



**HAL**  
open science

## La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale

Nadège Ragaru

► **To cite this version:**

Nadège Ragaru. La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale. François Bafail et Timm Beichelt (dir.). L'européanisation d'Ouest en Est, Paris, L'Harmattan, pp.241-283, 2008, Collection Logiques politiques, 9782296066847. hal-00972802

**HAL Id: hal-00972802**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-00972802>**

Submitted on 21 May 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**La rivière et les petits cailloux.**  
**Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale**  
**Nadège Ragaru<sup>1</sup>**

Il était une fois une rivière, une toute petite rivière lentement grossie d'affluents ; son sillon s'était élargi, ses berges s'étaient consolidées et l'eau bouillonnante s'élançait avec force vers le fleuve qui la porterait jusqu'à la mer, sa destinée. Au vrai, le courant n'était pas constant ; cascades et dépressions faisaient alterner les accélérations et les ralentissements. Car, au fond de l'eau, gisaient de petits cailloux et parfois même, de larges roches. Bien que craignant les ornières, les barques finissaient toujours par se frayer un chemin, guidées par l'art subtil des bateliers. Sur cette rivière, il y avait deux types d'hommes - ceux qui restaient immobiles à regarder les pierres et ceux qui, penchés sur les flots, contournaient habilement les accidents entravant la progression transparente des bateaux. La vie était étonnamment binaire, les forces, bonnes ou mauvaises, enthousiastes ou réticentes.

Le récit esquissé ici pourrait prendre des allures de conte et, pourtant, il suffirait d'en modifier légèrement la sémantique pour y retrouver la trame de maintes descriptions expertes et universitaires des processus d'européanisation contemporains de la préparation de l'intégration européenne en Europe centrale et orientale. Un effort modeste laisserait ainsi apparaître, derrière la métaphore de l'heureuse rivière progressant vers une ample destinée, l'Union européenne ; voguent sur et vers elle des Etats, tous également désireux de rejoindre l'immensité vertueuse du vaste horizon bleu qu'elle propose. Assurément, la trajectoire peut être heurtée ; elle compte ses obstacles et ses héros. Mais l'essentiel est de canaliser les énergies humaines appelées à se mouler dans le lit de la rivière pour bénéficier de ses bienfaits. Qu'est-ce que l'européanisation, au fond, si ce n'est ce processus par lequel la fréquentation de saines eaux rendrait les Etats, leurs systèmes institutionnels et légaux - voire les hommes mêmes - meilleurs, car enfin accomplis à eux-mêmes ? On pourrait trouver la métaphore légère, son tissage convenu, le détour facile. Mais dépouillés de leur gangue discursive de sciences sociales, bien des écrits sur les mutations intervenues au titre de la préparation à l'adhésion européenne des membres issus de l'ancienne Europe communiste<sup>2</sup>, nous proposent un triple travail de mise en récit : normatif, prescriptif et téléologique.

Le contexte de production de ces discours éclaire en partie leur teneur. Dans le sillage de l'ouverture, en 1997 et en 1999, de pourparlers d'adhésion avec certains Etats post-communistes européens, toutes les énergies (politiques comme universitaires) ont été tendues vers la préparation de l'accession. Les premières recherches sur l'européanisation des futurs nouveaux membres - le plus souvent entendue comme un processus de transformation des institutions et des politiques publiques, voire des cadres cognitifs, intervenant en amont de l'intégration européenne, principalement sous l'effet du déploiement d'une politique européenne de conditionnalité - ont ainsi donné naissance à une littérature soucieuse au moins autant d'influencer les transformations en cours que de les décrire. Les études étaient, dans un même élan, évaluatives et prescriptives, posant la trajectoire à suivre pour « réussir » l'élargissement tout en mesurant les écarts (retards, blocages) qui restaient à combler. Explicitement ou implicitement, l'accession à l'UE y était définie comme un objectif désirable, même si certains analystes s'inquiétaient de voir les nouveaux entrants traités en citoyens de « seconde

---

<sup>1</sup> Une version ultérieure de ce texte a été publiée dans : François Bafoil et Timm Beichelt (dir.), *L'européanisation d'Ouest en Est*, Paris : L'Harmattan, collection Logiques politiques, 2008, p.241-283.

<sup>2</sup> Dans le contexte est-européen, les recherches sur l'européanisation ont été impulsées par les dynamiques d'élargissement européen. L'européanisation y a donc souvent été interprétée comme « eu-isation » (pour reprendre l'expression de Helen Wallace).

zone »<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'issue du processus était postulée connue (non sans une certaine confusion entre intégration européenne, européanisation et convergence des politiques publiques) ; restait seulement à déterminer le rythme de l'adaptation des systèmes politiques et décisionnels internes aux pressions de l'acteur exogène européen.

La fortune qu'a connue la notion d'européanisation ces dernières années n'est sans doute pas dissociable de son caractère polysémique et labile<sup>4</sup>. Mais la richesse même du terme, la variété des usages qui en ont été faits ont induit des effets de brouillage. Mobilisée aussi bien par les chercheurs que par les entrepreneurs politiques, incorporée dans les stratégies de légitimation de ces derniers, venant tantôt réactiver, tantôt remanier des catégorisations culturelles anciennes, l'européanisation a perdu de sa force aussi bien comme instrument d'analyse que comme objet d'étude<sup>5</sup>. Dans le contexte post-communiste, plusieurs zones d'indétermination sont en outre apparues au fur et à mesure que venaient se tisser dans l'européanisation (voire être tenus pour synonyme d'européanisation), des processus aussi diversifiés que la démocratisation, l'amélioration de la « gouvernance », le « retour en Europe », la construction d'une « normalité » européenne, la « modernisation » ou encore l'insertion dans un système international globalisé. En l'occurrence, parvenir à isoler les transformations imputables à la préparation de l'adhésion à l'UE, celles liées au changement de régime politique et d'ordre économique et celles relatives à la globalisation constitue un défi majeur pour l'analyse<sup>6</sup>.

Le présent article n'a pour ambition ni de répertorier les innombrables acceptions de l'européanisation, encore moins d'en proposer une pénultième définition - qui serait jugée plus adaptée aux spécificités des dynamiques d'élargissement européen -, pas davantage de forger des instruments de mesure des « avancées » ou « limites » en matière d'européanisation. Plus modestement, son objectif est de soulever quelques interrogations sur les modes de construction de cette thématique et de suggérer des pistes de recherche, les unes comme les autres étant influencées (et limitées) par la spécialisation de l'auteur en termes d'aires régionales (les Balkans<sup>7</sup>) et de champ thématique (principalement les politiques des minorités et la sécurité).

## **I - Interroger « l'exportateur » : l'ouverture de la « boîte noire » de l'Union européenne**

Dans les études sur le processus d'élargissement en tant qu'européanisation, les relations entre institutions européennes et Etats candidats ont longtemps été décrites selon un schéma routinisé. A des « pressions » européennes (à l'adoption des dispositifs institutionnels ou légaux, de politiques publiques spécifiques, etc.) étaient opposées des « réponses », plus ou moins rétives, des Etats

---

<sup>3</sup> On peut par ailleurs tout à fait adhérer, à titre personnel, au volet normatif du récit - soit, considérer que l'élargissement européen constitue un projet politiquement souhaitable - sans pour autant se résigner à la confusion entre positionnements normatifs et analyse académique. Telle que décrite dans certains des travaux sur l'Europe post-communiste, l'européanisation reste peut-être l'un des derniers objets des sciences sociales auxquels soit encore appliquée une vision linéaire du temps associée à une idée de progrès.

<sup>4</sup> Pour une mise en perspective historique et théorique des usages de la notion d'européanisation, voir Bruno Palier et Yves Surel (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris : L'Harmattan, 2005, p.18-82 ; Birgit Sittermann, « Europeanisation - A Step Forward in Understanding Europe ? », Westfälische Wilhelms-Universität, Münster, 2006, à l'adresse : [http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann\\_Literature\\_Review\\_Europeanisation\\_FINAL2006.pdf](http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf); Kevin Featherstone, « Introduction : In the Name of Europe », in : Kevin Featherstone and Claude Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.3-26.

<sup>5</sup> Remarquons ici que certaines études sur l'européanisation cèdent parfois à la tentation de faire de « l'européanisation » conjointement un phénomène à élucider et une clé interprétative des développements observés.

<sup>6</sup> Sur cette question, voir François Bafail, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006.

<sup>7</sup> Les sites balkaniques sont d'autant plus intéressants à explorer qu'ils couvrent une variété de configurations - Etats membres, Etats candidats, Etats à « horizon européen » - et nous rappellent la centralité d'une prise en compte, dans les études sur l'européanisation, de l'existence de temporalités différenciées correspondant à la formulation, par l'UE, de politiques de conditionnalité qui ont elles-mêmes évolué au fil des années 1990-2000.

destinataires des politiques communautaires. Le plus souvent, le rapport était construit sur un mode vertical (*top down*) et l'accent mis sur l'asymétrie des deux pôles<sup>8</sup>. L'ampleur des réformes à accomplir, leurs modalités et résultats étaient mesurés à l'aune des décalages (*misfits*) entre les dispositifs d'action publique des candidats et les standards européens. Afin de mieux cerner les conditions d'ajustement local aux exigences européennes, les scènes politiques et administratives domestiques faisaient l'objet d'analyses singularisant promoteurs des changements et facteurs de résistance (*veto players*)<sup>9</sup>. Par-delà les trajectoires historiques propres à chaque Etat, le succès des adaptations aux injonctions européennes était mis en regard avec la clarté et la crédibilité de la conditionnalité européenne, ainsi que les coûts et bénéfices d'une exécution des changements requis<sup>10</sup>.

