

À l'Est de l'Europe, quoi de neuf en matière de réformes territoriales ? Réflexions à partir de la régionalisation en Bulgarie

Emmanuelle Boulineau



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14498>

DOI : 10.4000/echogeo.14498

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Emmanuelle Boulineau, « À l'Est de l'Europe, quoi de neuf en matière de réformes territoriales ? Réflexions à partir de la régionalisation en Bulgarie », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 10 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14498> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14498>

Ce document a été généré automatiquement le 10 août 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

À l'Est de l'Europe, quoi de neuf en matière de réformes territoriales ?

Réflexions à partir de la régionalisation en Bulgarie

Emmanuelle Boulineau

Introduction

- 1 25 ans après la chute du Rideau de fer (1989) et presque 10 ans après l'entrée dans l'Union européenne (2007) de la Bulgarie, il est temps de proposer un premier bilan de la régionalisation dans les pays d'Europe centrale et orientale. La diversité des réformes territoriales engagées après 1989 dans ces pays a suivi des rythmes différents et tient à la refondation du système politique et constitutionnel, à l'histoire de la construction nationale, à l'impact différencié des actions/politiques européennes selon la taille du pays, au contexte économique dans lequel elles se sont déployées (Marcou, 1999 ; Pasquier, Perron, 2008 ; Bachtler, McMaster, 2008 ; Gorzelak et al., 2010). Sans viser à la comparaison, on abordera donc ici plus particulièrement le cas bulgare. Après le grand élargissement de 2004-2007, il est utile de faire un retour sur la régionalisation en Bulgarie en s'intéressant notamment au poids du référent européen. L'Europe ce n'est pas seulement l'Union européenne et ses demandes de régionalisation, c'est aussi une économie libérale dont les logiques contribuent à construire les nouvelles dynamiques territoriales et, par ricochet, les périmètres politiques pour les accueillir mais aussi les réguler.
- 2 Concernant les réformes territoriales en Bulgarie, il faut partir d'un apparent paradoxe pour le géographe que l'on peut résumer par la formule suivante : tout bouge et rien ne change. En effet, les découpages territoriaux en régions et communes administratives n'ont pas (ou très peu) été remaniés en Bulgarie après 1989. Pourtant, la chute du régime socialiste, évènement majeur partagé avec toute l'Europe dite de l'Est, a

engendré de nombreuses réformes bien renseignées dans la littérature géographique (Radvanyi et Rey, 1989 ; Roux, 1992 ; Maurel, 1993 ; Rey et al., 2004). En Bulgarie, les trames territoriales ont été conservées mais, en revanche, les compétences ont été largement modifiées avec l'aspiration à plus de démocratie et d'autonomie locales, et, entrée dans l'UE oblige, le niveau d'une région de développement de gabarit NUTS 2 a été défini. L'apparente inertie de la division administrative masque en fait de profonds changements et une propension à contourner ou à ne pas faire passer par les niveaux administratifs hiérarchiques les changements politiques que le pays partage en grande partie avec le reste de l'Europe : décentralisation et régionalisation sont donc en partie factices et en tout cas problématiques (Boulineau, 2004 ; Boulineau et Suci, 2008). L'exemple bulgare permet ainsi de mettre à distance le sacro-saint territoire, telle qu'une lecture française des réformes territoriales nous le laisse entendre. Il ne s'agit pas de nier ici l'entrée par le territoire, le complexe bulgare autour de ses frontières étatiques suffit à en montrer l'actualité, mais bien de dire que, confronté au passage du système socialiste au système libéral, aux modèles internationaux de la décentralisation et de la bonne gouvernance, aux demandes européennes de régionalisation, le pays n'a pas répondu à ces nouveaux enjeux par de profonds remaniements des périmètres territoriaux. Il n'y a donc pas eu de « *bing bang territorial* » en Bulgarie post-socialiste même si tous les maux du territoire - creusement des inégalités régionales, déclin démographique sévère dans les campagnes, concentration des richesses dans la capitale - sont là et appellent à être régulés. Cet article s'attachera donc à expliquer les choix de régionalisation bulgare et les défis actuels qui se posent. Pour faire ressortir tous ces enjeux territoriaux, le déroulé chronologique de ces 25 dernières années nous semble plus adapté par souci de clarté.

