

4. PENSER LA RELATION À L'AUTRE. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE VU DEPUIS LA FRONTIÈRE SERBIE/CROATIE

Cyril Blondel

François Dubet, *Politiques des frontières*

La Découverte | « Recherches »

2018 | pages 92 à 106

ISBN 9782348040740

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/politiques-des-frontieres--9782348040740-page-92.htm>

Pour citer cet article :

Cyril Blondel, « 4. Penser la relation à l'autre. L'élargissement de l'Union européenne vu depuis la frontière Serbie/Croatie », in François Dubet, *Politiques des frontières*, La Découverte « Recherches », 2018 (), p. 92-106.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Penser la relation à l'autre

L'élargissement de l'Union européenne

vu depuis la frontière Serbie/Croatie¹

Cyril Blondel

La rencontre, c'est entre étrangers que cela se passe, sans cela ce serait de la parenté. Toute pensée est subordonnée à la relation éthique, à l'infiniment autre dont j'ai la nostalgie. Penser autrui relève de l'irréductible inquiétude pour l'autre [Levinas, 1995, p. 109].

Le lien avec autrui ne se noue que comme responsabilité, que celle-ci, d'ailleurs, soit acceptée ou refusée, que l'on sache ou non comment l'assumer, que l'on puisse ou non faire quelque chose de concret pour autrui [Levinas, 1982, p. 93].

2004, année de l'élargissement enthousiaste de l'Union européenne principalement vers l'Est du continent. Tout un symbole, l'effondrement du rideau de fer, dont la chute du mur est le *climax*, permet aux peuples situés au-delà d'intégrer le monde *démocratique* ouest-européen. À moins qu'il ne s'agisse de l'absorption de l'Est par le marché occidental ? Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie rejoint un club qui s'est entre-temps élargi à la Roumanie et à la Bulgarie (en 2007). L'enthousiasme a disparu, suite au choc des crises financière, économique, sociale et politique assurément. Les membres paraissent de moins en moins disposés à ouvrir les portes d'une Union peu gouvernée (mais qui le souhaite ?), à tel point que son existence même

1. Le présent chapitre repose sur 107 entretiens et un an et demi d'observations lors d'enquêtes de terrain répétées à la frontière Serbie/Croatie entre 2009 et 2013, menés dans le cadre d'une thèse soutenue en 2016 [Blondel, 2016].

est aujourd’hui remise en question. Et puis les candidats actuels², tous situés au sud-est du continent, sont présentés comme moins européens, comme de potentiels corps étrangers plus difficiles à intégrer. Car ces États et ces sociétés des Balkans occupent dans l’imaginaire européen une position peu enviable d’« autre intérieur » [Fleming, 2000], ou d’« extérieur immédiat » [Jansen, 2009]. Ni tout à fait différents, ni tout à fait semblables, ils constituent un référent négatif réduit à ses travers permettant par là même de s’en exempter pour soi [Todorova, 2011 ; Boatcă, 2006].

L’élargissement, en amenant l’Union à penser l’autre, même proche, l’a conduite à s’interroger sur ses valeurs. Ce mouvement s’est concrétisé en 1993 lorsque le Conseil européen réuni en sommet à Copenhague a défini trois critères³ : politique (le respect de la démocratie et de l’État de droit), économique (l’adaptation à l’économie de marché) et légal (la capacité à mettre en œuvre l’acquis communautaire), qui permettent d’estimer si l’État candidat est bien « UE-compatible ». Parallèlement, elle a mis en place depuis 2007 l’Instrument d’aide de préadhésion (IAP), dans le but de préparer les pays candidats et les candidats potentiels à leur intégration en les soutenant (un peu) et en les évaluant (surtout). Si le premier volet vise l’adaptation normative et institutionnelle, les quatre suivants sont pensés comme des répétitions de la participation future à la politique européenne de cohésion, et en particulier à ses déclinaisons en termes de coopération transfrontalière (volet deux, renvoie à l’initiative Interreg), de développement régional (volet trois, renvoie à l’objet premier du Feder), de politique sociale (volet quatre, renvoie au FSE), et de développement rural (volet cinq, renvoie au Feder)⁴.

2. Au 1^{er} janvier 2018, les candidats acceptés dans le processus d’adhésion sont la Turquie, la Macédoine, le Monténégro, l’Albanie, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine (leur intégration future reste soumise au vote positif de leur population et à l’acceptation de l’ensemble des pays membres une fois l’ensemble des critères respectés). Le Kosovo est considéré, depuis le Conseil européen de Feira en 2000, comme un candidat potentiel à l’adhésion, c'est-à-dire comme ayant vocation à rejoindre l’Union quand les deux parties seront prêtes.