Aujourd'hui encore, les travaux qui tentent de problématiser la lisse figure du « producteur » de normes européen (les conditions dans lesquelles tel enjeu sera considéré comme un « problème » prioritaire à traiter dans le cadre de la préparation de l'adhésion, les définitions qui en seront proposées, le rôle de certaines coalitions d'acteurs étatiques ou de groupes d'intérêts dans la formulation d'exigences européennes spécifiques envers les Etats candidats...) demeurent minoritaires dans la littérature sur l'élargissement européen<sup>11</sup>. En raison de l'importance accordée à l'examen des effets transformationnels de la conditionnalité européenne sur les pays récipiendaires, il semblerait par ailleurs que les mutations intervenues dans les instances européennes à la faveur de la formulation d'une politique d'élargissement (les réformes de la DG I, devenue DG Elargissement, et ses relations avec d'autres DG, par exemple, le développement de savoir-faire inédits au sein de la Commission européenne, la création de nouveaux instruments et programmes, etc.) soient insuffisamment prises en compte dans les analyses des relations entre UE et Etats candidats. En l'occurrence, l'enjeu n'est pas seulement d'envisager la possibilité d'effets en retour de l'élargissement sur l'Union européenne (*feedback*), mais de cerner les modes de circulation d'acteurs et de ressources (symboliques ou matérielles) institués au croisement entre UE, espaces nationaux, régionaux ou locaux. Enfin, en dépit du développement des recherches sur les intérêts et stratégies des responsables politiques, bureaucratiques et entrepreneuriaux des pays candidats, les manèges et/ou subversions des prescriptions européennes dans les divers secteurs de l'action publique, à des niveaux territoriaux pluriels (échelon municipal, départemental, régional, etc.), restent insuffisamment explorés<sup>12</sup>. Il ne s'agit pas, ce faisant, de valoriser ou, à l'inverse, de minimiser l'« influence » des pressions européennes, mais de comprendre comment se redéfinissent, au concret, des configurations de

---

<sup>8</sup> L'influence des premiers travaux de T. Risse et de T. Börzel est ici évidente. Voir Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, « Europeanization and Domestic Change : Introduction », in : Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca : Cornell University Press, 2001, p.1-20; Thomas Risse and Tanja Börzel, « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Papers*, 4 (15), 2000.

<sup>9</sup> La notion de *veto players* a été développée par George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton : Princeton University Press, 2002. Pour une application aux scènes domestiques d'Europe centrale et orientale, voir Antoaneta Dimitrova, « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », *West European Politics*, 25(4), 2002, p.171-190 ; Franck Schimmelfennig, Stefan Engert and Heiko Knobel, « Costs, Commitments, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey », *Journal of Common Market Studies*, 41(3), 2003, p.495-517.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Franck Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, « Governance by Conditionality : EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 11(4), août 2004, p.661-679; l'argument a été ensuite précisé, notamment dans Franck Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, « Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe », in: Franck Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca & London : Cornell University Press, 2005, p.1-28.

<sup>11</sup> Les recherches inspirées par l'étude des politiques publiques européennes - liées, en partie, à l'investissement d'europanistes sur des terrains centre et est-européens - font ici plus figure d'exceptions que de règle. Voir l'excellent dossier dirigé par Sabine Saurugger et Yves Surel, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, en particulier p.179-211.

<sup>12</sup> Pour un appel à une réintroduction de la sociologie politique et d'une approche « par en bas » dans l'analyse de l'europanisation, voir « L'Europe au microscope du local » (dossier), *Politique européenne*, hiver 2004, 12, p.5-121.

pouvoir, des conflits ou concurrences, des accès à des ressources matérielles comme à de nouveaux supports de légitimation.

Admettons, un instant, que les notions « d'exportation/importation » de normes, standards et pratiques puissent aider à qualifier les relations tissées entre les institutions européennes et les États candidats à l'UE. Premièrement, à quels acteurs « européens » devrait s'étendre la réflexion ? Deuxièmement, comment comprendre les définitions et modes de traitement des « problèmes » (au sens de Murray Edelman<sup>13</sup>) proposées par les instances européennes ?

Certains auteurs ont souligné la nécessité de ne pas réduire l'europanisation à un processus d'eu-isation<sup>14</sup>. Dans les travaux consacrés à l'Europe centrale et orientale, on pourrait dire que le dilemme le plus fréquemment rencontré a été inverse : se posant comme des recherches sur l'eu-isation, ces derniers ont parfois élargi leur spectre d'analyse à une pluralité d'acteurs extérieurs à l'UE, tout en présentant les changements de politiques publiques observés comme imputables à l'efficacité des pressions communautaires. La remarque vaut, en particulier, pour les études sur la refonte des politiques des minorités en Europe centrale et orientale : nombreuses ont été les confusions entre ce qui relevait des institutions de l'Union (Commission européenne, Conseil européen, Parlement européen, etc.) et d'autres intervenants agissant parfois en relation étroite avec l'UE, mais néanmoins distincts d'elle, voire rivaux - comme le Conseil de l'Europe ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ainsi que l'a justement fait remarquer Bernd Rechel, dans le domaine de la politique des minorités, l'Union européenne n'a pas produit d'instruments contraignants qui auraient pu faire l'objet d'une reprise par les pays candidats (à l'exception de la directive de 2000/43 relative à la discrimination)<sup>15</sup>. Elle s'est souvent contentée d'intégrer, dans les Partenariats d'accession ou les rapports annuels de la Commission, des injonctions à ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales ou à suivre les recommandations d'organisations comme l'OSCE. Il est assurément difficile d'isoler méthodologiquement des interventions et prescriptions extérieures concomitantes (quoique obéissant à des logiques différenciées) ; néanmoins un tel effort de spécification apparaît indispensable si l'on souhaite mieux comprendre aussi bien la dynamique d'élargissement européen que les périmètres et ressorts de l'europanisation.

La principale difficulté analytique se situe toutefois ailleurs : dans la tentation de faire de l'Union européenne, pour les vertus de la démonstration, un ensemble homogène et cohérent, quitte à oublier les enseignements fournis par l'analyse des politiques publiques européennes. Acteur global, l'Union européenne se situe au cœur de jeux bureaucratiques et de concurrences interinstitutionnelles, d'entreprises de *lobbying* d'États, de groupes d'intérêts ou d'individus mobilisant des registres d'expertises variés. Interroger les pressions à l'ajustement exercées par l'Union européenne sur les pays candidats ne peut dès lors éluder une réflexion sur « l'exportateur ». Il importe en particulier de reconstituer au cas par cas les conditions de saisie des enjeux que les acteurs européens, la Commission européenne au premier chef, ont peu à peu inclus dans la liste des exigences posées aux États candidats.

L'analyse de la formulation, par l'Union européenne, d'une demande de fermeture des réacteurs 4 et 5 de la centrale nucléaire de Kozloduy en Bulgarie comme condition à l'ouverture de pourparlers d'adhésion (annoncée en décembre 1999), illustre avec force l'importance d'une telle sociologie de la production des injonctions européennes<sup>16</sup>. En Europe, l'accident de Tchernobyl de 1986 avait mis en visibilité les risques liés aux usages du nucléaire civil ; or plusieurs États d'Europe

---

<sup>13</sup> Voir Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago : Chicago University Press, 1987.

<sup>14</sup> Voir Bruno Palier et Yves Surel (dir.), *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*, op. cit., p.39 ; Claude Radaelli and Romain Pasquier, « Conceptual Issues », in : Paolo Graziano and Maarten Vink (eds.), *Europeanization : New Research Agendas*, Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2006, p.36-37.

<sup>15</sup> Voir Bernd Rechel, « What Has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries? », *East European Politics and Societies*, 22(1), 2008, p.171-191.

<sup>16</sup> Sur la période antérieure à 1999, voir l'analyse remarquable - dont le paragraphe qui suit rend brièvement compte - de Sabine Saurugger, « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002, 52(4), p.375-401.

centrale et orientale étaient équipés de centrales nucléaires pour la plupart de fabrication soviétique. Dès le début des années 1990, les institutions européennes se saisirent de cette question. Mais, à l'époque, la Commission européenne ne disposait pas de compétences dans ce domaine ; elle sollicita donc l'expertise d'acteurs extérieurs, en l'occurrence des entreprises spécialisées dans le secteur du nucléaire civil (notamment EDF), un choix qui ne pouvait manquer de se répercuter sur ses premières lectures des situations est-européennes. De fait, au début de la décennie la qualification de l'enjeu n'avait nullement caractère d'évidence : fallait-il considérer qu'il relevait de l'énergie nucléaire (et, alors, proposer une réflexion globale sur les stratégies énergétiques des Etats d'Europe centrale et orientale) ou de la sûreté nucléaire (ce qui supposait soit le financement de mesures d'amélioration des conditions de sécurité sur les sites, soit une fermeture rapide des centrales perçues comme à risque) ? La réponse à cette question s'est forgée dans la concurrence entre une variété d'acteurs européens (singulièrement, entre la DG Elargissement et la DG Energie) et privés...avant que ne triomphe une lecture par la « sûreté » qui a contraint la Bulgarie à accepter de fermer deux des réacteurs de la centrale de Kozloduy.

La « découverte » du problème des orphelins en Roumanie - et sa « non découverte » dans le contexte de la Bulgarie, autre pays candidat à l'adhésion - offre un deuxième site d'observation fructueux de la centralité des mobilisations d'acteurs, auprès et au sein des institutions européennes, dans la mise sur agenda d'enjeux singuliers et leur incorporation dans la politique de conditionnalité de l'Union européenne. Assurément, l'extrême sensibilité de la Commission européenne à la question des enfants abandonnés en Roumanie pourrait être imputée à la situation particulièrement dramatique engendrée par l'interdiction de l'avortement et la politique nataliste conduite dans ce pays à partir de 1966. Néanmoins, les conditions d'accueil des orphelins dans les institutions publiques bulgares - finalement « révélées » à l'automne 2007 suite à la diffusion d'un documentaire de la BBC<sup>17</sup> - n'avaient sans doute rien à envier à celles rencontrées en Roumanie. Comprendre l'importance accordée, dans les évaluations annuelles de la Commission européenne, à la question des enfants abandonnés en Roumanie suppose que l'on reconstitue le travail de mobilisation accompli par certains acteurs européens - au premier chef, la députée britannique Emma Nicholson de Winterbourne, rapporteur de la Roumanie au Parlement européen, elle-même influencée par les représentations médiatiques de la Roumanie post-Ceaușescu et la place accordée dans ce cadre à la question des enfants abandonnés - et leur capacité à promouvoir, avec l'appui d'organisations non gouvernementales internationales et roumaines, cet enjeu dans les rapports UE-Roumanie.