Après 1989 : que faire ? Les difficultés des années 1989-1998

- 3 La Bulgarie post-socialiste a conservé tous les maillages administratifs antérieurs : les communes ont été conservées dans leur découpage territorial (à quelques exceptions mineures, on dénombre 262 communes en 1999 et 264 en 2015), les 28 départements socialistes ont été renommés régions administratives (*oblast*) sans grand changement de leur périmètre. Tout bouge et rien ne change dans ces maillages territoriaux, tel est bien le paradoxe à expliquer car les compétences de ces niveaux ont été, elles, profondément modifiées.
- 4 Le pays a tout d'abord connu une instabilité paralysante durant la décennie 1990. La crise économique née de l'effondrement brutal du système socialiste de production se manifeste par une forte chute des niveaux de production, une crise de l'emploi qui rendent caduque l'organisation administrative socialiste où les logiques économique, politique et sociale se superposaient dans des maillages territoriaux conçus pour porter l'avènement de la société socialiste. Les alternances gouvernementales entre pro- et anti-communistes ont ensuite paralysé les réformes qui étaient faites et défaites au gré des mandatures alternées (Boulineau, 2003). Enfin, la crise financière du pays conduit à la tutelle du FMI qui impose certaines restrictions budgétaires et pose alors la question du coût d'une réforme administrative. Et surtout, la fin du régime socialiste a été accélérée par la politique de bulgarisation des noms turcs, amorcée dès le milieu des

années 1980, et qui a provoqué une vague de départs de la population turque (9,7 % de la population en 1992) vers la Turquie voisine. À la crise politique, économique et sociale, s'est rajoutée une crise identitaire sur la place des minorités dans la société bulgare, contribuant par là-même à la réflexion sur l'inachèvement de l'État-nation dans ce pays balkanique.

- 5 Les théories sur la transition alors en vogue dans les analyses académiques se trouvent ainsi infirmées dans le cas bulgare : ni politique de la « table rase » qui effacerait d'un trait les marques territoriales de la gestion socialiste, ni alternative du « frigidaire » qui verrait dans la période socialiste une parenthèse permettant un retour aux modèles de gestion administrative de l'entre-deux-guerres, les autorités bulgares, après un vaste débat parlementaire, choisissent de conserver l'existant. La nouvelle constitution de 1991 proclame un « État unitaire à autogestion locale » où les « formations territoriales autonomes n'y sont pas admises » (article 2) par peur notamment de la revendication de régions turques. Le terme de décentralisation n'est pas inscrit dans la constitution bulgare initiale, il ne l'est toujours pas aujourd'hui.
- 6 Pour construire le niveau régional au sortir de la période socialiste, la Bulgarie manque de modèles exogènes, son ouverture internationale étant limitée jusqu'en 1989 à la sphère soviétique. L'adhésion européenne est hors du propos du moment même si la charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe a été ratifiée dès 1985. La vague de demande de décentralisation et de régionalisation arrive après, dans le discours notamment de la Banque mondiale ou du PNUD (programme des Nations unies pour le développement) dans le cadre du discours sur la gouvernance qui prend au fur et à mesure de l'ampleur à la fin de la décennie 1990 (Osmont, 1998). Dans ce pays balkanique, l'idée de « retour » dans l'Europe, « d'occident kidnappé » selon les mots de l'écrivain tchèque Milan Kundera trouve un faible écho. Les référents historiques manquent aussi pour guider les réformes. D'abord parce que les frontières du pays ne sont stables que depuis 1945 : le premier niveau du maillage administratif, la frontière, étant instable, comment concevoir alors les référents régionaux ? Ils ont pour noms Dobroudja, Thrace ou Macédoine et sont en partage respectivement avec la Roumanie pour la première région, la Grèce et la Turquie pour la seconde, la Grèce et le pays éponyme pour la dernière, et ont nourri des projets territoriaux maximalistes des uns et des autres portant notamment les conflits de la première décennie du XX^e siècle dans les Balkans. Pour remonter plus loin dans les héritages historiques, la gestion ottomane ne s'est jamais faite sur une base régionale mais sur une base communautaire (*millet*) qui renvoyait à une identité religieuse ou ethno-linguistique construite localement davantage sur celle du lignage familial (*rodina*) que sur un repère territorial. Enfin, le pays interprète l'autonomie régionale comme une menace centrifuge pour l'État unitaire : parce que les régions historiques sont partagées entre plusieurs États, elles se heurtent à la construction conflictuelle et inachevée des États-nations dans les Balkans (Todorova, 2005). Les expériences de régions administratives ont alors été intermittentes et ne constituent guère des matrices envisageables.

La décennie 2000 : la circulation des modèles de régionalisation (1998-2007)