3. Confirmés depuis dans le traité de Lisbonne, signé en 2007, entré en vigueur en 2009.

4. La politique régionale de l’Union européenne repose sur plusieurs fonds. Le Feder (Fonds européen de développement régional) vise à réduire les disparités territoriales. L’initiative Interreg fait partie du Feder ; elle soutient la coopération territoriale européenne à trois niveaux, transfrontalier, transnational et interrégional. Le FSE est le Fonds social européen : il soutient les politiques sociales et économiques

Or la plupart des recherches développées ces vingt dernières années, en particulier en science politique mais pas seulement, ont abordé la politique d'élargissement comme s'il s'agissait d'une question neutre d'adaptation technique. Cette prise de position épistémologique ne permet pas de distinguer dans la littérature ce qui tient de l'analyse sur le processus (réflexion) de ce qui tient de leur participation au processus (injonction). À travers le prisme de l'*euro-péanisation* ou de la *transition démocratique* des États et des sociétés, les réformes menées sont observées et discutées comme s'il s'agissait du rattrapage d'un retard de modernité, et plus précisément de la modernité ouest-européenne, alors posée comme modèle supérieur, comme étape ultime du progrès à atteindre [Petrović, 2014]. Mettre en doute ce présupposé ne signifie pas seulement le remettre en cause, mais également interroger les causes de cette domination, c'est-à-dire repolitiser la question de l'élargissement autant que la manière confortable de l'appréhender [Celata et Coletti, 2016]. Plutôt que d'évaluer la « bonne » mise en place des préceptes de l'UE à travers la politique de préadhésion, ce chapitre s'inscrit dans une réflexion plus large visant en premier lieu à interroger le rapport de force sur lequel elle se base. Pourquoi et comment (par quels dispositifs) l'adhésion à l'UE est devenue l'horizon sociopolitique dominant dans le Sud-Est européen ? Qu'est-ce qu'une telle perspective produit localement ? Ou, dit autrement, comment les habitants/citoyens de ces espaces en cours d'intégration se positionnent face à cette injonction à être plus et mieux européen ?

Le présent chapitre se focalise en particulier sur le deuxième champ de la politique de préadhésion, celui concernant la coopération transfrontalière. Il est le seul volet à caractère territorial et impliquant directement des projets d'aménagement ouverts à la fois aux pays candidats et candidats potentiels⁵. Depuis 2007, l'UE a en effet soutenu la mise en place de programmes de coopération transfrontalière sur toutes ses frontières extérieures ou presque, mais elle a aussi enjoint les pays candidats à en faire de même sur leurs frontières com-

liées en particulier à l'emploi et l'inclusion sociale. Le Leader est le Fonds européen agricole pour le développement rural ; c'est le volet territorial de la PAC, Politique agricole commune. Pour plus d'information, voir le site de la Commission européenne consacré au sujet : <www.ec.europa.eu/regional_policy/fr/>.

5. En effet, les volets trois, quatre et cinq présentés ci-avant ne sont ouverts qu'aux pays dont la candidature a été acceptée.

munes. Cette politique acquiert une résonnance particulière dans les « Balkans occidentaux⁶ » où se trouve la majorité des pays candidats à l'adhésion. À l'exception de l'Albanie, ils appartenaient avant 1990 à une même république fédérative socialiste, la Yougoslavie. La plupart des limites de ses anciennes subdivisions territoriales sont devenues, suite à une décennie de conflits, les nouvelles frontières internationales des États-nations issus de sa dissolution. Par l'intermédiaire de ces programmes, l'UE utilise alors la carotte de l'intégration pour pousser, en situation post-conflits, la restauration de relations de bon voisinage en utilisant les frontières interétatiques comme support.

Cet investissement de l'UE dans la région dès 2000 trahit sans doute un sentiment de responsabilité, un malaise, d'avoir laissé les horreurs perpétrées durant les années 1990 se dérouler à sa porte, voire sous sa garde. Par cette politique, l'UE se rappelle alors à son objet initial, la paix des peuples sur le continent. L'injonction à la coopération cache alors une autre injonction, à la réconciliation. Oli Rehn, alors commissaire à l'élargissement, en souligne la dimension historique en 2009 :

Les éléments fondamentaux de la politique d'élargissement des “Balkans occidentaux” sont la réconciliation, les bons rapports avec les pays voisins et la coopération régionale [...]. Il y a une raison essentielle à ceci. La politique d'élargissement de l'Union européenne est fondée sur les mêmes valeurs que sur lesquelles s'appuyait le projet européen il y a une cinquantaine d'années : la paix et la démocratie avant tout. À l'image de la France et de l'Allemagne, les pays de l'ex-Yougoslavie doivent surmonter leurs blessures de guerre pour être capable de s'engager dans le projet européen [Rehn, 2009].