Par-delà l'interrogation sur la mise sur agenda européen d'une thématique donnée, l'appréciation du contenu des prescriptions communautaires mérite des études empiriques fines. Deux variables gagneraient en particulier à faire l'objet d'un traitement plus systématique. Premièrement, l'Union européenne interagit avec des partenaires étatiques (dont les Etats-Unis), des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales multiples ; les changements de politiques publiques impulsés par les institutions européennes traduisent notamment les effets de cette insertion internationale de l'Union européenne. Pourtant, les modalités et conséquences de la participation européenne à des dynamiques globalisées restent trop souvent hors de la focale d'analyse. Deuxièmement, apprécier les demandes adressées par les institutions européennes aux Etats candidats suppose que l'on prête une attention renouvelée aux domaines dans lesquels n'existait pas, au moment du lancement des pourparlers d'adhésion, de « modèle européen » partagé par les Etats membres, voire pas de directive communautaire mais où, cependant, des exigences ont été posées aux aspirants à l'UE. La centralité accordée à la notion d'acquis communautaire (l'image des 80 000 pages de textes à transposer dans les législations nationales) dans les représentations sociales et les champs thématiques retenus par les analystes a tendu à faire oublier que, bien souvent, la Commission européenne avait investi, s'appuyant sur les critères d'adhésion définis au Conseil européen de Copenhague en juin 1993, des secteurs qui n'étaient pas couverts par l'acquis. Singulièrement dans ces domaines, une

---

<sup>17</sup> Le documentaire, *Bulgaria's Abandoned Children*, réalisé par Kate Blewett et diffusé par la BBC en septembre 2007, a provoqué d'intenses controverses publiques en Bulgarie. Voir, entre autres, Daniela Gorčeva, *Izostavenite deca na Bălgarija* [Les enfants abandonnés de la Bulgarie], *mediapool.bg*, 4 octobre 2007, à l'adresse : <http://www.mediapool.bg/show/?storyid=132520>

étude des conditions de production des « modèles » finalement défendus par les acteurs européens s'impose.

Considérons, par exemple, le cas de la restructuration des appareils judiciaires - qui fut un thème omniprésent dans les rapports annuels de la Commission européenne et les conclusions des Conseils européens consacrés à la Bulgarie et à la Roumanie -. Dans son étude sur la refonte de la justice en Roumanie, Romana Coman a justement rappelé que l'acquis communautaire en matière de Justice et affaires intérieures (qui comprend des règles concernant le contrôle des frontières, l'immigration illégale, le trafic de drogues, le blanchiment d'argent, le crime organisé, la coopération dans le domaine policier et judiciaire, etc.) ne précisait en aucune façon la nature de l'architecture judiciaire et du modèle de justice à adopter<sup>18</sup>. La Commission européenne s'est saisie de cet enjeu en s'appuyant sur la conditionnalité politique de Copenhague, avant que des expertises innombrables, le développement de *peer review* dans lesquels les consultants originaires des Etats membres de l'UE s'employaient à vanter les mérites de leur propre modèle, ne débouchent sur une pluralité d'offres de refonte de la justice<sup>19</sup> - opportunément instrumentalisées, au service de leurs concurrences internes, par les diverses branches de l'appareil judiciaire visé<sup>20</sup>. Saisir la teneur des demandes européennes en matière de fonctionnement de la justice suppose dès lors que l'on reconstitue les dynamiques communautaires, les expertises (parfois concurrentes) sollicitées, le rôle d'ONG internationales (notamment, mais pas seulement, américaines, etc.) ayant directement ou indirectement contribué à forger les définitions des priorités européennes.

Plutôt que de postuler l'existence d'une liste clairement définie de « problèmes » (ou, pour reprendre une autre terminologie, de *misfits*) dans les institutions et modes d'intervention publique des Etats candidats, il convient sans doute d'explorer plus avant les modalités de « découverte », formulation et prise en charge d'enjeux spécifiques par les instances européennes - lesquelles peuvent renvoyer davantage aux coups joués dans une pluralité d'arènes locales, européennes et internationales ou à la nature des instruments et financements disponibles qu'à une réflexion sur l'intensité et la nature du « problème » à traiter.

La promotion et la gestion de la question des Roms en Europe centrale et orientale fournissent à cet égard un cas d'étude intéressant<sup>21</sup>. Que les Roms deviennent la cible prioritaire des

---

<sup>18</sup> Voir Romana Coman, « Les défis de l'eupéanisation dans la réforme du système judiciaire roumain post-communiste. Entre inertie et transformation », *Revue française de science politique*, 56 (6), 2006, p.999-1027.

<sup>19</sup> En l'occurrence, une microsociologie des univers du conseil et de l'expertise européens mettrait en évidence la manière dont les « terres d'exportation » d'Europe centrale et orientale ont aussi constitué des lieux de valorisation individuelle comme professionnelle, de revendication de compétences spécifiques, ainsi que de projection de modèles avant tout « nationaux » dont le pouvoir de séduction devait être renforcé par la revendication d'un label d'eupéanité.

<sup>20</sup> Sur ces dynamiques d'instrumentalisations internes dans le contexte bulgare, voir Thierry Delpuech et al., *Réformes de la justice et modernisation des pratiques économiques dans l'Europe post-communiste - Bulgarie, Roumanie*, Cachan : CNRS (ISP) et Ecole normale supérieure Cachan (rapport réalisé avec le soutien de la Mission de recherche droit et justice), décembre 2006.

<sup>21</sup> Dans un article qui cherche à interroger l'effectivité de la conditionnalité européenne en matière de politique des minorités en Europe centrale et orientale, F. Schimmelfennig et G. Schweltnus indiquent que « la discrimination des Roms préoccupait particulièrement l'UE » (p.11)...sans à aucun moment chercher à comprendre pourquoi précisément celle des Roms (et non d'autres minorités). Il paraît pourtant difficile d'apprécier les effets de la conditionnalité européenne si l'on ne connaît pas les paramètres de sa formulation et la manière dont les définitions communautaires de l'enjeu « minorités » ou « rom » sont entrées en résonance/conflit avec les intelligibilités locales du « problème ». La force et la crédibilité des demandes européennes ne sont pas ici les seules variables à prendre en compte dans l'analyse des réponses des acteurs locaux. Notons, par ailleurs, que le prisme retenu (principalement l'adoption de lois anti-discriminations et d'autres textes garantissant les droits des minorités) apparaît singulièrement étroit par rapport au champ envisagé : la « protection des minorités » a été également traitée à travers une variété de politiques publiques touchant à l'éducation, à la santé, au logement, etc. Voir Franck Schimmelfennig and Guido Schweltnus, « Political Conditionality and Convergence : The EU's Impact on Democracy, Human Rights, and Minority

recommandations européennes à destination des pays candidats en matière de droits des minorités (incorporation dans les Partenariats d'accèsion, les rapports annuels de la Commission européenne et les discussions au sein des groupes de travail sur les chapitres de l'acquis communautaire) n'était nullement acquis. Pour comprendre de quelle manière cet enjeu a été défini, la notion de « Rom » forgée et des solutions particulières retenues, il convient de partir non du postulat d'une discrimination des Roms en Europe post-communiste (ce qu'ils peuvent par ailleurs être, tout comme en Europe de l'ouest), mais des stratégies d'acteurs et mécanismes ayant conduit à la construction des « Roms » comme minorité en souffrance par excellence (à l'Est, seulement). Une telle démarche amène d'abord à voir, avec Katrin Simhandl, que la création de la notion de « Roms » est résultée non pas de l'existence d'un groupe homogène partageant des sentiments d'appartenance commune prioritaires, mais d'un travail de catégorisation produit notamment au sein des institutions européennes<sup>22</sup>. Que cette catégorisation a, par ailleurs, conduit à distinguer les « Roms » de l'Est (rubrique ethnicisée) des « nomades » de l'Ouest (ne relevant pas, eux, d'une approche prioritaire en termes de minorités). Elle montre ensuite que les définitions, elles-mêmes plurielles et changeantes, du « problème rom » par l'Union européenne sont nées en relation et parfois en concurrence avec celles d'autres acteurs internationaux (le réseau des *Open Society Institutes* soutenu par G. Soros, des organisations non gouvernementales droits-de-l'homme, l'OSCE, le PNUD, la Banque mondiale, l'OIM, etc.), autour de trois grilles de déchiffrement principales - par les discriminations, la marginalité socio-économique ou les migrations<sup>23</sup>.

Sur cet enjeu comme sur de nombreux autres (on peut penser, par exemple, à la traite des êtres humains et à son incorporation dans le volet Justice et affaires intérieures de la politique européenne envers les Etats candidats<sup>24</sup>), l'Union européenne apparaît comme un acteur en réseau, influencé et influençant à des degrés divers d'autres protagonistes internationaux, un acteur dont l'engagement sur une question donnée est partiellement conditionné par ce tissage de relations institutionnelles et personnelles et les effets de compétition ou d'alliance consécutifs. Corrélativement, les recommandations formulées par la Commission européenne aux Etats candidats n'ont guère reflété l'existence d'une vision univoque et pérenne - dans l'espace et dans le temps - des réformes à promouvoir afin d'améliorer la situation des Roms. Les rapports annuels de la Commission ont oscillé entre diverses catégories interprétatives en fonction de l'effet d'inertie des précédents rapports, des sources d'information mobilisées à un moment donné, de la circulation internationale de répertoires d'action standardisés, eux-mêmes souvent éphémères. Nous sommes loin ici de l'idée d'un acteur européen dont les normes et standards seraient univoques et permettraient de fonder des politiques publiques adaptées (*that « fit »*).

Enfin, il n'est sans doute pas sans intérêt de souligner que le travail de qualification et de prise en charge de l'enjeu rom dans les pays candidats...a fini par avoir des effets de réverbération sur les anciens Etats membres de l'Union européenne. Les années 1990 ont en effet vu le développement de registres d'analyse, de principes et standards originellement destinés aux Etats aspirant à rejoindre l'Union européenne, mais progressivement mobilisés par une variété d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour engager les Etats d'Europe dite occidentale à

---

Protection in Central and Eastern Europe », *Paper prepared for the CEEISA Conference, Tartu, Estonia, 25-27 June 2006*, à l'adresse :

[http://www.ceeisaconf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=164447/Schimmelfennig\\_Schwellnus.pdf](http://www.ceeisaconf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=164447/Schimmelfennig_Schwellnus.pdf)

<sup>22</sup> Voir Katrin Simhandl, « 'Western Gypsies and Travellers' - 'Eastern Roma' : The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union », *Nations and Nationalism*, 12(1), 2006, p.97-115.

