



HAL
open science

Maillages territoriaux et politiques régionales dans les Balkans. Nouveaux défis après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne

Emmanuelle Boulineau

► **To cite this version:**

Emmanuelle Boulineau. Maillages territoriaux et politiques régionales dans les Balkans. Nouveaux défis après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. Frontières et territoires dans les Balkans. De l'administration des Empires aux logiques des États, de la fin du XVIIIe siècle à nos jours, Sep 2006, Athènes, Grèce. halshs-00279890

HAL Id: halshs-00279890

<https://shs.hal.science/halshs-00279890>

Submitted on 15 May 2008

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.

Maillages territoriaux et politiques régionales dans les Balkans. Nouveaux défis après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne.

Emmanuelle Boulineau

(MCF de géographie, Université de Lyon-ENS LSH, UMR 5600-Géophile)

Emmanuelle.Boulineau@ens-lsh.fr

Pour aucun des pays candidats à l'Union européenne dans le récent processus d'adhésion, le chapitre de la politique régionale (chapitre 21) n'a été classé comme point noir dans les rapports de la commission européenne, à l'exception de la Bulgarie, signalée dans le rapport de suivi de la Commission européenne d'octobre 2005. Le rapport intermédiaire de mai 2006 pointe encore des dysfonctionnements. La question de la politique régionale est une des pierres d'achoppement dans le processus d'adhésion de la Bulgarie. Elle mérite que l'on s'y attache car elle permet, d'une part, d'interroger une politique européenne à forte dimension territoriale et, d'autre part, de replacer la formulation de cette politique dans les enjeux d'intégration européenne d'un État balkanique.

En vue de renforcer la cohésion économique et sociale, la politique régionale de l'Union européenne (UE) vise en 2006 à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». De son côté, la Bulgarie légifère sur sa politique régionale nationale dans le but d'atteindre « un développement équilibré et durable des unités administratives, regroupées dans des régions de planification ». En vertu du principe de subsidiarité, la politique régionale européenne ne se substitue pas aux législations nationales. Les deux politiques régionales coexistent mais comment s'articulent-elles ensemble ? Au-delà de l'objectif commun de développement territorial, la question de la maille territoriale d'action se pose : de quelles régions parle-t-on ?

L'entrée par la région comme maille territoriale permet justement de saisir la capacité d'un pouvoir à organiser le territoire et les dynamiques d'organisation induites par l'action des sociétés dans l'espace (Grasland, 1997). Son étude doit nécessairement s'articuler avec d'autres niveaux du maillage. L'État bulgare et sa frontière ne seront donc pas exclus de notre propos. Avec l'ouverture du pays, la frontière n'est plus une barrière qui favorisait l'organisation interne des régions selon une logique nationale, mais elle devient le lieu de flux externes qui participent à la recomposition régionale.

Pour comprendre les difficultés de l'articulation entre les maillages territoriaux et les politiques régionales en Bulgarie exposées en première partie, deux champs sont explorés ici, ils s'inscrivent tous deux dans le processus d'eupéanisation et place au cœur de la réflexion les choix politiques et les découpages de l'espace. Le premier champ concerne l'objectif de cohésion économique et sociale de l'Union appelée aussi convergence européenne. Ce choix de la compétitivité des territoires donne libre cours aux dynamiques centrifuges de placement des régions dans la compétition internationale. Cette position fait débat et l'alternative consiste à favoriser les forces centripètes de cohésion territoriale avec l'idée d'une redistribution de richesses pour réduire les inégalités régionales internes. Ce débat européen prend la forme d'un véritable dilemme entre logique de compétitivité ou logique d'égalité pour définir la politique régionale bulgare (partie 2). Le second champ d'analyse s'attache à l'eupéanisation comme transformation institutionnelle par l'adoption notamment de l'acquis communautaire, autrement dit le transfert de règles et de normes en matière de politique régionale. Du point de vue de l'analyse des espaces, il renvoie à la régionalisation impulsée de l'extérieur par l'Union européenne et à son adéquation au contexte national (partie 3).

I. MAILLAGES TERRITORIAUX ET POLITIQUES RÉGIONALES : LA STRUCTURE DUALE

1. Qu'est-ce qu'une région pour l'Union européenne et pour un État balkanique ?

Revenons à une de nos questions initiales : de quel niveau régional parle-t-on quand on s'intéresse aux politiques régionales, celle de l'UE d'un côté, celle de la Bulgarie de l'autre ? L'interrogation paraît banale voire simple, mais elle renvoie à des conceptions bien plus profondes de conception politique, de construction identitaire et de structuration économique.

La région européenne est entendue comme un territoire de synergies politiques et sociales où s'articulent fonctionnalités économiques, identités territoriales et logiques institutionnelles pour constituer une échelle intermédiaire pertinente de gouvernance entre le central et le local. La région est bien plus que le cadre d'actions publiques, c'est un construit où entrent en résonance la territorialité d'un pouvoir étatique qui découpe son territoire pour le gérer et la territorialité d'en bas, celle de la société et de son appropriation de l'espace. L'UE a ainsi formulé une politique régionale qui se décline selon un paradigme territorial : le territoire régional existe, il est le lieu de définition, de négociation, de décision et d'application de la politique régionale.