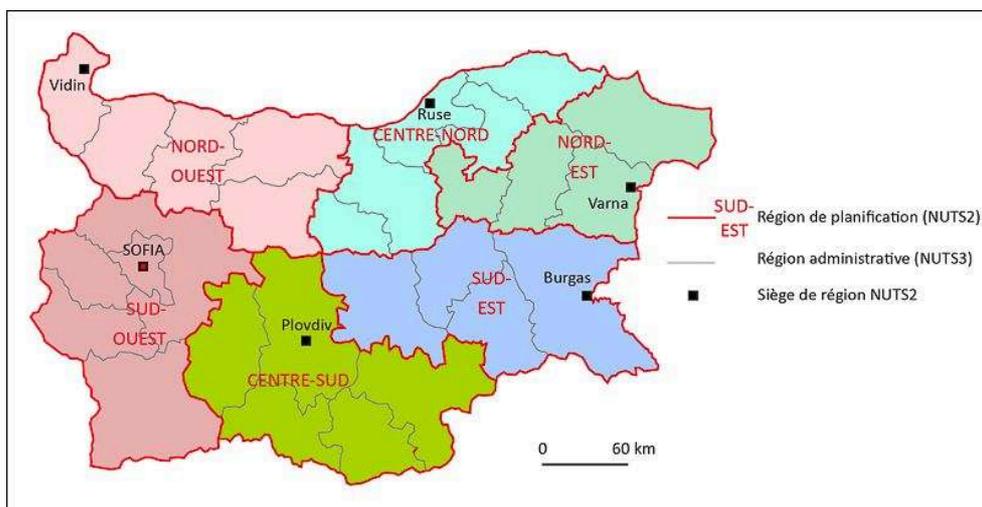
- 7 À partir de 1998, la croissance économique fait son retour en Bulgarie et les perspectives d'adhésion à l'UE se concrétisent avec l'ouverture des négociations en

2000. En parallèle, la circulation des modèles internationaux de gestion territoriale se diffuse, portés souvent par des institutions internationales (Antheaume et Giraut, 2005), au premier rang desquels l'UE. Dans ce mouvement d'européanisation, la demande de régionalisation et de décentralisation occupe le devant de la scène.

- 8 Dans la réforme de 1999 sur la région administrative, le débat sur l'autonomie régionale est passé sous silence et 28 régions (*oblast*) remplacent les 28 départements socialistes (*okrăg*). Elles sont dotées à leur tête d'un préfet nommé par le gouvernement, elles représentent l'État dans les régions selon une logique de déconcentration. Les régions administratives n'ont pas de compétences propres, ni de budget propre, ni d'organe élu ; elles ne sont pas des collectivités territoriales. Pourquoi donc rien n'a changé dans la logique administrative régionale ? On a déjà souligné l'absence d'expérience d'autonomie régionale. Surtout, les régions héritées des départements socialistes mis en œuvre en 1959 sont devenues en quelques décennies un niveau d'identification de la société bulgare. Ces départements ont été construits sur le modèle soviétique et ont accompagné le bouleversement territorial bulgare des premières décennies socialistes : urbanisation galopante, bouleversement du peuplement par exode rural, industrialisation rapide ont introduit de très fortes mobilités internes au point de modifier profondément le peuplement. Ainsi les nouveaux chefs-lieux des départements ont accueilli usines et travailleurs en absorbant entre 1967 et 1976 85 % de l'exode rural. Ces découpages fonctionnels sont donc devenus en quelques décennies un repère d'identification territoriale : là encore on s'éloigne de l'idée d'une territorialisation sur le temps long, tel que le département français par exemple. Les Bulgares s'identifient encore de nos jours par le chef-lieu qui donne son nom à la région des racines familiales.
- 9 Ces unités ont aussi fait leur preuve en termes de gestion administrative : en contexte d'instabilité très forte, les autorités bulgares ont gardé en 1999 l'acquis antérieur par sage précaution. L'absence de décentralisation régionale en Bulgarie pose cependant une vraie question à l'encontre du modèle établi et attendu de la décentralisation : pour de petits États par la taille comme la Bulgarie faut-il nécessairement décentraliser pour améliorer la gestion administrative - la bonne gouvernance si l'on reprend la rhétorique de bon nombre d'institutions internationales- ? Quelle est l'utilité d'un niveau intermédiaire entre le local et le central, et qui plus est décentralisé ? En période de crise économique, on assiste plutôt à un mouvement de recentralisation en Hongrie, de perte de marge de manœuvre en Croatie ; en Bulgarie, les effectifs des administrations locales ont été réduits de 15 % et les transferts financiers de l'État quasiment gelés (CCRE, 2013).
- 10 En revanche, le niveau intermédiaire régional est largement interrogé avec l'introduction des régions de planification ou de développement. L'émergence d'un niveau régional capable de porter le développement territorial en interne et de s'articuler avec la politique régionale de l'UE en externe a posé la question de la construction des régions de niveau NUTS 2, au nombre de 6 en Bulgarie. Le débat sur leur périmètre a été limité aux cercles des experts ; dans la presse, seule la question des chefs-lieux des régions a été discutée. La réforme a été faite en 6 mois (décembre 1998-juin 1999) ; la proposition des experts a été validée par les préfets de région et le gouvernement. Ces 6 régions de planification (*rajon za planirane*) demeurent encore aujourd'hui des coquilles vides institutionnelles sans compétences, sans administration si ce n'est un secrétariat technique affecté au plan régional de développement. Ces

6 régions entérinent le rejet des 9 régions administratives bulgares de 1987 qui étaient à peine mises en œuvre qu'elles étaient balayées par le changement de 1989. Elles se conforment surtout aux critères fixés par Eurostat (institut statistique de l'UE) pour déterminer des unités de collecte statistiques de niveau 2 selon la nomenclature des unités territoriales et statistiques (NUTS). Ces demandes européennes recouvrent un important enjeu, celui de déterminer les unités de distribution des fonds structurels de la politique de cohésion. Mais en Bulgarie, à la différence d'autres pays européens, elles sont considérées comme des injonctions à l'eupéanisation des unités territoriales et administratives (Boulineau et Suci, 2008).