<sup>23</sup> Voir Martin Kovats, « The Emergence of European Roma Policy », in : Will Guy (ed.), *Between Past and Future : The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2001; Rachel Guglielmo and Timothy William Waters, « Migrating towards Minority Status : Shifting European Policy Towards Rom », *Journal of Contemporary Market Studies*, 43(4), pp.767-771. Ces articles envisagent la possibilité d'un décalage entre les difficultés auxquelles les Roms sont confrontés dans leurs pays et certaines des raisons pour lesquelles ils ont été vus comme un « problème » (à savoir, en particulier, le développement de flux migratoires roms en direction de pays d'Europe de l'Ouest après la chute du communisme).

<sup>24</sup> Voir Nadège Ragaru, « Du bon usage de la traite des êtres humains. Controverses autour d'un problème social et d'une qualification juridique », *Genèses*, 62, mars 2007, p.69-89.



reconsidérer leurs politiques publiques envers les populations roms. Si le premier rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération (OSCE) sur la situation des Roms, publié en 1993, se limitait ainsi à l'examen des populations d'Europe centrale et orientale<sup>25</sup>, sept ans plus tard l'OSCE produisait un second document dans lequel tous les pays membres de l'OSCE - y compris ouest-européens - étaient invités à adopter des mesures en faveur de leurs communautés roms<sup>26</sup>.

Quels enseignements tirer de ce détour ? Notamment que, pour éviter l'écueil d'une schématisation abusive des interactions complexes entre acteurs européens et domestiques, il importe de réhistoriciser ces relations, une démarche qui devrait amener à mieux tenir compte des transformations intervenues au sein de l'Union européenne à la faveur de la préparation des élargissements à l'Europe centrale et orientale.

## II - Quand l'UE change : des effets d'apprentissage et de socialisation mutuels

En 2004, Simon Bulmer et Claude Radaelli notaient que les acteurs domestiques et l'Union européenne constituaient des « cibles mouvantes » (*moving targets*)<sup>27</sup> - autrement dit, que les études sur l'europanisation se heurtaient au défi de devoir rendre compte de l'impact des politiques communautaires alors même que l'Union européenne connaissait des mutations permanentes. La préparation des élargissements à l'Est n'a pas fait exception à cette règle. L'Union européenne du Traité de Maastricht - celle qui a reçu les premières demandes d'adhésion des Etats post-communistes européens - ne ressemble guère à l'UE du Traité d'Amsterdam (1997), du Traité de Nice (2000) - qui a accueilli douze nouveaux membres -, encore moins à l'Union qui devrait naître de la ratification du Traité de Lisbonne (signé en octobre 2007). Engagée dans d'ambitieuses réformes institutionnelles internes, l'Union européenne a également évolué à la faveur de ses interactions avec les Etats candidats. Que l'adhésion de nouveaux membres ait eu une incidence sur les visions communautaires de l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), de la pertinence du développement d'une politique énergétique commune ou encore sur le déchiffrement des relations de l'UE avec la Russie, par exemple, ne fait guère débat. Les nouveaux membres ont apporté avec eux des sensibilités nouvelles, certaines de leurs préférences politiques et sociales. Mais les effets mutuels des discussions, négociations et autres échanges entre représentants des instances communautaires et des Etats candidats ne s'arrêtent pas là. Ils concernent plus largement l'acquisition de compétences et de savoir-faire, de nouvelles représentations aussi, par les acteurs européens en amont de l'intégration.

Témoin les évolutions de la politique de conditionnalité européenne. Plusieurs travaux ont souligné la centralité, pour une appréhension des dynamiques d'europanisation des Etats d'Europe centrale et orientale, d'une réflexion sur la conditionnalité communautaire et sur son efficacité en tant qu'instrument d'incitation au changement. Ces recherches ont mis en évidence sa fluidité, des incohérences dans son application, ses impacts différenciés en fonction des secteurs de politique publics et des Etats considérés ; elles ont aussi souligné la nécessité de ne pas réifier la conditionnalité en en faisant le principal, voire le seul, mécanisme de transfert de règles ou d'institutions dans les Etats candidats<sup>28</sup>. Cependant, du point de vue de l'intelligibilité des processus d'europanisation,

---

<sup>25</sup> Voir High Commissioner on the National Minorities, *The Situation of the Roma in the OSCE Region*, OSCE, septembre 1993.

<sup>26</sup> Voir High Commissioner on the National Minorities, *Report on the Situation of the Roma and the Sinti in the OSCE Area*, La Haye, OSCE, mars 2000, à l'adresse: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf)

<sup>27</sup> Voir Simon Bulmer and Claudio Radaelli, « The Europeanisation of National Policy? », *Queen's Papers on Europeanisation*, 1, 2004, à l'adresse: <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0042.html>

<sup>28</sup> Voir James Hughes, Gwendolyn Sasse and Clair Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe : The Myth of Conditionality*, Basingstoke & New York : Palgrave Macmillan, 2004; Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan, 2006 ; Franck Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, « Governance by conditionality : EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *op. cit.* ; « L'élargissement de la Communauté européenne : aspects administratifs et juridiques » (dossier), *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33(3), 2002, p.5-227 ; Edwige Tucny,

l'enjeu ne porte pas seulement sur les perfectionnements souhaitables ou souhaités des conditions d'adhésion, mais aussi sur une prise en compte de leur histoire. Au fur et à mesure qu'elle apprenait à en faire usage, que s'élargissait la gamme des Etats se pressant à ses portes et que les pays membres s'interrogeaient sur la pertinence d'autres futurs élargissements (appelant à un durcissement des exigences posées avant toute nouvelle entrée), l'UE a étoffé, affiné, remanié, réinventé sa politique de conditionnalité<sup>29</sup>.

A Copenhague, en juin 1993, les décideurs européens avaient dressé une liste de critères préalables à toute adhésion de nouveaux pays à l'UE difficiles à opérationnaliser : y étaient incluses la stabilité de la démocratie, une économie de marché en mesure de résister à la concurrence communautaire et la capacité à appliquer les règles et politiques communautaires<sup>30</sup>. Au Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, a été rajoutée la prise en compte des capacités institutionnelles à transposer la législation européenne dans le droit national et à la faire appliquer. Mais comment interpréter ces conditions et comment surtout en évaluer le respect ? Ce n'est que progressivement que la Commission européenne a développé des indicateurs permettant de déterminer à quelles conditions des exigences communautaires étaient jugées satisfaites. Elle a aussi dû acquérir des compétences en matière de rédaction des Partenariats d'accession comme des rapports annuels instaurés à partir de 1998 pour mesurer les avancées des pays candidats vers l'UE<sup>31</sup>. Confrontés au défi d'un élargissement à l'envergure sans précédent, les acteurs européens ont inventé des étalons, des instruments, bricolant à partir des outils et savoirs dont ils disposaient. A la faveur de ce processus, ce sont les conceptions mêmes de la conditionnalité qui ont évolué : comme l'a montré Elsa Tulmets, l'UE est passée d'une approche sectorielle (1993-1997), centrée sur des considérations d'ordre économique, étayée par la mobilisation d'outils prioritairement juridiques et sous-tendue par des pratiques de mise en oeuvre unilatérales (qui portaient le sceau de son expérience en matière d'aide au développement) à une vision de la conditionnalité (après 1997-1998) certes toujours sectorielle, mais couvrant un champ plus large que la seule économie, valorisant, outre les réformes juridiques, la restructuration des administrations, et soucieuse de gestion horizontale des rapports UE-Etats candidats (avec recours à la discussion et aux pratiques de *shaming*, par exemple)<sup>32</sup>. Cette évolution dans la conditionnalité européenne envers les pays d'Europe centrale et orientale a profité des acquis de la méthode de coordination ouverte (MOC) utilisée à l'intérieur de l'UE. Mais elle renvoie également à un changement dans les grilles d'interprétation de la « bonne gouvernance » influencée par les réflexions menées, au même moment, au sein d'autres organisations internationales (comme la Banque mondiale ou le FMI).

Avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie en janvier 2007, l'Union européenne a franchi un nouveau pas en inaugurant ce que l'on pourrait appeler une « conditionnalité post-adhésion » à travers un système de rapports semestriels pérennisé<sup>33</sup>. L'accent placé depuis 2005-2006

---

*L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : la conditionnalité politique*, Paris : L'Harmattan, 2000.

<sup>29</sup> Voir Elsa Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, Thèse de science politique, Paris : Institut d'études politiques de Paris et Freie Universität Berlin, septembre 2005.

<sup>30</sup> Voir Heather Grabbe, « European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire" », *International Political Science Review*, 23(3), 2002, p.249-268.

<sup>31</sup> Ce travail d'apprentissage est d'ailleurs extrêmement sensible si l'on lit plusieurs bilans annuels proposés par la Commission européenne consécutivement. Les premiers, en 1998, sont assez sommaires, les demandes posées aux Etats candidats imprécises ; les indicateurs destinés à mesurer leur accomplissement font souvent défaut. Au fil des années, les rapports gagnent en précision, parfois en rigueur.

<sup>32</sup> Voir Elsa Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, *op. cit.*, esp. chap. 1, p.101-184.

<sup>33</sup> A cette occasion, l'Union européenne a mis en place un triple dispositif. Premièrement, elle a gardé la possibilité d'activer les clauses de sauvegarde (relatives à la justice et aux affaires intérieures, au marché intérieur ou aux échanges commerciaux) dans les trois années suivant l'adhésion. Le principe des clauses de sauvegarde avait déjà été appliqué aux Dix en 2004, mais les acteurs européens lui ont donné une visibilité accrue dans leur discours à l'adresse de la Bulgarie et de la Roumanie. Deuxièmement, l'UE s'est donné le droit

sur la « capacité d'absorption » de l'Union européenne - la Commission européenne y a consacré un *Rapport spécial sur la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux Etats membres* en novembre 2006 (COM(2006) 649) - en préalable à tout nouvel élargissement suggère, par ailleurs, que les responsables européens pourraient souhaiter infléchir aussi bien le contenu que la mise en œuvre de la conditionnalité européenne aux fins de rassurer les Etats membres sur leur désir de veiller au bon fonctionnement des institutions européennes.

