Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie, une lecture géographique

Emmanuelle Boulineau

▶ **To cite this version:**

Emmanuelle Boulineau. Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie, une lecture géographique. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2003. Français. NNT : . tel-00968379

HAL Id: tel-00968379

https://theses.hal.science/tel-00968379

Submitted on 31 Mar 2014

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

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

Université de Paris 1
Panthéon-Sorbonne
UFR de géographie

UMR 8504 Géographie-cités
Universités de Paris I et Paris VII
ENS LSH Lyon et CNRS
Laboratoire Géophile

THÈSE

pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université Paris I
Discipline : Géographie

Présentée et soutenue publiquement par
Emmanuelle BOULINEAU

Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie
Une lecture géographique

Sous la direction du Professeur Violette Rey

Thèse soutenue le 4 décembre 2003, devant le Jury composé de :

M. P. GRÉMION, Directeur de recherches émérite au CNRS
Mme A. KRASTEVA, Professeur à la Nouvelle Université Bulgare de Sofia
Mme M.-C. MAUREL, Directrice d'études à l'EHESS
M. G. PRÉVÉLAKIS, Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne
Mme V. REY, Professeur à l'ENS Lettres et Sciences humaines de Lyon
M. M. ROUX, Professeur à l'Université de Toulouse 2 Le Mirail

L'espace des remerciements marque le temps de ces années de recherche et les lignes manquent pour évoquer le nom de tout ceux qui m'ont aidée dans ce projet :

Je tiens tout d'abord à remercier
Violette Rey, qui a suscité et dirigé ce travail avec exigence, pour son soutien intellectuel chaleureux et son goût pour une recherche rigoureuse,

À l'Institut de géographie de l'Académie des sciences de Bulgarie,
les chercheurs pour leurs conseils judicieux, en particulier P. Petrov, fin connaisseur de la Bulgarie et guide infatigable de mes missions sur le terrain,

À l'Université de Sofia,
V. Bojadžiev pour sa grande disponibilité à piloter mes recherches dans le cadre d'une bourse d'étude franco-bulgare ainsi que les bibliothécaires du département de géographie pour leur aide,

À la Nouvelle Université Bulgare,
A. Krăsteva et A. Todorov pour leur accueil chaleureux et la confiance qu'ils m'ont accordée en me donnant des cours auprès des étudiants de la filière francophone en sciences politiques,

Au Centre national du développement territorial et de la politique du logement de Sofia,
M. Marinov, son directeur-adjoint, pour son intérêt pour cette recherche et son aide précieuse malgré ses lourdes charges de travail,
Mme Spiridonova, MM. Evrev, Grigorov et Stanev, toujours disponibles pour répondre à mes nombreuses questions,

Tous mes amis bulgares,
Daniela et Valentin pour leur amitié et nos longues discussions qui m'ont permis de comprendre la Bulgarie, ainsi que leurs familles, Natacha et Stefan en particulier,
Milka pour les cours de bulgare qui donnaient toujours lieu à un récit de vie et Toni pour les exercices de conversation franco-bulgare,
Pesho, Sashka, Ivajlo et Stoïcho du BACET, qui m'ont fait découvrir leur pays,

Tous les maires et les représentants des administrations locales et régionales pour leur disponibilité et leur envie de me faire découvrir leurs villages et leurs communes,

Toutes les familles bulgares qui m'ont accueillie et m'ont fait comprendre la richesse de l'hospitalité balkanique, celle qui communique chaleur et amitié, qui délie les langues et qui laisse d'inoubliables souvenirs dans un temps suspendu…

Le soutien en France fut tout aussi stimulant pour l'intellect et l'amitié, et j'adresse mes sincères remerciements
À M. Billaut et B. Lory pour m'avoir ouvert les portes de leurs formidables bibliothèques et fait partagé leur expérience de la Bulgarie,

Aux membres de l'UMR Géographie-cités : de Géophile à Lyon, pour leur soutien, leur écoute et leur bonne humeur, en particulier G. Zrinscak et L. Coudroy de Lille, lectrices critiques et attentionnées de ce texte ; de l'équipe PARIS, pour les échanges scientifiques et l'aide logistique.

Enfin, je crois que j'ai pu mener au bout ce travail grâce au soutien de mes proches : ma famille dont les tropismes pour les Balkans, scientifiques ou récréatifs, m'ont poussée à explorer davantage une péninsule qu'elle m'a fait découvrir ; Christophe, pour sa présence compréhensive depuis les premiers jours de cette thèse.

« Arraché à son milieu, tout homme commence par souffrir : il est plus agréable de vivre parmi les siens. Mais par la suite, le dépaysement peut fonder une expérience profitable. Il permet de ne plus confondre le réel avec l'idéal ou la culture avec la nature. L'homme dépaysé (…) découvrira la curiosité et pratiquera la tolérance. Sa présence parmi les « autochtones » exerce à son tour un effet dépaysant : en troublant les habitudes mentales, en déconcertant par sa conduite et ses jugements, il favorise l'étonnement, premier pas obligé dans toute découverte de soi.

Mon passage d'un pays à l'autre m'a enseigné tout à la fois le relatif et l'absolu. Le relatif, car je ne pouvais plus ignorer que tout ne *devait* pas se passer partout comme dans mon pays d'origine. L'absolu aussi, car le régime totalitaire dans lequel j'avais grandi pouvait me servir, en toute circonstance, comme étalon du mal. De là, sans doute, mon aversion simultanée pour le relativisme moral -tout se vaut- et le manichéisme du noir et du blanc. »

Tzvetan TODOROV, *L'homme dépaysé*.

Introduction générale

Rapprocher les termes de maillage administratif et de territoire fait d'emblée intervenir la notion d'État. Elle semblait quelque peu dépassée, démodée au pire évidente et avait de ce fait disparu du champ d'investigation des sciences humaines[1]. Largement marquée par la pensée de F. Ratzel (1903, 2e édition), la géographie politique posait l'État comme seule catégorie d'analyse et comme unique lieu du pouvoir. Le pouvoir de l'État étant évident, cette géographie s'attachait à en rendre visibles les attributs, au détriment d'une étude de l'exercice du pouvoir sur le territoire étatique.

La définition la plus communément admise de l'État est celle de R. Carré de Malberg (*Contribution à une théorie générale de l'État*, 1921) qui le définit comme « une communauté d'hommes, fixés sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans des rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition ». Une telle définition omet de préciser que l'État est avant tout un artifice politique, construit en vertu de la loi par une société, pour être le support d'un pouvoir détaché des relations de sujétion entre individus. L'État a aussi une réalité géographique qui se manifeste par un territoire, circonscrit par la frontière, sur lequel il exerce sa souveraineté. L'administration qu'il met en œuvre pour le gérer se comprend comme le produit de son système de pouvoirs et de règles, le moyen de sa reproduction et un instrument privilégié de l'intégration territoriale. Le territoire étatique est ainsi l'enjeu de deux modes de

[1] La quasi-disparition de l'État dans les sciences politiques est ainsi dénoncée par Badie et Birnbaum (1979) et Birnbaum (1985). Dans le domaine du droit, P. Alliès (1980) critique la référence à l'État comme un cadre d'étude fixé *a priori*.

territorialité : la territorialité politique, qui procède de l'exercice de l'autorité de l'État sur l'étendue de son ressort, et la territorialité identitaire, qui médiatise les rapports des hommes au territoire par les processus d'appartenance et d'identification.

Notre recherche se place dans trois champs problématiques. Le premier concerne le « retour » de l'État dans le champ des sciences sociales, un « retour » qui s'inscrit dans un mouvement double de crise de l'État. Dans les pays de tradition démocratique, l'État semble menacé par la mondialisation des marchés, la perméabilité des frontières et les mobilités des hommes et des biens, les transferts de pouvoirs à des niveaux infra-étatiques ou supra-étatiques. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la crise des États socialistes, identifiée dès les années 1980, se solde par un effondrement du régime politique et l'entrée dans une phase de décomposition du système social, politique et économique. Ici plus qu'ailleurs, la crise de l'État prend une acuité particulière : le travail interne de reconstruction se heurte à de nouvelles pratiques territoriales qui s'affranchissent du cadre national. Les mises en réseaux et les mobilités des hommes portent des revendications nouvelles. L'ouverture internationale des États les confronte aux fonctionnements réticulaires de la mondialisation. Les réseaux interfèrent avec la logique territoriale d'États fragiles.

La crise de l'État ne signifie pas pour autant son effacement : on a parlé de retour de l'État à propos de la multiplication des unités étatiques en Europe centrale et orientale. De son côté, la construction européenne cherche à intégrer des territoires étatiques dans un ensemble plus vaste, de type nouveau. Quand B. Badie (1995) annonce la fin des territoires, il ne proclame en rien la fin des États. Il diagnostique en fait une crise de l'État westphalien, cette conception qui s'appuie sur le territoire comme marqueur principal de la souveraineté et du pouvoir de l'État. Cette définition de l'État moderne, née en Europe occidentale au XVII^{e} siècle, est peu à peu diffusée dans le monde au cours des siècles suivants, et en Europe centrale et orientale en particulier.

Pour comprendre les ressorts de la crise, il faut donc réhabiliter l'État comme catégorie d'analyse. Les politologues s'interrogent sur le modèle étatique westphalien (Badie, 1992 et Latouche, 1989) et sa diffusion ; les juristes, de leur côté, éprouvent la nécessité de « réinventer l'État » pour repenser le droit (Milacic, 2003). La crise de l'État met particulièrement en péril le territoire politique. Dans le champ des sciences sociales, la géographie permet justement de s'interroger sur la maîtrise territoriale par l'État. Elle prend donc légitimement place dans la connaissance de la crise des entités étatiques.

Les géographes ont étudié les territoires étatiques selon trois orientations majeures, mais peu se sont interrogés sur l'État producteur de territoire.

La géographie régionale française a fait école en analysant la région et son intégration à l'ensemble national. La publication de monographies régionales devenues classiques ou bien l'effort de théorisation sur la région et la régionalisation ont construit un solide corpus d'études. Cela dit, cette approche géographique occulte, d'une part, la dimension politique de la division administrative de l'État, en construisant ses propres critères d'analyse de la région, et, d'autre part, admet l'implicite d'une maîtrise territoriale de l'État par laquelle les parties s'agencent dans un tout, selon un principe d'unité dans la diversité.

La géographie de l'aménagement a placé très tôt l'accent sur l'action de l'État pour organiser le territoire national (Labasse, 1966). Les aménageurs s'interrogent sur les niveaux infra-étatiques afin d'y mener une action différenciée et au besoin de les remanier. L'introduction de la décentralisation ouvre le champ à d'autres types d'acteurs tels que les collectivités territoriales. En revanche, la capacité de production territoriale est peu étudiée par cette géographie volontaire, davantage tournée vers le court et moyen terme des politiques d'aménagement que vers le long terme de la production du territoire.

Les études portant sur l'État comme producteur de territoire sont plus rares. À partir d'indicateurs démographiques, C. Grasland (1991) teste les effets d'appartenance territoriale à des systèmes nationaux et les incidences des politiques nationales. D'autres études revendiquent l'étude du maillage politico-administratif pour comprendre les mécanismes du fonctionnement territorial des États modernes. Dans la lignée de premiers travaux théoriques (Claval, 1978 ; Raffestin, 1980), elles émanent essentiellement de chercheurs qui travaillent sur des espaces placés en dehors du foyer de naissance de l'État moderne : tropicalistes et spécialistes de l'Europe centrale et orientale en sont les principaux auteurs (Bataillon, 1974 ; Maurel, 1982a et 1984a ; Rey, 1984a et 1989a ; Radvanyi et Rey, 1989).

C'est dans cette dernière approche que nous plaçons notre analyse. Notre lecture géographique de l'État ne s'inscrit pas dans un cadre étatique fixé *a priori*, comme simple modalité possible de découpage de la diversité du monde, mais elle cherche à interroger la capacité de cet État à ordonner l'espace géographique. L'État forme le premier niveau d'organisation et de production du territoire que nous explorons.

Le maillage administratif constitue l'architecture mise en place par l'État pour exercer ses compétences sur le territoire national. Découper pour gérer, tel pourrait être le mot d'ordre étatique. Cette définition liminaire insiste sur le principe fonctionnel qui préside à tout

découpage du territoire. Le maillage issu de cette partition recouvre une certaine polysémie : correspond-il au filet ou signifie-t-il uniquement ce qu'il y a entre les fils ? Il nous semble inutile de reprendre le débat entre les géographes sur le sens à donner au terme de maillage et sur les propositions de substitutions (Baudelle, 1997 ; Brunet 1987 et 1997b ; Le Berre, 1995 ; Riquet, 1987a et 1987b). Nous retenons, par souci de clarté, le terme de maillage, imposé par le sens commun, et nous notons avec C. Grasland (1997a) que l'étymologie latine du terme renvoie à la fois à la boucle, image du fil, et à la tache, figure de l'aire.

Si la maille administrative se caractérise par des limites et une étendue, son étude géographique nécessite de s'intéresser aussi bien au contenant qu'au contenu. L'ingénierie des découpages est une première approche que nous adoptons pour comprendre la formation des maillages administratifs, la taille et le dessin des mailles en sont un aspect. Les « ciseaux des géographes », souvent très actifs en matière de découpage (*Revue de géographie de Lyon*, 1997 ; *INSEE première*, 1998a), ne doivent pas pour autant occulter le fonctionnement interne de la maille. On peut l'étudier à travers l'analyse des compétences et des articulations entre les mailles, de niveau similaire ou différent. Elle permet de révéler des jeux de pouvoirs entre les différents acteurs qui s'investissent dans la gestion territoriale. On casse de la sorte la boîte noire de l'État par l'étude des relations de pouvoirs au sein de la structure territoriale.

Simple filet posé sur un espace, le maillage administratif peut changer de fonction, lorsqu'il est reconnu et approprié par la population. La territorialité politique de l'État entre ici en résonance avec la territorialité identitaire de la société ; en cela le découpage administratif n'est pas neutre sur le territoire. L'appropriation de la maille administrative comme repère territorial par la population relève du processus de territorialisation ; le cas du département français est à cet égard exemplaire. Elle relève du temps long, celui de la durée nécessaire à l'inscription du maillage administratif sur le territoire. À son tour, l'administration « invente le territoire » : le système administratif n'est pas le pur produit d'une soumission hiérarchique au centre, il installe la durée au cœur du territoire (Alliès, 1980). L'étude diachronique de la succession des maillages se révèle nécessaire.

Lorsque les détenteurs du pouvoir modifient le maillage administratif, ils perturbent les repères territoriaux des populations (Raffestin, 1980). Cette hypothèse de la dé-territorialisation est défendue et développée par M.-C. Maurel dans ses travaux sur les systèmes territoriaux des pays de l'Est : « la consolidation du pouvoir total passe par l'évacuation de la territorialité, c'est-à-dire par la rupture avec un maillage porteur de solidarités sociales » (Maurel, 1984a, p.143). Cette approche de forte portée anthropologique permet d'interpréter avec cohérence les manipulations des diverses composantes des systèmes

territoriaux locaux est-européens. Nous tenterons de la réactualiser en nous demandant si la sortie totale du système socialiste s'accompagne d'un processus de re-territorialisation.

À l'origine de notre recherche figure ainsi ce postulat : le maillage administratif est une des stratégies territoriales mises en œuvre par l'État ; il constitue un prisme d'étude pertinent pour comprendre comment l'État organise et gère le territoire. Approprié par la population, il devient un maillage territorial, susceptible d'autonomisation par rapport à sa fonction initiale d'instrument étatique.

Le processus de territorialisation est au cœur de notre démarche, il nous conduit à adopter une double perspective. Par en haut, vue de l'État, la territorialisation politique nécessite de s'intéresser à la performance fonctionnelle du maillage administratif sur le territoire. Par en bas, du point de vue de la société, la territorialisation identitaire, celle qui investit le maillage administratif d'une partie de l'identité sociale, incite à s'interroger sur la façon dont la société se saisit du maillage étatique.

Encadré 1 :
S'entendre sur les mots : gouverner, administrer, gérer

S'interroger sur les rapports entre l'État et le territoire nécessite de s'entendre sur les mots. Le débat a longtemps porté sur les relations de domination, de contrôle, d'autorité ou de pouvoir qui étaient en jeu pour articuler la réflexion géographique et la théorie politique (*l'Espace géographique*, 1976 ; *Travaux de l'Institut de géographie de Reims*, 1977 ; Claval, 1978 ; Raffestin, 1980). La géographie du pouvoir semble bien l'avoir emporté, après la magistrale analyse de C. Raffestin. Pourtant, le pouvoir tend à se diffuser entre une multitude d'acteurs et à correspondre à plusieurs modalités différentes d'action. Voici les choix de vocabulaire que nous opérons dans cette thèse, selon les acteurs, les temporalités et le type de partition territoriale en jeu.

- ***gouverner*** : le terme concerne la sphère de l'action publique et s'attache uniquement à l'exercice du pouvoir politique par les représentants de l'État (les gouvernants, le gouvernement). Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, le gouvernement est en charge de la fonction de décision et d'exécution. Le temps de l'action de gouverner se cale sur le temps du mandat ou du règne ; elle s'exerce dans le cadre de la partition administrative du territoire.

- ***administrer*** : le verbe s'emploie pour désigner la fonction de diriger des affaires publiques ou privées. Diriger s'entend ici dans le sens large d'exécution et de coordination d'une décision politique ou non. Les acteurs peuvent appartenir à la sphère du public ou du privé. Le terme suggère une inscription dans la durée : selon P. Alliès (1980), l'État unifie, l'administration homogénéise dans la durée. La partition territoriale associée correspond à ce que C. Terrier (1999) nomme un maillage de pouvoir, dont le maillage administratif est un exemple.

- ***gérer*** : le terme plus vaste englobe différents types d'acteurs : privés ou publics, individuels ou collectifs, issus de la société civile ou de la sphère de l'État. La temporalité engagée s'inscrit plutôt dans le long terme. Le type de partition territoriale de la gestion correspond aussi bien à un maillage de pouvoir que de savoir, un maillage complet ou un zonage partiel.

Dans notre recherche, nous privilégions le terme de gestion qui permet de prendre en compte davantage de processus et de modalités d'action. Nous faisons nôtre la définition de la **gestion territoriale** proposée par A. Fischer (1993, p. 2) : « *elle consiste pour une collectivité à optimaliser son efficacité au regard de la demande des différents utilisateurs - habitants, entreprises, administrations - tout en minimisant les risques de conflits qui naissent de la divergence des intérêts des différents acteurs* ».

La question géopolitique d'une Europe centrale et orientale placée aux confins de l'Orient et de l'Occident constitue notre deuxième cadre problématique. L'effondrement des démocraties populaires après 1989 a contribué à replacer l'État au cœur du questionnement scientifique. Il a aussi réactivé la réflexion sur la position *d'entre-deux* de cette Europe « où l'extérieur gauchit et contrecarre les forces endogènes d'organisation » et qui suggère l'interférence entre l'Orient pour origine et l'Occident pour projet (Rey, 1995a et 1996a). Les Balkans cristallisent particulièrement cette interaction, au point que les termes d'Orient et d'Occident ont resurgi à l'occasion des conflits yougoslaves (Ducellier, 1999).

De cette interaction géopolitique nous retenons ainsi l'influence occidentale dans l'aire balkanique. Notre interrogation sur l'État se structure aussi autour d'une réflexion sur l'importation de ce modèle socio-politique. De même que l'État n'est pas un cadre géographique défini *a priori*, la formation de celui-ci ne relève pas de l'évidence : pourquoi se construisent les États, par qui et pour qui ? L'État moderne bulgare est sorti de la gangue impériale ottomane à la fin du XIX^{e} siècle. Cette jeunesse nous incite à porter un regard rétrospectif sur le projet social de ce jeune État. Après tout, il y a bien des sociétés qui luttent contre l'émergence de l'État (Clastres, 1974) et des peuples sans État, à l'image des Roms. La formation d'un État bulgare moderne sur le principe de la territorialité politique présente de surcroît une rupture, après cinq siècles de gestion ottomane, fondée sur un fonctionnement réticulaire. L'idée de « dromocratie » ottomane, avancée par J. Ancel (1930b), exprime bien la maîtrise impériale des villes et des routes, axes et nœuds d'un réseau qui isole en retour des pans entiers de territoire. Comment la territorialité étatique du jeune État bulgare s'accommode-t-elle de plusieurs siècles de réticularité impériale (Prévélakis, 1994a et 1997) ?

Dans cet espace balkanique, l'État et son projet territorial borné s'accordent mal avec la nation, telle qu'elle y fut aussi importée. On sait que dans cette aire, la nation et l'État ont des territorialités différentes. La question de l'ajustement du territoire de l'État à celui de la nation, qui a trouvé une relative convergence à l'ouest de l'Europe dans le modèle de l'État-nation, se heurte, dans la partie orientale du continent, à une rivalité entre les deux instances : la nation-État l'emporte sur l'État-nation (Rey, 1992a). On sait aussi à quel point les régimes socialistes ont étouffé les velléités identitaires et mué les irrédentismes territoriaux en forces nationales, tendues vers l'avènement de la société communiste, sous la contrainte d'un État-parti omnipotent. La chute du système socialiste en 1989 réactive la question du rapport entre État, nation et territoire, objets d'une légitimité à reconstruire (Roux, 1992a et 1992c).

La littérature scientifique bulgare témoigne de la refondation du rapport entre ces trois instances sur le mode de l'interrogation identitaire : « Pourquoi sommes-nous ainsi ? » demande le titre d'un ouvrage sur l'identité culturelle bulgare (Elenkov et Daskalov, 1994). Crucifiée entre les pôles de l'Orient et de l'Occident (Daskalov, 1998), de l'ethnique et du civique (Krăsteva, 1998), l'identité nationale est vécue sur le mode ancien du dilemme culturel et de la fatalité historique et sur le mode nouveau de la découverte de l'ethnicité. Cette question existentielle ne reste pas confinée à la sphère des intellectuels, elle trouve écho dans la presse et dans des recherches sur les minorités et leur intégration à la nation[2].

Nous avons toutefois écarté de notre démarche une approche de la question nationale bulgare par les minorités. L'hypothèse de la « clé nationale », avancée dans la crise yougoslave pour comprendre l'implosion de la fédération, tend à devenir une explication abusivement généralisée à tous les Balkans et nous paraît réductrice : elle conduit à surexposer le fait minoritaire dans les schémas explicatifs. Nous nous méfions tout autant de l'idée de « modèle ethnique bulgare » d'une coexistence pacifique qui isole, à nos yeux, la question nationale en Bulgarie des processus observés ailleurs dans les Balkans. Nous avons pris le parti de ne pas appréhender les minorités bulgares comme source de conflit *a priori*, mais d'éclairer leur place dans le projet étatique et sur le territoire, lorsque celle-ci révèle les enjeux de l'intégration territoriale.

Enfin, notre troisième champ problématique concerne l'intégration à l'Union européenne et la convergence avec les modèles occidentaux. Nous avons commencé notre recherche à l'automne 1998. La Bulgarie entame alors une phase de stabilisation, après des crises politiques à répétition et de graves difficultés économiques qui ont conduit le pays au bord de la banqueroute. La stabilité revenant, la Bulgarie aspire à jouer de sa position géographique en Europe. Lointain maillon de l'Occident, la Bulgarie affiche son européanité, un « choix de civilisation, parce que nous partageons les mêmes valeurs » explique le président bulgare P. Stojanov[3], alors que la guerre du Kosovo isole le pays de l'ouest européen. Nous avons suivi l'engagement de cette marche vers l'Europe, à mesure que venaient au jour les actes symboliques ou politiques.

[2] Sans prétendre à l'exhaustivité, on renvoie aux travaux du centre international sur les problèmes des minorités et des relations culturelles (IMIR, selon l'acronyme anglais) et leur série de publications (ACCESS, 1994 ; Georgieva, 1998 ; Stojanov, 1998 ; Tomova, 1995 ; Željazkova, 1994 et 1998…).
[3] Entretien avec le journal *Le Monde*, 2-3 mai 1999.

Ce retour dans l'Europe s'inscrit dans un paradigme de la convergence avec les modèles occidentaux et leurs valeurs fondatrices : démocratie multipartite, État de droit, économie de marché. Pour y aboutir, les directions prises par les pays d'Europe centrale et balkanique sont communes. Elles passent par l'adhésion à l'OTAN, l'intégration dans l'Union européenne et l'adoption des mécanismes du marché, mais on sait, après une décennie de transition, combien les trajectoires empruntées par les pays sont différentes. La transition[4], ce moment menant de la sortie radicale du système socialiste à l'adoption de la démocratie libérale ouest-européenne, prend une tournure particulière dans chaque État.

Nous avons retenu l'angle d'approche suivant : explorer les rapports du politique avec le territoire. D'un point de vue théorique, la question traverse le champ des sciences humaines, puisque le politique commence « dès lors qu'il y a prétention à organiser les divisions de la société de telle sorte que, dans un système de finalités données, son unité s'en trouve confortée » (Lévy, 1986, p. 255). Ce changement de systèmes de finalités, et c'est bien le cas dans le processus de transition post-socialiste, prend la forme de la démocratie libérale, ce mode conflictuel du fonctionnement politique, où la légitimité se partage entre divers modes de représentation et de participation du corps social.

Pour ce faire, nous avons privilégié deux champs d'investigation en Bulgarie : la mise en place des collectivités territoriales et la mise en pratique de la politique régionale européenne. Ces deux politiques sont impulsées par en haut et de l'extérieur par les instances européennes, dans un calendrier contraint par les échéances d'adhésion. Elles introduisent une forte rupture avec la gestion centralisée, hiérarchisée et sectorielle du système socialiste, particulièrement bien développée en Bulgarie. Enfin, elles recouvrent toutes deux une forte dimension territoriale qui fonde notre démarche géographique.

La mise en place des collectivités territoriales bulgares permet d'étudier l'introduction de la démocratie locale aux divers échelons du maillage administratif bulgare. Deux niveaux sont au cœur de notre démarche : le local, que l'on entend ici au sens de communal, et le niveau intermédiaire, entre le niveau local et le niveau central, associé à la région. Nouveau jeu des niveaux de gestion, nouvelles compétences, nouveaux acteurs, comment concrètement se fait le partage des pouvoirs entre les organes centraux et ces collectivités territoriales, dont on attend transparence et collégialité dans le fonctionnement interne ? Dans quelle mesure ces niveaux de gestion, qui répondent avant tout à la territorialité politique, correspondent-ils à des échelles de fonctionnement territorial, c'est-à-dire de reconnaissance identitaire ?

[4] Nous entendons la transition comme un processus menant d'un état à un autre, sans préjuger des modalités concrètes et du résultat final.

L'adoption de la politique régionale promue par l'Union européenne constitue un autre laboratoire d'étude, celui de la territorialisation de l'action publique. Les incitations européennes se déclinent selon un paradigme territorial. Le territoire devient le lieu de définition, de décision et de mise en place de la politique régionale, dans une logique de gouvernance[5], c'est-à-dire de participation des habitants, qui va plus loin que la simple décentralisation et sa délégation de pouvoirs aux élus. Comment les Bulgares s'accommodent-ils de cette logique territoriale, interférant avec l'expérience acquise jusqu'à présent ? Peut-on parler d'ailleurs d'un modèle européen de politique régionale, alors même que ce volet est en pleine construction dans l'Union européenne ?

Les spécialistes bulgares ont, dans l'urgence du calendrier de réformes, produit une littérature opérationnelle, caractérisée par des publications d'ordre méthodologique ou prescriptif. Les études scientifiques[6] sur la mise en place des réformes commencent à paraître, elles regroupent des chercheurs issus des différentes branches des sciences sociales, mais manquent encore d'études de terrain pour différencier la théorie des textes de lois et la pratique concrète de leur mise en œuvre.

D'un point de vue méthodologique, il nous faut compléter notre démarche initiale. La perspective d'une approche par en haut et par en bas doit s'accompagner d'une vision dynamique des processus de l'action publique, dans un double mouvement qui articule les trois niveaux de gestion, le central, le régional et le local.

Par en haut, la lecture d'un mouvement descendant du central vers le local reste pertinente, dans la logique traditionnelle du fonctionnement étatique. Elle privilégie les effets d'emboîtement des niveaux de gestion dans un système administratif hiérarchisé, pour comprendre la mise en place des politiques publiques (le *top-down* anglo-saxon). Elle permet d'envisager l'État comme interlocuteur privilégié des instances européennes et sa réactivité par rapport à la crise dont il est atteint.

Par en bas, la mise en place rapide de la démocratie locale et de l'autonomie communale fait de la commune bulgare un niveau d'observation privilégié des nouveaux mécanismes de la gestion territoriale. Cet angle de vue s'attache aux mouvements ascendants

[5] Nous adoptons une définition large de la gouvernance, à la fois, de façon analytique, comme une distinction par rapport à l'idée de gouvernement et, sur son versant prescriptif, comme une source de « bonnes pratiques » prônée par l'Union européenne.

[6] Parmi les publications récentes, on note les travaux de géographes (Gešev, 1999 ; Marinov, Džildžov et Hauser, 2001), de politologues (Stefanova, 1997), d'anthropologues (Kabakčieva, 2000 et 2001, Dičev, 2000 et Genčeva, 2000, rares études appuyées sur des enquêtes de terrain).

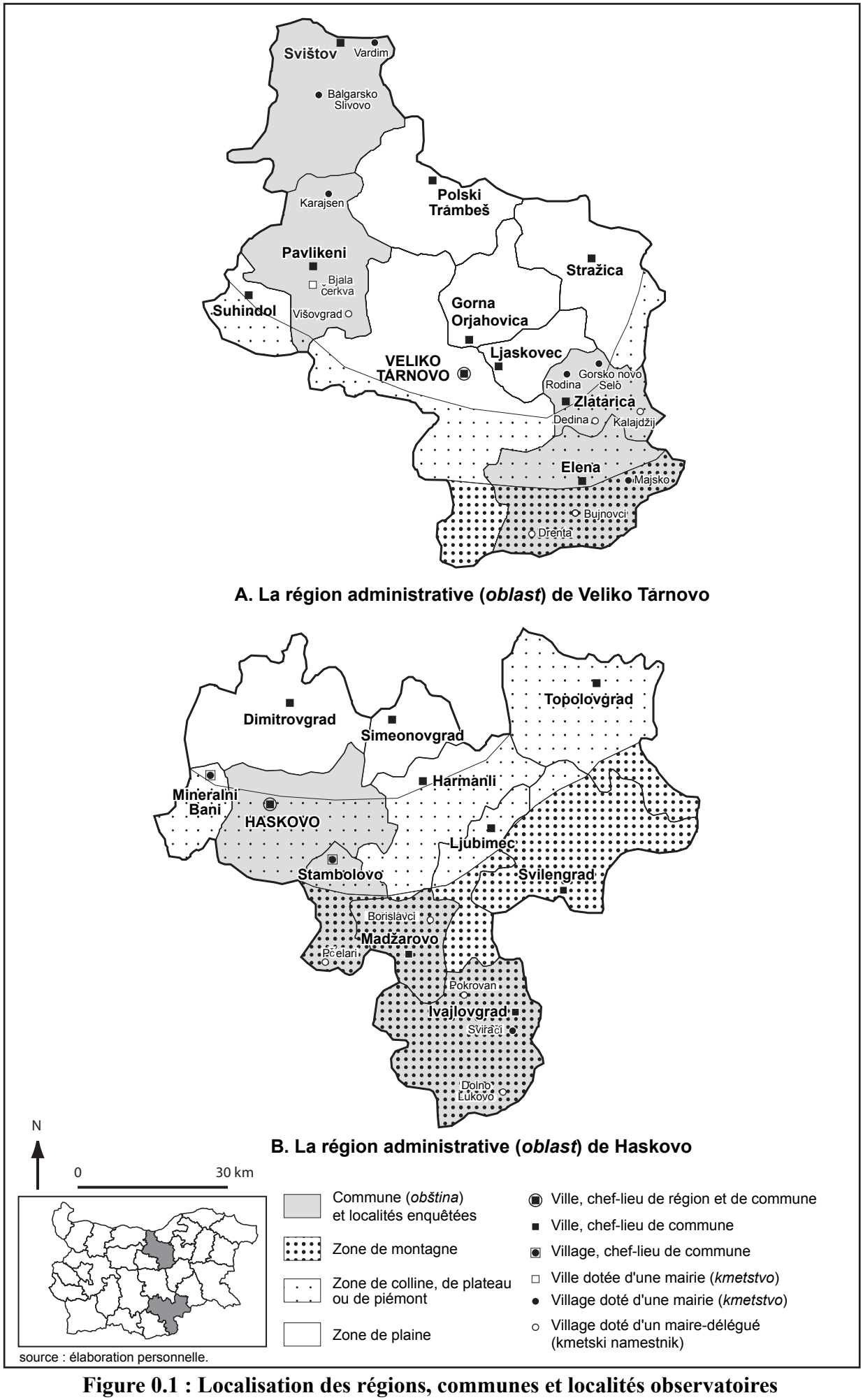


Figure 0.1 : Localisation des régions, communes et localités observatoires

du local vers le central (le *bottom-up* anglo-saxon) ; il incite à s'interroger sur les mises en réseaux des acteurs et des collectivités locales par des logiques non-institutionnelles. Il ouvre la perspective sur des jeux d'échelles de plus en plus complexes, potentiellement indépendants des niveaux de gestion, et qui relèvent d'effets de coopération horizontale et non plus d'un ordre hiérarchique vertical.

Pour ce faire, nous avons choisi des espaces d'études, laboratoires de ces processus émergents, avec le niveau communal pour échelon de référence. La mise en place récente de législations lourdes empêchait de dresser un bilan des réformes territoriales et d'en mesurer pleinement les impacts dans le cadre de cette thèse. Nous avons fait le choix de montrer des trajectoires communales, et leurs diverses modalités d'adoption de la nouvelle règle, sans prétendre à la représentativité nationale des communes enquêtées. Pour être complète, notre étude s'est appuyée sur des entretiens auprès de structures et d'acteurs : représentants des administrations (la commune, la région, les ministères) et acteurs variés (élus, fonctionnaires, experts, associations) ont accepté de nous consacrer du temps.

Nous souhaitions avant tout analyser des communes dans un nombre limité de régions pour mener à bien un travail sur l'articulation entre les différents niveaux territoriaux. Cette démarche analytique nous a conduit à ne pas aborder uniquement la région comme un tout, mais à la décomposer dans ses parties. Le choix initial des régions observatoires a été guidé, d'une part, par la volonté de prendre des espaces « neutres » pour éviter les particularismes : on a ainsi éliminé la région-capitale et les espaces fortement peuplés par les minorités. D'autre part, l'opportunité d'engager des enquêtes dans des régions connues des géographes de l'Académie des sciences de Sofia a motivé notre choix. Dans un pays où la pratique des enquêtes au niveau local a été peu développée et où les contacts se nouent au travers de relations personnelles, cet appui scientifique s'avère précieux.

Le choix s'est donc porté sur deux régions administratives : la région de Veliko Tărnovo[7] au centre-nord du pays et celle de Haskovo au sud. Au sein de chaque région d'étude, quatre communes et des observatoires villageois ont été visités pendant ces années de recherche (figure 0.1). Sur les conseils des géographes de l'Académie des sciences, nous avons veillé à enquêter des communes aux profils différents, avec des localisations géographiques variées dans la région d'appartenance, afin de tester les effets de périphérie au sein de la région et d'étudier les relations intercommunales par les effets de contiguïté spatiale.

[7] Pour les conventions de translittération du cyrillique en alphabet latin, nous renvoyons le lecteur à l'annexe 1.

Nous cherchons dans quelle mesure les constructions territoriales en gestation, sous l'influence de l'Union européenne et de la reconstruction post-socialiste de l'État, traduisent d'autres formes de rapports entre la société bulgare et son territoire, d'autres modes de territorialités. Notre démarche fait l'hypothèse que le fonctionnement réticulaire, observé à propos des Balkans, contrecarre la dimension territoriale, propre aux politiques européennes : cet excès de réticularité et ce déficit de territorialité seraient le terreau de formules à inventer.

La première partie de notre analyse appréhende d'emblée le processus des réformes administratives et territoriales, tâche immense par l'ampleur et le contenu. Elle s'attache ainsi à l'étude de la refondation de l'État post-socialiste comme instance politique, comme producteur de règles et comme porteur d'un projet social et territorial. Elle analyse les oscillations et les tâtonnements d'un processus réformateur chaotique, les points d'achoppement et les discordances, entre les ambitions affichées dans les textes juridiques et la mise en pratique concrète des mesures.

Pour mieux comprendre ces discordances, nous revenons dans la deuxième partie de l'étude sur la construction historique du territoire de l'État moderne bulgare (1878-1989). Le terme d'héritage pour analyser ce processus historique nous semble insuffisant car il galvaude la dimension essentielle du manque de durée, dans ce pays qui a connu plusieurs bifurcations majeures : 1878, 1944 et 1989. Nous nous interrogeons ainsi sur les effets de ces ruptures historiques dans l'inachèvement de la modernité politique bulgare, sous l'angle de la maîtrise du territoire national par l'État. Deux périodes sont distinguées : de la création de l'État bulgare à 1944, puis la phase socialiste, de 1944 à 1989.

Enfin, la troisième partie de la thèse tente de dégager les trajectoires actuelles des recompositions locales, régionales et nationale, dans le balbutiement des politiques territoriales. Pour cerner ce mouvement d'invention de nouveaux territoires, nous cherchons à apprécier les différenciations spatiales présentes et leurs logiques ainsi que le profil des acteurs et leurs stratégies. La logique territoriale et la logique réticulaire sont placées au cœur de notre réflexion.

1ère PARTIE :
REFONDER L'ÉTAT : ORDRE JURIDIQUE, STRATÉGIES DU TERRITOIRE ET CONTEXTE POLITIQUE

Introduction de la première partie

Le système socialiste lègue une institution étatique dévalorisée. En effet, dans la logique même de la doctrine marxiste, l'État est un artifice bourgeois condamné à dépérir. Il devient un mal nécessaire dans l'attente de son abolition par les masses. Les rouages bureaucratiques opaques de cette institution cristallisaient les mécontentements de la population. Accusé de tous les maux, l'État fait office de bouc-émissaire pour la société et de bouclier pour le parti communiste qui l'instrumentalise à son profit en État-parti (Milacic, 2002).

L'État en tant qu'autorité politique est détesté. Par sa performance totalisante et totalitaire, l'État socialiste maîtrise le processus décisionnel grâce à un centralisme exacerbé et une structure hiérarchisée dans un fonctionnement rigide, dissimulés sous l'alibi des élections (centralisme démocratique). Le vote fantoche le pare d'une légitimité bien fragile. L'autorité étatique musèle la contestation par l'effacement de la distinction entre la sphère publique et la sphère privée (Lefort, 1981) : tout devient politique et prétexte à la répression pour cause d'atteinte à la valeur suprême de l'État.

Enfin, l'État comme instance de régulation sociale et territoriale souffre d'une extrême fragilité. Discrédité par sa mue en appareil d'oppression et d'aliénation sociale, affaibli par la déstructuration des rouages administratifs de l'État-parti, l'État entre en crise. Le maillage administratif, instrument privilégié de la régulation territoriale, devient son « ombre péniblement portée », coquille vide d'un État fragilisé, désormais incapable de produire du territoire (Alliès, 1980).

Dans la béance de la brèche ouverte par la chute des régimes socialistes en Europe, l'appel d'air nécessite, dans l'urgence, de refonder l'État. En effet, dans le trouble généralisé, qui se saisit de l'appareil étatique pour le restaurer ? Et surtout où se trouve le pouvoir, autrefois détenu par la seule instance de l'État central ?

L'État est affaibli certes, mais il n'est pas menacé de disparition : il reste une valeur politique à refonder. Le recouvrement de la souveraineté juridique et territoriale et de la légitimité politique en constitue l'enjeu essentiel. Pour étudier la construction de cette nouvelle règle juridique, inspirée par l'État de droit, le partage des pouvoirs induit par l'ouverture démocratique et le volet territorial du projet de réforme de l'État, qui intéresse au premier chef le géographe, nous adoptons un double point de vue :

- Le regard par en haut, du point de vue de l'instance étatique, constitue une approche nécessaire pour saisir les acteurs et les modalités de la refondation de l'État comme institution, comme autorité politique et comme instance de régulation sociale et territoriale.
- L'entrée par en bas s'intéresse aux revendications immédiates de la population bulgare. L'enjeu est celui de la démocratisation avec notamment la reconnaissance de droits à la différence, portée par l'explosion identitaire longtemps muselée, et la revendication de l'autonomie locale.

La tâche de réforme est immense et passionnante, elle adopte en Bulgarie une chronologie chaotique qui nécessite de distinguer différentes phases, au gré des soubresauts du contexte politique (annexe 2). C'est elle que nous voulons étudier dès à présent.

Le premier chapitre est consacré aux débuts de la réforme (1990-1992), à la détermination des enjeux nationaux et territoriaux et à la définition d'un cadre juridique. Malgré l'urgence de la restauration de l'État, le processus reste en suspens.

L'accélération de la réforme intervient à partir de 1995 et se traduit par l'adoption d'un volet législatif important (1995-1999). Le deuxième chapitre présente l'inscription de la réforme administrative et territoriale dans un contexte politique interne - jeux des partis et alternances démocratiques - et externe - la perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

Si les deux premiers chapitres adoptent davantage un point de vue par en haut, nous tentons de revenir dans le troisième chapitre sur les attentes d'en bas, en distinguant, pour les différents niveaux administratifs envisagés lors de la réforme, les interactions entre les décisions venues d'en haut et les revendications émises par en bas.

CHAPITRE 1 :
URGENCE DES ENJEUX, LENTEUR DES DECISIONS (1990-1992)

Après la démission forcée de T. Jivkov en novembre 1989, les trois première années de la décennie 1990 sont consacrées à une réflexion sur la réforme administrative, au vote de la nouvelle Constitution (1991) et de la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale (1991). Malgré l'effervescence des tables rondes politiques, des conférences scientifiques, des débats parlementaires pour construire une nouvelle formule de gestion administrative, la réforme administrative est frileuse et inachevée.

Le processus de réforme du pays se heurte à des freins puissants. Sur le plan politique, le parti communiste, très vite rebaptisé parti socialiste (PSB), reste au pouvoir malgré l'émergence de partis d'opposition. L'Union des forces démocratiques (UFD) parvient au gouvernement pour une année seulement (novembre 1991-décembre 1992), elle fait preuve d'incurie et l'instabilité gouvernementale se poursuit. Sur le plan social, les conséquences de la politique coercitive envers les Turcs de Bulgarie, dernier avatar d'un régime socialiste finissant, se traduisent par des heurts. Les manifestations de rue expriment diverses inquiétudes de la population, mais se déroulent généralement dans le calme. Enfin, sur le plan économique, les Bulgares découvrent l'ampleur de la dette contractée par l'État et la gravité de la crise économique.

Nous analysons ici le travail des scientifiques mandatés pour réfléchir sur le nouvel ordre administratif et territorial, les lois fondamentales votées par une Assemblée constituante chargée de refonder l'État et les premières propositions de découpage administratif des experts, tentatives avortées pour une nouvelle assise territoriale de l'État bulgare. Il ne s'agit

pas seulement d'une mise en contexte, nous tentons ici de comprendre les enjeux, les blocages mais aussi les non-dits d'une réforme administrative bulgare longue et chaotique.

I - La parole aux experts : débats et propositions de réforme

Dès l'automne 1990, sous l'impulsion de la Grande Assemblée nationale (*Velikoto narodno săbranie*), des conférences portant sur la réforme administrative et territoriale sont organisées. Les débats se tiennent aussi bien à Sofia qu'en province. L'Académie des sciences accueille deux de ces conférences, l'une à l'Institut d'économie le 23 octobre 1990 (*Ikonomičeska misăl*, 1991), l'autre à l'Institut de géographie le 5 novembre 1990 (Gešev et Kolev, 1990). L'Université de commerce de Varna organise un troisième rendez-vous en décembre de la même année[1]. Elles regroupent des spécialistes de la question issus de divers horizons : des chercheurs (Académie des sciences, principales universités bulgares, Centre national du développement territorial), des experts aux compétences techniques (architectes, ingénieurs), des représentants des administrations régionales et des députés. Ces conférences préliminaires à la réforme n'ont qu'un rôle consultatif, les intervenants n'étant pas mandatés pour soumettre des projets aboutis. Il s'agit là d'une réflexion collective, première étape d'un long processus, dont l'examen permet de mettre en lumière les principaux enjeux de la réforme administrative bulgare.

1 - Un enjeu essentiel mais mal défini : l'autogestion locale

Deux des trois conférences placent au cœur de leur réflexion l'autogestion locale : à Varna les participants s'interrogent sur « les problèmes de l'autogestion et du découpage communal », à l'Institut d'économie de l'Académie des sciences, le débat porte sur « l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie, fonctions et structures des organes locaux du pouvoir ». Il est vrai que lors de la table ronde organisée au début de l'année 1990, les nouvelles élites communistes au pouvoir et l'opposition avaient convenu d'une réforme du pouvoir local et d'élections à ce niveau (Stefanova, 1997).

[1] Nous n'avons pas pu nous procurer les actes (non publiés) de la conférence de Varna, nous nous appuyons donc sur les débats des deux conférences sofiotes.

Les termes d'« autogestion locale » (*mestno samoupravlenie*)[2] et d'« organes locaux du pouvoir » (*mestni organi na vlastta*) appartiennent à la terminologie du pouvoir socialiste. Sa rhétorique s'était employée à les valoriser, notamment lors des réformes des années 1980, mais dans une acception limitée de délégations de compétences et de représentation politique (Maurel, 1989a et b). Le nouvel enjeu réside dans la nécessité d'associer à ces mots des compétences effectives, adaptées à l'avènement de l'économie de marché et de la démocratie fondée sur le multipartisme. La réelle participation de la population et la décentralisation s'affirment comme des priorités dans les discours des intervenants. Mais dans un contexte de rupture récente avec le système politique précédent, la familiarité avec la nouvelle acception de ces notions et leur traduction en terme de compétences locales sont loin d'être acquises. Or c'est par la définition précise de capacités d'action, indépendantes de la tutelle du niveau central, que l'on peut mesurer le degré d'autonomie locale.

L'autogestion locale constitue l'enjeu majeur des réflexions mais, paradoxalement, les communications qui s'appuient sur des exemples locaux sont quasi-inexistantes. De ce fait, la particularité géographique des configurations locales est dissoute dans un discours général qui se traduit par l'occultation des questions ethniques et par la généralisation sans nuance « des problèmes du village bulgare ». L'absence du local comme niveau de référence est frappante. Il est pourtant « le cadre des modes de vie, l'unité de la diversité surgie du quotidien et de la réhabilitation de l'individu » (Alliès, 1986, p. 275) et, à ce titre, on serait en droit d'attendre qu'il s'impose comme repère, à un moment où se brouillent les points d'appui. Mais dans de nombreuses contributions, le niveau local se comprend uniquement dans un rapport hiérarchique : il n'est que l'ultime niveau d'un fonctionnement administratif descendant du niveau central vers le niveau local. L'occurrence du terme « organes locaux du pouvoir central » (*mestni organi na centralnata vlast*), tout droit sortie de la terminologie socialiste, montre que l'État est encore l'unique détenteur du pouvoir.

À bien des égards l'autogestion locale apparaît comme un terme générique vidé de l'enjeu du pouvoir au profit d'un inventaire de « fonctions » diverses. Cette vision fonctionnelle subordonne le niveau local à des obligations imposées par l'État, dans le cadre d'une répartition hiérarchique des tâches. On sent ici le poids d'une pensée socialiste normative et tournée vers la réalisation d'objectifs planifiés. Cela se manifeste aussi dans l'allusion rapide à des questions qui n'avaient pas lieu d'être posées sous le régime socialiste,

[2] On peut aussi traduire ce terme par autonomie locale. M. Lesage (1995) propose autoadministration mais ce mot nous semble trop restrictif.

alors qu'elles demeurent pourtant essentielles à toute réflexion sur l'autonomie locale, et les pouvoirs dont elle dispose.

Ainsi, le principe d'autofinancement du budget local est adopté par les orateurs comme condition inhérente à l'autogestion locale. Mais une fois l'équation posée pragmatiquement « autogestion = autofinancement », il n'y a plus d'inconnue à résoudre et la question tombe. Or ses modalités concrètes demeurent peu explorées : quelles sont les capacités de ressources financières qu'il faut donner au niveau local ? Autrement dit, le budget local a-t-il les moyens de garantir son indépendance financière vis-à-vis de l'État ? Cette lourde question financière conditionne pourtant l'existence et la viabilité de l'autonomie locale.

Il en va de même pour l'important patrimoine foncier et immobilier, en attente de privatisation. La restitution de la propriété privée individuelle et communale est au cœur de l'enjeu local. Sans entrer dans le détail des différentes phases de la politique de collectivisation bulgare (Billaut, 1960 et 1994), la mise en place des APK (complexes agro-industriels), à partir de 1971, inaugure la création des TKZC (exploitations coopératives de travail agricole), vastes unités de production par le regroupement des terroirs villageois, et des fermes d'État. C'est en partie sur la base de ces APK que sont créées de grandes communes, appelées dans un premier temps systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) en 1978. La restitution des terres et des bâtiments peut concerner des ayants droit privés mais aussi tomber dans le domaine public : à qui restituer le bien ? À l'État ? Au village d'antan ou à la commune dans laquelle il a été intégré ? La question est importante car elle donne la possibilité au niveau local de posséder un moyen de production capable d'assurer en partie son autofinancement. Encore faut-il s'entendre sur la définition même du local : le village ou la commune qui, par sa taille, regroupe plusieurs localités ?

Enfin, l'évocation de pouvoirs locaux n'apparaît que furtivement dans les contributions rassemblées. Parler de pouvoir, c'est reconnaître une capacité d'action autonome dont le résultat contribue à la reproduction de ce pouvoir et, en régime démocratique, à sa légitimité. Un des rares domaines pour lequel un pouvoir local est évoqué dans plusieurs interventions concerne la préservation de l'environnement. Les problèmes écologiques ont mobilisé très tôt les Bulgares et ont cristallisé les premières manifestations contre le pouvoir socialiste. Dès 1987, la pollution aiguë à Ruse, due aux émanations toxiques d'une usine roumaine située sur la rive opposée du Danube, contraint les habitants à se mobiliser face à l'inaction des pouvoirs publics, avant que cette action ne soit étouffée. En octobre 1989, des manifestations écologistes sont tolérées dans la capitale, bien avant les

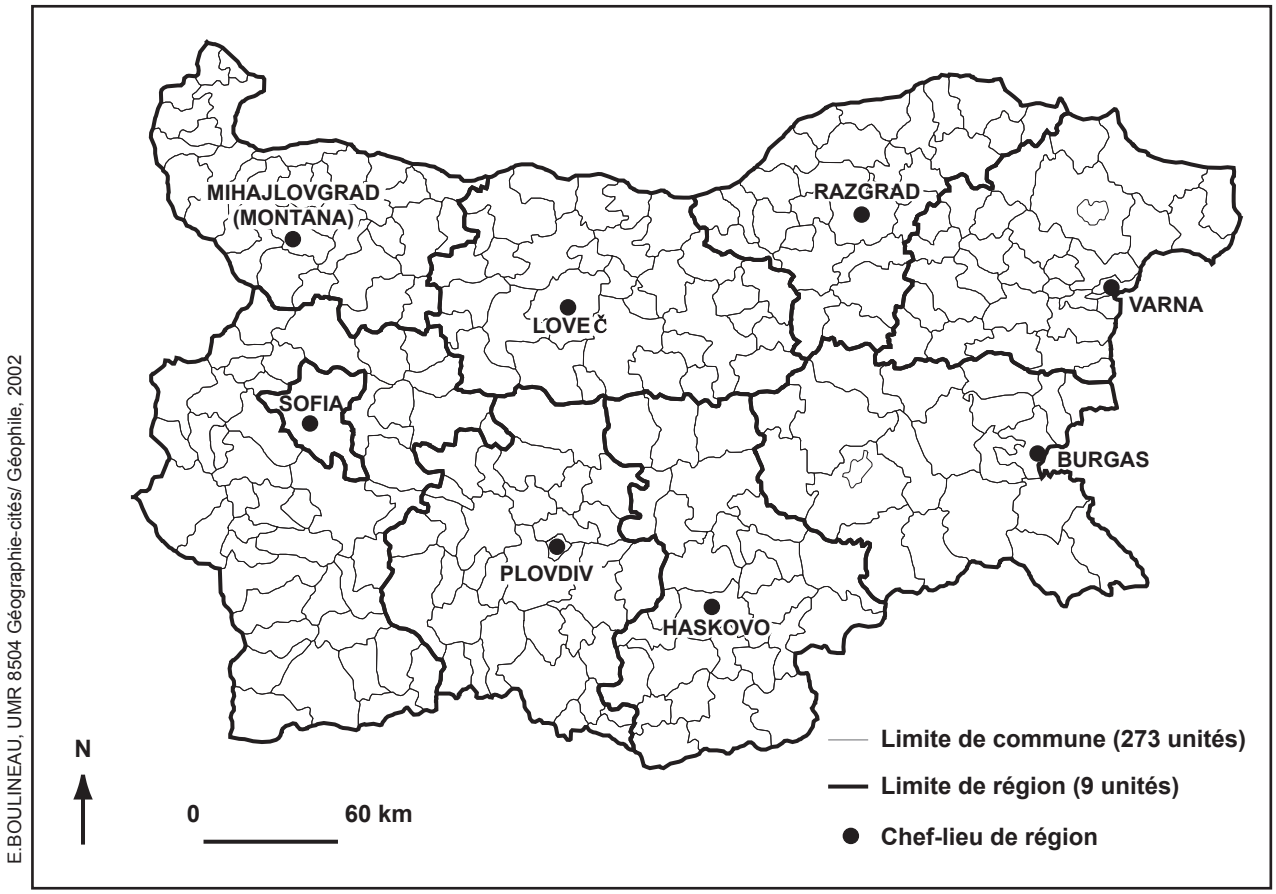


Figure 1.1 : Maillage administratif de 1987

Figure 1.2 : Régionalisation économique en 1989 selon l'Académie des sciences

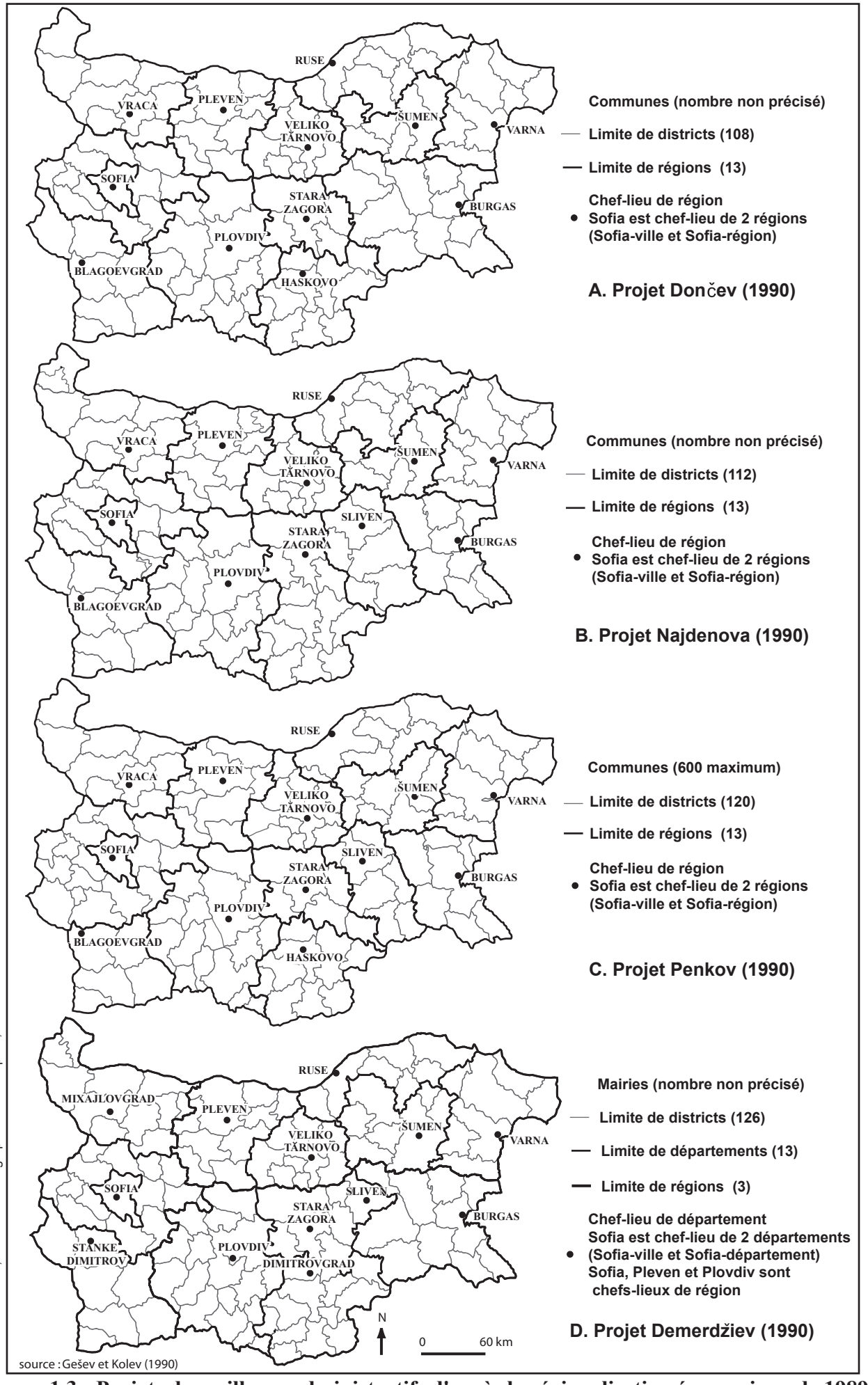


Figure 1.3 : Projets de maillages administratifs d'après la régionalisation économique de 1989

rassemblements politiques plus importants de décembre. Devant le manque de législation adaptée et les abus des industries, les Bulgares ont pris conscience du rôle des instances locales. En réclamant « un droit de veto » au niveau local lorsque l'environnement est menacé, certains experts militent donc pour une capacité d'action autonome. C'est aussi un des rares cas pour lequel est évoquée la nécessité de relations horizontales entre unités de même niveau, afin de résoudre les problèmes écologiques dont l'extension ignore les limites communales.

2 - Le retour à trois niveaux de gestion

Si les discussions portent peu sur les pouvoirs à octroyer au niveau local, les propositions de réforme du découpage administratif sont légion lors de la conférence organisée à l'Institut de géographie de l'Académie des sciences portant sur « l'amélioration de l'organisation et de la division administrative et territoriale de la Bulgarie » (Gešev et Kolev, 1990). En dépit du nombre et de l'horizon de travail varié des intervenants, la structure administrative à trois niveaux de gestion est le plus souvent plébiscitée : parmi les 32 interventions recensées, 15 proposent un nombre défini de niveaux de gestion et parmi celles-ci 11 projets à trois niveaux. Mise en place en 1987, la trame socialiste à deux niveaux, 9 régions (*oblast*) et 273 communes (*obština*), appelle donc des remaniements (figure 1.1). Le principe des trois niveaux de gestion s'impose, définissant une maille infra-étatique (ou régionale), un niveau local (ou communal) et un niveau intermédiaire.

Au niveau infra-étatique, les travaux font majoritairement ressortir une douzaine d'unités, appelées indifféremment régions (*oblast* ou *region*) ou départements (*okrăg*). Les rares propositions de vastes régions (trois unités en général) emportent peu d'adhésion. Une des trames infra-étatiques proposée s'appuie sur la régionalisation économique du pays (figure 1.3). Elle est établie par un collectif de géographes (figure 1.2) et a servi de canevas aux régions administratives existantes. L'héritage socialiste d'une nécessaire adéquation entre les unités de gestion administrative et celles de la réalisation des objectifs économiques reste tenace chez les géographes. En revanche, le découplage entre ces deux structures est considérée comme nécessaire par les économistes présents. Les termes du débat sont ainsi posés sans être approfondis.

Le niveau intermédiaire correspond au district (*okolija*). Celui-ci apparaît, dans bon nombre de contributions, comme le niveau fondamental qui fait le lien entre le local et l'infra-étatique. Supprimé en 1959, il constituait jusque-là la pierre angulaire de maillages

administratifs à trois niveaux. La référence au district en 1990 ne sonne pourtant pas comme sa simple restauration dans l'esprit des experts. Le district doit en effet s'appuyer sur la trame d'aires de gravitation autour de bourgs-centres, telles qu'elles sont distinguées, par exemple, dans le schéma de régionalisation économique des géographes sous la forme des microrégions (*microrajon*). Ou bien, la méthodologie employée pour déterminer le nombre de districts se réfère à la distance-temps entre les lieux ou encore à l'emplacement des relais des infrastructures techniques (eau, téléphone…). Une centaine de centres sont ainsi individualisés par les experts, donnant une certaine stabilité dans le nombre d'unités proposées. Le retour au district est motivé par deux séries d'arguments : des raisons d'ordre symbolique qui font appel à la tradition les maillages à trois niveaux de gestion de l'entre-deux-guerres, et des motivations d'ordre fonctionnel basé sur les études de régionalisation.

Le niveau local pose plus de difficultés. Il est pourtant l'enjeu déterminant pour le partage des compétences car il constitue l'assise essentielle de la gestion territoriale. Le nombre d'unités varie d'un auteur à l'autre suivant trois variantes. La première propose la conservation de la trame communale actuelle sur la base de vastes communes (environ 403 km² en moyenne) regroupant plusieurs localités (*naseleni mesta*) avec des remaniements possibles. La deuxième suggère l'augmentation du nombre de communes par un recentrage sur l'unité villageoise (ou groupe de villages). Une troisième variante, enfin, cherche à promouvoir des unités locales correspondant au gabarit des anciens districts, par élargissement de l'actuelle maille communale. Plusieurs schémas sont ainsi possibles pour déterminer le niveau local bulgare. Comme dans d'autres pays de l'ex-Europe de l'Est (*Bulletin de la société languedocienne de géographie*, 1993), la question du gabarit communal augure de vastes débats politiques.

Si le principe d'autogestion est acquis pour le niveau local, il est en revanche exclus pour le niveau régional. « Régulation », « synchronisation des fonctions », « contrôle », « coordination », les termes qui lui sont affectés dans les communications sont sans équivoque. La région, tout au plus, peut bénéficier d'une déconcentration de services ministériels, ultime avatar d'une gestion socialiste sectorielle. Les ministères peuvent avoir sur place une antenne administrative, dépourvue d'autonomie décisionnelle et restant soumise à sa tutelle sofiote. Rares sont les interventions qui prônent une décentralisation des compétences au niveau infra-étatique, assortie de réels pouvoirs autonomes de décision, de financement et d'application. Cet échelon reste conçu, dans les esprits, comme l'organe du

pouvoir étatique en ses régions. Seuls les économistes y voient un gabarit régional aux fonctionnalités économiques et pas uniquement administratives.

La question de l'autogestion devient plus délicate pour le niveau intermédiaire. Intercalé entre la commune et la région, le district doit-il bénéficier de l'autogestion ? Une fois encore, les participants raisonnent avant tout en terme de fonctions : son chef-lieu doit assurer la desserte à la population en services publics et marchands permettant le cycle de reproduction sociale élémentaire. Et bon nombre d'orateurs proposent une réforme administrative à trois niveaux sans se soucier des compétences octroyées au niveau intermédiaire. Certains experts penchent pour un double système qui s'appuie, d'une part, sur des organes déconcentrés de l'État et, d'autre part, sur la création d'instances politiques élues autonomes (la référence française est mentionnée une seule fois pour cette configuration). D'autres n'y voient qu'un organe étatique de plus, chargé du contrôle et de la coordination du niveau local. La question mérite plus ample réflexion mais elle est loin d'être tranchée.