Pour la Bulgarie, la région est définie dans la loi de façon plus restrictive : le cadre en est les 28 régions administratives (*oblast*) regroupées dans 6 régions de planification. Cela renvoie aussi à la conception de la région dans l'espace balkanique. En Bulgarie, l'idée de région apparaît tout à tour menaçante pour l'identité nationale par la menace centrifuge qu'elle représente potentiellement pour ce jeune État moderne, trop intermittente dans les tentatives de régionalisations pour favoriser les effets d'ancrage territorial et historiquement douloureuse pour l'intégrité territoriale de l'État-nation (Boulineau, 2004). Si l'on raisonne en terme de territorialité, la région en Bulgarie a rarement été le lieu d'épanouissement d'une territorialité identitaire et elle a été instrumentalisée dans la construction de la territorialité politique, notamment comme une menace centrifuge envers le pouvoir central.

Type de maillage		Statut administratif			Type de document de politique régionale	
Nomenclature territoriale européenne	Maillage territorial bulgare	unité administrative	unité statistique	Collectivité territoriale	Cadre de la politique régionale nationale	Cadre de la politique régionale européenne
NUTS 0	État	X	X		Stratégie nationale du développement régional 2005-2015	Programme opérationnel du développement régional 2007-2013
NUTS 1	2 unités		X			
NUTS 2	6 régions de planification (<i>rajon za planirane</i>)		X			Plan régional de développement 2007-2013 (<i>regionalen plan</i>)
NUTS 3	28 régions administratives (<i>oblast</i>)	X	X		Stratégie régionale de développement (<i>oblastna strategija</i>)	
LAU 4	264 communes (<i>obština</i>)	X	X	X	Plan communal de développement (<i>obštinski plan</i>)	
LAU 5	Localités (<i>naseleno mjesto</i>)	X	X			

Source : loi du développement régional, 2005.

Tableau 1 : Les maillages territoriaux bulgares dans le cadre des politiques régionales

Ces deux formulations de la région sont entrées en résonance lors des réformes bulgares pour se conformer à des prescriptions européennes dans la perspective de l'adhésion à l'UE et pour sortir des maillages de gestion administrative hérités du socialisme. Il en résulte un double mouvement de régionalisation dont la difficulté de perception est accentuée par le calendrier concomitant. Ces deux réformes ont eu lieu pratiquement en même temps, avec des calendriers très contraints dans le temps. La réforme administrative a eu lieu en 1998-

1999 après une décennie d'interrogations sur le choix de sortie du maillage socialiste. La réforme de la politique régionale et la mise en place d'une régionalisation fonctionnelle ont été stimulées dès 1999 par les perspectives d'adhésion à l'UE. Le principe d'une régionalisation différenciée pour la gestion administrative étatique, d'une part, et pour la politique de développement régional, d'autre part, n'est pas, en soi, original et se retrouve dans bon nombre de pays européens. En revanche, la pertinence des choix de maillages ouvre des questions sur les articulations entre ces deux types de maillages et leurs visées politiques (tableau 1).

2. Des maillages sans territoire : les coquilles vides de la politique régionale

Pour se conformer aux préparatifs de l'adhésion à l'UE, la Bulgarie procède en 1999 à la définition de maillages territoriaux insérés dans la NUTS, cette nomenclature des unités territoriales statistiques gérée par Eurostat à des fins statistiques, sur laquelle s'adosent les niveaux d'intervention définis par la politique régionale européenne. Les 6 régions de planification résultent de l'agrégation des 28 régions administratives. Il s'agit d'anticiper aussi la politique régionale européenne selon la programmation 2000-2006 des fonds structurels et de se doter d'une architecture territoriale pour accueillir les fonds de pré-adhésion. Ces régions de planification répondent à la logique d'efficacité. Les 6 unités régionales englobent chacune une grosse ville à leur tête, dans l'idée d'une région polarisée qui va diffuser la croissance au territoire. La Bulgarie s'est écartée du modèle centre-européen des régions capitales, Sofia étant inclus dans une vaste région Sud-Ouest. A cela plusieurs raisons : distinguer Sofia de la région Sud-Ouest ôtait à cette région de planification la présence d'un centre urbain d'envergure. En outre, la région administrative de Sofia est petite et recouvre les limites de la commune. Or compte tenu de la croissance de la ville, l'aire d'attraction de la capitale excède maintenant largement ces limites administratives. Il faudrait donc procéder à la définition d'un périmètre métropolitain, ce qui n'est pas à l'ordre du jour. Pour les autres régions, leur découpage a surtout donné lieu à un débat se focalisant sur la ville à promouvoir comme centre de région.

Zonage	Zones frontalières en déprise (55 communes)
Définition	Communes pour lesquelles une partie de la limite administrative correspond pour partie à la frontière d'État et qui répondent chacune pour 2/3 des critères suivants
Critères	<ol style="list-style-type: none"> 1- Revenus nets par habitant < à 70% de la moyenne nationale sur les 3 dernières années 2- Niveau de salaires moyen < à la moyenne nationale sur les 3 dernières années 3- Niveau de chômage > à 110% de la moyenne nationale sur les 3 dernières années 4- Coefficient de dépendance par âge > de 120% de la moyenne nationale sur les 3 dernières années 5- Densité de population inférieure à 70 hab./km² 6- Plus de 25% des lieux de peuplement n'ont pas de routes asphaltées qui les relient entre eux ou au chef-lieu de commune 7- Plus de 30% des localités n'ont pas de réseau de canalisation 8- Plus de 30% des localités utilisent de l'eau potable avec une dérivation ou ont eu une pénurie d'eau pendant les 3 dernières années.

Source : loi du développement régional, 2005. Nous traduisons.