Illustration 1 - les maillages régionaux en Bulgarie depuis 2007



Après 2007 et l'adhésion à l'UE, retour sur les inégalités régionales

- 11 Après l'adhésion à l'UE, le débat sur la régionalisation ne s'est pourtant pas éteint. Il porte actuellement sur les inégalités territoriales et le dilemme auquel le pays est confronté -pour reprendre le cadre d'analyse de Claude Grasland (Grasland, 2004)- entre la compétitivité internationale, attirer les facteurs de production dans ce nouvel État membre de l'UE, et l'équité territoriale, répartir les fruits de la croissance. Entre 1998 et 2008, l'économie libérale dans sa phase de croissance produit nécessairement de l'inégalité territoriale en Bulgarie, la question du rôle de l'État est de savoir comment la compenser ; les maillages territoriaux peuvent alors remplir un rôle de premier plan dans l'aménagement du territoire (Coudroy de Lille, Boulineau, 2009 ; Bourdin et al., 2011). Après la crise de 2008, la Bulgarie accuse un ralentissement économique, du fait notamment de la chute des investissements européens, mais la croissance est de retour par la suite.
- 12 À l'époque socialiste, il n'y avait pas d'inégalités territoriales en théorie puisque le système s'évertuait à garantir l'égalité entre tous les territoires et les individus, de façon coercitive le plus souvent, mais elles étaient bien présentes en réalité. Leur prise en compte se fait progressivement dans la décennie 2000, elle a été lente dans les diagnostics territoriaux faute d'indicateurs statistiques, même si le PNUD calcule dès la fin des années 1990 l'IDH (indice de développement humain) communal et régional en

en montrant les disparités. Les inégalités régionales apparaissent dans les travaux scientifiques bulgares (Marinov et al., 2005) et internationaux. Depuis 2012, le think tank IPI (*institute for markets economies*) publie annuellement les profils régionaux et leurs disparités ; en mars 2015, un dossier de l'hebdomadaire *Kapital* est consacré à la « Bulgarie à trois vitesses ». Après une décennie de croissance économique et d'insertion dans une économie libérale mondialisée, la Bulgarie prend peu à peu la mesure des disparités régionales.

- 13 Le redécoupage des régions de planification NUTS 2 en 2007 intervient au moment de l'adhésion à l'UE pour équilibrer une fois encore le poids démographique des régions et se conformer aux seuils de population d'Eurostat : seule la région Sud-ouest qui comprend Sofia n'a pas été affectée par ce redécoupage entériné une fois encore par des experts, sans grand débat public. Ces changements de périmètre des régions de planification nécessitent de se référer au niveau des régions administratives (NUTS 3) pour comprendre la dynamique temporelle des disparités régionales depuis 1989. Par ailleurs, raisonner au niveau des 28 régions permet une approche plus fine que dans le cadre des 6 régions NUTS 2. Les disparités territoriales entre les 28 régions administratives sont analysées ici en se focalisant sur la situation en 2006, avant l'adhésion, et en 2013, dernière année de la période de programmation 2007-2013 des fonds structurels (FS) européens, pour les cinq régions respectivement en tête et en queue d'un classement des régions selon l'indicateur de PIB (tableau 1).

Tableau 1 : les disparités régionales en Bulgarie en 2013 (Bulgarie=100)

rang	NUTS3	PIB/hab. 2013	IDE/hab. 2013	chômage 2013	FS/hab. 2013
1	Sofia-capitale	219	338	28	187
2	Stara Zagora	110	61	88	91
3	Varna	100	116	69	69
4	Sofia	97	156	114	162
5	Burgas	87	126	87	142
24	Haskovo	54	14	116	58
25	Vidin	52	14	187	77
26	Pernik	51	67	94	86
27	Sliven	50	48	171	40
28	Silistra	49	6	173	75

PIB : produit intérieur brut ; IDE : investissement direct étranger ; FS= fonds structurels

Source : Institut national statistique et eufunds.bg, données 2006 et 2013, indice 100 = moyenne nationale de la Bulgarie.

