois. Porteurs d'informations et d'affects, ils montrent la négociation du sens à l'œuvre sur le terrain cognitif et émotionnel, y compris au travers de ratios chiffrés et d'arguments juridiques. Supports de valeurs, d'idéologies et de mythes, ils travaillent à faire la jonction entre la culture et le réel et trahissent la tension qui peut exister entre le monde vécu des individus et les logiques exogènes du supranational. Expressions d'une tradition mais constamment réinventés selon la conjoncture, les symboles montrent en quoi le passé saisit le présent d'une intégration dont les maîtres d'œuvre exagèrent souvent le caractère inédit, et en quoi le présent s'écarte néanmoins de l'ornière du passé. Marqueurs de hiérarchies et de territoires, ils éclairent les ressorts d'une gouvernance à plusieurs niveaux et aux frontières mouvantes.

Les symboles sont particulièrement utiles comme clés d'analyse d'un univers multiculturel où ils vont susciter autant de lectures différentes qu'il existe de grilles d'interprétation nationales (sans parler des multiples interprétations sur base régionale, socioprofessionnelle, générationnelle, sexuelle, confessionnelle, etc.). Ils renvoient de manière

récurrente à la comparaison entre le projet de construction européenne et les systèmes stato-nationaux dont ce dernier hérite, sur lesquels il bâtit et qu'il a vocation à préserver tout en entrant immanquablement en concurrence avec eux. Conformément à ses objectifs initiaux hérités du deuxième conflit mondial, l'Europe politique soumet l'État-nation au prisme de la logique des intérêts et du rapport critique au passé et à l'identité pour en domestiquer le potentiel de violence et en canaliser le dynamisme vers le développement d'une prospérité partagée. C'est néanmoins sur cet État-nation qu'elle s'appuie comme cellule de base où s'exprime le consentement populaire et comme unité de sociabilité et de (re)production culturelle.

On ne peut donc opposer le modèle européen au modèle stato-national, pas plus qu'on ne peut postuler que le premier s'attache à reproduire le second à l'identique. La relation entre les deux est complexe et non univoque. L'UE maintient les identités nationales et les renforce par certains aspects tout en les érodant et en les relativisant par d'autres. L'appareil politico-bureaucratique européen a atteint un certain niveau de codification du sens qui se fait sentir sur le mode de penser et d'agir de ses agents ou de ceux qui sont en interaction directe avec lui. Néanmoins, le faisceau de valeurs, de références identitaires et mémorielles et de normes comportementales qu'il a fait émerger n'entre pas en résonance avec les cadres d'expérience du plus grand nombre des Européens. On n'assiste pas en d'autres termes à la superposition spontanée des sphères légale (celle du sujet qui produit le droit et lui obéit), civique (celle du citoyen se reconnaissant dans les rôles qui lui sont proposés et dans ses commensaux, ce qui motive sa participation dans l'espace public) et culturelle (celle de l'individu inscrit dans un cadre de vie et de ressenti). L'UE ne constitue pas la banque centrale de chaînes de capitaux symboliques reliant et ordonnant tous les actes de la vie sociale, comme a pu être décrit l'État en son temps. En d'autres termes encore, manque à l'Europe ce saut qualitatif mis en exergue par les théoriciens du nationalisme qui permet de passer de l'action particulière de groupes d'entrepreneurs politiques à l'institutionnalisation d'un projet le rendant à même de produire des effets systémiques et d'être intériorisés pleinement par l'ensemble de la population.

Il est inapproprié de parler d'inachèvement ou d'incomplétude pour caractériser cet état de l'Europe car cela postule que sa finalité irrémédiable doit être celle de l'État-nation. Les enquêtes sociologiques montrent qu'un transfert de loyauté de la nation à l'Europe n'est pas d'actualité et qu'on est plutôt en présence d'une imbrication de plus en plus étroite