Certaines mutations dans la conditionnalité européenne portent également la marque du cheminement complexe de pays finalement reconnu comme candidats à l'UE. Le cas emblématique est ici celui des « Balkans occidentaux », une notion introduite dans le jargon communautaire en 1997-1998 pour désigner les pays de la péninsule balkanique nés, pour la plupart, de l'éclatement violent de la Yougoslavie en 1991<sup>34</sup>. A leur endroit, l'Union européenne - alors réservée sur l'opportunité d'un élargissement, fût-il lointain - avait inauguré en 2000 un Processus de stabilisation et d'association (PSA), confié non à la DG Elargissement mais à la DG Relations extérieures de la Commission européenne<sup>35</sup>. La signature d'Accords de stabilisation et d'association (ASA) - principalement des mesures commerciales préférentielles - était placée au cœur d'un dispositif auquel avait été associée une conditionnalité spécifique, reflétant le désir de favoriser la consolidation de la paix dans la région. Les Etats souhaitant signer un ASA devaient s'engager à protéger les droits des minorités dans leur pays, à encourager le retour des réfugiés de la guerre de 1992-1995, à coopérer avec le Tribunal pénal international de La Haye (TPIY) et à développer la coopération régionale balkanique. En juin 2003, lorsqu'au terme du Sommet UE-Balkans de Thessalonique, l'Union européenne décida de consacrer l'objectif d'une adhésion à terme des Balkans occidentaux, les ASA furent « enrichis » et remodelés pour devenir des points de passage obligés vers l'élargissement, tandis qu'étaient mis en place une gamme d'outils proches de ceux utilisés par l'UE dans ses relations avec l'Europe centrale et orientale (Partenariats européens, accès à des programmes et financements communautaires relevant de la pré-adhésion, *monitoring* sous forme de rapports de suivi annuels, jumelages, etc.). Mais les composantes particulières de la conditionnalité européenne envers les Balkans occidentaux ne disparurent pas pour autant ; elles furent simplement redéployées au service d'un projet d'intégration européenne. Ces conditions s'imposent désormais à tout Etat signataire des ASA souhaitant se voir reconnaître le statut de pays candidat à l'Union européenne et ouvrir des pourparlers d'adhésion.

En 2004, la DG Elargissement - qui craignait de voir son existence remise en question suite à l'adhésion de dix nouveaux membres, puis de la Bulgarie et de la Roumanie - a hérité du dossier « ASA/Balkans occidentaux ». Elle s'est donc retrouvée confrontée à la nécessité d'acquérir rapidement un savoir-faire dans des domaines où son action n'avait jusqu'alors pas été prioritaire (comme la coopération régionale balkanique ou le TPIY). Par cet exemple, ce que l'on souhaite suggérer est que la palette des compétences requises de la part des acteurs européens a elle aussi évolué durant les décennies 1990 et 2000, au fur et à mesure que la prise en charge de nouveaux pays candidats exigeait de la Commission européenne qu'elle investisse d'autres domaines. Il lui a fallu solliciter des expertises, acquérir des ressources humaines et cognitives inédites, produire ses propres cadres d'interprétation et d'action.

L'examen de la trajectoire des Balkans occidentaux souligne ainsi l'utilité d'un travail sur l'apprentissage de l'élargissement par l'UE, à travers des réformes institutionnelles (la refonte des DG

---

de suspendre certains financements (fonds structurels ou aides agricoles) en cas d'usage non transparent des aides européennes par les bénéficiaires. Enfin, la Commission européenne a prorogé le système des rapports de suivi, désormais sur une base semestrielle, le premier rapport ayant été délivré en juin 2007 et le second en février 2008.

<sup>34</sup> Les pays désignés sous la notion de Balkans occidentaux sont l'Albanie (qui n'a connu ni guerre, ni expérience yougoslave), la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie (dont le Kosovo). La Slovaquie, qui a rejoint l'Union européenne en 2004, n'a jamais fait partie de la catégorie « Balkans occidentaux ».

<sup>35</sup> Un nouvel instrument financier avait été par ailleurs élaboré, le programme CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*), doté d'un budget de 4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

de la Commission européenne en 1999, par exemple), mais aussi une redéfinition des hiérarchies et rivalités entre institutions européennes (entre la DG Relex et la DG Elargissement, dans notre configuration), ainsi que le développement de nouveaux instruments, programmes et financements. Pendant les années 1990, l'UE s'est pas à pas dotée des moyens institutionnels de préparer l'accession de nouveaux membres. Les études sur l'eupéanisation gagneraient ainsi à accorder une place plus généreuse au récit des phénomènes d'apprentissage et de socialisation *mutuels* intervenus pendant la préparation des accessions. Plutôt que de scruter l'incorporation, plus ou moins rapide et accomplie, des cadres légaux, institutionnels et cognitifs européens par les Etats candidats, il serait intéressant d'éclairer les transformations concomitantes (et parfois conjointes) de l'UE (ses priorités, ses institutions, les outils dont elle dispose) et des Etats futurs membres.

### **III - Les mobilisations « locales » des répertoires « européens » : des logiques de multipositionnalité et de circulation ?**

Le développement d'études empiriques sur les effets domestiques de la préparation de l'accession à l'Union européenne, ces dernières années, a contribué à affiner notre saisie des dynamiques concrètes d'eupéanisation en offrant une image plus complexe des scènes domestiques et de leur enchâssement dans des gouvernances multi-niveaux que l'opposition binaire entre « promoteurs » et « résistances » à des ajustements qui auraient été exigés par l'Union européenne<sup>36</sup> n'invitait à le faire. Particulièrement fructueuses ont été les recherches qui ont entrepris d'identifier les acteurs disposant de ressources sociales et politiques, de réseaux et de savoir-faire susceptibles d'être mobilisés dans un espace communautaire<sup>37</sup> (et ceux qui, *a contrario*, ne parviennent pas à convertir leurs capitaux, acquis localement ou nationalement, en ressources mobilisables dans les arènes européennes). Elles ont montré que les processus d'eupéanisation mettaient fondamentalement en jeu une transformation des hiérarchies d'influence, des conflits et des solidarités au sein des élites politiques, dans les administrations centrales, régionales et locales, à l'intérieur des milieux entrepreneuriaux et syndicaux, etc. et qu'il convenait de les aborder en procédant, d'une part, à une reconstitution des investissements des opportunités institutionnelles et financières ouvertes par la préparation de l'adhésion européenne et, d'autre part, à une réflexion sur les effets de « duplication des lieux de production et d'usage de ressources » (Laure Neumayer)<sup>38</sup>. Enfin, certains analystes ont suggéré la fécondité d'approches redonnant aux acteurs locaux une plus grande part non seulement dans l'appropriation, directe et indirecte, des normes et prescriptions européennes, mais aussi dans leur façonnage et dans l'hybridation des cadres institutionnels et juridiques, des dispositifs d'intervention publique et des répertoires d'action<sup>39</sup>.

Il semble néanmoins que, dans les travaux ambitionnant de théoriser les processus d'eupéanisation à l'Est, toutes les implications de ces études de cas n'aient pas pleinement envisagées : ce qu'elles invitent à considérer, en effet, est la fragilité des lignes de démarcation entre « Union européenne » et « Etats candidats », entre « exportateurs » et « importateurs » de modèles,

---

<sup>36</sup> Voir, par exemple, les travaux de Catherine Perron sur la politique de régionalisation en République tchèque. L'auteur rappelle que « dans aucun pays post-communiste d'Europe centrale, la volonté de décentraliser ne peut être attribuée à des pressions communautaires, pas plus qu'elle ne résulte à l'origine d'un constat de désajustement institutionnel avec l'Union européenne ». Contre la tentation de reconstruire *ex post* une intelligibilité des processus de décentralisation surdéterminant la contribution de l'UE, elle montre que ces réformes s'inscrivent aussi, différemment selon les périodes considérées, dans des dynamiques politiques et des équilibres de pouvoir internes. Voir Catherine Perron, « L'impact de la politique régionale européenne sur la gestion territoriale de l'Etat tchèque », *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 2006, p.321-341.

<sup>37</sup> Voir les travaux de Laure Neumayer sur les « courtiers » de l'Europe, Laure Neumayer, « La naissance d'une politique publique « eupéanisée » : le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque », *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 2006, p.239-258.

<sup>38</sup> Cf. Laure Neumayer, « La naissance d'une politique publique « eupéanisée » : le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque », *op. cit.*, p.240.

<sup>39</sup> Ils ont, par exemple, insisté sur la nécessité de différencier les effets d'eupéanisation en fonction des niveaux de gouvernement et des secteurs de l'action publique.

normes et pratiques. Partir du postulat que l'europanisation traite des relations entre deux ensembles distincts pourrait ne pas rendre justement compte des multiples chevauchements entre espaces européens et locaux : pour le dire autrement, les « émetteurs » de normes européennes ne sont pas toujours des « acteurs exogènes ». Pendant la préparation de l'élargissement européen, nombreuses sont les situations dans lesquelles des institutions et organisations européennes, communautaires ou non (l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE), par exemple) ont été investies par des décideurs locaux (acteurs politiques, responsables d'ONG, etc.) afin d'activer un effet de levier européen et de s'en servir comme d'un moyen de pression sur les élites gouvernementales domestiques. Avant même l'accession à l'Union européenne, Bruxelles (et Strasbourg) étai(en)t devenu(s) en quelque sorte une extension des arènes politiques des pays candidats, un lieu où se jouait une partie de leurs conflits politiques. Certains entrepreneurs partisans ou non gouvernementaux se sont construits à la fois comme des acteurs « locaux » et « européens », investissant alternativement une arène et l'autre, voire occupant simultanément des positions dans les espaces européens et locaux. Cette notion de simultanéité est importante : elle suggère un léger déplacement d'angle par rapport à l'idée de transfert, entre les niveaux européens, nationaux et locaux, de ressources acquises ou détenues dans l'un de ces trois arènes, pour proposer une réflexion sur le tissage, en un même espace-temps, des trois<sup>40</sup>. Deux exemples aideront à mieux apprécier ces conjuguaisons entre échelles et rôles.