Tableau 2 : critères d'éligibilité des zones frontalières en déprise.

Le second découpage concerne la définition de zones d'action spécifique qui procèdent d'un regroupement des communes. Ces zonages, effectués en 1999 et révisés en 2005, répondent à la logique d'équité : ils donnent droit à des aides spécifiques selon le type de zonage dans lequel échoit la commune. Six zonages sont ainsi redéfinis en 2005 : Sofia capitale, les zones en croissance (20 communes), les zones en déclin industriel (73 communes), les zones rurales en déprise (149 communes), les zones montagnardes en déprise (80 communes), les zones frontalières en déprise (55 communes). Pour ces trois dernières catégories, les critères d'éligibilité se fondent sur des données économiques, démographiques et d'équipements (tableau 2) et pointent des difficultés réelles. Pour les communes frontalières, la faible densité se conjugue à un vieillissement marqué qui hypothèque les dynamiques locales d'espaces marginaux depuis le régime socialiste. Cela dit, les flux informels (transferts d'argent, migrations de travail) ne sont pas comptabilisés dans la statistique car ils demeurent très difficilement mesurables et l'on peut attendre que l'effet frontalier avec les voisins de l'Union portera ses fruits (Voir les travaux d'O. Deslondes et de R. Darques dans cet ouvrage).

Ces découpages du territoire restent dans les deux cas des coquilles vides : ils forment des maillages surimposés sur le territoire mais qui n'ont pas de réalité. Ils sont dépourvus de compétences et il leur manque surtout le nerf de la guerre : l'argent des aides régionales à l'origine de ces découpages... Les zones d'actions spécifiques devaient permettre de répondre aux objectifs des fonds structurels européens, dans la logique des programmations 1994-1999 et 2000-2006. Mais le changement d'orientation de la politique régionale européenne les rend caduques, du moins au titre des objectifs des fonds structurels. Les 6 régions de planification sont en mal de compétences et d'institutions précises. Les modifications incessantes de la loi sur le développement régional ont contribué à brouiller leur champ d'action (Marinov, 2004). Enfin, ces découpages d'experts ont été réalisés sans grand débat public, ce qui les rend peu visibles aux yeux des Bulgares.

On aboutit de la sorte à un hiatus : les maillages territoriaux taillés pour répondre aux défis de l'intégration européenne sont inconsistants, alors que les réformes des découpages administratifs pour sortir de la gestion territoriale socialiste reprennent l'ancienne trame (Boulineau, 2005). Par rapport aux objectifs initiaux, les deux réformes semblent avoir manqué leur but. Il faut cependant les interroger l'une comme l'autre sous un nouvel angle d'approche : pourquoi découper en régions ? Et à quoi sert la régionalisation dans le cadre d'une politique régionale ? Ces interrogations guideront les deux parties suivantes. S'il s'agit de réduire les inégalités régionales, surgit la question du choix entre privilégier l'équité territoriale au niveau national et accroître l'efficacité économique régionale prônée par l'UE. S'il s'agit d'harmoniser la gestion de l'espace communautaire, la question devient celle du transfert du paradigme territorial européen dans un pays à l'héritage centralisateur et sectoriel.

II. MAILLAGES TERRITORIAUX ET DIFFÉRENCIATIONS RÉGIONALES : LE DILEMME DE LEUR RÉOLUTION

L'élargissement de l'UE et le passage de 15 à 27 membres a d'importantes répercussions sur les politiques régionales. Il est désormais impossible de penser le cadre national sans le cadre européen : une réflexion multi-niveaux s'impose, elle s'attache ici au niveau régional, comme niveau intermédiaire entre le macro (l'UE, l'État) et le micro (la commune, la localité). L'étude des positions relatives des régions entre elles mais aussi par rapport au niveau national et au regard des régions environnantes constitue un outil simple expérimenté par une équipe de chercheurs autour de C. Grasland (2004). Cette approche permet de mettre en valeur les contradictions entre les objectifs de la politique régionale européenne et ceux de son correspondant national. Après les effets de brouillage introduit par les réformes des maillages envisagé dans la première partie, cette section a pour ambition de montrer que l'identification des différenciations régionales met à jour les contradictions des politiques régionales dans une Europe élargie.

Cela pose un certain nombre de problèmes méthodologiques que l'on souhaite présenter brièvement. Le premier concerne la disponibilité et la pertinence des données. L'analyse des différenciations régionales reste difficile à mener en Bulgarie par manque de données statistiques. L'adoption récente des indicateurs utilisés par Eurostat pour une mesure harmonisée des différenciations régionales tombe aussi sous le coup de la critique adressée à ces indicateurs. Ce type d'analyse est conduit depuis peu (on peut avancer la date de 2003) car il a nécessité la réforme de l'instrument statistique bulgare ; on manque ainsi de profondeur chronologique et de diversité des indicateurs. Ensuite, d'un point de vue politique, la mesure de ces différenciations nécessite de faire le bilan critique de la politique socialiste. Dans les textes récents sur la politique régionale bulgare domine la tendance à vouloir niveler les différences dans l'idée de promouvoir l'équilibre territorial (*balans*). Le système socialiste tenait déjà un discours sur la lutte contre les inégalités régionales, selon une logique égalitariste voire homogénéisatrice avec l'abolition des différenciations entre villes et villages. Dans les faits, il s'est traduit par une puissante dynamique du changement, créatrice paradoxalement de nouvelles différenciations spatiales. Or la différence est inhérente à la structure des espaces, elle participe même de la construction de la région en Europe (Rey et Saint-Julien, 2005), il ne faut donc pas l'envisager comme inégalité, un travers qu'emprunte souvent la parole politique, mais comme porteuse de diversités, tournées en avantages comparatifs par les économistes.