3 - Absence des modèles exogènes, faiblesse des référents historiques

Dans les premiers mois suivant la chute du régime socialiste, l'ouverture de la Bulgarie à l'Europe occidentale n'en est qu'à ses débuts. L'intégration à la Communauté européenne apparaît comme un horizon lointain et non une priorité parmi les experts. La charte de l'autonomie locale de Strasbourg ratifiée en 1985 est citée parfois comme document de référence, mais sans grande conviction. Peu de pays européens sont mentionnés et, lorsqu'ils le sont, c'est davantage pour illustrer des propos que pour servir de modèle. Ainsi, le Danemark est cité à titre d'exemple, mais la Bulgarie ne peut soutenir la comparaison avec ce pays aux forces socio-économiques et aux configurations territoriales radicalement différentes. La proximité de la Grèce, membre de la Communauté européenne, suscite quelques timides intérêts en matière de coopération transrégionale. Mais ce n'est pas le caractère balkanique d'un pays qui a connu un essor économique certain - et qui pourrait donc un figurer comme modèle potentiel - qui est convoqué ici. Les modèles étrangers sont absents des premiers pas de la réforme administrative bulgare, la réflexion à partir des référents nationaux est-elle plus féconde ?

Les références historiques arrivent au premier rang dans de nombreux pays de l'ancienne Europe de l'Est. À l'instar de la Roumanie (Iordan, Rey, 1993) ou de la Pologne (Coudroy de Lille, 1999), la question de la restauration d'anciens maillages administratifs s'est posée en Bulgarie. La convocation de l'histoire a donné lieu à des exposés sur la

chronologie des réformes administratives bulgares. Mais les intervenants insistent sur les changements de chef-lieux régionaux, sur les concurrences urbaines pour capter les fonctions administratives et sur les fiertés locales froissées, au détriment d'une réflexion sur les limites territoriales des différentes unités. Les avatars historiques des villes danubiennes, chefs-lieux ottomans puis villes bulgares dévalorisées sous la période socialiste, sont à cet égard emblématiques. Les intervenants privilégient la ville-centre, ce point d'appui essentiel du pouvoir socialiste centralisé. D'ailleurs, de nombreuses propositions de découpage administratif se traduisent par une énumération des chefs-lieux potentiels, sans souci de leur ressort territorial et de leur représentation cartographique.

La recherche de matrices administratives historiques pour remplacer un maillage territorial socialiste jugé inadapté tourne court pour le cas bulgare. Les débats autour de la réforme contredisent à la fois l'hypothèse du « frigidaire », selon laquelle la chute du système socialiste engendre un retour à la situation d'avant-guerre, et l'hypothèse de « la table rase », par laquelle on efface tout héritage du régime aboli. Ces deux hypothèses ont été formulées dès 1989 pour guider les réflexions sur le devenir de cette nouvelle Europe. Pour le niveau infra-étatique ou régional, aucune communication ne fait mention des 12 départements (*okrăg*) en place de 1901 à 1934, il est vrai que la Bulgarie avait alors une autre forme. Même la structure territoriale de 1949 en 15 départements, 117 districts et plus de 2 000 communes demeure dans l'oubli. Seul le district est présenté comme un niveau historique dont le plus lointain souvenir mentionné remonte à 1947. Le niveau local, dont l'incertaine assise territoriale est partagée entre trois variantes, reste dans l'indétermination d'une matrice traditionnelle qui pourrait faire référence. La mémoire du territoire semble courte, les référents historiques font défaut à la réflexion sur la réforme administrative bulgare.

Une vision très pragmatique ressort des échanges dans les débats. La référence aux fonctions administratives, aux fonctionnalités territoriales et aux points d'appui urbains occulte un débat de fond sur les identités territoriales bulgares et leur prise en compte. La réflexion centrée sur la hiérarchie des mailles, dans un mouvement descendant du central vers le local, efface la dimension territoriale de l'articulation horizontale entre ces niveaux. En éludant, dans une large mesure, le questionnement sur les compétences données à chaque niveau, les auteurs se privent d'une réflexion sur l'autonomisation des niveaux administratifs par rapport au centre, aspect pourtant essentiel du fonctionnement démocratique. Excès de vision hiérarchique et déficit de vision territoriale caractérisent ces premiers débats.

II - La lettre et l'esprit des législations de 1991

L'effondrement du régime socialiste et la transition vers un système fondé sur la démocratie pluraliste et la libéralisation des marchés ouvre des perspectives nouvelles sur les choix politiques et économiques à faire et incite à repenser le rôle de trois échelons territoriaux fondamentaux (Rey, 1991a). Au niveau de l'État, tout d'abord, quelle forme institutionnelle doit adopter la souveraineté bulgare après sa satellisation soviétique ? Avec la réorientation des flux et le renversement des principes économiques, quel dessin peut-on envisager pour l'échelon intermédiaire d'intégration économique que constitue la région ? La réforme de 1987 en 9 grandes régions économiques et politiques avait tenté de répondre à des besoins nouveaux mais la bifurcation de 1989 les a vite rendues caduques. Enfin, l'exigence démocratique au niveau local réunie-t-elle les conditions d'un nouvel essor communal pour cette maille de gestion trop longtemps soumise à la tutelle centrale ? Autant de questions auxquelles la Constitution du 12 juillet 1991 et la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale, votée la même année, tentent d'apporter des réponses. Les discussions ont lieu dans un climat politique et social tendu : plus de 70 députés de l'opposition ont refusé de ratifier une Constitution rédigée par une majorité socialiste et certains ont entamé une grève de la faim (Chiclet et Lhomel, 1992).

1 - La Constitution de 1991 : la continuité de l'État unitaire et centralisé

Pour combler le vide juridique du fonctionnement étatique, la rédaction d'une Constitution est prioritaire : elle fixe les modalités de l'exercice du pouvoir le partage des fonctions et les compétences qui leur sont associées. C'est donc une première base juridique pour la réforme administrative. Le changement de régime politique des pays de l'Europe de l'Est transforme la nature de la loi fondamentale : « d'un document de propagande, *Constitution-fiction*, qui dissimulait la réalité du pouvoir, elle est devenue un texte juridique fondamental, cadre de la vie politique et sociale » (Lesage, 1995, p.14). La Constitution revêt alors un aspect hautement symbolique et beaucoup d'anciens pays socialistes ont fait le choix de promulguer un nouveau texte. Ni révision de l'ancienne loi socialiste comme en Hongrie, ni retour symbolique au document d'avant-guerre comme en Lettonie, la Bulgarie choisit l'acte fort de refondation de l'État par l'élection d'une Assemblée constituante (*Velikoto narodno săbranie*) en juin 1990. Acte fondateur du changement de régime, la Constitution est

aussi la condition de reconnaissance internationale du nouvel État, et elle doit à cet égard se conformer à des recommandations internationales sur l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, au premier rang desquels figure le respect des groupes ethniques et nationaux minoritaires.

La Grande Assemblée nationale bulgare vote l'abolition de l'emprise politique et économique de l'État-parti, dans lequel se confondait rôle du parti dirigeant et monopole de l'État. La Constitution de 1991 (annexe 2) instaure un régime fondé sur le multipartisme et condamne toute tentative d'un parti de s'arroger le pouvoir (article 1). Sous le régime socialiste, la propriété collective des moyens de production et d'échanges et le principe du centralisme démocratique établissaient un pouvoir factice du peuple, exercé en réalité par le pouvoir central grâce à une hiérarchie parallèle des structures de l'État et celles du parti (Maurel, 1986). L'État tenait à la fois les leviers économiques, par la planification, et les rênes des processus décisionnels, par l'obéissance hiérarchique du bas envers le haut de la pyramide et par une discipline interne stricte. La dissociation de la structure de l'État de celle des partis politiques (article 11) garantit davantage de transparence dans les processus de décision et une démocratie effective par la séparation des pouvoirs. L'adoption de l'économie de marché se traduit par des articles garantissant le droit de propriété privée (article 17) et le principe de la liberté d'entreprendre (article 19).

Au chapitre de l'instauration de l'État de droit, la Constitution garantit l'égalité des citoyens devant la loi, le respect des minorités ethniques (article 36), la liberté de culte (article 37) et d'enseignement (article 53) et le droit de développer sa culture (article 54). Ces prises de position sont lourdes d'enjeux dans ce pays, comme dans d'autres États d'Europe centrale et orientale. En effet, en 1992[3], la Bulgarie compte 9,7% de Turcs et 3,4% de Tsiganes pour une population totale de 8 472 700 habitants. La politique de l'État socialiste bulgare envers ses minorités a été contradictoire, faite de mesures répressives et permissives (Billaut, 1992b). La chute du régime communiste intervient après le durcissement de sa politique envers la population turque notamment. L'application dans l'hiver 1984-1985 d'une politique de bulgarisation des noms turcs, expérience déjà menée pour la population tsigane et les Bulgaro-mahométans[4] -dits *Pomak*- une décennie auparavant, atteint une tout autre ampleur

[3] En l'absence de données concernant les caractères ethniques, religieux et linguistiques lors du recensement de 1985, nous utilisons ceux du recensement de 1992.
[4] En bulgare, le terme de *pomak* est associé à un discours politique, la communauté des Bulgaro-mahométans ne s'auto-identifie pas comme telle (Krasteva, 1997).

par le nombre de personnes concernées -estimé à 900 000- et par ses conséquences. Le processus déclenche durant l'été 1989 une vague de migrations sans précédent vers la Turquie dont les conséquences sont immédiates : hémorragie démographique, pénurie de main-d'œuvre, crise diplomatique avec Ankara. Une partie des Turcs revient (environ 155 000 retours sur 370 000 départs), mais cette grave crise déstabilise durablement le régime, au point d'en accélérer la chute.

Ces tensions entre l'État et la minorité turque s'inscrivent dans un double contexte d'affirmation de l'identité turque mais aussi de regain de l'identité nationale bulgare. Dès 1985, le philosophe Ahmed Dogan fonde un mouvement clandestin qu'il reprend en janvier 1990 sous le nom de MDL (Mouvement des droits et libertés), tribune politique de la population turque, dont l'audience touche aussi une partie des Tsiganes et des Bulgaro-mahométans. Parallèlement, la décennie 1980 a été marquée par un regain nationaliste orchestré par l'État autour d'une glorification de l'histoire nationale et de la vaillance du peuple bulgare face à l'adversité. Le discours ambiant qualifiait l'époque ottomane de « joug turc » et excluait implicitement la minorité turque de la construction nationale (Lory, 1990). Besoin d'émancipation et reconnaissance d'un côté, écho d'un discours nationaliste centré sur le peuple bulgare de l'autre, tel est le contexte dans lequel s'inscrit le travail des constituants.

C'est donc sous l'angle de la place des minorités dans le nouveau cadre institutionnel qu'il faut analyser attentivement la Constitution de 1991, pour saisir la conception de l'État mise en œuvre. La tonalité générale est annoncée dès l'article 2 : « La République de Bulgarie est un État unitaire à autogestion locale. Les formations territoriales autonomes n'y sont pas admises ». C'est l'unité territoriale de l'État qui est proclamée ici : territoire un et indivisible qui n'admet pas l'exception territoriale. L'ordre des mots aussi ne doit pas tromper dans certaines formulations : le droit d'étudier et de parler sa langue maternelle est acquis (article 36), mais c'est l'étude de la langue bulgare qui est placée en premier, avant l'évocation de la langue maternelle. La syntaxe est d'ailleurs proche de celle de l'article de la Constitution de 1971, considéré déjà comme restrictif[5]. Ce que le législateur redoute, ce n'est pas tant l'expression culturelle des minorités, mais la double allégeance politique possible qui serait source de forces centrifuges, notamment pour la population turque.

[5] Article 45-7 : « les citoyens d'origine non bulgare, à part l'obligation de s'instruire en langue bulgare, ont le droit d'étudier leur langue maternelle ».

La Constitution de 1991 tente ainsi d'écarter les menaces contre l'unité de l'État. L'interdiction des partis politiques fondés sur des principes ethniques, raciaux ou religieux (article 11-4) lutte ainsi contre l'instrumentalisation politique de leurs droits par les minorités. Le MDL d'A. Dogan a été enregistré comme parti politique avant les élections de juin 1990. La cour constitutionnelle est saisie par le PSB (Partis socialiste bulgare) dès l'entrée en vigueur de la Constitution, mais sans succès (Kănev, 1998). En revanche, l'enregistrement de l'organisation tsigane « Rom » est refusé. Cet article a d'ailleurs donné lieu à des remontrances à la Bulgarie par des organisations internationales et bulgares, pour cause de discrimination (ibidem). Mais à travers ces mesures constitutionnelles, c'est la préservation de l'unité territoriale et nationale qui est visée.

La Constitution de 1991 consacre tout un chapitre à l'organisation territoriale de l'administration. Le principe d'une division du pays en deux niveaux de gestion - la commune et la région - est conservé (article 135-1) ; c'est celui que l'on trouve dans la précédente Constitution, à la différence que le niveau infra-étatique antérieur était le département (*okrăg*) et non la région (*oblast*). Bien que la loi fondamentale laisse la possibilité de créer d'autres échelons administratifs (article 135-2), la nécessité d'un maillage à trois niveaux de gestion, soulignée par les experts, n'a pas été prise en compte. Le niveau intermédiaire du district (*okolija*) reste pour l'heure hypothétique. Le partage des compétences est inscrit dans la Constitution : la commune (*obština*) est l'unité administrative et territoriale de l'autogestion locale (article 136), la région constitue un niveau de gestion de l'administration centrale sur place (article 142). La commune exerce les compétences d'une collectivité territoriale : elle possède un organe élu d'autogestion locale, le conseil municipal (article 138), elle est dotée d'un budget propre (article 141) et du droit de propriété (article 140). Elle est gérée par un maire élu, chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal et du respect des lois (article 139). Au niveau local, la Constitution prévoit ainsi une séparation des pouvoirs entre un organe législatif et un organe exécutif, dans un souci démocratique évident.

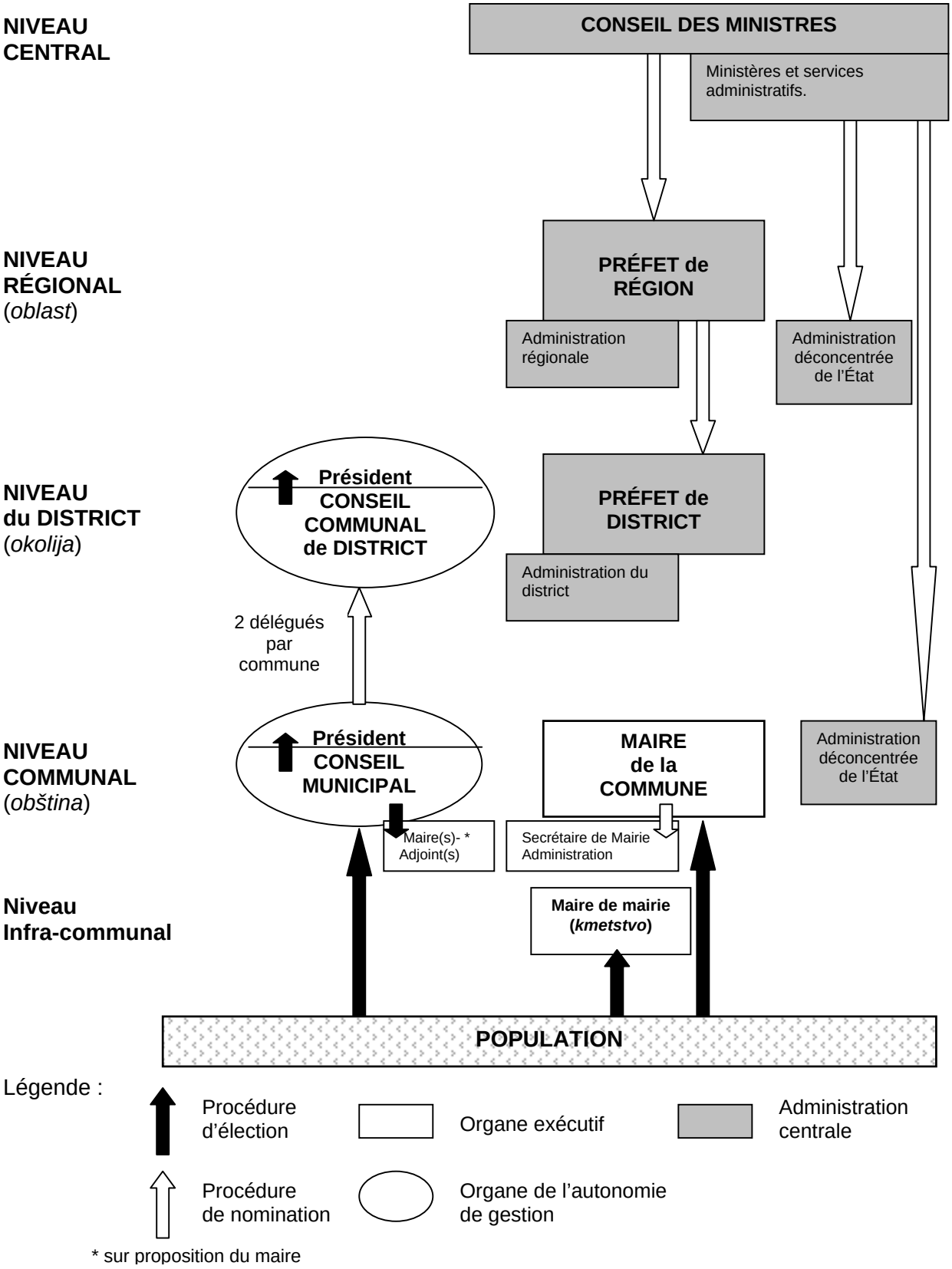
Le niveau régional est conçu comme un niveau intermédiaire, puisqu'il est chargé d'assurer l'harmonie entre les intérêts nationaux et locaux. Mais il reste le niveau de l'œil du pouvoir central. La région possède à sa tête un préfet de région nommé par le Conseil des ministres (article 143). Assisté d'une administration, le représentant de l'État dans les régions répond du respect des lois, applique la politique gouvernementale, contrôle les administrations, y compris les organes locaux d'autonomie (article 144). La loi fondamentale bulgare, qui s'inspire de textes internationaux réglementant l'autonomie administrative et la démocratie

locale, ne prévoit pas dans ses dispositions une quelconque autonomie du niveau régional. La création d'une collectivité territoriale régionale exigerait donc une révision de la Constitution. Or, les procédures de révision de la Constitution sont lourdes (article 155), gages, certes, d'une préservation des institutions mais freins évidents, voire voulus, au développement d'autres niveaux d'autonomie territoriale.

Si elle consacre l'avènement d'un véritable fonctionnement démocratique des institutions après des décennies de rouages opaques et discrétionnaires, la Constitution bulgare de 1991 n'en reste pas moins conservatrice sur sa conception de l'organisation territoriale de l'État. La décentralisation est timide : seule la commune est une collectivité territoriale, minimum requis pour se conformer aux textes sur l'autonomie locale du Conseil de l'Europe. Le système reste en fait centralisé : en limitant prudemment le nombre de niveaux administratifs et leur autonomie, le législateur se donne les moyens de juguler les mouvements centrifuges. L'appareil central d'État conserve un lien peu médiatisé avec l'échelon le plus fin et perpétue ainsi le fonctionnement hiérarchique descendant. L'État demeure aussi très unitaire : la centralisation permet d'asseoir l'intégration territoriale des niveaux administratifs, les dispositions vis-à-vis des minorités poursuivent l'objectif d'une intégration nationale. Il y a là une volonté affichée de préserver l'intégrité et la pleine souveraineté de l'État par la construction du territoire d'une nation, cette « communauté politique imaginaire, et imaginée comme intrinsèquement limitée et souveraine » (Anderson, 1989, p. 19), matrice de toute formation étatique. La refondation de l'État bulgare, structure une fois encore mise en péril, s'appuie ainsi sur une définition unitaire de la nation. En cette fin de XX^{e} siècle, la nouvelle loi fondamentale bulgare nous montre l'actualité du modèle de l'État-nation.

2 - La loi sur l'autogestion locale et l'administration locale : le minimum requis

Votée en septembre 1991, la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale (annexe 3), en dépit de son titre, légifère sur le partage des fonctions entre la commune, le district et la région et peu sur le contenu concret de l'autonomie locale. Elle reprend les termes de la Constitution pour l'autonomie locale au niveau de la commune (article 5) et pour la région comme unité d'administration de l'État (article 7). Elle prévoit toutefois l'introduction du district comme niveau intermédiaire cet échelon regroupe des fonctions d'autogestion locale et des fonctions administratives étatiques (article 6). La Grande



NB : Les dispositions concernant les districts n'ont jamais été appliquées.
Réalisation : E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 1.4 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1991 (d'après la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale)

Assemblée nationale développe les compétences de chaque niveau et prévoit de fixer à la fin de l'année 1992 un nouveau découpage administratif. Mais là encore, la loi ne remplit que le minimum requis en matière d'autonomie territoriale lors de la table ronde avec l'opposition. Le législateur tente de donner un cadre juridique aux unités administratives et territoriales, mais cela se traduit par une formulation incomplète et ambiguë qui a été huit fois remaniée jusqu'en 1998.

Au niveau local tout d'abord, la nouvelle loi détaille les organes de l'autogestion locale et leurs prérogatives sans préciser le gabarit territorial de la commune. S'agit-il des quelque 270 communes existantes ou bien revient-on à l'unité villageoise comme le débat d'experts s'en était fait l'écho ? En déclarant que « le territoire d'une commune se compose de l'ensemble des territoires d'une ou plusieurs localités » (article 10), la loi laisse ouverte la question de la réforme du maillage communal et son éventuel émiettement sur la base des territoires villageois. Le texte est d'ailleurs peu restrictif sur les conditions à remplir pour la création d'une commune (article 11). À l'évidence, la majorité socialiste fait preuve de prudence pour ne pas mécontenter son principal support politique, l'électorat rural.

L'ouverture démocratique se manifeste par la séparation des pouvoirs entre l'organe législatif de l'autogestion locale, le conseil municipal, et l'organe du pouvoir exécutif, le maire de la commune (articles 18 et 38). Trois scrutins séparés sont organisés pour élire le conseil municipal, le maire de la commune et le maire de la localité où réside l'électeur (figure 1.4). La mesure n'est pas foncièrement nouvelle car un effort de démocratisation locale avait déjà été consenti en 1987 avec la promotion de l'autogestion locale et, sous le socialisme, les Bulgares étaient appelés aux urnes très régulièrement. Le maire est le garant de l'application, dans la commune, des décisions du conseil municipal et de l'État (article 44). Pour ce faire, il dirige l'administration communale dont il nomme à la tête le secrétaire de mairie (article 43). La commune, en tant que collectivité territoriale, est définie comme une personne morale jouissant du droit de propriété et d'un budget propre (article 14).

La définition des compétences du conseil municipal fixe le cadre effectif de l'exercice de l'autogestion locale : « Le conseil municipal définit la politique de développement et d'aménagement de la commune, décide des problèmes locaux liés à l'économie, à la préservation de l'environnement, aux activités sanitaires, sociales, éducatives, culturelles et courantes, aux travaux publics, à la propriété communale, à la sécurité routière et à l'ordre public. Il décide des problèmes d'importance locale qui ne sont pas de la compétence exclusive d'autres organes. Dans les cas déterminés par la loi, il remplit les fonctions qui lui

sont attribuées par les organes centraux d'État. » (article 20-1). En définissant ainsi des compétences larges, le législateur veut montrer sa volonté de renforcer l'autonomie du niveau local, mais l'imprécision même de la formulation laisse place à une pluralité d'interprétations du texte. Qui décide en effet de ce qui est d'importance locale, si ce n'est l'État ? *In fine*, les organes centraux gardent la haute main : l'État donne certains pouvoirs au niveau local mais c'est aussi lui qui peut les retirer, en statuant sur les prérogatives locales et leur partage avec d'autres organes. Ce faisant, le législateur limite l'aptitude de la commune à être l'acteur principal de son devenir : en suspendant le champ de compétences communal à la décision hiérarchique, il circonscrit le principe même de l'autonomie locale qui s'appuie sur la capacité de mettre en pratique sa propre politique sans l'intervention du centre (*Pouvoirs*, 2000).

L'autonomie de gestion signifie aussi la possibilité de développer des relations horizontales avec les unités de même niveau. La collectivité locale bulgare reçoit par la nouvelle loi le transfert de propriétés de l'État qu'elle doit gérer (Chapitre 11, paragraphe 7). Or beaucoup de propriétés concernent des biens dont la gestion exige une coopération intercommunale. C'est le cas notamment de toutes les installations qui touchent à la gestion de l'eau : la propriété d'un barrage, même local, ne peut faire l'économie d'une concertation avec l'amont et l'aval. Pour ce faire, la loi autorise les unités administratives à s'associer (article 9) mais omet de détailler le statut de ces associations : la commune bulgare hérite de responsabilités sans que les modalités de gestion collégiale et de coopération soient bien définies.

En fait, c'est une vision fonctionnaliste de la commune qui l'emporte dans la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale. Les premiers chapitres concernent les organes locaux, preuve que désormais la commune constitue le niveau fondamental, à partir duquel se construit la structure administrative. Mais la loi ne fait qu'assigner une place à la commune au sein du système administratif et territorial bulgare, dans l'idée que « dans un système, chaque élément a pour *fonction* de concourir à un certain résultat » (Brunet et *alii*, 1993, p. 220). Tout cela révèle un héritage tenace du fonctionnalisme territorial socialiste dans lequel la structure hiérarchique imprimait du haut vers le bas les décisions prises au niveau central.

La région, conçue comme l'organe du pouvoir d'État en ses régions, en est une manifestation saisissante. Certes, les dispositions de la loi précisent que la région est l'unité « dans laquelle l'autorité de l'État est décentralisée afin de faciliter la mise en œuvre d'une politique régionale » (article 68), mais nulle part le texte ne vient préciser quels sont les domaines concernés par cette décentralisation, ni les organes chargés de promouvoir cette

politique régionale. Ces dispositions de l'affranchissement régional de la tutelle centrale restent, en pratique, lettre morte. Au contraire, le préfet, nommé à la tête de la région par le gouvernement, applique la politique de l'État sur place et contrôle, par voie hiérarchique, le respect de la légalité dans les actes des communes et des districts mais aussi ceux des acteurs économiques (articles 69 et 71).

Plus encore, on peut oser le terme de centralisation pour qualifier ces dispositions. La région ne dispose pas d'un organe élu alors que, sous le système socialiste, des conseils populaires étaient élus à tous les niveaux, régions comprises. Ces élections n'ont d'ailleurs pas été remises en question lors de la réforme du niveau régional en 1987. Certes, dans le cadre du centralisme démocratique, les résultats électoraux étaient connus d'avance mais la consultation populaire avait le mérite d'exister. En 1991, la suppression de l'organe régional élu au profit de la nomination d'un grand commis de l'État témoigne d'une reprise en main par le niveau central de la gestion administrative et territoriale de la région. Suite aux évènements de l'été 1989, les rumeurs folles qui avaient circulé sur une hypothétique région autonome turque au nord-ouest du pays (Billaut, 1992b) trouvent ici un rempart catégorique. La crainte de la proclamation de l'autonomie régionale et la fragilité d'une structure étatique à reconstruire ont conduit au renforcement de l'assise de l'État au niveau régional.

La création du niveau intermédiaire du district apporte une nouveauté par rapport aux dispositions de la Constitution. Placé entre la commune et la région, le district reçoit ainsi des compétences d'autogestion, avec la création du conseil communal de district, et des fonctions d'administration d'État, avec la nomination d'un préfet (articles 60 et 65). Mais une fois encore les compétences accordées sont ambiguës : selon les termes de la loi, le district assiste les communes dans l'exercice de l'autogestion locale par l'organisation d'études, de programmes et de travaux (article 63) ; le préfet du district contrôle la légalité des actes et coordonne les travaux des communes et des administrations de son ressort (article 66). Il est soumis pour sa part au contrôle du préfet de région. Les prérogatives du district sont en fait redondantes avec celles de la commune et du préfet de région. Soit le préfet de district supervise des actions d'importance intercommunale, ce qui limite la pleine autonomie locale, soit il pratique un énième contrôle de la légalité. Dans cette structure où coexistent un organe d'autogestion et un représentant de l'État, on trouve somme toute beaucoup d'administration pour peu de compétences.

La loi sur l'autogestion locale et l'administration locale de 1991 répond à un besoin urgent de fixer les compétences des différents organes et niveaux administratifs. Elle met en

place une réelle structure démocratique : par les élections, mais aussi par les tribunaux qui exercent un véritable rôle d'arbitre en cas de désaccord entre les unités administratives (articles 66 et 72). De même, elle lutte contre la corruption en interdisant aux représentants de l'État, élus (maires de commune ou de localités) ou nommés (les préfets et leurs adjoints) de participer à des organes de direction de partis politiques ou de sociétés commerciales (article 41, 67 et 69). Dès le mois d'octobre 1991, des élections municipales sont organisées pour mettre en place les nouvelles structures de gestion. Le parti socialiste remporte 115 mairies sur les 255 postes à pourvoir (les communes de Sofia votent pour un seul magistrat) grâce à son assise électorale rurale ; l'opposition UFD (Union des forces démocratiques) gagne 95 communes, notamment parmi les villes de 20 000 habitants et plus (Billaut, 1995). Le niveau du district attend pour sa part son assise territoriale, les mesures adoptées par la Grande Assemblée nationale s'appliquent pour l'instant aux 9 régions et aux 278 communes.

La loi montre pourtant ses limites par son incapacité à déterminer clairement le partage des compétences entre les niveaux administratifs. À défaut, c'est donc l'État qui a le dernier mot pour décider. Les ambiguïtés de la loi laissent apparaître la frilosité du législateur à déléguer certains pouvoirs aux unités administratives inférieures. En Bulgarie, l'exercice du pouvoir est perçu comme un jeu à somme nulle : ce que l'un perd, l'autre le gagne. Mieux vaut alors conserver les prérogatives de l'État en jouant sur des effets d'annonce de décentralisation et d'autonomie, sans en donner les moyens effectifs.

La comparaison avec d'autres pays de l'Europe centrale et orientale montre que la question d'un niveau régional n'est pas réglée partout au début de la décennie 1990. Ainsi, la partie slovaque discute entre 1991 et 1993 de l'élection d'un organe régional élu. En revanche, en Pologne ou en Hongrie, les choix de large autonomie sont manifestes : la première élit des organes d'autogestion à tous les niveaux, la seconde affaiblit le département en octroyant plus de pouvoirs aux collectivités locales (*BSLG*, 1993). La Bulgarie a-t-elle déjà choisi de conserver un modèle unitaire et centralisé renforcé ou cela n'est-il que la manifestation des choix politiques d'une majorité socialiste qui, en 1991, n'est pas foncièrement différente de celle de 1989 ? La rapidité et la teneur des réformes tiennent certes aux paysages politiques mais aussi à la présence des minorités nationales. Les pays mentionnés ci-dessus l'illustrent : pour une Pologne et une Hongrie ethniquement homogènes, une Bulgarie et une Slovaquie multiethniques. On peut vérifier la pertinence du facteur ethnique en étudiant les découpages territoriaux proposés.

	Académie des sciences (1991)				Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992)				
	Caractères			Critères	Caractères				Critères
Communes (*obština*)	**Variante**	**I**	**II**	- Sentiment de communauté historique, géographique, culturelle. - Vitalité de la communauté (démographique, économique, potentiel financier) et seuil démographique de 1000 habitants. - Potentiel économique de construction des infrastructures sociales et techniques nécessaires. - Démocratie locale.	**Nombre d'unités**	**255**			Conservation de la trame des 255 communes actuelles (Sofia non comprise) car : - Les modifications doivent se faire selon la volonté populaire. - Les demandes de modifications actuelles découlent d'impulsions passionnelles et non justifiées.
	Nombre d'unités	**897**	**796**		**Sup. moyenne km²**	**430**			
	Sup. moyenne km²	**130**	**140**		**Pop. moyenne. hab.**	**35 000**			
	Pop. moyenne hab.	**10 000**	**11 100**						
Districts (*okolija*)	**Nombre d'unités**	**107**		- Gravitation des communes autour du chef-lieu : migrations quotidiennessupérieure à 30% du total des migrations et concernant au moins 10% de la population active. - Cycle élémentaire de reproduction sociale : seuil démographique de 20-25 000 habitants. - Cycle d'intégration agricole et économique : 80% des services élémentaires garantis - Tradition de compétences administratives. - Infrastructures de transport : chef-lieu à 30 minutes.	**Variante**	**A**	**B**	**C**	- Potentiel de développement démographique. - Masse critique territoriale (superficie, nombre de communes et de localités incluses). - Accessibilité au chef-lieu : Variante A : chef-lieu à 25 km des centres communaux, à 30-45 minutes de trajet. Variante B : chef-lieu à 18 km des centres communaux, à 30 minutes de trajet. Variante C : chef-lieu à 15 km des centres communaux.
	Sup. moyenne km²	**1000**			**Nombre d'unités**	**54**	**108**	**153**	
	Pop. moyenne hab.	**83 000**			**Sup. moyenne milliers de km²**	**2**	**1**	**0,7**	
					Pop. moyenne milliers d'hab.	**166**	**83**	**59**	
Régions (*oblast*)	**Nombre d'unités**	**9**		- Diversité et potentiel de ressources naturelles. - Potentiel démographique équivalent. - Système urbain hiérarchisé et développé. - Cycle de reproduction économique régional et consolidation économique. - Potentiel de gestion des infrastructures. - Garantie des relations mutuelles avec les principales minorités, afin d'assurer l'unité de la nation. - Garantie de la sécurité nationale et de l'unité du territoire. - Possibilité d'intégration économique européenne et de coopération régionale.	**Variante**	**1**	**2**	**3**	Mêmes critères que pour les districts. - Accessibilité au chef-lieu : Variante I : chef-lieu à 66 km des centres communaux, à 90 minutes de trajet. Variante II : chef-lieu à 58 km des centres communaux, à 75 minutes de trajet. Variante III : chef-lieu à 54 km des centres communaux.
					Nb unités	**9**	**11**	**13**	
	Sup. moyenne km²	**12 300**			**Sup. moyenne milliers de km²**	**12,3**	**10**	**8,5**	
	Pop. moyenne hab.	**999 000**			**Pop. moyenne milliers d'hab.**	**999**	**817**	**691**	

Source : Gešev (1991) et Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992b)

Tableau 1.1 : Deux projets de découpages administratifs (1991-1992)

III - Deux propositions de découpage territorial jamais appliquées

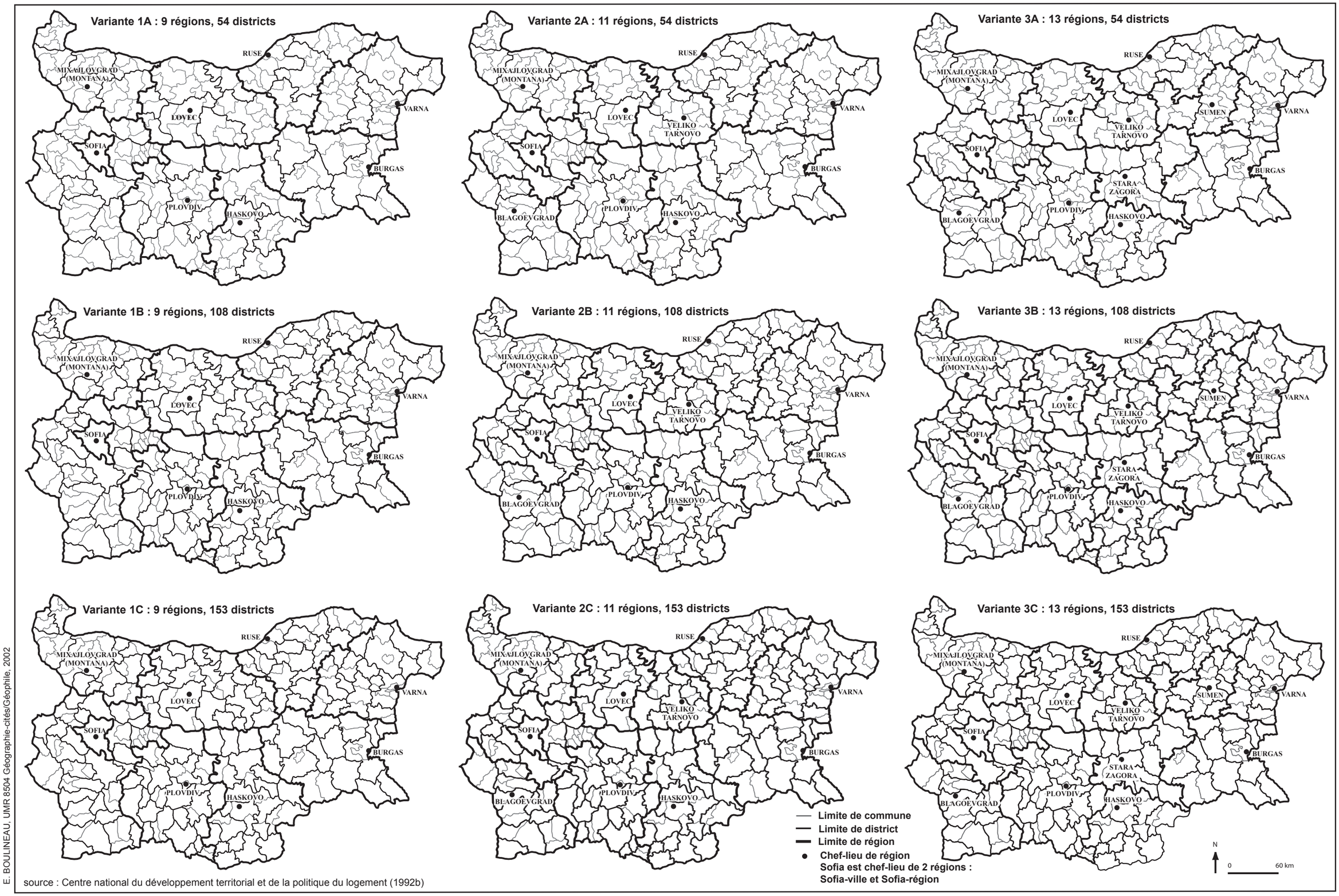
Deux projets de maillage administratif sont présentés aux députés de l'Assemblée nationale. L'un émane d'un collectif de chercheurs de l'Académie des sciences rendu public en 1991, avant le vote de la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale (Gešev, 1991 et Gešev et *alii*, 1991) ; l'autre a pour auteurs des experts du Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992b), chargés de l'élaboration d'un maillage territorial en conformité avec la nouvelle législation. Dans les deux cas, il s'agit de spécialistes des questions territoriales, engagés dans le débat de la réforme et, pour une partie d'entre eux, déjà sollicités lors de la réforme précédente en 1987. Ils remettent donc sur le métier leur ouvrage, dans un contexte d'agitation où doléances, lettres et articles ne cessent de réclamer telle ou telle modification territoriale. Les demandes vont plutôt dans le sens d'un émiettement communal qui porterait à 2 400 unités le nombre de communes, au lieu des 278 existantes (Centre national du développement territorial, 1992b) ; d'autres encore militent pour le retour aux départements (*okrăg*), 30 unités mises en place en 1959 et rapportées à 28 en 1961.

1 - Projet traditionaliste versus *projet conservateur*

Les deux projets présentent et discutent des variantes possibles du nombre d'unités (tableau 1.1), dans le cadre d'un maillage administratif à trois niveaux (commune, district, région), sans toutefois se distinguer radicalement l'un de l'autre. Le patron des 9 régions est conservé, même si le Centre national du développement territorial présente des subdivisions en 11 ou 13 unités. Le niveau du district, qu'il s'agit pourtant de déterminer, occasionne un consensus autour de 107 unités, même si là encore deux autres variantes apparaissent. C'est au niveau communal, en revanche, que les propositions diffèrent. Les experts du Centre national proposent le *statu quo* des 278 communes, les chercheurs de l'Académie des sciences se placent au cœur du débat qui oppose, dans leurs rangs aussi, partisans d'un niveau communal vaste comprenant 160 à 170 unités et promoteurs d'un retour à des petites communes. Leur proposition finale en deux variantes - 897 ou 796 unités - opte pour un retour aux noyaux villageois, jugé nécessaire pour la mise en place de la réforme agraire. L'expérience précédente de la « gigantomanie » des systèmes d'habitat, mués en communes, n'a pas apporté les résultats économiques escomptés en matière de résultats agricoles (Gešev et *alii*, 1991).

Les motivations générales qui ont présidé aux choix, témoignent plus généralement de deux approches distinctes. Le comité de spécialistes des Instituts de démographie et de géographie, assistés de collègues économistes, soumet un projet guidé par la volonté de respecter la tradition, de prendre en compte les principes de la charte européenne de l'autonomie locale et des réformes en cours, en s'appuyant sur leurs expériences et travaux respectifs. Leurs confrères du Centre national du développement territorial insistent, de leur côté, sur leur ambition d'assurer un passage en douceur vers une nouvelle division territoriale et de conserver au mieux les ressorts, limites et chefs-lieux des unités régionales et communales existantes. Les premiers privilégient ainsi une approche pragmatique, tenant compte du contexte d'ouverture sur l'Europe et de transition politique et économique, mais sensible aux doléances d'un retour à la situation antérieure - projet que l'on qualifiera de traditionaliste - ; les seconds, plus soucieux d'impératifs techniques, proposent un projet conservateur, suivant le principe que moins on retouche, plus on préserve l'efficacité de gestion acquise.

Traditionalisme des uns, conservatisme des autres, on pourrait penser que l'argument historique motive les prises de position. À l'image des débats préliminaires à la réforme administrative, l'histoire trouve peu sa place dans les projets proposés. En l'absence de matrice historique, les experts de l'Académie des sciences se réfèrent à la base communale de 1960 en 977 unités. Le choix de cette date récente n'est pas fortuit : la réforme de 1959 subdivise le pays en 30 départements (*okrăg*) mais surtout agrège les communes dont le nombre est divisé par deux. C'est donc sur la base de cette trame communale récente, mise en place par le pouvoir socialiste et, qui plus est remaniée sans cesse depuis, que les scientifiques travaillent. Sa valeur historique est faible mais elle est mobilisée pour guider en fait le phénomène inverse de 1959 : celui de la désagrégation des 278 communes en 897 ou 796 unités, selon les retouches apportées à la trame initiale. Au contraire, dans le rapport du Centre national du développement territorial, le découpage communal doit rester en l'état, pour ne pas céder à des réactions émotionnelles et des souvenirs passéistes, dépourvus justement de tout fondement justifié. Deux thèses s'opposent parmi les experts pour déterminer la trame communale : l'une s'appuie sur des unités nombreuses, dans la tradition de l'unité socio-économique villageoise, l'autre repose sur la conservation du découpage socialiste qui avait agrégé les unités. C'est cette même indétermination de modèle communal que la loi adoptée en 1991 laisse en suspens. Délicate question que l'Assemblée nationale doit



source : Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992b)

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002

Figure 1.5 : Les propositions de maillage administratif du Centre national du développement territorial (1992)

trancher même si, selon la loi, la décision revient à la population locale, par voie de consultation populaire.

Le district, quant à lui, bénéficie d'une résurrection, au nom justement de son existence historique de 1878 à 1959, comme structure intermédiaire entre la commune et le niveau infra-étatique. Fort de son expérience passée de gestion administrative, le district apparaît comme un niveau nécessaire. Mais la construction concrète de la trame des districts, proposée par les deux collectifs d'experts, s'appuie sur d'autres critères que la simple reprise d'un maillage historique. L'Académie des sciences se fonde sur l'agrégation des communes, le Centre national du développement territorial, de son côté, propose trois variantes (figure 1.5). La première (54 unités) repose sur la comparaison avec les 28 départements de 1961, le district équivaudrait alors à un affinement de ce niveau. La deuxième variante (108 unités) se calque peu ou prou sur la centaine d'unités proposée dans les débats d'experts. La troisième (153 unités) tente de répondre aux doléances envoyées par la population. Le niveau régional, enfin, agencé en 9, 11 ou 13 unités selon les comités, procède de la toute récente réforme de 1987. Les experts de l'Académie des sciences l'affirment : « chez nous, il n'y a pas de continuité historique dans le découpage régional, c'est pourquoi sa création se fonde sur les régions socio-économiques » (Gešev et *alii,* p. 69), celles que les géographes ont distinguées dans leur essai de régionalisation du pays.

Avec la faible mobilisation de l'argument historique, c'est en partie la logique identitaire du fonctionnement territorial qui est congédiée, celle de la construction sur le temps long des identités territoriales, au profit d'une logique fonctionnelle qui s'ancre dans les principes hérités de la gestion socialiste. Les termes de « traditionaliste » et « conservateur » sont à entendre ici comme synonymes de continuité de pensée et non de retour à l'histoire pré-socialiste.

2 - La prédominance des arguments fonctionnels

Les arguments fonctionnels l'emportent dans les projets de découpages administratifs proposés. Le modèle gravitaire régit les analyses concernant les districts et les régions ; les critères retenus recouvrent plusieurs champs : une masse démographique minimum de 20-25 000 habitants pour le district selon l'Académie des sciences, et un seuil de 50 à 150 000 habitants par districts selon les variantes du second comité. À ce nécessaire potentiel démographique s'ajoute la polarisation des communes par le chef-lieu, mesurée par les migrations quotidiennes de chalandise et de travail, ou bien encore par l'accessibilité en

distance-temps au centre. Le croisement de ces critères, communs aux deux collectifs d'experts, aboutit à la convergence autour d'un schéma en 107 districts (108 avec Sofia). La méthode s'inscrit dans la longue tradition de la recherche socialiste avec l'utilisation de critères de gravitation, pour déterminer les limites, et de polarisation, pour en fixer les centres.

La prise en compte des fonctionnalités économiques entre de manière différenciée dans les analyses des deux comités. Au Centre national du développement territorial, l'argument économique apparaît en filigrane. Les auteurs se préoccupent davantage du bon fonctionnement des services administratifs dans les unités, dans un souci pragmatique de garantir l'accessibilité. La conservation de la trame régionale en 9 unités est à leurs yeux la plus adaptée, les variantes en 11 ou 13 régions ne sont que des subdivisions du schéma précédent. La fin du modèle de l'économie planifiée par l'État, qui justifiait la coïncidence entre le fonctionnement économique et le fonctionnement administratif, est bien davantage prise en compte par les scientifiques de l'Académie des sciences. Même si, eux aussi, proposent le schéma en 9 régions, apportant quelques modifications à la trame existante, ils en justifient l'existence de façon différente. Avec l'ouverture économique vers l'occident et l'entrée dans l'économie de marché, il devient nécessaire, à leurs yeux, d'adopter un vaste gabarit correspondant aux larges unités régionales européennes, afin de promouvoir une meilleure coopération économique (Gešev et *alii*, 1991). Cette nécessaire intégration économique figure parmi les critères prioritaires retenus par l'Académie des sciences.

Le découpage impulsé par l'État doit, enfin, se soucier du bon fonctionnement territorial de l'administration. C'est là le troisième argument fonctionnel mobilisé, et le plus important, car il met en jeu la performance territoriale du pouvoir central par le biais de son appareil administratif. Les experts bulgares retiennent dans leurs arguments la bonne desserte en services administratifs. Ainsi pour les chercheurs de l'Académie des sciences, 80% des districts doivent assurer les services administratifs élémentaires à la population. Pour le Centre national du développement territorial, il vaut mieux se caler, dans une logique inverse, sur la distribution actuelle des administrations pour déterminer la division territoriale. Dans les deux cas, c'est la proximité des services administratifs pour la population qui est recherchée.

C'est peut-être là le seul argument qui contribue à justifier l'existence d'un niveau intermédiaire entre les communes et les régions. Sinon, les deux comités éprouvent des difficultés à trouver la place du district au sein du maillage administratif bulgare. Les spécialistes de l'Académie des sciences cherchent en vain des fonctions concrètes au district - ils publient leur projet avant le vote de la loi sur l'autonomie locale - et restent très vagues,

arguant que la réforme n'en est qu'à ses débuts. Le second comité envisage des districts à géométrie variable pour s'adapter au ressort de chaque type d'administration. Il s'appuie sur le modèle américain qui offre davantage de souplesse sans mordre sur les prérogatives du niveau local. À l'évidence, une telle remarque remet en cause l'exigence d'un niveau administratif de gabarit unique au profit d'un schéma administratif beaucoup plus flexible. Entre collectivités locales aux compétences d'autonomie et régions fortement centralisées, véritable œil du pouvoir central, les fonctions du district sont incertaines. Quant à sa réelle nécessité, tout dépend du gabarit fixé aux communes et aux régions. Les variantes proposées par le Centre national du développement territorial montrent à cet égard le très net risque de recoupement territorial et de conflits possibles avec les collectivités locales.

3 - Règle d'équilibre, mesure européenne… et impératif financier

Diviser le territoire de l'État-nation pour la gestion administrative, c'est à la fois faire acte de partition et de répartition (Brunet,1997) selon le principe d'équivalence : toutes les unités d'un même niveau se valent. Cette équivalence se traduit par l'octroi de compétences similaires et par la règle de l'équilibre territorial. Les spécialistes du Centre national du développement territorial s'attachent ainsi à mesurer la répartition démographique, territoriale et le nombre d'unités communales et villageoises dans chaque région ainsi que l'accessibilité au chef-lieu, cinq critères pour évaluer les variantes. Il nous semble inutile de reprendre en détail leurs conclusions, il faut en revanche souligner que leur souci d'équilibre ne s'applique qu'aux différences entre les régions et non celles qui peuvent se manifester au sein de celles-ci. L'impact des changements économiques induits par la transition est absent de leurs évaluations, aussi bien pour les disparités inter-régionales que pour les déséquilibres intra-régionaux, totalement absents de leurs propos. Est-ce parce que l'économie bulgare s'effondre à ce moment là, jetant dans un chômage jusqu'alors inconnu sous le régime socialiste des milliers de travailleurs et qu'il est impossible d'en mesurer le devenir ? L'Académie des sciences relève davantage les différenciations internes aux régions, mais uniquement dans un souci d'équilibre des effectifs des minorités. Cela constitue d'ailleurs un critère prioritaire dans les choix régionaux proposés. Le découpage des huit régions (si l'on exclut le cas spécifique de Sofia) apparaît pertinent : la subdivision du pays en unités plus petites risquerait de faire ressortir les oppositions des minorités ou de favoriser les conflits ethniques. Pour les spécialistes du Centre national, une division plus fine, telle celle en 28 départements, se heurterait à l'exercice de l'autonomie locale des communes.

La comparaison avec des pays de l'Union européenne nourrit les évaluations mais elle intervient en tant que mesure et non comme modèle à suivre. Les experts se sont fondés principalement sur des critères et méthodes internes et non sur des critères exogènes. Les pays européens servent de gabarit, pour évaluer globalement le poids démographique et territorial des unités bulgares, pressenties par les scientifiques de l'Académie. Les experts mettent ainsi en garde contre la promotion d'unités plus petites car cela placerait la Bulgarie hors des modules adoptés en Europe, mais leur comparaison ne prend pas en compte la très grande diversité européenne. Sans mener une telle comparaison, le Centre national relève de son côté que nombre d'unités régionales européennes possèdent un organe d'autogestion, ainsi que des compétences décentralisées et des administrations déconcentrées. Il propose de réfléchir à l'organisation d'un organe d'autonomie régionale en Bulgarie. Les experts pour l'heure ne font que suggérer, sans chercher à plier leurs travaux à des exigences européennes.

La réforme est aussi un processus long qui nécessite de procéder par étapes. Les deux comités s'accordent pour proposer de la mettre en place dans un premier temps au niveau régional et local avant d'instaurer le district, d'autant plus que le coût de la réforme entre en ligne de compte dans le processus. Les évaluations financières forment d'ailleurs une part importante des expertises soumises à l'Assemblée nationale. Le Centre national y consacre un rapport à part (1992a). Introduire 107 districts exige un surcoût annuel pour les dépenses de fonctionnement, il est estimé à la moitié du budget alloué aux régions en 1989 (selon l'Académie des sciences) ou 10 fois ce même budget sur la base de l'année 1991 (selon le Centre national). L'augmentation du nombre de communes s'accompagnerait d'une hausse respective des effectifs et du budget de fonctionnement de 30%, dans le cas de 896 unités ; de respectivement 11% et 13% pour la seconde variante de l'Académie des sciences. Les estimations sont sensiblement identiques pour la région : la variante en 11 régions entraînerait un besoin de 23% d'effectifs supplémentaires et un surcoût de 22% par rapport au budget de 1991 ; respectivement 48% et 33% dans l'hypothèse de 13 régions.

À l'évidence, la création du district est la plus coûteuse et toute augmentation du nombre d'unités, même limitée, provoque une croissance des dépenses. Or la situation financière de l'État bulgare fait peser une lourde hypothèque sur les moyens de réalisation de la réforme administrative. En effet, au 1er février 1991, la dette extérieure atteint 10% du PIB et le FMI accorde des crédits au compte-goutte sur la base d'une stabilisation économique. Mais la récession économique empire avec une inflation estimée à 338% pour la seule année 1991 et un PIB qui chute de 12% (Tailbot, 1994). Dans un tel contexte, les mesures coûteuses comme la réforme administrative tardent à être appliquées.

Contradictions, paradoxes et non-dits, voici ce que l'on peut conclure des premiers débats sur la réforme administrative bulgare.

L'éventail des possibles du début de la décennie 1990 se referme peu à peu sous le poids des contraintes socio-économiques et des choix politiques opérés. La Constitution de 1991 confirme la construction unitaire de l'État, la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale entérine l'autonomie au niveau communal (*obština*) mais conserve la région (*oblast*) comme niveau déconcentré de l'État. Elle introduit le district (*okolija*) comme niveau intermédiaire. Cette dernière loi entre d'emblée en contradiction avec la Constitution qui reconnaît deux niveaux de gestion en Bulgarie. À peine votées, les législations de 1991 sont donc appelées à être remaniées, soit par un processus lourd de réforme constitutionnelle, soit par une harmonisation de la loi avec les principes énoncés dans la Constitution.

Le retour à trois niveaux de gestion, inscrit dans la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale, figure aussi dans les projets de réforme et de découpage administratifs, avant et après le vote des deux principales lois. Il s'oppose symboliquement aux deux niveaux de gestion du système socialiste, introduits en 1949. Le district est ainsi plébiscité en tant que niveau traditionnel mais aucune matrice historique ancienne n'est convoquée pour guider le découpage. La pertinence du retour de ce niveau dans le fonctionnement administratif est aussi largement passée sous silence. La restauration du district s'avère bien paradoxale.

Enfin, les non-dits des débats scientifiques ou experts diffèrent la prise en compte des réels enjeux de la réforme. Les questions importantes ne sont pas posées et encore moins tranchées. La réflexion sur le partage concret des pouvoirs entre les niveaux administratifs est éludée ; la loi reste à cet égard très incomplète. Quant au découpage communal, il néglige l'expression des identités locales au profit d'arguments d'ordre fonctionnel. La faible prise en compte des identités territoriales, qu'il s'agisse des minorités ethniques ou des identités villageoises, participe d'une frilosité à s'investir dans le débat sur la question nationale qui agite pourtant au quotidien toute la société bulgare.

La crise économique et financière relayée par l'instabilité politique de 1992 à 1995, années pendant lesquelles le pays connaît quatre gouvernements, ont raison de l'application de la réforme administrative. La loi sur l'autogestion locale et l'administration locale est appliquée en partie seulement, le volet territorial de la réforme ne voit pas le jour.

CHAPITRE 2 :
L'ENJEU DU POLITIQUE ET L'EMPRISE DE L'ÉTATIQUE (1995-1999)

La démocratie exige l'État de droit - les législations de 1991 y répondent en partie - mais aussi un consensus politique fait de la convergence d'intérêts divergents dans un projet commun de société. De ce débat démocratique, respectueux des différences de points de vue, naît la légitimité d'un système politique où, théoriquement, la société peut s'exprimer par le biais de représentants.

Cela nous invite à ne pas nous arrêter à *une géographie de l'État*, comme unique objet d'étude, ni à une *géographie du pouvoir*, celle de l'étude de la répartition territoriale du pouvoir et de ses détenteurs, mais à compléter ces approches par une *géographie du politique* s'intéressant à « l'espace des flux de légitimité entre la société et la scène politique » (Lévy, 1999, p. 270). Le politique renvoie ainsi au corps politique dans son entier : la scène politique (l'État, ses institutions et ses représentants), les citoyens et les structures intermédiaires de la société civile (partis politiques, syndicats, associations, organisations religieuses).

L'enjeu du politique consiste à garantir et perpétuer la légitimité démocratique dans un double mouvement : celui de la légitimation des gouvernants par les gouvernés, celui de la représentation de la société dans la sphère de l'État. Cette « circulation de la légitimité » (Lévy, 1994) s'observe dans les réformes administratives par la mise en place de collectivités territoriales et de leurs organes élus (représentation) et dans les modalités de découpage territorial, censées respecter d'autres formes de territoires (légitimation).

Cette interprétation peut s'avérer très féconde en période de mise en place des règles du jeu démocratique dans le fonctionnement administratif et territorial. Nous souhaitons la tester en analysant la seconde phase de la réforme administrative et territoriale bulgare (1995-1999). Pendant cette période, le processus s'accélère pour asseoir sur des bases plus stables l'État comme institution, autorité et instance régulatrice de conflits. Pour la clarté de l'exposé, nous avons jugé nécessaire d'adopter dans ce chapitre une perspective par en haut, celle des gouvernants et de réserver pour le chapitre suivant une étude par le prisme des gouvernés. Nous analysons ici la relance du processus de réforme, les débats parlementaires sur l'architecture administrative à mettre en place et l'émergence des enjeux européens dans les choix opérés de régionalisation.

I - Alternance parlementaire et œuvre législative : le travail de Pénélope

Le processus de réforme administrative et territoriale, un temps mis entre parenthèses pour cause d'instabilité politique, reprend en 1995 puis en 1998. Les élections législatives anticipées de décembre 1994 ont donné la majorité absolue au Parti socialiste bulgare (PSB) avec 125 sièges ; deux ans et demi plus tard, en avril 1997, la coalition menée par l'Union des forces démocratiques (UFD) remporte une majorité écrasante avec 138 mandats sur les 240 à pourvoir. Ces nettes victoires donnent aux post-communistes puis aux anti-communistes la possibilité de gouverner et contribuent à figer le jeu politique bulgare en un système bipartisan..

L'alternance succède à des phases de profondes crises politiques qui exigent la convocation de scrutins anticipés, mais globalement les appareils politiques des principaux partis se consolident. Le PSB dépasse le stade de parti successeur pour construire un projet politique sous la houlette de Georgi Părvanov (Touykova, 1997) ; l'UFD, avec l'arrivée d'Ivan Kostov à sa tête, s'unifie à marche forcée autour d'un programme (Ragaru, 1998). La majorité socialiste propose une réforme administrative en 1995 ; elle est remise sur le métier en 1998, à la suite de l'alternance gouvernementale.

1 - Une œuvre de réforme guidée par le jeu partisan

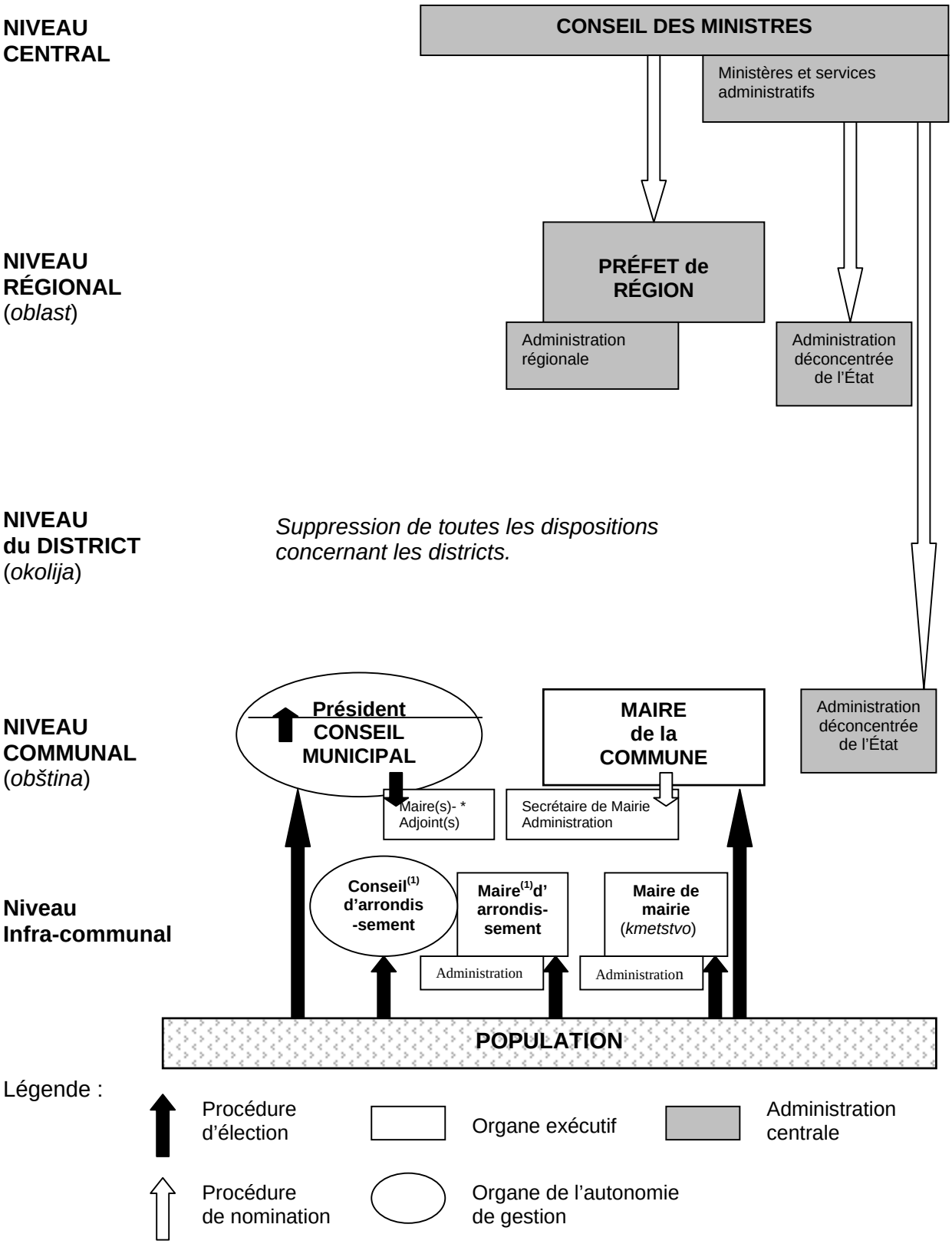
Dans le système bipartisan bulgare, le jeu des alliances ne rompt pas fondamentalement l'équilibre instauré et aucun parti ne parvient à jouer le rôle du trouble-

Compétence	Autorité compétente		Type de compétence		Exercice de la compétence		
	État	commune	exclusive	partagée	direct	Indirect (*via* la région)	pour une autre autorité
Administration générale	X	X	X		X		
Sécurité, police	X		X		X		
Lutte contre l'incendie	X				X		
Protection civile	X	X	X		X		
Justice	X						X
Etat civil	X	X	X		X		
Bureaux statistiques	X		X			X	
Registres électoraux	X	X	X				
Éducation							
Enseignement préscolaire	X	X		X		X	
Enseignement primaire	X	X		X			
Enseignement secondaire	X	X		X		X	
Enseignement prof. technique	X		X			X	
Enseignement supérieur	X		X			X	
Education des adultes	X	X		X		X	
Santé publique							
Hôpitaux	X	X		X		X	
Protection santé	X	X		X		X	
Action sociale							
Crèches et garderies		X	X			X	
Aide familiale et jeunesse	X	X		X	X	X	
Maisons de repos		X			X	X	
Sécurité sociale	X	X		X			
Logement et urbanisme							
Logement	X	X		X	X	X	
Urbanisme	X	X		X	X	X	
Aménagement du territoire	X				X	X	
Environnement, salubrité							
Epuration des eaux	X	X		X	X	X	
Ordures ménagères et déchets		X	X		X	X	
Cimetières, services funèbres		X	X		X	X	
Abattoirs	X					X	
Protection de l'environnement	X	X		X	X		
Culture, sport et loisirs							
Théâtres et concerts	X	X	X			X	
Musées, bibliothèques	X	X	X			X	
Parcs et espaces verts	X	X	X		X	X	
Sports et loisirs	X	X	X		X	X	
Circulation, transport							
Voirie routière	X	X	X			X	
Transport municipal		X	X			X	
Ports	X		X			X	
Aéroports	X		X		X	X	
Infrastructures, réseaux							
Gaz	X	X		X		X	
Chauffage urbain	X	X		X		X	
Eau	X	X		X		X	
Electricité		X		X		X	X

Source : d'après Conseil de l'Europe (1996)

NB : les compétences de la région sont ici comprises dans la rubrique État.