des deux niveaux de référence identitaire, ce qui entraîne leur recombinaison. Au niveau politique, là encore, la dualité est de mise. Tout en déclinant le principe de subsidiarité et d'unité dans la diversité, l'UE a parfois mis en œuvre des pratiques qui ont été comparées à celle du *nation-building*. L'analyse attentive des processus européens de légitimation montre que l'on est en présence d'une doctrine qui balance de manière constante entre la recherche du « grand récit » fondateur et les accommodements avec des modes de justification moins ambitieux et plus adaptés dans leur pragmatisme à l'échelon supranational mais loin d'être pleinement efficaces. Cette offre double répond à une demande elle-même double adressée à l'entité européenne, entre d'une part attente de réassurance, de protection, voire de restauration à un niveau élargi de cadres de référence ébranlés au niveau national, et d'autre part crainte de l'aliénation. Cette tension entre conservation et changement, entre légitimation charismatique et bricolage de circonstance n'est pas propre à l'UE, elle caractérise tous les ordres politiques en transformation, notamment ceux en phase d'émergence. L'étude des usages institutionnels et sociaux des symboles européens éclaire les acteurs, les enjeux, les stratégies, les ressources et les conflits de cette reconfiguration générale des pouvoirs, des allégeances et des identités et permet d'en évaluer l'intensité et la spécificité.

Un accent particulier est mis sur la construction de la verticalité de l'ordre politique européen, à savoir les dispositifs de mise en scène de l'Europe comme système de pouvoir sollicitant la reconnaissance et l'allégeance du citoyen. Historiquement, et c'est la deuxième hypothèse fondamentale de l'ouvrage découlant de la première sur l'inéluctabilité du symbolique, tout mode de gouvernement semble en effet voué à « faire centre<sup>6</sup> ». Tout ce qui se passe dans un univers d'interactions, jusque dans ses périphéries les plus éloignées, ne prend sens qu'en référence à un point focal, réel ou imaginaire, qui se confond ou non avec le siège de l'autorité publique, un point où s'ordonne une vision du monde, où se lit l'origine de la communauté et d'où découlent des rapports de force présumés décisifs. Insister ainsi sur la verticalité du pouvoir ne conduit pas, contrairement à une critique souvent entendue, à ignorer son horizontalité, mais à postuler que la manière dont il construit une communauté et dont le lien social se noue entre les membres de la

6. Clifford Geertz, « Centres, rois et charisme : réflexions sur la symbolique du pouvoir », *Savoir global, savoir local. Les lieux du savoir*, Paris, PUF, 1986, p. 153-182 [1<sup>re</sup> éd. 1977].

communauté en dehors de lui se comprend de manière privilégiée par ce qui se joue au cœur du dispositif de domination. Les empires aux marches incertaines ou les royautes nomades se sont inscrits dans une spatio-temporalité structurée par un centre, et les États-Nations ont poussé encore plus loin cette propension à situer le pouvoir, à la fois pour mieux l'objectiver et pour mieux le circonscrire. De nombreuses jeunes nations issues de l'effondrement du bloc communiste – dont certaines ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007 – témoignent par leur attachement à leur souveraineté de l'actualité de ce tropisme, et les plus anciens États membres ne sont souvent pas en reste pour défendre une image d'eux-mêmes sous-tendue par le fantasme d'unité de destin, de culture, de temps et d'espace. De même, la globalisation conçue comme négation des centres est perçue comme aliénante et suscite des utopies de reprise de contrôle et de restauration de l'intelligibilité du monde, sous des formes les plus diverses allant d'un État mondial à un califat planétaire. L'Europe politique, caractérisée par sa gouvernance multi-niveaux et sa démocratie participative ayant vocation à associer tous les acteurs à la décision, ne semble au prime abord guère suspecte de dérive centripète. La tentation du centre est pourtant bien présente dans le discours institutionnel comme dans les demandes adressées à l'UE. L'analyse des symboles européens et de la façon dont ils renvoient à leur référent est un moyen d'en évaluer l'étendue et les implications.

---

## Méthodes et sources

La méthode mise en œuvre dans ce volume pour étudier un symbole politique consiste à saisir ses variations de sens à travers la culture, le social, le temps et l'espace. Il faut comprendre les fonctions qu'il exerce et la signification qu'il prend pour les acteurs qui le manient dans ses différents contextes d'énonciation et d'usage. Cela postule de s'assurer une connaissance suffisante de chacun de ces contextes pour éviter l'anachronisme et le relativisme culturel. Il ne s'agit pas en effet de considérer que le symbole est un invariant et qu'il peut être correctement interprété à partir de l'analyse de son contenu qui serait donné une fois pour toutes. La version officielle d'un emblème entérinée par les institutions (il n'en existe pas toujours une), celle dictée par l'histoire (il en existe presque toujours plusieurs) ou celle recueillant l'acquiescement de la majorité du groupe social concerné ne suffisent pas à établir une