Le premier concerne les politiques de gestion du passé communiste en Bulgarie et, notamment, l'adoption par l'Etat bulgare d'une loi sur l'ouverture des archives de l'ancienne police politique (la Sûreté d'Etat, *dăržana sigurnost*) en décembre 2006. En Bulgarie même, les archives semblaient pourtant faire figure de non sujet : certes, au début des années 1990, puis après l'arrivée au pouvoir d'une majorité anti-communiste en avril 1997, la question des « dossiers » avait figuré à l'agenda politique. L'ouverture des archives s'inscrivait dans une double politique visant, d'une part, à affaiblir l'emprise des anciens cadres communistes sur les institutions politiques et la haute administration et, d'autre part, à dénoncer les crimes de l'ancien régime communiste. A plusieurs reprises, des figures renommées avaient été politiquement disqualifiées après que leur appartenance à la Sûreté d'Etat eut été révélée. Au fil des années, cependant, l'intérêt au sein de la société était retombé, alors qu'un nombre grandissant d'électeurs se détournait d'un jeu politique où les « coups » portés aux adversaires prenaient souvent la forme de *kompromati* - des informations compromettantes, mais pas nécessairement exactes, diffusées dans les media (parmi lesquels figurait l'appartenance à l'ancien appareil répressif). Seul un petit noyau d'acteurs politiques et sociaux - une partie de l'Union des forces démocratiques (UFD, droite) et des Démocrates pour une Bulgarie forte (DBF, droite conservatrice), l'Institut pour l'étude des crimes du communisme de l'ancien journaliste de *Radio Free Europe*, Kalin Manolov, etc. - continuait à inclure la question des dossiers parmi ses priorités. Miser sur une stratégie de scandalisation publique en vue de contraindre le gouvernement dirigé depuis l'été 2005 par le socialiste Sergej Stanišev à adopter une loi sur les archives<sup>41</sup>, ne constituait dès lors guère une option.

Le recours à l'échelon européen est ainsi apparu comme un moyen privilégié d'infléchir les préférences des gouvernants bulgares. Le député du Parlement bulgare, Lăčezar Tošev (UFD), qui était également membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) depuis 1992 et vice-président du Parti populaire européen/Démocratie chrétienne (PPE/DC) de l'ACPE, a ainsi compté parmi les élus qui ont le plus activement milité en faveur de l'adoption d'une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur « La nécessité d'une condamnation

---

<sup>40</sup> La démarche retenue par James Scott dans une autre configuration (celle de politiques publiques de l'Etat), est susceptible de fournir des ressources méthodologiques et théoriques précieuses pour dépasser une lecture en termes d'émission et d'appropriation et penser les formes de co-production au cœur même de toute action publique (européenne ou non). Voir James Scott, *Seeing like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have failed*, New Haven : Yale University Press, 1998.

<sup>41</sup> Une loi autorisant les citoyens bulgares à avoir accès à leur dossier, avait été adoptée le 30 juillet 1997, avant d'être invalidée par le vote d'un nouveau texte sur l'information classifiée (25 avril 2002).

internationale des crimes des régimes communistes totalitaires » (26 janvier 2006)<sup>42</sup>. Les représentants des univers politiques et militants évoqués plus haut ont par ailleurs fondé leur demande de dévoilement des archives de la Sûreté d'Etat sur la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes »<sup>43</sup>. Enfin, ils ont insisté sur la nécessité, pour la Bulgarie, de donner des gages moraux à l'Union européenne de son européanité. Comme le faisait remarquer Dimităr Avromov, membre d'un comité d'initiative en faveur de l'ouverture complète des archives lancé fin mai 2006, « la Bulgarie a deux options devant elle : repartir à zéro au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans l'UE, sans danger de scandales potentiels à l'avenir, ou laisser la société fermer les yeux sur le problème avec le risque qu'après l'entrée dans l'UE, l'information non ouverte continue à constituer un facteur dans la vie publique. Il reste sept mois, l'ouverture des archives est une signal politique et de valeur très fort »<sup>44</sup>. Le contexte particulier du printemps-été 2006 donnait à ces injonctions une certaine portée. En mai 2006, en effet, la Commission européenne avait refusé de confirmer l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, laissant peser la menace d'un report de l'accession d'un an pour le cas où les deux pays échoueraient à tenir tous leurs engagements, dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures notamment. En cette période d'incertitude élevée, les dirigeants bulgares étaient prêts à démultiplier les décisions symboliques afin d'obtenir un *satisfecit* d'européanité<sup>45</sup>. Dans le cas ici évoqué, la mobilisation du référentiel « Europe » a ainsi pris deux formes : l'invitation à satisfaire ce qui était présenté comme une exigence européenne, mais aussi et surtout la contribution par des acteurs bulgares (« domestiques » donc) à l'élaboration de décisions au niveau « européen » (en l'occurrence non communautaire, puisqu'il s'agissait du Conseil de l'Europe).

Le second exemple porte sur les mobilisations du secteur non gouvernemental en faveur d'une meilleure protection des minorités en Bulgarie au cours de la période de pré-adhésion. L'ouverture de pourparlers fin 1999 a en effet introduit des recompositions sensibles dans le maillage organisationnel, la professionnalisation, les modes de financement et les discours de légitimation des ONG ayant investi le secteur minoritaire<sup>46</sup>. A la faveur de ces redéploiements, certaines organisations droits-de-l'homme se sont retrouvées dans des situations de multipositionnalité complexes : à la fois ancrées en Bulgarie et insérées dans des réseaux européens et internationaux ; simultanément experts auprès des instances européennes et des administrations nationales ; en même temps, partenaires, interlocuteurs et censeurs des pouvoirs publics bulgares. L'exemple le plus éloquent est sans doute celui du *Bulgarian Helsinki Committee* (BHC) l'une des plus anciennes ONG engagées dans la promotion des droits de l'homme et des minorités en Bulgarie<sup>47</sup>.

A un premier niveau, le BHC a pris part à une initiative de *monitoring* des politiques publiques bulgares développée en marge de l'intégration européenne par l'*Open Society Institute* de

---

<sup>42</sup> Voir Liliana Deyanova, « Des condamnations locales du communisme à la condamnation internationale de janvier 2006. Les guerres des élites bulgares pour le monopole de la mémoire du communisme ». Intervention prononcée au Colloque « Expériences et mémoire : partager en français la diversité du monde », Bucarest, septembre 2006.

<sup>43</sup> Voir <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/FRES1096.htm>

<sup>44</sup> Voir « *Žurnalisti, sociolozi i magistri objaviha iniciativi za otvarjane na arhivite na DS* » [Des journalistes, sociologues et magistrats ont annoncé une initiative pour l'ouverture des archives de la Sûreté d'Etat], *mediapool.bg*, 29 mai 2006.

<sup>45</sup> Que les acteurs politiques et sociaux favorables à une ouverture des dossiers aient investi le registre de la normativité et de la symbolique européennes ne signifie pas, pour autant, que l'adoption de la loi de décembre 2006 soit principalement imputable ni à leur stratégie, ni à leur mobilisation. Il n'est pas possible, dans le contexte du présent article, de retracer le cheminement, complexe, de ce texte législatif. On notera toutefois que la gestion des conflits internes au Parti socialiste bulgare a sans doute constitué un paramètre non moins important que les investissements du répertoire de l'européanité par des segments de la droite bulgare dans les arbitrages effectués par le gouvernement.

<sup>46</sup> Sur cette question, voir Nadège Ragaru, « ONG et enjeux minoritaires en Bulgarie : au-delà de l'« exportation/importation » des normes et modèles internationaux », *Critique internationale*, 40, juillet-septembre 2008 (à paraître).

<sup>47</sup> Le *Bulgarian Helsinki Committee* fait par ailleurs partie de la Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme.

Budapest en 2001, le *European Advocacy and Monitoring Program* (EUMAP). On doit également au BHC la rédaction d'un contre-rapport sur la mise en oeuvre des obligations de l'Etat bulgare au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe<sup>48</sup>. A travers ces documents, le BHC a cherché à accroître la visibilité de ses recommandations en matière de minorités auprès d'une variété d'acteurs internationaux (dont les institutions européennes). Mais les responsables du BHC ont aussi constitué - deuxième niveau - des sources directes d'information pour les employés de la Commission lors de leurs missions de terrain préalables à la rédaction des rapports annuels. A un troisième niveau, le BHC a financé et supervisé l'ouverture de poursuites judiciaires contre l'Etat bulgare devant la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans le cadre de violences policières ou de pratiques de discrimination sur une base ethnique ou raciale (au titre desquelles les pouvoirs publics bulgares ont parfois été condamnés). Enfin, à un quatrième niveau, le *Bulgarian Helsinki Committee* est aussi devenu un partenaire local des pouvoirs bulgares, le retrait progressif des grands donateurs privés (comme le financier George Soros) couplé avec le rôle croissant accordé à l'Etat dans la gestion des aides européennes ayant conduit de plus en plus d'ONG bulgares à engager des partenariats publics-privés : le *Bulgarian Helsinki Committee* a ainsi notamment réalisé - en coopération avec le ministère de l'Education et des Sciences mais sur financement de l'*Open Society Institute* de Budapest - une étude sur la déségrégation des écoles et l'éducation des enfants roms en Bulgarie<sup>49</sup>.

Que nous apprend cet exemple ? Premièrement, mais le phénomène est connu, que le processus d'intégration à l'Union européenne, particulièrement la mise en place d'un suivi des politiques bulgares à travers les rapports annuels de la Commission européenne, a fourni à divers acteurs non gouvernementaux conjointement l'opportunité de faire valoir leur expertise auprès des institutions européennes, une arène dans laquelle porter les contentieux qui les opposaient aux pouvoirs publics et un moyen de valoriser, en interne, leurs compétences. Deuxièmement, et l'argument est plus important, que des ONG « locales » - par leurs activités de *lobbying* à Bruxelles, leurs expertises fournies à la Commission européenne ainsi qu'à d'autres acteurs internationaux, eux-mêmes en interaction avec les instances européennes - ont participé, fût-ce indirectement, à la formulation de politiques ultérieurement présentées comme « exportées » en direction des pays candidats.

Dans ces conditions, à une lecture binaire des interactions entre échelons européens et locaux, on pourrait préférer une analyse sur la manière dont se constituent des réseaux de relations et des formes de savoir transversaux, qui irriguent les divers niveaux de la gouvernance. Plus fondamentalement, il pourrait être heuristique de privilégier, par-delà les notions de « pressions »/« adaptation », « exportation »/« importation » de modèles et normes européens, des réflexions en termes de « transferts institutionnels »<sup>50</sup> et, plus encore, de circulations internationales des problématiques et instruments de politiques publiques affectant - quoique selon des rythmes, modalités et avec des intensités différentes - les Etats candidats, les pays membres et les institutions européennes. Un déplacement de la focale amènerait à voir que l'ensemble des acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens se déploient dans un environnement plus large, défini par les dynamiques de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation et que ces processus, qui traversent les multiples niveaux de gouvernance, jettent un éclairage neuf sur l'europanisation.