Tableau 2.1 : Répartition des compétences entre l'Etat et les communes en 1995 (d'après la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale et lois sectorielles)



* sur proposition du maire
(1) pour les communes divisées en arrondissements : Sofia, Varna et Plovdiv.

Réalisation : E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 2.1 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1995 (d'après la révision de la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale)

fête. Le Mouvement des droits et libertés (MDL), porte-parole des Turcs et musulmans de Bulgarie, a joué ce rôle en apportant son soutien à l'UFD en 1991, son retrait a contribué à la chute du gouvernement Dimitrov. La coalition, que forme le MDL au titre de l'Union de salut national et qui rassemble de nombreux partis dont l'Union agrarienne populaire bulgare tendance Petkov (UAPB-Petkov), le Parti des Verts, Choix nouveau, la Fédération pour la monarchie bulgare et le PCD, remporte seulement 19 sièges aux législatives de 1997. Le PSB forme une coalition dénommée Gauche démocratique avec pour appui l'UAPB-Stambolijski, faction pro-communiste de la scission de l'Union agrarienne, et le mouvement Ecoglasnost, alors qu'une partie de ses propres rangs lui a fait défaut en fondant la même année l'Eurogauche. De son côté, l'UFD échafaude la coalition des forces démocratiques unies (FDU) avec l'Union populaire (composée elle-même du parti démocrate et de l'UAPB-Moser) et le Parti social démocrate. Les autres formations autonomes, l'Eurogauche et le Business bloc bulgare obtiennent respectivement 13 et 12 mandats (Lhomel, 2000).

Pour le volet territorial et administratif de l'immense tâche réformatrice, la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale de 1991 est profondément remaniée en 1995, bien qu'il s'agisse d'une assemblée de la même couleur politique. Un autre texte, la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie (*zakon za administrativno-teritorialnoto ustrojstvo na Rep. Bălgarija*) est adopté la même année. C'est à la lumière de ce dernier texte juridique et des débats parlementaires que nous avons analysés[1] que l'on peut éclairer la modification de la législation.

En quatre ans d'application, la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale (chapitre 1), fait l'objet d'un consensus pour une nécessaire révision. Elle demande à être précisée notamment dans les domaines de l'autogestion locale, les prérogatives du conseil municipal, des maires et des préfets régionaux (annexe 5). Il ne nous semble pas utile de reprendre par le menu la précision des compétences octroyées aux organes de décision en 1995 (tableau 2.1). En revanche, il convient de souligner des modifications d'importance : l'augmentation du nombre d'organes élus au niveau local avec la création des arrondissements pour les trois principales villes (Sofia, Varna et Plovdiv) [2] et la suppression pure et simple des dispositions concernant le district (*okolija*) (figure 2.1). Enfin, dans un

[1] Nous avons consulté les débats parlementaires de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Bulgarie de 1995 et 1998 au centre d'information du Parlement.

[2] Ces dispositions font l'objet d'une loi distincte sur le découpage territorial de la commune capitale et des grandes villes (villes de plus de 300 000 habitants), votée dans la foulée en 1995 : 24 arrondissements sont créés à Sofia, 6 à Plovdiv et 5 à Varna.

souci de clarté et de simplicité de la réforme, les mesures concernant le budget local et les modifications territoriales sont supprimées pour faire l'objet de lois distinctes.

Lors du débat sur la loi concernant l'organisation administrative bulgare, le rapporteur de la Gauche démocratique souligne l'imprécision du texte de la loi sur l'autogestion locale qui, pour cause de vide juridique, laisse en souffrance plus de 1 500 demandes de changement administratif et territorial[3]. Devant l'affluence des demandes, la majorité parlementaire socialiste prône un élargissement de l'autonomie locale, suivant le principe que l'élection au niveau des arrondissements et des mairies de village (*kmetstvo*) calmerait les velléités de formation autonome. Cela permet de faire l'économie d'une réforme du niveau communal en élargissant l'assise démocratique, sans avoir à ouvrir la boîte de Pandore des réclamations territoriales. Car il s'agit bien, aux yeux de la majorité socialiste, de garantir un *statu quo* administratif pour asseoir son autorité politique. C'est du moins l'argument que mobilise l'opposition UFD dans son réquisitoire contre les mesures proposées. Les députés UFD entreprennent de mettre à jour les manipulations électorales et partisanes de la majorité. Le discours se place dans la lignée de la rhétorique anti-communiste. À leurs yeux, le PSB montre des pratiques héritées d'un autre âge en refusant d'inscrire l'autonomie régionale dans la révision de la loi ; la création des arrondissements urbains relève de l'instrumentalisation d'un parti qui souhaite gagner des sièges d'élus locaux dans des villes gagnées par l'UFD. Il est vrai que les échéances locales de l'automne 1995 arrivent à grand pas, et qu'en la matière, la multiplication des scrutins villageois et urbains peuvent faire pencher la balance en faveur du PSB, à l'ancrage rural bien assuré et en mal d'assise dans les grandes villes.

Au chapitre de la suppression du district, la mesure ne rencontre pas de grande contestation. La majorité socialiste justifie sa suppression par la conservation en l'état du maillage communal. Un nombre de communes variant entre 300 et 400 unités suffit, sans qu'il y ait besoin par ailleurs d'un niveau intermédiaire pour médiatiser leurs relations avec le pouvoir central. Garder le district serait affaiblir les relations directes entretenues entre la commune et l'État car, dans la vision bulgare d'un jeu de pouvoir à somme nulle, déléguer des compétences c'est perdre le pouvoir et donc s'affaiblir. L'argument ne peut que séduire les institutions locales, qui, dans le cadre du district, devaient dépêcher deux délégués au conseil municipal de district, pour gérer les affaires d'importance supra-communale. Des considérations plus pragmatiques guident aussi le législateur. La conformité à la constitution en est une : entériner le district nécessite la révision de la loi fondamentale qui ne reconnaît

[3] Discussion à l'Assemblée nationale de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie (désormais abrégée discussion AN, ZATURB), 1ère lecture, 14 juin 1995.

que deux niveaux, la commune et la région. Enfin, les comptes financiers de la Bulgarie ne sont pas vaillants en 1995, et le calcul des dépenses de fonctionnement établi par les experts de la réforme territoriale a montré le surcoût engendré. Le district est donc supprimé sans autre forme de procès ; cette volatilité demande à être explicitée (chapitre 3).

Second volet de la réforme territoriale de 1995, la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie est un texte procédurier qui fixe les modalités de modification et de création des unités administratives. À travers les mesures adoptées et les débats de l'Assemblée nationale, la conception de l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie, défendue par les partis représentés au Parlement, apparaît.

Le district supprimé, les deux niveaux administratifs restant -la région et la commune- sont le centre d'une réforme qui, selon les propos du rapporteur socialiste, vise à « une déconcentration rationnelle des fonctions d'État, une délégation effective des services, une diminution générale des dépenses »[4]. Le jeu sur la distinction entre déconcentration et décentralisation est un point fort de ce discours. La déconcentration concerne la représentation sur place d'un organe d'État, elle est donc bien en-deçà de la décentralisation, qui exige la délégation des pouvoirs et des moyens, par les instances centrales, à un organe local. Autrement dit, avec une simple déconcentration, le pouvoir central garde la prise de décision : les unités administratives constituent ses représentants aux différents échelons du maillage administratif.

Parce que l'État, en pleine reconstruction, cherche à garder l'œil sur les niveaux de gestion inférieurs par le subterfuge de la déconcentration, changer les limites des unités administratives casserait les repères qu'il peine à restaurer. Tout concourt alors à la réclamation du *statu quo* administratif. La majorité socialiste défend ainsi une commune qui perdrait de la grandeur dans son autonomie locale si son gabarit était réduit. La petite taille du pays ne nécessite pas un niveau intermédiaire autonome. La conservation des prérogatives et de la taille des régions actuelles limiterait les dépenses pour une unité régionale qui, jusqu'à présent, manque de tradition d'autonomie financière dans le cadre d'un système socialiste centralisé. La chose est entendue pour la majorité socialiste : il faut montrer sa bonne volonté de réforme sans retoucher le cœur d'un dispositif administratif dont elle connaît tous les rouages politiques et dont elle sait exploiter les méandres dans une logique partisane, grâce à

[4] discussion AN, ZATURB, 1ère lecture, 14 Juin 1995.

l'expérience politique acquise lors de la période communiste. On comprend alors pourquoi l'UFD revient sur ce texte de loi en 1998.

Ironie du jeu de l'alternance démocratique, les arguments mobilisés par l'opposition UFD se retournent exactement dans les mêmes termes contre elle, lorsqu'elle accède à la majorité parlementaire. Le travail législatif est ainsi paralysé par des positions tranchées qui aboutissent à réviser pour une majorité ce que la précédente avait construit. Telle Pénélope, autre figure balkanique, l'Assemblée nationale bulgare remet sans cesse sur le métier les lois pour les remanier. Les réformes n'avancent guère rapidement.

2 - Comment faire du neuf avec de l'ancien ?

1998 : *bis repetita*. Le gouvernement UFD mené par Ivan Kostov engage la révision de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de 1995 et y adjoint un projet de réforme du découpage administratif. L'anecdote, que nous a livrée un responsable du Centre national du développement territorial, veut que le ministre de tutelle soit venu un jour en exigeant rapidement un nouveau maillage administratif de la Bulgarie. Le projet aurait été rédigé sur un coin de table, en un après-midi, pour aboutir à la modification du niveau régional consistant en un retour aux 28 départements socialistes (*okrăg*), dénommés régions pour cause de conformité aux termes de la Constitution. Que l'anecdote soit vraie, il nous est difficile de l'affirmer ; en revanche, elle révèle les soubresauts d'une réforme chaotique et volatile, qui remet à plat les choses, sans se souvenir des projets élaborés dans les premières années du processus de réforme, et qui opère un retour aux trames socialistes. C'est ce paradoxe d'un retour à l'ancien dans une démarche réputée réformatrice qu'il faut examiner.

Les motifs du projet de loi de découpage administratif, présenté à l'Assemblée nationale en novembre 1998 (annexe 6), indiquent d'emblée que la réforme ne concerne que le niveau régional. Aux 9 régions instituées en 1987, il faut substituer 28 régions ayant pour chefs-lieux les anciennes villes départementales. Reprenons l'argumentaire des rapporteurs avant d'en faire l'analyse dans le détail.

La réforme apparaît nécessaire compte tenu de l'obsolescence du précédent maillage administratif qui correspondait aux objectifs du système socialiste, fondé sur le monopole d'État des moyens d'échanges et de production, la propriété collective et l'économie planifiée. La région socialiste, perçue alors comme une entité socio-économique autonome,

Ministère ou administration de tutelle	Service	Niveau régional (oblast)	Ancien niveau départemental (okrăg)	Niveau communal (obština)
Ministère du travail et des affaires sociales	*Service national pour l'emploi*	9 bureaux de l'emploi régionaux		113 bureaux du travail et 133 filiales communales
	Administration de la sécurité sociale		28 administrations	
	Inspection générale du travail		28 inspections	
Ministère de la Défense	*Etat-major général de l'armée bulgare*	9 administrations militaires régionales	40 administrations militaires	255 services des armées
	Protection civile	9 administrations régionales		274 services communaux
Ministère de l'agriculture et de l'industrie alimentaire	*Services de l'agriculture*	9 services régionaux de l'agriculture		
	Administration générale du foncier et de la propriété foncière		27 services du foncier et de la propriété foncière	255 commissions foncières
Ministère de l'intérieur	*Direction des affaires intérieures*		28 directions des affaires intérieures (sécurité nationale, police, incendie)	143 directions de police
Ministère de la Justice		5 cours d'appel	28 tribunaux départementaux	102 tribunaux de district
Ministère des finances	*Direction générale des impôts*		28 directions territoriales des impôts	276 services territoriaux des impôts
Ministère de l'environnement	*Inspection de l'environnement*		16 inspections (qui gèrent 2 à 3 anciens *okrăg)*	
Ministère de la santé	*Contrôle sanitaire national*		28 inspections de l'hygiène	
Ministère de l'éducation nationale de la science et de la technologie	*Inspectorat*		28 inspectorats	
Ministère du développement territorial et des travaux publics	*Service du cadastre, géodésie et des permis de construire*		28 services du cadastre	
Comité pour les forêts			17 inspections des forêts	
Institut national de la statistique			28 bureaux statistiques territoriaux	
Conseil national des eaux		6 administrations des eaux		

Source : Čavdarova (1995) et ministère de la Justice.
NB : en 1995, la Bulgarie compte 9 régions administratives et 255 communes.

Tableau 2.2 : Structure territoriale de quelques administrations d'État en 1995

capable de pourvoir aux besoins de la population en services et en biens et intégrée dans une gestion territoriale et économique planifiée, ne correspond plus aux logiques économiques à l'œuvre dans le processus de transition vers l'économie de marché. Les 9 régions ont aussi focalisé les ressentiments de la population bulgare, mal desservie en services.

Le deuxième argument sollicité est l'harmonisation avec la politique régionale européenne qui nécessite une refonte de la régionalisation pour s'adapter à l'ouverture sur l'ouest du continent. Les neuf régions actuelles, mises en place sous la socialisme, ne correspondent pas aux préceptes européens.

Enfin, en redonnant droit de cité aux départements bulgares abolis et en choisissant de réduire la maille de quatre fois, le législateur souhaite rapprocher l'État du niveau local et favoriser la coopération verticale mais aussi horizontale entre les échelons administratifs.

Qu'y a-t-il donc de neuf dans cette réforme ?

La seule nouveauté repérable est la convocation de l'argument européen dans la justification de la réforme. Jusqu'à présent la mention de l'Europe s'était faite discrète, sur le mode de la comparaison, de l'allusion. Avec cette réforme, l'ouverture sur l'Europe s'exprime par le choix d'une régionalisation et de son corollaire, une politique régionale. Un argument bien plus affirmé que réellement démontré comme l'opposition va s'employer à le montrer dans le débat.

La réforme apparaît plutôt comme un constat d'échec du système territorial précédent que comme une véritable force de proposition novatrice. Les neuf régions mises en place en 1987 n'ont pas effacé la trame territoriale des services administratifs des départements de 1959 dont l'essentiel se concentrait dans les chefs-lieux départementaux. Un état des lieux en 1995 de la structure territoriale du système administratif, montre que huit ans après leur abolition, les départements font preuve d'une rémanence certaine (tableau 2.2). Sur les 17 services administratifs recensés, seulement quatre ont adapté leur ressort territorial aux neuf régions. Les autres respectent globalement le schéma en 28 départements hérités de 1959 ou regroupent ces derniers. L'empreinte du ressort territorial des 28 départements est encore prégnante dans les services publics. Pour la population, ils constituent un repère territorial concret lorsqu'il s'agit, par exemple, de faire valoir un droit de propriété sur une terre agricole pour obtenir sa restitution (service du foncier, cadastre, tribunal).

L'adaptation de quelques ressorts administratifs aux 9 régions de 1987 a brouillé les cartes plus qu'elle n'a contribué à la simplification des repères administratifs, en superposant le nouveau découpage administratif sur l'ancienne trame. La modification proposée en 1999

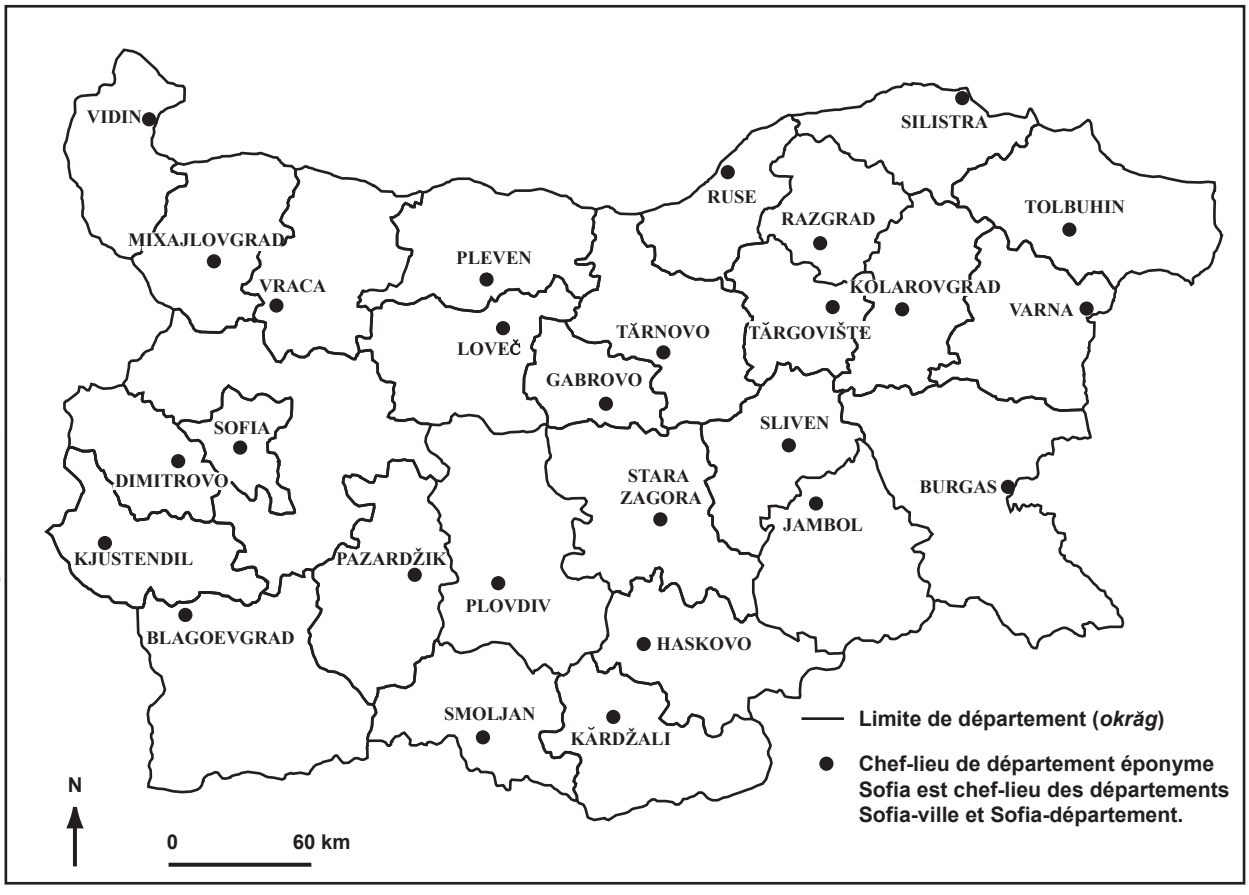


Figure 2.2 : Les départements (*okrăg*) de 1959

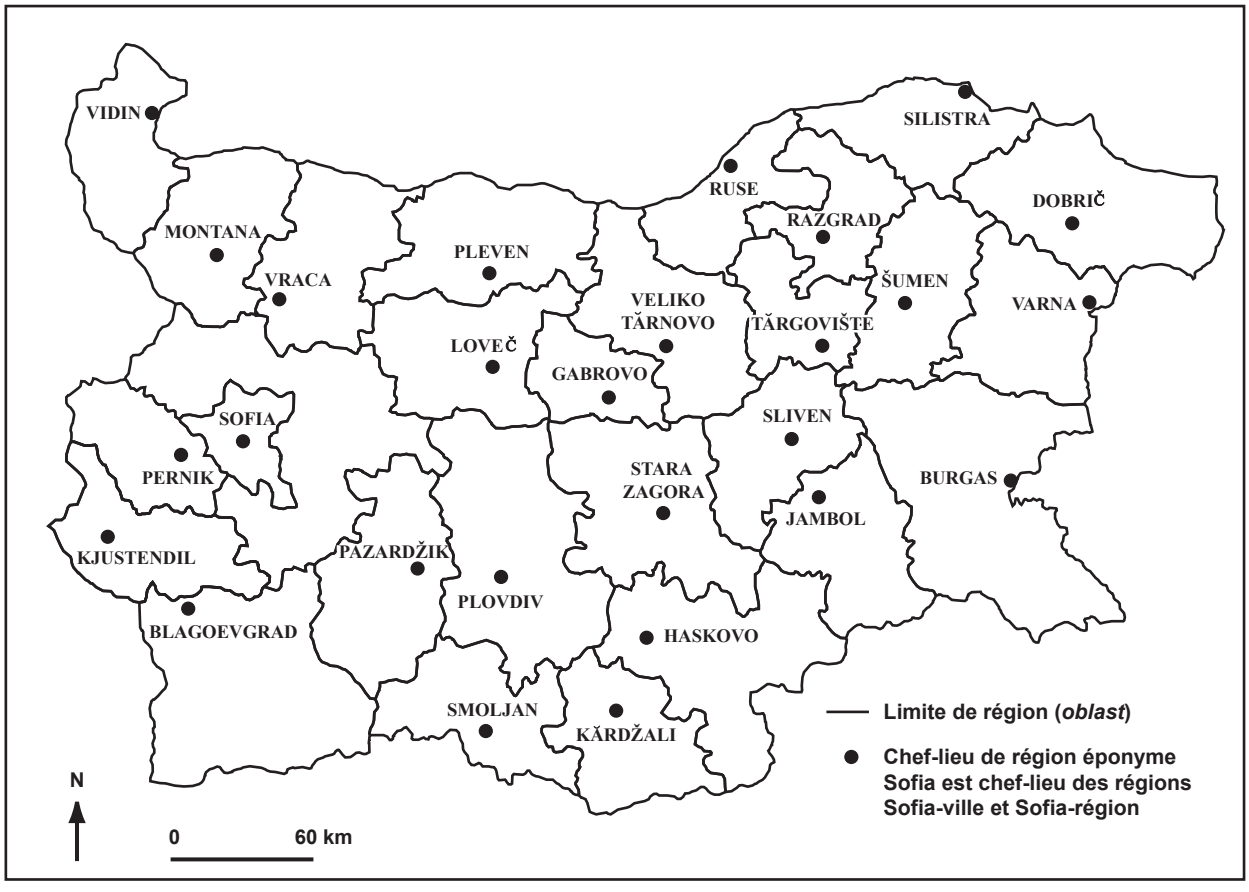


Figure 2.3 : Les régions (*oblast*) de 1999

se veut en ce sens une réforme pragmatique, placée sous le signe du bon sens fonctionnel pour retracer cette cote mal taillée. Il ne s'agit pas de reprendre un ancien maillage aboli mais de clarifier la gestion administrative qui s'exerce principalement dans le cadre des 28 unités précédentes, en supprimant la réforme de 1987, inachevée dans sa mise en pratique.

D'un point de vue comparatif, la reprise quasi-identique de ces anciens départements de 1959, une des réformes fondamentales de l'époque socialiste (figures 2.2 et 2.3), détonne dans un contexte post-socialiste. Une rapide comparaison avec quelques anciens pays socialistes montre que le choix d'un retour à un maillage socialiste est rare : soit la trame infra-nationale n'a pas été retouchée (Roumanie, Hongrie), soit elle a été l'objet d'âpres débats au Parlement pour trouver des compromis (Slovaquie, Pologne). Enfin, dernier cas de figure, la République tchèque instaure en 2000 14 régions au profil géographique proche des 13 régions de 1949 à 1959, mais différents de leurs patrons par leur statut de collectivités territoriales (Jordan, 2001). Les réformes des régions ont concerné soit leur dimension soit leurs compétences voire les deux, elles instaurent l'autogestion régionale dans la plupart des cas. La Bulgarie est ainsi le seul pays à reprendre un maillage socialiste et garder la région comme un niveau de déconcentration de l'État. La réforme territoriale ne s'accompagne pas d'une rénovation notoire des statuts administratifs régionaux ni dans la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, toilettée une énième fois, ni dans la loi sur l'organisation administrative et territoriale. La Bulgarie fait preuve de frilosité dans cette Europe centrale et orientale plus audacieuse en réformes.

Ce sont pourtant ces mesures qui déclenchent un tollé lors de leur examen au Parlement en 1998. Car, derrière la continuité pragmatique du découpage territorial proposé, se cachent des enjeux politiques. La discussion de l'adoption du projet de loi en première lecture en donne déjà un avant-goût et dégage les enjeux essentiels d'une réforme que l'UFD, forte de sa majorité absolue, est certaine de voie entériner.

Les groupes parlementaires de l'opposition, Parti socialiste et Eurogauche en tête, votent contre l'examen du projet de loi, alors que l'Union populaire et l'Union pour le salut national, par la voix d'un député du Mouvement des droits et libertés, appuient la proposition de l'Union des forces démocratiques[5].

L'Eurogauche et le PSB dénoncent dans la réforme un instrument politique au service de l'UFD pour asseoir son pouvoir : multiplier le nombre de régions c'est donner l'occasion

[5] Discussion AN, ZATURB, 1ère lecture, le 4 Novembre 1998.

au gouvernement de nommer autant de préfets « bleus » (couleur de l'UFD) et de recruter par voie « de cousinage et de parachutage » une administration régionale. Dans la même veine, ils reprochent au projet d'introduire davantage d'État dans les collectivités locales sans renforcer leur autonomie. Ce sont notamment les 28 villes, chefs-lieux potentiels, qui sont flattées et avec elles l'électorat de l'UFD, recruté essentiellement en milieu urbain. Enfin, le dernier argument commun de l'opposition concerne le coût de la réforme et la nécessité de payer des fonctionnaires et des locaux pour mettre en place les administrations régionales. Cet « onéreux caprice » reflète pour les députés de gauche un manque de vision globale du processus de la réforme au profit d'une avancée par à-coups.

L'Eurogauche se fait plus incisive encore en portant la contestation sur la dimension européenne de la réforme. Comme son nom l'indique, cette formation politique est sensible aux efforts de convergence européenne de la Bulgarie. À ses yeux, la réforme proposée ne correspond en rien aux conseils européens : la question d'un deuxième niveau d'autonomie n'est toujours pas abordée dans la réforme, la taille des 28 régions ne correspond pas au niveau NUTS 2 du gabarit régional préconisé par l'Union européenne. En revanche les neuf régions en vigueur répondent aux critères européens. L'Eurogauche dénonce même un éloignement des attentes européennes : en réduisant la maille régionale, l'État se fait plus présent au niveau local, alors que la tendance européenne est à la promotion d'une autonomie locale plus large.

La majorité parlementaire UFD se défend de toute manipulation partisane en arguant que le souci du gouvernement est d'assurer une bonne desserte de la population en services, par le rapprochement entre l'État et la population : « les préfets sont le bras du pouvoir exécutif (…), nous faisons en sorte que ce bras soit plus long, qu'il atteigne 28 villes et qu'il allège le travail ». Pour montrer que le gouvernement ne s'attache pas spécialement aux régions mais vise l'efficacité de la gestion étatique, le même député concède qu'il trouvait les districts plus appropriés, mais le coût de leur mise en place exclut cette éventualité. Enfin, l'UFD balaie laconiquement le reproche d'un manque de niveau régional autonome en vertu des dispositions de la Constitution.

Quelle que soit la majorité parlementaire, forts soupçons de manipulations partisanes, regrets de l'absence d'autonomie régionale dû au blocage constitutionnel, accusations de gabegie financière sont le refrain des débats sur la réforme administrative et territoriale. Au-delà de cette troublante répétition des griefs et des querelles partisanes, c'est le même but qui est recherché par la majorité socialiste de 1995 et celle de centre-droit de 1998 : assurer le

statu quo ou du moins limiter les modifications de l'assiette administrative et territoriale, comme si le maillage administratif mis en place ne visait pas seulement à l'efficacité de gestion de l'État - mis à mal par la transition - mais à assurer aussi les relais de la machine partisane, plus rapides et plus souples à mobiliser.

II - La réforme administrative de 1999 : les habits neufs des découpages socialistes

1 - Un débat mouvementé sur le motif du même

Les débats sur les projets de loi d'organisation administrative et territoriale sont mouvementés et rapportés dans la presse, après le refus du Parlement de leur diffusion à la télévision. L'examen de cette réforme a lieu lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée, afin qu'elle puisse être appliquée à compter du 1er janvier 1999. Mais à regarder de plus près les débats parlementaires, on constate qu'ils se focalisent sur les procédures et brodent sur le motif du même et de l'ancien : même trame infra-étatique qu'en 1959 (à quelques exceptions près), même tentative d'éviter l'émiettement des larges mailles communales, héritées des systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) mis en place à partir de 1978.

- Imbroglio procédurier pour 28 régions sans nom

Lors de l'examen des dispositions de la loi en seconde lecture[6], les débats s'enveniment à propos de la question du nom des régions et des modifications territoriales à apporter ici ou là pour répondre aux doléances exprimées. La question de la pertinence du retour aux 28 unités est de ce fait rapidement écartée du débat.

La mobilisation de l'argument historique par les forces politiques en présence ne constitue pas davantage un élément décisif pour justifier les 28 unités choisies. Employé par l'UFD, il relève plutôt d'un usage rhétorique pour inscrire la réforme dans la continuité historique de la gestion du pays. Mais tout cela est dit sans grande conviction ni démonstration. Utilisé par la Gauche démocratique, l'argument constitue une mise en garde contre des tentations « engendrées par une nostalgie du passé », mais la critique n'est pas virulente. En fait, ce choix du maillage socialiste n'est pas, au fond, perçu par les députés comme un véritable retour à l'ancien mais plutôt comme la clarification d'une situation

[6] Discussion AN, ZATURB, 2de lecture, 1ère partie, le 15 décembre 1998.

administrative complexe. Même si quelques députés de l'opposition taraudent la majorité de questions sur les critères de choix des régions, la question des 28 unités n'est pas l'enjeu essentiel : elle reste lettre morte et ne suscite pas le débat.

Nom proposé dans le projet de loi	**Nom proposé par des députés**
région de Blagoevgrad	région de Macédoine du Pirin ou région de la Struma
région de Burgas	région de la Mer noire sud
région de Varna	région de la Mer noire nord
région de Veliko Tărnovo	région Carstvena ou région Carevec
région de Vidin	région de Bdin
région de Vraca	région de Mésie supérieure
région de Gabrovo	région du Hemus central
région de Dobrič	région de la Dobroudja
région de Kărdžali	région d'Ahrida
région de Kjustendil	
région de Loveč	région de Lovăc
région de Montana	
région de Pazardžik	région de l'Hébros supérieur, région de l'Hébros
région de Pernik	
région de Pleven	région de Mésie centrale ou région de Mésie
région de Plovdiv	
région de Razgrad	région de Ludogorie
région de Ruse	région du Danube oriental ou région de l'Ister
région de Silistra	région de Drăstăr
région de Sliven	
région de Smoljan	région des Rhodopes
région de Sofia	région de Vitoša
région de Sofia capitale	région de Serdika
région de Stara Zagora	région de Vereja ou région de Thrace
région de Tărgovište	
région de Haskovo	
région de Šumen	région de Staroprestolna
région de Jambol	région de Tonzos

Source : discussion AN, ZATURB, 2de lecture, 1ère partie, le 15 décembre 1998.

Tableau 2.3 : Propositions de dénomination des 28 régions administratives en 1998

La liste des 28 unités régionales et des communes les composant doit être inscrite dans la loi sur l'organisation administrative et territoriale. Un amendement propose de dénommer les régions selon des noms géographiques ou historiques, rompant ainsi avec l'habitude d'appeler les unités administratives par le nom de leur chef-lieu. Les propositions des élus sont variées et émanent essentiellement de députés UFD (tableau 2.3). Elles se réfèrent à des noms géographiques de mers et cours d'eau (Mer Noire, Danube, Struma) ou de montagne (Rhodopes, massif de Vitoša au sud de Sofia, Pirin). La référence aux rares noms de régions géographiques des Balkans est délicate car ils renvoient à des espaces transfrontaliers (Macédoine, Thrace, Dobroudja) qui ont nourri les projets politiques maximalistes des jeunes

États et des conflits. Les noms historiques sont convoqués : l'Antiquité fournit un réservoir de noms de provinces romaines (Mésie), d'appellations thraces (Vereja pour Stara Zagora) ou d'objets géographiques (Istros pour le Danube, Hemus pour la Stara Planina, Serdika pour Sofia). L'Empire bulgare médiéval n'est pas en reste avec des appellations en slave ancien (Bdin pour Vidin, Lovăc pour Loveč, Carevec pour qualifier l'ancienne capitale médiévale de Tărnovo, *idem* avec Staroprestolna à la place de Šumen) jusqu'aux propositions obscures pour le Bulgare contemporain se rapportant à de vieux noms religieux (Drăstăr pour Silistra).

À travers les propositions historiques, c'est le fonds antique ou médiéval qui est sollicité avant tout, effaçant aussi les noms turcs apparus à des époques récentes (comme Kărdžali). Ces dénominations irritent un député du MDL à propos du nom de Kărdžali changé en Ahrida. C'est effectivement cette appellation antique qui avait été retenue par les autorités lors de la politique de bulgarisation des noms turcs en 1984-1985. Et même si les intentions des rapporteurs diffèrent, l'élu dénonce avec méfiance ces retours en arrière onomastiques. Un collègue de la Gauche démocratique s'inscrit dans la même veine en ajoutant que de telles propositions manquent de tradition historique avérée et surtout tendent à confondre l'histoire mouvementée des terres balkaniques avec celle de la construction de l'État bulgare.

Une fois encore l'argument historique ne fait pas recette. La mobilisation de l'histoire, vécue comme une expérience douloureuse par les Bulgares, ne paraît pas être un élément valide et intangible. La réinvention des noms n'éveille pas seulement la méfiance des députés, elle a aussi été tournée en dérision par la presse qui a parodié les propositions par des noms de marques de bière (mentionné dans *Demokracija* du 6 janvier 1999). Deux types d'arguments viennent contredire les propositions. D'une part, la tradition de noms de régions historiques semble difficile à trouver dans cette Bulgarie travaillée par les bouleversements frontaliers et migratoires d'un espace balkanique. Les Bulgares se sont donc habitués à nommer leurs régions par les noms de chefs-lieux, et cela au moins depuis l'Empire ottoman. D'autre part, la toponymie choisie par les députés insiste sur la continuité du peuplement dominant à l'instar du vieux fonds thrace et slave revendiqué par la Bulgarie socialiste (Lory, 1990). Elle est alors contestée par les revendications d'ordre identitaire et de reconnaissance de la diversité ethnique et linguistique, fondatrice elle aussi de l'identité du pays.

Après les accrochages sur les noms, ce sont les demandes de modifications territoriales qui soulèvent les querelles. Devant la lenteur des débats, la majorité décide de reporter *sine die* le vote de ce paragraphe, afin d'avancer dans l'adoption des autres articles. Cette mesure dilatoire ne résout en rien le problème majeur qui apparaît à l'examen de ces

dispositions : qui, selon la loi, a le droit de baptiser les régions ? Le président de la République ? le Parlement ? L'examen des textes fondamentaux montre en effet un vide juridique sur cette question. L'opposition s'engouffre dans la brèche pour déclarer le texte anticonstitutionnel. Elle fustige la conduite des débats par le président de l'Assemblée nationale, qui, à ses yeux, ne lui laisse pas le temps d'argumenter ses propositions de modifications de la trame administrative. Le projet de découpage régional en 28 régions revient sur le métier législatif quelques jours plus tard[7], sous la forme d'un article de loi stipulant que « la Bulgarie se divise en 28 régions. Les limites et les centres administratifs des régions sont ratifiés par un décret du président sur proposition du Conseil des ministres » (article 6).

Le chahut va alors bon train dans l'hémicycle : les députés n'acceptent pas de se voir dessaisis de leurs prérogatives législatives au profit du président et du gouvernement. Pour la gauche parlementaire, il s'agit d'un coup de force politique pour faire voter un texte mal préparé dès le départ : elle se place une fois encore sur le terrain de la procédure. L'Union populaire se range aux côtés de la majorité. Un député MDL, vice-président de la commission parlementaire sur l'autogestion locale la politique régionale et l'aménagement, tente de relancer le débat : pourquoi 28 régions ? Alors qu'en première lecture, son parti avait accepté l'examen de la loi, en seconde lecture le représentant du MDL s'oppose aux 28 unités. L'argent nécessaire au fonctionnement des administrations régionales serait du gaspillage et autant de sommes non investies dans des travaux d'infrastructures. Avec cet argent, il serait possible de créer un second niveau d'autonomie, en conservant les 9 régions existantes. Renforcer l'autonomie des échelons administratifs est le maître-mot de cet élu de Kărdžali. Cela offrirait implicitement davantage de marges de manœuvre dans les aires de peuplement turc. Mais dans le chaos procédurier, le débat tourne court, l'article 6 est adopté par 132 voix contre 69 et une abstention sur 202 votants.

Les querelles procédurières ont anesthésié le débat de fond sur les motivations d'un retour aux 28 unités socialistes. L'article final renvoie les doléances communales pour entrer dans telle ou telle région au décret présidentiel. *In fine*, c'est le président de la République qui tranche en publiant un décret conforme à la proposition présentée en première lecture, à la différence que les régions n'ont pas de nom. En l'absence de texte juridique désignant le parrain des régions, le décret utilise une feinte syntaxique : au lieu de dire « la région de Varna », la formule est « la région ayant pour centre administratif la ville de Varna ». Les

[7] Discussion AN, ZATURB, 2de lecture, 2de partie, le 19 décembre 1998.

régions sont adoptées dans un premier temps sans nom, avant qu'une dernière révision de la loi, à la fin du mois de janvier 1999, intervienne pour arrêter que « le nom de la région est le nom de la localité qui en est le centre administratif » (article 4).

Une revue de presse[8] sur les débats de la réforme administrative à l'Assemblée nationale montre que les journaux n'ont retenu que les querelles procédurières et le chahut, sans faire débat dans leurs colonnes de cette reprise de l'ancienne trame. Les journaux titrent rarement sur la réforme en discussion, préférant réserver la une aux difficultés de la vie quotidienne ou à l'actualité internationale. Au lendemain du vote de la loi, seul le journal *Demokracia*, proche de la majorité, affiche en première page l'adoption des 28 régions. Les deux autres quotidiens dépouillés titrent sur le sort final de la réforme placé aux mains du président de la République : « Le président confirmera les 28 régions » (*Trud*), « Le président prend en charge illégalement les régions » (*Duma*). Les motifs de la loi, les discussions au Parlement, les échos dans la presse -cette caisse de résonance de la société-, tout concourt à montrer que cette réforme régionale n'est pas perçue comme un retour à l'ancien ni comme une nouveauté, mais qu'elle s'inscrit dans la continuité de pratiques administratives.

- La commune : conserver le maillage actuel

Second point d'achoppement de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de 1998 : le sort du niveau communal. La trame communale ne fait pas l'objet d'une réforme territoriale en soi, en revanche, le projet de loi tend à préciser les conditions de création de nouvelles communes. La commune bulgare (*obština*) se compose de plusieurs localités (*naseleni mesta*) – hameaux, villages ou villes. La première version de la loi votée en 1995 fixe quatre conditions à la naissance d'une commune, dont trois essentielles : un effectif minimum de 4 000 habitants, un centre de commune doté d'une infrastructure suffisante pour desservir la population en services, un éloignement maximum de 20 km entre les localités et le chef-lieu communal (article 8). En 1998, la majorité propose de durcir les critères : elle relève le seuil de population requis à 7 000 habitants et ajoute une condition budgétaire selon laquelle les taxes et impôts locaux doivent composer au moins 25% des recettes du budget local.

[8] Nous avons établi une revue de presse systématique pour les mois de novembre et décembre 1998, au moment des débats au Parlement, et pour janvier 1999, lors de la mise en place de la réforme. Trois journaux ont été dépouillés : *Trud*, journal à grand tirage, *Duma*, intitulé « le journal de gauche » à la manchette rouge, *Demokracija* aux couleurs bleues, proche de l'UFD.

Les rapporteurs du projet justifient ces choix par la nécessité de créer des communes fortes, qui puissent exercer pleinement leur autonomie locale. Le but recherché est la garantie des services à la population dans le cadre communal. Et, sans se justifier davantage, les députés UFD affirment que le seuil des 7 000 habitants correspond aux conditions socio-économiques requises pour remplir ces objectifs[9]. La mesure ne satisfait pas l'opposition qui porte le débat sur le manque total de justification des critères retenus. Les dessous des tractations lors de la commission parlementaire chargée de l'autogestion locale de la politique régionale et de l'aménagement sont mis à jour par un élu de la Gauche démocratique. Sur les 21 membres que compte la commission, 11 sont affiliés à l'UFD soit la majorité absolue. Le député d'opposition cite ainsi les propos de ses collègues : « Nous nous étions arrêtés au chiffre de 5 000. Au dernier moment nous avons décidé de porter ce chiffre à 7 000. Il y a une tendance à l'essaimage (*roene*) des communes. Il faut poser des barrières pour arrêter cet essaimage communal »[10]. Mais surtout derrière ce « nous », le député de gauche dénonce une fois encore la main du parti au pouvoir qui se substitue à l'assemblée plénière des députés. Et derrière l'alibi d'un renforcement de l'autonomie locale, c'est la volonté de conserver le maillage communal en l'état qui apparaît.

La majorité révise sa copie et propose une nouvelle variante en seconde lecture : le seuil démographique est abaissé à 6 000 individus, la distance maximale requise entre le chef-lieu et les localités est portée à 40 km, le critère budgétaire est modifié. Désormais, le budget local doit être alimenté en ressources propres à hauteur, au moins, de la moitié de la moyenne des budgets de toutes les communes bulgares. Et de nouveau les griefs se répètent à l'identique : amateurisme et absence de préparation de la réforme, artificialité des nouveaux seuils de population et de distance.

Quelques députés de l'opposition proposent d'adopter une méthode scientifique d'étude des aires d'influences locales pour déterminer les centres communaux. En ce sens, ils adhèrent aux méthodes préconisées par les experts consultés aux début des années 1990 (chapitre 1). D'autres sont plus soucieux de défendre les intérêts de leurs administrés : une députée socialiste des Rhodopes (Smoljan) défend la spécificité des espaces montagnards et propose de distinguer un seuil de 2 500 personnes pour les zones de montagne et de 5 000 habitants dans les autres cas de figure.

L'élu MDL de Kărdžali, dans les montagnes du Rhodopes orientales, renforce la demande de sa collègue. À propos des critères de formation de la localité (*naseleno mjasto*),

[9] Discussion AN, ZATURB, 1ère lecture, le 4 novembre 1998.
[10] *Ibidem*.

unité territoriale infra-communale[11], il demande l'assouplissement des conditions. L'article de loi retenait l'infrastructure technique existante comme critère de promotion en localité. Le député propose de supprimer cette mention car, d'une part, la formule manque de clarté, et, d'autre part, dans les régions de montagnes - et notamment dans les Rhodopes -, le développement des infrastructures est plus difficile à cause du relief et du peuplement dispersé. Le député MDL plaide pour davantage d'autonomie des collectivités locales afin qu'elles se prennent en main, sa proposition est retenue. En ce sens, il défend la cause de l'autonomie locale sans se référer uniquement à son électorat à majorité turc : ses interventions dans l'hémicycle ne concernent pas uniquement les intérêts de sa communauté.

Mais beaucoup de propositions de l'opposition restent lettre morte. Encore de l'agitation et beaucoup de bruit pour rien : le texte de l'article 8 est voté à 119 voix pour, 35 contre et une abstention parmi les 155 votants.

La discipline parlementaire de la coalition menée par l'UFD porte ses fruits sans avoir suscité un débat digne d'intérêt autour de la réforme. Au-delà des querelles partisanes souvent stériles se dissimulent de réels enjeux de pouvoirs. En revêtant les anciennes trames régionales et communales des oripeaux de la réforme post-socialiste, le gouvernement les pare d'une nouvelle légitimité. Cette réforme est l'expression d'une gestion pragmatique des autorités bulgares qui vise l'efficacité administrative. On peut se demander pourtant si la réforme ne tend pas à être un instrument au service du parti au pouvoir. Dans cette hypothèse, les enjeux de pouvoirs ont laissé hors du débat ce que cette assemblée nationale doit représenter : le territoire et la population bulgares dans toute leur diversité.

2 - Les oubliés du débat : le territoire et la population

La réforme régionale bulgare retient les 28 départements socialistes. Le souci pour la performance administrative a pour conséquence de congédier la réflexion sur l'assise territoriale de la maille régionale. En revanche, au niveau communal, les dispositions prises pour la constitution de nouvelles communes s'appuient sur des critères fixes, peu soucieux de la diversité territoriale et des vœux de la population en Bulgarie. Nous formulons l'hypothèse que la logique fonctionnelle tend à l'emporter sur la logique territoriale selon le « principe de visibilité » au détriment du « principe d'identification ». Ces deux principes énoncés par

[11] Selon la loi, la localité (*naseleno mjasto*) est reconnue comme unité territoriale mais non comme unité administrative. La dénomination en localité résulte d'une promotion politique.

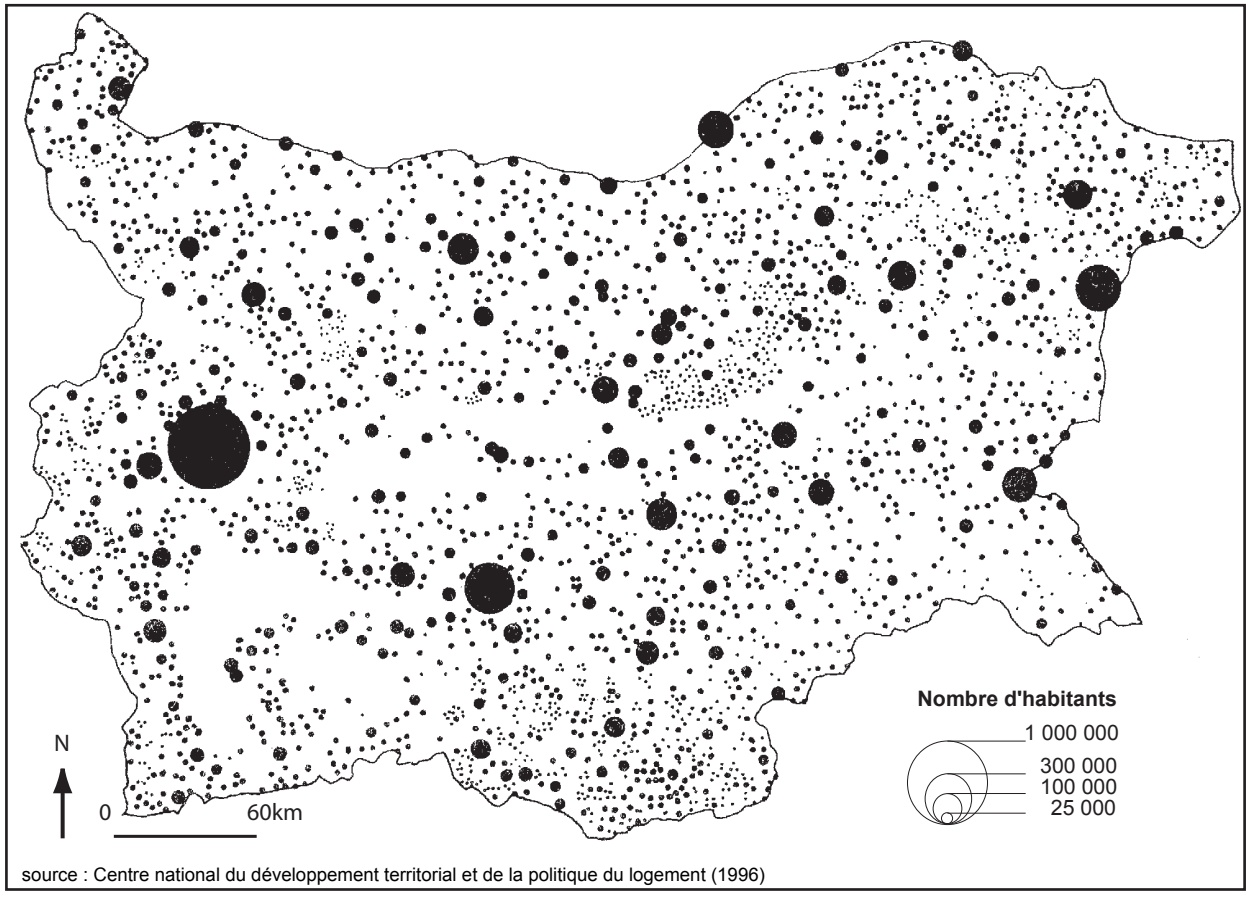


Figure 2.4 : Le semis des lieux de peuplement en Bulgarie en 1996

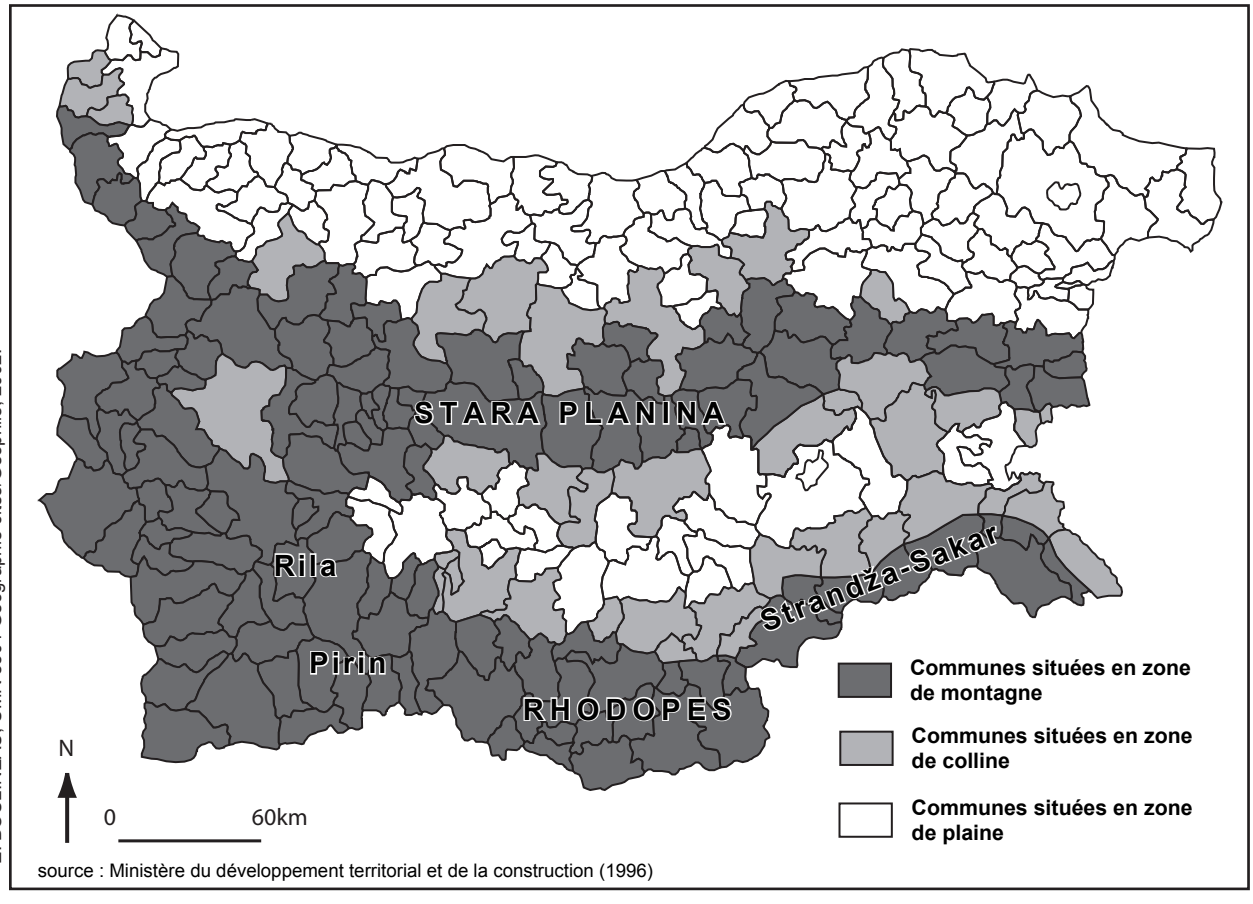


Figure 2.5 : Localisation des communes selon le milieu physique

M.-C. Maurel (1984a) reflètent respectivement la volonté de contrôler l'espace par un pouvoir - politique dans le cas du maillage administratif - et la relation entretenue par un individu ou une collectivité au territoire et à l'autre.

L'enjeu principal est celui de la territorialité, cette médiation entre les hommes par le territoire, qui se décline en une territorialité politique procédant d'une autorité politique et des modalités de gestion du territoire qu'elle met en place, et une territorialité identitaire résultant de l'appropriation du territoire et de l'identification individuelle ou collective à ce dernier. Ces deux modes de territorialité n'entretiennent pas des rapports d'opposition ou d'exclusion mais peuvent se combiner de façon dialectique à différentes échelles : la territorialité « prend une valeur tout à fait particulière puisqu'elle reflète la multidimensionnalité du vécu territorial par les membres d'une collectivité, par les sociétés en général » (Raffestin, 1980, p.143).

La prépondérance de la logique fonctionnelle sur la logique territoriale s'exprime dans le choix de critères de seuil de population et de distance au chef-lieu communal. Ces critères apparaissent bien artificiels et rigides au vu de la carte du semis de peuplement bulgare (figures 2.4 et 2.5). La carte montre en effet une distribution irrégulière des lieux de peuplement en Bulgarie. Elle distingue des zones dépeuplées, localisées, d'une part, sur le versant méridional de l'arc de la Stara Planina doublé de la Sredna Gora et son prolongement, et, d'autre part, le môle des massifs de Rila, du Pirin et des Rhodopes occidentales au sud-ouest. Plus localement, le semis apparaît plus lâche à deux endroits : dans les confins méridionaux de l'est bulgare, dans la région de Strandža-Sakar dépeuplée, au nord-ouest du pays à la naissance de la corne qui forme un angle entre la Roumanie et la Serbie, une région affectée d'un fort vieillissement de la population.

Les villes se distribuent sur l'ensemble du territoire et dessinent quelques axes urbains comme celui de la vallée de la Marica (Sofia, Pazardžik, Plovdiv, Haskovo) ou des piémonts montagnards. On note des zones où la disposition des lieux de peuplement est diffuse. Cela concerne davantage les montagnes avec deux foyers principaux, dans les Rhodopes orientales et dans la Stara Planina centrale (entre Gabrovo et Omurtag) et quelques localisations secondaires (Sredna Gora d'Ihtiman, défilé de l'Iskăr, le long de la frontière sud-ouest notamment vers Trăn). À échelle plus grande, ces zones se caractérisent par un habitat dispersé selon plusieurs formes : en hameaux (*kolibi* ou *mahala*) ou en villages un peu plus gros (*palanka*) (Devedžiev, 2000).

Le Parlement bulgare n'a pas fait grand cas de cette irrégularité du semis du peuplement. Le seuil démographique de 6 000 habitants pour la création d'une commune

avantage pourtant les régions de peuplement dense et pénalise les zones de peuplement diffus. De même, le critère d'accessibilité au chef-lieu fixé à 40 km affranchit de l'effet de rugosité du relief, qui, en milieu montagnard, modifie grandement le temps de parcours. La réclamation d'un seuil démographique plus faible pour les espaces montagnards, portée par les élus de ces régions, n'a rencontré aucun écho.

Les critères de création de commune n'ont pas été guidés par l'observation des différences de peuplement mais font appel à des règles générales de disposition des lieux et des hommes. Ce choix répond au principe de visibilité, cette volonté de « rendre l'espace isotropique [qui] peut conduire, à la limite, à un découpage en mailles homogènes. (…) Ce principe commande la technologie du pouvoir central pour lequel la délimitation de mailles territoriales tend vers l'uniformisation, en excluant la différence, le particulier » (Maurel, 1984a, p. 132). Si oubli du territoire il y a, c'est davantage dans sa différenciation géographique et sa diversité que dans sa dimension politique d'un espace national à contrôler. La territorialité politique exprimée par la prépondérance des fonctions régaliennes du contrôle du territoire (Théry, 1991) l'emporte sur la territorialité identitaire dont la diversité définit autant de vécus territoriaux différents. Pour l'heure, les populations ont été peu écoutées.

3 - Centralisation politique et appareil partisan : la confusion entre État et parti

La réforme administrative et territoriale de 1999 conduit à un premier constat : en dépit de la démocratisation affichée, le nombre de niveaux aux organes nommés augmente au détriment d'un élargissement des niveaux élus. En effet, au lieu de neuf préfets ce sont maintenant 28 chefs régionaux qu'il faut nommer. Leur nomination a donné lieu à des tractations politiques qui ont occupé une bonne place dans la presse. Dès le lendemain du vote de la loi sur l'organisation administrative et territoriale, les journaux donnent leurs pronostics sur les noms des représentants de l'État[12]. Cela occupe bien plus de place dans leurs colonnes que le dessin des nouvelles unités régionales. À la lecture des journaux, l'enjeu de la réforme réside dans la mise en place de l'administration et non dans son ressort territorial. Les représentants de l'Union des forces démocratiques, la principale formation politique de la coalition gouvernementale, l'emportent par 24 postes de préfets sur les 28 à pourvoir.

Parmi les nommés, 15 préfets possèdent l'expérience de la gestion régionale en tant que préfets ou adjoints dans les unités précédentes, assurant par là une continuité de gestion.

[12] Nous nous appuyons une fois encore sur la revue de presse systématique établie dans l'hiver 1998-1999.

Ils conservent pour une part leur poste précédent. Certains d'entre eux ont des fonctions au sein de l'Union des forces démocratiques : le préfet de la région de Veliko Tărnovo, ancien adjoint de la vaste région de Loveč, est un membre influent de la cellule locale. Le préfet de Varna, resté en poste, est président de la structure locale de l'UFD. Huit préfets sont recrutés directement dans les rangs des élus de l'UFD : maires, conseillers municipaux et même trois députés sont promus chefs de l'administration régionale. L'expérience de l'exercice d'un mandat électif joue en leur faveur, mais ce recrutement montre surtout le manque de cadres locaux au sein de l'appareil du parti au pouvoir. Le journal *Demokracija* (13 janvier 1999), pourtant proche du gouvernement, publie un dessin montrant un bureau vide rempli de dossiers avec une pancarte « on recherche des préfets de région ». À Smoljan, le candidat retenu émarge à la sixième place de la liste proposée, les cinq premiers se sont compromis dans des affaires politiques. Le jeune maire de Dospat, âgé de 33 ans, devient le nouveau préfet de cette région des Rhodopes. À Kjustendil, Tărgoviště et Vraca, les préfets sont recrutés parmi les représentants locaux de l'UFD, élus ou non. La pénurie de cadres exige même de démettre de leurs mandats trois députés élus en avril 1997, pour qu'ils exercent des fonctions administratives dans les régions de Pazardžik, de Vidin et de Kărdžali. À Vidin, l'ancrage de l'UFD est difficile, dans cette région réputée appartenir à la « corne rouge » (*červen rog*), bastion socialiste qui couvre aussi les régions voisines de Vraca et de Montana. Kărdžali, pour sa part, est une région à majorité turque, terrain d'élection du Mouvement des droits et libertés.

Cette déficience des relais locaux de l'UFD a été soulignée dès 1997, lors de la préparation des élections législatives d'avril. Le choix des candidats à la députation donne lieu à des primaires pour favoriser les candidatures locales au détriment des caciques du parti, afin de renforcer les appareils locaux et régionaux. L'entreprise contribue en partie à renouveler le personnel politique mais elle favorise surtout les réseaux clientélistes, notabiliaires ou partisans dans la constitution des listes (Ragaru, 1998). Deux ans après, le difficile recrutement des préfets confirme l'échec de la stratégie de l'UFD de promotion des cadres locaux. La consolidation de la structure de l'Union des forces démocratiques, cette formation politique née de l'ouverture au pluralisme démocratique, doit donc s'appuyer sur d'autres leviers.

Dans la réalité des négociations politiques avec les autres formations de la coalition gouvernementale pour la distribution des postes de préfets, les instances centrales de l'UFD décident. Déjà, lors des primaires de 1997, le jeu avait été faussé par l'ingérence du puissant conseil exécutif national du parti dans les choix des listes locales. Pour le recrutement des

préfets, les cellules régionales ou locales consultées ont établi leurs préférences ; au siège de Sofia de faire son choix en fonction des négociations avec les autres partenaires politiques. Les discussions sont âpres et cruelles pour les partis alliés : l'hégémonie des candidats de l'UFD sur les postes de préfets laisse quatre régions aux autres membres de la coalition gouvernementale. Les membres de l'Union populaire montrent leur déception. La fraction de l'Union agrarienne dirigée par A. Mozer obtient les régions de Pleven et Ruse dans la plaine fertile du Danube, alors qu'elle escomptait le double de postes ; le Parti démocrate n'emporte qu'un seul poste à Sliven. L'obtention de 17 postes de préfets-adjoints comble mal la déception de l'Union populaire. Une autre fraction de l'Union agrarienne (tendance Iliev) obtient la région de Silistra.

Les tractations avec les autres formations politiques se sont soldées par leur éviction des listes de préfets. L'Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine (ORIM), dont le bastion est la région de Blagoevgrad, voit son espoir d'obtenir cette préfecture s'envoler avec la nomination d'un membre local de l'UFD. Le MDL consomme sa rupture avec les instances dirigeantes du parti au pouvoir : les candidats qu'il présentait dans les régions au peuplement turc ont été refusés (régions de Kărdžali, Tărgovište, Silistra, Razgrad, Haskovo, Ruse, Šumen). Le parti menace d'exclusion tout membre qui accepte un poste de préfet ou d'adjoint. Le premier ministre I. Kostov essaie de détourner l'interdit prononcé par A. Dogan et annonce un recrutement fondé sur la personnalité ou les qualités et non sur l'appartenance politique des préfets. Mais les membres du MDL se conforment à la stratégie établie par leur parti. L'UFD, dans ses tractations avec les autres formations politiques comme en son propre sein, a refusé les choix exprimés par les partis et les représentations locales, au profit d'une décision centralisée au siège du parti à Sofia.

La campagne de nomination des préfets témoigne d'une volonté de placer des hommes compétents à la tête des régions : cette compétence se fonde sur le recrutement local, source d'une bonne connaissance des problèmes régionaux, et sur un personnel plutôt jeune et qualifié. Ces hommes ont une carrière politique et professionnelle à construire et sont davantage fidèles à la coalition au pouvoir. Le gouvernement a voulu aussi insister sur la nomination d'hommes au passé irréprochable : chaque nouveau préfet fait l'objet d'une enquête dans les archives de la sûreté d'État, pour vérifier qu'il n'a pas servi les intérêts de l'ancien régime. Cette mesure d'ordre symbolique montre l'absence d'une catégorie de hauts fonctionnaires dévoués à l'État, héritage de l'ère socialiste pendant laquelle la promotion

professionnelle au sein de l'administration d'État rimait avec l'ascension dans la hiérarchie du parti unique.

Le préfet, « ce bras du pouvoir exécutif » pour reprendre la formule d'un député lors du débat sur la réforme, appartient à cette catégorie de grands serviteurs de l'État à construire. Or, pour filer la métaphore corporelle, le développement de ce bras long de l'État, dans la Bulgarie en transition, a emprunté les artères des instances partisanes et non les voies organiques de la constitution d'une administration d'État, conçue comme un grand corps autonome et indépendant des hoquets des alternances des partis au pouvoir. La mise en place de façon parallèle d'une nouvelle structure administrative et territoriale et la consolidation d'une formation politique récente accentuent la confusion entre l'État et le parti au pouvoir et accroissent l'opacité du processus décisionnel. De nombreux organes de presse insistent sur la culture du secret qui entoure les décisions politiques. L'absence de contre-pouvoirs structurés n'a pas pu contrebalancer cette « dérive démocratique » (Ragaru, 2001). En ce sens, des éléments de l'obscurantisme du système socialiste perdurent dans les comportements politiques.