«vérité» en la matière. On dira plutôt que la pertinence sociale d'un symbole, qui renvoie surtout à sa capacité à produire des effets, découle de la somme – potentiellement infinie – des lectures qui en sont faites. Les lectures minoritaires ou dissidentes sont souvent plus significatives que l'adhésion tacite du plus grand nombre car elles questionnent la norme et mettent en cause les processus de socialisation qui construisent le sens autorisé du symbole. Il en va ainsi par exemple des entreprises de désacralisation du drapeau américain qui suscitent des réactions très disproportionnées par rapport à leur importance sociologique ou politique réelle et en disent ainsi plus sur la nation américaine que l'attachement paisible du citoyen lambda au jour le jour à la *Star-spangled banner*.

*A contrario*, il ne faut pas non plus négliger la force d'inertie d'un symbole, qui renvoie au travail de codification préalable dont il a fait l'objet et qui le leste ainsi d'un poids cognitif et affectif très lourd avant même que l'individu le soumette à interprétation. Le symbole a bien une existence en lui-même, en tant que signification objectivée socialement par la multitude des échanges dont il a été le support en d'autres temps et en d'autres lieux, et il s'impose donc avec l'évidence d'une institution à l'instant même de son énonciation. En ce sens, on distinguera l'effet individuel et l'effet collectif du symbole. Ce dernier s'impose à tous, y compris à ceux qui n'y croient pas, de la même manière que l'État est une donnée contraignante même pour celui qui lui refuse sa loyauté. Tout ne se résume donc pas à l'interaction entre l'individu et le signifiant. Une étude attentive de cette séquence apporte de précieuses informations sur le fonctionnement du symbole. Elle demande toutefois à être replacée dans une perspective plus large qui se dessine par l'accumulation des cas pratiques, à chaque fois dûment situés dans leur contexte socioculturel. C'est là la méthode utilisée par de nombreux analystes du symbolique – politologues, anthropologues ou historiens – pour «allonger le questionnaire» et «mettre en intrigue», selon les formules de Paul Veyne<sup>7</sup>, c'est-à-dire nourrir les interrogations posées au matériau en se gardant de toute généralisation abusive mais en ne s'enfermant pas dans un prisme empirique réducteur et en réinscrivant le symbole dans sa trame de significations sociales.

Une telle méthode implique des techniques de recueil de données variées : observation directe, participante ou non (par exemple sur la Journée de l'Europe, la prise de rôle des «communicants» de l'Europe

7. Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1993, p. 35-42 et 141-155 [1<sup>re</sup> éd. 1971].



au sein des institutions ou les pratiques d'emblématisation dans différents pays ou univers sociaux) ; entretiens semi-directifs avec les acteurs (hommes politiques ou fonctionnaires européens et nationaux, journalistes, responsables de la société civile...) ; analyse de contenu de discours sous différentes formes (textes juridiques, documentation institutionnelle, matériau de communication, presse, récits) ; exploitation de sondages d'opinion comme indicateurs des représentations collectives ; relevés des modes de réappropriation et de contre-usage des symboles ; etc. Le travail d'archives pour reconstituer la genèse bureaucratique des emblèmes officiels européens comme le drapeau ou l'hymne n'a pas été une option prioritaire – même s'il y a été fait recours sur certains points – pour deux raisons. D'une part, des recherches fiables<sup>8</sup> sont déjà disponibles sur le sujet et montrent l'intérêt et les limites de l'exercice. D'autre part, la conceptualisation des symboles retenue oriente vers une étude centrée sur leurs usages politiques et sociaux constamment redéfinis plutôt que sur une illusoire quête du « sens premier ».

La diversité des sources et des méthodes et leur mode de restitution découlent du statut de l'ouvrage. Davantage que le rapport d'une enquête particulière, il se présente comme la synthèse d'une dizaine d'années de travaux. Cela a dicté un parti pris d'écriture visant à ne pas accumuler les comptes rendus empiriques exhaustifs et à aiguiller le lecteur intéressé par le détail du matériau traité vers des publications antérieures plus explicites (voir bibliographie et renvois dans le texte).