- 14 Une configuration de type « Sofia et le désert bulgare » apparaît au regard des principaux indicateurs. Si l'on retient l'indicateur classique du PIB (produit intérieure

brut) régional par habitant, la région de Sofia capitale possède un PIB régional trois fois supérieur à la moyenne nationale et marque un écart de 1 à 4 avec les régions de Sliven et de Jambol considérées comme les moins développées, alors que cet écart était plutôt de l'ordre de 3 en 2006. Ces dernières régions ont par ailleurs accompli un gain de PIB moindre que les régions en tête de liste entre 2006 et 2013. Autrement dit, les régions en difficulté ont un développement bien moins soutenu que les régions bulgares dites les plus riches. En comparant la dynamique sofiote avec les autres capitales des PECO, une récente étude insiste sur la croissance extrêmement soutenue des régions capitales bulgare et roumaine par rapport au reste du pays et explique cela par le fait que ces deux pays possèdent les économies les moins développées d'Europe centrale et orientale (Smetkowski, 2014).

- 15 En termes d'IDE (investissements directs étrangers) par habitant, la capitale bulgare totalise 6 fois plus d'investissements que la moyenne nationale en 2013, mais son avance par rapport aux autres régions tend à diminuer : la répartition régionale des IDE en Bulgarie s'est davantage diffusée à d'autres régions, Varna ou Burgas sur le littoral de la Mer noire, ou par effet de proximité, comme dans la région adjacente de Sofia (ou Sofia rural pour éviter la confusion avec la région capitale). Avant l'adhésion, l'essentiel des IDE était polarisé dans la capitale, après la crise financière de 2008 et la chute des IDE en provenance d'Europe, le retour des flux financiers étrangers tend à marquer davantage les principales régions économiques bulgares (Institute for markets economics, 2014). Du point de vue de la compétitivité internationale, la Bulgarie a su attirer les investissements, au travers notamment de dispositifs très avantageux pour les entreprises dans une logique de marché toute libérale (Boulineau, 2011). La croissance a donc été réelle avec ses conséquences spatiales, la production des inégalités territoriales, et ce dans tous les pays d'Europe centrale et orientale (Coudroy de Lille, Boulineau, 2009).
- 16 Du côté de la compensation territoriale, pour répartir les fruits de cette croissance en Bulgarie, les dispositifs de développement régional ont surtout misé sur l'arrivée de la manne des fonds structurels européens. Un premier bilan peut être dressé de la période 2007-2013 en Bulgarie. Si l'on entend le principe de cohésion territoriale porté par l'UE comme « le degré pour lequel les disparités de bien-être économique et social entre les différentes régions ou groupes de régions dans l'UE sont politiquement et socialement tolérables » (Molle, 2007), l'effet de compensation porte sur le soutien aux investissements dans le domaine des transports et de l'environnement qui représentent à eux deux près de la moitié des fonds structurels investis en Bulgarie. Au titre de l'objectif de convergence de la politique de cohésion européenne auquel émerge la Bulgarie, il faut en effet améliorer les conditions de développement économique des régions sous la forme d'investissements dans les infrastructures réputés onéreux. Les régions en attente de développement ne sont pourtant pas les premières bénéficiaires des fonds européens, la région de Sofia capitale absorbe ainsi deux fois plus de fonds structurels par habitant que la moyenne nationale (tableau 1).

Les deux types de régionalisation en tension en Europe et en Bulgarie

- 17 Cette dernière partie a pour ambition d'élargir la perspective dans le cadre européen. Le cas bulgare révèle les ambiguïtés de ce qu'on pourrait appeler une double logique de

régionalisation dans les territoires est-européens, si ce n'est européens tout court. En effet, on peut distinguer un premier schéma de régionalisation administrative, né de la nécessité pour l'État de gérer le territoire de son ressort. Il s'appuie sur un triptyque de niveaux selon la combinaison local/régional/central afin de garantir l'accessibilité aux services d'État et l'exercice du gouvernement du territoire national. Dans les pays unitaires, la maille régionale est plus petite, avec une ville d'État à sa tête : en France, on peut dire que le département en tient lieu, en Bulgarie la région administrative (*oblast*) héritée du département socialiste en est l'illustration. Le second schéma repose sur une régionalisation que, faute de mieux, on appellera globalisée, et qui s'appuie sur un triptyque local/régional/global afin de garantir l'ancrage aux dynamiques économiques mondiales tout en gardant la capacité de gestion des disparités territoriales. Le gabarit en est élargi et la présence d'une métropole à sa tête est un atout.