Oli Rehn ne fait que répéter ce que l'Union européenne n'a eu de cesse d'affirmer depuis le Conseil européen de Feira en 2000. Si l'avenir des « Balkans occidentaux » est dans l'UE, c'est à la condition d'une coopération régionale renouvelée. L'UE exprime et imprime une certaine logique. La coopération régionale prônée au travers de la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière bilatéraux serait la base de la stabilisation de la région, car elle permettrait la réconciliation sociétale et politique et le dépassement des nationalismes. L'irréductible inquiétude pour l'autre soulignée par

6. C'est le terme utilisé par l'UE pour qualifier aujourd'hui les États issus de la dissolution de la Yougoslavie qui n'ont pas encore adhéré à l'UE, plus l'Albanie, faisant de fait la Turquie un cas à part.

Levinas acquiert, au-delà de l'éthique, une dimension politique. La finalité réconciliatrice est ainsi liée à une politique de développement territorial sur les *nouvelles* frontières nationales, une proposition a priori loin d'être évidente, qui mérite pour le moins d'être interrogée.

L'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DE LA FRONTIÈRE POST-YOUGOSLAVE

La question principale concerne l'objet-même de la politique européenne de coopération : la frontière. En faisant de cette dernière son outil privilégié d'action pendant le processus d'élargissement, l'UE porte un changement de paradigme. La frontière qui, jadis, séparait les nations, se voit conférer le statut de support permettant le lien entre elles [Groupe frontière *et al.*, 2004 ; Amilhat-Szary et Fourny, 2006]. Mais alors qu'à intérieur de son territoire, l'UE prend acte de la mutation du fait frontalier en déclinant ses programmes en trois dimensions – transfrontalière (sur le territoire de la frontière), transnationale (dans des ensembles régionaux plus larges) et inter-régionale (entre des régions non limitrophes) – elle se concentre surtout sur la première dimension dans sa politique de préadhésion. Dans le contexte post-yougoslave, un tel choix peut paraître paradoxal. En prescrivant à des États récemment indépendants d'institutionnaliser leur coopération sur leurs frontières récentes, elle leur demande d'avaliser la séparation pour la dépasser immédiatement ; c'est-à-dire de faire en quelques années ce que ses membres ont mis des décennies à réaliser. Des territoires, et leurs habitants, devenus frontaliers après une décennie de conflits sanglants, sont enjoins à coopérer, notamment dans l'aménagement de leur territoire commun. Certains lieux des conflits yougoslaves sont ainsi projetés comme les lieux des réconciliations post-yougoslaves, quelles que soient leurs particularités et leur histoire. Que produit cette double-injonction – extérieure (décidée par une Union dont ils ne sont pas encore membres) et faisant partie d'un intérêt présenté comme prioritaire (l'adhésion à l'UE) ? Comment les habitants de la frontière se la réapproprient, l'appliquent, y résistent ou l'ignorent ? Malgré son intention pacificatrice, l'UE ne risque-t-elle pas au contraire d'enraciner territorialement et socialement les héritages des conflits ?

La deuxième question concerne la forme de cette politique. En effet, l'UE ne se contente pas de fixer un objectif : la réconciliation. Elle a également imaginé la manière de l'atteindre. Les programmes de coopération transfrontalière ne traduisent pas simplement une mutation dans la manière de penser la frontière. Ils proposent aussi un changement dans la manière d'aménager les territoires et d'organiser l'action transfrontalière. C'est la reprise des principes de la gouvernance par le projet [Pinson, 2005 ; 2009]. La mise en œuvre de l'idéal initial de coopération est supposée se réaliser par étapes successives, depuis la conception reposant sur un diagnostic territorial, en passant par la réalisation au travers d'appels à projets successifs, jusqu'à la réappropriation par les habitants censée aboutir à la réconciliation effective. Le processus de coordination des acteurs impliqués se veut plus souple et moins hiérarchisé, les décisions sont en théorie discutées à et entre les différentes échelles institutionnelles, depuis la Commission européenne qui impulse et contrôle le programme, par l'intermédiaire des gouvernements nationaux qui le conceptualisent et le chapotent, jusqu'aux acteurs locaux, société civile comprise, qui développent les projets au plus près de la frontière.