Il en résulte une certaine ambiguïté du rôle du préfet. Comme représentant de l'État, il doit s'assurer du respect de la légalité ; comme relais partisan, il œuvre à la constitution des organes locaux de l'UFD. Un journaliste demandait au vice-ministre du développement régional[13] s'il n'y avait pas justement un risque que l'administration régionale ne soit partisane. La réponse justifie l'existence des préfets autrement : « Le préfet est nommé, c'est dans la Constitution qui a été adoptée en majorité par l'opposition actuelle. C'est l'idée d'un État unitaire qui n'a pas d'élément de fédéralisme. (…) La Constitution donne beaucoup de réponses. Mais si l'on parle des préfets de régions, on pose la question du caractère unitaire de l'État ». Derrière la réforme administrative, c'est donc encore la question de l'État qui est en jeu. Construit sur le principe unitaire, le nouvel État bulgare doit assurer la sauvegarde des institutions et sa capacité d'encadrement. Le choix est clair : la refondation de l'État passe par la centralisation avec notamment la figure du préfet, œil du pouvoir central au niveau régional. Le système fédéral, associé, dans l'esprit du ministre, à la décentralisation, est écarté.

Sur l'autre versant des fonctions du préfet, son attache partisane, sa tâche est de mobiliser les troupes en vue des élections municipales de 1999. Un député de l'opposition, élu de Vraca, soulignait déjà, lors du débat sur la réforme, la collusion entre le préfet et les

[13] Interview de V. Garnizov, *Demokracija*, le 16 décembre 1999.

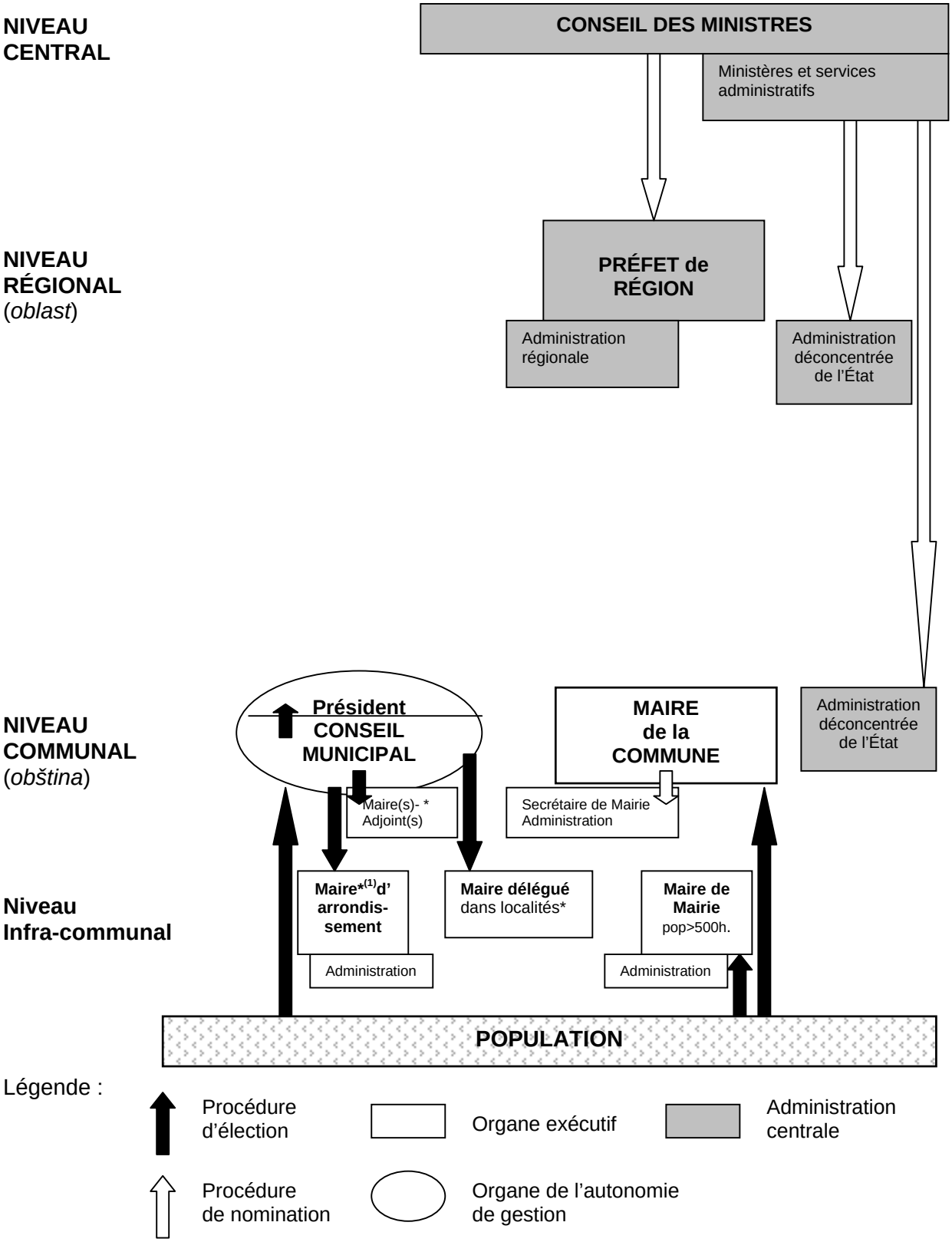
Caricature parue à la une de l'hebdomadaire *Kapital* (13-19 février 1999) avec pour titre :

"Elections locales : beaucoup de pouvoir avec peu de voix"

On y voit le Premier ministre UFD, Ivan Kostov, jouer aux fléchettes sur la carte de Bulgarie, sur laquelle figurent paradoxalement les 9 régions de 1987 et non les nouvelles unités de 1999. La presse bulgare n'a pas encore assimilé la nouvelle carte administrative, mais, dès le mois de février, soit un mois après la mise en place du nouveau maillage régional, elle interprète les actes du gouvernement comme des manoeuvres politiques en vue des élections municipales de la fin de l'année. On voit d'ailleurs à gauche du dessin la silhouette d'un joueur (le PSB?) laissant sa place sur l'aire de jeu.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 2.6 : L'interprétation par les médias bulgares de la réforme administrative de 1999



* sur proposition du maire
(1) pour les communes divisées en arrondissements : Sofia, Varna et Plovdiv.

Réalisation : E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 2.7 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1999 (d'après la révision de la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale)

instances locales de l'UFD. À titre d'exemple, il citait les visites répétées du préfet de région non pas aux maires des communes mais aux représentants locaux du parti[14]. La pratique ne semble pas être nouvelle mais elle peut désormais se renforcer dans le cadre d'unités régionales réduites. De son côté, L'état-major de l'Union des forces démocratiques prépare la feuille de route des candidats et la stratégie à adopter en vue de remporter les élections locales (figure 2.6). Selon l'hebdomadaire *Kapital*[15], le but des manœuvres est de faire perdre le PSB, détenteur de nombreux mandats municipaux. L'UFD projette de promouvoir la nomination des maires des petites localités, la réduction drastique du nombre de conseillers municipaux et l'adoption du scrutin à un tour pour les maires, pour limiter le poids de son adversaire politique. Ces trois propositions se sont heurtées au refus des partis de la coalition gouvernementale. Les lois concernant les élections sont cependant remaniées peu avant le scrutin : la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale est une nouvelle fois révisée en 1999, à la faveur de la langueur estivale. Désormais, les maires des localités peuplées de moins de 500 habitants et ceux des arrondissements ne sont plus élus directement par la population, mais un maire délégué (*namestnik kmet*) est choisi par le conseil municipal (figure 2.7) ; le nombre de sièges dans les conseils municipaux baisse légèrement.

L'enjeu de la réforme administrative et territoriale de 1999 ne réside pas dans son volet territorial mais bien dans la structure administrative mise en place. Le préfet est au cœur du dispositif, à la croisée des chemins entre État et parti. La réalité montre en fait la nomination de chefs régionaux aux affinités politiques proches de celles des Forces démocratiques unies, la coalition gouvernementale au pouvoir. Cela manifeste une confusion qui s'exprime à un double niveau : d'une part, confusion entre l'État, cette instance suprême dégagée des passions politiques et partisanes et le parti au pouvoir, en charge temporaire du gouvernement du pays par le mandat que lui ont donné les électeurs, d'autre part, confusion aussi entre la structure d'une administration moderne, caractérisée par son fonctionnement hiérarchique qui s'appuie sur un emboîtement des unités territoriales de gestion, et l'appareil partisan, plus souple dans ses composantes et qui fait jouer des réseaux d'interconnaissances et d'affinités politiques. La structure réticulaire, propre aux partis politiques, tend à l'emporter sur la dimension territoriale dans la gestion des affaires de la cité.

[14] Discussion AN, ZATURB, 1ère lecture, le 4 novembre 1998.
[15] Dans son édition du 13 au 19 février 1999.

III - Enjeux européens, politique régionale et choix de régionalisation

Jusqu'à présent, nous avons mené une réflexion sur le niveau régional comme échelon administratif de l'État. Nous avons porté notre regard avant tout sur la scène intérieure bulgare des projets de réformes, du paysage partisan et des débats politiques. Le contexte politique exige d'appréhender aussi la transition bulgare par l'angle de l'ouverture sur l'Europe. La perspective de l'intégration à l'Union européenne est un facteur déterminant dans les choix politiques bulgares. Elle se manifeste dans un premier temps par l'élaboration d'une politique de développement régional en conformité avec les incitations de l'Union européenne, afin de préparer au mieux les négociations d'adhésion qui commencent en février 2000. À travers les choix bulgares de politique régionale, c'est la région comme espace fonctionnel cohérent qu'il faut explorer (Juillard,1974). C'est aussi ce gabarit régional que l'Union européenne tente de mettre en place dans les États-membres. Peut-on alors parler d'un « modèle européen » de région qui serait valide pour la Bulgarie ?

La tardive stabilisation des indicateurs macro-économiques, après la crise financière de 1997, et la transition politique chaotique retardent les conditions de mise en place d'une politique de développement régional. Toutes les réformes sont ainsi largement soumises à la pénurie de moyens financiers d'un État pauvre, sous tutelle d'une caisse d'émission imposée par le FMI en 1997 et reconduite en 2001 (Lhomel, 1999). À cela s'ajoute la difficulté de promouvoir un nouveau type de politique de planification, terme discrédité par le système socialiste, dans le mouvement de libéralisation économique et sociale en cours. L'adoption de la loi sur le développement régional devient urgente et sa mise en place se fait dans la précipitation.

1 - Les imprécisions de la politique régionale bulgare

Les préceptes appliqués dans le système socialiste ne sont plus adaptés à une Bulgarie soumise aux lois du marché et à la concurrence internationale. La politique socialiste s'appuyait sur une gestion planifiée et centralisée, structurée selon un principe hiérarchique descendant. Le centre décidait et répercutait par voie hiérarchique et ministérielle jusqu'au niveau local. Cette politique se caractérisait par une gestion essentiellement sectorielle décidée par l'État central, unique acteur car seul détenteur du pouvoir économique. L'absence de forces de production privées et d'autonomie des niveaux local et régional, soumis à la tutelle centrale, autorisait une politique dirigiste (Frelastre, 1983). Les rares mesures de

politiques territoriales concernaient les montagnes ou le littoral de la Mer noire mais leurs ambitions étaient moins vastes, à part le grand projet de la Strandža-Sakar voué à l'échec (Rey, 1996). En rupture avec la logique sectorielle précédente, la politique régionale de la Bulgarie est mise en place par la loi sur le développement régional de 1999 (annexe 7). Elle place la région au cœur d'un processus dit de développement et non plus de gestion, ce dernier recouvre une dimension territoriale et non plus sectorielle.

Encadré 2 :
L'Agenda 2000 de l'Union européenne et l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (2000-2006)

Dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont candidats à l'adhésion à l'UE : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

1- Instruments de pré-adhésion :

● ***Instruments techniques*** **:**

- *Bureau d'assistance technique* (TAIEX) chargé de fournir des informations sur l'acquis communautaire et de contribuer à des formations ponctuelles.
- *Jumelage* : détachement d'experts de l'UE sur place pour la formation de leurs collègues et l'aide au renforcement des institutions.

● ***Instruments financiers*** **:**

- *PHARE* : programme pour le renforcement des capacités administratives et institutionnelles des PECO et le financement d'investissements pour l'adaptation des entreprises et des infrastructures. Budget : 10,92 milliards d'euros (2000-2006).
- *ISPA (instrument structurel de pré-adhésion)* : soutien à l'investissement dans les infrastructures du transport et de l'environnement. Budget : 7,28 milliards d'euros (2000-2006).
- *SAPARD (special accession program for agriculture and rural development)* : soutien en priorité aux programmes d'amélioration des structures de transformation, de commercialisation et de contrôle de la qualité des produits agricoles ; financement de projets ciblés de développement intégré soutenus par des initiatives locales. Budget : 7,8 milliards d'euros (2000-2006).

2- Après l'adhésion :

● ***Fonds structurels*** **:** répartis selon 3 objectifs. Budget : 213 milliards d'euros (2000-2006)

- *Objectif 1* : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions (NUTS 2) en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE. Budget : 69,7% de la dotation financière globale des fonds structurels.
- *Objectif 2* : soutenir la reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle autres que celles éligibles à l'objectif 1. Il concerne les zones en mutation économique, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté. Budget : 11,5% de la dotation financière globale des fonds structurels.
- *Objectif 3* : rassemble les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'objectif 1. Budget : 12,3% de la dotation financière globale des fonds structurels.

● ***Fonds de cohésion*** **:** chargé de financer les projets liés à l'environnement et à l'amélioration des réseaux de transport des pays membres dont le PIB est inférieur à 90% à la moyenne de l'UE (relais d'ISPA). Budget : 18 milliards d'euros (2000-2006).

● ***Initiatives communautaires*** **:** INTERREG III, LEADER+, EQUAL et URBAN II.

Source : www.europa.eu.int

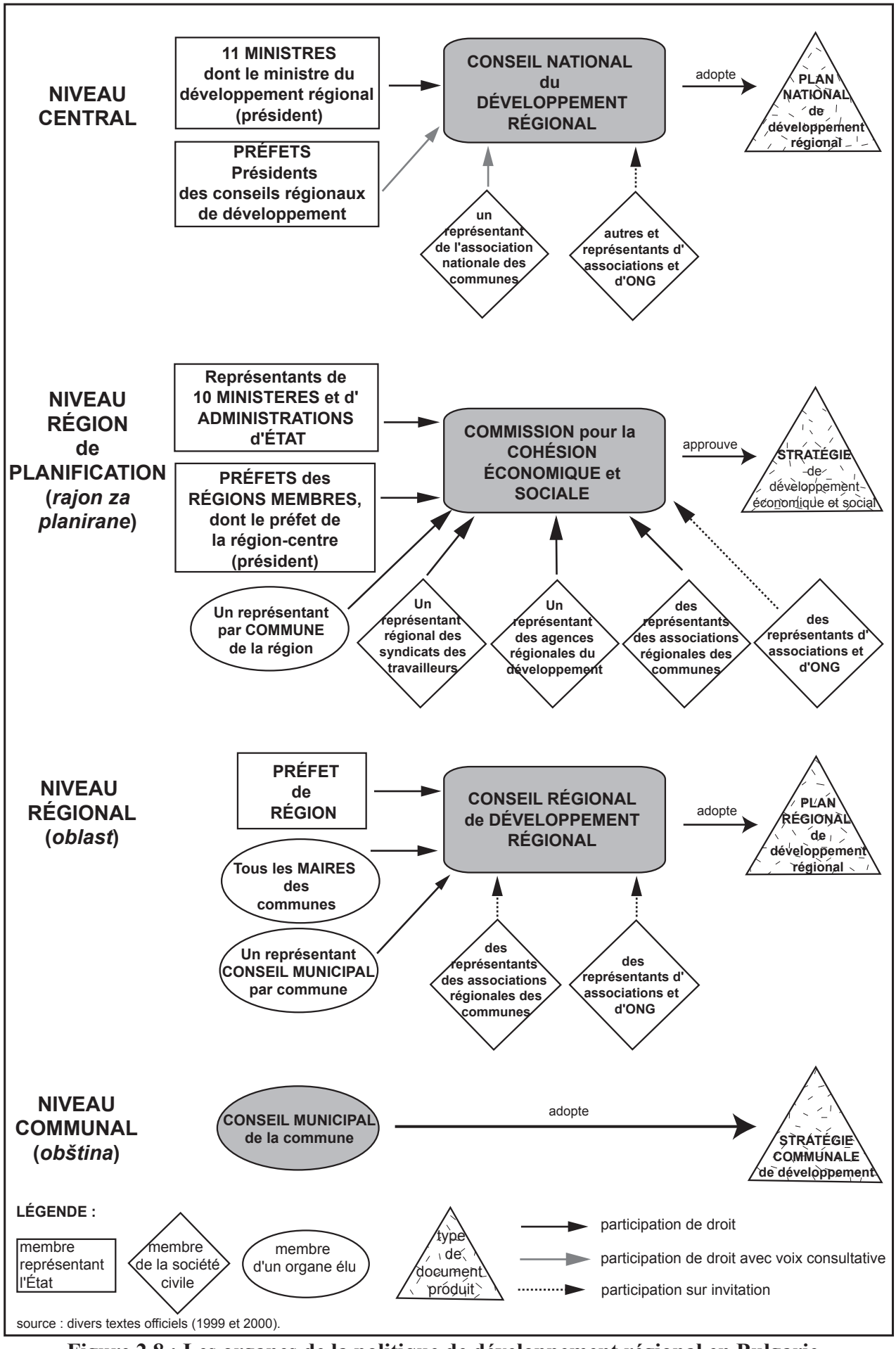


Figure 2.8 : Les organes de la politique de développement régional en Bulgarie

La Bulgarie cherche à se conformer aux conditions de pré-adhésion à l'Union européenne : introduction du principe de développement territorial intégré fondé sur des programmes pluriannuels, définition des compétences de l'ensemble des parties prenantes, mise en place d'unités territoriales pour l'accueil des fonds structurels (encadré 2), la définition du cadre institutionnel de la politique régionale. Le nouveau texte a pour but d'établir les conditions d'un développement durable et équilibré des différentes régions du pays, de réduire les différences inter-régionales de l'emploi et du revenu, de réaliser la coopération transfrontalière et l'intégration européenne (article 2). En cela, il affirme de nouveau les prérogatives d'État de régulation territoriale : l'État est le garant d'un développement territorial équilibré et du partage des fruits de la croissance.

Pour cela, la loi met en place des Conseils du développement régional au niveau national et régional (articles 5 et 6), chargés de la mise en œuvre de plans de développement régional à chacun de ces échelons (article 12 et 16) (figure 2.8). Le plan national de développement régional résulte de la consultation et de la discussion des plans régionaux. Il a pour vocation de définir les finalités, les priorités et les modalités de la politique régionale à l'échelle du pays. Le financement des programmes fait appel aux budgets national et locaux, aux programmes internationaux et à d'autres sources hors budget (article 17), afin de prendre en compte les aides européennes de pré-adhésion. Enfin, cette politique bulgare s'appuie sur deux modalités territoriales de développement régional : une politique zonale et une politique régionale. La première se fonde sur la définition de zones d'action spécifique à l'échelon communal (article 4) ; la seconde donne la possibilité aux préfets d'associer leurs régions aux unités voisines, afin de déterminer des régions de planification (*rajon za planirane*) au gabarit plus vaste (article 9).

Cette loi introduit des mesures notables qui font écho au souci de développer la démocratie locale et la coopération entre les niveaux administratifs. Les conseils de développement régional sont conçus comme de véritables organes de concertation associant acteurs publics - représentants nommés de l'État et élus locaux - et acteurs privés - issus de la société civile à travers la représentation d'associations ou de mouvements économiques. À l'évidence, la politique régionale est aussi un levier pour stimuler la constitution et l'investissement dans la vie politique d'une société civile, inexistante après des décennies d'hégémonie de l'ordre étatique. Dans la législation, les plans régionaux de développement apparaissent ainsi comme le document-clé issu de cette concertation. Le texte reprend aussi le droit d'association des unités administratives en permettant aux préfets de déterminer les

Zonage d'action	Critères
Zones de croissance	**1- Une grande ville de plus de 100 000 hab**. **2- Revenu d'activité** sur le territoire de la commune plus de 5 fois supérieur à la moyenne nationale des communes et pas moins de 2 années sur les 3 dernières. **3- Revenu d'activité par habitant** sur le territoire de la commune supérieur à la moyenne nationale et pas moins de 2 années sur les 3 dernières. **4- Équipement technique :** - au moins 2 routes classées dans le réseau européen. - ligne de chemin de fer classée dans le réseau ferré européen (…), présence d'un port ou d'un aéroport. - téléphone : présence d'un central téléphonique automatique (…) et d'une connexion entre les centraux. - électricité : connexion au réseau national de plus de 110kW, présence de transformateurs (…). **5- Équipement social :** - santé : présence d'un CHU ou d'un hôpital polyvalent. - éducation : présence d'un établissement d'enseignement supérieur. - culture : présence d'un opéra ou d'un orchestre philharmonique.
Zones de développement	**1- Présence d'une ville grande ou moyenne de plus de 30 000 habitants.** **2- Revenu d'activité** sur le territoire de la commune plus de 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale des communes et pas moins de 2 années sur les 3 dernières. **3- Revenu d'activité par habitant** sur le territoire de la commune supérieur de 75% à la moyenne nationale et pas moins de 2 années sur les 3 dernières. **4- Taux de chômage** pour les 3 dernières années inférieur à la moyenne nationale au moins 2 années sur les 3. **5- Équipement technique :** - au moins une route classée première catégorie dans la classification nationale. - au moins une ligne de chemin de fer classée de deuxième classe ou principale ou plus. - téléphone : présence d'un central téléphonique automatique (…). - électricité : connexion au réseau national 110 kW, présence de transformateurs (…). **6- Équipement social :** - santé : présence d'un hôpital polyvalent. - éducation : présence d'une filiale d'un établissement d'enseignement supérieur ou professionnel. - culture : présence d'au moins un théâtre. **7- Le centre de la commune doit se situer à une distance supérieure à 50 km** d'une autre zone de croissance ou de développement.
Zones de coopération transfrontalière	**1- Proximité d'un passage de frontière** en fonction, en cours d'ouverture ou projeté dans le cadre d'accords internationaux. **2- Distance à la frontière inférieure à 40 km** du point de frontière le plus proche (…) par route dotée d'un revêtement. **3-** La classification en zones de coopération transfrontalière se détermine **sur la base de leur situation et des infrastructures de transport** jusqu'au point-frontière.
Zones rurales en retard	**1- Absence de ville** moyenne, grande ou très grande ; la plus grande ville ne doit pas dépasser 30 000 habitants. **2- Densité de population inférieure à 75%** à la moyenne nationale en hab/km². **3- Part du territoire communal couverte par les surfaces agricoles ou forestières** supérieure de 20% à la part moyenne nationale des territoires agricoles ou forestiers. **4- Part des actifs dans l'activité agricole et forestière** supérieure de 20% à leur part moyenne nationale sur la base de l'année précédente. **5- Revenu de l'activité par habitant** du territoire communal, pour 2 des 3 dernières années, inférieur de 30% à la moyenne nationale de la même année. **6- Taux moyen de chômage annuel**, pour 2 des 3 dernières années, supérieur de 50% à la moyenne nationale de la même année.
Zones de déclin industriel	**1- Niveau de l'emploi industriel** : part des actifs dans l'industrie supérieure à la moyenne nationale de l'année précédente. **2- Mono-activité dominée par un secteur industriel en déclin** (extraction de charbon, de métaux, métallurgie, chimie, textile) dont la part des actifs est supérieure de 50% aux actifs du secteur industriel de l'année précédente. **3- Niveau et dynamique du chômage** : taux de chômage annuel pour chacune des 3 années précédentes supérieure à la moyenne de l'année correspondante. **4- Dynamique du développement de l'industrie** : croissance relative des emplois industriels sur les 6 derniers mois inférieure à la moyenne nationale.

Source : D'après la disposition pour la définition du ressort territorial des zonages d'action spécifique (arrêté du Conseil des Ministres n°105 du 2 Juin 1999). Traduction non officielle.

Tableau 2.4 : Critères de classification des zonages d'action spécifique en 1999 (extraits)

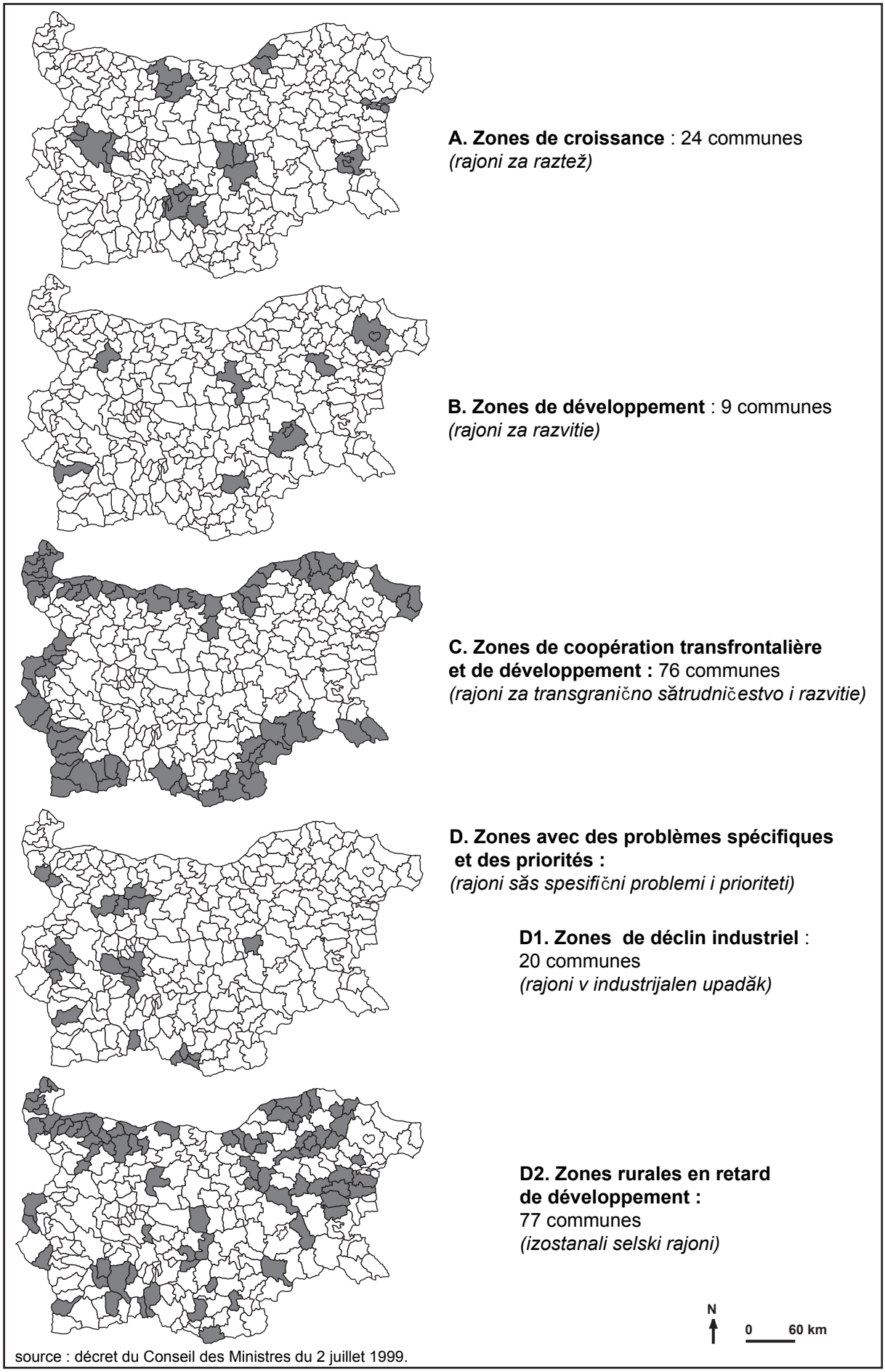


Figure 2.9 : Les zones d'action spécifique bulgares en 1999

conventions pour les régions sous leur autorité, afin de favoriser la coopération horizontale entre unités de même niveau.

Autre avancée significative, la Bulgarie s'affranchit de l'héritage d'une politique sectorielle, fondée sur une logique de branches, pour déterminer un zonage d'intervention, les zones d'action spécifique (*rajon za celenasočveno văzdejstvie*). Ce zonage se cale sur le maillage communal en regroupant parfois les unités locales ; une même commune peut appartenir à deux zones différentes. Les critères retenus (tableau 2.4) répondent aux orientations européennes pour l'harmonisation statistique. Une série d'indicateurs principaux aux échelons national et régional est retenue : population, revenu par habitant (PIB), taux de chômage et structure de l'emploi (Barnier, 2000). Pour déterminer, au niveau local, les zones d'action spécifique, les experts bulgares ont utilisé ces indicauteurs en y ajoutant quelques indices d'équipement et en calculant un revenu d'activité par habitant - le PIB communal étant alors indisponible (Spiridonova, Grigorov, 2001).

Ce zonage se décline en quatre catégories (figure 2.9). Les zones de croissance (*rajon za rastež*) concernent des pôles urbains et leur aire d'influence. Sept pôles apparaissent autour des principales villes du pays : Sofia et son agglomération, Plovdiv et Stara Zagora dans la plaine de la Marica au sud, Bourgas et Varna sur la Mer noire, Ruse sur le Danube et Pleven au centre-nord. Les zones de développement (*rajon za razvitie*) s'appliquent aux villes secondaires, centres de région. On distingue d'est en ouest et du nord au sud : Vraca, Veliko Tărnovo, Šumen, Dobrič et Jambol avec leurs aires rurales respectives, Haskovo et Blagoevgrad. Avec ces deux catégories, les villes sont définies comme moteur de la croissance et du développement par leur capacité de polarisation et s'inscrivent dans la droite ligne du schéma européen d'orientation pour l'aménagement du territoire.

L'ouverture européenne et l'opportunité de programmes pour les espaces transfrontaliers (INTERREG) justifient l'émergence d'un zonage de coopération transfrontalière et de développement (*rajon za transgranično sătrudničestvo i razvitie*). Les communes concernées bordent les frontières bulgares, à l'exception de quelques unités qui ne remplissent pas les critères ; à l'inverse quelques communes non directement transfrontalières ont été associées dans ce zonage.

Enfin, les zones avec des problèmes spécifiques et prioritaires (*rajon săs spesifični problemi i prioriteti*) se divisent en deux sous-ensembles. Les zones de déclin industriel se localisent essentiellement à l'est du pays autour de bassins miniers en crise tels Pernik près de Sofia, Rudozem et Madan dans les Rhodopes méridionales, Mezdra dans la plaine du Danube. D'autres zones minières et leurs industries associées sont en crise : à Simitli au sud-ouest et

Dospat dans les Rhodopes, à Ihtiman (au sud-est de Sofia) et Tvărdica (à l'est). Les zones rurales en retard de développement concernent davantage de communes. Elles sont plus denses dans certaines régions comme la corne du nord-ouest très déprimée et vieillie, les montagnes productrices de tabac tels que les massifs de Rila, du Pirin et les Rhodopes, un vaste quadrilatère de la Dobroudja comprenant un important foyer de peuplement turc. Ces zonages répondent essentiellement à l'objectif 2 des fonds structurels.

Cette classification a été l'objet de critiques (UNDP, 1999). Les zones déterminées montrent un déséquilibre dans la distribution du nombre d'habitants concernés : alors que les zones de croissance, les plus prometteuses et donc les moins urgentes à traiter, concernent 35,9% de la population nationale, les zones avec des problèmes spécifiques et prioritaires, en situation critique, ne regroupent que 17,5% des Bulgares. Aux yeux des rapporteurs des Nations Unies, ce sont elles pourtant qui nécessitent un effort de développement. En outre, les critères retenus ne prennent pas suffisamment en compte le niveau de développement humain pour déterminer les ordres de priorités d'action. La politique de développement ne doit pas uniquement renforcer les potentiels économiques existants mais elle doit aussi agir sur les faiblesses qui hypothèquent structurellement la croissance. En ce sens les auteurs du rapport insistent sur une meilleure prise en compte de l'indice de développement humain (IDH) calculé par le programme des Nations unies pour le développement.

Une autre critique concerne la place des instances communales dans le processus de développement. Une fois la classification achevée, quel est le rôle dévolu à la commune ? Ni la loi sur le développement régional ni les nombreux décrets postérieurs ne le précisent. Plus concrètement, comment les communes concernées accèdent-elles aux fonds ? Là est l'enjeu pour ces communes bulgares, frappées elles aussi par la faiblesse de leurs propres finances. Y a-t-il déconcentration au niveau local des moyens financiers ou un organisme - et lequel - les gère-t-il ? C'est l'autonomie de la collectivité locale qui est ici en question. De toute façon, en l'absence de précision et surtout dans l'attente des fonds structurels, ce zonage bulgare reste une coquille vide.

La loi sur le développement régional compte d'autres lacunes concernant la coopération des unités administratives et les dispositions mises en place. Dans quelle mesure cette loi s'affranchit-elle d'un système très centralisé, tel qu'il existait dans la gestion socialiste du territoire, pour associer tous les niveaux et les acteurs dans la décision ? Comment l'habitude de fonctionnement dans un système vertical hiérarchisé laisse-t-elle la place aux concertations horizontales entre les niveaux de gestion administrative et

territoriale ? Les enjeux sont lourds et font apparaître des incertitudes pour l'application concrète de cette loi.

Il faut tout d'abord noter que la commune participe peu à la politique de développement. Certes, la loi concerne la politique régionale, mais comment la définir sans porter une attention à l'échelon communal, subdivision fondamentale du niveau régional ? La commune est associée au processus de discussion du plan régional de développement par le biais de ses représentants au conseil régional de développement régional. Mais les statuts de ce conseil lui confèrent somme toute peu de pouvoir de décision : le conseil examine des propositions faites par le préfet, sans posséder la faculté réelle pour ses membres de les refuser ou de proposer une alternative.

La commune, en tant que collectivité territoriale, rédige une stratégie de développement local. Les mesures d'importance régionale sont incorporées au plan régional. La commune possède effectivement la capacité d'établir sa propre politique à l'échelon local, mais elle reste en quelque sorte verrouillée dans un schéma vertical d'intégration des plans de développement. La relation verticale s'établit désormais du bas de l'échelle administrative vers le haut, mais cette mesure laisse peu de place à la dimension horizontale de la coopération intercommunale au sein de l'échelon régional ; la loi reste d'ailleurs muette sur ce sujet.

Le texte de loi est en revanche plus précis sur le rôle du préfet de région. Les plans régionaux de développement sont en effet rédigés au niveau des régions administratives (*oblast*), même si la loi prévoit, dans un second temps, la rédaction de plans au niveau des régions de planification (*rajon za planirane*). Les prérogatives du préfet de région en matière de développement régional sont importantes. Alors que dans la Constitution et la loi sur l'autogestion locale et l'administration locale le préfet est présenté comme le commis de l'État dans la région, la législation sur le développement régional lui octroie des prérogatives pour la politique régionale. En effet, le préfet organise la discussion et la constitution du plan régional de développement et participe à son application (article 8). Une fois encore, l'ambiguïté de la fonction de préfet apparaît : ce représentant des instances centrales, chargé du respect des intérêts de l'État, cumule cette fonction avec un rôle d'initiative régionale. Il siège d'ailleurs dans les conseils de développement régional : au niveau régional comme coordonnateur, au niveau national en tant que consultant des ministres. Or les intérêts de l'État sont-ils toujours compatibles avec ceux de la région ? L'initiative régionale peut se trouver en porte-à-faux avec les exigences de l'État. Dans la législation bulgare, le cumul par

le préfet de deux fonctions potentiellement contradictoires révèle un manque de prise en compte de la différenciation organique entre l'État et la région.

C'est en ce sens qu'il faut penser l'autogestion régionale en Bulgarie, inexistante jusqu'à présent. Il faut l'envisager non pas comme une nécessité absolue exigée par les instances européennes, mais comme la garante de l'expression et de la défense des intérêts régionaux, dès lors que ce niveau régional est reconnu comme le lieu d'expression et d'application d'initiatives endogènes. La possibilité d'une gestion participative et non plus administrative demande de reconsidérer l'autonomie régionale. Raisonner sur la représentation démocratique régionale en ces termes permet aussi de congédier le débat, en partie stérile, sur l'effet de la taille du pays pour justifier ou non de l'autonomie régionale. Cet argument de l'effet taille est souvent avancé en Bulgarie (110 000 km²) pour justifier l'inutilité du niveau régional. La Bulgarie est en effet un des derniers pays de l'Europe centrale et orientale sans niveau régional doté d'un organe élu. Pourtant, bien que sensiblement plus petites que la Bulgarie, la Hongrie (19+1 comtés) et plus tardivement la République tchèque (14 régions en 2000) et la Slovaquie (8 régions en 2001) ont mis en place un niveau intermédiaire d'autonomie entre la commune et l'État. C'est plutôt sur l'articulation des nouvelles unités régionales avec les identités et qu'il faut s'interroger. La question ne se situe pas tant dans la taille du pays que dans sa culture politique et historique de reconnaissance d'entités régionales (chapitre 3).

Enfin, la loi bulgare précise les modalités de constitution des conseils de développement et la rédaction des plans de développement, mais elle reste imprécise sur les modalités de leur application. Si le préfet est chargé de leur mise en pratique et de la vérification de l'avancée des programmes, la question du partage des tâches reste entière. Elle fait pourtant appel à la notion de répartition des compétences entre les niveaux et les organes chargés de leur mise en œuvre, dans le cadre d'une politique de décentralisation. Ce problème était déjà éludé en grande partie par les experts chargés de la réforme territoriale entre 1990 et 1992 (chapitre 1), il demeure sept ans plus tard. Le rapport de la Commission européenne en 2001 le pointe de façon très directe : « Il convient de définir précisément les domaines de compétences des ministères et de tous les autres organismes qui participent à l'élaboration des futurs fonds structurels (…). Le cadre juridique existant ne contient pas de dispositions institutionnelles précises. Il n'y a pas d'approche structurée dans les textes législatifs récemment adoptés » (Commission des Communautés européennes, 2001, p. 82). La décentralisation dans ses modalités concrètes semble être le serpent de mer de la politique bulgare.

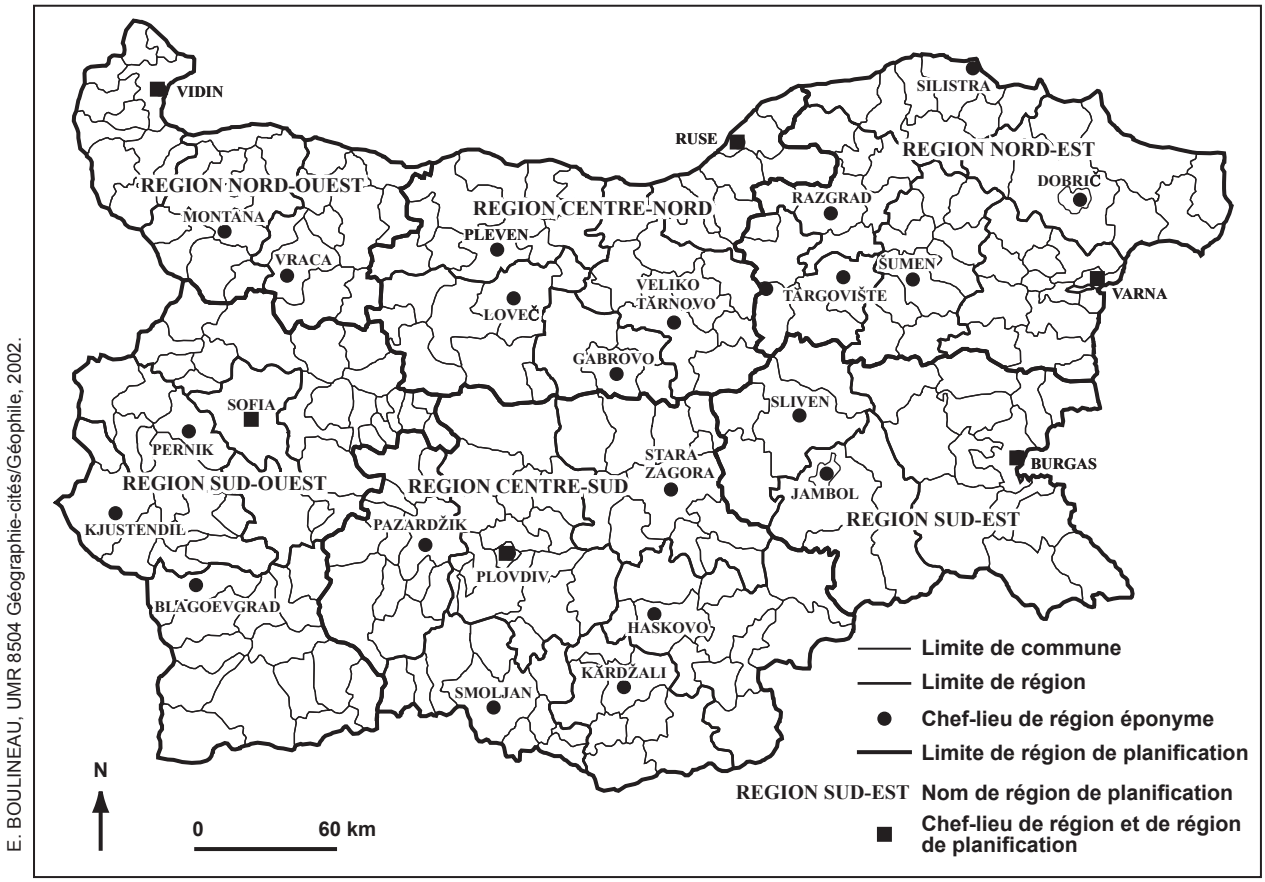


Figure 2.10 : Régions de planification en 1999

Région de planification *Région administrative*	**Superficie (en km²)**	**Population (1997)**	**Région de planification** *Région administrative*	**Superficie (en km²)**	**Population (1997)**
1- Région Nord-ouest	**10 588**	**603 024**	**4- Région Sud-est**	**14 645**	**834 367**
1- région de Vidin	3 035	114 061	*15- région de Burgas*	7 753	431 513
2- région de Montana	3 618	197 513	*16- région de Sliven*	3 537	231 795
3- région de Vraca	3 936	261 450	*17- région de Jambol*	3 355	171 059
2- Région Centre-nord	**18 024**	**1 251 148**	**5- Région du Sud-ouest**	**20 270**	**2 143 882**
4- région de Pleven	4 334	327 576	*18- région de Sofia-ville*	1 326	1 190 547
5- région de Lovec	4 132	180 275	*19- région de Sofia*	7 020	272 558
6- région de Veliko Tărnovo	4 667	308 565	*20- région de Blagoevgrad*	6 451	350 327
7- région de Gabrovo	2 107	155 122	*21- région de Pernik*	2 388	156 561
8- région de Ruse	2 784	279 210	*22- région de Kjustendil*	3 084	173 889
3- Région Nord-est	**19 896**	**1 361 507**	**6- Région Centre-sud**	**27 553**	**2 089 272**
9- région de Varna	3 834	446 711	*23- région de Plovdiv*	5 976	729 516
10- région de Dobric	4 711	227 848	*24- région de Stara Zagora*	5 147	389 388
11- région de Šumen	3 307	217 318	*25- région de Xaskovo*	5 525	298 108
12- région de Tărgovište	2 553	146 652	*26- région de Pazardžik*	4 458	321 062
13- région de Razgrad	2 646	167 233	*27- région de Smoljan*	3 232	148 845
14- région de Silistra	2 844	155 745	*28- région de Kărdžali*	3 216	202 353

Source : MARINOV V. (1999)

Tableau 2.5 : Régions de planification et régions administratives en Bulgarie

Malgré les nombreuses imprécisions de la loi sur le développement régional, il faut porter au crédit des institutions bulgares leur volonté et leur ténacité pour se conformer aux incitations européennes, elles-mêmes imprécises. En effet, les instances de l'Union européenne tardent à définir des orientations claires dans le cadre de l'élargissement européen. Cela se traduit par une politique de développement régional qui s'applique à un gabarit régional défini sur la base des unités de niveau NUTS 2 (nomenclature des unités territoriales statistiques). Les États à l'ouest comme à l'est de l'Europe se sont empressés de mettre en œuvre ces nouvelles unités territoriales, conditions d'accès à la manne financière des fonds structurels. Or, dans le cadre des instruments financiers en vue de l'élargissement, les institutions européennes privilégient la dévolution des fonds au niveau des États au détriment des régions. Par effet de commodité de gestion probablement : mieux vaut négocier avec dix États candidats de l'est européen qu'avec une multitude de régions. Dans l'Europe des quinze, on dénombre déjà 211 unités équivalentes à la maille NUTS 2.

La récente mise en place du programme SAPARD (*special accession program for agriculture and rural development*) au printemps 2001 en Bulgarie montre ainsi que l'État central reste le principal interlocuteur des instances européennes. Un fonds agricole (*zemedelie*) a été créé auprès du ministère de l'agriculture comme agence de paiement accréditée par l'Union européenne. Il est chargé de centraliser les demandes de financement, de sélectionner et de financer les projets retenus. Les montants nécessaires pour les projets lui sont ensuite versés par le ministère des finances, dépositaire des crédits européens. Certes la déconcentration des fonds au niveau national responsabilise les États pour la gestion financière, mais elle néglige les échelons infra-étatiques et renforce les ministères récipiendaires. Comment alors justifier la nécessité d'un gabarit régional, large et autonome, pour accueillir les fonds européens ? Le « modèle européen » fondé sur la région semble loin d'être une réalité tangible dans la pratique.

2 - Les régions de planification de 1999 : en attente d'incarnation européenne…

Les régions de planification (*rajon za planirane*), telles qu'elles sont définies dans la loi pour le développement régional, ne correspondent pas à des unités administratives comme les communes ou les régions (*oblast*). La régionalisation en six régions de planification (figure 2.10) a deux finalités affichées : la planification régionale - dans le cadre des instruments de pré-adhésion et des fonds structurels de l'Union européenne - et la collecte

statistique pour Eurostat[16]. Elle répond au niveau 2 de la NUTS établi par le service statistique européen, défini aussi par l'Union européenne comme le niveau de mise en place de sa politique régionale.

Or, ce gabarit régional, s'il doit répondre à la logique institutionnelle d'une régionalisation décidée par en haut - l'État - et impulsée de l'extérieur - l'Union européenne -, doit prendre en compte les processus non-institutionnels à l'œuvre sur le territoire national, afin que la politique régionale soit fonctionnelle. On entre ici dans la complexité de la notion de région, largement explorée et toujours débattue par les sciences sociales. On se propose de travailler ici sur la distinction établie en géographie par R. Brunet (1990b) entre une « région-maille », division administrative qui répond au principe de diviser pour gérer, et une « région-système », dans laquelle la combinaison de facteurs non-institutionnels forment une structure cohérente « dont la variance interne est, en quelque sorte, inférieure à la variance externe » (Brunet, 1986, p. 307). Il s'agit donc là de deux phénomènes d'ordre distinct qui fonctionnent selon deux logiques territoriales différentes. La « région-maille » obéit à une logique « mécanique »[17] fondée sur les similarités, l'homogénéité et l'emboîtement hiérarchique caractéristiques de la gestion administrative, alors que la « région-système » répond à la logique « organique » déterminée par les flux, les interdépendances et les interrelations entre les lieux, qui renforcent sa cohésion interne. La régionalisation, au sens plein du terme, fait appel à la combinaison de ces deux acceptions de la région.

Le volet institutionnel de la régionalisation bulgare se met en place très rapidement. Là encore, le retard accumulé dans le processus de réforme contraint les autorités à une mise en place accélérée de la régionalisation. Figurant dans la queue du peloton des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion européenne, la Bulgarie après 1997 doit rattraper un sérieux retard. La régionalisation sur le principe du niveau NUTS 2 est appliquée dès 1996 en Hongrie. La Roumanie voisine, elle aussi en retard de réforme, bénéficie en 1997 d'un programme PHARE pour l'étude et la mise en place de la politique régionale. Cette aide aboutit à la rédaction du « livre vert » la même année, après la publication d'une évaluation des disparités régionales roumaines entre 1990 et 1994. En 1998, huit régions de développement sont ainsi définies (Lhomel, 1998). Les réformes tchèques et polonaises

[16] Service statistique officiel des Communautés européennes.
[17] Nous empruntons cette distinction mécanique/organique aux travaux de C. Grasland (1997) qui actualisent dans le champ de la géographie l'usage de ces termes dans l'œuvre du sociologue E. Durckheim.

suscitent, pour leur part, de vastes débats publics (Jordan, 2001 et Rey, 2004, à paraître). La réforme de la régionalisation bulgare se fait plutôt discrètement.

Les dispositions de la loi pour le développement régional prévoient une concertation entre les préfets pour aboutir aux associations régionales à l'origine des régions de planification. Mais, dans la pratique, en l'espace de six mois, de décembre 1998 à juin 1999, les régions de planification sont projetées, découpées puis adoptées. Des experts universitaires sont consultés durant l'hiver, les consultants de l'Union européenne expriment leur avis, les préfets de régions confirment le découpage choisi, puis le Conseil du développement régional auprès du Conseil des Ministres entérine la régionalisation le 2 juin 1999 (Marinov, 2000). Les 6 régions de planification procèdent du regroupement des 28 régions administratives (tableau 2.5).

Les experts universitaires et européens posent certes un regard différent ou critique sur le projet, mais, à l'évidence, il manque la consultation d'élus de la nation. Les préfets de région sont associés à la prise de décision, mais ils représentent l'État et nullement la population de leur région. Il n'est pas non plus mentionné la consultation d'une commission parlementaire formée de députés, représentants du corps électoral bulgare. Enfin, l'absence d'investissement direct des niveaux d'autonomie locale dans la concertation, si ce n'est par le truchement de leur préfet, montre, une fois de plus, la faible prise en compte des élus locaux. Cette réforme précipitée se fait sans grand débat public, elle reste confinée dans les sphères du pouvoir central et de ses représentants et entérine un découpage d'experts.

Mais une fois les régions de planification créées, il faut les doter d'institutions pour les faire fonctionner. C'est le rôle de la commission de cohésion économique et sociale mise en place en juillet 2000 (figure 2.8). Il s'agit d'une commission consultative qui recrute ses membres parmi les représentants de l'État (envoyés des ministères, préfets de régions administratives) et des administrations d'État déconcentrées dans les régions administratives, et parmi les élus locaux et les représentants de la société civile au travers de leurs associations et syndicats. La commission est ainsi conçue dans le même esprit que les conseils régionaux du développement territorial. Une fois de plus, le partage des fonctions entre les organes de la région de planification et ceux de la région pour le développement territorial, de même que l'articulation entre les divers plans de développement manquent de précision. L'avancée des travaux des commissions est inégale selon les régions, c'était du moins la situation lors de notre mission de recherche à l'été 2001, un an après leur mise en place. Deux régions pilotes sont désignées, la région Centre-Sud et la région Nord-Ouest, la première pour sa diversité des situations et sa taille, la seconde pour sa grande pauvreté. Mais à l'été 2001, la

commission qui siège à Plovdiv (centre de la région Centre-Sud) prépare la stratégie de développement, alors que celle ci est déjà prête depuis décembre 2000 dans la région Centre-Nord. Le handicap majeur pour l'heure réside dans l'absence de moyens financiers. Les régions de planification sont donc dans l'attente des financements européens, au titre de l'aide régionale et des programmes spéciaux de pré-adhésion, pour prendre véritablement corps.

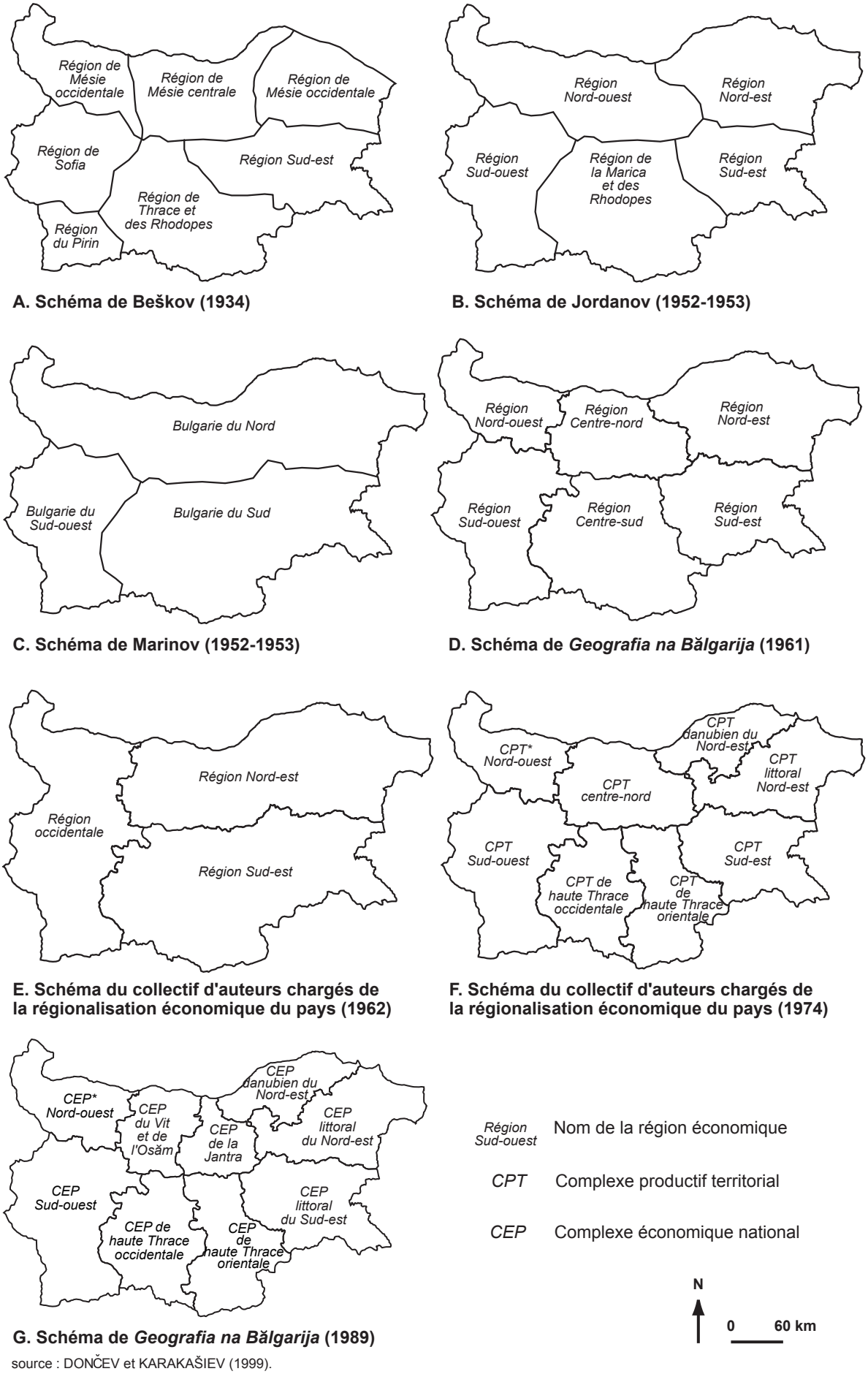
Critères présentés par la Bulgarie	**Critères proposés par la Commission européenne**
- Les régions doivent être en nombre réduit et suffisamment grandes et diversifiées du point de vue de leur potentiel naturel et de leur développement économique pour permettre la réalisation du plus grand nombre de programmes et de projets. - Les régions doivent être suffisamment grandes pour être gérables : le nombre de régions partenaires ne doit pas entraver leurs relations réciproques. - Les régions doivent avoir des problèmes internes communs, les unités communales doivent exprimer l'envie d'un travail de concert pour le développement régional. - Les régions doivent être conformes aux principales unités naturelles géographiques et aux traditions historiques. - Les régions déterminées doivent avoir un réseau développé de centres urbains, qui comprend des centres de croissance. - Se baser sur les anciens schémas de régionalisation comme orientation pour la détermination des régions. - Les régions de planification doivent inclure toutes les régions administratives.	**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de la NUTS. Article 3 : critères de classification (extraits)** 1- La définition des régions [de niveau NUTS] repose fondamentalement sur les unités administratives existant dans les États membres. (…) 2- Le niveau de la NUTS auquel une classe donnée d'unités administratives d'un État membre doit être classée se détermine sur la base des seuils démographiques à l'intérieur desquels se situe la taille moyenne de cette classe d'unités administratives de l'État membre en question : NIVEAU minimum maximum NUTS 1 3 millions 7 millions NUTS 2 800 000 3 millions NUTS 3 150 000 800 000 (…) 4- Si pour un niveau déterminé de la NUTS, il n'existe pas (…) d'unités administratives d'une taille suffisante selon les critères visés au paragraphe 2, ce niveau de la NUTS est constitué en agrégeant un nombre adéquat d'unités de plus petite taille. L'agrégation est réalisée sur des critères géographiques, socio-économiques, historiques, culturels et/ou d'autres critères pertinents.

Sources : Marinov, 1999, (nous traduisons) et JO des Communautés européennes n°C 180 E du 26/06/2001.

Tableau 2.6 : Critères de détermination des régions de planification bulgares

Coquilles vides d'un point de vue institutionnel, les six régions de planification correspondent-elles à des « régions-systèmes » ? Les critères retenus pour la régionalisation sur la maille NUTS 2 cherchent à se conformer aux critères d'Eurostat pour l'harmonisation statistique (tableau 2.6) et s'appuient sur la longue expérience des scientifiques bulgares (les économistes et les géographes notamment) en matière de régionalisation du territoire.

Les principes bulgares retenus s'attachent à la dimension humaine de la région de planification. Elle doit permettre aux différents acteurs investis dans le développement régional de se rencontrer. Cela nécessite, d'une part, un faible nombre de régions administratives en son sein et, d'autre part, une superficie territoriale facilitant l'accessibilité au centre régional. Pourquoi alors ne pas reprendre les 9 régions de 1987, conçues à partir de la régionalisation économique du pays (chapitre 5) ? Le souvenir de leur échec pèse



source : DONČEV et KARAKAŠIEV (1999).

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 2.11 : Principaux schémas de régionalisation socio-économique de la Bulgarie

probablement sur le choix final. En effet, à cause de la taille de ces unités qui cherchaient à concilier les fonctionnalités administrative et économique, le maillage régional de 1987 laisse dans la mémoire bulgare le souvenir d'un système ingérable qui aurait éloigné le pouvoir central du niveau local. L'effondrement de l'appareil économique bulgare remet aussi à plat les fondements et la structure des forces de production ; à peine mises en place, les neuf régions de 1987 sont quasiment obsolètes. Le retour à cette trame est donc jugé impossible.

L'efficacité fonctionnelle pour préserver la capacité de gestion est recherchée. Les autres critères bulgares font tour à tour référence à la notion de région homogène, par le principe de conformité aux grandes unités de relief et d'existence de problèmes internes similaires, ou celle de région polarisée. La nécessité d'un réseau urbain développé capable de tirer la croissance régionale convient à cette dernière définition. La diversité régionale n'est cependant pas exclue des préoccupations, notamment les potentiels naturels et économiques variés.

Les différentes variantes de régionalisation, proposées par les experts consultés, s'inspirent de différents types de régionalisation effectuées par les scientifiques. Le nombre et la dimension de ces régions s'inspirent de l'expérience des régionalisations socio-économiques du pays, pratiquées dès l'entre-deux-guerres (figure 2.11). Quelques constantes apparaissent qui s'appuient sur la configuration physique du territoire : la ligne de crête du Balkan qui court d'est en ouest, ou encore la ligne méridienne de la Bulgarie du sud qui sépare les massifs montagneux de l'est des Rhodopes de la Thrace. Une Bulgarie du nord et du sud sont ainsi clairement distinguées, même si une région occidentale tend à s'individualiser (figure 2.11, carte E). Le précurseur, A. Beškov (1934), cherchait à déterminer des régions fondées sur des liens de complémentarité, de polarisation et de flux. Une définition qui se rapproche de celle de la région vidalienne[18] et s'écarte de l'idée de région homogène.

Ce principe de complémentarité et de cohésion du fonctionnement interne sert de fondement aux régionalisations bulgares, notamment sous le socialisme. Cet intérêt pour le fonctionnement interne s'explique aussi par le repli sur soi des pays sous le régime socialiste. Dès les années 1950, la régionalisation est impulsée par le pouvoir central pour définir une meilleure répartition des forces de production sur le territoire. L'approche systémique est utilisée très tôt pour déterminer les grandes unités régionales. Cela aboutit à la détermination de complexes socio-économiques qui viennent remplacer le terme de régions (cartes F et G).

[18] On peut se reporter ici à notre étude des travaux d'E. de Martonne sur la régionalisation de la Roumanie, qui s'inscrit dans la lignée de la région définie par P. Vidal de la Blache (Boulineau, 2001a).

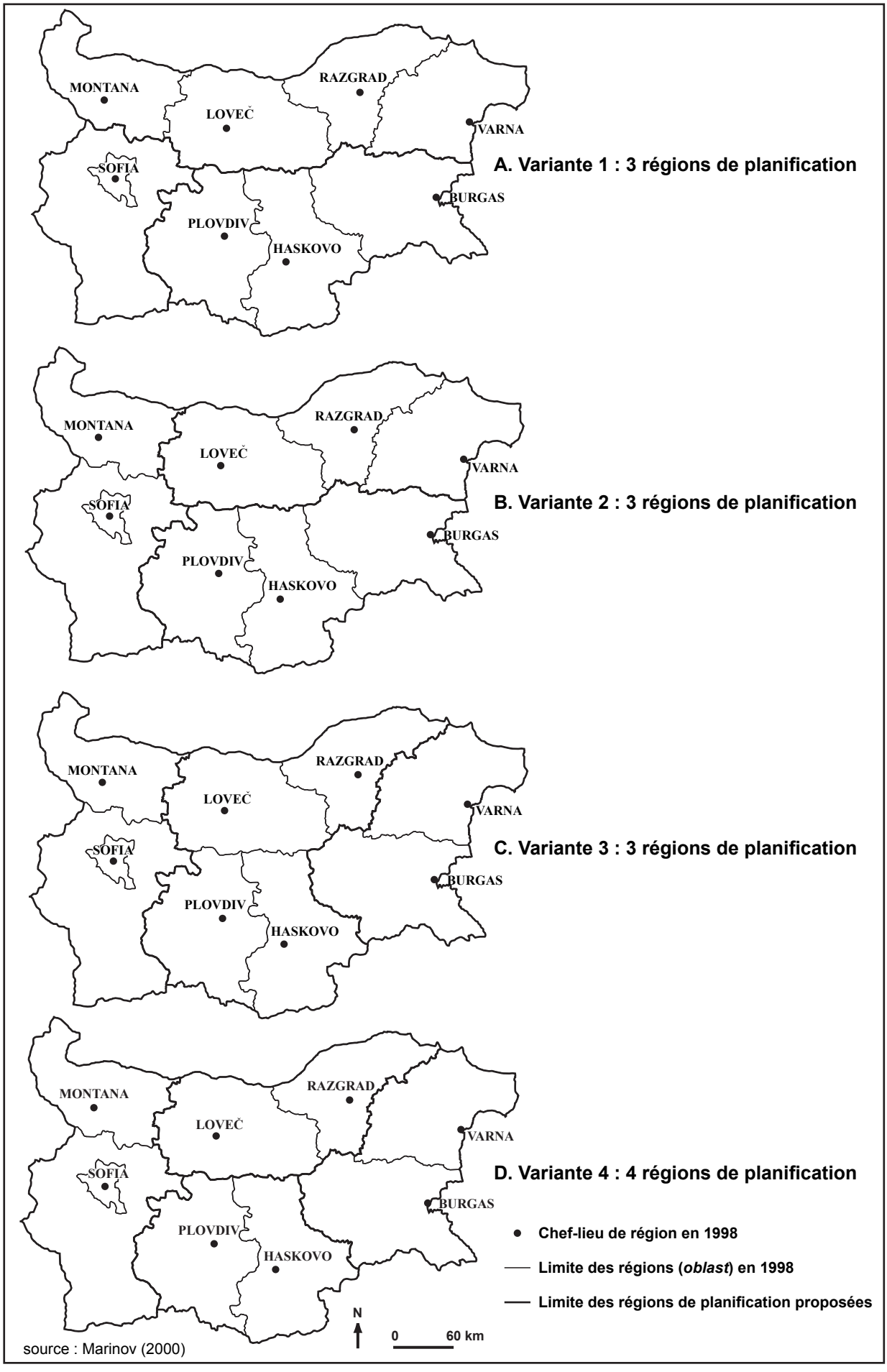


Figure 2.12 : Projets de régionalisation en régions de planification en 1998

Pour établir l'homme nouveau socialiste, la régionalisation se fait aussi volontariste, au risque d'éluder d'autres discontinuités internes. Le fonctionnalisme économique, forcément défini au présent, occulte ainsi l'histoire, écrite au passé.