- 18 Dans les deux cas, le niveau régional fait pivot entre l'échelon inférieur et l'échelon supérieur. Et encore, il n'y a pas forcément de relation hiérarchique dans la régionalisation de type globalisé. On comprend mieux pourquoi dans les réformes actuelles en Europe, le niveau régional est au cœur des préoccupations : il ne s'agit pas seulement d'une question de niveau mais bien d'échelle qui va permettre l'articulation local/central dans le premier cas et local/européen dans le second cas, si on considère que l'Europe est un sous-système du système global.
- 19 Mais la tension entre ces deux schémas pose la question de la place du niveau central et donc de l'État. La France a franchi récemment le pas en agrandissant le périmètre régional, on ne donne dès lors pas cher du devenir du département, débat repoussé à 2017. On peut considérer la Bulgarie comme emblématique de l'ambiguïté entre les deux modèles car ils y coexistent. On a montré ci-dessus que le régional est inexistant, tiraillé entre les changements frontaliers ou bien cassé par la centralisation et la peur de l'émergence d'identités régionales centrifuges, dans un jeune État-nation qui n'a ses frontières actuelles que depuis 1945. Seule la région administrative héritée de la période socialiste reste un repère d'identification territoriale et d'accès aux services supérieurs en son chef-lieu urbain, là où le préfet représente le pouvoir central. Cependant dans ce petit pays, tout se passe dans les ministères à Sofia, l'articulation local/central se fait directement, en court-circuitant le niveau régional : la région est bien plus le service déconcentré de l'État qu'elle n'est l'intermédiaire entre les communes et l'État. Élargir le gabarit régional pour se conformer au second type de régionalisation ne résout en rien la faiblesse du référent régional. Dans un contexte de pays de petite taille, construit sur une base unitaire et centralisée, on peut se poser la question de la pertinence d'un niveau régional décentralisé dans le fonctionnement territorial.
- 20 Plus encore, les nouvelles régions de planification, de cohésion dirait l'UE, sont à trouver dans les ressorts très contemporains des régions en contexte de mondialisation et de compétition entre elles : il leur faut une ville de tête capable d'organiser son arrière-pays et non plus seulement de capter des fonctions régaliennes. Plovdiv la cosmopolite, Varna et Burgas en compétition au bord de la Mer noire, ou Ruse la danubienne peuvent jouer ce rôle ; elles ont, si ce n'est un capital métropolitain, un capital urbain certain. Mais il leur faut contrebalancer l'hégémonie de Sofia et parvenir à garder de la population. La question est cruciale : seule la région de Sofia capitale (+10 %), et, dans une moindre mesure, celle de la région de Varna (+2,8 %) a connu une

augmentation de sa population entre les deux derniers recensements (2001-2011) dans ce petit pays de 7,3 millions d'habitants. L'ampleur des migrations bulgares à l'étranger montre à quel point l'internationalisation rapide du pays après 1989 a tout de suite concerné le marché du travail : les dernières statistiques officielles font état de l'équivalent de 10 % de la population active hors du pays (OECD, 2012), mais les estimations les plus hautes affirment que la population bulgare travaillant à l'étranger excède désormais la main-d'œuvre restée au pays¹. Il s'agit certes de mobilité professionnelle, parfois saisonnière, mais le chiffre en dit long sur la situation démographique nationale. Le désert démographique bulgare devient réalité dans certains endroits et la forêt regagne du terrain.

- 21 Ainsi, le débat qui agite certains pays européens autour des régions métropolitaines a peu de prise en Bulgarie. La région capitale concentre 18 % de la population dans ses limites officielles mais l'agglomération sofiote s'étend sur quelques régions adjacentes ce qui augmente son poids démographique. Cette macrocéphalie se retrouve dans nombre de petits États d'Europe centrale tels que la Hongrie ou les pays baltes (Coudroy de Lille, 2007). Ensuite Sofia est considérée avant tout par les Bulgares comme une capitale d'État. Son internationalisation est très récente (après 1989) ; or la construction de fonctions métropolitaines demande du temps, rien à voir donc avec l'héritage historique de Budapest. Istanbul, à 550 km de là, a un poids démographique et économique sans commune mesure avec la capitale bulgare. Par ailleurs, le découpage en NUTS 2 (6 régions de planification) sur lequel l'essentiel des publications dans un but de comparaison européenne a dilué pendant longtemps le poids économique de la région capitale. Ce choix de découpage n'a pas été remis en cause, il permet d'émarger au maximum au fonds européens, alors que pour d'autres capitales d'Europe centrale, le découpage distinct de régions capitales a sorti ces régions des critères européens d'éligibilité : c'est ainsi que les régions capitales de Bratislava et de Prague figurent parmi les 10 régions de l'UE les plus riches, selon le communiqué de presse annuel d'Eurostat consacré aux PIB régionaux. L'idée d'une région métropolitaine embrassant l'aire d'influence de Sofia, hors de sa région administrative, se limite pour l'heure à l'aménagement urbain (Guest, 2008) et se heurte à l'acceptation des inégalités territoriales où Sofia se positionnerait parmi les régions placées dans la compétition des territoires au détriment d'une province bulgare, en déclin démographique profond et plongée dans le marasme économique.