1. Les différenciations entre les régions administratives bulgares (NUTS 3) : une géographie post-socialiste encore peu lisible

La chute du régime socialiste augurait de profondes recompositions spatiales selon l'hypothèse que l'ambition égalitariste de l'ancien système laisserait place à une re-différenciation des espaces ; la question étant alors d'en décrypter les logiques et les modalités. L'échec de l'analyse en terme de transition post-socialiste, qui postule un chemin tracé des reconfigurations spatiales entre la logique socialiste comme point de départ et la logique libérale comme point d'arrivée, remet à l'ordre du jour la diversité des trajectoires régionales de sortie du socialisme. La région administrative bulgare est un niveau d'observation pertinent, dans la mesure où elle correspond à l'ancien département socialiste. Ce niveau 3 de la NUTS permet ainsi de mesurer les différenciations infra-nationales. Nous avons dressé un premier bilan des profils socio-économiques des régions administratives bulgares en 1999 (Boulineau, 2003) avec pour ambition de vérifier l'hypothèse suivante : après dix ans de transition, les nouvelles dynamiques socio-démographiques produisent des recompositions qui font ressortir les avantages comparatifs des régions entre elles et engendrent donc des différenciations régionales. L'analyse fait ressortir trois conclusions inattendues par rapport à l'hypothèse initiale.

Tout d'abord, en dix ans, l'impression de déliquescence du système socialiste l'emporte sur l'émergence de profondes recompositions. La bifurcation que 1989 aurait dû entraîner laisse paradoxalement place à une faible différenciation spatiale. La différenciation des régions entre elles (les positions relatives des régions les unes par rapport aux autres) est peu marquée : l'écart au profil moyen régional est faible pour 15 régions sur 28, ce qui révèle l'inertie des espaces. On a là encore confirmation que les structures spatiales régionales enregistrent plus lentement les changements et conservent plus durablement les empreintes du système précédent. La recomposition est ainsi peu sensible, mise à part la dynamique fortement marquée autour de la région de Sofia. Enfin, les profils régionaux qui ressortent de cette typologie déjouent les attendus sur les nouvelles logiques régionales à l'œuvre. Les effets de l'ouverture frontalière restent singulièrement absents : la présence de la Grèce au Sud (membre de l'UE pourtant) stimule faiblement les dynamiques spatiales ; de même pour la proximité d'Istanbul. Le dynamisme de la région sofiote ne peut s'interpréter selon le gradient de diffusion de la dynamique économique d'ouest en est de l'Europe, compte tenu de la crise yougoslave qui a renforcé les effets de barrière frontalière.

Ces premières conclusions doivent cependant être nuancées. Il faut attendre 1997-1998 pour que les principaux indicateurs macro-économiques connaissent une dynamique ascendante. La crise de déstructuration du système socialiste a été sévère en Bulgarie, elle a été accentuée par l'instabilité gouvernementale et la crise yougoslave. Le retour à la croissance économique n'est esquissé qu'en 1998, après la mise sous tutelle financière par le Fonds Monétaire International. L'année 1999 marque ainsi le début d'un timide redressement. L'analyse menée par Vasil Marinov permet de poursuivre l'investigation des disparités régionales, en actualisant les données par la prise en considération des évolutions entre 1997, date de la fin de la crise, et 2001-2002, soit cinq années de redressement économique (Marinov, 2003).

Evolution / Situation	Très positive	Positive	Négative	Très négative
Très satisfaisante		Sofia-ville		
Satisfaisante		Varna	Plovdiv, Stara Zagora	
Insatisfaisante		Ruse, Gabrovo, Veliko Tărnovo, Blagoevgrad, Kărdžali	Vraca, Burgas, Kjustendil	
Très insatisfaisante		Pleven, Razgrad, Šumen	Vidin, Montana, Loveč, Dobrič, Silistra, Sliven, Jambol, Haskovo, Pernik, Pazardžik, Smoljan, Sofia.	

Source : Marinov, 2003

Tableau 3 : Typologie des trajectoires des régions administratives bulgares entre 1997 et 2001

Les trajectoires régionales qui en ressortent proposent une vision supplémentaire des différenciations entre régions administratives bulgares. Pour la plupart des indicateurs retenus, l'auteur souligne un effet de rattrapage des régions en queue de peloton et une diminution des disparités entre les régions. Il faut toutefois souligner que la trajectoire quinquennale de la région capitale creuse les écarts, individualisant l'extrême dynamisme de Sofia-ville par rapport aux autres régions bulgares. Elle concentre en effet 34% du PIB par habitant, 43% de la valeur ajoutée brute dans les services, et 31% de celle du secteur industriel. Le reste des régions bulgares (à l'exception de Varna) échappe difficilement aux situations médiocres de 1997 pour connaître des dynamiques positives de sortie de crise. Douze régions sur 28 souffrent d'une situation de départ très insatisfaisante et d'une dynamique négative, au regard des indicateurs retenus (tableau 3).