## — Présentation

Les limites de la justification de l'Europe en termes fonctionnalistes ont été soulignées par l'échec de la mobilisation autour de la référence constitutionnelle. Les légitimations alternatives doivent composer avec les mutations de la communication politique, les effets de structure du modèle politico-bureaucratique de l'UE et les stratégies des acteurs. Il en résulte une institutionnalisation réelle mais partielle de l'Europe sur le terrain symbolique, dans le discours de pouvoir qu'elle tient ; les incarnations et les rôles qu'elles suscitent ; les objectivations rituelles ou matérielles dont elle a été dotée, les deux plus significatives étant le drapeau et la monnaie.

8. Voir par exemple Carole Lager, *L'Europe en quête de ses symboles*, Berne, Peter Lang, 1995.

L'« Europe des projets » est le nouveau mode d'ordre de la légitimation communautaire (chapitre 1). La formule fait écho – en la renouvelant – à une forte tradition fonctionnaliste en la matière, même si le projet européen basé sur les intérêts dès l'origine s'est toujours accompagné aussi d'un discours moral. La justification par les résultats serait plus que jamais d'actualité car, selon les schémas théoriques et politiques dominants, la complexité des structures d'une société différenciée et la technicité des problèmes à traiter rendent la participation du citoyen impossible dans ses formes classiques. L'UE ne ferait que reproduire de façon archétypale cet état de fait qui se vérifie à tous les niveaux de décision. Son principal défi ne serait donc pas d'ordre démocratique, mais consisterait en l'amélioration de son efficacité pour offrir à ses administrés de meilleures prestations, et ainsi s'assurer leur loyauté.

La légitimation par les résultats apparaît cependant contingente et incomplète. Elle ne dit rien sur les luttes sociales et politiques qui président à la définition des objectifs à atteindre et des critères retenus pour évaluer l'efficacité. Faire de l'UE un pouvoir régulateur avant tout ne suffit pas à l'émanciper des questions normatives adressées à tout ordre politique. La dissociation d'une autorité politique réduite aux fonctions techniques et d'un espace public européen qui prendrait en charge les choix en valeurs apparaît davantage comme une vision heuristique que comme une réalité présente ou à venir. L'hypothèse de neutralité de la puissance publique est battue en brèche sur un nombre croissant de choix éthiques qui peuvent faire l'objet d'argumentations rationnelles contradictoires. L'idée d'un citoyen participant de sa propre initiative à une délibération égalitaire et structurée par la seule force du meilleur argument fait bon marché des gratifications psychologiques et culturelles nécessaires pour motiver et structurer son engagement.

Le processus constitutionnel a confirmé la dimension cruciale de l'allégeance normative à l'Europe. Se doter d'une loi fondamentale n'était pas une nécessité juridique. L'objectif était bien d'activer une symbolique constitutionnelle pour bénéficier de ses effets légitimants. Cette symbolique constitutionnelle n'a pas été rejetée en tant que telle par les peuples, à qui elle a d'ailleurs été présentée sous une forme tronquée. C'est plutôt l'absence de réponse des élites et des institutions sur un certain nombre de questions ayant trait à la situation matérielle d'une part, aux angoisses relatives à l'identité collective et au vivre-ensemble d'autre part, qui ont suscité le non hollandais et français. La dynamique constitutionnelle européenne a donc failli faute de prendre en charge les demandes de responsabilité et de réassurance – sous la forme d'une affirmation de

l'action protectrice de l'Europe en même temps que de sa circonscription pour garantir les cadres de l'expérience nationale – plutôt que par excès d'ambition symbolique.