Conclusion

- 22 Pour conclure, revenons sur trois défis qui se posent à la Bulgarie et qui ont un impact sur les découpages territoriaux car les réformes territoriales se posent lorsqu'il faut ajuster les mailles aux changements politiques, économiques et sociaux.
- 23 Du côté du changement politique, le passage du paradigme socialiste au paradigme libéral a maintenu les découpages administratifs antérieurs tout en en modifiant profondément les compétences. L'entrée dans l'Union européenne s'est accompagnée d'une injonction territoriale : définir des périmètres régionaux de niveau NUTS 2 pour capter les fonds européens et participer à la cohésion territoriale de l'Union européenne. La Bulgarie a donc procédé aux réformes nécessaires pour s'y conformer. Or, une boutade bulgare affirme que tous les 10 ans en moyenne, le pays réforme son maillage territorial. Ce qui pourrait apparaître comme de l'instabilité chronique des

découpages révèle en fait une façon d'administrer qui passe moins par le territoire que par des liens sociaux : on a évoqué plus haut le court-circuitage du niveau régional par les maires qui préfèrent utiliser leurs réseaux personnels ou partisans pour négocier directement avec la capitale ; l'ampleur des mobilités vers l'étranger et la remise migratoire rendent obsolètes les découpages régionaux du développement économique. A l'ère contemporaine des réseaux, la Bulgarie peut ainsi tirer expérience de son côté balkanique en fonctionnement réticulaire pour contribuer à inventer pourquoi pas de nouvelles formes de gestion des territoires.

- 24 Le deuxième enjeu porte sur l'articulation des maillages territoriaux avec l'ouverture économique induite par la mondialisation : la région doit pouvoir porter la compétition des territoires dans la logique libérale. La métropolisation concerne Sofia, mis il faut relancer les capitales régionales et ouvrir les horizons régionaux au-delà des frontières. Aux marges de l'UE, la Bulgarie doit s'insérer dans un marché régional en plein essor autour de la Mer noire et veiller à participer à la relance économique des Balkans occidentaux, États membres potentiels de l'UE. L'économie nationale est en effet trop étroite et l'ouverture internationale, pour permettre une montée en gamme de l'appareil productif, doit s'ancrer dans un marché régional de grande ampleur pour éviter le risque de pays-atelier. Istanbul n'est qu'à 4 heures de route de la frontière bulgare-turque et la route la plus courte pour la traversée des Balkans vers l'Europe occidentale passe par Plovdiv et Sofia. Sur les bords de la Mer noire, l'idée de faire du port de Burgas un hub gazier vers l'Europe est régulièrement relancée. Enfin, sur les rives du Danube, l'axe européen de transport est-ouest pourrait profiter à Ruse, Silistra ou Vidin qui regarde pour l'heure passer les bateaux de croisière sur le Danube. Le pays ne manque pas d'atout mais l'ouverture internationale est à la fois récente et se heurte à l'image d'une Turquie ancienne puissance du « joug ottoman » et plus globalement à ce complexe de petit pays balkanique à la construction inachevée.
- 25 Enfin le troisième défi est démographique : depuis le début des années 1990, la Bulgarie a perdu 6 % de sa population entre 1992 et 2001 et 7,6 % entre 2001 et 2011. Sur cette dernière période intercensitaire, le déclin démographique est dû pour un tiers à la migration et pour deux tiers à l'accroissement naturel négatif. Le pays est vieilli (20 % de la population a plus de 60 ans et les jeunes se tournent vers les marchés de l'emploi étrangers, contribuant à la chute de la population résidente en âge de travailler. Comment alors concevoir des découpages territoriaux ? Faut-il réajuster les mailles pour prendre en compte les zones faiblement peuplées et endiguer le déclin démographique ? Faut-il favoriser un système en « archipels métropolitains » séparés de vides de densités mais qui s'appuierait sur des régions polarisées autour de grandes villes comme on en a esquissé le schéma précédemment ? La Bulgarie fait figure alors de laboratoire de réflexion pour envisager les réformes territoriales à venir dans une Europe aux dynamiques démographiques très contrastées.