Force est de constater que les trajectoires régionales bulgares après quasiment deux décennies de post-socialisme sont peu lisibles. La différenciation majeure observée isole la région capitale du reste du pays, une situation comparable aux autres PECO, mais la lenteur du changement étonne dans le cas bulgare, de même que l'indifférenciation géographique : ici pas de gradient de dynamisme décroissant d'est en ouest, ni de dynamique spécifique pour les régions frontalières. La maille régionale est certes trop grossière pour entrevoir le dynamisme transfrontalier, mais les temporalités décalées du rattrapage déjouent aussi les attentes d'une sortie rapide du système d'organisation spatiale socialiste, qui rappelons-le a été particulièrement poussé en Bulgarie.

2. Les différenciations entre les régions de développement bulgares et les régions européennes (NUTS 2)

L'Union européenne parvient encore à tirer la croissance, ce qui en fait un de ses attraits aux yeux des pays candidats ou nouveaux membres. Mais cette convergence européenne observée au niveau des États par des indicateurs macro-économiques se vérifie-t-elle au niveau des régions ? La géographie contribue ainsi à dénoncer l'erreur écologique, celle qui consiste à inférer à un niveau d'analyse inférieur ou supérieur des conclusions validées à un niveau d'observation donné. Les autorités européennes craignent que cette convergence des États dissimule la menace d'un accroissement des disparités internes. Le principe de cohésion territoriale en sortirait affaibli ce qui conduit à formuler la nouvelle programmation des fonds structurels (2007-2013) en terme de défi à relever : régions et villes de l'Union européenne doivent connaître davantage de croissance et d'emploi.

Si l'on raisonne au niveau des 6 régions de planification entre elles, de récentes analyses aboutissent à la même conclusion : les inégalités inter-régionales sont faibles, du moins si l'on se fonde sur le peu d'indicateurs de comparaison que l'on possède aujourd'hui (Marinov, 2004). Le programme opérationnel du développement régional bulgare (2007-2013) reconnaît d'ailleurs que les différences interrégionales entre les régions de planification sont faibles et ne représentent pas une difficulté pour la politique régionale.

NUTS 2 Région de planification	PIB 2001 (millions SPA)	Population 2001	PIB/hab 2001 (en SPA)	PIB/hab 2001 (BG=100)	PIB/hab 2001 (UE-15=100)
BULGARIE	48 097	7 891 095	610	100	24.8
Nord-Ouest	2 961	531 149	557	91	22.1
Centre-Nord	6 285	1 194 327	526	86	21.4
Nord-Est	6 937	1 304 344	532	87	21.8
Sud-Ouest	17 789	2 097 781	848	139	33.8
Centre-Sud	10 014	1 969 595	508	83	20.6
Sud-Est	4 110	793 899	518	85	23.9

Source : Eurostat.

Tableau 4 : quelques indicateurs statistiques des disparités régionales bulgares (NUTS 2°)

Le différentiel n'est pas tant interne mais externe, il est visible en comparaison des autres régions européennes. Pour l'indicateur du PIB/habitant, le profil des 6 régions de planification bulgares est nettement inférieur à la moyenne européenne, mais certaines régions ont un PIB/hab. supérieur à la moyenne nationale. La région Sud-Ouest est dans ce cas. Elle comprend la région administrative de Sofia-capitale et 4 autres régions, ce qui en quelque sorte atténue l'impact de la seule dynamique sofiote. C. Grasland (2004) a ainsi montré la contradiction politique majeure de ces régions capitales : d'un côté elles peuvent prétendre à des

financements européens pour faciliter leur convergence vers le profil européen, au risque donc d'accroître les disparités internes ; de l'autre, elles sont censées participer à la redistribution des richesses dans le pays au titre de la cohésion nationale. D'autant plus que les dynamiques régionales doivent se comprendre désormais dans un contexte européen où les effets de proximité spatiale jouent de part et d'autre des frontières. La plus forte discontinuité de toute l'Europe en matière de PIB/habitant s'observe sur la frontière gréco-bulgare : le PIB/hab. de la région grecque de Macédoine orientale-Thrace est 7 fois supérieur à celui de la région bulgare Centre-Sud. Ces très fortes dissymétries alimentent on le sait d'intenses flux (à l'instar de l'exemple EU/Mexique ou RFA/Pologne) et toute la question de l'intégration européenne consiste aussi dans les choix de développement transfrontalier.

La contradiction entre équité/compétitivité conduit à un dilemme en matière de politique régionale. Comment formuler à partir de là une politique régionale cohérente, alors que les recompositions spatiales peinent à démarrer ? A la représentation de la Commission européenne à Sofia, du côté de l'UE, les enquêtés insistent sur la nécessité de formuler des priorités d'actions politiques pour le surmonter. Au ministère du développement régional, nos interlocuteurs sont conscients de la paralysie que cela provoque dans la gestion territoriale mais quelle maille faut-il privilégier ? Si on se concentre sur les régions de planification, on privilégie les grandes villes et les différences régionales. Si on lutte davantage contre les inégalités au niveau local, en soutenant les communes en crise, « on verse de l'eau sur du sable » selon l'expression d'un des responsables du ministère du développement régional bulgare. On en revient bien à la question du choix de maillage territorial le plus pertinent, pour développer la politique de convergence, ou le plus efficace, pour lutter contre les inégalités. Cette question est loin d'être anodine dans un pays pauvre comme la Bulgarie qui attend énormément des financements européens : l'enveloppe financière des fonds structurels attendus (2007-2013) s'élève à 6 milliards d'euros et représente 125 euros par habitant et par an.