L'Europe n'a été, comme souvent, qu'un objet symptôme sur lequel se projettent des conflits politiques plus généraux. Les référendums du printemps 2005 n'ont guère fait bouger les alignements partisans ou les orientations gouvernementales dans les États membres. Ils participent plus fondamentalement, selon certaines analyses, d'une transformation de la relation au politique. Ce refus d'une Europe qui paraît amener plus de risques que de sécurité pourrait être caractérisé comme un vote de précaution. L'inquiétude face à un futur perçu comme menaçant l'emporte sur l'aspiration à s'inscrire dans une action collective au sein d'une communauté ancrée dans un passé commun. Désormais, le mandat donné aux gouvernants est avant tout de minimiser le danger. Ce danger, il vient notamment de l'innovation en matière scientifique, technique ou sociétale. L'idée de progrès a cédé la place à une appréhension globale devant les conséquences négatives de la modernité. Tout changement est un péril potentiel de plus dans un monde qui ébranle déjà en profondeur les statuts, les conditions et les cadres de vie. L'Europe se situe plutôt du côté du changement, alors que le national inscrit dans la tradition fait office de valeur refuge. Elle n'offre pas – encore ? – de garantie de reprise de contrôle des transformations à l'œuvre. La logique invite donc à refuser toute nouvelle avancée inconditionnelle de l'intégration, sans pour autant que cela signifie qu'on y soit opposé par principe.

Deux interprétations sont dès lors possibles. En premier lieu, il est loisible de considérer que la participation à une communauté politique sujette d'une action collective et s'incarnant dans un pouvoir responsable (sous des formes très variables) devant ses mandants est effectivement obsolète, dans la mesure où aucun centre de régulation n'a d'emprise sur les facteurs de risque, comme par exemple les flux matériels et immatériels ou le réchauffement climatique. Il conviendrait dès lors de s'en remettre à d'autres types d'instances – encore très imparfaitement formalisées – pour obtenir des résultats, en abdiquant toute prétention à prendre part à la décision ou même à s'identifier à ceux qui la prennent. L'histoire montre cependant que tous les modes d'organisation politique ont développé des procédures où le politique et le religieux s'entremêlent souvent pour s'assurer, sinon une maîtrise réelle, du moins une potentialité crédible d'action sur le devenir collectif. L'analyse de différentes politiques symboliques européennes souligne que ce souci de restauration d'un contrôle et d'une capacité de rétroaction

sur l'entité politique est toujours bien présent. Cela conduit donc à la deuxième interprétation possible. La relation au politique n'a pas changé en substance, elle est simplement en pleine redéfinition de ses modalités et de ses canaux. Le brouillage de la verticalité et de la centralité du pouvoir, et partant des modes de participation et d'identification à un ordre et à un groupe politiques, sont des réalités attestées dans l'Europe d'aujourd'hui (beaucoup moins dans le reste du monde), mais il faut faire la part des évolutions sociétales et de données structurelles plus spécifiques au modèle politique européen.

Les difficultés de légitimation de l'Union européenne peuvent s'analyser sur trois dimensions : les mutations de la communication politique, les effets de structures de la configuration politico-administrative communautaire, et les logiques d'interactions élites-masses qui en découlent (chapitre 2). L'anthropologie de la surmodernité montre l'essoufflement des dynamiques symboliques classiques. Les grands mythes fondateurs des institutions et des communautés sont de moins en moins le cadre englobant de la création du sens. Le symbole et le rite, basés sur la répétition de la tradition, sont victimes de la focalisation contemporaine sur le présent et ne se maintiennent que dans des mondes sociaux restreints. Le territoire, de plus en plus contesté comme périmètre d'action politique et comme sphère identitaire, cède la place à une série de lieux vides et neutres. La puissance publique se voit dès lors privée de ses ressources de mise en scène. Les objectifs ne changent pas : il s'agit toujours de « faire corps ». Le fantasme du contrôle, de l'unité et de la représentativité continue à s'imposer aux dirigeants et aux citoyens. Simplement, les moyens manquent pour y répondre. Les relais médiatiques n'ont jamais été aussi puissants, mais ils sont désormais une contrainte autant qu'un instrument. L'impératif de la communication se renverse : là où naguère le pouvoir avait le libre choix du moment, de la forme et de l'audience de son discours, il est enjoint de produire à tout instant un message constamment renouvelé devant séduire un public de masse très hétérogène. En découle une recherche frénétique de contenus faute de pouvoir se couler dans des représentations du monde stables et inclusives. Le pouvoir doit toujours se donner comme le rempart de l'ordre contre les menaces d'entropie, mais il lui faut à chaque instant repartir de zéro pour convaincre un individu qui échappe de plus en plus aux déterminations de la socialisation par des institutions. C'est cet individu qui devient le référentiel suprême de nouveaux dispositifs symboliques en pleine reconstitution.