BIBLIOGRAPHIE

- Antheaume B., Giraut F. (éd.), 2005. *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*. Paris, IRD éditions, 384 p.
- Bachtler J., McMaster I., 2008. EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, p. 398–427. DOI: 10.1068/c0662
- Boulineau E., 2003. *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie. Une lecture géographique*, Thèse de géographie, Paris 1, Paris [online] Available from: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00968379/>
- Boulineau E., 2004. La persistance de la centralisation en Bulgarie: héritage du passé ou effet de crise ? In Rey V., Coudroy de Lille L., et Boulineau E. (éd.), *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*. Paris, L'Harmattan, p. 39–49.
- Boulineau E., 2011. La Bulgarie entre compétitivité et cohésion. IDE, fonds structurels et disparités territoriales dans un PECO. *L'Espace Politique*, 15, DOI: 10.4000/espacepolitique.2097 [online] <http://espacepolitique.revues.org/2097>
- Boulineau E., Suci M., 2008. Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation. *L'Espace géographique*, 37, p. 349–363.
- Bourdin S., Langlois P., Elissalde B., Goyat D., 2011. Une approche prospective de la configuration des disparités économiques régionales au sein de l'Union européenne par la modélisation et la simulation. *Cybergeo : European Journal of Geography* DOI: 10.4000/cybergeo.24779 [online] <http://cybergeo.revues.org/24779>
- CCRE, 2013. La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise? [online] http://www.ccre.org/fr/papiers/index_broch/13 (Accessed 11 December 2015)
- Coudroy de Lille L., 2007. Quels gouvernements métropolitains en Europe centrale et orientale ?, In Pumaïn D., Mattei M-F. (éd.), *Données Urbaines, volume 5*. Paris, Anthropos, p. 37–52.
- Coudroy de Lille L., Boulineau E., 2009. L'aménagement du territoire au défi de l'élargissement vers l'Est, In Jean Y., Baudelle G. (éd.), *L'Europe : aménager les territoires*. Paris, A. Colin, p. 162–179.
- Gorzalak G., Bachtler J., Smętkowski M. (eds), 2010. *Regional Development in Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*. Londres, Routledge, 338 p.
- Grasland C., 2004. Les inégalités régionales dans une Europe élargie. In Chavance B (éd.), *Les incertitudes du grand élargissement : l'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 181–214.
- Guest M., 2008. Sofia, paradoxes d'une politique urbaine post-socialiste. *L'Espace géographique*, 37, p. 313–326.
- Institute for Markets Economics, 2014. *Regional Profiles: Indicators for Development*. Sofia, 172 p.
- Marcou G., 1999. *La régionalisation en Europe*. Rapport pour le Parlement européen, 170 p.
- Maurel M-C. (éd.), 1993. dossier: changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe. *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, 26, p. 5–345.
- Molle W., 2007. *European Cohesion Policy*. London, Routledge, 347 p.

- OECD, 2012. *International Migration outlook 2012*, Geneva, OECD, 1032 p.
- Osmont A., 1998. La « gouvernance » : concept mou, politique ferme. *Annales de la Recherche urbaine*, 80/81, p. 19-26.
- Pasquier R., Perron C., 2008. Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39, p. 5-18. DOI: 10.4074/S033805990800301X
- Radvanyi J., Rey V., 1989. *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*. Paris, Masson, 190 p.
- Rey V., Coudroy de Lille L., Boulineau E., 2004. *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*. Paris, L'Harmattan, 246 p.
- Roux M. (éd), 1992. *Nations, États et territoires en Europe de l'Est et en URSS*. Paris, L'Harmattan, 294 p.
- Smetkowski M., 2014. GRINCOH - The Metropolisation Process on Different Territorial Scales: Focus on Capital City Regions in Central and Eastern European Countries [online] https://www.google.fr/search?q=bulgaria+metropolises+metropolization&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=3oJuVum6Nsr1at24mIgg
- Todorova M., 2005. Spacing Europe. What is a Historical Region? *East-Central Europe*, 1-2, p. 59-78.

NOTES

1. Selon le journal bulgare novinite.com du 6 novembre 2015.

RÉSUMÉS

Au travers des choix de régionalisation opérés en Bulgarie depuis 1989, l'article aborde les réformes territoriales effectuées en Europe centrale et orientale après la chute du Rideau de fer puis l'adhésion à l'Union européenne avec la vague d'élargissement 2004-2007. Il explique les réformes territoriales post-socialistes en Bulgarie et les articule aux inégalités régionales. Il montre que deux types de régionalisation coexistent, centré l'un sur la gestion administrative et l'autre sur la compétition des territoires. Il en montre toutes les ambiguïtés en matière de réforme territoriale, en élargissant la perspective à l'Europe centrale et orientale. Il conclut sur les prochains défis qui attendent la gestion territoriale en Bulgarie.

By analyzing regionalization processes in Bulgaria since 1989, the paper aims at interpreting the territorial reforms in Central and Eastern Europe after the fall of the Iron Curtain and, the EU integration during the 2004-2007 Enlargement period. It explains the post-socialist reforms in Bulgaria and links them with the regional disparities. It shows that two types of regionalization both exist; one oriented towards administrative functions, the other based on territorial competitiveness. By comparing with the Central and Eastern Europe, the paper explores their ambiguities. It concludes with expected challenges concerning the territorial reform in Bulgaria.

INDEX

Mots-clés : régionalisation, européanisation, mondialisation, inégalité territoriale, Europe centrale et balkanique

Keywords : regionalization, europeanisation, territorial disparities, central and eastern europe

Thèmes : Sur le Champ - Sur le Terrain

AUTEUR

EMMANUELLE BOULINEAU

Emmanuelle Boulineau, emmanuelle.boulineau@ens-lyon.fr, est maître de conférences à l'ENS de Lyon, UMR EVS. Elle vient de soutenir une HDR sur la géographie politique de la coopération territoriale entre l'UE et ses voisinages orientaux et balkaniques. Elle a récemment contribué à *Atlas of Challenges and Opportunities in European Neighbourhoods* (à paraître en 2016 chez Springer sous la direction de P. Beckouche) et a codirigé en 2014 un numéro de la revue *Géocarrefour* consacré aux Balkans et l'Europe.