III. LES MAILLAGES TERRITORIAUX ET LA QUESTION RÉGIONALE DANS L'EUROPE ÉLARGIE : LA PROBLÉMATIQUE DU TRANSFERT

Ce dilemme équité/efficacité se conjugue avec une autre forme de tension balkanique bien connue, celle de l'articulation entre l'influence des forces exogènes avec les structures endogènes qui se manifeste dans le transfert de modèles occidentaux par exemple. Du côté bulgare, le manque d'expérience en matière de fonctionnement régional caractérise ce jeune État-moderne des Balkans. Depuis 1878, les expériences de régionalisation ont été courtes (1934-1949 et 1987-1999), inabouties et décriées par suite du changement de régime : proclamation de la république populaire en 1947, chute de ce même régime en 1987. L'adoption de la régionalisation européenne manque en ce sens d'expérience bulgare sur laquelle s'appuyer. Elle y gagne aussi en force d'imposition. Du côté des influences exogènes, il faut dire pourtant que la demande européenne est loin d'être claire. Avec la préparation à l'élargissement européen, dès 2000-2001, on observe un changement d'optique. La logique territoriale cède la place progressivement à une logique sectorielle qui privilégie le niveau des États au détriment des régions. L'élargissement de 2004 vers des pays aux structures régionales faibles (sauf la Pologne) explique en grande partie cela. La conjugaison entre les demandes européennes et le contexte bulgare est potentiellement porteuse d'inédit, elle est surtout porteuse d'interrogations, à l'heure où la Bulgarie vient de rejoindre l'UE. Nous abordons ici deux de ces multiples questions : la régionalisation nécessite-t-elle la décentralisation ? Comment faire fonctionner des régions encore peu ancrées dans les pratiques politiques et les identités territoriales ?

1. Maillages territoriaux et décentralisation : quel niveau d'autonomie ?

La décentralisation est régulièrement inscrite dans les plate-formes gouvernementales et les agendas parlementaires depuis 1991, sans que la question ne soit réellement tranchée. La perspective d'adhésion à l'UE a accéléré la réflexion dans les PECO : sentie comme une prescription européenne par les pays-candidats, le débat sur la décentralisation s'est traduit dans de nombreux PECO par l'émergence d'un niveau intermédiaire entre le niveau central et le niveau local. La Bulgarie fait exception, elle reste un des rares pays de l'Union possédant un seul niveau d'autonomie locale, la commune.

La stratégie de décentralisation du printemps 2006 a pour ambition de reprendre le débat bulgare. Mais que mettre derrière le terme de décentralisation ? La stratégie distingue la décentralisation financière (délégation de moyens), la décentralisation administrative (délégation des compétences) et la décentralisation politique (délégation de la décision politique notamment, démocratie oblige, par le biais d'un organe élu). Si les deux premiers volets sont abondamment déclinés, la décentralisation politique est reportée. A quel niveau décentraliser ? La question demeure. Les autres PECO ont fait le choix de décentraliser au niveau du département, soit le niveau NUTS 3 (exception faite de la Pologne au niveau NUTS 2) en y instaurant des collectivités territoriales. La récente stratégie bulgare ne se prononce pas sur ce niveau intermédiaire. Anomalie ou exception bulgare ? Ce qui apparaît comme une frilosité voire une faiblesse a peut-être cet avantage de laisser le gouvernement pouvoir manœuvrer avec le changement d'orientation de la politique régionale de l'UE.

En effet, la norme européenne en matière de politique régionale européenne se recompose en même temps qu'elle se construit. En matière de décentralisation, l'expérience de l'élargissement de 2004 a apporté quelques enseignements. La faiblesse des structures régionales dans les 10 nouveaux États membres (sauf en Pologne) en ressources financières et en capacité administrative, ainsi que la petite taille de ces pays (en superficie et en population) a conduit à modérer la nécessité de l'échelon régional et à accorder un rôle moteur au niveau étatique. La nouvelle programmation des fonds structurels 2007-2013 le montre clairement : les États peuvent désormais être éligibles à l'objectif convergence. La place de l'État dans la construction européenne se renforce aussi avec la remise en question de la décentralisation : faut-il décentraliser à tout prix pour mettre en œuvre la gouvernance des territoires prônée par l'UE ? La mise en pratique de la gouvernance européenne s'oriente plutôt vers la stimulation du partenariat entre différents types d'acteurs, à des niveaux différents de gestion, dans une optique de démocratie participative qui s'appuie sur une société civile en émergence dans les anciens pays socialistes. La formule décentralisatrice semble de plus en plus en décalage par rapport à cette tendance. Enfin, les Bulgares ont tiré certains enseignements du partage d'expériences avec les pays voisins. Les configurations administratives très variées rappellent qu'en Europe la diversité est une norme et que chaque expérience nationale peut servir de modèle.

Cette remise en question de la décentralisation explique l'existence de maillages territoriaux en suspens ou en attente, coquilles vides sans administration et sans compétences. Au-delà de ces questions de fond sur la construction européenne, il y a aussi des difficultés tout à fait pragmatiques qui relèvent de la gestion administrative du territoire bulgare.

2. Maillages territoriaux et capacités administratives

Ce second éclairage suggère de regarder aussi les maillages territoriaux comme des découpages administratifs mis en place par l'État pour appliquer sur tout le territoire ses politiques. La politique régionale a ceci de particulier qu'elle nécessite un pouvoir fort qui est capable de surpasser les logiques sectorielles pour imposer des choix transversaux sur des territoires. Dans le cas bulgare, on ne peut que souligner une fois encore la fragilité de l'État post-socialiste dans sa capacité administrative...