La transformation proposée est double : dans la pensée politique, ce sont les préceptes de la *bonne gouvernance* et de la *gouvernance multi-niveaux* qui guident la nouvelle manière d'organiser l'action territoriale [Le Galès, 2014] ; dans la pensée et les pratiques des aménageurs, la mise en œuvre de l'action territoriale passe par le projet et non plus par le plan, par la négociation et non plus par la règle, par la requalification locale et non plus par l'urbanisation extensive [Genestier, 2001]. Elle reflète les évolutions dans la façon de penser et de mettre en œuvre l'action urbaine et territoriale partout en Europe. La politique d'élargissement sert alors de véhicule à l'adaptation du modèle ouest-européen défini paradoxalement comme modèle commun. Il n'est pas l'objet de négociations, puisque son application conditionne l'intégration future. Il est présenté comme un outil d'apprentissage de la « bonne » manière supposée d'aménager les frontières, et plus largement les territoires. Cette neutralité de façade pose question. Ne peut-elle pas être dévoyée politiquement et socialement, en particulier après des conflits ethniques ? Comme le rappelle Oren Yiftachel, l'aménagement peut être autant un outil de progrès que de répression sociale :

Le plan urbain et régional n'est pas qu'une arme aux mains du gouvernement qui pourrait contribuer ou non au progrès de la société et à sa réforme, mais offre aussi un potentiel pour l'oppression des groupes subordonnés [1998].

Mon interrogation se situe précisément à ce niveau, celui d'un retour critique et réflexif sur les changements des modalités de l'action aménagiste. Que produisent-ils aux périphéries⁷ de l'UE dans le contexte particulier de la préadhésion ? Comment les acteurs de l'aménagement transfrontalier aux niveaux national et local se réapproprient les prescriptions européennes ? Est-ce que la gouvernance par le projet est l'outil adéquat pour la mise en œuvre de la double-injonction à la coopération et à la réconciliation dans l'espace post-yougoslave ?

L'EUROPÉANISATION DES TERRITOIRES FRONTALIERS OU L'EXPANSION DE LA PENSÉE MODERNISTE DE L'UE

Je commencerai par répondre au deuxième questionnement, sur la forme de cette politique. Le constat fait par Gilles Pinson, dans l'observation de l'évolution de l'action urbaine en Europe et de son gouvernement, décrit également bien les mutations de l'action territoriale à la frontière serbo-croate dans le contexte de la préadhésion à l'UE :

À la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu [Pinson, 2005].

Mes observations de terrain en témoignent. Plus qu'aux principes de l'action eux-mêmes, ce qu'on fait de et avec la frontière, l'attention des donneurs d'ordre du programme (les ministères nationaux sous contrôle de la Commission européenne) se porte avant tout sur l'instauration d'un système d'action transfrontalier qui suit le modèle européen.

7. Je qualifie ici de périphérie les espaces discursivement construits par leurs relations avec des centres imaginés comme concentrant le pouvoir, la richesse et l'innovation, dont ils constituaient le négatif ; cette image justifiant le plus souvent des politiques de développement stigmatisantes à leur égard, qui ont parfois pour conséquences de renforcer les effets contre lesquelles elles prétendent lutter. L'usage de ce terme dans le présent contexte invite précisément à questionner le rapport de l'Union européenne avec les « Balkans occidentaux ».

Il s'agit donc en premier lieu, de généraliser une observation faite surtout dans le contexte urbain, parfois dans le contexte régional, rarement dans celui des territoires moins denses et périphériques, souvent encore réduits à des questions agricoles et sécuritaires. De fait, ce ne sont pas simplement les villes européennes qui sont gouvernées par le projet, mais aussi les frontières européennes, y compris celles situées en bordure de l'Union. Comme la ville, le territoire transfrontalier devient

tout à la fois un acteur collectif, une société à mobiliser, une équation sociale unique s'exprimant dans un patrimoine bâti, une identité locale qu'il convient de valoriser dans un contexte de compétition territoriale croissante [Pinson, 2009, p. 13].

En d'autres termes, l'aménagement des territoires s'europeanise, y compris dans le contexte de la préadhésion.