L'identification de régions historiques a occupé un temps la géographie, discipline universitaire naissant en même temps que l'État moderne bulgare. Le géographe A. Iširkov (1934) détermine ainsi trois principales régions historiques : La Mésie, qui emprunte son nom à la province romaine de la rive sud du Danube, la Thrace au sud qui jouxte l'Égée, la Macédoine au sud-ouest qui est étroitement liée au peuple antique éponyme. Or, deux de ces trois provinces (Thrace et Macédoine) sont partagées avec les pays voisins ; leurs limites géographiques sont même sujettes à discussion (Thrace). Il est alors difficile de les revendiquer, si ce n'est par la dérive d'un discours nationaliste, qui se focalise sur la détermination des limites des « terres bulgares » (*bălgarskite zemi*) et non sur celles d'un État, jugées en deçà de l'aire d'extension du peuple bulgare (Batakliev, 1941). On comprend ainsi pourquoi I. Batakliev identifie une quatrième région, celle de Sofia, capitale située au carrefour de ces « terres bulgares » qui s'étendent notamment vers le sud-ouest macédonien. Ces anciens noms apparaissent dans l'entre-deux-guerres (figure 2.11, carte A), puis disparaissent sous le socialisme, avant de resurgir aujourd'hui dans la réforme territoriale avec la polémique que l'on sait. Les provinces historiques et leurs noms convoquent des temporalités décalées, un passé trop lointain - l'Antiquité - ou trop récent - l'indépendance des États balkaniques à partir du XIX^{e} siècle -, pour construire la mémoire durable d'une destinée collective.

Les experts chargés du découpage en régions de planification ont plus ou moins repris l'esprit de ces différentes expériences de régionalisation historique ou socio-économique. les projets retiennent au minimum trois ou quatre unités et au maximum huit ou neuf (Marinov, 2000). Les propositions en trois ou quatre régions que nous avons pu recueillir rendent compte d'une partie seulement des projets (figure 2.12). Elles reprennent deux matrices de régionalisation économique en trois régions, celles de 1952-1953 et de 1962, ou innovent en délimitant des régions méridiennes sur le littoral de la Mer noire et sur la partie occidentale (figure 2.12, cartes C et D). Cette partition suit davantage les grands corridors de transport européens en préparation et fait de ces régions des interfaces frontalières (maritime, fluviale ou continentale). Le découpage en six régions finalement retenu reprend la matrice de la régionalisation économique de 1961 - à l'exception de la région administrative (*oblast*) de Ruse - même si les arguments de conformité avec les critères de la NUTS sont affichés. Deux régions dérogent cependant aux seuils démographiques de la NUTS : la région Nord-Ouest

compte seulement 600 000 habitants, alors que la vaste unité Sud-Ouest comprend plus de deux millions d'habitants dont la moitié dans la seule région de Sofia. L'insertion de la région-capitale dans une vaste région hétérogène constitue pourtant un risque de captation des investissements, au détriment des autres espaces, et de déséquilibres accentués entre ce centre régional et sa périphérie (chapitre 6). En dépit de ces distorsions, les limites territoriales n'ont pas été contestées.

En revanche, la mise en place concrète des régions de planification se heurte à des discordes sur les centres des nouvelles régions. Seules six villes gagnent le privilège d'accueillir leur siège. Parmi les 28 chefs-lieux potentiellement candidats, la concurrence est rude. Pour la région du Centre-Nord, la polémique concerne le choix de Veliko Tărnovo, Pleven ou Ruse. Veliko Tărnovo possède l'avantage d'être placée au centre de la région et bien desservie par le réseau routier ; elle a le privilège d'être symboliquement une ancienne capitale bulgare. Les cités de Pleven et Ruse constituent des centres administratifs et économiques plus développés et plus peuplés. C'est finalement Ruse qui l'emporte : cinquième ville du pays par sa population, Ruse mérite de défendre son destin européen de ville marchande et portuaire, réputée proche de l'atmosphère des villes danubiennes de l'Europe centrale. De nombreuses organisations locales ont demandé à rejoindre la région Centre-Nord, au détriment de la vaste région pilotée par l'imposante Varna, afin de se raccorder au territoire desservi par le corridor de transport européen n°9, prévu de Ruse à Haskovo *via* Veliko Tărnovo. L'enjeu des désaccords ne réside pas dans la définition de la région et ses limites, mais dans la détermination des chefs-lieux, point de concentration de pouvoirs réels ou attendus.

3 - … Et en déficit d'incarnation nationale : la matrice d'une nouvelle réforme administrative ?

La région de planification bulgare n'échappe pas à l'ambiguïté de correspondre à la fois à « un maillage de savoir », un espace pertinent découpé pour le développement d'un savoir, et un « maillage de pouvoir », cadre d'exercice d'un pouvoir, pour reprendre la terminologie de J.-P. Le Gléau (1998). Le « maillage de savoir » correspond ici à l'unité statistique de la NUTS 2, le « maillage de pouvoir » renvoie à cette même maille choisie par l'Union européenne comme cadre d'application de sa politique régionale. En tant que « maillage de savoir », les régions de planification fonctionnent, comme le montrent les premières publications statistiques établies dans ces aires de collecte (Annuaire statistique

2000). En tant que « maillage de pouvoir » elles sont pour l'heure dépourvues de réalité. Mais la maille NUTS prête à confusion : elle se fonde sur les découpages institutionnels, elle privilégie les découpages à caractère général et elle s'inscrit dans une nomenclature hiérarchisée et emboîtée (Decand, 1998). En ce sens, elle facilite l'amalgame entre un maillage d'étude et le maillage administratif dont elle emprunte les caractères. Les régions de planification peuvent-elles alors devenir la matrice de nouvelles unités administratives bulgares ? Il leur manquerait toutefois la dimension de « maillage d'avoir » (Terrier, 1999), celle de leur appropriation par en bas, de reconnaissance et donc d'incarnation nationale.

À la faveur du changement de gouvernement en juillet 2001, la question de la création d'un second niveau d'autogestion est relancée dans le milieu des experts (Marinov et *alii*, 2001), les médias et les cercles politiques. Le retour sur le devant de la scène des réformes chères aux institutions européennes s'inscrit dans un contexte de stabilisation macro-économique et d'attention particulière des gouvernements bulgares aux enjeux internationaux. Le gouvernement Kostov (1997-2001) jouit d'une bonne presse à l'étranger, compte tenu de ses efforts diplomatiques face aux crises du Kosovo et de la Macédoine et des réformes engagées en vue de l'intégration européenne. Cela n'empêche pas son désaveu national par la voix des urnes, suite à un mauvais bilan de politique intérieure (Ragaru, 2001b).

La nouvelle majorité issue des élections législatives de juin 2001 vient rompre le bipartisme bulgare : le Mouvement national Siméon II emporte la majorité relative des sièges. La coalition gouvernementale menée par le tsar, Siméon II de Saxe-Cobourg-Gotha, regroupe le mouvement national Siméon II (MNS II), le Mouvement des droits et libertés (MDL) et quelques ministres socialistes, réputés francs-tireurs au sein de leur formation. Le programme électoral du mouvement politique du tsar développe, dans sa partie consacrée à l'autogestion locale, un volet de réforme axée autour de deux points : la décentralisation financière en faveur des communes et l'introduction d'un niveau intermédiaire d'autogestion.

Le second point est en discussion depuis avril 2002, les médias reprennent les termes du débat. Ce dernier a été lancé par deux ministres aux porte-feuilles importants dans le gouvernement bulgare : D. Kalčev, ministre de l'administration d'État, et K. Paskalev, ministre du développement régional et des travaux publics. Le cabinet du chef de gouvernement et une délégation de parlementaires du MNS II et du MDL ont étudié la possibilité de promouvoir les six régions de planification en unités administratives afin qu'« elles participent et coordonnent l'activité des pouvoirs locaux et régionaux pour la

planification de l'acquisition de l'aide européenne »[19] et que « le pouvoir exécutif central se décharge de quelques-unes de ses fonctions »[20]. La réforme projetée concerne uniquement le volet administratif et non le découpage territorial : les régions seraient dotées d'un préfet et d'une assemblée élus. Mais la réforme est lourde car elle nécessite la modification de la Constitution. Trop récent sur la scène politique bulgare pour que l'on puisse en tirer une analyse approfondie, le projet permet toutefois de pointer les caractères désormais récurrents dans les débats sur les réformes administratives et territoriales, tout en dégageant quelques phénomènes nouveaux.

La nouveauté dans le débat politique actuel mérite d'être soulignée : il s'agit de la participation active du Mouvement des droits et libertés, tribune politique des Turcs et de nombreux musulmans bulgares, au projet de réforme. Le parti d'A. Dogan, qui a remporté 21 sièges sur 240 au Parlement (soit deux de plus que lors de la mandature précédente), figure désormais dans le gouvernement avec deux postes ministériels. Ce parti gagne une représentation dans les instances gouvernementales, alors que jusqu'à présent c'est essentiellement au niveau local que son action politique a porté ses fruits[21]. Sa participation à la réforme prend deux modalités : l'investissement de députés dans les discussions - le président de la commission parlementaire sur l'autogestion locale et la réforme territoriale n'est autre que R. Osman, le député MDL très actif lors des débats en 1998 - et la présence de H. Hasan au poste de vice-ministre du développement territorial chargé de la réforme. Les représentants du MDL se trouvent ainsi à des postes-clés pour discuter la réforme. Alors que la logique fonctionnelle avait prédominé dans le débat sur la réforme administrative de 1998, la logique identitaire va-elle trouver voix au chapitre ? C'est là un premier pas probable vers une prise en compte des aspirations identitaires.

Sinon, le débat sur la réforme en gestation reprend les mêmes caractères qu'en 1998. La trame régionale, censée se caler sur les régions de planification, est déjà l'objet de remaniements possibles. La discorde concerne les deux ministres impliqués dans la réforme. K. Paskalev, ancien maire de Blagoevgrad, souhaite que la région de Sofia constitue une unité à part ; cela permettrait à sa ville de devenir le chef-lieu de la région de planification Sud-Ouest (*Trud*, 31 mai 2002). Dans cette dernière configuration, les trois régions de la Bulgarie du nord pourraient être fondues en deux unités ; Ruse perdrait le siège régional. Or, D. Kalčev

[19] Interview de K. Paskalev à la radio nationale bulgare, le 15 avril 2002.
[20] Interview de H. Hasan, vice-ministre du développement régional et des travaux publics, *Trud*, le 15 avril 2002.
[21] Des représentants du MDL avaient été appelés à de hautes fonctions par le Premier Ministre I. Kostov dans les derniers mois de son gouvernement. Cette mesure avait été interprétée comme une tentative de séduction de l'électorat turc avant les échéances électorales (entretien avec A. Todorov, politologue, Sofia, juillet 2001).

est l'ancien maire de cette ville, il lui est donc difficile d'entériner une telle réforme. D'autres villes sont impliquées dans le débat : les préfets s'interrogent sur le sort de leur chef-lieu et sur une éventuelle remise en jeu des attributions des centres administratifs, en cas de réforme administrative (*Trud*, 15 avril 2002). D'autres villes qui n'ont pas le statut de chef-lieux pourraient aussi bénéficier d'une remise à plat : « La direction que prendront les vieilles querelles entre Loveč et Pleven, entre Gabrovo et Sevlievo, sans parler des discordes entre des villes plus petites - Zlatica et Pirdop, Balčik et Kavarna - n'est pas évidente » (*Sega*, 1er août 2001). La défense des intérêts urbains occupe de nouveau le devant de la scène.

La réforme administrative bulgare devait nous permettre d'analyser l'enjeu du politique sur la jeune scène démocratique bulgare. Mais l'analyse des débats, vue par en haut, montre que cet enjeu s'efface devant la hantise de « l'État en danger ». Quelle que soit la majorité gouvernementale, la même obsession d'assurer à l'État une stabilité organisationnelle se traduit, dans l'urgence, par la conservation de la trame communale (262 unités) et le retour quasi-parfait aux 28 départements socialistes. C'est en ce sens que l'on peut parler d'emprise de l'étatique sur la réforme, tant la volonté de clarifier les niveaux de représentation de l'administration, de rapprocher l'État de ses administrés et de garantir ses prérogatives au pouvoir central a guidé les choix politiques du législateur.

Cela dit, l'impératif de préserver l'État n'explique pas tout. Les querelles procédurières et partisanes révèlent un vide de débat, au sein d'une scène politique où les partis sont plus occupés à fustiger la partie adverse pour le principe ou à préserver leurs intérêts qu'à proposer un projet pour le pays. La confusion entre ce qui relève de la structure du parti et ce qui relève de la sphère de l'État, dénoncée par l'opposition ou observée dans la nomination des préfets, est aussi symptomatique d'une patrimonialisation des structures étatiques par les partis, dans une démocratie mal consolidée.

L'appareil d'État reste ainsi l'enjeu principal : il faut en garantir le bon fonctionnement pour le parti au pouvoir, en contrôler les postes-clés. Cela se fait dans des arrangements partisans, à Sofia principalement. Le territoire, cette autre dimension étatique, possède alors peu d'importance. Les découpages en régions de planification et zones d'action spécifique sont des coquilles vides, pour se conformer aux incitations européennes. Les débats sur la réforme administrative au Parlement éludent la question des limites territoriales des unités de gestion, au profit de la détermination des centres, ces lieux de concentration de pouvoirs.

CHAPITRE 3 :
NIVEAUX DE GESTION ADMINISTRATIVE ET PARTAGE DES POUVOIRS

Le processus de démocratisation à l'œuvre en Bulgarie est de plus en plus soumis aux impératifs de convergence avec les législations européennes, dans la perspective de l'intégration à l'horizon 2007. Ces dernières vont dans le sens d'une autonomisation des niveaux de gestion administrative par rapport à la tutelle de l'État central ; autrement dit, la décentralisation est le corollaire de la démocratisation. Pour la Bulgarie, qui sort d'un fonctionnement très centralisé et hiérarchisé, impulsé par en haut et diffusé selon une logique verticale d'application, l'adoption des incitations européennes est doublement problématique.

La politique prônée par l'Union européenne tend à remettre en cause l'hégémonie étatique en introduisant le partage des pouvoirs entre les niveaux de gestion et instaure le territoire comme lieu de concertation à la place de l'administration. Les incitations européennes se déclinent selon un *paradigme territorial* : le territoire est désormais le lieu de définition et de résolution des problèmes publics, comme le traduit si bien la notion de « collectivité territoriale » (Duran et Thoenig, 1996). Ce *paradigme territorial* répond aux logiques suivantes :

- *La logique d'intégration* engage un processus de coordination, dans une perspective horizontale entre les unités de même niveaux, et d'intégration territoriale à des échelles supérieures ; celles-ci ne correspondent pas forcément à des niveaux de gestion administrative.

- La *logique de participation* ouvre la scène de l'action publique à de multiples acteurs, sur le principe de collégialité et de coresponsabilité des décisions. Elle fait écho à la promotion de la démocratie participative dans la société civile ; en même temps, les élus locaux, issus de la représentation démocratique, ont davantage de pouvoirs.
- La *logique de modulation* introduit l'idée d'ajustement, d'exception possible à la règle et de flexibilité (Bennett, 1994). Le principe de subsidiarité - par lequel l'État n'intervient que si les objectifs visés ne peuvent être atteints sans son soutien - en est le fondement.
- La *logique de régulation*, enfin, s'exerce par des jeux de concertation entre les divers acteurs pour rendre compatibles des systèmes d'intérêts divergents qui s'expriment à différents niveaux territoriaux. L'État n'est plus l'unique arbitre, garant d'une solution unique et stable.

C'est ce *paradigme territorial* impulsé par l'Union européenne que nous souhaiterions confronter ici aux pratiques bulgares. Pour ce faire, il convient d'adopter le point de vue d'en bas, celui des acteurs locaux, de leurs réactions et de leurs attentes face à la réforme en cours. Ce paradigme met en jeu par définition des liens aux territoires variés. Il ne s'agit plus d'envisager uniquement ici la territorialité étatique mais d'explorer aussi les autres modalités d'expressions territoriales. Cette interrogation sur les identités territoriales nous conduit à dépasser la simple conjoncture de la réforme des années 1990 pour nous interroger sur les effets de constructions territoriales qui engagent des temporalités plus longues. Nous espérons ainsi travailler sur les mémoires territoriales que la période de réforme tend à révéler.

La démarche procède par niveaux administratifs - la commune et la région - pour identifier, d'une part, les enjeux d'un partage des pouvoirs entre le niveau central et les niveaux infra-étatiques et, d'autre part, pour analyser la pertinence de ces découpages administratifs, hérités de la période socialiste, face aux nouvelles logiques de la gestion publique.

I - La commune comme collectivité territoriale : enjeux et limites du pouvoir local

La commune bulgare actuelle regroupe en moyenne 25 524 habitants (à l'exclusion de Sofia) sur une superficie de 420 km^2. Bien sûr, cela ne reflète qu'une moyenne théorique, bien loin des différenciations locales, mais ces chiffres expriment l'étendue du territoire des 262 communes, qui gèrent par conséquent plusieurs localités. Ce vaste gabarit de la commune bulgare pose d'emblée la question de la définition du local. Pour le géographe, le local correspond à une échelle très fine d'analyse, qui peut se résoudre au village, au quartier voire

à l'îlot urbain, et donc, dans le cas bulgare, à une échelle infra-communale. Pour les sciences administrative et juridique, le local englobe les niveaux de gestion administrative infra-étatique et leur ressort territorial spécifique : il peut s'appliquer à la région comme à la commune. Avec les dernières législations et la mise en place du statut de collectivités locales, le terme renvoie une fois encore à ces divers niveaux. Pour éviter la confusion, nous réservons le terme de collectivité locale à la commune, comme niveau spécifique du statut plus général de collectivité territoriale (applicable à d'autres niveaux de gestion).

La dévolution à la commune des compétences d'une collectivité territoriale par la Constitution et la loi de 1991 - des organes élus, un budget propre et la capacité de définition d'une politique autonome - conduit à s'interroger sur les enjeux de pouvoirs au niveau local. Or, selon la définition qui veut que le pouvoir n'existe que lorsqu'il s'exerce (Raffestin, 1980), le test de la démocratie locale recouvrée consiste à mesurer la capacité de contestation du pouvoir local face au niveau central, son aptitude à rendre le conflit possible avec ce dernier et à le résoudre par la négociation.

1 - Petite géographie de la contestation locale contre la réforme

Légitime et attendue, la démocratisation donne la parole aux forces potentielles de contestation, notamment au niveau communal avec l'avènement de la démocratie locale. Quelle est la teneur de la demande locale envers la réforme ? Quels sont les porte-paroles locaux de ces intérêts divergents de ceux de l'État, dont l'arène démocratique permet la confrontation ? Et surtout quelle est la marge de manœuvre des collectivités locales bulgares pour exprimer leur première revendication qui concerne la recomposition de cette trame communale, imposée par le système socialiste ? Par l'analyse des contestations locales, nous souhaitons explorer les réactions à la réforme territoriale et ainsi confronter le « principe d'identification » des sociétés locales au « principe de visibilité » porté par les propositions émanant d'en haut.

La contestation locale a utilisé la tribune de la presse pour s'exprimer. Dans notre revue de presse nationale, les communes contestataires sont peu nombreuses, environ neuf cas. Il est vrai qu'une revue de presse de quotidiens régionaux nous aurait sans doute apporté davantage d'informations sur les mouvements locaux. Nous avons toutefois pu croiser les observations issus de la presse nationale avec le recensement -incomplet mais bien informé-

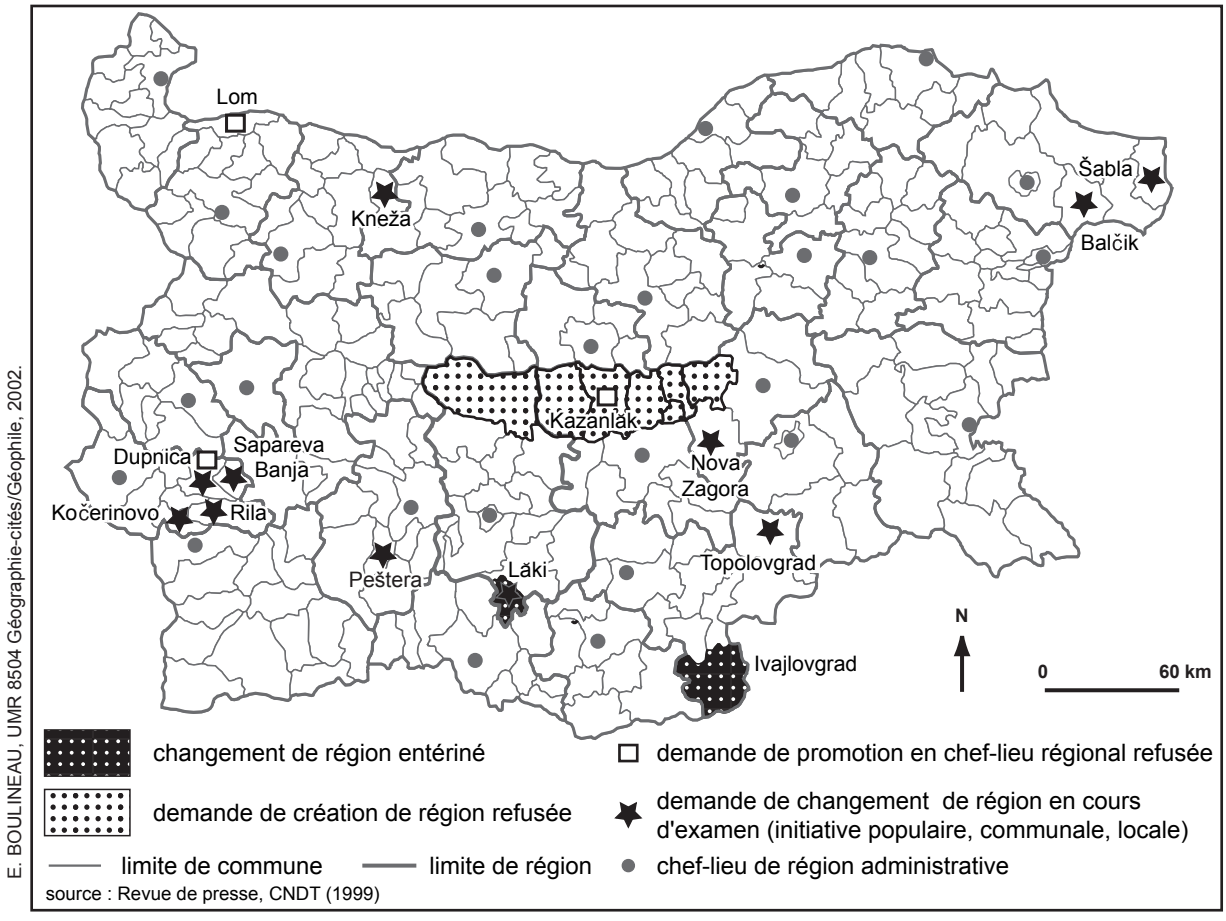


Figure 3.1: Demandes de modifications territoriales au niveau régional (fin 1999)

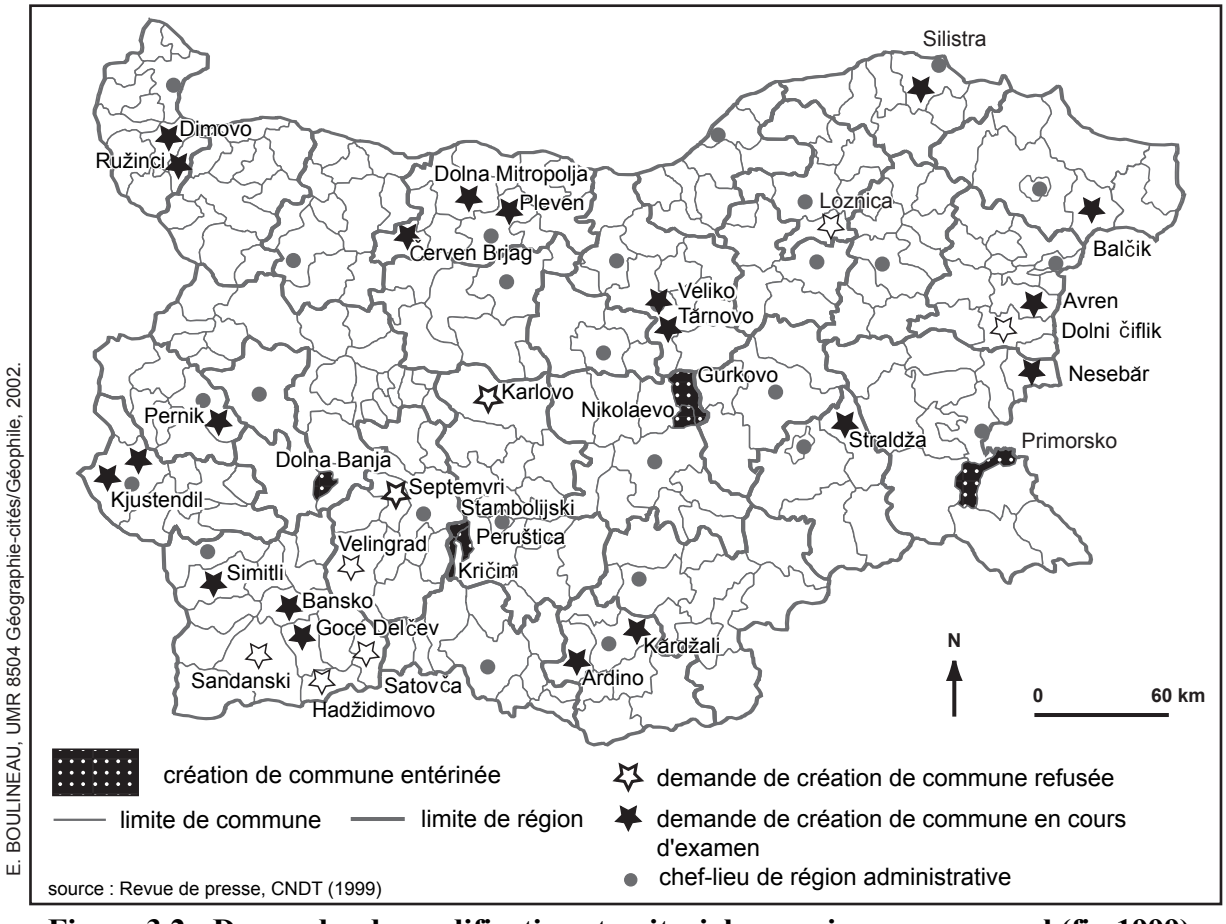


Figure 3.2 : Demandes de modifications territoriales au niveau communal (fin 1999)

des demandes de changements administratifs et territoriaux survenus depuis 1995. Cette liste est établie par des spécialistes du Centre national du développement territorial et de la politique de logement (CNDT, 1999). Les cartes issues du croisement de ces données expriment une géographie non exhaustive de la contestation locale aux niveaux régional et communal.

Plusieurs éléments ressortent et en premier lieu la faiblesse de la contestation. La situation bulgare ne se prête pas aux querelles notées en Pologne à propos de la réforme des voïvodies (Coudroy de Lille, 1999) ou à l'agitation hongroise autour de l'émiettement de la maille communale (*Bulletin de la société languedocienne de géographie*, 1993). Avant les législations de 1995, la contestation communale bulgare était plus virulente, justifiant la nécessité de mettre de l'ordre dans les textes sur les modifications territoriales, comme nous avons pu en donner des exemples précédemment. Entre 1995 et la fin de 1999, on dénombre seulement dix communes désirant changer de région et une vingtaine de localités en attente de promotion communale, huit refus ayant été prononcés. Le chiffre est relativement faible rapporté aux 262 communes bulgares. La plupart des communes ont organisé des consultations populaires pour appuyer leurs demandes de modifications territoriales ; elles attendent désormais d'être exaucées lors du vote de la réforme. Les contestations concernent, d'une part, la région à laquelle sont rattachées les communes et, d'autre part, les limites communales.

La fronde des communes mécontentes de leur sort régional (figure 3.1) concerne essentiellement des espaces en situation de périphérie de région, d'éloignement du chef-lieu régional tels Kneža, Topolovgrad, Nova Zagora et Lăki. Le cas de Peštera est moins emblématique car seulement quelques villages ont demandé leur rattachement à la région de Plovdiv. Enfin, Balčik et Šabla, sur le littoral de la Mer noire, préfèreraient entrer dans la région de Varna, ville d'activités portuaire et balnéaire, troisième pôle urbain national, et quitter la région de Dobrič du plateau de Dobroudja.

La commune de Lăki se situe dans le massif des Rhodopes en périphérie méridionale de l'État bulgare. La situation à la fois montagnarde et marginale de ce territoire local pose la question de son articulation au niveau régional et de son intégration nationale. La commune, créée en 1960, appartient alors au département (*okrăg*) de Smoljan mis en place l'année précédente. Dans la logique socialiste, le développement du lien administratif va de pair avec le fonctionnement économique du territoire. Les minerais non ferreux exploités à Lăki sont ainsi gérés par l'entreprise métallurgique nationale GORUBSO dont le siège est à Smoljan. Mais leur traitement métallurgique se fait dans la commune voisine d'Asenovgrad, dans le département de Plovdiv. De la même façon, la commune de Lăki dépend d'Asenovgrad pour de nombreux services administratifs telles les circonscriptions judiciaire ou bancaire. Elle rejoint donc le département de Plovdiv en 1998, qui gravite autour du second pôle urbain du pays, dans la plaine fertile et industrielle de la Marica. Les Rhodopes intérieures de Smoljan sont affectées d'un effet accru de marginalité par le désengagement économique de l'État, la crise du secteur métallurgique, l'absence de routes avec la Grèce voisine. Cela n'empêche pas un mouvement de réclamation du retour à l'ancienne circonscription départementale (Boulineau, 2001c).

Le cas de Topolovgrad se rapproche de celui de Lăki : même situation aux confins régionaux et nationaux, dans la zone anémiée de la Sakar, objet d'un grand projet de développement à l'époque socialiste. Ici la marginalité se double d'un imbroglio administratif hérité de changements d'appartenance départementale : entre 1959 et 1987, la commune appartenait au département (*okrăg*) de Jambol, avant d'être intégrée dans la vaste région de Haskovo en 1987, puis de rester associée à Haskovo, lors de la reprise de la trame départementale socialiste en 1999. En fait, Topolovgrad gravite entre les centres de Haskovo et de Stara Zagora à 80 km et de Jambol à une soixantaine de kilomètres. Au point de vue économique, la commune se tourne vers le bassin d'emploi de la zone Marica-Iztok, grand pôle de production d'énergie thermique, sis dans la région de Stara Zagora. Le récent projet d'augmentation et de modernisation de la production avec des capitaux étrangers explique les velléités actuelles de la commune pour rentrer dans cette région. Du point de vue administratif pourtant, la commune reste partagée entre la circonscription de Jambol, son ancien chef-lieu régional (services judiciaires, de l'hygiène entre autres) et celle de Haskovo (police, bureau du travail, fiscalité et circonscription électorale). C'est le pragmatisme de gestion administrative qui a motivé la décision des autorités bulgares pour l'intégrer dans la région de Haskovo[1]. Manifestement, les intérêts économiques ont modifié la donne et le conseil municipal a fait savoir qu'il souhaitait intégrer la région de Stara Zagora (*Trud*, 06/01/99).

Cette position de périphérie explique aussi la réclamation d'une région autour de Kazanlăk. Les sept communes impliquées dans le projet se situent sur le versant méridional de la Stara Planina et se trouvent en position de confins, dans des régions plutôt tournées vers la plaine de Thrace. Ce phénomène de faible dynamisme d'espaces périphériques délaissés, tiraillés entre des pôles urbains n'est pas nouveau et il a déjà été noté pour la France (Guellec, 1989).

Dans cette fronde contre la réforme, le foyer contestataire formé par quelques communes de la région de Kjustendil s'individualise. Quatre communes, parmi les neuf que compte la région, défendent ici des intérêts divergents. Les communes de Rila, Kočerinovo et Sapareva Banja réclament leur rattachement à la région de Blagoevgrad, ce qui placerait la quasi totalité du massif de Rila dans cette région. Rila et Kočerinovo sont mitoyennes de la commune de Blagoevgrad, alors que Kjustendil se trouve à plus de 60 km de routes en partie montagnardes. Le sort de la quatrième commune, Dupnica, est défendu par deux camps opposés.

Forte de son passé contestataire, la ville a en effet participé aux mouvements populaires de contestation du gouvernement socialiste dans l'hiver 1997. Dupnica a pimenté le débat dans la presse au moment de la réforme : la commune souhaitait constituer avec six voisines une région dont elle serait le chef-lieu. Ce projet était porté par les élus socialistes du conseil municipal, alors que de son côté le député de la majorité UFD, ancien maire de la commune, militait pour le rattachement à la région de Sofia. Ces oppositions politiques, épaulées par les états-majors sofiotes, ont trouvé un lieu de débat dans la presse sans parvenir à leurs fins. Mais dans un cas comme dans l'autre, c'est le refus d'appartenir à la région de Kjustendil qui est exprimé. La ville de Dupnica est en effet en concurrence avec Kjustendil, située à 44 km. Il s'agit tout d'abord de deux villes longtemps de taille quasi similaire, même si Kjustendil finit par dépasser son homologue lorsqu'elle devient centre de département en 1959 (en 1998, elles comptent respectivement 51 500 et 40 000 habitants). Cette concurrence démographique se double d'une rivalité économique : les deux villes ont un profil agro-alimentaire - avec une spécialité pour le tabac à Dupnica et pour les fruits à Kjustendil - et textile, une position de carrefour ferroviaire et routier sur la route de Sofia à la Macédoine pour Kjustendil et sur l'axe de Sofia à la Grèce par la vallée de la Struma pour Dupnica. Enfin, les deux centres se livrent une concurrence administrative héritée du temps où les deux villes étaient centre de districts (*okolija*) avant que la promotion socialiste avantage Kjustendil

[1] Entretien avec le chef du service de planification administrative et régionale au centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, le 10 octobre 2000.

au détriment de Dupnica. Oppositions politiques et concurrence urbaine se conjuguent ici pour expliquer la fronde de Dupnica.

Les demandes de modifications des limites territoriales au niveau communal sont plus nombreuses (figure 3.2). Nous avons retenu ici uniquement les demandes de création de communes, sans représenter les demandes de modifications des limites communales formulées par les localités. Dans son inventaire, le Centre national du développement territorial et de la politique du logement n'en recense cependant que 36, dont la moitié refusées.

Les demandes de scission pour la création d'une nouvelle unité communale émanent souvent de villes. La définition de la ville en Bulgarie est liée à la promotion politique et non à une définition statistique. Le titre de ville, vécu comme un privilège, s'accompagne souvent d'un désir d'émancipation à l'égard du chef-lieu communal. Les sept communes nouvellement créées le sont toutes autour d'un noyau urbain. Parmi les demandes en cours d'examen, c'est le cas des villes de Kilifarevo et de Debelec dans l'actuelle commune de Veliko Tărnovo, de Slavjanovo pour Pleven, de Batanovci pour Pernik, pour ne citer que les localités qui veulent se distinguer de la ville voisine, chef-lieu de commune et de région.

L'une de nos communes observatoires, Pavlikeni, dans la plaine du Danube, a fait l'objet de demandes de modifications territoriales : la ville de Bjala Čerkva a cherché un temps à s'émanciper de la tutelle du chef-lieu, le village de Dolna Lipnica a quitté la commune voisine de Polski Trămbeš pour voter son rattachement à Pavlikeni. A Bjala Čerkva, le maire socialiste a cherché à créer une commune avec les deux villages voisins de Rosica et Višovgrad. Une lettre a été rédigée et envoyée aux députés de la circonscription. Mais la commune ainsi projetée ne répond pas aux critères démographiques arrêtés par la loi, le seuil des 6 000 habitants n'est pas atteint et le maire s'indigne que le Parlement n'ait pas prévu une exception pour les localités au statut de ville. Il s'agit là d'une manifestation d'un patriotisme local qui confond statut urbain et fonctions urbaines : Bjala Čerkva apparaît en effet surtout comme un bourg agricole cossu. C'est davantage la nostalgie de l'indépendance communale d'autrefois qui anime le maire que l'intérêt qu'aurait à y gagner la nouvelle commune. Cette petite ville est en effet connue en Bulgarie pour avoir fourni deux ministres et un grand poète à la patrie. L'ancien maire de Pavlikeni, le chef-lieu communal, ironise que la mairie de la petite ville reçoit plus d'argent du budget communal qu'elle ne lui en rapporte. L'ancien maire de Višovgrad, pour sa part, déclare qu'il y a des problèmes bien plus urgents comme le vieillissement généralisé de la population communale. Ce différend n'affecte pourtant pas les bonnes relations entre la petite ville et son chef-lieu de tutelle, tous deux socialistes.

L'intégration du village agricole de Dolna Lipnica dans la commune de Pavlikeni a eu lieu après un référendum local. La proposition est venue d'un comité d'initiative locale formée de trois retraités qui, dans leur jeunesse, avaient fait leurs études à Pavlikeni. Après une assemblée générale des villageois, les membres du comité ont rédigé une lettre expliquant les motivations de leurs demandes. Suite à l'inclusion de Dolna Lipnica dans le vaste complexe agro-industriel (APK) de Polski Trambeš dans les années 1970, le village s'est trouvé inclus dans les limites du système d'habitat puis dans celles de cette commune, lorsqu'elle fut créée après 1978. Or le village continuait de graviter dans l'orbite de Pavlikeni, notamment pour l'emploi et la formation. Le souvenir du district de Pavlikeni et de sa desserte administrative reste vivace dans la mémoire des anciens de Dolna Lipnica, elle est aujourd'hui réactivée par la sollicitation de certains services administratifs. Pour ce bourg agricole de la fertile plaine du Danube, l'appartenance à Pavlikeni permet de s'adresser au tribunal de district (*rajonen săd*) de cette ville proche, au lieu de parcourir les 50 km qui les séparent du tribunal de Veliko Tărnovo dont dépend Polski Trămbeš. Il s'agit là d'un argument essentiel en pleine période de restitution des terres agricoles. Ce sont d'ailleurs des coopératives de Pavlikeni qui exploitent en partie les terres de Dolna Lipnica.

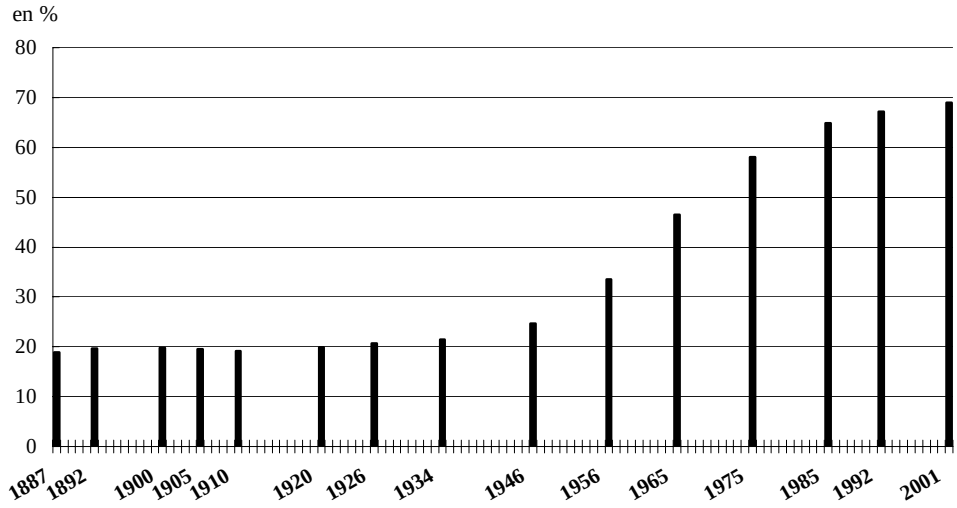
Les possibilités de créer des communes font rejouer un temps les nostalgies locales, les esprits de clochers ou les orgueils urbains ; les arguments pragmatiques de proximité et de desserte administrative sont aussi mobilisés. Ces motivations sont somme toute banales, si ce n'est qu'elles manifestent un repli sur le local entendu comme la ville ou le village et non comme synonyme de la commune. En effet, ce retour à l'unité locale du village traduit une réaction à la vaste commune imposée par le système socialiste. Le socialisme avait usurpé à la multitude de villages ou de petites villes, centres de commune, leurs droits pour les octroyer à des unités plus grandes, construites sur le principe des systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) de 1978. Imposées par en haut, à peine âgées de vingt ans, les communes actuelles ont une longévité courte comparées à la mémoire longue villageoise. Pourtant, si l'on note la réactivation de ces mémoires spatiales locales, les demandes de modifications territoriales officiellement enregistrées sont peu nombreuses après 1995 et la fronde de 1998 est rapidement retombée. On peut chercher des éléments de réponse à cet apparent paradoxe en explorant, d'une part, les modalités d'identification à la commune et, d'autre part, les conditions requises par la loi pour les changements territoriaux[2].

2 - L'anémie démographique bulgare

Pour comprendre cette asthénie de la contestation locale, il faut tenir compte de la distribution du peuplement (chapitre 2) et surtout du potentiel humain de contestation, en somme de la localisation des forces vives. Or, la population bulgare diminue de façon alarmante. La baisse de la population est rapide : entre les deux derniers recensements (1992-2001), le nombre d'habitants a chuté de 6%. En 2001, la Bulgarie compte 7 973 671 habitants, autant que quarante ans auparavant. La population tombe sous le seuil des 8 millions d'habitants, après avoir atteint presque 9 millions en 1989. Pour expliquer cette chute rapide, solde migratoire et solde naturel sont tous les deux en cause.

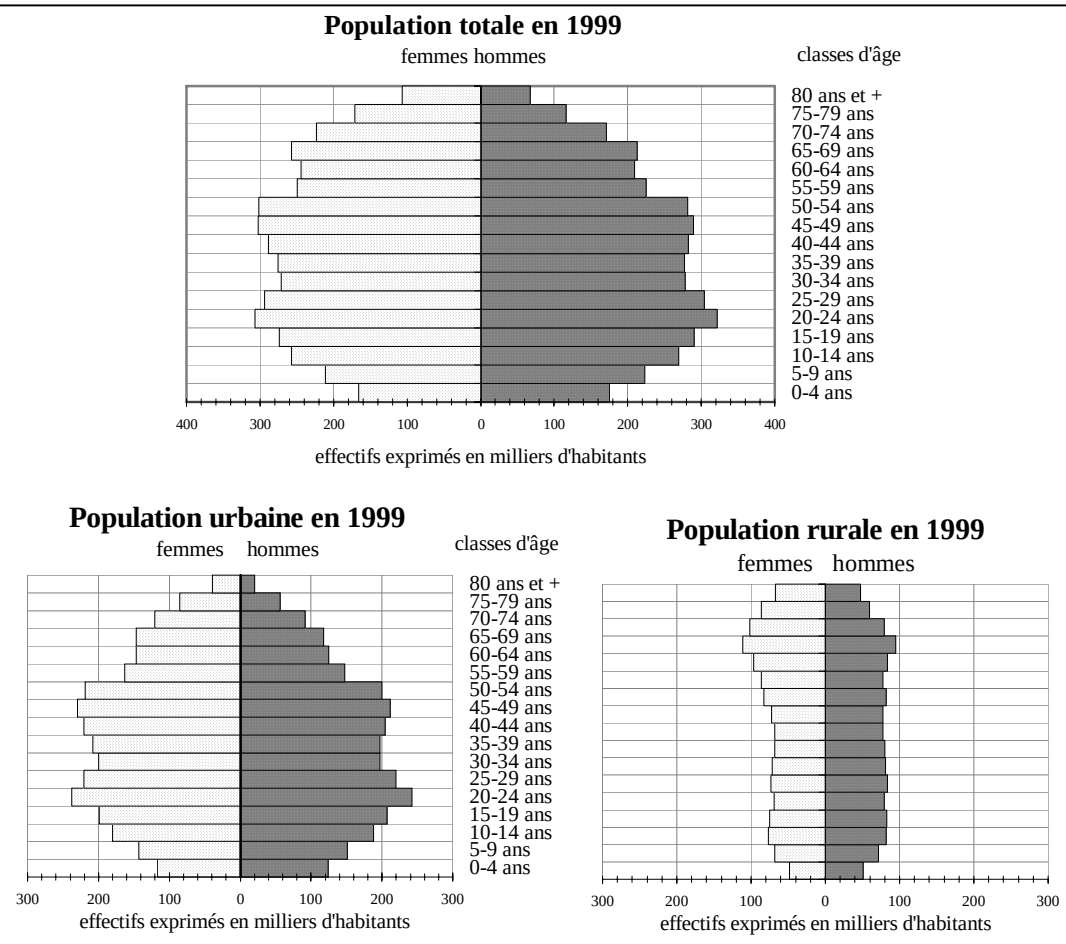
Ce déclin s'inscrit dans le contexte particulier du comportement démographique bulgare, qualifié d'« anomalie » par certains auteurs (MacIntyre, 1988 cité par Billaut, 1992a), au regard du modèle de la transition démographique dans les pays balkaniques. En effet, la Bulgarie a connu une transition démographique précoce, caractérisée par une baisse de la natalité plus prononcée que la chute de la mortalité, et cela dès l'entre-deux-guerres. À partir

[2] Nous rappelons brièvement les principaux critères fixés par la loi de 1998 : un seuil démographique (de 4 000 habitants relevé à 6 000 habitants en 1998), l'accessibilité au chef-lieu communal dans un rayon de 40 km (20 km dans la version de 1995), des conditions particulières en matière de budget communal.



source : annuaire statistique de la Bulgarie, 2000 et RGP 2001.

Figure 3.3 : Évolution du taux d'urbanisation de 1887 à 2001 (aux dates de recensement de la population)



source : Annuaire statistique de la Bulgarie, 2000.

Figure 3.4 : Structures par âges de la population bulgare en 1999

de 1990, le pays accuse une croissance naturelle négative, en 2000 le taux de natalité est de 9‰ et la mortalité s'élève à 14,1‰ soit un déficit naturel de 0,5%. La précocité de la transition démographique bulgare engendre un vieillissement de la population : la stabilisation de la mortalité favorise les classes âgées, alors que le renouvellement des classes jeunes souffre de la faiblesse de la natalité et de la réduction des cohortes fécondes (Billaut, 1992a). En 2001, les plus de 60 ans représentent 22,5% de la population et les moins de 20 ans 21,8%. La pyramide des âges enregistre ainsi ce vieillissement de la population : son sommet est plus large que sa base qui se rétrécit (figure 3.4).

La composante migratoire contribue, elle aussi, de façon négative à la dynamique démographique bulgare de la seconde moitié du XX^{e} siècle. Depuis son indépendance jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le pays a connu d'importants échanges de population, aussi bien dans le sens des départs que des arrivées. Après 1945, l'émigration constitue l'essentiel du mouvement migratoire, l'immigration, quant à elle, reste très circonscrite. L'étroite surveillance de l'émigration par le régime socialiste limite les migrations aux départs des minorités, contribuant au renforcement de l'homogénéité de la nation bulgare (Billaut, 1991). Les migrations résultent le plus souvent d'accords internationaux et dépendent des relations entre les États, à l'instar des relations chaotiques entre Sofia et Ankara. La crise migratoire de 1989 avec le départ de 320 000 à 370 000 Turcs de Bulgarie - un tiers serait revenu par la suite - rappelle l'histoire mouvementée des migrations balkaniques, faite d'épisodes paroxystiques et déstabilisateurs pour de jeunes États modernes en voie de consolidation.

Avec le rétablissement de la liberté de circuler en 1989, les conditions des migrations externes changent. Il est cependant très difficile de se procurer des données sur les mouvements migratoires bulgares et les résultats du recensement de 2001 sont encore très incomplets. Une étude de l'Institut national de la statistique[3] estime à 196 000 le nombre d'émigrants entre les deux derniers recensements (1992-2001). Les retours se chiffrent à 19 000 personnes sur la même période, ce qui porte le solde migratoire estimé à 177 000 individus en moins. L'ouverture des frontières et notamment la récente dispense des visas d'entrée dans l'espace Schengen, acquise en avril 2001 pour les ressortissants bulgares, rendent possibles de nouvelles migrations, permanentes ou temporaires. Mais là aussi, les

[3] Étude menée sur une échantillon de 25 000 personnes, à partir d'une exploitation d'un échantillon de 2,5% des résultats du recensement de 2001 et disponible sur le serveur officiel de l'institut national statistique www.nsi.bg.

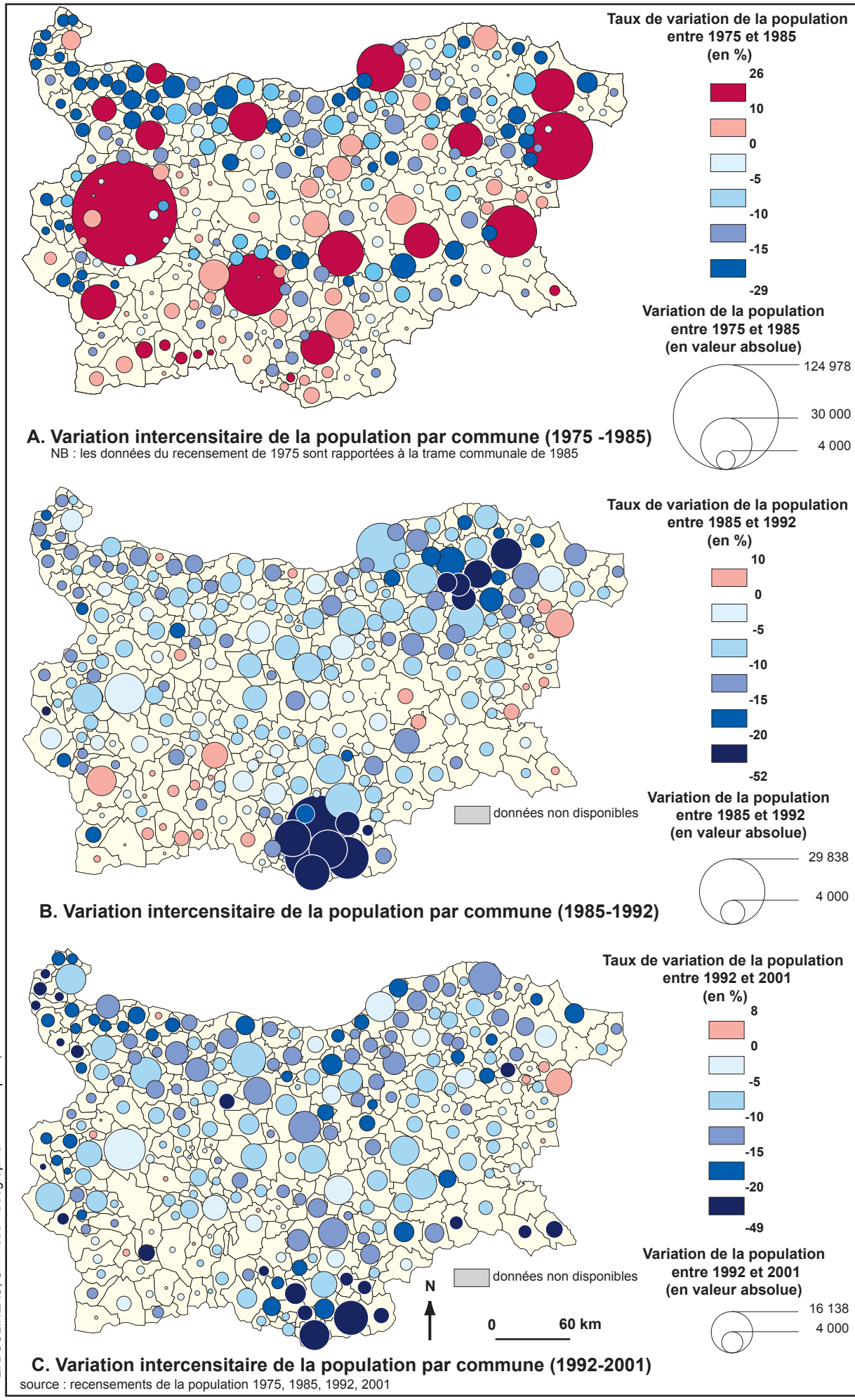


Figure 3.5 : Variations intercensitaires de la population des communes bulgares (1975-2001)

classes d'âges jeunes sont les principales candidates au départ, avec pour conséquence une accentuation du vieillissement de la population.

La dynamique démographique bulgare inquiète les autorités, mais plus encore les élus ruraux que nous avons rencontrés. En effet, la différence entre la dynamique du milieu urbain et celle du milieu rural est frappante. Depuis 1969, la population urbaine l'emporte en Bulgarie sur les ruraux et en 2001 le taux d'urbanisation est de 69% (figure 3.3). La Bulgarie compte une population rurale de 31% soit un peu moins de 2,5 millions de ruraux en 2001. Mais pour cette dernière, le déclin démographique sur la période intercensitaire est de 11%, alors qu'il n'atteint que 3,6% pour les villes. Le solde naturel montre que les campagnes accusent un très fort déficit avec un taux de mortalité proche de 20‰ (19,6‰ en 2000) et une natalité faible (8,1‰). L'indice de fécondité y est pourtant plus élevée qu'en milieu urbain, 1,48 contre 1,20, mais les campagnes souffrent d'un vieillissement alarmant exprimé par la pyramide des âges. En milieu rural les cohortes les plus nombreuses sont celles des personnes âgées de 60 à 74 ans, alors qu'en ville on retrouve le renflement des générations nées du rattrapage démographique d'après 1945 et la génération de leurs enfants. Ce déséquilibre des structures par âges enregistre les effets connus d'une urbanisation très rapide sous le socialisme, alimentée par la ponction des jeunes effectifs du milieu rural. Cet exode rural conjugué au solde naturel, déficitaire dans les campagnes depuis 1975, lègue une situation démographique alarmante pour les campagnes. Pratiquement un tiers de la population rurale bulgare a plus de 60 ans.

Les cartes de la variation intercensitaire de la population communale bulgare (figure 3.5) montrent ainsi une croissance démographique qui se localise dans les grandes communes urbaines entre 1975 et 1985 : parmi les 22 unités qui enregistrent la plus forte croissance relative (de 10 à 26%), 14 sont chefs-lieux de départements. La période 1985-1992 montre l'effet du tarissement de l'exode rural, principal moteur de la croissance urbaine : la dynamique des grandes communes urbaines décline. Les vastes communes bulgares regroupent à la fois une population urbaine - le chef-lieu est la plupart du temps une ville - et rurale - les villages inclus dans la commune. Tandis que la population rurale décroît, infléchie par un solde naturel négatif et un solde migratoire qui l'a vidée de sa population jeune, la croissance des villes ne suffit plus à tirer le dynamisme démographique communal. Les villes qui parviennent à dynamiser la croissance communale sont peu nombreuses. Entre 1992 et 2001, la carte est bleue : dans le contexte de déclin démographique général, seules 11 unités parmi les 262 communes bulgares enregistrent un solde démographique positif. Elles se

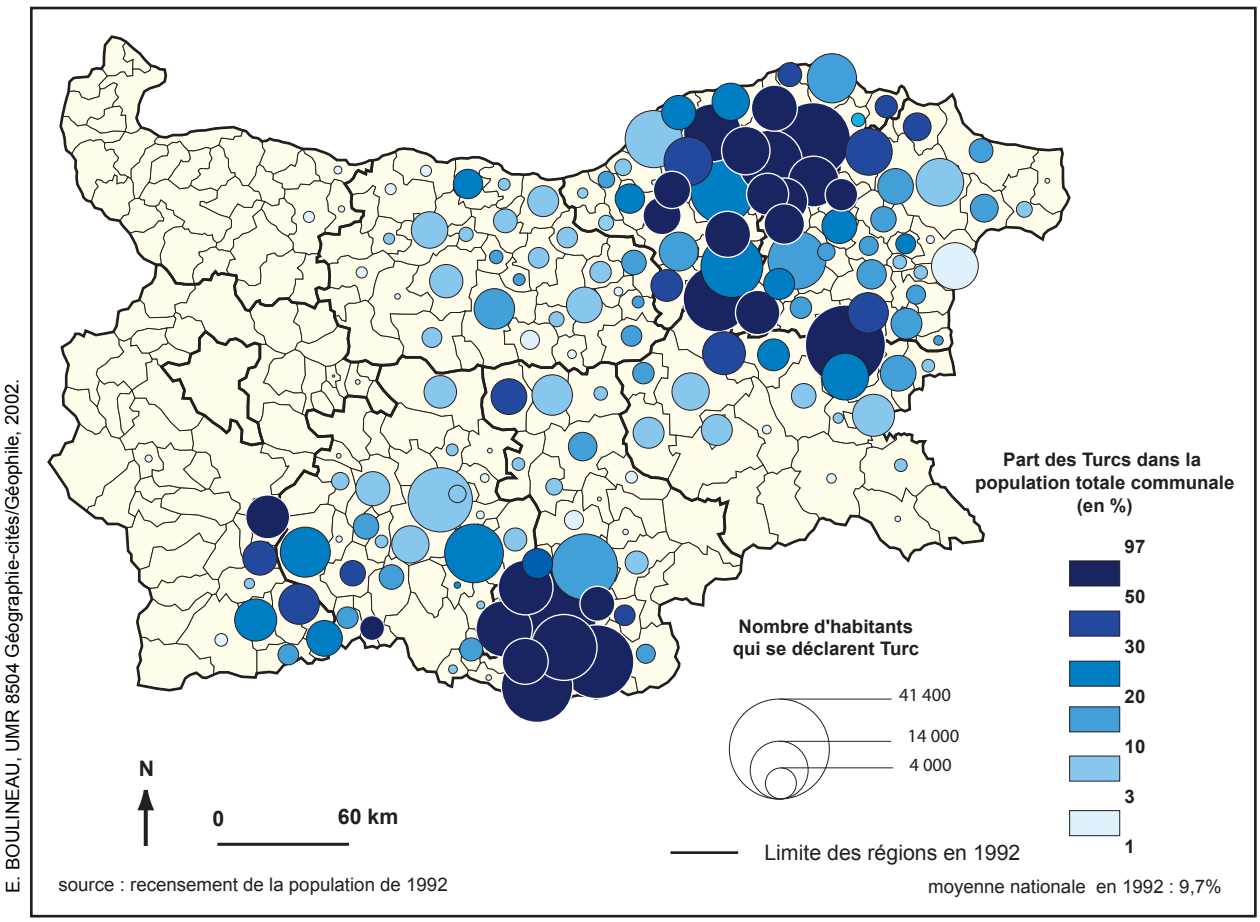


Figure 3.6 : La population turque de Bulgarie en 1992

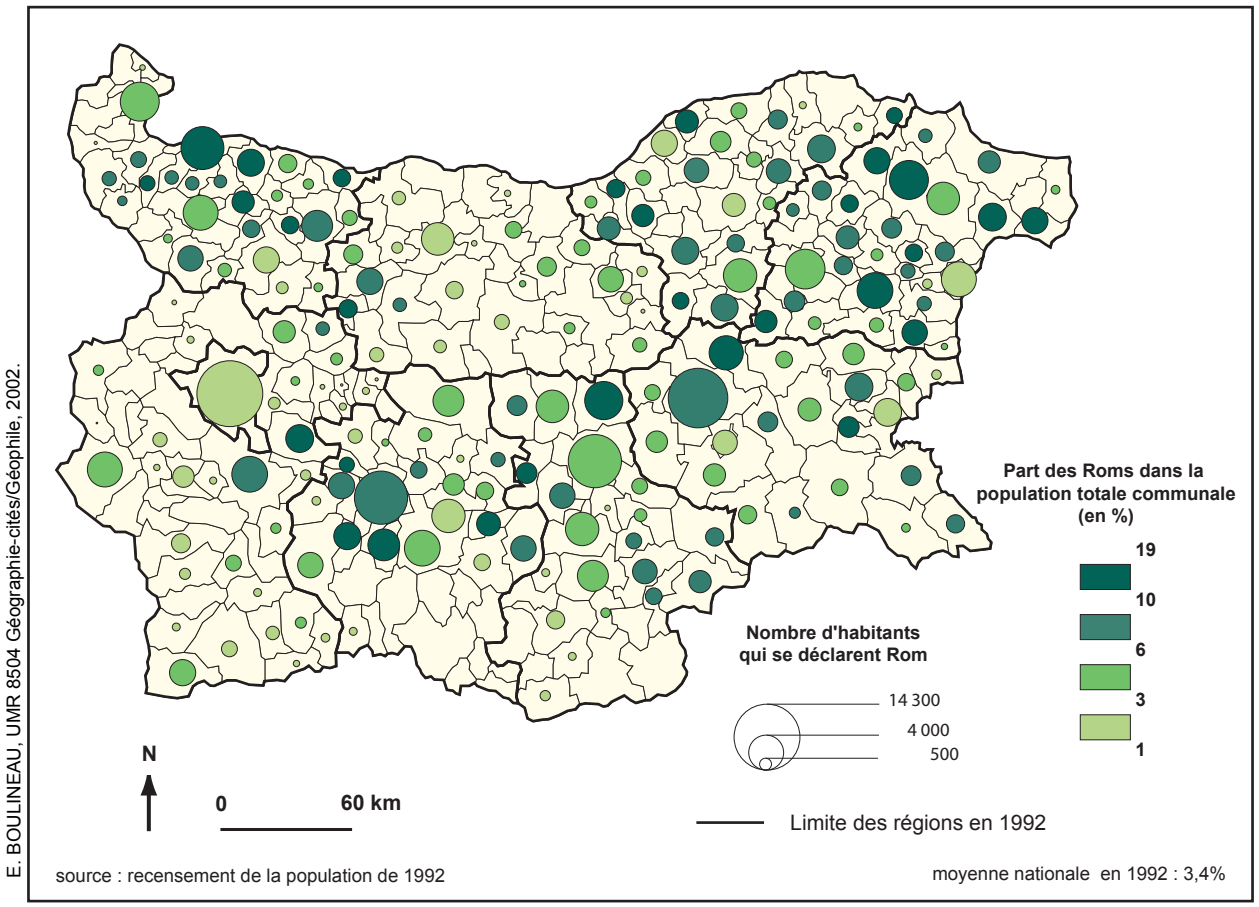


Figure 3.7 : La population tsigane de Bulgarie en 1992

situent à proximité des grands pôles urbains Sofia, Plovdiv ou Varna ; cette dernière, troisième pôle urbain bulgare, est la seule grande ville à tirer la croissance communale.

Il faut toutefois tenir compte de situations régionales particulières dans l'interprétation de ces cartes. Des espaces de croissance démographique plus soutenue apparaissent pour la période 1975-2001. Il s'agit du sud-ouest, qui correspond au foyer de peuplement *pomak* - massifs de Rila et du Pirin ainsi qu'une partie des Rhodopes occidentales - et du littoral de la Mer noire, à proximité de Varna. Ces deux régions enregistrent une croissance démographique soutenue entre 1975 et 1985 ; la croissance se maintient entre 1985 et 1992 et limite de ce fait leur déclin dans la dernière période intercensitaire. Au contraire, le nord-ouest de la Bulgarie connaît un déclin démographique précoce, manifeste dès 1975-1985 et qui se poursuit dans les périodes suivantes. Enfin, la région du nord-est bulgare autour de Razgrad et les Rhodopes orientales au sud correspondent aux principaux foyers de peuplement turc (figure 3.6). Elles ont été les foyers émetteurs des mouvements de migrations massives de l'année 1989. La carte de 1985-1992 enregistre cet important déficit migratoire et la faiblesse des retours dans les années suivantes. Le recensement de 2001 révèle la continuité des mobilités, pour les Rhodopes orientales du moins ; le foyer turc du nord-est tend à s'insérer désormais dans la dynamique démographique commune à l'ensemble du pays. La région du sud-est, située à proximité de la Turquie, continue d'alimenter ces mouvements migratoires comme le montre le cas de la commune observatoire de Stambolovo, dans la région de Haskovo. Désormais, les migrations ne sont plus d'ordre politique mais économique.