---

<sup>48</sup> Voir Bulgarian Helsinki Committee, *Alternative report to the report submitted by Bulgaria pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, novembre 2003, à l'adresse : [http://www.bghelsinki.org/special/en/2003\\_Shadowrep\\_FCNM.doc](http://www.bghelsinki.org/special/en/2003_Shadowrep_FCNM.doc)

<sup>49</sup> Voir Bălgarski Helsinki Komitet. *Pet godini po kāsno. Nepravitelstvenite proekti za desegracija na romskoto obrazovanie v Bălgarija* [Cinq ans plus tard. Les projets non gouvernementaux de déségrégation de l'éducation rom en Bulgarie]. Sofia : BHK, 2005.

<sup>50</sup> Comme y invitent Sabine Saurugger et Yves Surel, *op. cit.*

Appeler à un changement d'échelles, mettre en saillance les « dérivations créatives »<sup>51</sup> accomplies par les acteurs dits « locaux », souligner la centralité d'une attention aux influences mutuelles, voire aux chevauchements entre « producteurs » de normes communautaires et acteurs présentés comme « destinataires » de ces normes, ne saurait toutefois suffire à retracer, dans leur épaisseur et leur complexité, les processus d'européanisation. Reste en effet à se départir d'une approche strictement utilitariste des acteurs (« locaux » ou non) et volontiers objectiviste des dynamiques institutionnelles et sociales observées pendant la préparation des accessions européennes. Pour ce faire, l'analyse doit maintenant s'ouvrir aux dynamiques symboliques constitutives des rapports de pouvoir, de séduction et de conviction instaurés à la faveur du cheminement des Etats post-communistes vers l'Union européenne.

#### IV - Les répertoires culturels de l'européanisation

Avant de clore cet article, on aurait souhaité s'arrêter un instant sur les usages symboliques des répertoires de l'européanisation, renouant ainsi avec l'univers thématique esquissé en introduction. Car ce qui s'est joué dans l'européanisation concernait également la réactivation, parfois le remodelage, de représentations sociales historiquement enracinées - des imaginaires des relations entre Europe centrale et Europe occidentale, des lectures du temps et de la modernité, tout un éventail de significations culturelles tantôt partagées, tantôt conflictuelles, toujours feuilletées et plures. Leur prise en compte apparaît d'autant plus indispensable que ces formations imaginaires ont imprégné aussi bien les discours des entrepreneurs de normes communautaires et des élites dites « locales » que des écrits de science sociale souvent moins surplombants qu'on ne voudrait le croire. L'une des particularités des études sur l'européanisation tient peut-être ici à l'extrême variété des personnes ayant employé cette notion - chercheurs, experts, entrepreneurs politiques et décideurs européens - et à la fréquente porosité des rôles. Proposer une sociologie des producteurs et usagers de l'européanisation inviterait sans doute à voir ce que certaines approches universitaires doivent aux expériences de leurs auteurs en tant que consultants pour des institutions et programmes européens<sup>52</sup>.

La construction des rapports entre les Etats candidats et les membres « anciens » de l'Union européenne (et, partant, avec les personnels des institutions communautaires) n'est pas intervenue sur une *tabula rasa*. La polarité Est/Ouest, structurante pendant les décennies de la guerre froide, a laissé place, après la chute du communisme, à une redéfinition de l'organisation symbolique des deux espaces. Ont alors été redéchiffrées, réinterprétées des notions d'Europe, d'Europe du centre, d'Europe orientale construites sur la durée<sup>53</sup>. Même si l'on peut imaginer que les élargissements de 2004 et 2007 de l'Union européenne seront, dans les futurs manuels d'histoire, rétrospectivement présentés comme

---

<sup>51</sup> Voir Jean-François Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés politiques comparées*, 1, janvier 2008, à l'adresse : [www.fasopo.org](http://www.fasopo.org) [consultée le 9 mars 2008]. L'expression est utilisée dans un contexte un peu différent pour décrire les pratiques des acteurs locaux dans des sociétés extra-européennes ayant été confrontées à des situations coloniales. Mais elle peut servir plus généralement à appréhender des dynamiques d'extraversion dont l'auteur rappelle justement qu'elles ont un enracinement historique très antérieur à la colonisation et sont devenues « la condition ordinaire de la globalisation ».

<sup>52</sup> Une telle sociologie des superpositions et glissements entre postures expertes et savantes dans le cas de l'assistance aux réformes juridiques a montré sa valeur dans Thierry Delpuch, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche 'droit et développement' », *Droit et société*, 62, 2006, p.119-175.

<sup>53</sup> Dès 1983, l'écrivain tchèque, Milan Kundera, dans un article qui a fait date, avait pris la défense de l'« Occident kidnappé » par le soviétisme. Dans le sillage de cette publication, les années 1980 ont vu se développer, en Europe « soviétisée », une réflexion très nourrie sur la notion d'Europe centrale, parfois en relation avec celle de *Mittleuropa*. Voir Milan Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe Centrale », *Le Débat*, 27, novembre 1983, p.3-22 ; Czeslaw Milosz, « Central European Attitudes », *Cross Currents : A Yearbook of Central European Culture*, 5(2), 1986, p.101-108 ; Ferenc Feher, « On Making central Europe », *East European Politics and Societies*, 3(3), 1989, p.412-447. Sur les recompositions des années 1990, voir Antonela Capelle-Pogăcean, « Rêves d'Europe et incertitudes européennes : perspectives hongroises et roumaines », in : Nicolas Weil (dir.), *Existe-t-il une Europe philosophique ?* Paris & Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2005, pp. 155-166.



la réunification naturelle entre deux moitiés également européennes - en termes d'histoire et de valeurs - de l'Europe, il est impossible d'oublier le travail d'argumentation politique et intellectuel qui a été déployé, au début des années 1990, pour démontrer l'appartenance européenne des pays issus de l'ancien bloc soviétique et la place de ces luttes discursives dans le lent cheminement des membres de l'Union européenne vers l'acceptation du principe d'une « ouverture à l'Est » de l'UE<sup>54</sup>. Ce travail de naturalisation d'une histoire, identité et essence européennes est intervenu de façon concomitante avec la réactivation d'associations entre « Europe (Occident) » et « modernité », entre « retour en Europe » et « normalité », entre « périphérie » et « arriération » dont la genèse historique, analysée par Larry Wolff, remonte au XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>55</sup>. Objet de discours, support de légitimation, l'eupéanisation a dès lors parfois revêtu les atours de la modernité rêvée ; elle est devenue le vecteur par excellence d'un rattrapage historique, l'instrument d'un déplacement symbolique depuis la périphérie vers le centre d'une Europe monde-normalité.

Dans le contexte balkanique, le resurgissement de catégorisations normatives opposant un Orient exotisé et barbare à une Europe rationnelle et moderne a eu partie liée avec l'observation des conflits en ex-Yougoslavie. Au prix d'un lissage extraordinaire de l'histoire, les guerres des années 1990 furent alors vues comme la continuation logique des violences du début du XX<sup>ème</sup> siècle, celles des guerres balkaniques (1912-1913), dont la *Carnegie Endowment for International Peace* avait proposé en 1914 une relation opportunément rééditée en 1993<sup>56</sup>. En un même élan, les nouveaux déchirements balkaniques furent imputés à une irrationalité congénitale et à des haines ancestrales. Les travaux de Maria Todorova ont suffisamment mis en lumière ce travail culturalisant sur l'histoire pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir plus avant<sup>57</sup>. Ce qui mérite en revanche de retenir notre attention est la manière dont cette sémantique orientalisante est parfois venue se tisser dans la rhétorique sur l'eupéanisation de représentants des institutions européennes.

Une illustration paroxystique - liée à la rencontre entre imaginaires des Balkans, configuration politique de post-conflit et protectorat international - en est fournie par plusieurs discours récents du Haut représentant de la communauté internationale (HR) et Représentant spécial de l'Union européenne (EUSR) en Bosnie-Herzégovine, Miroslav Lajčak<sup>58</sup>. Dans ce pays, les accords de Dayton (20 novembre/14 décembre 1995) ont organisé la mise en place d'une administration internationale au sein de laquelle l'Union européenne joue, depuis le début des années 2000, un rôle croissant. La Bosnie-Herzégovine fait partie des Etats relevant du Processus de stabilisation et d'association (PSA) et a vocation à rejoindre l'UE à terme. C'est alors même qu'était en discussion la signature d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) qu'a éclaté un conflit entre le Haut représentant et les élites politiques locales - singulièrement le Premier ministre de l'entité serbe, Milorad Dodik -,

---

<sup>54</sup> La belle formule de l'écrivain hongrois, Péter Esterházy, reflète, avec une douce ironie, la rapidité et la fluidité de ces relabellisations culturelles : « Avant, on disait que je venais d'Europe de l'Est. Puis j'ai été élevé au rang de citoyen de l'Europe centrale — c'était le bon temps, on avait des *centreljuopdrüims*, des plans et des visions pour l'avenir. Il y a quelques mois [la clôture des négociations d'adhésion de la Hongrie à l'UE a été prononcée lors du Conseil européen de Copenhague, les 12-13 décembre 2002], je suis devenu ressortissant d'un Futur-État-membre-de-l'Europe. Mais avant que j'aie pu m'habituer à cette situation, ou la rejeter, je me retrouve aujourd'hui non-natif du Noyau européen ». Cité dans Antonela Capelle-Pogăcean, « Rêves d'Europe et incertitudes européennes : perspectives hongroises et roumaines », *op. cit.*

<sup>55</sup> Voir Larry Wolf, *Inventing Eastern Europe. The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*, Stanford : Stanford University Press, 1994 ; Vesna Goldsworthy, *Inventing Ruritania. The Imperialism of the Imagination*, New Haven : Yale University Press, 1998.

<sup>56</sup> Le travail de réactualisation d'un imaginaire du désordre et de la barbarie balkaniques datant du début du siècle transparaît avec force dans la préface de George Kennan à la nouvelle édition du rapport de la Commission Carnegie. Voir International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars, *The Other Balkan Wars. A Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*, Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 1993.

<sup>57</sup> Voir Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, New York & Oxford : Oxford University Press, 1997.