Cependant, si la manière de faire avec le territoire en Europe, par le projet, se généralise, les limites d'un tel processus apparaissent également. L'affirmation de Gilles Pinson en contexte urbain apparaît de nouveau transposable en contexte transfrontalier :

Paradoxalement, la pluralisation des systèmes de gouvernance urbain ne s'est pas accompagnée, loin s'en faut, d'une démocratisation de la politique urbaine. Au contraire, les efforts consentis, notamment dans le cadre des projets, pour retisser les liens entre les groupes et les organisations porteurs de ressources pour l'action publique urbaine, se sont faits au prix de la généralisation de régulation consensuelle élitaires [*ibid.*, p. 405].

Dans le contexte de la préadhésion à l'UE, la mise en place d'un programme transfrontalier a été l'occasion de reprendre le contrôle de la frontière, pour les deux États, Croatie et Serbie, et pour l'UE, à la manière de poupees gigognes. Au lieu d'une décentralisation des pouvoirs de l'action publique au niveau local, le cadre normatif et institutionnel mis en place par les Ministères concernés sous bonne surveillance de la Commission européenne, permet le *gouvernement à distance*, et à l'écart des citoyens, de projets transfrontaliers très contraints.

Cette « dérive oligarchique des systèmes de gouvernance » territoriale se traduit également par une « nouvelle clôture des agendas [...] autour des enjeux de développement économique, d'attractivité, de compétitivité et de qualité du cadre de vie » [*ibid.*, p. 406]. Cette reprise de contrôle a un effet symbolique. Il concerne la définition du progrès social, réduit à la vision néolibérale du développement

portée aujourd’hui par l’UE, excluant toute alternative, et s’inscrivant en négation, dans le cas post-yougoslave, de l’ancien modèle socialiste. Un tel changement de paradigme se fait avec la complicité des destinataires, bloqués dans les mêmes conceptions normatives du développement, de l’européanisation et plus largement de la modernité [Bürk, 2013, p. 181 ; Ragaru, 2008]. C’est ce que Madina Tlostanova appelle le « syndrome d’auto-colonisation », c’est-à-dire l’idéalisation post-coloniale ou post-impériale de l’Ouest qui mène les élites à une dépendance intellectuelle et un enfermement dans la logique de ratrappage [Tlostanova, 2015]. Le programme de coopération transfrontalière IPA CBC⁸ Serbie-Croatie en est l’illustration, et le fonctionnement par appels à projets, le moyen. En échange de la promesse de l’adhésion, l’UE soutient la prise de contrôle de l’action territoriale transfrontalière par ceux qui partagent son idéologie. Sciemment ou non ? Il est difficile de l’établir, puisque l’enjeu de la préadhésion renforce l’absence totale (d’auto)-critique, sur le gouvernement de l’action comme sur son contenu. Outre la question démocratique qu’un tel procédé pose, le peu d’intérêt porté au contenu, et à la question supposée initiale de la cohésion territoriale, ne risque-t-il pas d’accroître les inégalités sociales et les ressentiments symboliques ?

LE PROJET EUROPÉEN REPRÉSENTE TOUJOURS UN IDÉAL DE PAIX

Mais revenons maintenant sur la première question : la relation entre coopération transfrontalière et réconciliation. Les observations et les entretiens menés permettent de conclure que l’organisation du programme au niveau national et la mise en œuvre des projets au niveau local, ont contribué à rapprocher les acteurs qui en avaient la charge. Tout occupés qu’ils étaient à monter et déployer leur coopération, et quel que soit leur objectif premier (paraître un bon élève de l’intégration au niveau national, obtenir des fonds pour mener leur projet de développement économique ou social au niveau local), ils ont, chemin faisant, renforcé les liens qui les unissaient avec leurs partenaires de l’autre côté de la frontière. C’est là la contribution

8. IPA pour Instrument d’aide à la préadhésion, CBC pour Cross Border Cooperation.

principale du programme de coopération transfrontalière Serbie/Croatie : il a permis d'engager et de soutenir les acteurs institutionnels sur le chemin de la réconciliation. Au niveau national, la création d'une politique de coopération officielle entre ministères des gouvernements de Serbie et Croatie constitue une avancée certaine dans un contexte où les discours politiques de rapprochement sont pléthores mais où l'action est quasi-inexistante. Au niveau local, le programme a permis aux acteurs – du moins ceux qui maîtrisaient ses codes et qui souhaitaient aménager ou redévelopper des liens par-delà la frontière – de trouver un nouveau (petit) soutien financier. Et ce, à un moment où la plupart des autres organisations occidentales que l'UE se désengagent de la région⁹, la considérant comme pacifiée.