Dans la commune de Stambolovo, la population turque représente actuellement 63% des habitants. Entre 1989 et 1999, l'administration communale estime à 5 000 le nombre de Turcs qui sont partis. La vague la plus forte a été celle de 1989 suite à la politique de restriction des libertés et de bulgarisation des noms. La frontière turque n'est ici qu'à 70 km. La commune enregistre ainsi une perte de 4 276 habitants entre les recensements de 1985 et de 1992 soit 36% de population en moins. Ce sont les villages où le peuplement turc est majoritaire qui ont été le plus touchés : ainsi à Pčelari, la population a chuté de 68%, à Ljaskovec de 41%. L'effet retour a été très faible, seulement 4-5 familles par village. Au total, la moitié des localités de la commune a été touchée par ces migrations de 1989. Émigration politique à ces débuts elle est devenue économique : actuellement l'émigration se poursuit, les Turcs partent faute de trouver un emploi en Bulgarie. La commune est privée de ses forces vives car ce sont les jeunes qui partent chercher maintenant du travail à l'étranger : en Turquie mais aussi ailleurs en Europe et en Amérique. Les plus de 55 ans représentaient 22,3% de la population communale en 1985 et 29,3% au début de l'année 2000. Les migrants conservent une adresse dans la commune sans y résider, ce qui contribue à brouiller les données démographiques. En 2000, Stambolovo compte 6 676 habitants résidants, alors qu'elle comprend 12 487 habitants si l'on se réfère aux adresses déclarées. En été, beaucoup de ces émigrés rentrent au village bulgare, en visite aux parents souvent âgés qui sont restés. Quelques maisons vides dans l'année retrouvent vie, mais c'est insuffisant pour redonner souffle à la commune.

Le recensement de 2001 montre que la population turque a légèrement diminué depuis 1992. En effet, 751 781 Bulgares se sont déclarés turcs soit 9,5% de la population contre 9,7% en 1992 (800 052 personnes). La part de la population turque dans la population bulgare baisse en valeur absolue et en valeur relative. Sa croissance naturelle tend à s'aligner sur le

niveau national. Dans la région de Kărdžali, turque à 62,5%, le solde naturel oscille autour de zéro et, en 1998, le taux de natalité régional était inférieur à la moyenne nationale (respectivement 7,5‰ et8,8 ‰). Désormais, le déclin de la dynamique naturelle est amortie par un taux de mortalité plus bas dans cette région qu'en Bulgarie. Sur la dernière période intercensitaire, la population a ainsi chuté de 22,9%, effet de la conjugaison d'un solde naturel faible ou nul et d'un solde migratoire largement déficitaire. Les migrations ont affecté durablement les effectifs de cette région proche de la Turquie. Le différentiel entre zone rurale et zone urbaine est encore plus accentué. La population turque de Bulgarie vit à 62,9% dans les campagnes, espaces encore plus affectés par le déclin démographique. Dans la région de Kărdžali, la population rurale a ainsi diminué de presque un tiers (31% entre 1992 et 2001).

L'autre minorité importante de la Bulgarie, les Tsiganes, enregistre, une dynamique positive. La part des Roms dans la population nationale a augmenté : selon les données du dernier recensement, 365 797 personnes se sont déclarées tsiganes en 2001 soit 4,6% de la population (respectivement 316 396 et 3,4% en 1992). Selon les spécialistes, ces chiffres sont sous-estimés : des études font état de 577 000 Roms en 1989 et d'une estimation de 700 000 à 800 000 en 1996 (Tomova, 1998), une enquête du Ministère de l'intérieur a recensé 554 500 Tsiganes en 1992 (Marušiakova et Popov, 1993). La communauté tsigane bulgare est très hétérogène et l'enquête dirigée par I. Tomova (1995) révèle que les Roms se déclarent aussi Turcs ou bien Valaques. Il faudrait plutôt parler selon elle de communautés, tant les différences de langue (turc, bulgare, dialectes roms et valaques), de religion (musulmans, orthodoxes, Églises protestantes) et de genres de vie (urbain, rural, types d'activités) sont grandes. La structure par âge des Tsiganes de Bulgarie en 1992 montre une population très jeune dans laquelle les moins de 30 ans forment 66% de la population. La même enquête souligne la dégradation de leurs conditions de vie dans la période de transition : la crise économique accroît les difficultés quotidiennes d'une population rejetée au plus bas de l'échelle sociale. La distribution des Roms en Bulgarie en 1992 révèle des zones faiblement marquées par la présence tsigane, telles les Rhodopes - et plus globalement un vaste croissant sud de Sofia au littoral de la mer noire - ainsi que la région au centre-nord (figure 3.7). Mais tout cela offre une image imparfaite car figée de la population tsigane, marquée encore par une forte mobilité. De nombreuses migrations, imperceptibles dans les données chiffrées générales, caractérisent cette population[4].

[4] La politique socialiste a cherché à sédentariser la population tsigane, depuis la chute du régime socialiste, on observe un regain de mobilité parmi cette population.

Le village de Majsko (commune d'Elena) compte environ un millier d'habitants en grande majorité tsiganes musulmans parlant un dialecte rom, six familles turques et 18 personnes se déclarant bulgares. Les familles roms sont venues d'abord s'installer dans un quartier, à mesure que la population bulgare quittait le village pour la ville. Puis, au début de la décennie 1990, lorsque les Turcs du village ont quitté le pays et vendu leurs maisons, de nouvelles familles roms les ont acquises. Les comptes sont difficiles à tenir pour la maire car il y a beaucoup de migrations. Il lui est plus facile de compter les gens qui ont un emploi dans le village que de donner le chiffre du chômage : seulement 10-12 personnes ont un emploi déclaré. Les Tsiganes de Majsko pratiquent un petit élevage de moutons et de caprins : en 2000, on dénombre environ 500 moutons, 200 chèvres et environ 30 bovins. Cela suffit tout juste à fournir du lait pour la famille, au printemps quelques revenus sont tirés de la vente d'agneaux. Quelques Roms se sont déclarés éleveurs au dernier recensement mais beaucoup pratiquent la cueillette des herbes (médicinales ou aromatiques) ou des fruits sauvages (noix). Les dix camions du village emmènent les cueilleurs sur les terres de la commune d'Elena ; pour exercer cette activité ailleurs, il leur faudrait payer une taxe. La sécheresse de l'été 2000 laisse présager de très mauvaises récoltes et la maire s'inquiète des maigres revenus qu'elle juge largement insuffisants pour payer le bois de chauffage de l'hiver et assurer la scolarisation décente des enfants à l'école du village. Les aides sociales constituent un revenu attendu mais elles sont toujours versées en retard. Une partie des hommes part travailler temporairement en Grèce, environ une centaine de personnes à l'été 2000. Un an après, lors d'une seconde enquête dans le village, la filière vers la Grèce semblait mieux organisée grâce à un contact sur place : 5 à 10 personnes partaient chaque semaine pour les travaux des champs dans des villages grecs proches de la frontière. Le recensement d'avril 2001 n'a pas dénombré les quelques 150 personnes alors en Grèce ; en été le chiffre grimpe à plus de 200. Depuis la suppression des visas Schengen au printemps 2001, une seconde filière d'émigration est en cours d'organisation vers l'Italie, mais environ 210 euros sont nécessaires pour le voyage. Cette souplesse d'adaptation aux petits boulots révèle aussi une grande vulnérabilité aux conditions économiques : la Bulgarie étant pour l'heure incapable de leur fournir du travail, les Tsiganes vont chercher des revenus à l'étranger.

Le bilan démographique bulgare montre ainsi un déclin du nombre d'habitants assorti d'un vieillissement général prononcé. La croissance naturelle négative risque de s'accentuer : la diffusion, en période de crise, du modèle de l'enfant unique, notamment en ville, fait peser une lourde hypothèque sur le redressement de la natalité. Le taux de mortalité tend à augmenter progressivement du fait de l'importance de classes d'âge âgées. Quant aux migrations externes, le développement des mobilités favorise les départs, même si, fait nouveau notable, la Bulgarie commence à accueillir des populations étrangères, notamment des Asiatiques. C'est à l'échelle locale que les effets de ce déclin se font davantage sentir ; ils conditionnent bien évidemment le dynamisme de la collectivité territoriale.

3 - Quel point de repère : la localité ou la commune ?

Cette population vieillie est paradoxalement porteuse d'une mémoire territoriale et peut, à ce titre, militer pour les modifications territoriales comme l'exemple des retraités de Dolna Lipnica (commune de Pavlikeni) l'illustre. Les anciennes générations ont en effet le souvenir d'une organisation territoriale différente, forgée autour du village dans les campagnes, du quartier dans les grandes villes. La mise en place par le pouvoir socialiste d'un regroupement des localités en plus vastes communes débute dès la réforme de 1959 et s'achève avec la mise en place des systèmes d'habitat à partir de 1978. La mémoire de ces manipulations des repères territoriaux et la rupture d'un lien territorial, établi sur le temps

long par la communauté, restent vivaces dans certains esprits. Les nombreuses demandes de modifications territoriales au début de la décennie 1990 expriment cet attachement à la localité comme point de repère territorial : lors du vote de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de 1995, un des rapporteurs du projet indiquait que plus de 1 500 réclamations avaient été déposées.

Il faut toutefois nuancer cet enracinement local. Le repli sur le local apparaît à bien des égards comme une valeur refuge : horizon connu et quotidien, il constitue une solution de repli devant l'incertitude du lendemain. Des études ont montré que le local constituait déjà un échappatoire à la crise de la fin des régimes socialistes (Maurel, 1989b et 1990). Cette crise a été relayée par celle de la transition : le local est resté une solution de repli économique. B. von Hirschhausen (1996) a montré que l'attachement au village roumain résidait moins dans le sentiment d'identification territoriale que dans la réaction de survie après l'effondrement de l'encadrement socialiste. La culture du potager, constituant l'essentiel de la cour traditionnelle bulgare enclose par des hauts murs (*dvor*), remplace ou prolonge l'agriculture du lopin de terre, selon l'état d'avancement des restitutions. L'économie villageoise du « *burkan* » (le bocal), entretenue par la « *baba* » (la grand-mère), alimente ainsi la famille installée en ville et s'inscrit dans la sphère d'échanges des réseaux de parenté (Chevalier, 1998).

Les stratégies d'échanges et le repli économique sur le village traduisent certes une décomposition des structures d'encadrement économique et du fonctionnement territorial socialistes, mais ce repositionnement sur le village ne trahit pas fondamentalement une identité villageoise forte. Cet attachement au village balkanique est réduit par le principe d'allégeance à la famille, la sphère de la parenté évoquée ci-dessus, qui reste plus fort que le sentiment d'appartenance à un lieu. Le pays natal bulgare (*rodina*) exprime un attachement au lieu mais plus encore à la communauté dans laquelle l'individu est né. À la différence de la notion de paysage (*landšaft*, terme emprunté à l'allemand) beaucoup plus concrète, le terme de *rodina* se rapporte davantage à la notion de milieu, naturel ou social. Mais dans cette définition, l'étymologie le rappelle[5], le caractère biologique est souligné par rapport à l'ancrage territorial (Daskalov, 1998a). J. Ancel utilise cette même métaphore biologique pour montrer la prégnance de ces « cellules » sociales, au fondement de toute construction territoriale, dans la coagulation progressive dans une nation (Ancel, 1930, p. 137). On pourrait

[5] Le terme de pays natal traduit imparfaitement la notion de *rodina* bulgare car il introduit la notion de lien territorial, absente dans la racine slave du terme *rod-* décliné dans le champ lexical de la lignée familiale.

Taille de la localité (habitants)	Population totale en 1998			
	Localités (nombre)	Part des localités (en %)	Population (habitants)	Part de la population (en %)
moins de 200	2 013	37.7	151 390	1.8
de 200 à 499	1 358	25.4	449 815	5.5
de 500 à 999	957	17.9	679 059	8.3
de 1 000 à 1 999	585	11.0	809 467	9.8
de 2 000 à 4 999	276	5.2	812 265	9.9
de 5 000 à 9 999	66	1.2	473 577	5.8
de 10 000 à 24 999	43	0.8	651 071	7.9
de 25 000 à 99 999	32	0.6	1 601 498	19.5
de 100 000 à 499 999	8	0.1	1 479 927	18.0
plus de 500 000	1	0.0	1 122 302	13.6
TOTAL	5 339	100.0	8 230 371	100

Taille de la localité (habitants)	Population urbaine en 1998			
	Localités (nombre)	Part des localités (en %)	Population (habitants)	Part de la population (en %)
moins de 200	0	0.0	0	0.0
de 200 à 499	1	0.4	264	0.0
de 500 à 999	1	0.4	975	0.0
de 1 000 à 1 999	14	5.8	23 559	0.4
de 2 000 à 4 999	80	33.3	281 567	5.0
de 5 000 à 9 999	60	25.0	435 590	7.8
de 10 000 à 24 999	43	17.9	651 071	11.6
de 25 000 à 99 999	32	13.3	1 601 498	28.6
de 100 000 à 499 999	8	3.3	1 479 927	26.4
plus de 500 000	1	0.4	1 122 302	20.1
TOTAL	240	100.0	5 596 753	100.0

Taille de la localité (habitants)	Population rurale en 1998			
	Localités (nombre)	Part des localités (en %)	Population (habitants)	Part de la pop. (en %)
moins de 200*	2013	39.5	151 390	5.7
de 200 à 499	1357	26.6	449 551	17.1
de 500 à 999	956	18.7	678 084	25.7
de 1 000 à 1 999	571	11.2	785 908	29.8
de 2 000 à 4 999	196	3.8	530 698	20.2
de 5 000 à 9 999	6	0.1	37 987	1.4
de 10 000 à 24 999	0	0	0	0.0
de 25 000 à 99 999	0	0	0	0.0
de 100 000 à 499 999	0	0	0	0.0
plus de 500 000	0	0	0	0.0
TOTAL	5099	100	2633618	100.0

* dont 94 inhabités. Source : Annuaire statistique de la Bulgarie, 1999.

Tableau 3.1 : Distribution de la population bulgare selon la taille de la localité en 1998

le traduire autrement par la notion de « petite patrie », terme que propose G. Prévélakis (1996, p. 93), pour exprimer la notion de parenté et d'attachement au village[6].

Il nous faut cependant étudier cette distorsion entre la tendance spontanée du repli sur le village et la législation qui maintient la trame communale en l'état, sans reconsidérer la recomposition en jeu à l'échelle locale. Si l'on se place du côté du législateur, l'argument est tout simplement pragmatique : avec le dépeuplement et le vieillissement national, favoriser l'émiettement communal serait un non-sens. Les résultats du recensement de 2001 lui donnent plutôt raison, *a fortiori* pour les zones rurales. La distribution du peuplement bulgare selon la taille de la localité montre que pratiquement 40% des lieux de peuplement ruraux ont moins de 200 habitants (tableau 3.1). Un peu moins de la moitié des ruraux vivent dans des localités de moins de 1 000 habitants. Parmi ces dernières, 94 sont d'ores et déjà inhabitées, sans compter les villages peuplés d'un ou deux habitants. Le géographe M. Batchvarov (2000) les compare à des « villages fantômes » sur le mode des « villes fantômes » de la ruée vers l'or américaine.

Dans toutes les communes bulgares, l'administration communale tient le compte précis des maisons vides, bon indicateur de l'état de dépeuplement. Dans un tel contexte, l'émiettement communal autour de noyaux villageois ne garantirait nullement la viabilité de la nouvelle collectivité locale. Pour être dynamique, l'autonomie locale doit s'appuyer sur la population locale et sa capacité d'initiative. Or le repli sur le village, conjugué à un vieillissement prononcé, aurait une tendance paralysante, alors même que le développement communal passe par le dialogue et l'ouverture sur l'extérieur. En outre, cela engendrerait des frais supplémentaires de mise en place de services administratifs minimaux. Or, dans cette période de pénurie financière et de tutelle du FMI, les autorités centrales se doivent de surveiller leurs dépenses. On comprend mieux alors pourquoi le législateur a fixé deux conditions territoriales pour toute formation de nouvelles communes : un seuil de 6 000 habitants minimum et un rayon d'accessibilité au chef-lieu communal de 40 km maximum. Ces fourchettes hautes ont pour objectif de décourager les initiatives de morcellement communal. Le critère d'accessibilité au chef-lieu, en tant que tel, n'a de valeur que si le modèle de la vaste commune est conservé. Une façon de rappeler implicitement que le gabarit communal actuel constitue le modèle promu.

[6] Là encore le terme nous semble impropre : emprunté au vocabulaire français, il renvoie à l'intégration d'une pluralité de petites patries dans la grande patrie pour construire la nation française.

4 - Les difficultés de financement des collectivités locales bulgares

BUDGET COMMUNAL	
Recettes	**Dépenses**
1. Recettes propres : ***A. Impôts locaux :*** - impôt sur les biens immobiliers - impôt sur les successions - impôt sur les donations - impôt sur l'acquisition de biens - impôt sur les véhicules - autres impôts fixés par la loi : 50% de l'impôt sur les revenus ***B. Taxes locales :*** - taxe sur les ordures ménagères - taxe sur l'utilisation des marchés, foires, trottoirs, places et chaussées. - taxe sur l'utilisation des crèches, jardins d'enfants, centres de loisirs, internat, maison de soins sociaux ou autres formes de services sociaux. - taxe de séjour - taxe sur l'extraction des produits de carrières - taxe sur les services techniques - taxes sur les services administratifs - taxe sur les chiens - taxe sur les concessions funéraires - taxe pour la surveillance et la conservation des biens fonciers agricoles - d'autres taxes locales définies par la loi ***C. Recettes sur la mise à disposition de concessions*** ***D. Amendes et sanctions*** sur les avoirs, prélevées selon les arrêtés municipaux ***E. Taux d'intérêt*** ***F. Loyers et autres recettes propres***	- Activités de santé, sociales, d'enseignement, culturelles, sportives et touristiques ; activités de développement pour les enfants et la jeunesse - Aménagement et développement du territoire de la commune, activités municipales et d'urbanisme - Administration et gestion de la propriété communale - Services techniques et administratifs à la population - Préservation de l'environnement - Préservation de l'ordre public et de la propriété de la population et de la commune - Charges de fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale - Garantie de l'accès à l'information - Acquisition d'actifs à long terme - Dépenses de publicité et d'information pour attirer les investisseurs - Activités conjointes avec d'autres communes, des entreprises, l'État dans l'intérêt mutuel - Placement d'avoirs dans l'activité économique et soutien aux entreprises pour les activités liées aux besoins de la population - Activités liées à la défense et aux forces armées du pays - Protection de la population en cas de pauvreté et d'avarie - Collecte de l'information statistique - Réalisation de programmes internationaux sur le territoire de la commune - Amortissement des emprunts - Versements au budget national, fixés par la loi annuelle sur le budget de l'État - Mise à disposition de prêts à d'autres communes - Autres dépenses qui ne figurent pas dans la loi.
2. Cession de recettes nationales fixées par la loi	
3. Subsides et subventions du budget de l'État : ***A. Subsides généraux*** définis par la loi annuelle sur le budget de l'État ***B. Subsides affectés à des actions spécifiques*** (réalisation de programmes régionaux, projets d'importance nationale) ***C. Subventions de l'État***	

Sources : Extraits de la loi sur les budgets communaux (1998), de la loi sur les impôts et taxes locales (1997 revue en 1999), de la loi sur le budget d'État pour l'année 2000. Traduction non officielle.

Tableau 3.2 : Composition du budget communal en Bulgarie

La mise en place des collectivités locales dans les anciens pays de l'Est a donné lieu relativement rapidement à des études comparatives sur leurs capacités d'exercer les prérogatives financières liées à l'autonomie locale (Marcou, 1996 et Crédit local de France, 1996). Après plusieurs décennies d'un budget local inclus dans le budget de l'État socialiste et ratifié pour la forme par les autorités communales, l'avènement des collectivités locales impose, dans leur définition même, l'autonomie budgétaire. La question de la marge de

Budget pour le 1er semestre 2000 de la commune de Pavlikeni (région de V. Tarnovo)

RECETTES				DEPENSES			
		en leva	en %			en leva	en %
1	**Recettes propres**	1268509	60,0	1	**Fonctionnement**	454802	21,6
	dont impôts	987200	46,7	2	**Education**	773930	36,7
	dont taxes et autres	281309	13,3	3	**Santé**	528233	25,1
2	**Subsides du budget d'Etat**	797788	37,8	4	**Culture et loisirs**	47789	2,3
	dont subsides généraux	714788	33,8	5	**Aides sociales**	292522	13,9
	dont affectés à l'aide sociale	83000	3,9	6	**Activités économiques**	9389	0,4
	dont autre affectation	*	*	7	**Autres**	*	*
3	**Emprunts et crédits**	17365	0,8				
4	**Arriérés de l'ex.précédent**	28835	1,4				
	TOTAL	2112497	100		**TOTAL**	2106665	100

Budget pour l'année 1999 de la commune d'Elena (région de V. Tarnovo)

RECETTES				DEPENSES			
		en leva	en %			en leva	en %
1	**Recettes propres**	733000	28,4	1	**Fonctionnement**	293626	11,4
	dont impôts	544564	21,1	2	**Education**	848281	32,8
	dont taxes et autres	188436	7,3	3	**Santé**	597586	23,1
2	**Subsides du budget d'Etat**	1851342	71,6	4	**Culture et loisirs**	91068	3,5
	dont subsides généraux	1601218	62,0	5	**Aides sociales**	442647	17,1
	dont affectés à l'aide sociale	134300	5,2	6	**Activités économiques**	57193	2,2
	dont autre affectation	115818	4,5	7	**Autres**	254096	9,8
3	**Emprunts et crédits**	*	*				
4	**Arriérés de l'ex.précédent**	155	0				
	TOTAL	2584497	100		**TOTAL**	2584497	100

Budget pour l'année 1999 de la commune de Stambolovo (région de Haskovo)

RECETTES				DEPENSES			
		en leva	en %			en leva	en %
1	**Recettes propres**	278465	22,8	1	**Fonctionnement et autre**	615791	50,4
	dont impôts	180872	14,8	2	**Education**	469056	38,4
	dont taxes et autres	97593	8,0	3	**Santé**	137173	11,2
2	**Subsides du budget d'Etat**	861309	70,5				
	dont subsides généraux	nd					
	dont affectés à l'aide sociale	nd					
	dont autre affectation	nd					
3	**Emprunts et crédits**	9000	0,7				
4	**Arriérés de l'ex.précédent**	nd	nd				
	TOTAL	1222020	100		**TOTAL**	1222020	100

Budget pour l'année 1999 de la commune de Haskovo (région de Haskovo)

RECETTES				DEPENSES			
		en leva	en %			en leva	en %
1	**Recettes propres**	13656063	54,2	1	**Fonctionnement**	2717933	10,8
	dont impôts	8608790	34,1	2	**Education**	7394859	29,5
	dont taxes et autres	5047273	20,0	3	**Santé**	9911180	39,5
2	**Subsides du budget d'Etat**	10797275	42,8	4	**Culture et loisirs**	1235157	4,9
	dont subsides généraux	9935684	39,4	5	**Aides sociales**	1292817	5,2
	dont affectés à l'aide sociale	386816	1,5	6	**Activités économiques**	669195	2,7
	dont autre affectation	449985	1,8	7	**Autres**	1800662	7,2
	Autres	764812	3,0				
3	**Emprunts et crédits**	*	*				
4	**Arriérés de l'ex.précédent :**	524	0				
	TOTAL	25218150	100		**TOTAL**	25091340	100

Budget pour l'année 1999 de la commune de Madžarovo (région de Haskovo)

RECETTES				DEPENSES			
		en leva	en %			en leva	en %
1	**Recettes propres**	108800	13,7	1	**Fonctionnement**	114725	15,3
	dont impôts	70781	8,9	2	**Education**	309452	41,3
	dont taxes et autres	38019	4,8	3	**Santé**	115552	15,4
2	**Subsides du budget d'Etat**	656 486	82,9	4	**Culture et loisirs**	4520	0,6
	dont subsides généraux	nd		5	**Aides sociales**	55996	7,5
	dont affectés à l'aide sociale	nd		6	**Activités économiques**	87689	11,7
	dont autre affectation	nd		7	**Autres**	61018	8,1
	Autres	1548	0,2				
3	**Emprunts et crédits**	*	*				
4	**Arriérés de l'ex.précédent :**	24883	3				
	TOTAL	791 717	100		**TOTAL**	748952	100

nd : non disponibles. Sources : administrations communales.

Tableau 3.3 : Budgets communaux de quelques communes observatoires

manœuvre financière de la commune bulgare se pose avec une acuité toute particulière. Les études mentionnées ci-dessus ont été réalisées en 1995-1996, avant la grave crise financière de 1997 qui a placé la Bulgarie au bord de la banqueroute. Le pays, placé depuis sous la tutelle du FMI, souffre d'une pénurie d'argent et, osons le mot, des caractères d'un État pauvre. Les transformations macro-économiques exigées pour rétablir la situation nationale ont relégué au second plan la question de l'autonomie financière communale. Une série de lois financières (annexe 8) adoptées après la tourmente modifient la donne, mais le recul des années manque pour établir une évolution significative.

La composition du budget communal bulgare, fixée par une loi votée en mars 1998, définit les ressources financières et les lignes de dépenses communales (tableau 3.2). La part des budgets communaux représente 20% du budget national, ce qui au regard des autres pays de l'Est est plutôt faible (Crédit local de France, 1996). Les recettes se composent de deux lignes budgétaires principales : les ressources propres et les subsides de l'État. Ces derniers forment en moyenne 42% des budgets communaux, mais on observe une grande variabilité selon les situations locales. Les budgets de quelques-unes de nos communes observatoires illustrent l'état de plus ou moins grande dépendance vis-à-vis des subsides nationaux (tableau 3.3). Si Haskovo se place dans la moyenne nationale et Pavlikeni légèrement en-deçà, les communes d'Elena et de Stambolovo, qui présentent pourtant un profil socio-économique différent, dépendent à plus de 70% des versements du ministère des finances. Ce chiffre est de surcroît sous estimé car, dans la ligne budgétaire des ressources propres communales, entre une partie du reversement des prélèvements fiscaux opérés par l'État - et notamment la part de l'impôt sur le revenu réservée aux communes (la moitié du montant total est répartie entre les communes). Il ne s'agit donc pas à proprement parler de recettes locales. Autrement dit, les collectivités locales bulgares dépendent davantage encore du budget central et de reversements de taxes et impôts dont elles ne fixent ni l'assiette ni le montant.

Or, le contexte économique bulgare n'augure rien de bon pour la participation du budget central dans celui des communes : la rigueur budgétaire exigée pour redresser les comptes, la pénurie financière installée et l'absence de décollage économique - tant attendu de la transition - pèsent sur ces subsides qui, en fin de compte, diminuent. En 2000, les ressource fiscales chutent au niveau local et national de 6,37% par habitant. À l'automne, les maires « bleus », pourtant de la même couleur politique que le gouvernement, tirent la sonnette d'alarme : ils estiment que deux tiers des communes bulgares sont au bord de la faillite. Un

rapport de la Cour des comptes indique que 106 communes ont des dépenses non couvertes à plus de 8%, elles forment à peine la moitié des communes déficitaires. La presse relaie le mécontentement et rapporte que ce phénomène touche aussi bien les grands centres régionaux que les communes favorables au gouvernement : Varna la « rouge » depuis 1999 et Plovdiv la « bleue » souffrent d'un manque d'argent.

Si l'on regarde en effet la ligne des recettes propres des communes étudiées, la part des taxes locales apparaît très faible à Elena, Stambolovo et Madžarovo. Les administrations locales nous ont confié que les taxes communales rentrent mal (taxe sur les chiens) quand elles ne sont pas inexistantes (taxe de séjour). Quant à la taxe sur les véhicules, il est difficile pour l'administration communale de réclamer une redevance, alors que le propriétaire ne fait pas rouler sa voiture, faute d'argent pour le carburant. Il existe aussi des passe-droits, que l'on peut ranger dans la catégorie de la corruption locale, comme par exemple la taxe sur les produits des carrières et plus généralement sur les activités économiques. Le maintien d'une activité et de quelques emplois, très précieux pour la commune, donne lieu à de arrangements personnels entre l'entrepreneur et un membre de l'administration communale. Le pouvoir fiscal de la collectivité territoriale, tel que le définit G. Marcou (1996)[7], est donc diminué par l'absence de matière fiscale. Les emprunts et crédits bancaires constituent une source possible d'argent mais le système bancaire bulgare, secoué par la crise de 1997, rechigne à octroyer des prêts à un débiteur communal peu solvable. Les collectivités locales bulgares ont des biens qu'elles gèrent de façon autonome, mais en l'absence de marché foncier et immobilier, elles n'ont aucune garantie à offrir sur leurs propriétés. À Madžarovo, on pouvait s'offrir un appartement pour 200 leva[8] (soit 100 euros) à l'été 2000. La notion de patrimoine est bien souvent étrangère à la réalité communale bulgare.

Au chapitre des dépenses communales, la faiblesse de la ligne budgétaire consacrée aux dépenses économiques illustre par défaut la faiblesse de l'investissement économique local. Le premier poste est occupé par l'éducation qui absorbe au moins le tiers des dépenses dans nos communes observatoires. La santé vient en deuxième position (sauf à Haskovo). Avec le vieillissement de la population et son corollaire - la faible représentation des jeunes -, les dépenses de santé sont appelées à augmenter, alors que les écoles ferment. Les dépenses

[7] « La fiscalité propre se compose de taxes perçues par les collectivités locales : un pouvoir fiscal n'existe que sur le produit de cette fiscalité, soit par la fixation du taux d'impôt, soit par le pouvoir d'accorder certaines exemptions, soit par la possibilité d'influencer directement le montant des recettes fiscales par une action affectant les bases d'imposition », p. 28.
[8] Soit *grosso modo*, trois salaires mensuels minimaux.

d'enseignement grèvent le budget communal : les salaires des enseignants sont en effet à la charge de la commune, et leurs montants sont fixés au niveau national. Nous aurons l'occasion de développer ultérieurement la façon dont les communes gèrent ces problèmes. De même, les commissions foncières communales, chargées de la restitution des terres, dépendent des services du ministère de l'agriculture mais sont appointées par la commune.

L'autonomie financière de la collectivité locale bulgare est ainsi entamée par des dépenses prioritaires, dont elle ne fixe en rien le montant, et qui absorbent l'essentiel de ses ressources. Le pouvoir central a ainsi déconcentré au niveau communal des dépenses de son ressort. Les dépenses de fonctionnement ponctionnent elles aussi une bonne part des ressources communales et sont absorbées essentiellement par les salaires. L'argent circule mal en Bulgarie et, dans les communes visitées, les salaires de l'administration communale mais aussi les aides sociales sont versés avec plusieurs mois de retard. La commune constitue aussi un relais indispensable entre la population et les autorités et de nombreuses dépenses insoupçonnées sont à sa charge.

Dans la commune d'Elena, l'organisation du recensement de 2001 a demandé de nombreux préparatifs. Les 124 localités sont gérées par 13 mairies déléguées et 3 localités ont suffisamment d'habitants pour élire leur propre maire. Les maires délégués des localités dispersées de la Stara Planina ont à leur charge plusieurs villages et hameaux. La maire déléguée de Drenta gère ainsi 150 habitants répartis dans 7 hameaux distants de plusieurs kilomètres les uns des autres. Pour assurer la collecte de l'information statistique, elle a parcouru tous les hameaux pour dénombrer le nombre de maisons à l'automne 2000 puis a réalisé le recensement en avril 2001. Pour tous ces déplacements, elle et ses collègues ont emprunté la jeep de la commune, seul véhicule capable d'atteindre des hameaux perdus au bout de chemins tortueux.

A Antonovo, dans la région de Tărgoviště, la commune, comme tous ses homologues bulgares, est chargée de l'état civil. En 2000, une vaste campagne nationale de réfection des papiers d'identité pour s'harmoniser sur les standards européens a été organisée. Cette nouvelle formule est obligatoire pour tous les citoyens bulgares. Mais dans cette commune très pauvre où selon les données officielles, 70% de la population est au chômage, le coût des allers-retours au chef-lieu est estimé à 10 leva (le salaire moyen bulgare est de 75 leva). L'administration communale a donc organisé un service ambulant pour remplir les formulaires, assurer les photos, collecter les taxes dans chaque village, acheminer les demandes groupées au chef-lieu régional puis les redistribuer ensuite à la population.

Avec la cote d'alerte atteinte en 2000, la participation des finances centrales aux budgets locaux est renégociée. Comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, le débat sur l'autogestion communale porte sur l'alternative suivante : soit la dotation globale de l'État augmente, en ce cas le système déconcentré perdure, soit le développement des ressources propres est privilégié pour garantir l'autogestion locale, dans l'esprit d'une décentralisation (Marcou, 1996). En 2000, un projet de modification de la Constitution est proposé aux communes bulgares, afin qu'elles aient le droit de créer des impôts. En effet, selon la législation bulgare, seul le Parlement peut décider de la création de l'impôt. Une modification de la loi suprême est donc nécessaire pour permettre aux communes d'obtenir une plus grande liberté fiscale, dans le but d'accroître leur autonomie.

Mais les édiles bulgares refusent le projet au motif que les communes les plus pauvres créeraient des impôts pour renflouer leurs caisses, ce qui provoquerait la fuite d'éventuels investissements au profit des communes riches sans lourde fiscalité locale[9]. Pour les communes, le système proposé augmente les inégalités économiques entre les communes car leurs budgets seraient davantage dépendants des potentialités locales. En rejetant la proposition, les communes sollicitent donc le système actuel d'un État qui garantit une plus grande péréquation des ressources fiscales, quitte à les soumettre davantage à sa tutelle financière. La réaction communale peut être interprétée comme l'expression d'une certaine frilosité mais c'est aussi une réaction de bon sens : dans un contexte de pénurie d'argent et de faiblesse de la matière fiscale, les communes se demandent ce qu'elles tireraient de leur nouvelle prérogative.

La proposition du pouvoir central de son côté suscite une double interprétation : soit elle reflète les efforts pour garantir l'autonomie des collectivités locales, soit elle apparaît comme un subterfuge de l'État pour se désengager du financement local en période de mauvaise santé financière.

La première hypothèse se vérifie dans le souci des autorités bulgares de répondre aux incitations européennes. La défense de la démocratie locale par la mise en place de collectivités territoriales en est le fer de lance. En ce sens, l'État central pourvoirait aux budgets locaux selon le principe de subsidiarité pour assumer sa fonction régalienne de régulation socio-économique, tout en se dégageant d'une ingérence dans les affaires locales. Il laisserait aussi la place à une logique de gouvernance locale au lieu d'une tutelle administrative, fondée sur le rôle croissant d'acteurs multiples et divers dans la gestion locale et plaçant au niveau local la recomposition de la sphère sociale (Klein, 1991).

Cependant le contexte général de crise de l'État, et en particulier des pays construits sur le modèle de l'État-nation, renforce la seconde hypothèse. En effet, la crise de l'État bulgare manifeste certes le legs déprécié de l'institution étatique par le socialisme, mais rend compte aussi de l'incapacité des États fondés sur le modèle unitaire à penser le local indépendamment du niveau central. La formule socialiste « organe local du pouvoir central » le résumait à merveille. Le local, entendu comme collectivité territoriale est alors assimilable à une « stratégie de l'État » (Alliès, 1986) qui institutionnalise le local, avec des organes légitimement élus, un budget propre et une autonomie de gestion, dans un cadre qui reste étroitement fixé par le niveau central. Dans ce cas, « la décentralisation n'est qu'une ruse du

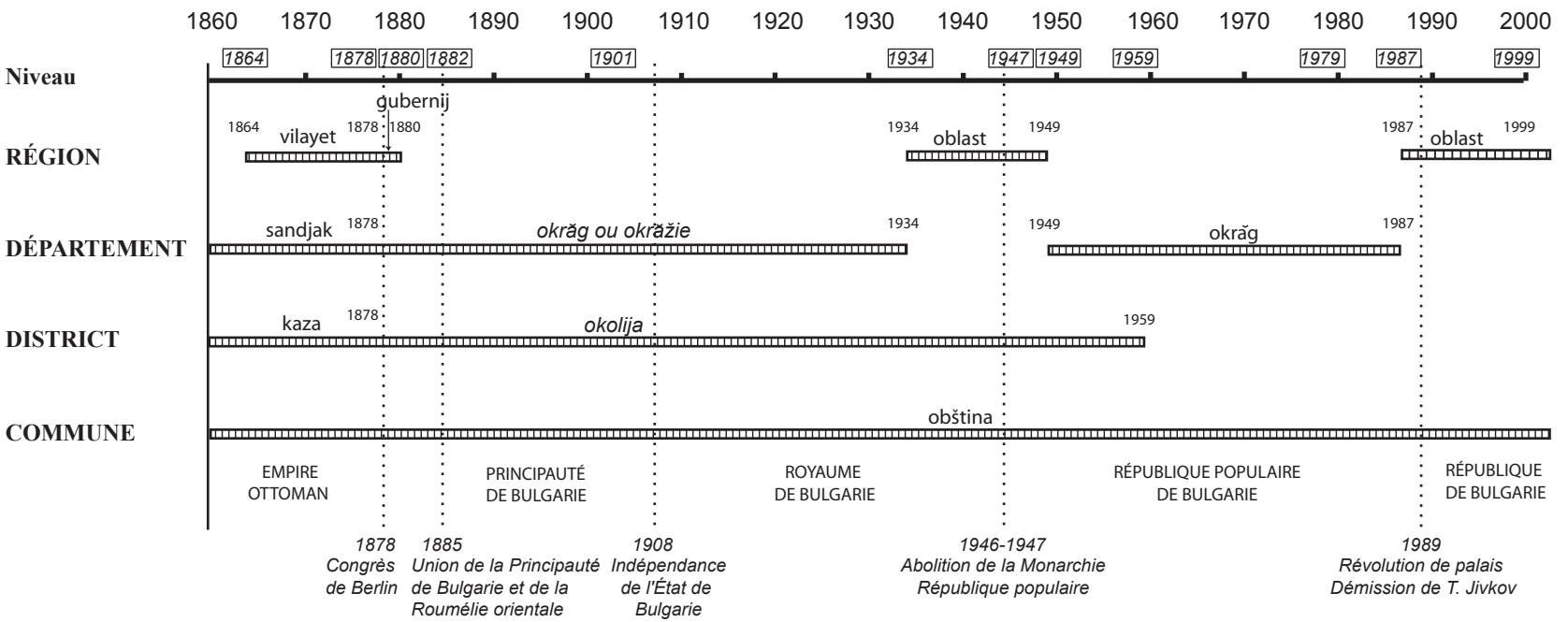
[9] Entretien avec V. Marinov, Directeur du Centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, le 1er août 2001.

pouvoir [central] lui permettant de mieux gérer la crise en déléguant aux collectivités locales les moyens qui portent sur les éléments improductifs de la reproduction des rapports de travail (…) : cadre de vie, action sociale, éducation. » (J. Attali cité par P. Alliès, 1986, p. 280). En se déchargeant ainsi de prérogatives non productives, l'État bulgare tente de pallier sa crise financière.

Passées les réactions passionnelles et contestataires des communes, l'impératif (au demeurant tout à fait compréhensible) de la viabilité de la collectivité locale a guidé les choix bulgares. Le législateur n'a pas cédé aux contestations locales et s'est bien gardé d'ouvrir la boîte de Pandore de la reconfiguration des communes bulgares. Privés de leurs forces de contestation par un vieillissement et un déclin démographique rapide, délaissées au profit d'un repli économique et social sur le village, tenues par des conditions inatteignables de modification territoriale, sans moyens financiers les communes bulgares n'ont pas connu de grand chambardement. Cette apparente continuité cache toutefois des difficultés que la collectivité locale, désormais autonome, doit gérer seule. La collectivité locale, considérée très tôt dans le processus de réforme comme une évidence, doit devenir le fer de lance du développement territorial.

II - La difficile émergence d'un niveau régional autonome

L'émergence du niveau régional, cette subdivision territoriale immédiatement inférieur au niveau étatique, achoppe en Bulgarie sur plusieurs points. La question semble pourtant avoir été rapidement réglée en 1999 avec la promotion de l'ancien niveau départemental en région. Mais, pour l'Union européenne, la région est avant tout conçue comme un espace de synergie entre les dynamiques sociales et territoriales, un niveau intermédiaire entre le local et le central où l'identification immédiate serait plus efficace pour faire aboutir les projets (Rey, 2002). Ainsi définie la région n'est pas une simple maille administrative, elle correspond à un gabarit de fonctionnement économique et territorial, un sentiment de cohésion au minimum sociale au mieux identitaire, pour constituer une échelle intermédiaire pertinente de gouvernance. Cette conception de la région promue par l'Union européenne est justement étrangère à la Bulgarie. Cela se manifeste sous plusieurs aspects : la difficulté d'établir une échelle pertinente, l'incapacité à définir des compétences régionales bien distinctes de celles du niveau central, l'absence d'identités régionales reconnues.



okolija : dénomination de l'unité administrative

1901 : date de réforme administrative

*oblast** : les régions de 1999 reprennent les 28 départements (okrăg) de 1961

Nombre d'unités	1878*	1880*	1882*	1901	1934	1947	1949	1959	1979	1987	1999
RÉGION	8 *gubernij* (gouvernement)				7 *oblast*					9 *oblast*	28 *oblast*
DÉPARTEMENT	29 okrăg	21 *okrăg*	14 *okrăg*	12 *okrăg*			14 *okrăg*	30 *okrăg* (28 en 1961)	28 *okrăg*		
DISTRICT	nd *okolija*	58 *okolija*	56 *okolija*	71 *okolija*	80 *okolija*	100 *okolija*	117 *okolija*				
COMMUNE	nd *obština*	#1354 *obština*	nd *obština*	#1890 *obština*	#921 *obština*	#1828 *obština*	#2178 *obština*	979 *obština*	291 *obština*	273 *obština*	262 *obština*

*sources : Journal officiel, annuaires statistiques nationaux , nd: non disponible. *: seulement la principauté de Bulgarie. # : données approximatives.*

Figure 3.8 : Synoptique des réformes administratives en Bulgarie

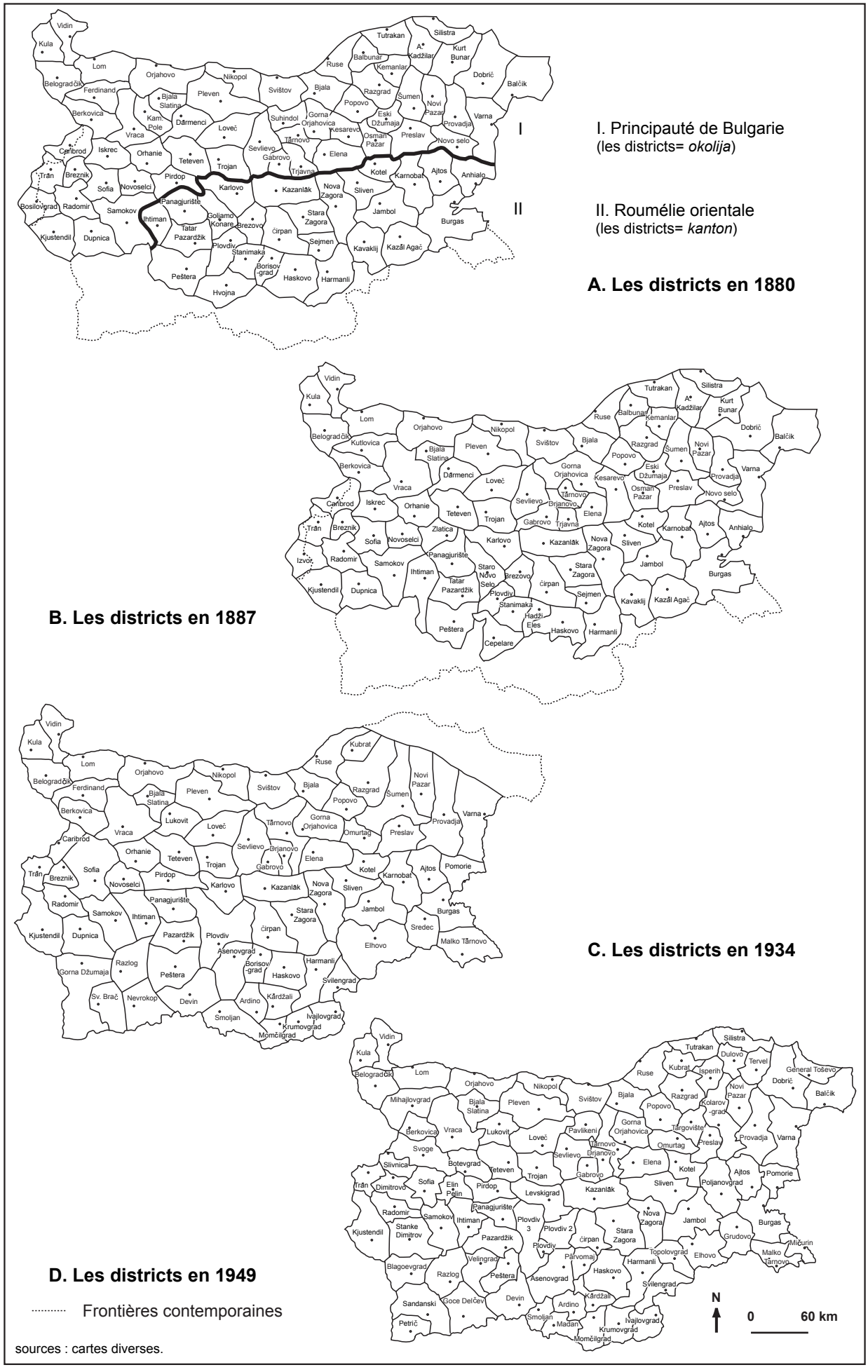
1 - Le fantôme du district **(okolija)** *: l'impossible retour de ce niveau intermédiaire*

Les projets de découpages administratifs du début des années 1990 (chapitre 1) ont montré une certaine hésitation entre la continuité d'une structure à deux niveaux (un niveau infra-étatique et un niveau local) ou à trois niveaux (ajout d'un niveau intermédiaire). De tels questionnements, après plusieurs décennies de fonctionnement dans le cadre de deux niveaux de gestion, méritent d'être analysés. Il nous faut comprendre pourquoi le district (*okolija*) réapparaît dans les projets de réforme comme un potentiel niveau intermédiaire, avant que cette éventualité ne soit abandonnée.

La demande en faveur du retour du district émane dans un premier temps des experts chargés d'étudier un nouveau maillage administratif et territorial. Les deux principaux comités argumentent chacun en faveur de la réintroduction du district. Les parlementaires eux aussi retiennent le principe de trois niveaux de gestion (loi sur l'autogestion locale et l'administration locale de juillet 1991), alors que la Constitution n'en indiquait que deux. Mais le souvenir du district ne se cantonne pas à la sphère des décideurs. De nombreuses localités en cultivent la mémoire, notamment lorsqu'elles en ont été le centre. Ce faisceau de positions en faveur du district invite à étudier son histoire et son inscription dans la trame administrative bulgare.

Le district est souvent présenté comme le niveau historique bulgare (Gešev et *alii*, 1991). Si la Bulgarie, en dépit de ses avatars historiques depuis 1878, peut revendiquer une continuité historique dans les niveaux administratifs mis en place, c'est sans conteste le niveau du district qui l'illustre le mieux, si l'on excepte la commune. En effet, dès 1878, le district reprend la trame des circonscriptions ottomanes appelées *kaza,* dans la principauté de Bulgarie. Ce niveau perdure jusqu'en 1959 mais les nombreuses réformes administratives bulgares de la fin du XIX^{e} siècle et de la première moitié du XX^{e} siècle en modifient les limites, notamment au gré des changements frontaliers (figure 3.8).

En 1880, les districts de la Principauté de Bulgarie autonome correspondent à des unités regroupant 20 000 à 40 000 habitants. La Roumélie orientale, au sud, sous tutelle de la Grande Porte, est divisée en *kanton*, terme emprunté à la terminologie française. La réforme de 1882 dans la Principauté affecte peu le district et concerne essentiellement le niveau supérieur du département. En 1887, après l'union de la Roumélie orientale et de la Bulgarie du nord, les maillages des deux anciennes entités fusionnent sans grand changement.



E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

sources : cartes diverses.

Figure 3.9 : Les maillages du niveau du district (*okolija*)

Quatorze ans plus tard, une nouvelle réforme administrative réduit le nombre d'unités. Le nombre de districts passe de 84 à 71 par fusion ou réaffectation de villages dans les unités précédentes. La réforme de 1934 modifie les districts, suite aux gains et pertes territoriales issus des Guerres balkaniques (1912-1913) et du premier conflit mondial. Des ajustements sont opérées à l'intérieur du pays (figure 3.9).

La Seconde Guerre mondiale marque la stabilité de l'enveloppe frontalière bulgare et l'avènement du régime socialiste. La Constitution de 1947 proclame la division du pays en communes et en districts. Le niveau régional est aboli, seules restent les deux plus petites unités territoriales bulgares, le district et la commune. Le district s'avère précieux pour le jeune régime socialiste car il constitue une unité d'organisation administrative de petite dimension (environ 1 100 km²) et donc un moyen d'asseoir son pouvoir. Ce découpage très fin permet de mettre en place les premières mesures socialistes et de garantir ainsi la surveillance étroite du processus par les premiers comités populaires. En 1949, on dénombre 117 districts (divisés en districts ruraux et urbains) chapeautés par 14 départements, tout juste mis en œuvre. L'existence du district perdure jusqu'en 1959, date de son abolition définitive.

La mémoire de nombreuses villes bulgares est encore empreinte du souvenir du district, en dépit des nombreux remaniements territoriaux de cette maille de gestion. En fait, cette mémoire historique enregistre le nom du chef-lieu de district et les fonctions qui y sont attachées au détriment des limites territoriales. Cinq chefs-lieux de nos communes observatoires sont d'anciens centres de districts : Pavlikeni, Elena et Svištov dans la région de Veliko Tărnovo, Ivajlovgrad et Haskovo dans la région de Haskovo. L'histoire locale de quatre d'entre elles nous permet d'approfondir le rôle du district dans le fonctionnement administratif et territorial bulgare.

Pavlikeni, dans la région actuelle de Veliko Tărnovo, a été par deux fois centre de district, dans un laps de temps court : de 1894 à 1899 et de 1945 à 1959, soit 15 ans seulement. Mais dans les deux cas, il s'agit de moments importants dans la mise en place de l'administration de l'État au niveau local. 1894-1899 : Pavlikeni est centre d'okolija pour 6 ans seulement mais, en dépit de la suppression de la circonscription, les fonctions perdurent dans l'ancien chef-lieu. Le centre des impôts existe jusqu'en 1922, la présence d'une inspection scolaire de district est encore attestée pour l'année scolaire 1934-35, le tribunal de paix existe jusqu'à la réforme judiciaire de 1934, enfin de 1906 à 1932, les services du médecin de district se trouvent encore à Pavlikeni. La réforme passe mais les fonctions demeurent : Pavlikeni continue de desservir la population en services de proximité, soit environ 28 villages de la plaine du Danube et leurs quelque 35 000 habitants. Durant ses années d'existence officielle, le district de Pavlikeni est la circonscription électorale des députés à l'Assemblée nationale (Coneva, 1999). La perte des fonctions n'affecte pas la commune car, dès 1899, l'ouverture d'une gare de chemin de fer lui assure la situation d'une place de marché importante qui perdure encore aujourd'hui. Forte de cette situation, Pavlikeni est promue ville en 1943 puis de nouveau centre de district en 1945. La ville regagne ses services de proximité tel l'hôpital dans le cadre de la gestion territoriale du système de santé par le régime socialiste. L'actuel ressort des services de justice, de police, de l'hygiène et du bureau du travail dépendant de Pavlikeni est hérité de l'ancien district qui fut pourtant aboli en 1959 (figure 3.10).

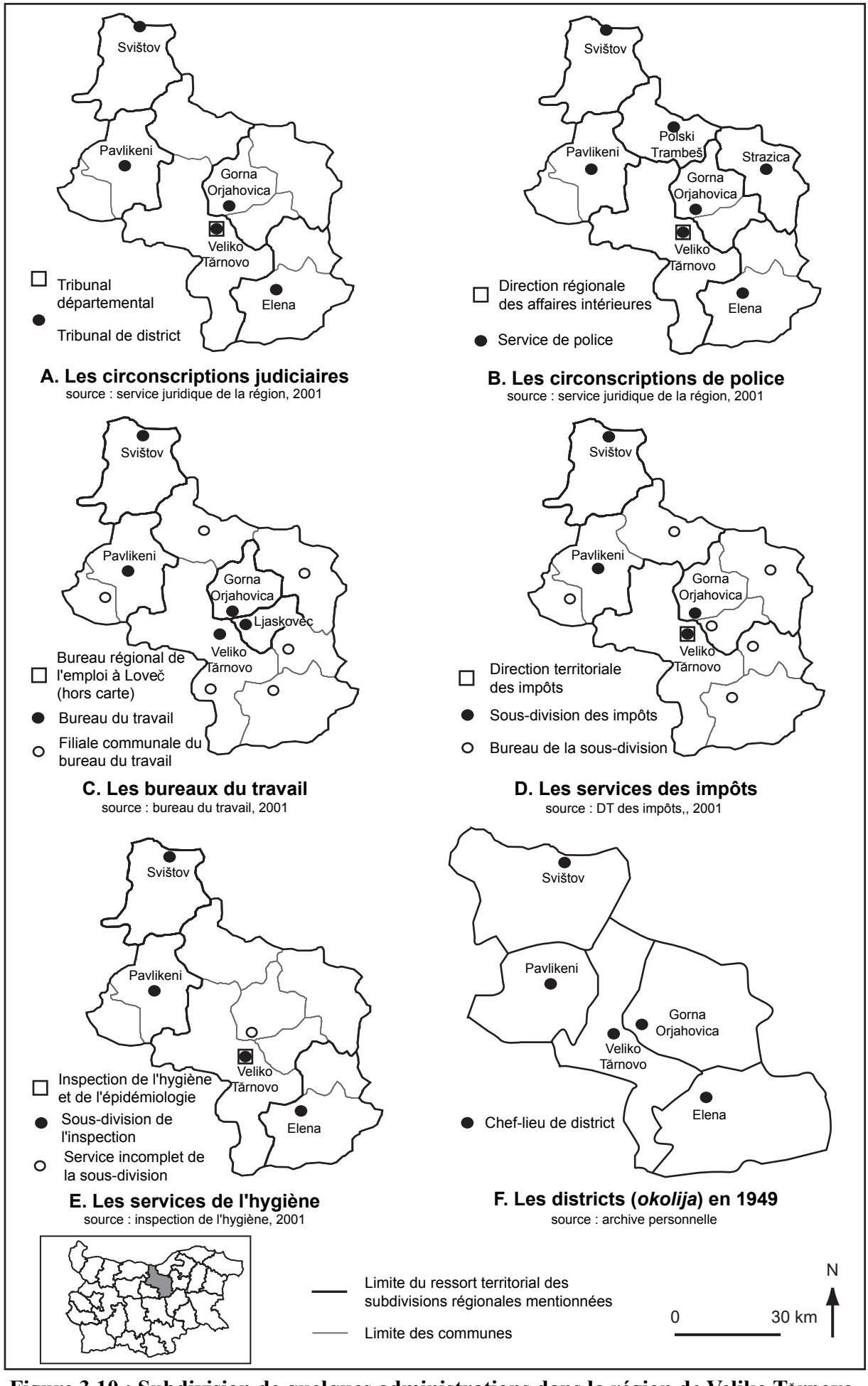


Figure 3.10 : Subdivision de quelques administrations dans la région de Veliko Tărnovo

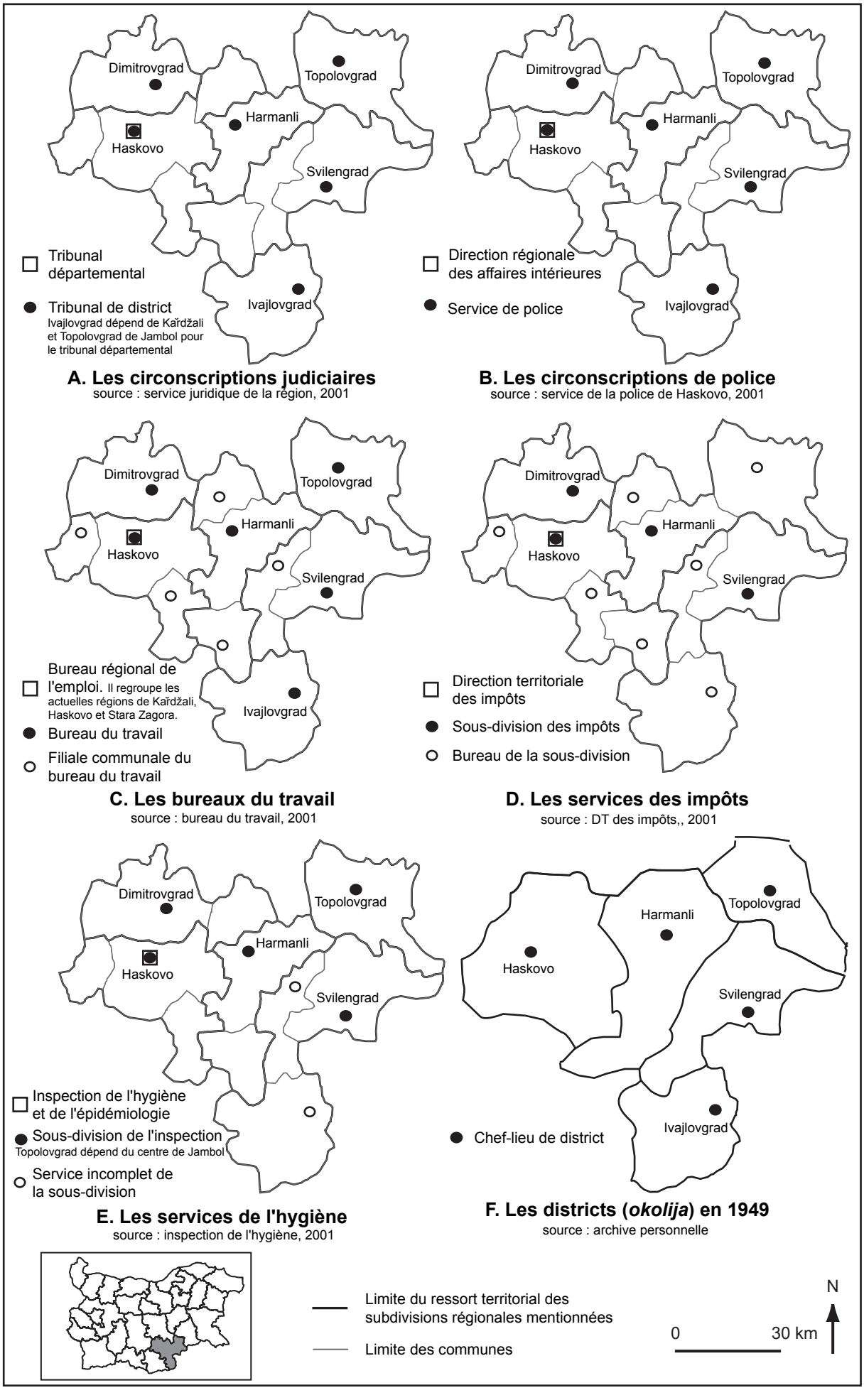
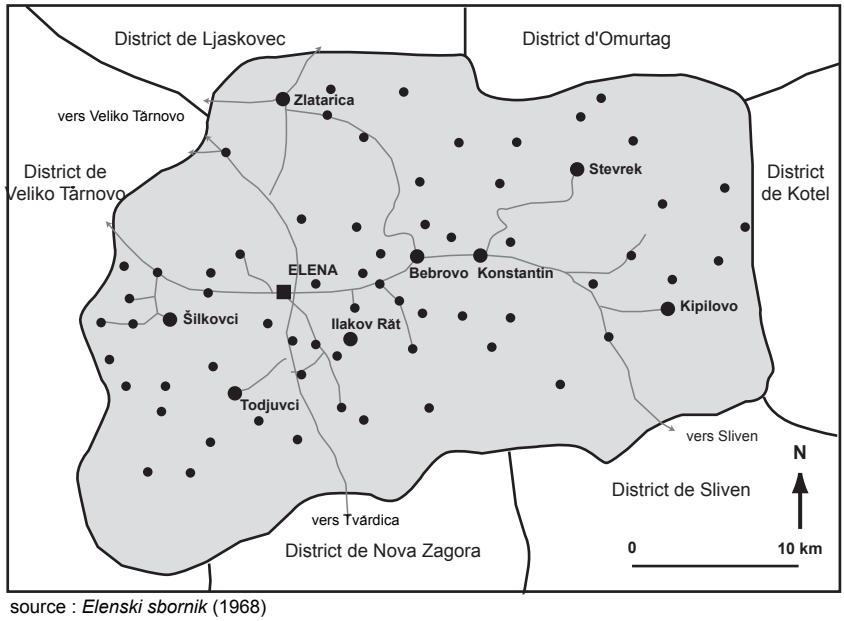


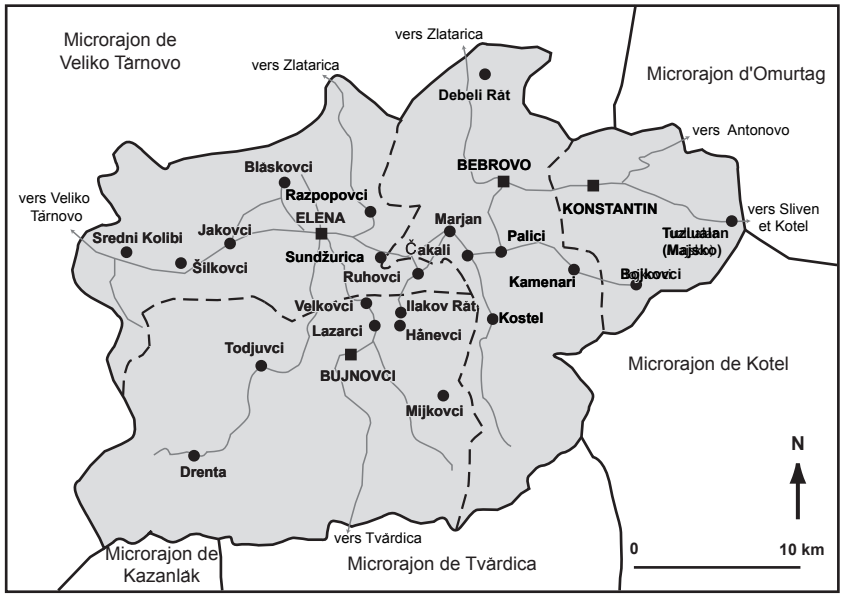
Figure 3.11 : Subdivision de quelques administrations dans la région de Haskovo



source : *Elenski sbornik* (1968)

■ chef-lieu de district
● chef-lieu de commune
• village
—— limite de district
—— chemins

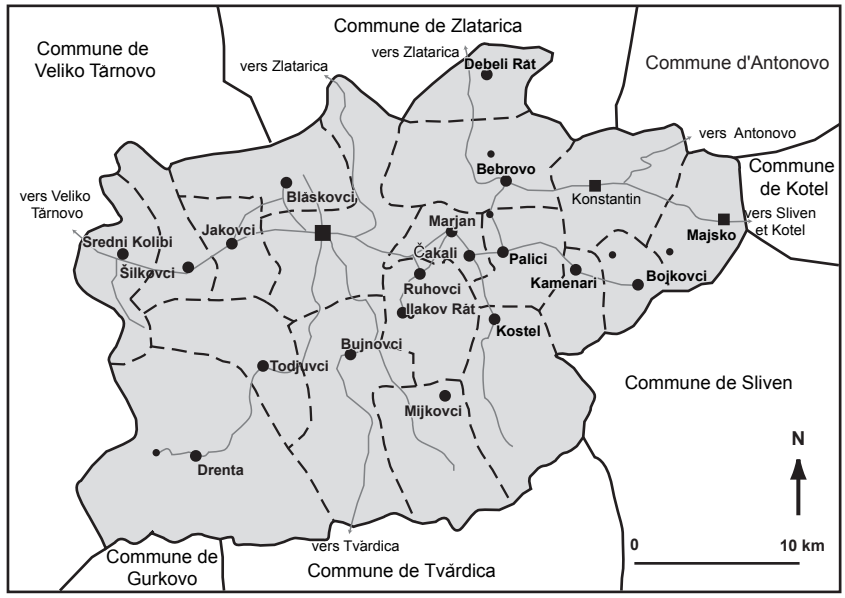
A. Le district d'Elena vers 1930



source : Mičev (1963)

■ chef-lieu de commune
● village proposé comme centre des localités dispersées
—— limite de district
– – – limite de commune
—— routes carrossables

B. Proposition pour la détermination de la microrégion économique d'Elena par Mičev (1963)



source : administration communale d'Elena.