<sup>58</sup> Notons que M. Lajčak n'a nullement l'exclusive du maniement de ces registres. Il semblerait qu'il ait repris à son compte des grilles de lecture mises en avant depuis plusieurs années par les Hauts représentants successifs. Voir l'excellent Danijela Majstorovic, « Construction of Europeanization in the High Representative's Discourse in Bosnia and Herzegovina », *Discourse and Society*, 18, 2007, p.627-651.

notamment autour de la question de la réforme de la police. Pour tenter de dénouer la crise, le 19 octobre 2007, le Haut représentant en Bosnie-Herzégovine décidait d'imposer un amendement des règles de fonctionnement du Conseil des ministres et du Parlement. Dans son intervention devant les media, il légitimait cette nouvelle mesure en ces termes :

Nous sommes tous conscients que la Bosnie-Herzégovine ne fonctionne pas comme elle le devrait, ne fonctionne pas comme un Etat *sain, normal*. Le but de la communauté internationale, dont je suis ici le plus haut représentant, est de changer ceci et de le changer pour le meilleur. C'est pourquoi nous sommes ici, c'est pourquoi nous avons tellement investi dans ce pays - à la fois politiquement et financièrement. (...). Malheureusement, vos politiciens ont rejeté le mouvement le long de cette voie [européenne]. Jeudi dernier, ils ont définitivement et clairement montré qu'ils n'étaient pas prêts pour cela, et qu'ils ne voulaient ou ne pouvaient pas aller vers l'Europe. (...) C'est un fait dévastateur pour ce pays. En tant que représentant des citoyens de ce pays, de toutes ses entités, cantons, municipalités et communautés locales, ils ont choisi l'isolement au lieu de l'intégration. (...) Dans mes discussions à Bruxelles, j'ai senti une réelle préoccupation chez mes interlocuteurs qui sont conscients que les leaders responsables de ce pays ont rejeté la perspective européenne pour les citoyens. (...) parce que vos politiciens ont rejeté *cette voie moderne, européenne*, inévitablement, maintenant nous devons chercher d'autres moyens de forger une Bosnie-Herzégovine *stable, moderne et démocratique* [italiques rajoutés par l'auteur]<sup>59</sup>.

La rhétorique du Haut représentant ne se contentait pas de puiser dans un imaginaire de l'Europe comme modernité et de l'europanisation comme progrès (par contraste avec les « pathologies » locales), mais s'adossait aussi à une vision des acteurs locaux, dans leur résistance aux injonctions européennes/internationales, comme irresponsables et immatures. Au cours d'une conférence de presse donnée le 1er novembre 2007, le Haut représentant allait plus loin dans cette direction en commentant la démission annoncée par le président du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, Nikola Špirić :

Personnellement, j'ai été déçu par le discours du président du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, Mr. Špirić, et son annonce d'une éventuelle démission. Il était excessivement *émotionnel, irresponsable et insuffisamment rationnel*. (...) Les décisions que j'ai prises sont dans l'intérêt de tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine et de tous les peuples constituants. Les seules personnes qui aient un problème avec ces décisions sont celles qui ne se soucient pas de savoir si les institutions de ce pays fonctionnent correctement et effectivement ou non<sup>60</sup>.

On peut certainement douter de la pertinence d'une stratégie de légitimation de l'action internationale reposant sur une opposition entre les intérêts étriqués des « politiciens » (pourtant élus par leurs concitoyens) et l'intérêt général qui serait incarné, contre les élites locales, par les responsables internationaux - une stratégie dont il y a fort à parier qu'elle n'aide guère à renforcer le lien entre dirigeants et dirigés, jugés prioritaires en démocratie -. Mais ce que ces extraits suggèrent surtout est l'existence, dans certaines injonctions européennes, d'un vocabulaire au symbolisme très chargé, familier des chercheurs ayant travaillé sur l'orientalisme<sup>61</sup>.

La configuration ainsi créée est d'autant plus complexe qu'elle vient interagir et fonctionner en miroir avec les répertoires culturels maniés par une frange des élites politiques et universitaires des

---

<sup>59</sup> Voir *Press Conference Statement by the High Representative Miroslav Lajčak*, Sarajevo, vendredi 19 octobre 2007 (sur le site d'OHR, à l'adresse: [www.ohr.int](http://www.ohr.int))

<sup>60</sup> Voir *CoM BiH to Function in Technical Mandate*, OHR, Sarajevo, 1er novembre 2007 (à l'adresse : [www.ohr.int](http://www.ohr.int))

<sup>61</sup> On pense bien sûr à Edward Saïd, *Orientalism*. Harmondsworth : Penguin, 1995 (1<sup>ère</sup> éd. 1978). La métaphore de l'orientalisme avait été utilisée par certains auteurs, dès 1995, pour décrire le regard culturaliste porté par les commentateurs et décideurs occidentaux sur les guerres d'ex-Yougoslavie. Ainsi, pour Milica Bakić-Hayden et Robert Hayden, « l'orientalisme peut-être appliqué en Europe même, entre l'Europe « à proprement parler » et les parties du continent qui ont sous la domination ottomane (et donc, orientale) ». Voir Milica Bakić-Hayden and Robert Hayden, « Orientalist Variations on the Theme 'Balkans' : Symbolic Geography in Recent Yugoslav Cultural Politics », *Slavic Review*, 51 (1), printemps 1992, p.3.

Etats aspirant à rejoindre l'Union européenne. Il existe aussi des représentations autochtones de l'européanité comme modèle de civilisation et de modernité (et, *a contrario*, de l'appartenance à l'Est ou à des Balkans « périphériques » comme signe d'arriération historique). En maintes occasions les « destinataires » des discours communautaires se retrouvent ainsi en position de co-producteurs des lectures normatives de l'européanisation, tout comme certains de leurs prédécesseurs avaient pu l'être des récits sur « l'Orient intérieur ». Témoin, par exemple, les débats intellectuels ayant accompagné la préparation de l'accession de la Bulgarie à l'Union européenne. Dans le contexte bulgare, l'ouverture de pourparlers d'adhésion a mis en jeu des relectures de l'histoire nationale comme tentative perpétuellement inaboutie pour accéder à la modernité occidentale. Ainsi, pour le philosophe bulgare, Ivajlo Dičev, le processus d'euro-intégration ne constitue-t-il qu'une « nouvelle vague de modernisation-imitation » : « la première est la période d'importation forcée des institutions après l'Indépendance, quand le nouvel Etat national cherche à rattraper les 'peuples civilisés' dans leur comportement et leur subjectivité politique. La deuxième, commencée dans les années 1930 et menée à son apogée à l'époque du communisme, rattrape les 'pays développés' dans le domaine de la production (industrie, classe ouvrière, technologies, fusées cosmiques, etc.). La troisième étape remplace les pays 'développés' et 'civilisés' par les 'pays normaux' »<sup>62</sup>. Dans les travaux proposant une représentation de l'histoire bulgare conjuguant soit de modernité, imitation de modèles étrangers et incapacité à produire une synthèse moderne réussie, l'Union européenne est souvent vue comme un nouvel avatar des protecteurs recherchés, depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, au prix d'un renoncement à toute créativité authentique. Le culturologue bulgare, Aleksandăr Kjosev, parle ainsi de « cultures auto-colonialisées »<sup>63</sup> pour désigner les cultures balkaniques, tandis que certains de ses collègues s'interrogent sur les risques que la Bulgarie, loin de parvenir à atteindre une modernité/occidentalité/européanité pleine et entière, ne se retrouve condamnée à un mimétisme reproduisant les « formes » de l'Europe pour mieux en trahir l'essence<sup>64</sup>. En de telles circonstances, on conçoit volontiers que la tâche du chercheur, consultant ou expert qui aborde les terrains balkaniques soit ardue, lui qui se retrouve exposé aux discours d'interlocuteurs susceptibles de conforter ses propres représentations culturalisantes<sup>65</sup>. Pour autant, nul ne saurait oublier ce que l'usage « indigénéisé » de catégories normatives peut avoir de contextuel et de relationnel, ni l'importance d'une exploration des significations culturelles données par les acteurs à leurs pratiques.

Réincorporer plus systématiquement une dimension historique et symbolique dans les analyses de processus de transferts institutionnels intervenant à la faveur de la préparation des élargissements européens pourrait dès lors enrichir notre compréhension des investissements locaux des changements proposés et, partant, celle des relations scellées entre responsables européens et élites politiques, administratives et intellectuelles des sociétés dites « réceptrices ». Plurale, volontiers insaisissable, la notion d'européanisation aura d'autant plus de chances d'être heuristique qu'elle sera placée au service de réflexions également sensibles aux univers imagés qui s'y trouvent redéployés, à l'enchevêtrement entre normes et imaginaires, à la manière dont les acteurs stratèges sont aussi des porteurs de rêves et d'histoire(s), qui se saisissent des mots comme ils sont saisis par eux. Ces dernières années, l'européanisation comme catégorie d'analyse a énormément gagné en précision et en rigueur, en capacité à donner à voir des processus et des acteurs. Il lui reste peut-être à s'ouvrir davantage à la fluidité d'un temps aux écoulements multiples et souvent indéterminés.

---

<sup>62</sup> Voir Ivajlo Dičev, « Evropa kato legitimacija » [L'Europe comme légitimation]. *Sociologičeski pregled*, 1-2, 2000, sur Internet à l'adresse : <http://www.geocities.com/ivayloditchev2001/SOCPROBLEuropa.doc>

<sup>63</sup> Voir Alexander Kiossev, « The Self-Colonizing Cultures », in : *Bălgarija avangarda* [La Bulgaria avant-garde], Sofia: Salon Verlag, 1998 ; Rumén Daskalov, *Meždu Iztoka i Zapada : bălgarski kulturni dilemi* [Entre l'Est et l'Ouest : les dilemmes culturels bulgares], Sofia : Lik, 1998.

<sup>64</sup> Voir Petia Kabakchieva, « Building 'Europe' or Integrating into Europe », in : Ivaylo Znepolski et al., *Penser la transition/ Rethinking the Transition*, Sofia : Saint Kliment Ohridski University of Sofia Press, 2002, p.258-259.

<sup>65</sup> Gérard Lenclud nous rappellerait à cet égard que voir n'est jamais que reconnaître un déjà-vu. Cf. Gérard Lenclud, « Quand voir c'est reconnaître. Les récits de voyage et le regard anthropologique », *Les terrains de l'enquête*, 1, 1995, sur Internet à l'adresse : <http://enquete.revues.org/document266.html>