Néanmoins, ce rapprochement entre parties-prenantes de l'action transfrontalière ne constitue qu'une « réconciliation de niche », qui échoue à s'étendre au-delà du noyau de base. D'abord, parce que la conception même du programme en limite l'ampleur. Le fonctionnement par appels à projets a contribué à créer une compétition dont les règles avaient à l'avance un petit nombre d'acteurs déjà au fait de la grammaire (occidentale) du projet, c'est-à-dire de sa technicité, de la nécessité de l'usage de sa novlangue, de son aspect incantatoire. En ce sens, ce mode de fonctionnement contribue à renforcer les inégalités préexistantes entre acteurs locaux (surtout) et entre territoires (un peu), favorisant les organisations les plus occidentalisées souvent présentes dans les grandes villes du territoire visées par cette politique, aux dépens des autres. Le processus crée alors des gagnants (un petit nombre) et des perdants (un plus grand nombre), qui, frustrés, en arrivent parfois à se retourner, dans leurs discours, contre le leader symbolique du programme (l'UE) et les valeurs qu'elle déploie au travers lui (la coopération, la réconciliation). Ce résultat vient en appui d'observations de même type faites dans d'autres contextes post-conflits comme par exemple à la frontière entre Irlande et Irlande du Nord [Diez et Hayward, 2008]. Plus que l'inadéquation générale de la politique européenne de coopération transfrontalière avec ces contextes, c'est son interprétation néolibérale qui s'avère ici problématique. Le lien proposé entre aménagement, développement (par la mise en compétition des territoires) et réconciliation (par la

9. En particulier de la Croatie et de la Serbie, moins de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo.

coopération) est moins direct que prévu, voire inexact, compétition et coopération ne faisant pas bon ménage.

Les effets directs en matière de réconciliation apparaissent limités à un second niveau. Dans les projets étudiés, les acteurs ont surtout porté leur attention sur comment ils allaient organiser l'action entre eux, plutôt que sur les destinataires de l'action. Ce faisant, ils ont fortement réduit *a priori* la possibilité d'un effet d'entrainement social. Les projets étudiés ont, de ce fait, peu participé de la facilitation des échanges entre groupes ethniques ou transfrontaliers. Mais il convient de rester prudent. Le temps court de l'observation (2009-2013) ne permet pas de conclure de façon définitive sur la réalité des effets sociaux de l'aménagement transfrontalier à plus long terme.

Un troisième aspect contribue à limiter la réconciliation à la frontière. À l'échelle nationale (en Croatie et en Serbie), l'injonction européenne à se réconcilier passe également par une politique de discrimination positive d'inspiration libérale consociative¹⁰, que les pays en voie d'adhésion sont invités à appliquer pour, soi-disant¹¹, se mettre au niveau de l'acquis communautaire. Elle conduit à octroyer aux minorités suffisamment importantes en nombre¹² des droits politiques en leur réservant des sièges dans les parlements nationaux et locaux, en leur garantissant la possibilité de l'usage de leur langue et de leur alphabet dans les administrations nationales ou en leur permettant d'organiser des manifestations culturelles. Développée comme une mesure anti-discriminatoire, elle contribue cependant à renforcer la naturalisation de la prééminence ethnique dans les rapports sociaux : « Nommer la catégorie que l'on veut dénoncer, n'est-ce pas encore et toujours la faire exister ? » [Fassin, 2003]. En ce sens, cette politique européenne de discrimination positive, en

10. Le modèle politique consociatif a été développé par le politologue néerlandais Arend Lijphart dans l'objectif selon lui de permettre un meilleur fonctionnement démocratique dans les sociétés divisées. Il distingue quatre éléments constitutifs principaux dont deux sont aujourd'hui présents en partie en Croatie et en Serbie : une représentation proportionnelle entre majorité et minorités reconnues par l'État dans la représentation politique et dans les emplois publics ; un haut degré d'autonomie pour chacun des groupes pour gérer ses affaires internes, notamment dans les municipalités ou une minorité d'État serait majoritaire. Ses détracteurs lui reprochent de valider et d'organiser la séparation ethnique comme principe premier de gouvernement de territoires nationaux et locaux.

11. Parce que tous les pays membres ne l'appliquent pas.

12. Au premier rang desquelles les Serbes en Croatie et les Croates en Serbie.

institutionnalisant la politisation des rapports ethniques, légitime la perpétuation de l'ethnicisation de la politique en Croatie et en Serbie, et participe de l'invisibilisation des autres rapports socio-spatiaux.