■ chef-lieu de commune
■ village doté d'une mairie (kmetstvo)
● village doté d'une mairie déléguée ou d'un fonctionnaire municipal
• village
—— limite de commune
– – – limite de terroir villageois
—— routes asphaltées

C. La commune d'Elena en 2001

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 3.12 : Matrices territoriales de la commune d'Elena

À Svištov, commune qui jouxte au nord Pavlikeni, les habitants cultivent le souvenir de ce grand port ottoman sur le Danube. La ville a pourtant périclité dès le dernier quart du XIX[e] siècle avec la préférence accordée à Ruse, autre port danubien plus en aval et doté du chemin de fer. Puis la rétraction de l'Empire ottoman et le repli des États-nations balkaniques sur leur territoire national ont achevé le déclin de Svištov, privé d'hinterland. De son passé économique actif, la ville a gardé les prérogatives d'un centre de district, ou même de chef-lieu de département (*okrăg*), avant d'être intégrée au département de Veliko Tărnovo en 1959. Les édiles de Svištov nourrissent d'ailleurs une certaine acrimonie envers leur chef-lieu de tutelle, regrettant le temps de leur relative indépendance administrative. Cette autonomie de desserte en services de proximité, la ville l'a conservée (figure 3.10). Le district de 1949 a été amputé de villages, aujourd'hui situés dans la commune de Belene ; Svištov en commande l'ancien ressort, réduit aujourd'hui à ses propres limites communales soit environ 50 000 habitants. La ville est ainsi l'actuel centre d'une circonscription judiciaire et fiscale, de services de police, de santé et d'emploi, parmi d'autres responsabilités administratives.

À Elena, dans la Stara Planina, à proximité des crêtes à plus de 1000 mètres d'altitude, la montagne a servi de refuge aux populations bulgares du nord, affectées par les mouvements de brigandages de la plaine du Danube puis les guerres d'indépendance. Située sur la voie romaine menant du Danube à Constantinople par le col de Tvărdica, petite ville de marché, Elena a bénéficié de sa situation géographique pour devenir un foyer de la Renaissance bulgare et capter des fonctions administratives. L'existence d'un district commandé par Elena (*kaza* ottoman) est attesté en 1839 et perdure jusqu'en 1959, malgré quelques années de disparition. Pendant la période socialiste, les villages qui gravitent autour de cette ville-marché guident la délimitation de la microrégion économique proposée par le chercheur à l'Académie des sciences N. Mičev (1963). À l'exception des villages gravitant autour de la commune de Zlatarica au nord et de quelques villages à l'est davantage tournés vers Sliven, de l'autre côté de la ligne de crête, la microrégion d'Elena recouvre les limites du district des années 1930 (figure 3.12). Ce schéma est adopté pour définir dans un premier temps le système d'habitat (*selišten sistem*) fondé sur l'organisation économique de l'espace, puis la commune d'Elena.

L'existence d'un important district ottoman (*kaza*) commandé par Ivajlovgrad, dont le nom turc est Ortakjoj, n'est pas remise en cause lors de l'intégration de la région à la Bulgarie en 1912. Le district d'Ivajlovgrad perdure jusqu'en 1959, avant d'être soumis à l'unique tutelle du département de Haskovo. C'est une des raisons de la très grande taille de la commune dont les contours coïncident peu ou prou avec ceux du district de 1949 nous explique le maire. En effet, la commune d'Ivajlovgrad est une des plus vastes de Bulgarie (environ 820 km² avec une densité de 12 habitants au km²). Le district regroupait en outre les anciens centres de communes de Mandrica, Meden Buk et Železino, compris aujourd'hui dans la commune d'Ivajlovgrad avec le statut de localités. Cela dit, derrière l'apparente continuité du district depuis la fin de la période ottomane jusqu'aux années 1960 d'importants bouleversements de population et de peuplement ont secoué cet espace situé en bordure des aires de peuplement grec, turc et bulgare et à la marge fluctuante des frontières nationales des trois États. Dans cette Thrace orientale dite égéenne, les mouvements de population, spontanés ou issus d'accords d'échanges de population, ont affecté la région depuis les guerres balkaniques jusqu'à la fin des années 1920. À mesure que les Grecs et les Turcs quittaient la région, les Bulgares de Thrace occidentale, de Macédoine et d'Asie mineure repeuplaient les villages abandonnés ou en créaient de nouveaux. En 1938, le district d'Ivajlovgrad comptait 16 828 habitants dont 15 641 Bulgares, 650 Albanais, 287 Turcs et 263 Grecs (Nikolčovska et Stefanov, 1980).

Le district a marqué de son empreinte l'organisation territoriale de nombreux services administratifs comme en témoigne leur actuel schéma de subdivision régionale (figure 3.10 et 3.11). La comparaison entre la trame des administrations actuelles et le découpage des districts en 1949, dans les régions de Veliko Tărnovo et de Haskovo, montre l'héritage du district dans la gestion administrative. Mais bien plus que le ressort territorial de ces administrations, qui tend à fluctuer selon les remaniements de la maille de gestion, c'est la relative stabilité des villes- ou bourgs-centres qu'il faut souligner. Le district était le siège de services de proximité et la circonscription électorale pour le choix d'élus. Les bourgs-marchés tels Elena et Pavlikeni, les villes commerçantes comme Haskovo ou Svištov, centres de

districts, ont contribué à l'organisation économique de territoires locaux. Il faut toutefois nuancer l'impact du district dans l'organisation territoriale bulgare par la puissance des mobilités à l'œuvre sur le territoire d'un pays balkanique et les bouleversements des repères territoriaux des migrants. On touche là une des explications de l'impossible retour du district en 1999.

Plébiscité par les géographes et les députés, le district ne semble pas avoir été réclamé dans les doléances de la population locale. La nostalgie du district des scientifiques peut s'expliquer par leur fidélité à leurs travaux antérieurs sur la régionalisation bulgare (chapitre 1). Les élus quant à eux ont fait preuve d'une versatilité difficilement interprétable - ils instaurent le district dans la loi sur l'administration locale mais ne le mentionnent pas dans la Constitution-, si ce n'est par l'impératif pragmatique de faisabilité du projet. Plusieurs arguments montrent les difficultés de réintroduire le district dans le maillage administratif.

En 1959 déjà, l'abolition des districts était justifiée par la formule laconique de « suppression des niveaux intermédiaires inutiles » et répondait à la nécessité de diminuer les dépenses budgétaires. Quarante ans plus tard, on l'a vu, l'impératif financier pèse une fois encore sur les choix de découpages administratifs. En outre, le choix de maintenir en l'état, en 1998, la trame communale en vastes communes influence aussi l'abandon du projet de restauration. En effet, le district constituerait un gabarit redondant avec celui de la commune. Les cartes des projets de découpages administratifs présentés en 1991 par le Centre national du développement territorial présentaient plusieurs variantes et montraient le risque de recouvrement d'un district, aux compétences mal définies, et d'une commune, affichée comme le niveau prioritaire de la démocratie locale.

Le bouleversement du peuplement par d'incessants mouvements migratoires constitue un argument structurel et non plus conjoncturel. Nous avons évoqué deux modalités de migrations à propos d'Elena et Ivajlovgrad : le phénomène de montagne-refuge dans le premier cas et les migrations ethniques lors de la formation des jeunes États dans le second cas. Il s'agit avant tout de migrations identifiées avant la Seconde Guerre mondiale. L'abolition du district en 1959 intervient en pleine phase d'un phénomène migratoire de très grandes ampleur et rapidité : l'exode rural qui vidange les campagnes au profit des villes. De 1947 à 1950, le mouvement d'exode rural débute avant de s'intensifier dans la première moitié des années 1950 (Vasileva, 1991). Le processus d'exode rural a affecté durablement la structure des populations rurale et urbaine mais il a aussi bouleversé le peuplement (chapitre 5). Vidés de leurs hommes par l'exode rural, les districts deviennent ainsi vides de sens.

Certains auteurs expliquent d'ailleurs leur suppression en 1959 par l'incapacité de leurs centres à juguler le flux des départs vers la ville (Hristov, 1999). Compte tenu de l'évolution démographique bulgare, les conséquences de l'exode rural perdurent. Les campagnes restent vides d'hommes encore aujourd'hui avec une densité rurale de l'ordre d'une vingtaine d'habitants au km² en 2001.

L'histoire locale retient ainsi le souvenir du district comme l'âge d'or de campagnes pleines et de villes commerçantes actives. Redondant avec le gabarit communal retenu, inutile compte tenu de la faiblesse du peuplement rural, fort coûteux dans une période de restriction budgétaire, le retour du district est pourtant impossible. Des bouleversements territoriaux ont travaillé le territoire bulgare même si, en apparence, le district est resté un niveau stable.

2 - L'expérience régionale en Bulgarie : la dépréciation d'un niveau à intermittence

L'existence d'un niveau régional en Bulgarie a connu des éclipses depuis la création de l'État moderne bulgare. Lors d'une dernière tentative de réforme administrative pour relever « l'homme malade » en 1864, l'empire ottoman instaure le *vilayet*. La partie européenne de l'empire se divisait en quatre *vilayet* avec pour centres Ruse, Bitolja, Sarajevo et Edirne. Cette unité, inspirée de la rationalisation administrative sur le modèle occidental, perdure dans les premières années d'autonomie de la Principauté de Bulgarie sous la forme du gouvernement (*gubernij*). Puis le gabarit régional disparaît de l'architecture administrative bulgare de 1880 à 1934 au profit du niveau départemental (*okrăžie* ou *okrăg*). Les sept régions établies en 1934, à la suite d'un coup d'État, s'inscrivent dans une gestion très centralisée. Symboles selon la rhétorique du système socialiste d'une « dictature monarcho-fasciste », le nouveau régime les abolit en 1949. Il faut attendre 1987 pour voir de nouveau émerger un découpage régional en 9 unités dans les dernières années du régime socialiste. La réforme de 1998 met fin à leur existence en leur substituant l'armature départementale (*okrăg*) des 28 unités, tout en conservant le vocable de région (*oblast*).

Les différents découpages régionaux de la Bulgarie ont ainsi été des expériences brèves, une dizaine d'années, et intermittentes. Mais dans tous les cas, la région était un niveau soumis à la tutelle de l'État, dans l'esprit d'une construction unitaire et centralisée. Cette expérience limitée de la région administrative s'est de surcroît accompagnée d'une dépréciation de cette unité par le nouveau régime politique ou la population elle-même. L'abolition de la région a toujours été le fait d'un changement de régime politique, en 1934,

en 1949 et en 1999, soucieux de mettre en place un autre mode de gestion territoriale. En 1999, on l'a vu, la région était même ouvertement exécrée par la population.

Encadré 3 : la région,
problèmes de vocabulaire

Il existe plusieurs termes bulgares pour traduire la notion française très polysémique de région. La langue bulgare n'échappe pas à des problèmes de terminologie pour exprimer le vocabulaire relatif à la région, notamment dans les pourparlers avec l'Union européenne (Gešev, 1999 et Marinov et *alii*, 2001). Nous détaillons brièvement les trois termes bulgares et leurs acceptions afin de faciliter la compréhension de la thèse. Dans notre texte nous précisons entre parenthèses le mot bulgare employé pour éviter les confusions.

- ***oblast*** : ce terme slave correspond probablement au mieux à la traduction française de région. Il est utilisé pour caractériser la région naturelle, historique etc. Son emploi pour qualifier une région administrative est attesté dans toutes les réformes bulgares depuis 1934 ; il tend à l'emporte sur les autres acceptions. Depuis 1999, le nom s'applique aux 28 unités qui correspondent en réalité au gabarit socialiste du département. Le nom de région a été retenu pour être en conformité avec les termes utilisés dans la Constitution. On rencontre aussi ce terme dans le sens de domaine pour caractériser un champs scientifique par exemple.

- ***rajon*** : c'est sur cette racine qu'est forgé le terme de régionalisation (*rajonirane*) c'est-à-dire de découpages en grands ensembles naturels, physiques, socio-économiques, hydrographiques etc… Il est employé pour désigner des entités aux contours plus flous dans le sens de zone, telles les zones sismiques ou les zones d'action spécifique. Dans son acception administrative, le terme désigne la circonscription d'un service public (tribunal, police, services d'hygiène…). Dans ce sens, il correspond davantage à la notion de district administratif, avec une dimension plus petite que la région.

- ***region*** : ce mot d'origine latine a été introduit plus récemment dans le vocabulaire bulgare. La langue bulgare utilise des termes construits sur cette racine pour exprimer notamment l'idée de développement régional, de région telle que les institutions européennes l'entendent.

L'ambiguïté même de l'échelon régional s'ajoute à cette intermittence de l'armature régionale. La définition de la région constitue une première difficulté (encadré 3). L'acception politique de la région a le mérite de la simplicité : la région est entendue comme le niveau administratif immédiatement inférieur au niveau de l'État. Elle se caractérise essentiellement par l'exercice de fonctions administratives et l'existence d'un chef-lieu, centre urbain chargé de les accueillir. Dans le cas bulgare, nous avons souligné à maintes reprises les concurrences s'exerçant entre les villes pour capter ces fonctions politiques. De même, les experts chargés de l'examen du découpage administratif bulgare dans les années 1990 raisonnent par une nomenclature de chefs-lieux potentiels au détriment de la réflexion sur les limites territoriales des unités proposées (chapitre 1).

La région administrative bulgare apparaît comme le produit de la ville-centre qui offre des services rares à la population et se définit par son ressort administratif, une définition purement fonctionnelle qui ne tient pas compte d'éventuelles identités régionales. La taille de la région dépend alors étroitement du nombre de chefs-lieux déterminé et du nombre d'habitants à desservir. La dimension régionale s'ajuste ainsi à l'accessibilité des services

urbains et à la densité de population, comme M-C. Maurel a pu le montrer pour l'URSS (1982a). La région politique ne constitue pas un gabarit immuable mais bien une unité guidée par la logique fonctionnelle de commandement administratif, comme en témoigne le transfert du nom de région de l'armature de 1987 vers les départements rétablis en 1998. Département (*okrăg*) ou région (*oblast*), peu importe le nom pourvu que la desserte administrative du territoire national soit assurée. Cette prédominance de l'impératif fonctionnel, imposé par en haut dès les premières années de l'indépendance, a empêché l'émergence d'un fonctionnement régional endogène.

En dépit des périodes d'abolition des régions administratives en Bulgarie, le terme de région a continué de rencontrer un écho dans les milieux scientifiques bulgares avec les travaux de régionalisation socio-économique. La région économique des géographes et économistes bulgares se fonde sur des relations de complémentarité interne à chaque unité, basées sur les aires de chalandise et de recrutement dans un modèle gravitaire. La hiérarchisation interne des flux au sein des régions économiques (*rajon*) entre des méso-régions (*podrajon*) et des microrégions (*mikrorajon*) achevait de construire ces vastes « complexes de forces productives ». Ces études de régionalisation économique ont certes varié selon les auteurs et le contexte de développement des infrastructures et d'intense urbanisation et industrialisation dans la phase socialiste, mais toutes tendent à déterminer un gabarit optimal de fonctionnalités économiques intégrées -c'est-à-dire une dimension territoriale critique qui garantit l'efficacité. Cette région économique devient, sous le régime socialiste, un cadre d'action et d'exécution politique et économique pour l'État-parti, seul détenteur du pouvoir de décision. Le gabarit régional finit par se confondre avec les unités administratives de 1987, même si le législateur n'a pas entièrement suivi le découpage proposé par les scientifiques. L'expérience de vastes unités régionales d'adéquation entre les objectifs politiques et le fonctionnement économique a été soumise à la toute puissance de l'État central ; elle a laissé un très mauvais souvenir à la population bulgare et a été immédiatement rejetée après 1989.

L'idée d'un gabarit régional européen est maintenant promue par l'Union européenne sur le critère de la NUTS 2. Dans la définition européenne s'ajoute toutefois une dimension encore inexistante dans la définition de la région en Bulgarie, celle de l'identité régionale. Il ne s'agit pas seulement d'une région fondée sur la conception mécanique de la région administrative et de la région économique, telles qu'elles étaient conçues par la doctrine socialiste, mais d'une définition qui fait appel à l'investissement de la population régionale. Dépassant la logique mécanique d'emboîtement, de hiérarchisation et de liaison verticale de la

région, les encouragements de l'UE s'attachent à promouvoir une région organique « dont est privilégié le contenu géographique, économique, social, culturel et politique. Selon ses tenants, une entité de ce type exige, pour son développement, la participation des populations et de leurs élites. Elle implique un élément institutionnel capable de réaliser une autorité régionale intégrée. Elle revendique à peine réalisée sa prise de conscience, la parité avec les zones en expansion et sa « décolonisation » par rapport à la capitale nationale » (Labasse, 1991, p. 36). Cette définition de la région implique une autonomie régionale, la capacité d'établir des liaisons horizontales entre les unités de même niveau, dans un rapport indépendant de la tutelle hiérarchique.

L'expérience régionale bulgare s'appuie ainsi sur une faible longévité doublée d'une image négative aux yeux de la population. C'est pourtant sur la définition d'un niveau régional stable que la Bulgarie est aussi évaluée dans le processus d'intégration européenne. Contrairement au district, cette faible expérience de la région n'a pas donné lieu à une réelle émergence d'un fonctionnement régional. En revanche, l'échelon départemental socialiste, promu en région, a perduré, y compris dans les modalités de son fonctionnement politique.

3 - La mainmise des institutions centrales sur le fonctionnement régional

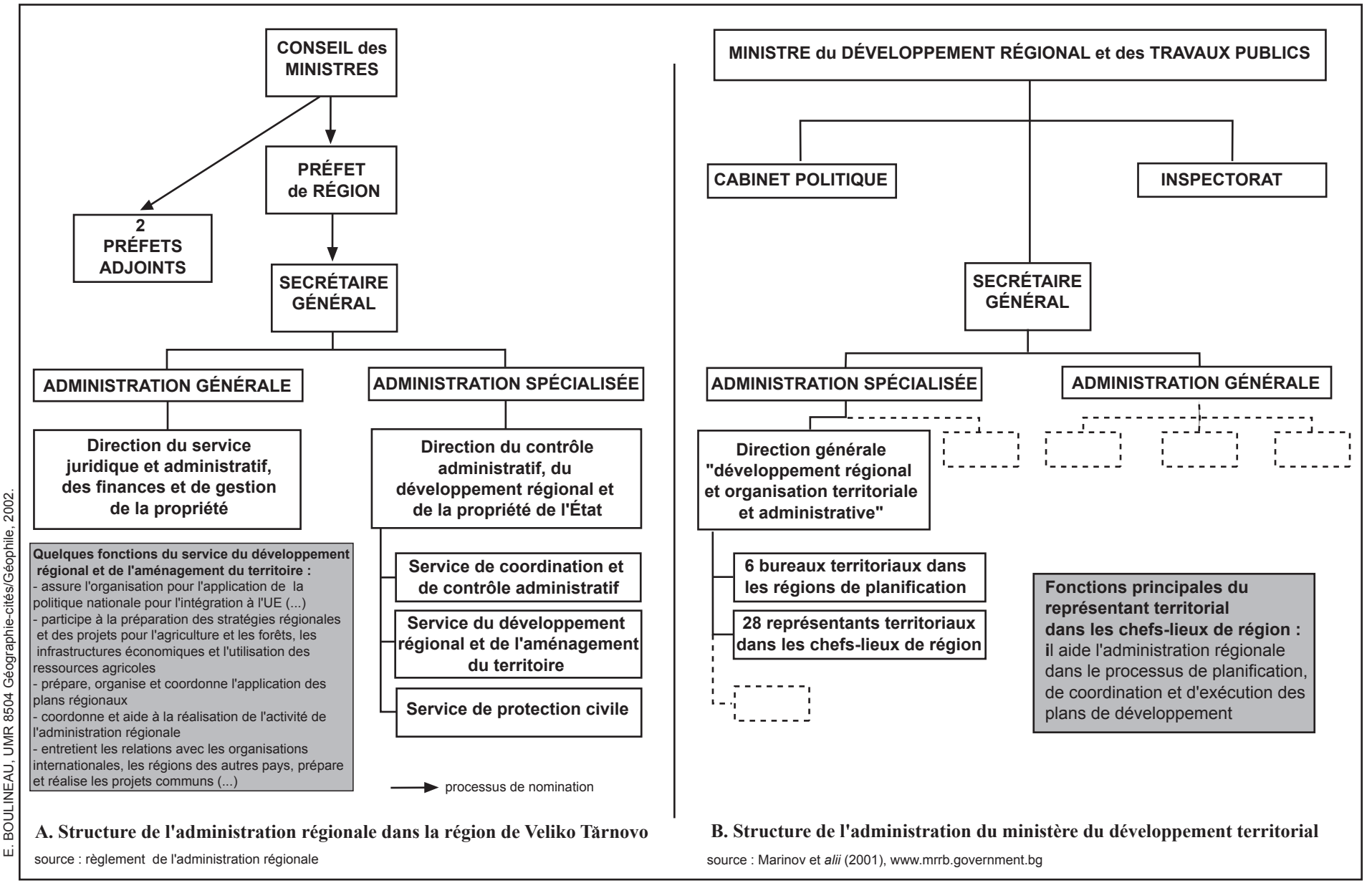
Il nous semble inutile de revenir sur les prérogatives des régions et des préfets exposées dans les deux premiers chapitres. Nous rappelons simplement que la région bulgare est « l'unité administrative territoriale qui met en œuvre la politique régionale, afin d'exercer sur place l'administration de l'État et d'assurer l'harmonie des intérêts nationaux et locaux » (article 142 de la Constitution de 1991). Niveau intermédiaire entre le local et le central, la région reste toutefois sous la tutelle du pouvoir exécutif. L'administration d'État s'y exerce par l'intermédiaire du préfet de région selon les textes de loi mais les services régionaux des ministères ont une place importante. Les annuaires que nous ont fournis les administrations régionales de Veliko Tărnovo et de Haskovo font état de plus de cinquante références se rapportant à des services administratifs ou des agences dépendants directement de leur tutelle ministérielle à Sofia. En ce sens, il s'agit bien de gestion déconcentrée et non décentralisée : le chef du service est nommé par son ministère de tutelle auquel il rend compte, même si dans quelques domaines des progrès ont été fait pour associer le préfet à sa nomination.

Ministère de tutelle	Service déconcentré
Conseil des ministres	Direction régionale de la protection civile
	Service des archives
Ministère des affaires intérieures	Direction régionale des affaires intérieures (sécurité, police, incendie)
Ministère du développement régional et des travaux publics	Direction régionale du développement territorial
	Représentation territoriale de l'État civil et de la desserte administrative
	Service régional du cadastre
	Direction régionale du contrôle national de la construction
	Direction régionale des routes
Ministère de l'agriculture et des forêts	Direction régionale de l'agriculture et des forêts
	Service régional pour la protection des espèces, la mise en quarantaine et l'agrochimie
	Service régional vétérinaire
	Service régional de contrôle de la reproduction et de l'élevage
	Service régional pour les conseils en agriculture
	Fonds national de l'agriculture
Ministère de l'éducation et de la recherche	Inspectorat de l'éducation et de la recherche
Ministère des finances	Direction territoriale du contrôle financier général
	Direction territoriale de l'administration fiscale
	Direction territoriale du contrôle des jeux de hasard
	Représentation territoriale de l'agence des emprunts d'État
Ministère du travail et de la politique sociale*	Service régional de l'aide sociale
Ministère de la défense	Service régional militaire
Ministère de la santé	Inspection de l'hygiène et de l'épidémiologie
Ministère des transports et des communications	Inspection générale de l'automobile
	Commission nationale des télécommunications
Ministère de l'environnement et des eaux	Inspection régionale de l'environnement et des eaux

* pour les services concernant le travail (bureau de travail, inspection du travail…) le centre est Loveč.
Source : administration régionale de Veliko Tărnovo.

Tableau 3.4 : Services déconcentrés des ministères dans la région de Veliko Tărnovo (situation en 2000)

C'est surtout le nombre de services ministériels présents dans les 28 chefs-lieux régionaux qui frappe. On comprend mieux dès lors l'empressement des villes à obtenir les sièges administratifs, compte tenu du nombre d'actifs à la clef. L'exemple de la région de Veliko Tărnovo - mais c'est sensiblement la même chose pour toutes les régions bulgares - montre l'abondance de services ministériels (tableau 3.4). L'existence de services déconcentrés des ministères des finances ou de la défense avec une direction nommée s'inscrit tout à fait dans l'exercice des prérogatives régaliennes de l'État. En revanche, pour d'autres ministères, le poids des représentations ministérielles au niveau régional reflète une gestion encore très centralisée. Le ministère de l'agriculture et des forêts, par définition à forte composante territoriale puisqu'il concerne les campagnes bulgares, possède ainsi six services régionaux. Parmi ceux-ci, on compte le service régional du fonds national de l'agriculture,



A. Structure de l'administration régionale dans la région de Veliko Tărnovo

source : règlement de l'administration régionale

B. Structure de l'administration du ministère du développement territorial

source : Marinov et *alii* (2001), www.mrrb.government.bg

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 3.13 : Structures des administrations chargées du dévcloppement régional aux niveaux régional et national (situation en 2001)

hautement stratégique car il détient les cordons de la bourse des projets de développement agricoles, dans le cadre du programme SAPARD notamment. Le candidat à ce programme européen peut ainsi s'adresser directement au service du ministère de l'agriculture sans transiter par l'administration régionale, dépourvue de tout service de l'agriculture. Le devenir des espaces agricoles entre pourtant de plein droit dans les projets de développement territorial que coordonne la région, mais celle-ci n'en possède pas les ressources financières.

Le problème de la réfection des routes est emblématique de ce type de pratique. La direction régionale des routes dépend du ministère du développement territorial et de la construction. Située sur les axes Sofia-Varna (mer Noire) et Ruse-Istanbul, la région de Veliko Tărnovo est l'objet d'un grand effort en cours sur le réseau routier. Au sud du chef-lieu régional, un imposant nœud routier a été aménagé. D'autres projets routiers sont inscrits dans le plan régional de développement dans le cadre d'une concertation avec les communes. L'administration régionale est ainsi chargée de faire la demande de financement auprès du ministère concerné, mais les crédits débloqués sont versés au service des routes déconcentré dans la région qui en devient le maître-d'œuvre. Les experts du service du développement territorial auprès de la région n'ont aucun moyen de suivi des délais, des travaux et du financement du projet. Pour Mme S., qui travaille dans ce service, la direction régionale des routes ne porte aucun intérêt à son service : l'argent vient de Sofia, l'interlocuteur est donc le ministère et non la région de Veliko Tărnovo.

Le fonctionnement hiérarchique vertical règne au détriment d'une coordination horizontale dans laquelle la région pourrait trouver sa place. Le fonctionnement sectoriel, dans lequel chaque ministère gère ses affaires, constitue un sérieux handicap pour tout projet de développement intégré. L'administration régionale est en quelque sorte court-circuitée par des pratiques héritées de la gestion socialiste hypercentralisée et sectorielle.

Si l'on compare la structure de l'administration régionale et celle du ministère du développement régional, la redondance entre les services des deux structures et l'incertitude sur les prérogatives des uns et des autres rendent davantage opaque le processus de décision (figure 3.13). Mais avec l'héritage de la gestion sectorielle, l'avantage est donné au ministère et à sa capacité financière. La région possède en effet son budget mais uniquement pour les dépenses de fonctionnement. Au début de l'année 2001, le ministère du développement régional a dépêché dans les 28 régions (*oblast*) un représentant territorial, chargé d'aider le service de développement régional pour la planification, la coordination et le contrôle de l'exécution des plans (Marinov, 2001). Cette nouvelle fonction est présentée comme un gain d'efficacité et de rapidité pour la coordination entre les partenaires. Mais elle redouble ainsi les tâches du service régional. Dans les 6 régions de planification (*rajon za planirane*), des bureaux territoriaux appointés par le ministère exercent les fonctions de secrétariat général. Tous ces experts investis dans le développement régional aident, coordonnent mais personne ne décide. Il en résulte une dilution de la responsabilité qui dans ce cas avantage le bailleur de fonds, c'est-à-dire le ministère.

Le représentant de Sofia apparaît aussi comme un instrument pour le ministère pour garder la mainmise sur la politique de développement régional, en cas de conflit au sein de la région. En effet, le préfet est nommé par le premier ministre, or, s'il y a un conflit entre le ministre et le chef de gouvernement ou le préfet de région, la politique du ministère est bloquée au niveau de la région.

M. G., 40 ans environ, ancien militaire du renseignement sur la frontière bulgaro-grecque, est devenu représentant territorial du ministère du développement territorial dans la région de Kărdžali. Il estime que sur les 28 postes créés, une vingtaine sont des postes politiques. Il cultive la langue de bois d'un ancien spécialiste du renseignement militaire mais cache difficilement ses affinités avec l'UFD. Son engagement pour le développement territorial, il est le cofondateur de l'agence régionale de développement (ARIRI), lui a valu d'être nommé à ce poste dans les derniers mois du gouvernement UFD d'I. Kostov. Et il confie que beaucoup de décisions se prennent par la voie politique.

Le représentant ministériel permet ainsi d'influencer directement l'administration régionale. Il ne s'agit plus alors seulement d'une tutelle hiérarchique verticale mais de l'instauration d'un réseau politique pour contrecarrer, influencer ou négocier dans le cadre des jeux de pouvoirs internes[10]. Il participe ainsi d'une recentralisation par le ministère, un processus qui tend à confondre structures politiques et manipulations partisanes.

La région reste cet œil du pouvoir central que le niveau intermédiaire constituait en Bulgarie. Le fonctionnement socialiste éprouvé par plus de 40 ans d'expérience perdure à travers la prégnance de la gestion sectorielle des ministères, la continuité de la centralisation, le retour à un gabarit départemental qui avait fait autrefois ses preuves d'efficacité. En dépit des changements des législations, cette inertie du fonctionnement renforce l'hypothèse que le *statu quo* est la voie choisie par la Bulgarie pour reconstituer l'appareil d'État.

4 - Le manque de consensus des acteurs autour du projet d'autonomie régionale

Dans ce mouvement contradictoire avec les incitations européennes d'autonomie et de responsabilisation, il s'agit maintenant d'examiner comment les représentants régionaux réagissent face à l'éventualité d'une collectivité territoriale régionale. La réforme de décentralisation est dans l'air du temps dans la sphère du pouvoir central (chapitre 2), mais la collectivité territoriale régionale est-elle un bon moyen politique pour améliorer la gestion administrative et territoriale bulgare ? Quelles sont les attentes des acteurs locaux et régionaux ? Les entretiens que nous avons menés auprès d'eux, sans prétendre à la

[10] Le poste de ministre du développement régional est très important dans le gouvernement bulgare. On peut citer le cas d'E. Bakărdžiev, un puissant baron de l'UFD, réputé pour ses manigances politiques.

représentativité, permettent de prendre le pouls des principaux acteurs concernés par cette réforme en chantier.

La proposition de réforme part du niveau national, de ministères relayés par les parlementaires. Mais certains experts du développement territorial insistent sur le risque d'une trop grande précipitation. Ils reconnaissent la faiblesse des pouvoirs de la région administrative et l'intérêt pour ce niveau intermédiaire de répondre aux propositions européennes. Le conseil régional du développement régional apparaît à cet égard comme un premier pas encourageant vers une plus grande marge de manœuvre de l'administration régionale, en concertation avec les niveaux locaux et d'autres acteurs de la politique de développement territorial. Un parlement régional composé de délégués des communes pourrait très bien être envisagé[11]. Mais les experts mettent en gardent contre le manque de préparation des élus et des administrateurs à assumer ces tâches et surtout l'inachèvement de réformes fondamentales nécessaires à la remise en ordre, dans un premier temps, au niveau national[12]. De lourdes réformes comme celle de la santé, de l'éducation ou de la fiscalité sont mises en application en 2000-2001 et la décentralisation de certaines de ces prérogatives apparaît comme prématurée. Enfin, les associations nationales investies dans la sphère administrative ou territoriale sont plutôt favorables à une telle réforme. Mais elles insistent sur la nécessité de prendre en compte un « esprit national » (*nacionalen duh*) sans se plier uniquement aux idées européennes, afin de construire un système cohérent[13].

Les acteurs régionaux prêtent une oreille attentive à cette question qui les concerne au premier chef. Cependant ils ne manifestent pas de réel enthousiasme mais plutôt une position dubitative. Ainsi, parmi les préfets ou leurs adjoints que nous avons interrogés dans nos régions observatoires, l'avis est plutôt partagé.

M. S., 34 ans, préfet-adjoint de la région de Veliko Tărnovo, trouve l'idée acceptable. Elle est débattue dans les instances de son parti, l'Union des forces démocratiques, et dans l'administration régionale. La réforme aurait l'avantage de limiter les pouvoirs des ministères en décentralisant au niveau régional. Mais lui aussi pense qu'il faut attendre que les importantes réformes du niveau central soient achevées et qu'émerge une société civile en Bulgarie, capable de se saisir de ce type inédit de prérogatives.

Son collègue de la région de Haskovo, M. V., ancien directeur du service financier de la région, âgé de 45 ans environ, juge cette réforme nécessaire pour garantir le caractère opérationnel des activités de la région. D'après lui, sans pouvoir de fiscalité et de financement autonome, la région administrative actuelle perd de l'efficacité.

Le préfet de la région de Veliko Tărnovo, interrogé deux jours après sa prise de fonctions à la faveur de l'alternance politique de l'été 2001, reste quant à lui prudent. Les dossiers sont nouveaux pour cet ancien chef du

[11] Entretien avec P. Evrev, expert au Centre national du développement territorial et de la politique du logement, ancien vice-ministre du développement régional, Sofia, le 19 octobre 2000.
[12] Entretien avec V. Marinov, directeur-adjoint du Centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, le 31 octobre 2000.
[13] Entretien avec I. Botev, Président du Centre pour le perfectionnement des capacités administratives et politiques (déclaré sous le régime associatif), Sofia, le 11 octobre 2000.

service fiscal régional (*rajonen*). À ses yeux, une réforme de décentralisation n'est pas urgente, c'est une idée envisagée mais non une réelle question actuellement. La configuration territoriale de ces éventuelles grandes régions n'est pas définitive et le décalque du modèle européen en Bulgarie ne lui semble pas opportun. Copier la structure du parlement national ou local n'est pas nécessaire car le conseil régional du développement régional suffit pour l'heure.

L'administration régionale chargée du développement régional est davantage investie dans la mise en pratique concrète des mesures et porte un avis plutôt favorable sur une telle réforme. Ce serait là un moyen de s'affranchir de la tutelle ministérielle.

M. R., une trentaine d'années, expert auprès du service du développement territorial de la région de Veliko Tărnovo, estime qu'un parlement régional serait utile mais pour un gabarit régional plus large que les régions administratives. Les régions pourraient être regroupées deux à deux ou bien le modèle de grandes régions administratives de 1934 (7 unités) serait une matrice possible. Sa collègue, Mme S., 35-40 ans, reste dubitative sur le projet en cours. Si c'est pour mettre en place un niveau de contrôle supplémentaire, cela rendra les choses encore plus difficiles car la région essaie de construire des relations durables de confiance avec les communes.

M. P., 27 ans, expert dans le service similaire de la région de Haskovo, est favorable à la réforme. Il faut que la région ait son budget propre et qu'elle puisse percevoir l'impôt. Avec les régions de planification, la donne est changée pour savoir lequel des deux niveaux obtiendra les compétences d'une collectivité territoriale.

Enfin, au niveau local, la tendance est plutôt à l'hostilité envers le projet, même si une fois encore nos entretiens ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Cela semble paradoxal, si l'on considère que l'autonomie régionale pourrait davantage servir les intérêts locaux. Les élus locaux l'entendent d'une autre manière et nous restituons ici quelques-unes de leurs réactions.

Le maire de Zlatarica, située dans la région de Veliko Tărnovo, déclare que l'existence d'un parlement régional avec un budget autonome est inutile. Élu au titre d'une coalition locale tendance agrarienne, M. R., environ 40 ans, estime que, pour les problèmes administratifs, les structures régionales actuelles suffisent, et que les liens qu'il entretient avec Sofia suffisent pour les autres types de problèmes.

Même écho dans la commune voisine d'Elena où M. M., 33 ans, maire UFD, affirme que les trois niveaux actuels de gestion administrative suffisent. Avec un parlement régional, les communes perdraient de leurs pouvoirs, or elles ont une très forte tradition d'autogestion.

À Svištov, dans le même région, M. P., conseiller municipal de 25-30 ans et jeune diplômé de la prestigieuse Académie d'économie de la ville, ne voit pas l'intérêt d'introduire l'autonomie régionale. Il faut certes un niveau régional de plus vaste gabarit que les régions administratives actuelles, mais en conservant le modèle actuel de gestion. La région doit être un conseiller pour la commune. Les deux maires-adjoints de la ville, environ 45 ans chacun, font une analyse similaire. Il n'y a pas besoin d'une région plus forte car l'administration régionale est déjà pléthorique. En revanche, il faut donner davantage d'autonomie financière aux communes. Or, si les régions de planification deviennent des unités administratives, la perte d'information et d'argent à cause de cet intermédiaire supplémentaire sera plus grande.

Au niveau communal, la crainte de voir certains pouvoirs communaux confisqués par un niveau d'autogestion régional motivent les refus d'une telle réforme. Cette opposition ou ce scepticisme vis à vis de la réforme ne sont pas emblématiques d'une génération d'arrière-garde. Au contraire, de jeunes élus, représentants potentiels de l'avant-garde politique, réputés à l'esprit plus ouvert que les générations élevées sous le régime socialiste, s'inquiètent du projet. Pour les représentants locaux, renforcer la région serait affaiblir la commune et la priver de ses liens directs avec l'État.

Le projet d'introduction d'un niveau supplémentaire d'autonomie se heurte ainsi à des oppositions certaines. Les questions d'ordre conjoncturel, comme le calendrier de lourdes réformes ou l'impréparation du personnel administratif pour assumer de telles tâches ne doivent pas occulter, dans la préparation une fois encore précipitée de la réforme, les questions existentielles sur la construction même de l'État bulgare, son appareil administratif et les modalités d'une décentralisation. À ce stade de la réforme, il ne peut s'agir que de questions ouvertes.

En premier lieu, la question concerne le niveau de gestion auquel s'appliquerait l'autonomie régionale. Après 1999 et la mise en place des régions administratives et des régions de planification, la première interrogation concernait le niveau le plus pertinent des deux pour accueillir les organes et les compétences d'une collectivité locale. Avec les encouragements européens pour l'harmonisation régionale au niveau NUTS 2, le débat penche en faveur de la région de planification. Mais dans le discours des enquêtés, la question ne semble pas résolue. Il y a manifestement une ambiguïté sur le niveau régional jugé pertinent en Bulgarie : s'agit-il de l'actuelle région, héritée du département socialiste mais qui a l'avantage d'avoir fait ses preuves en matière d'efficacité de gestion, ou bien les régions de planification, vaste gabarit introduit par l'Union européenne, constituent-elles un meilleur échelon ?

Une autre question émerge des différentes positions des enquêtés sur le niveau pertinent : que mettre derrière le terme de parlement régional ? Certains n'y voient qu'un niveau bureaucratique supplémentaire sans percevoir l'enjeu de la légitimité démocratique d'un organe élu pour engager une politique différente de celle du pouvoir central. D'autres le considèrent comme un écran entre le niveau central et le niveau local qui menace les relations directes entre les communes et l'État, relations privilégiées dont les enjeux essentiels sont l'accès à l'information et à l'argent. Sur la définition même des prérogatives régionales, des précisions, précédées d'un débat public, s'imposent.

Enfin, il faut insister sur la méfiance d'acteurs locaux et nationaux à l'égard du projet. À cet égard, la réforme révèle une double menace. Vue d'en haut, du point de vue de l'instance étatique, la réforme semble prématurée et menace la restauration de l'État, encore travaillé par de nécessaires réformes (fiscalité, justice notamment) pour lui donner des bases solides ; vue d'en bas, de la commune, le projet d'un niveau intermédiaire autonome représente un danger pour la garantie de l'autogestion locale. La question en jeu est avant tout celle de la consolidation du niveau étatique et non celle de l'autonomie régionale, en dépit des

encouragements de Bruxelles. La question régionale ne va pas de soi en Bulgarie et exige un temps de réflexion que les autorités européennes ne semblent pas avoir mesuré. Sans consensus politique autour de cette réforme, sa mise en place semble délicate et même dangereuse pour la démocratie locale. Comment justifier du respect de la démocratie et de la légitimation par le vote, si la réforme est imposée par en haut et passe outre la position des élus de la nation ? Et encore, les acteurs régionaux qui se sont exprimés sur la réforme sont des représentants de l'administration régionale et non de la population locale. Existe-t-il des porte-paroles de l'identité régionale pour défendre ce projet de réforme ? Car, jusqu'à présent, il a été beaucoup question de prérogatives et de niveaux administratifs mais peu d'identités territoriales.

5 - Existe-t-il des régions bulgares ?

L'influence européenne que certains appellent « européanisation » pose sur le devant de la scène politique la question régionale. Cette région européenne qui est à la fois partout – on parle « d'Europe des régions », un comité des régions s'est formé à Strasbourg - et nulle part - on cherche en vain un modèle de région européenne - sonne comme une devise qui doit désormais être commune aux pays de l'Union européenne et à ceux qui aspirent à en faire partie. Le questionnement sur l'identité régionale avait rencontré peu d'écho jusqu'à présent en Bulgarie, alors que les discours sur les identités nationale et locale se trouvaient au fondement même du nationalisme bulgare. Il émerge actuellement, marqué du double sceau d'une construction stato-nationale récente et inachevée et du sentiment d'une destinée (*sădba*) balkanique tragique et paralysante.

Dans les pays construits sur le modèle de l'État-nation, à l'instar de l'archétype français et de la Bulgarie, l'interrogation sur les identités régionales entre d'emblée en confrontation avec l'identité nationale. L'incapacité de penser l'État-nation autrement que par l'unité de la nation et de son territoire conduit à interpréter toute identité régionale comme une force centrifuge luttant contre ce principe d'unité. L'identité régionale est perçue comme un mouvement de la périphérie contre le centre dont la seule modalité d'expression est la contradiction, autrement dit le conflit. Dès lors, toute émergence régionale menace de ce fait l'identité nationale et à travers elle l'unité de l'État-nation. Il est intéressant de noter que les sciences sociales françaises ont pensé avant tout l'émergence des identités régionales avec le cadre conceptuel de l'analyse des nationalismes, dont C. Dargent dresse un panorama bibliographique avant d'en montrer les limites (Dargent, 2001). La revue *Hérodote* consacrait

récemment un numéro aux *nationalismes régionaux en Europe* (Giblin, 1999), alors que son fondateur proclamait deux ans auparavant son attachement à l'idée d'État-nation (Lacoste, 1997). Mais là où Ernest Renan militait pour une nation construite sur le modèle du choix citoyen, la Bulgarie opte pour une conception ethnolinguistique de l'identité nationale.

L'historien R. Daskalov présente la naissance de la nation bulgare comme « la prise de conscience d'une communauté *subrégionale* » (Daskalov, 1998a, p. 213, nous soulignons) au sein d'une construction impériale. Ce caractère d'entité sous-régionale (au sens ici de région balkanique) souligne la construction d'un nationalisme qui se fonde dans un premier temps sur une prise de conscience culturelle de la bulgarité avant d'en envisager l'extension territoriale. Cette prise de conscience nationale s'inscrit dans le mouvement de la Renaissance bulgare (*Văzraždane*) du XIX^{e} siècle. Elle s'appuie sur l'enseignement, l'alphabétisation et la littérature en bulgare puis la constitution d'une Église autocéphale indépendante du patriarcat grec (Crampton, 1987). Elle passe aussi par le recueil des pratiques et croyances populaires locales pour fédérer toutes ces petites patries (*rodina*) autour d'un esprit national (*nacionalen duh*) émergeant. Une description qui, à travers la diversité des identités locales, renforçait l'unité nationale bulgare. Le géographe serbe J. Cvijic (1918), recensant au début du siècle des pratiques villageoises des Slaves du Sud, visait aussi à la démonstration de l'unité ethnique des types psychiques des Yougoslaves (Boulineau, 2001b). L'intérêt pour les identités locales ne menaçait en aucun cas l'identité nationale mais au contraire la construisait.

Quant aux identités régionales, dans cette vaste structure impériale commandée par Istanbul, elles se rapprochaient davantage de provinces historiques (Macédoine, Thrace) que de régions caractérisées par un fonctionnement économique solidaire. Plusieurs éléments contrecarrent l'émergence de régions dans la partie européenne de l'empire ottoman. L'économie de type pré-industriel s'organise en petites unités d'autoproduction artisanales ou agricoles (villages, vallées montagnardes) ou bien en vastes réseaux commerciaux fondés sur des guildes de métiers dans diverses villes impériales, rien qui assure la construction de solidarités économiques régionales. Le contrôle politique du territoire impérial s'appuie sur un fonctionnement réticulaire (les routes, les villes de garnison et commerçantes) qui laisse à l'écart de la domination ottomane des cellules territoriales repliées sur elle-mêmes mais sollicitées pour le paiement de l'impôt. Enfin, la distinction des populations de l'empire en *millet* selon un clivage religieux entre musulmans et non-musulmans dans un premier temps introduit une différenciation non pas d'ordre territorial mais communautaire, la communauté religieuse s'auto-administrant.

Après les indépendances des États balkaniques, les revendications régionales disponibles s'exercent sur des espaces transfrontaliers et nourrissent les animosités entre jeunes États voisins. La Macédoine en est l'exemple le plus connu. Dans la première moitié du XX^{e} siècle, les conflits répétés entre pays balkaniques déçoivent les ambitions territoriales bulgares régulièrement défaites : le repli se faut sur le territoire étatique après la Seconde Guerre mondiale. L'irrédentisme nationaliste bulgare s'est alimenté de la non-coïncidence entre les « terres bulgares », aire d'extension de la bulgarité selon un critère ethnoculturel maximaliste, et les frontières de l'État bulgare en-deçà de l'aire précédente. Il faut désormais vivre avec l'idée que le principe de concordance entre le territoire de la nation et celui de l'État ne peut être réalisé, dans un contexte de bonne entente avec les voisins balkaniques orchestrée par Moscou. Le nationalisme territorial a fait son temps.

Les efforts se tournent désormais vers la consolidation de l'identité nationale, autour de l'image du peuple en lutte, qui amalgame luttes des classes et conflits identitaires qui pourraient naître du pluriethnisme (Lory, 1996). Les énergies s'investissent dans le développement économique et social, la réduction des inégalités entre les campagnes et les villes pour construire la société communiste. Les particularismes locaux sont laminés par l'imposante œuvre d'homogénéisation des modes de vie par le système socialiste bulgare. Les accords de migrations passés avec d'autres États, la politique d'assimilation, l'œuvre de laïcisation permettent de réduire en apparence l'hétérogénéité nationale. Une fois encore l'émergence d'identités régionales est rendue impossible : l'objectif de construction nationale unitaire rappelé dans les Constitutions et le fonctionnement politique hypercentralisé étouffent toute velléité d'autonomie régionale. La politique à l'égard de la population turque dans les dernières années du socialisme recouvre ce double aspect. La bulgarisation des noms et la restriction des libertés entreprennent une assimilation forcée à l'identité bulgare et anticipent sur les rumeurs sécessionnistes de ces foyers turcs qui circulaient dans le pays.

L'histoire de la Bulgarie, brièvement présentée ici, a contrecarré l'émergence d'identités régionales, en dépit des profondes ruptures historiques. Est-ce à dire que la notion de région est étrangère aux Balkans et qu'elle n'est qu'une vue de l'esprit occidental[14] ? Les analyses que nous avons menées au cours des chapitres précédents sur les tentatives de régionalisation, les problèmes de dénomination montrent que la notion, bien que sujette à différentes définitions, reste à l'horizon des préoccupations politiques. Mais la question est bien plus émotionnelle dans cette Europe centrale et orientale : la précarité de l'existence de la

[14] Pour ne pas dire français, tant la notion de région a pris dans la géographie française une importance toute particulière.

nation, l'effet corrosif des litiges territoriaux engendrent un sentiment d'inachèvement, de destinée tragique et pour reprendre le mot de l'historien hongrois I. Bibo de « misère » (1946, réédité en 1993). L'identité nationale inachevée, comment dès lors penser le rapport entre identité régionale et identité nationale autrement que par la menace de mort que la première fait peser sur la seconde ?

La contrainte de penser l'existence de la région au sein de la formation nationale est introduite par l'Union européenne et donc une fois encore imposé de l'extérieur et par en haut. Le débat sur la question n'est pas mûr en Bulgarie, avons-nous dit. Il réclame de discuter sereinement de la divergence possible des intérêts de la région et de ceux de l'État, de l'émergence possible d'identités régionales dans le processus incessant de construction des identités, de l'apport positif et non plus conflictuel d'unités régionales autonomes dans la gestion territoriale. Mais de combien de temps disposent les Bulgares pour engager les discussions ? On sait bien qu'en France le débat sur la régionalisation a débuté après la Seconde Guerre mondiale, préparé aussi par quelques propositions au début du XX^{e} siècle. Laisser du temps au temps, c'est peut-être ce qui fait le plus défaut à la Bulgarie.

Le paradigme territorial décliné par la politique européenne est mis à mal en Bulgarie par les effets de centralisation des ressources financières et juridiques, de gestion sectorielle par les ministères, de verticalisation du processus de décision à l'œuvre dans le fonctionnement administratif. Le règne de la centralisation bureaucratique par en haut perdure.

On peut même douter de l'importance accordée aux niveaux administratifs comme vecteurs des politiques nationale et européenne en Bulgarie. Les gabarits retenus aussi bien pour le niveau communal que pour la région entrent en contradiction avec le repli socio-économique sur le village, pour le premier, avec les incitations de l'Union pour une maille régionale calquée sur les NUTS 2, pour le second. L'un comme l'autre, modèles d'une gestion administrative qui participe du mouvement de convergence vers l'Union européenne, apparaissent comme des nœuds de contradiction. Le niveau administratif ne convient pas forcément avec l'échelle de recomposition souhaitée ou spontanée.

Le modèle de la démocratie communale largement répandu en Europe occidentale, conduit théoriquement « de l'autonomie à la subsidiarité, de la légitimité à la responsabilité, de la participation à l'adéquation » dans une logique de gouvernance. Le local, tel qu'il est

défini par L. Vandelli (2000, p. 13), est justement ce qui fait problème en Bulgarie. La subsidiarité du budget central par rapport aux finances locales est loin d'être acquise, la légitimité des élus ne doit pas occulter le difficile recrutement d'un personnel compétent et responsable, l'adéquation entre intérêt local et intérêt central relève d'un vœu pieux, tant que le local est conçu comme le reflet au niveau inférieur du niveau suprême. La réforme des collectivités locales en Europe centrale et orientale, jusqu'à présent la plus aboutie, la plus rapide, celle que l'on croyait évidente dans les péripéties d'une transition qui s'annonçait difficile, peine à se mettre en place en Bulgarie, dix ans après son adoption.

Quant au niveau intermédiaire de la région, il n'existe pas en tant que collectivité territoriale. Le processus de l'autonomie régionale achoppe sur la question de la décentralisation des pouvoirs au niveau régional. Sans culture politique et historique d'un niveau régional autonome, la Bulgarie est incitée à décentraliser des compétences étatiques vers la région, alors même que les contours du modèle régional européen restent imprécis et que la construction de l'État-nation bulgare reste inachevée. La décentralisation régionale menace au premier chef une identité nationale en question et un État en pleine recomposition : tant que le choix de construction collective qu'est l'État n'est pas défini, la région aura du mal à trouver sa place.

Tout concourt à montrer que le principe de convergence, présenté comme unique modalité de construction européenne, s'affranchit abusivement de la différence entre les pays. Ces nœuds de contradiction que nous notons pour le cas bulgare ne sont pas l'expression d'un retard, d'une inadaptation ou d'une divergence, mais celle d'un fonctionnement autre, que nous identifierons plus aisément en analysant les processus actuels de recompositions territoriales.

Conclusion de la première partie : Tout bouge et rien ne change…

La refondation de l'État post-socialiste bulgare prend l'allure d'un processus de réforme en trompe-l'œil. À l'image d'une autre réforme à forte dimension territoriale, celle de la décollectivisation agricole, tout bouge et rien ne change (Billaut, 1996) : le grand chambardement des structures administratives inscrit dans les textes de lois donne des résultats hasardeux.

Le nouvel ordre juridique apparaît confus. La nécessaire réforme des législations est chaotique et brouillée par de nombreuses hésitations. Le balancement entre deux ou trois niveaux de gestion paralyse dans un premier temps l'élan réformateur en plaçant en contradiction la Constitution avec la loi-cadre sur l'autonomie locale. L'instabilité gouvernementale conduit à des remaniements incessants des textes législatifs. Enfin, la condensation des attendus européens à partir de 1998, en vue des négociations d'adhésion, aboutit dans la précipitation à une politique régionale imprécise.

La stratégie territoriale de l'État, loin d'être innovante, vise le *statu quo ante* : le maillage communal est conservé en l'état, les départements socialistes sont repris en guise de régions. Les éventuelles demandes de modification des limites territoriales sont soigneusement verrouillées par les conditions inaccessibles fixées par la loi. Le resserrement de la maille régionale sur la trame ancienne des services ministériels déconcentrés contribue à renforcer l'appareil administratif.

En fait, la refondation de l'État confirme la centralisation de la gestion administrative. Si l'on décompose la boîte noire de l'État post-socialiste, le fonctionnement interne ne semble pas avoir été fondamentalement changé. Les baronnies ministérielles continuent d'exercer leur tutelle par un jeu de recentralisation. Les parlementaires se plient davantage aux stratégies fixées par les états-majors partisans qu'aux demandes de leurs mandants. Les préfets de région illustrent la confusion qui règne encore entre l'État et le parti au pouvoir.

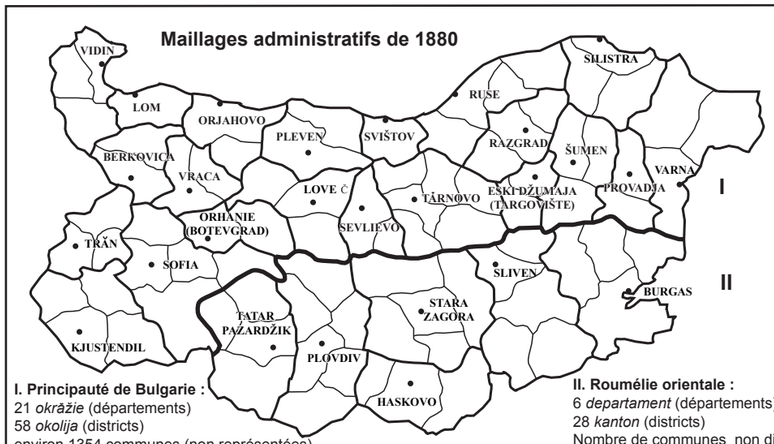
Certes, on pourra nous objecter que tout ne se fait pas en un jour et qu'une petite décennie est bien trop courte pour juger des avancées réformatrices. Mais tant que le pouvoir est conçu comme un jeu à somme nulle, où le partage des compétences signifie obligatoirement une perte pour l'un au profit d'un gain pour l'autre, on comprend que le principal détenteur du pouvoir cherche à conserver ses prérogatives. On croyait ainsi l'État bulgare en crise, paradoxalement, il ne cesse de s'affirmer face à la double menace d'une autonomie locale qui lui soustrait par en bas des pouvoirs et d'institutions internationales qui lui dictent par en haut la voie à suivre (caisse d'émission du FMI, politique régionale de l'Union européenne).

Le contexte politique interne et externe bouge, mais l'étrange sentiment de répétition demeure. M.-C. Maurel (1989a) l'écrivait déjà à propos de la réforme administrative de 1987. *La modification des maillages administratifs et des compétences octroyées aux différents échelons semble tenir lieu de moyen de régulation du système de gestion territoriale en Bulgarie, sur le mode de la reproduction à l'identique*. Cette interprétation soulève deux séries d'interrogations nouvelles pour être véritablement confirmée.

Il nous faut tout d'abord chercher les raisons de ce fonctionnement dans l'analyse du mode de construction de l'État bulgare. Une perspective historique se révèle nécessaire : que nous apprennent la formation du jeune État bulgare sur le modèle de l'État-nation et les décennies de gestion socialiste sur la place des maillages administratifs dans la gestion territoriale ? (partie 2)

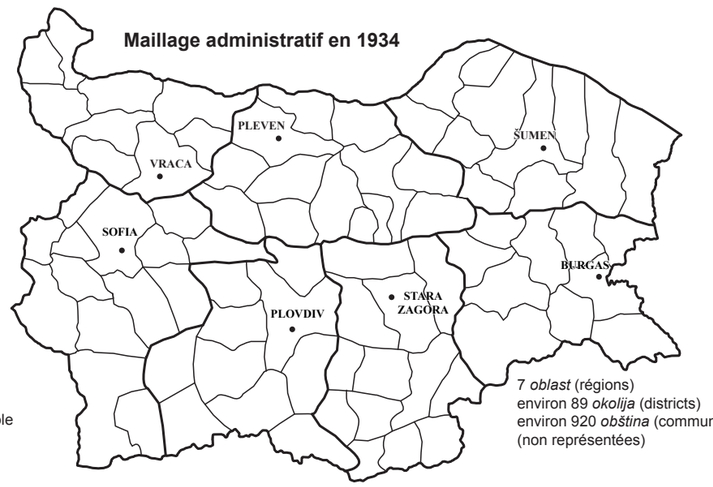
Le point de vue par en haut, adopté de façon préférentielle dans cette première partie, montre que le système tend à se reproduire sur le motif du même. Les tentatives par en bas de contester les choix politiques ont été peu écoutées. En revanche, il faut explorer désormais la façon dont les acteurs locaux se saisissent de leurs nouvelles prérogatives inscrites dans les législations. En effet, la démocratisation n'est pas un vain mot sur la scène politique bulgare et de nouveaux acteurs de la gestion territoriale apparaissent, ils sont susceptibles de renouveler les pratiques administratives et territoriales (partie 3).

2ème PARTIE :
CONSTRUIRE LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT MODERNE : CHOIX ET CONTRAINTES HISTORIQUES EN BULGARIE

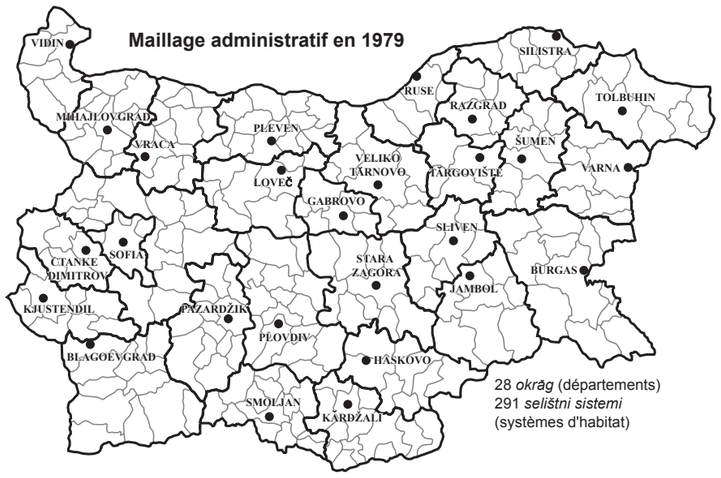


I. Principauté de Bulgarie :
21 *okrăžie* (départements)
58 *okolija* (districts)
environ 1354 communes (non représentées)

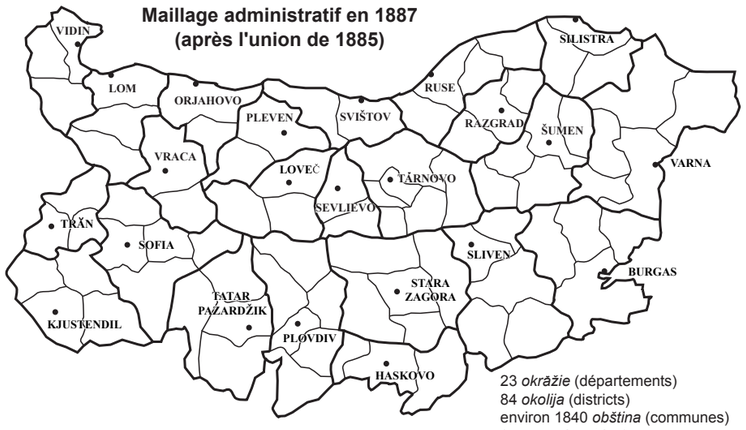
II. Roumélie orientale :
6 *departament* (départements)
28 *kanton* (districts)
Nombre de communes non disponible



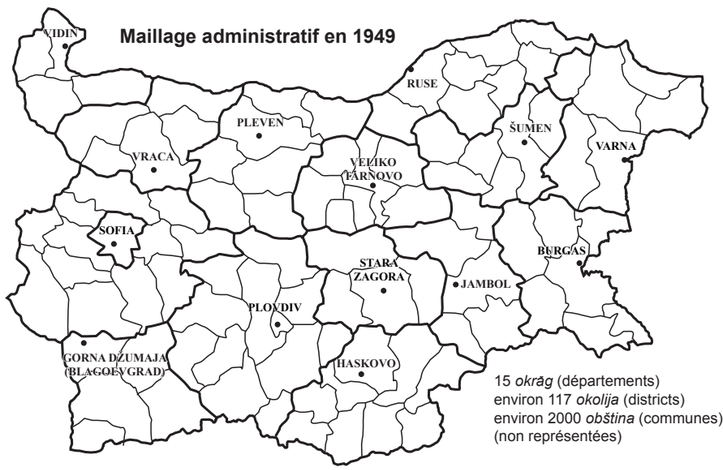
7 *oblast* (régions)
environ 89 *okolija* (districts)
environ 920 *obština* (communes)
(non représentées)



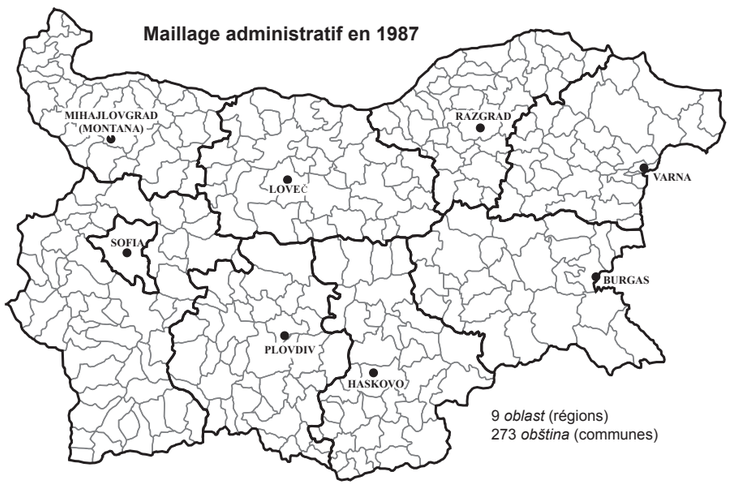
28 *okrăg* (départements)
291 *selištni sistemi*
(systèmes d'habitat)



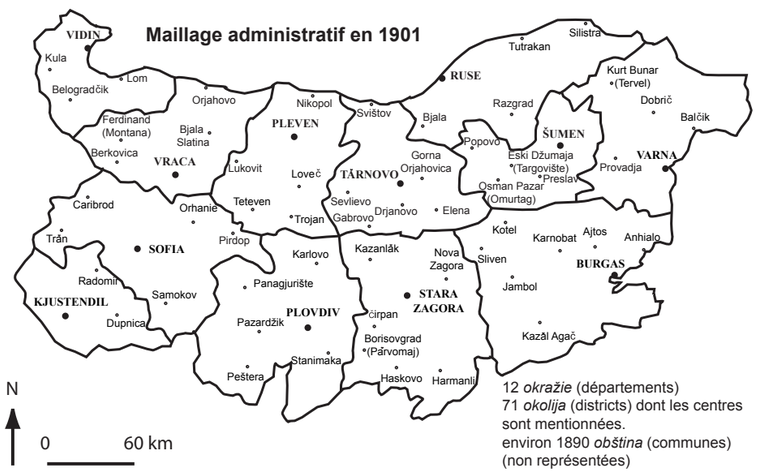
23 *okrăžie* (départements)
84 *okolija* (districts)
environ 1840 *obština* (communes)
(non représentées)



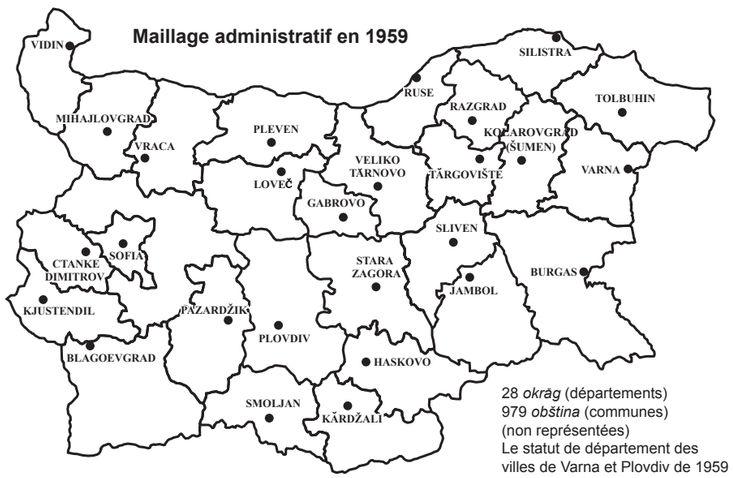
15 *okrăg* (départements)
environ 117 *okolija* (districts)
environ 2000 *obština* (communes)
(non représentées)



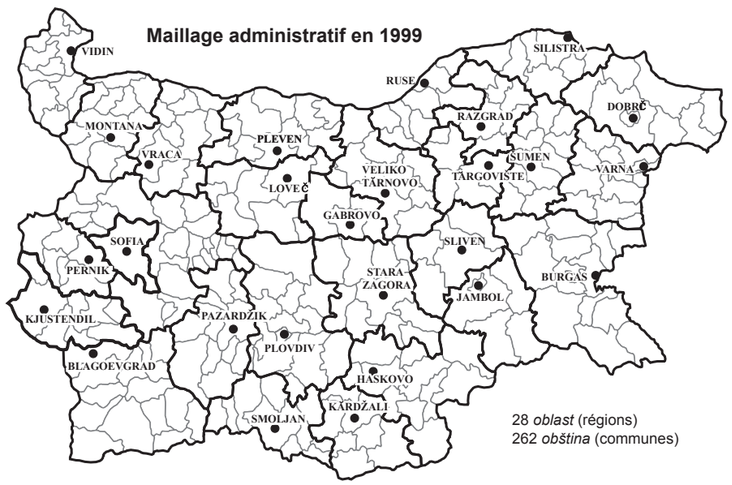
9 *oblast* (régions)
273 *obština* (communes)



12 *okražie* (départements)
71 *okolija* (districts) dont les centres sont mentionnées.
environ 1890 *obština* (communes)
(non représentées)



28 *okrăg* (départements)
979 *obština* (communes)
(non représentées)
Le statut de département des villes de Varna et Plovdiv de 1959 est supprimé en 1961



28 *oblast* (régions)
262 *obština* (communes)

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002

sources : Journal officiel pour les circonscriptions, sources diverses pour les fonds de cartes.