L'alternance gouvernementale de 2005 se traduit par une coalition formée autour du parti socialiste bulgare, du mouvement national Siméon II, parti majoritaire dans la précédente législature, et du mouvement des droits et libertés, tribune des intérêts de la minorité turque. Le partage des portefeuilles ministériels a conduit à une lutte d'influence entre les partis pour obtenir des postes. Le terme de « féodalisme partisan » a été employé par un de nos interlocuteurs pour définir les stratégies de placement des affidés (*naš čovek*) et les mécanismes de soumission de ces derniers à la ligne du parti. L'expression de féodalisme renvoie au discours célèbre de Todor Jivkov à l'époque socialiste qui avait dénoncé le « féodalisme départemental ». Le système administratif bulgare reste pour l'heure soumis au pouvoir central, lequel se confond dangereusement avec le(s) parti(s) au gouvernement. On est loin de l'hypothèse formulée par P. Allières (1980) d'une administration dont la continuité inscrit l'ordre étatique dans le territoire. Un ministre (PSB) et 5 vice-ministres sont à la tête du ministère du développement régional. Ce dernier a accru ses compétences puisqu'il est l'organe responsable de la politique régionale mais il souffre d'une forte instabilité en personnel. Les fréquentes réorganisations de services, l'important taux de remplacement, le manque de formation ont conduit à doubler le revenu des personnels qui gèrent les fonds structurels, afin d'engager la stabilité et la responsabilité des fonctionnaires.

STRATÉGIE NATIONALE du DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 2005-2015	PROGRAMME OPÉRATIONNEL du DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 2007-2013
Priorité 1 : Accroissement de la compétitivité régionale sur la base d'une économie de la connaissance [...]	<i>Priorité 1 : Réhabilitation urbaine et développement [...]</i>
Priorité 2 : Développement et modernisation des infrastructures comme condition de la croissance et de l'emploi [...]	Priorité 2 : Relations locales et régionales <i>2.1 Transports urbains durables [...]</i>
Priorité 3 : Amélioration de l'attractivité et de la qualité de vie dans les régions de planification [...]	Priorité 3 : Développement du tourisme durable [...]
<i>Priorité 4 : Développement urbain intégré et amélioration de l'environnement urbain [...]</i>	Priorité 4 : stimulation du développement local et régional [...]
Priorité 5 : Développement de la coopération avec les régions européennes, promotion du partenariat et du bon voisinage [...]	Priorité 5 : Aide technique
Priorité 6 : Renforcement de la capacité institutionnelle aux niveaux local et régional en vue d'améliorer le processus de gestion	

Source : Stratégie nationale du développement régional (2005) et programme opérationnel du développement régional (2005). Nous traduisons.

Tableau 5 : Les dissonances des priorités d'action entre les documents clés des politiques régionales

L'organisation inadaptée de l'administration se lit aussi dans les structures ministérielles. Chaque ministère garde les prérogatives de son domaine avec la rédaction d'une stratégie sectorielle. Le ministère de l'agriculture adopte une stratégie nationale de développement des régions rurales (2007-2013) gérée par ses organes déconcentrés au niveau des 28 régions administratives. De même, le ministère des affaires sociales met en place une stratégie nationale de l'emploi. En tout, 9 stratégies qui permettent cependant à chaque ministère de tutelle de se placer autour de la table pour préempter le gâteau des financements européens. Mais on ne sait pas de surcroît si leur financement peut émarger aux fonds structurels ! La compétition semble l'emporter sur la coopération interministérielle (Marinov et Garnizov, 2006) dont la logique verticale descendante épouse celle des structures déconcentrées dans les 28 régions administratives. Si l'on y ajoute 6 programmes opérationnels (dont 5 sectoriels) qui répondent à la programmation des fonds structurels, la confusion est à son comble pour départager les documents fondamentaux, les objectifs prioritaires et leurs lignes de financement. Cette dissonance entre objectifs communs et priorités accordées se lit dans le cas de la politique régionale. Dans le tableau 5, nous avons mis en caractère italique les effets de brouillages dans la hiérarchie et la priorité accordées au développement urbain dans les deux textes clés de la politique régionale.

Enfin, la capacité administrative de l'État peut être interrogée par le biais de la structure territoriale des échelons de gestion. La place de l'échelon de base du maillage administratif, la commune, dans les politiques régionales révèle d'autres dysfonctionnements. L'accès aux financements européens est envisagé comme un jeu à somme nulle : ce que l'un gagne (ministère ou région), l'autre le perd. La commune, en bas de l'échelle souffre de manque d'accès à cette précieuse information, retenue aux niveaux supérieurs dans un mélange de culture du secret qui persiste et de rétention volontaire d'information. Une récente enquête menée pour le PNUD (Marinov et Garnizov, 2006) révèle que 26% des communes interrogées se déclarent prêtes pour les fonds structurels et que 58% trouvent que l'information sur ces financements est mauvaise. Méfiance envers l'État ou lassitude, de nombreux observateurs n'hésitent pas à parler de fracture entre l'État central et le niveau communal. Les 28 régions administratives, ce niveau intermédiaire entre communes et États rencontrent une crise de légitimité politique, alors que paradoxalement c'est le niveau territorial auquel la population s'identifie facilement. Organe déconcentré de l'administration d'État, paravent politique des tergiversations partisans dans la nomination du préfet, niveau dépourvu d'une quelconque capacité d'initiative, elle constitue un maillon faible. A l'heure européenne, l'ancien département socialiste devenu région administrative s'interroge aussi sur son rôle à venir dans la gestion des fonds structurels et dans la politique régionale européenne. L'entrée dans l'UE révèle davantage les dysfonctionnements qu'elle ne permet de les résoudre.