Dans les territoires frontaliers étudiés, cette politique n'aboutit pas à faire baisser les discriminations dont les membres des minorités serbes (de Croatie) et croates (de Serbie) se disent victimes. Au contraire, en les différenciant, elle accélère leur exclusion sociale et territoriale. Dans certains lieux particulièrement symboliques des conflits des années 1990, comme à Vukovar, la pose de panneaux bilingues serbe/croate n'a constitué qu'un nouveau prétexte pour rejouer, encore, les conflits du passé sur une des scènes les plus symboliques de la région [Blondel, 2016].

Ainsi, mes observations de terrain ouvrent trois pistes de réflexion. Épistémologiquement, ils invitent à réimaginer le lien entre Europe, réconciliation et frontières en dehors du carcan néolibéral actuel. Socialement, ils confirment la nécessité de réintégrer d'autres dimensions que l'ethnicité (et spatialement une acception élargie du concept de frontière) pour mieux comprendre et discuter les logiques d'inclusion, d'exclusion et de coopération dans les sociétés et les territoires post-yougoslaves.

REPENSER LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT : L'ÉCHANGE PLUTÔT QUE L'INJONCTION ?

En définitive, mes observations invitent à réinterroger la manière dont la politique européenne de préadhésion est pensée et déployée.

Concentrer les injonctions à coopérer et à se réconcilier dans les territoires directement attenants aux frontières des États post-yougoslaves n'est pas sans poser question. Cela risque de conduire à enfermer ces injonctions-solutions, et les maux contre lesquels elles ont été formulées, dans ces lieux en particulier. Comme si la lutte contre les nationalismes n'était pas aussi nécessaire ailleurs en Europe que dans les « Balkans occidentaux ». Comme si la lutte contre les nationalismes n'était pas aussi nécessaire ailleurs en Croatie ou en Serbie que dans leurs territoires frontaliers. Autrement dit, ne serait-il pas également opportun, en contexte de préadhésion, de soutenir plus vigoureusement et plus systématiquement des projets de coopération entre habitants/acteurs de régions de l'UE et de régions de pays can-

didats, ou entre habitants/acteurs de territoires non-nécessairement attenants l'un à l'autre ?

Ainsi, la politique européenne intégrerait ce que Fredrick Barth écrivait dès 1969 et ce que de nombreux chercheurs en sciences sociales ont repris depuis : les frontières sont des limites parmi d'autres qui permettent et qui renforcent les processus sociaux – notamment ethniques – de différenciation externe tout autant que de mise en cohérence interne [Barth, 1995]. La réticularisation du fait frontalier, c'est-à-dire sa projection au-delà du territoire frontalier en lui-même, rend nécessaire l'élaboration d'une politique de (ré) conciliation européenne au-delà des frontières post-yougoslaves, ou de la frontière franco-allemande, mais à l'échelle du continent dans son ensemble. Le risque sinon, est de voir la politique européenne de préadhésion venir symboliquement renforcer la périphérialisation de certains territoires et de leurs habitants. Cela nécessiterait que nous, producteurs culturels du discours européen sur la région (politiques, journalistes, chercheurs en premier lieu), rompions dans leur réflexion avec le Balkanisme¹³, que nous décolonialisons la manière surplombante avec laquelle nous pensons, commentons, construisons les politiques pour et avec la région [Blondel, 2016].

Ainsi, mes observations ne remettent pas en cause la nécessité d'une politique volontariste au service d'une plus grande égalité sociale et spatiale. Elles questionnent plutôt la logique de la politique européenne de préadhésion et l'usage qu'en font les acteurs politiques et sociaux dans les contextes nationaux en Croatie et en Serbie, et dans les contextes locaux en Slavonie et en Voïvodine. Les limites actuelles proviennent autant de l'inadaptation de la règle du jeu alternative proposée/imposée par l'UE que du refus de la plupart des acteurs nationaux et locaux de déplacer le jeu politique en dehors des cadres ethno-nationalistes concurrents dont ils tirent aujourd'hui majoritairement leur pouvoir. Les dépasser demanderait probablement un changement de logique et de rhétorique dans la manière dont l'UE conçoit l'élargissement à ses franges balkaniques, et dans la manière dont les États et les sociétés balkaniques conçoivent leur intégration à l'UE. Sinon ne risque-t-on pas de rester dans une

13. Terme qui désigne, à l'instar de l'orientalisme dont il s'inspire, l'ensemble des préjugés et des représentations négatives stéréotypés sur les Balkans [*cf.* notamment Todorova, 2011].

relation de « tutelle » entre Union européenne et Europe du Sud-Est, dans laquelle aucune des deux parties ne prend ses responsabilités ?