Conclusion :

Tout bouge et rien ne change ? Le terme de chaos reste employé par les observateurs bulgares pour décrire les problèmes de la gestion territoriale, entrevue ici par le prisme des politiques régionales. Les multiples éclairages des problèmes noués autour de ces politiques montrent la pertinence de l'entrée par les maillages territoriaux pour saisir les changements dans un pays balkanique.

Pour en comprendre les enjeux, nous avons ainsi souligné l'importance de la réflexion sur la réforme de l'État, tant dans sa dimension institutionnelle que territoriale. Sur ce deuxième point, l'État bulgare se révèle davantage partisan que territorial, ce qui le place en porte-à-faux par rapport à un projet européen qui se construit par le territoire : les dynamiques transfrontalières et transrégionales sont particulièrement stimulées. Est-ce à dire que la Bulgarie, petit pays des Balkans, est inintégrable ? Deux lectures sont alors possibles : la pessimiste argue d'un dilemme paralysant, l'optimiste insiste sur l'ampleur du défi à relever, pas seulement pour la Bulgarie mais aussi pour la construction européenne. Nous défendons plutôt la seconde, en pensant que les difficultés bulgares ne résultent pas d'une différence de degré dans la capacité d'intégration du pays dans l'UE mais s'inscrivent dans la réflexion plus générale sur la nature des fonctionnements des systèmes territoriaux nationaux, sur laquelle se fonde, ne l'oublions pas, la construction européenne qui se veut « unie dans la diversité ».

Références bibliographiques :

Documents sources :

Stratégie nationale du développement régional de la République de Bulgarie (2005-2015), Sofia, 2005, 105p.
Programme opérationnel pour le développement régional (2007-2013), Sofia, décembre 2005, 124p.
Loi du développement régional, 1999, dernière révision 2005.

Bibliographie :

ALLIES P. (1980), *L'invention du territoire*, Grenoble, PU de Grenoble, 188 p.

BOULINEAU E. (2003), *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie, une lecture géographique*, thèse de géographie de l'Université Paris 1, 462 p.

BOULINEAU E. (2005), « Les habits neufs des découpages socialistes dans les réformes administratives récentes en Bulgarie » in REY V. et SAINT-JULIEN T. (direction), *Territoires d'Europe, la différence en partage*, Lyon, ENS-éditions, pp. 139-150.

BOULINEAU E. (2006), « Au seuil de l'Europe, la difficile régionalisation de la Bulgarie », in Bleton-Ruget Annie, Commerçon Nicole et Gonod Philippe (direction), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, actes du colloque de Mâcon, institut de recherche du val de Saône-Mâconnais, 2006. pp. 209-217.

BOULINEAU E., COUDROY de LILLE L. et REY V. (2004), *L'Élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, pp. 39-49.

DUBOZ M-L. (2005), « La politique régionale européenne suspendue aux arbitrages budgétaires 2007-2013 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1052, pp. 43-56.

GRASLAND C. (1997), « Les maillages territoriaux : niveaux d'observation ou niveaux d'organisation ? », *INSEE Méthodes*, n°76-78, pp.115-132.

GRASLAND C. (2004), « Les inégalités régionales dans une Europe élargie » in CHAVANCE B. (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement*, Paris, l'harmattan, pp. 181-214.

MARINOV V. (2003), *Săstojane i tendenci na regionalnitate različnija v ravništeto na razvitie [Structures et évolutions des différenciations régionales du niveau de développement]*, 48 p. dactylographiées.

MARINOV V. (2004), « Problèmes et débats autour de la régionalisation en Bulgarie », in BOULINEAU E., COUDROY de LILLE L. et REY V., *L'Élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, l'harmattan, pp. 169-181.

MARINOV V. et GARNIZOV V. (2006), *Ocenka na kapaciteta na obštinite i oblastnite administracii za učastie v usvojavaneto na sredstva ot Strukturnite Fondove i Kohezionen Fond na ES*, Sofia, UNDP, 218 p.

MARINOV V. et MALHASSIAN D. (2006), *Partnerships in structural and cohesion funds planning and absorption: a comparative review of the practices of selected member states and lessons learned for Bulgaria*, Sofia, UNDP, 140 p.

REY V. et SAINT-JULIEN T. (2005), (dir.), *Territoires d'Europe : la différence en partage*, Lyon, ENS éditions, 335 p.

Résumé :

Cette communication propose à un colloque internationale étudie la mise en place d'une politique régionale bulgare, répondant aux attendus de l'Union européenne dont elle est un nouveau membre depuis l'élargissement de 2007. La première partie analyse la structure duale de la régionalisation en Bulgarie en interrogeant la signification de la région dans l'Union européenne et dans un pays balkanique. La deuxième partie s'attache à la question des différenciations régionales et de leur difficile résolution dans le cadre de la politique régionale européenne. La troisième partie enfin, interroge les difficultés de la mise en place d'une politique régionale en Bulgarie à la lueur des transferts des normes européennes, un pan du processus d'europanisation.

Mots-clés titre : politique régionale, Union européenne, Bulgarie, Balkans

Mots-clés article : élargissement UE, NUTS, décentralisation, convergence européenne, cohésion territoriale, maillages territoriaux, région, régionalisation, europanisation