Bien plus qu'elle ne semble l'avoir imaginé, l'élargissement pousse donc l'UE à se poser la question des valeurs européennes communes à ses membres actuels et futurs, et pas seulement de ses valeurs soi-disant siennes, occidentales, fantasmées. L'avenir du projet européen en dépend. Et ses frontières extérieures, notamment balkaniques, constituent alors des lieux d'alerte comme les flux de réfugiés qui tentent de les traverser aujourd'hui, le rappellent.

BIBLIOGRAPHIE

- AMILHAT-SZARY A.-L. et FOURNY M.-C. (2006), « Introduction. Territorialités nouvelles et évolutions de la frontière », in AMILHAT-SZARY A.-L. et FOURNY M.-C. (dir.), *Après la frontière, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues, p. 7-19.
- BARTH F. (1995), « Les groupes ethniques et leurs frontières », in POUTIGNAT P. et STREIFF-FENARD J., *Théories de l'ethnicité*, PUF, Paris, p. 203-249.
- BLONDEL C. (2016), « Aménager les frontières des périphéries européennes : la frontière Serbie/Croatie à l'épreuve des injonctions à la coopération et à la réconciliation », thèse de doctorat, université François-Rabelais, Tours.
- BOATCĂ M. (2006), « Semiperipheries in the world-system : reflecting Eastern European and Latin American experiences », *Journal of World-Systems Research*, vol. 12, n° 2, p. 321-346.
- BÜRK T. (2013), « Voices from the margin : the stigmatization process as an effect of socio-spatial peripheralisation in small-town Germany », in FISCHER-TAHIR A. et NAUMANN M. (dir.), *Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*, Springer VS, Wiesbaden, p. 168-186.
- CELATA F. et COLETTI R. (2016), « Beyond fortress Europe : unbounding European normative power and the neighbourhood policy », *Geography Compass*, vol. 10, n° 1, p. 15-24.
- DIEZ T. et HAYWARD K. (2008), « Reconfiguring spaces of conflict : Northern Ireland and the impact of European integration », *Space and Polity*, vol. 12, n° 1, p. 47-62.
- FASSIN É. (2003), « Penser la discrimination positive », in BORILLO D. (dir.), *Lutter contre les discriminations*, La Découverte, Paris, p. 55-68.
- FLEMING K. E. (2000), « Orientalism, the Balkans, and Balkan historiography », *The American Historical Review*, vol. 105, n° 4, p. 1218-1233.

- GENESTIER P. (2001), « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », *Espaces et Sociétés*, vol. 2, n° 105, p. 101-126.
- GROUPE FRONTIÈRE *et al.* (2004), « La frontière, un objet spatial en mutation », EspaceTemps.net, p. 8, <www.espacestems.net>.
- JANSEN S. (2009), « After the red passport : towards an anthropology of the everyday geopolitics of entrapment in the EU's "immediate outside" », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 15, n° 4, p. 815-832.
- LE GALÈS P. (2014), « Gouvernance », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, Paris, p. 299-308.
- LEVINAS E. (1982), *Éthique et Infini*, Fayard, Paris.
— (1995), *Altérité et Transcendance*, Fata Morgana, Paris.
- MINK G. et NEUMAYER L. (2007), *L'Europe et ses passés douloureux*, La Découverte, Paris.
- PETROVIĆ T. (2014), « Mourning the lost modernity : industrial labor, Europe, and (post)Yugoslav post-socialism », in *Mirroring Europe : Ideas of Europe and Europeanization in Balkan societies*, Koninklijke Brill, Leiden, p. 91-113.
- PINSON G. (2005), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 199-233.
— (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- RAGARU N. (2008), « La rivière et les petits cailloux. Élargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale », in BAFOIL F. et BEICHELT T. (dir.), *L'Européanisation d'Ouest en Est*, L'Harmattan, Paris, p. 241-283.
- REHN O. (2009), « Victims always deserve justice and truth », conférence ICTY, <www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-167_en.htm>.
- TLOSTANOVA M. (2015), « Can the post-Soviet think ? On coloniality of knowledge, external imperial and double colonial difference », *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, vol. 1, n° 2, p. 38-58.
- TODOROVA M. (2011), *Imaginaire des Balkans*, Éditions de l'EHESS, Paris.
- YIFTACHEL O. (1998), « Planning and social control : exploring the dark side », *Journal of Planning Literature*, vol. 12, n° 4, p. 395-406.