Figure 4.1 : Un siècle de modifications administratives et territoriales en Bulgarie (de 1880 à 1999)

Introduction de la deuxième partie

« Notre pays peut être présenté comme le recordman des réformes administratives et territoriales en Europe. Depuis la Libération jusqu'à aujourd'hui, il y en a eu quatorze, soit en moyenne tous les huit à dix ans des changements dans le découpage administratif se produisent. La plupart d'entre eux sont provoqués par le destin historique malheureux de notre État qui fut dépecé par les Grandes puissances, pratiquement jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Par conséquent, l'espace ethnique bulgare fut déchiré au profit des pays balkaniques voisins. Voilà la raison principale du manque de tradition et de stabilité dans l'organisation administrative de l'État bulgare. » (Gešev, Čavdarova, Grigorov et *alii*, 1991, p. 63, nous traduisons).

Ainsi débute la proposition de découpage administratif présentée par un collectif scientifique, regroupant des auteurs issus d'horizons institutionnels divers en 1991. On y lit l'empreinte d'une historiographie classique qui fait de la Bulgarie le jouet des Grandes puissances. L'idée de destin tragique, dont les Bulgares ne sont pas maîtres, expliquerait les remaniements incessants du maillage administratif. En somme, les avatars de la frontière, soumis au bon vouloir de l'Occident, règleraient le sort du découpage intérieur du pays. Certes, la frontière est le niveau zéro de toute partition étatique mais le découpage administratif interne est aussi affaire du choix politique de construction de l'État. Alors, fatalité géopolitique d'un petit pays balkanique soumis à la puissance des Grands ou bien défaut de vision territoriale d'un jeune État sorti de la gangue des empires ?

Le cœur de la question réside en fait dans les modalités de construction d'un État moderne. Nous n'aborderons ici la modernité que dans son aspect politique, celle de l'État et du lien territorial qui conduit « à une vision ordonnée et géométrique où le monde se divise comme les pièces d'un peuple » (Bonnemaison et Cambrézy, 1996, p. 8). Cette théorie

universelle de l'État territorial s'oppose à la vision impériale particulariste, celle d'un Empire ottoman dont la Bulgarie est issue. Le chapitre 4 s'attache ainsi à l'étude de la construction de l'État moderne bulgare sur le modèle importé de l'État-nation, depuis la création de la principauté de Bulgarie en 1878 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'interrogation sur la modernité politique bulgare ne concerne pas uniquement la première moitié du XX^{e} siècle. L'avènement du régime socialiste en 1944 engage la construction étatique sur un mode nouveau. L'année 1989 vient clore les décennies de pouvoir socialiste. Le processus d'édification de l'État-nation bulgare est ainsi perturbé par de fortes ruptures historiques, qui viennent rompre la durée nécessaire à toute consolidation nationale. Les discontinuités dans le temps s'accompagnent-elles de dysfonctionnements dans la maîtrise territoriale par l'État ? La volatilité des maillages administratifs (figure 4.1) exprimerait alors un défaut d'emprise sur le territoire et une volonté d'ajustement permanent.

Il faut pourtant revenir sur les bouleversements considérables de la période socialiste, tant administratifs que socio-économiques, afin d'expliquer pourquoi le maillage des départements et celui des communes, sont conservés aujourd'hui. Nous explorons ainsi dans le chapitre 5, consacré aux années de gestion socialiste (1944-1989), la production d'un territoire par un pouvoir autoritaire. La question de la territorialité, dans sa double dimension politique et identitaire, est placée au cœur de notre questionnement : dans quelle mesure la manipulation des repères territoriaux par les réformes administratives socialistes engendre-t-elle une dé-territorialisation de la société bulgare ? L'hypothèse de la dé-territorialisation, construite avant tout sur des études à l'échelle locale, s'applique-t-elle aux autres niveaux de la gestion administrative ?

CHAPITRE 4 :
LA BULGARIE À LA RECHERCHE DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT-NATION (1878-1944)

L'histoire de l'État bulgare ne débute pas en 1908, date de son indépendance politique, ni en 1878, événement fondateur de son autonomie à l'égard de l'Empire ottoman, mais en 681 avec la fondation du premier État médiéval (681-1018). Cette construction étatique connaît de longues éclipses avec son absorption par l'Empire byzantin pendant plus d'un siècle et demi puis, après une restauration de deux siècles (1185-1393), se trouve inclus dans l'Empire ottoman pendant près de cinq siècles. Notre ambition n'est ni de retracer les avatars de l'État bulgare ni de prétendre à un quelconque apport scientifique à son histoire, car nous laissons cette tâche délicate aux spécialistes. Nous cherchons ici à comprendre les choix historiques bulgares et les contraintes qui ont pesé sur la construction de l'État moderne bulgare, à partir de 1878. Que les historiens nous excusent ainsi pour les coupes sombres et les libertés que nous prenons avec la chronologie, mais nous souhaitons avant tout porter notre attention sur les temporalités décalées - c'est-à-dire les rythmes temporels de la longue ou de la courte durée - et non sur l'agencement des évènements sur la flèche du temps. Les coupes sombres que nous pratiquons dans cette histoire riche et mouvementée de l'espace balkanique concernent avant tout les évolutions socio-économiques, même si elles illustrent elles aussi ces ruptures de rythme dans leur mise en place, sur le mode de la lenteur ou de la brutale accélération. Nous aurons l'occasion de les aborder dans le chapitre suivant.

Nous préférons ainsi nous concentrer dans un premier temps sur les modèles politiques disponibles et les matrices territoriales probables avant d'aborder, dans un second point, la difficile mise en place des structures de l'État-nation bulgare - car tel fut le modèle choisi. La démarche de géographie du politique défendue dans cette thèse exige en effet de garder à l'esprit les autres modèles qui s'offraient à la renaissance d'un État bulgare en 1878. La modernité politique de l'ouest de l'Europe proposait l'État-nation, mais rien ne prédisposait la Bulgarie sortant de systèmes impériaux multi-séculaires à l'adopter.

I - Configurations territoriales probables et modèles politiques disponibles

Les Balkans se trouvent en position de contacts entre des aires d'états conflictuels et des intérêts de pouvoirs divergents, situation que la géopolitique anglo-saxonne nomme « shatterbelt » (Turnock, 1988). La configuration périphérique au sein d'empires fait de la péninsule balkanique, et plus généralement de l'Europe centre-orientale, une zone de confrontation entre un Orient et un Occident qui émerge progressivement au cours d'un long Moyen-Âge. Ce contact est créateur potentiel d'inédit et c'est en ce sens que V. Rey (1996a) propose le terme « d'entre-deux » pour exprimer l'intersection des aires et des influences dans un mouvement de flux et de reflux qui, par leur instabilité, contrecarrent l'émergence de structures durables. M. Todorova (1997) propose de son côté le terme de « balkanisme » pour définir ce complexe territorial de contact, en réaction au dualisme entre occidentalisme et orientalisme, fondé sur une opposition paralysante pour la pensée entre Orient et Occident. Le terme de « balkanisme » se propose de dépasser cette opposition, dont les catégories se nourrissent l'une et l'autre, pour examiner la construction de l'intérieur d'un complexe balkanique et se détacher de ces deux grandes catégories de pensée construites de l'extérieur. Située dans cette zone de contacts, la Bulgarie a éprouvé plusieurs modalités de construction politique de l'État, des modèles venus de l'Orient et de l'Occident.

1 - Matrices impériales et modèle stato-national

En 1878, lorsqu'elle acquiert son autonomie face à l'Empire ottoman, suite au Congrès de Berlin, la Bulgarie n'a connu que la structure politique des Empires : Empires médiévaux des deux premiers États bulgares, Empire byzantin puis Empire ottoman. S'il y a bien un

héritage dans l'histoire bulgare c'est celui des Empires dont la tradition politique s'enracine dans les formations étatiques moyen-orientales de la haute Antiquité (Ducellier, 1992).

Les vastes territoires impériaux ont sans cesse été confrontés à la difficulté de tenir leurs positions dans cette péninsule balkanique, véritable carrefour de routes entre l'Asie et l'Europe où circulent des peuples et aboutissent des invasions, bien plus tardivement que dans la partie occidentale de l'Europe. Les voies romaines qui mènent à Constantinople empruntent la vallée du Danube et les rivages de la Mer Noire (via Viminatium-Constantinopolis), longent l'Égée (via Egnatia) ou traversent la péninsule en suivant la vallée de la Morava puis celle du Vardar, ou bien encore bifurquent à Niš (Naissus) pour rejoindre le bassin intérieur de Sofia (Serdica) puis la plaine de la Marica par Plovdiv (Philippopolis) (Carter, 1977). Cette situation de carrefour se manifeste aussi par une zone de contacts entre les inscriptions grecques et latines, attestées par les archéologues sur l'actuel territoire bulgare, un contact entre les aires de peuplement slave, grec, turc et albanais, un front religieux entre la chrétienté romaine apostolique et celle des rites orientaux, entre le christianisme et l'islam. La manifestation la plus éclatante de ces relations est l'émergence de l'alphabet cyrillique que l'historiographie classique bulgare revendique comme sienne.

L'héritage impérial bulgare se nourrit lui aussi de cette configuration de contact entre des traditions impériales en construction. Sans reprendre l'histoire des formes politiques impériales attestées dans l'histoire de l'ancien monde, on peut affirmer avec A. Ducellier (1992) que l'Empire constitue « une structure de longue durée dans les Balkans », née de l'amalgame sous Alexandre le Grand entre la nébuleuse des cités grecques et le despotisme impérial de l'Asie. La riche réflexion de cet historien, spécialiste de l'Empire byzantin, s'interroge sur l'émergence d'un complexe balkanique issu de la « fusion perverse » entre le système impérial et le modèle occidental importé de l'État-nation (Ducellier, 1992 et 1999).

La structure impériale médiévale, telle qu'elle apparaît sous le règne de Byzance, s'appuie sur deux préceptes : la communion dans l'orthodoxie et la reconnaissance d'une autorité politique suprême. Le religieux et le politique sont étroitement mêlés dans la théocratie byzantine, se distinguant ainsi des querelles entre le pouvoir temporel (le roi) et le pouvoir spirituel (le pape) de l'Occident médiéval. Le système impérial permet de conserver le caractère pluriethnique d'une péninsule placée au carrefour de nombreuses migrations. En effet, chaque peuple s'organise au sein de l'Empire sur le principe communautaire, autour d'un point d'ancrage avec des formes d'essaimage possible dans des localisations secondaires, pas forcément inscrites dans une contiguïté territoriale. Cette multiplicité de foyers communautaires, disséminés dans l'Empire, est aussi à l'origine d'un déficit de

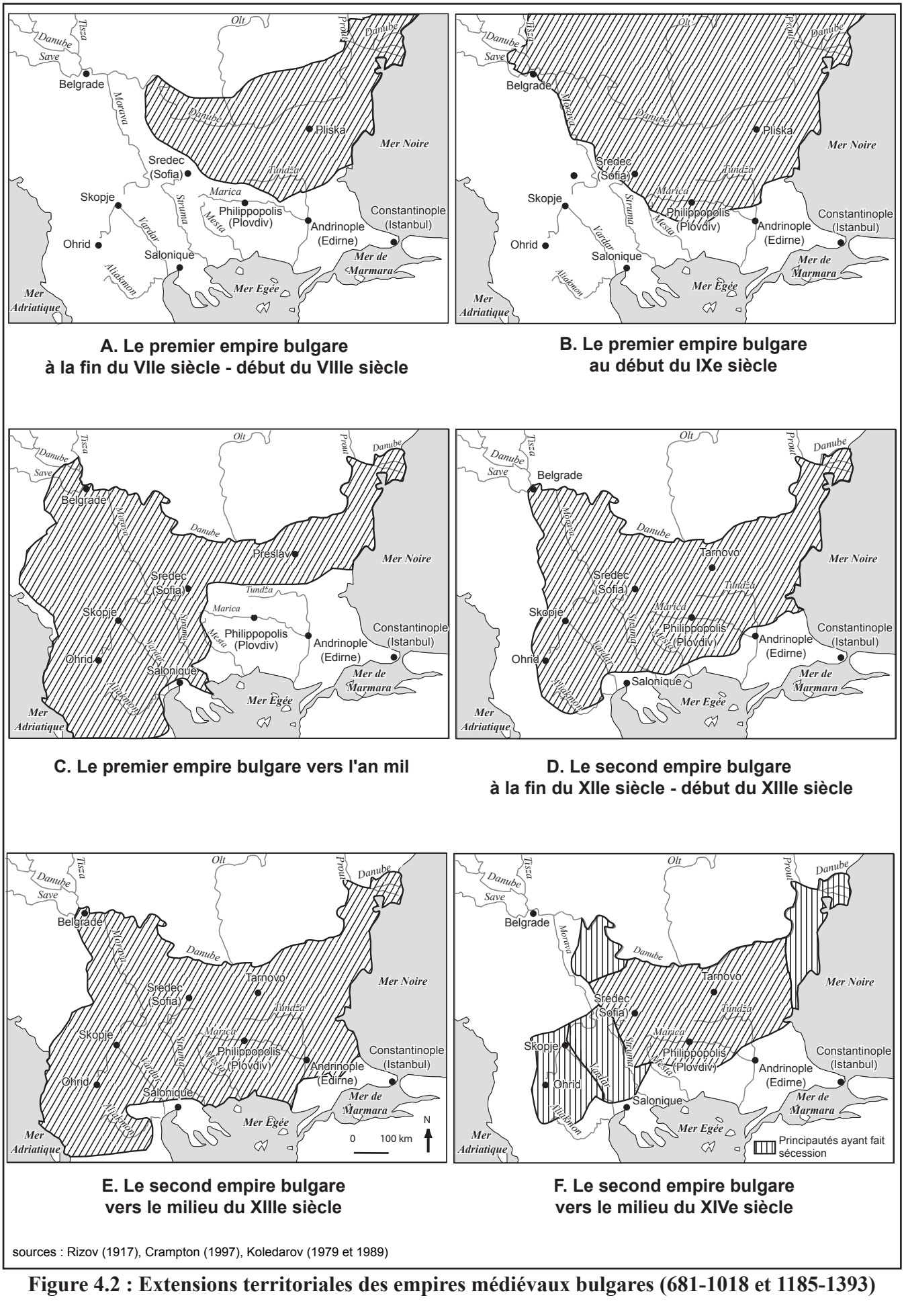


Figure 4.2 : Extensions territoriales des empires médiévaux bulgares (681-1018 et 1185-1393)

territorialité : l'éparpillement et l'éloignement empêchent la construction d'une identité selon le critère dominant de l'appartenance territoriale.

La difficulté d'une emprise territoriale forte par l'Empire s'exprime dans le flou des limites qui s'apparentent davantage à des marches, des fronts ou des confins ; le terme de frontière, trop moderne, est réservé à l'État-nation et à son pré-carré bien délimité. La territorialité politique d'un Empire aux contours fluctuants s'en trouve de ce fait amoindrie. Les Empires médiévaux bulgares ont été marqués par ces jeux de rétraction et de dilatation territoriale (figure 4.2). Le Danube apparaît comme une limite durable à partir du XI^{e} siècle alors que l'extension maximale de l'Empire touche aux trois mers : l'Adriatique, l'Égée, la Mer Noire.

Après sa conversion au christianisme vers 863, le *khan* bulgare, qui tire son nom des chefs des peuplades lointaines d'Asie, devient *tsar* autrement dit césar. Il usurpe ainsi le titre impérial et lutte pour obtenir un patriarcat indépendant à Preslav, Ohrid puis Tărnovo, tout en conservant l'unité de la foi chrétienne. En convertissant les slaves balkaniques, Constantinople a aussi exporté son idéologie politique, indissociable de ses aspects religieux. Le système impérial gagne ainsi les peuples slaves, l'histoire médiévale relate les luttes cruelles entre l'Empire byzantin et l'Empire bulgare. Le mouvement de seigneurialisation, qui marque le XII^{e} siècle byzantin, ampute le territoire de l'Empire sous le coup de mouvements d'autonomisation de chefs locaux, qui, exemple bulgare en tête, tendent à reconstituer des États indépendants sur le modèle impérial. Cette aristocratisation se distingue ainsi de la féodalisation engagée dans l'Occident médiéval, cette dernière constituant un des terreaux favorables à l'émergence des États-nations ouest-européens.

La conquête ottomane du XIV^{e} siècle ne modifie en rien la prégnance du modèle impérial dans l'espace balkanique et perdure jusqu'en 1878 dans l'actuel territoire bulgare. La *pax ottomanica* conserve les structures d'un Empire pluriethnique. L'islam est désormais la religion dominante mais elle tolère d'autres religions. L'organisation en communautés perdure, agencée par le nouvel Empire selon la distinction confessionnelle en *millet* chrétien et musulman dans un premier temps, puis s'y ajoutent les *millet* juif et chrétien arménien. La cristallisation des nationalités, probablement entamée sous l'ère des Empires médiévaux, s'opère sous le régime ottoman, lorsque l'Empire, jusqu'alors garant d'un renouveau économique, s'affaiblit devant la poussée de despotes locaux, soucieux de se tailler des territoires soumis à leur coupe réglée et qui profitent des failles d'une sous-administration ottomane (Castellan, 1991). L'idée d'Empire perdure dans la mémoire des jeunes nations balkaniques placées sous la tutelle ottomane, et autorise au nom de cette communion

orthodoxe et de la coexistence multiethnique les rêves de ligue balkanique de sorte que « ces nations sont plus des Empires rétractés en attente de dilatation que des États-nations conformes à nos critères » (Ducellier, 1992, p. 105).

Il est en effet difficile de voir dans ces mouvements de nationalités les ferments d'un État-nation. La nation, qu'elle soit de nature citoyenne à la française ou culturelle à l'allemande, nécessite une unité que la coexistence des peuples - et non leur intégration dans la nation - hypothèque. Cette nation se reconnaît dans les frontières d'un État qui en circonscrivent le territoire. Le territoire de l'État est coextensif du territoire de la nation. Or cette vision territoriale est historiquement étrangère à la culture balkanique, qui s'affranchit davantage de la territorialité. J. Ancel notait déjà en 1930 qu'« on ne trouve, durant ces dix siècles, nulle trace d'États nationaux. Il n'y a aucune idée nationale dans cette succession d'Empires instables ; aucune domination ne présente une unité, même linguistique. Ce ne sont que des puissances routières, des *dromocraties* » (Ancel, 1930, p. 101). Dans les Balkans, la nation unie fait défaut tout comme la dimension territoriale : maîtriser la route suffit pour garantir la circulation, cela signifie aussi le cloisonnement d'espaces délaissés et de cellules communautaires. À propos de l'espace grec, G. Prévélakis (1994b) montre que la culture grecque s'accommode davantage d'une structure « galactique », polycentrique et aterritoriale[1] sur le modèle de la nébuleuse des cités antiques, que d'une structure « dendritique », monocentrique et hiérarchisée, suivant les branches d'un arbre dans une logique descendante de maîtrise spatiale. La création de l'État grec voit se confronter la logique dendritique de la construction territoriale nationale et la structure galactique de l'hellénisme.

L'Empire hante la pensée des nations balkaniques et ces « fantômes des Empires » s'amalgament de façon perverse à l'obsession de l'État-nation présente dans les Balkans, à mesure que l'Empire ottoman se délite au XIX^{e} siècle (Ducellier, 1999 et Garde, 1994). La diffusion du principe des nations et de leur droit à un territoire autorise la résurrection de l'idée impériale avec comme effet pervers l'hégémonie d'une nation, autant dire d'un peuple sur les autres. Les projets maximalistes de Grande Grèce, Grande Serbie, Grande Bulgarie ou Grande Roumanie illustrent cette propension à étendre le territoire de la nation là où se trouvent des nationaux - même si les identités nationales sont encore floues - et à enfermer dans des frontières d'autres peuples décrétés siens, dans ce peuplement balkanique en mosaïque. Mais la fusion de l'idéal stato-national et de l'héritage impérial explique aussi la réticence ou les tentatives avortées de créer des structures politiques fédérales. Si l'on suit

[1] Sans territoire, dans le sens de la contiguïté territoriale, condition *sine qua non* de la territorialité de l'État-nation.

l'argumentation d'A. Ducellier, la confédération fait l'objet d'une profonde méfiance de la part des peuples balkaniques, nourris de la crainte de voir justement l'une de ces nations imposer son hégémonie sur les autres. Le sort de la Yougoslavie fédérale à la fin du XX^{e} siècle le rappelle avec pour issue l'implosion en États de taille régionale dont l'identité nationale reste à construire. L'Empire devenu fantomatique[2], la fédération soupçonnée, il ne resterait alors que l'État-nation comme modèle politique disponible.

2 - La tentative réformatrice sous l'Empire ottoman : le vilayet *du Danube (1864-1868)*

Faute de sources disponibles ou d'études de documents, l'incidence de la gestion administrative ottomane en Bulgarie est difficile à retracer. Dans les dernières décennies de son existence, l'Empire tente de se réformer sur le modèle de la centralisation napoléonienne avec un ordonnancement hiérarchisé des circonscriptions administratives (Mantran, 1989). Ce train de réformes (*tanzimât*) se caractérise, entre autre, par la loi sur la création d'une nouvelle circonscription régionale - le *vilayet* - en 1867 et la loi sur l'administration générale de 1871. La réforme des *vilayet* prend racine justement en Bulgarie, à l'instigation de Midhat Pacha, gouverneur (*vali*) du *vilayet* du Danube de 1864 à 1868.

Avant la réforme, l'Empire ottoman se divise en *sandjak* que l'on assimile à la région, en *kaza* et en *nahiye* qui en sont les sous-divisions. Le *sandjak* possède avant tout une fonction militaire avec à sa tête un *bey*, chef de guerre souvent turbulent, chargé de lever l'armée de spahis et un *cadi*, investi du pouvoir judiciaire (Castellan, 1991). Ce dualisme du pouvoir qui caractérise les juridictions ottomanes s'accompagne de rivalités et de lourdeurs administratives. La réforme de 1864 vise ainsi à rationaliser et moderniser l'administration sur le principe de nomination d'administrateurs appointés par le sultan (et ne se payant plus sur les impôts prélevés localement). La participation des populations locales se trouve renforcée par la mise en place de conseils mixtes de musulmans et non musulmans, afin de gérer les affaires. Les élections se déroulent sur le principe du suffrage censitaire masculin, mais en pratique il s'agit souvent de personnalités choisies qui y siègent. Ce sont souvent des notables bulgares (*čorbadži*), bienveillants envers le pouvoir ottoman, qui représentent la population. L'organisation en *millet*, où chaque communauté règle les affaires relevant de la

[2] À la suite de l'éradication progressive des grands Empires de la carte d'Europe : Empire austro-hongrois, Empire prussien, Empire russe et Empire ottoman, celle de l'Empire des Habsbourg étant perçue comme une expérience malheureuse selon F. Fejtö (1988).

religion et des questions intra-communautaires (vie privée, instruction, culte et leurs taxes), est quelque peu ébranlée par ce nouveau système.

Les *vilayet* viennent ainsi coiffer les *sandjak*, un *vali* est nommé à leur tête. La partie européenne de l'Empire se trouve ainsi divisée en quatre *vilayet* (province) avec pour centres Ruse (Ručuk), Bitola, Sarajevo et Édirne. Le *vali* est assisté d'une chancellerie qui regroupe des services financiers, policiers, spirituels et judiciaires. Le conseil général de *vilayet* fonctionne comme un parlement provincial consultatif. Réuni une fois par an pour une session de quelques semaines, il se compose de quatre membres par *sandjak*, deux chrétiens et deux musulmans. La justice reste assurée par un *cadi*, un tribunal de commerce est chargé de régler les contentieux économiques. Au niveau du *sandjak,* le chef (*mutesarif*) est assisté d'un conseil d'administration mixte de six membres élus par la population. Le conseil des anciens demeure mais il est réformé pour comprendre onze membres, avec un représentant de chaque communauté religieuse. Un conseil mixte de quatre personnes (deux musulmans et deux chrétiens) est aussi mis en place dans les *kaza* ainsi qu'une chancellerie. Enfin, au niveau local, le maire (*muhtar*) du village est désormais élu ; dans les quartiers urbains (*mahala*), des conseils urbains mixtes sont composés d'élus pour deux ans non appointés. Ces conseils locaux élus introduisent une grande nouveauté dans un système traditionnellement géré en communautés confessionnelles ou en corporations de métiers (*esnaf*) (Pletnjov, 1994).

La ville de Ruse (Ručuk) est ainsi choisie comme siège du *vilayet* du Danube, fer de lance de la réforme de Midhat Pacha. Cité commerçante, cosmopolite, elle est considérée comme le dernier poste de l'esprit danubien de l'Europe centrale et orientale, lieu de contact entre un Orient ottoman et un Occident marchand, à l'image d'Élias Canetti un de ses fils célèbres. La Ruse ottomane accueille ainsi de nombreuses représentations consulaires d'Europe occidentale, son port brasse le trafic danubien. L'ouverture de la ligne de chemin de fer Ruse-Varna en 1866 garantit des relations rapides avec la capitale ottomane *via* la Mer Noire. Le *vilayet* compte ainsi plus de deux millions d'habitants à la même époque[3] dont plus de 20 000 à Ruse. La ville danubienne constitue avec Plovdiv, Varna et Šumen un des plus grands centres urbains de la Bulgarie ottomane.

La réforme de Midhat Pacha se heurte toutefois à la résistance des pratiques ottomanes antérieures. La difficulté de recruter des cadres acquis à l'esprit de la réforme, et non à leurs privilèges, et le manque de législation moderne freinent le changement. Le succès de la réforme dépend des personnalités : un Midhat Pacha réformateur modernise le *vilayet* du

[3] Les sources divergent sur les chiffres, voir Pletnjov, 1994.

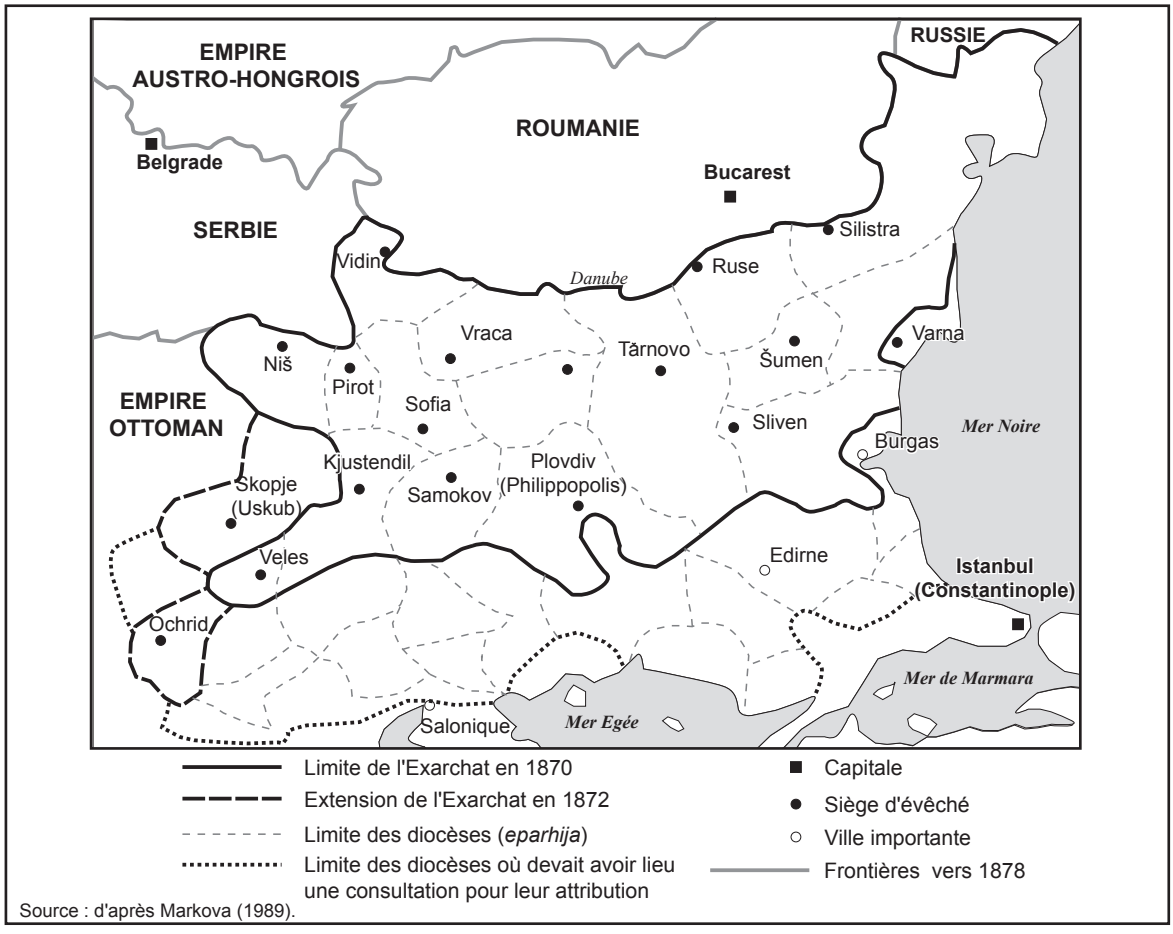
Danube lorsqu'il en est le *vali* de 1864 à 1868, mais sitôt après son départ, les vieilles pratiques reprennent le dessus. L'exemple illustre une fois encore la difficulté éprouvée par un Empire multiséculaire à se réformer. L'expérience réformatrice du *vilayet* du Danube a une durée courte d'une dizaine d'années : les difficultés internes et l'autonomie de la principauté de Bulgarie en 1878 remettent à plat les choses. Pour obtenir une garantie d'efficacité, le lien administratif moderne, tel qu'il est mis en place dans les États occidentaux, nécessite de s'inscrire dans la durée pour imprégner les mentalités des nouvelles pratiques et des nouveaux repères territoriaux (Alliès, 1980). C'est la tentative qu'avait faite l'Empire ottoman dans ses dernières réformes calquées sur le modèle occidental, c'est celle que la Bulgarie indépendante cherche à mettre en œuvre. Une ultime tentative de réforme de l'Empire ottoman a lieu, à l'instigation des grandes puissances, lors de la conférence de Constantinople de 1876. Mais le manque de durée a contrecarré les efforts réformateurs d'un Empire déjà trop malade.

3 - L'orthodoxie pépinière d'État[4] *? : l'Exarchat bulgare de 1870*

La création en 1870 de l'Exarchat consacre l'existence d'une Église locale bulgare qui reçoit le droit de s'administrer et d'élire librement ses évêques, de gérer les affaires de son ressort et ses relations avec les autorités civiles et les autres Églises. Ce principe appelé *autocéphalie* affranchit la communauté orthodoxe bulgare de la tutelle du patriarcat de Constantinople, dépositaire de la gestion du *millet* chrétien orthodoxe par la Grande Porte. L'indépendance du nouvel Exarchat n'est pas complète vis-à-vis du patriarche : ce dernier doit donner des lettres de confirmation et son nom doit être mentionné dans la liturgie. La formation de l'Exarchat bulgare, huit ans avant la formation d'un État, pose la question suivante : dans quelle mesure l'Exarchat bulgare constitue-t-il une matrice territoriale pour le futur État ?

Il faut tout d'abord rappeler les relations étroites entretenues entre la religion, l'État et la nation dans le monde orthodoxe. L'imbrication entre le religieux et le politique dans le système théocratique byzantin imprime de sa marque les espaces orthodoxes, même soumis à l'Empire ottoman. Ce dernier, de ce point de vue, conserve les structures antérieures. L'émergence d'Églises autocéphales dans l'espace balkanique va de pair avec l'idée d'Églises nationales qui cristallisent le sentiment national des peuples auxquels elles se réfèrent (Vernicos-Papageorgiou, 1999). L'Église, parce qu'elle précède souvent la formation de l'État

[4] Nous empruntons ce titre à l'article de S. Yérasimos (1992).



E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Source : d'après Markova (1989).

Figure 4.3 : Les limites de l'Exarchat : matrices de l'Etat bulgare ?

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Source : carte préparatoire à la conférence de Constantinople (1876) et Pletnjov (1994)
NB : nous avons tenté dans la mesure du possible d'indiquer les noms turcs, sinon la terminologie actuelle est utilisée.

Figure 4.4 : Le découpage administratif ottoman vers 1877 (extrait)

(Grèce, Serbie, Bulgarie), exprime l'identité nationale. En ce sens, elle participe de la formation de la nation sur des fondements ethnoculturels : la religion et la langue, celle de la liturgie et de l'enseignement. Alors que le patriarcat de Constantinople défend le projet impérial de gestion du *millet* chrétien orthodoxe, les Églises autocéphales expriment la logique nationale de différenciation au sein de la communauté orthodoxe balkanique (Yérasimos, 1992). La formation d'une Église nationale précède celle de l'État : l'idée de nation-État répond ainsi mieux au processus de construction nationale dans les Balkans que le schéma de l'État-nation, dans lequel la formation de l'État accompagne l'émergence de la nation. Au principe occidental *cujus regio, ejus religio* formulé lors de la paix d'Augsbourg en 1555, selon lequel la religion du prince (et donc de l'État) détermine celle du peuple, se substitue en quelque sorte une maxime orientale *cujus religio, ejus natio* de distinction de la nation selon la religion (Rey et Vernicos-Papageorgiou, 1994). La distinction par le critère linguistique achève la formation du sentiment national.

Le territoire géré par l'Église est celui où se trouvent les fidèles. L'opposition à la mainmise du clergé grec sur les affaires spirituelles participe alors du mouvement de prise de conscience culturelle et nationale parmi les Bulgares appelé « Renaissance ». La lutte pour une Église bulgare autonome constitue un premier pas vers l'indépendance d'un État bulgare (Crampton, 1987). L'examen du texte promulgué par le sultan pour la création de l'Exarchat de Bulgarie le 28 février-11 mars 1870 (*firman* du 8 zilhidje de l'an 1286 de l'Hégire) permet d'étudier dans quelle mesure l'Exarchat constitue une matrice territoriale pour l'État bulgare moderne.

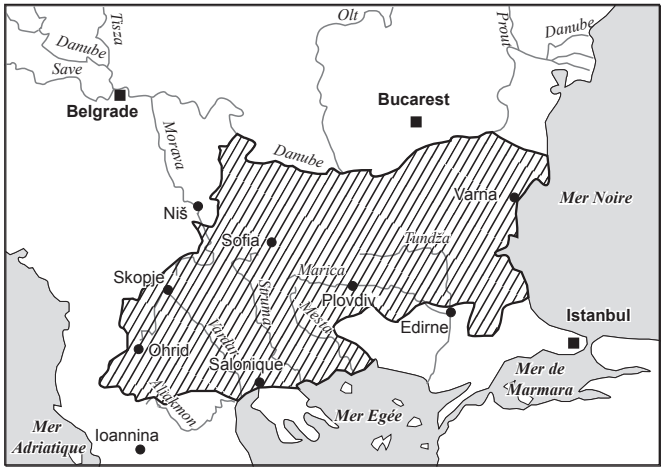
L'organisation ecclésiastique de l'orthodoxie s'agence sur le modèle galactique (Prévélakis, 1994b) : la nébuleuse des communautés orthodoxes paroissiales s'organise en multiples centres non hiérarchisés, entretenant entre eux des relations réticulaires. S'il y a une hiérarchie interne au découpage en circonscriptions religieuses entre le diocèse (*eparhija*) et la paroisse (*enorija*), il n'y a pas de réelle subordination de l'une à l'autre dans une structure centralisée. La relative indépendance des enceintes monastiques orthodoxes en est une des plus fortes manifestations. Cet agencement en nébuleuse se retrouve dans la définition des lieux soumis à l'Exarchat bulgare. Sa juridiction ne présente pas de continuité territoriale complète (figure 4.3). De nombreuses villes et villages (non représentés sur la figure) se trouvent exclus de la juridiction ecclésiastique, constituant des « lacunes » territoriales dans l'espace de l'Exarchat bulgare. C'est le cas de la ville de Varna et d'une vingtaine de villages alentour, de villages sur les littoraux de la Mer Noire, de la ville de Plovdiv (à l'exception d'un quartier) ; ces exceptions territoriales sont dues au fait que ces lieux de peuplement sont

non bulgares ou marqués par un très fort cosmopolitisme pour les villes (article 10 du *firman*). Le siège de l'Exarchat ne se conçoit pas, quant à lui, hors de Constantinople.

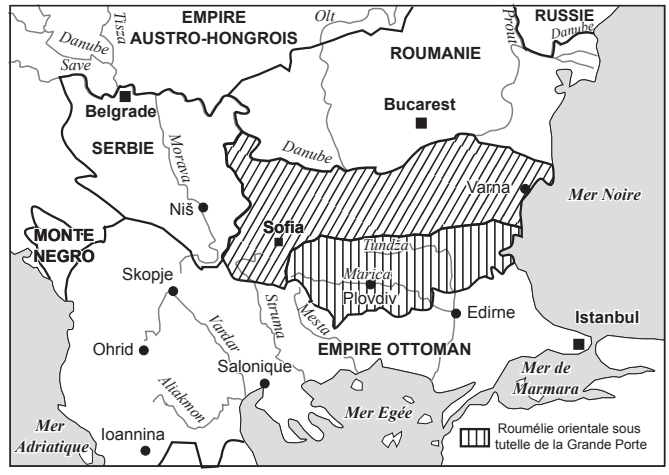
La création de l'Exarchat bulgare contribue à reconnaître un *millet* bulgare, désormais territorialisé dans les limites de la nouvelle juridiction spirituelle. Cette territorialisation d'un *millet* est un fait marquant dans un Empire qui distinguait ses populations sur des bases confessionnelles ou socio-économiques, indépendamment de leurs inscriptions territoriales. Cependant l'extension territoriale de l'Exarchat reste indécise au sud et à l'ouest. Parmi les 25 diocèses que les Bulgares réclament, seulement 16 entrent dans l'Exarchat. Le texte officiel stipule en effet que d'autres localités peuvent se soumettre à l'exarche si au moins les deux-tiers des habitants le demandent (article 10 du *firman*). Pour les régions de Macédoine et de Thrace aux peuplements mélangés, les diocèses sont ainsi l'enjeu de luttes souvent sanglantes entre le prosélytisme des Églises slaves et la résistance de l'hellénisme acquis au patriarcat de Constantinople (Markova, 1989). Suite à un plébiscite, l'Exarchat parvient à gagner les diocèses de Skopje et d'Ochrid en 1872, retrouvant des lieux appartenant au patriarcat bulgare médiéval. Mais durant plusieurs décennies, les affrontements entre Églises nationales laissent indécises les limites du territoire de l'Exarchat bulgare. La matrice territoriale d'un possible État bulgare reste ainsi incomplète et inachevée et alimente les animosités entre les jeunes nations balkaniques.

L'organisation des structures internes de l'Exarchat peut aussi contribuer à la mise en place des fondements de la future administration bulgare. Outre l'impératif territorial, la définition de l'État-nation comprend aussi un impératif de gestion administrative centralisée. La juridiction de la nouvelle Église autocéphale se compose de diocèses et de parties de circonscriptions administratives ottomanes (*sandjak* et *kaza*). Il lui faut donc réorganiser les limites des diocèses, en élire les chefs et mettre en place les règlements internes. Toutefois, la mise en œuvre d'une administration ecclésiastique reste elle aussi inaboutie (Markova, 1989). Confronté aux réticences du patriarche œcuménique et aux mesures dilatoires de la Grande Porte, l'un comme l'autre opposé à céder des parcelles de leur autorité, l'Exarchat bulgare tarde à se mettre en place.

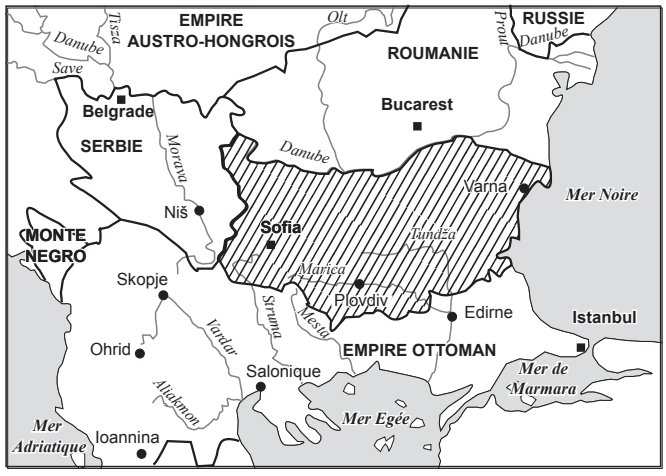
L'élection de l'exarche intervient en 1872, et cinq ans après il est démis de ses fonctions par le sultan. La ratification de statuts de l'Exarchat par les autorités traîne en longueur. Au sein de la formation ecclésiale, les demandes locales de recompositions des nouveaux diocèses donnent lieu à de longues négociations. Les querelles sur les candidats au siège d'évêque (métropolite) ralentissent la mise en place des statuts de l'Exarchat. Les communautés spirituelles locales (*duxovni obštini*) formulent de nombreuses doléances en



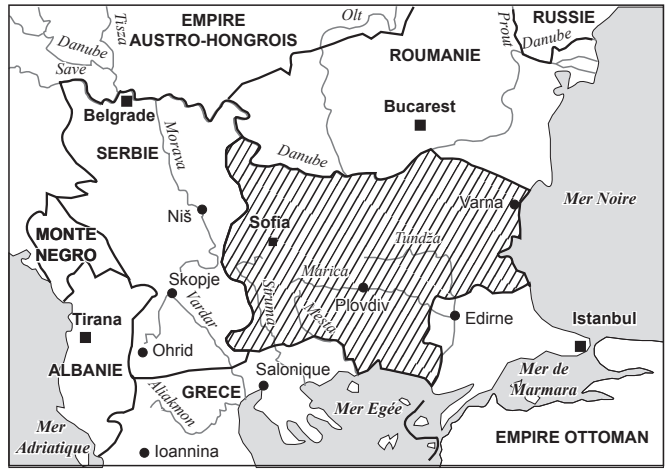
A. Le projet de Grande Bulgarie dite de San Stefano (1878)



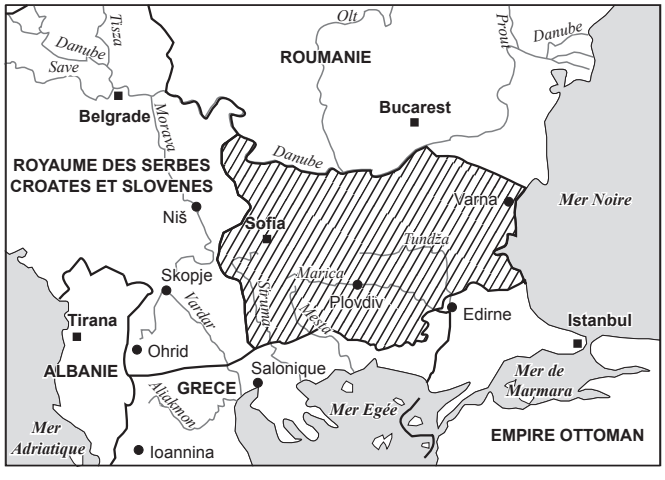
B. La Principauté de Bulgarie et la Roumélie orientale après le Congrès de Berlin (1878)



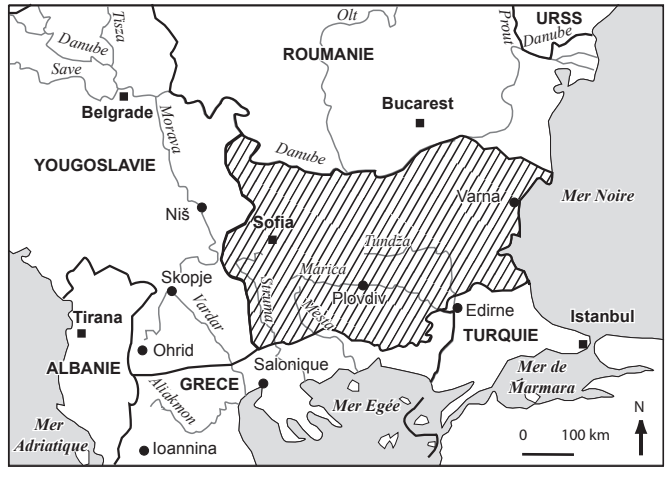
C. La Bulgarie après l'union de 1885



D. La Bulgarie après les guerres balkaniques Traité de Bucarest (1913)



E. La Bulgarie après la Première Guerre mondiale Traité de Neuilly (1919)



F. La Bulgarie après la Seconde Guerre mondiale en 1945

sources : Rizov (1917), Grosser historischer Weltatlas

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 4.5 : Modifications des frontières bulgares (1878-1945)

matière de libertés fiscale et scolaire. Dans son étude de l'Exarchat, l'historienne bulgare Z. Markova (1989) montre toutefois que les autorités spirituelles bulgares ont contribué à lutter contre « la décentralisation dans l'organisation et l'instruction nationale », marquant de la sorte un pas de plus dans le mouvement de cohésion de la Renaissance bulgare.

Mais après l'obtention de l'autonomie de la Bulgarie - formation d'une principauté en 1878 -, l'Exarchat bulgare se trouve soumis au pouvoir de l'administration du gouvernement provisoire russe. La juridiction spirituelle se trouve ainsi instrumentalisée par le pouvoir politique qui la finance. Le religieux et le politique restent ainsi en étroite relation, dans un esprit étranger à l'idée de laïcité. L'autonomie de l'Église autocéphale bulgare, comme unique cristallisation des aspirations nationales, n'a pas connu une expérience suffisamment longue pour constituer la matrice administrative et territoriale de l'État bulgare.

4 - La principauté de Bulgarie et la Roumélie orientale (1878-1885) : deux foyers territoriaux potentiels pour le nouvel État bulgare

L'année 1878 marque la reconnaissance d'une nouvelle entité étatique dans les Balkans : la principauté de Bulgarie. Elle ne jouit pas d'une totale indépendance vis-à-vis de la Grande Porte, mais c'est communément la date retenue pour signifier la naissance de l'État moderne bulgare qui intervient officiellement en 1908. Dans la configuration territoriale de 1878, la Bulgarie s'étend du Danube jusqu'à la crête de la Stara Planina au sud et de la Mer Noire à l'est jusqu'aux chaînes de la Gramada et de la Krajšte du Balkan occidental. Le terme de Bulgarie ne concerne que la principauté. Au sud, la province de Roumélie orientale reste encore dans le giron ottoman, même si elle obtient une certaine autonomie (figure 4.5, carte B). La configuration territoriale et la structure politique du nouvel État bulgare ne vont pas de soi. Sa construction manque de substrat territorial - après cinq siècles au sein du vaste Empire ottoman - et souffre d'une absence de projet politique - le mouvement de la Renaissance bulgare se fonde davantage sur une prise de conscience culturelle et linguistique que politique et territoriale. En outre, la restauration d'un État bulgare se trouve au cœur de la « Question d'Orient » qui fait des Balkans le terrain d'affrontement des rivalités entre grandes puissances. Les interférences du contexte international avec les aspirations nationales jouent en faveur ou en défaveur de la cause bulgare.

L'influence des grandes puissances se fait avant tout sentir dans l'instauration de la structure étatique bulgare. L'Occident a ainsi exporté en Bulgarie le modèle à prétention universelle de l'État selon trois axes : la territorialisation dans un territoire fini, l'unification

par le droit, le respect des règles du jeu internationales (Badie, 1992). À cela s'ajoute l'émergence d'une société civile issue de cette invention étatique et de « sa capacité à abstraire le politique de la société, à le construire hors de celle-ci, dans un espace propre, à l'inverse de l'ordre impérial qui suppose la totale fusion des deux ordres. Cette œuvre de différenciation se veut également entreprise d'émancipation des allégeances traditionnelles et particularistes » (*ibidem*, p. 71).

La tâche de construction d'une collectivité étatique est immense pour ces Bulgares marqués par la logique aterritoriale de l'Empire, dépositaires des nombreuses coutumes locales d'une communauté paysanne et privés d'expérience des relations internationales. L'ordre du territoire politique, du droit et des acteurs intermédiaires est en grande partie étranger à cette société bulgare de la fin du XIX^{e} siècle où l'allégeance individuelle est majoritairement régie par des liens communautaires, familiaux et coutumiers au sein des cellules villageoises. La logique d'importation-imitation du modèle étatique ne doit toutefois pas masquer les effets d'adaptation aux réalités locales et d'innovation qui peuvent en émerger.

L'insurrection d'avril 1876 donne un élan aux velléités d'autonomie bulgare. Mais, mal préparée et sans objectif politique bien défini, elle est réprimée dans le sang par les *bachibouzouks*, mercenaires de l'armée ottomane. Elle a au moins le mérite d'alerter les opinions publiques et les gouvernements occidentaux sur le sort des Bulgares, tel Victor Hugo révolté contre les massacres. La Russie prend fait et cause pour les insurgés au nom du panslavisme et déclare la guerre au sultan. La guerre russo-turque (1877-1878) donne la victoire au tsar et se solde par le traité négocié à San Stefano le 3 mars 1878. L'accord consacre la restauration d'une grande Bulgarie qui s'étend du Danube à la Macédoine avec un accès sur la Mer Noire et l'Égée (figure 4.5, carte A). Le traité, discuté par les Russes et les Ottomans sans la consultation des Bulgares, sert les intérêts de Saint-Pétersbourg, soucieuse d'un accès aux mers chaudes, sans transit par l'antichambre des détroits de la Mer Noire. La Bulgarie de San Stefano reste cependant un projet sur la carte, sans application dans la réalité. Avant même l'instauration d'un État territorial, l'irrédentisme bulgare trouve son fondement dans ce traité jamais appliqué.

En effet, le traité de Berlin, ratifié en juillet de la même année à l'initiative des grandes puissances, découpe une Bulgarie privée d'accès à la Mer Égée, de la Macédoine, de territoires thraces au sud et de quelques contrées à l'ouest. Il instaure une principauté dépendante de la Grande Porte pour la politique étrangère, mais libre de se gérer, de se défendre et de choisir son souverain parmi une famille aristocratique non régnante d'Europe

occidentale. Une assemblée est chargée de rédiger une constitution, épaulée par un gouvernement provisoire russe mandaté pour neuf mois mais qui reste jusqu'en juillet 1879. Le territoire situé au sud de la Stara Planina devient une province autonome de l'Empire ottoman, gouvernée par un chrétien nommé par le sultan. La Roumélie orientale est gérée par des « statuts organiques », préparés par une commission de diplomates européens, que la Grande Porte ratifie et qui prévoit l'élection d'une assemblée provinciale. Elle possède l'autonomie administrative mais dépend encore politiquement de la Grande Porte. Les deux entités doivent un tribut financier à l'Empire ottoman mais, dans les faits, seule la Roumélie s'acquitte de cette charge. La construction d'un État unitaire bulgare du Danube à l'Égée se trouve réduite à néant par le traité de Berlin.

Dans la principauté de Bulgarie, l'assemblée des notables se réunit dans l'ancienne capitale médiévale de Tărnovo pour voter les « statuts organiques » en avril 1879, communément appelés Constitution de Tărnovo. Le projet est présenté par le prince Dondukov, chef de l'administration provisoire russe, et discuté par les représentants bulgares (Crampton, 1997). Avec ses deux millions d'habitants (en 1880), la Bulgarie est proclamée monarchie héréditaire et constitutionnelle avec une représentation populaire. Tout homme sain de plus de 21 ans est appelé aux urnes pour élire une Assemblée nationale monocamérale. Le prince nomme un président du conseil parmi les membres du cabinet choisi par l'assemblée ; il seconde le prince dans la direction du pays (articles 4 et 86). La constitution précise que la principauté est inséparable de la juridiction spirituelle du saint synode bulgare (article 39). C'est là un moyen de revendiquer l'héritage territorial de l'Exarchat bulgare, après la double amputation imposée par le traité de Berlin : la réduction du territoire octroyé à San Stefano, la séparation de la Roumélie orientale restée sous tutelle ottomane. La Constitution exige enfin que le prince élu confesse la religion orthodoxe (article 38). Le jeune Alexandre de Battenberg, neveu de la tsarine russe, est élu en 1879 prince (*knjaz*) de Bulgarie pour un règne qui s'achève par sa démission en 1886, suite à l'unification de la principauté avec la Roumélie orientale en 1885. La principauté de Bulgarie possède dans les faits les attributs d'un État moderne : un territoire, un corpus de lois en cours d'élaboration et même la capacité de négociations internationales, notamment économiques.

La Roumélie orientale, selon « les statuts organiques », bénéficie d'une autonomie administrative en tant que province de l'Empire ottoman. Son gouverneur chrétien, nommé pour cinq ans par le sultan et confirmé par les grandes puissances, assume le pouvoir exécutif. Une assemblée provinciale de 56 membres (36 élus, 10 de droit, 10 nommés par le gouverneur) statue sur les projets de loi et le budget qui concernent ses quelque 800 000

habitants. Une milice assure la défense de la province mais l'armée ottomane, cantonnée aux frontières, peut être appelée pour le maintien de l'ordre, à la demande du gouverneur. L'autonomie de la Roumélie orientale se heurte à l'autorité de la Grande Porte qui refuse ou tarde à ratifier les actes locaux, sous l'œil attentif des grandes puissances, soucieuses de préserver le compromis territorial de Berlin. Privée de souveraineté territoriale - la dromocratie impériale fonctionne encore sur les axes de communication -, soumise à la législation et à l'autorité ottomanes, la province rouméliote est travaillée par des forces unionistes bulgares. Le putsch du 18 septembre 1885, mené à l'instigation de Rouméliotes, proclame l'union avec la principauté (figure 4.5, carte C).

Le fragile équilibre territorial, convenu à Berlin entre les intérêts régionaux des grandes puissances et les arrangements territoriaux de leurs protégés balkaniques, vole en éclat. La crise aboutit à la guerre bulgaro-serbe de 1885 qui marque la victoire éclatante de l'armée bulgare, fraîchement mobilisée. Cette victoire consolide la jeune nation bulgare et la souveraineté de la principauté. Cependant, le règlement militaire de la question rouméliote entérine l'unification et évite de s'interroger sur les modalités politiques de la nouvelle formation territoriale. La Roumélie orientale est ainsi absorbée purement et simplement dans les institutions de la principauté de Bulgarie. Une unification perçue comme une annexion, alors même que les deux formations territoriales possédaient des règlements politiques et administratifs différents. L'autonomie rouméliote au sein de l'Empire ottoman disparaît dans le cadre du jeune État bulgare, sans la moindre réflexion sur la solution d'autonomie interne. Méfiance à l'égard des structures fédérales ou ivresse de la victoire, le choix d'annexion de la Roumélie orientale ferme aussi la porte à une éventuelle autonomie de la Macédoine au sein d'une formation confédérale bulgare (Lory, 1985).

Si les puissances extérieures ont interféré dans la construction de l'État bulgare en tant que nouvel interlocuteur sur la scène internationale, les modalités de la formation collective qu'est aussi l'État résultent, en revanche, de choix internes. L'option centralisatrice apparaît ainsi de façon précoce dans le jeune État moderne bulgare. L'héritage de l'Empire est vite balayé au profit du modèle de l'État-nation, qui jouit, en cette fin de XIX^{e} siècle, d'un essor particulier en Europe.

II - Se doter des attributs de l'État-nation

L'union de 1885 entre la principauté de Bulgarie et la Roumélie orientale assoit le jeune État bulgare sur la scène internationale. Or, le souvenir de la Grande Bulgarie de San Stefano hante les esprits. La construction nationale de la jeune Bulgarie unifiée se cristallise ainsi sur les territoires considérés comme perdus avec le traité de Berlin. Cette obsession du territoire pour lui-même absorbe les énergies bulgares. Une fois la solution fédérale écartée après l'union de 1885, la construction de l'État-nation se focalise sur un pré-carré idéal qui ne sera jamais atteint. Le territoire de la nation bulgare issue du mouvement de la Renaissance nationale est investi du sentiment d'identité. Il entre en tension avec le territoire politique de l'État établi, circonscrit par des frontières internationalement reconnues. Dans cette péninsule balkanique plus riche de nations que d'États, où l'existence de la nation précède celle de l'État, cette tension mène à la rivalité entre ces deux registres (Rey, 1992a et 1992b).

Or, la logique de l'État-nation, importée avec le modèle occidental, exige au contraire l'ordonnancement de la nation par l'État ; l'État précède ou accompagne la formation de la nation. Cela suppose implicitement la coïncidence entre le territoire de l'État et celui de la nation, le premier guidant en quelque sorte le second. C'est en ce sens que B. Badie (1992 et 1995) parle d'un ordre territorial de l'État qui dépasse les territoires communautaires, féodaux et impériaux. Cette logique de l'État-nation se manifeste dans sa dimension territoriale par un fonctionnement administratif centralisé et hiérarchisé qui couvre chaque parcelle du territoire, l'émergence d'un centre du pouvoir capable de gérer la périphérie, la nécessité d'une enveloppe frontalière stable et garantie. Nous analyserons ainsi la construction du jeune État bulgare au regard de ces trois critères fonctionnels de l'État-nation, en explorant l'hypothèse que la discordance entre le territoire revendiqué de la nation et celui de l'État conduit à l'inachèvement de la construction de l'État-nation bulgare.

1 - La mise en place inachevée du lien administratif

La libération de la tutelle ottomane en 1878 s'accompagne d'un manque de personnel qualifié pour reprendre en main les rênes administratives. Au sein de l'Empire, les Bulgares ont peu participé aux élites administratives, à l'opposé des Grecs par exemple. La Bulgarie autonome doit ainsi faire face à une immense tâche de réforme administrative, fiscale et judiciaire notamment. Le soutien de l'administration provisoire russe passe par le recrutement de fonctionnaires et une bureaucratisation massive des institutions bulgares qui perdure après

le départ des envoyés de Saint-Pétersbourg : en 1879, on estime à 2 862 le nombre de fonctionnaires, en 1896, ils sont 20 509 (Lory, 1985). L'influence des grandes puissances européennes s'est manifestée dans les nouvelles législations adoptées : le droit civil s'inspire de l'Italie et donc indirectement du code napoléonien, le droit commercial prend modèle sur l'Allemagne, le droit pénal sur la Russie (*ibidem*). L'État moderne est ainsi importé avec le principe d'unification par le droit et le fonctionnement administratif et territorial. Une fois les principales législations votées, il reste pour le jeune État à mettre en place le lien administratif moderne, c'est-à-dire hiérarchisé et territorialisé par le truchement d'un maillage et d'un corps de fonctionnaires administratifs.

Il est étonnant, de prime abord, de constater que le gouvernement provisoire russe, influent dans la principauté de Bulgarie et en Roumélie orientale, conserve la structure administrative ottomane héritée de la réforme de Midhat Pacha (figure 4.4). Mais on peut aisément expliquer le simple changement de noms des unités ottomanes. Dans la principauté, les huit *sandjak* deviennent des gouvernements (*gubernij*), les *kaza* des départements (*okrăžie*), les *nahija* des districts (*okolija*) et leurs gouverneurs respectifs changent de titre pour se conformer à des appellations slaves. En Roumélie orientale, davantage influencée par l'esprit administratif français, les deux *sandjak* se muent en départements (*departament*) et les *kaza* en 28 cantons (*kanton*). Le bon sens et la prudence du gouvernement provisoire expliquent en partie le fait : mieux vaut en effet conserver le maillage pour asseoir les réformes élémentaires plutôt que de devoir tout reconstruire en même temps.

On peut aussi avancer l'hypothèse que l'architecture administrative n'a somme toute pas de grande influence dans la gestion des affaires internes du jeune État. L'Empire ottoman a tenté dans les dernières décennies du XIX^{e} siècle de se réformer selon le modèle de l'État occidental, mais nous avons évoqué précédemment l'échec relatif de la réforme des *vilayet*. Le fonctionnement traditionnel en communautés ethniques et religieuses (*millet*), en corporations de métiers (*esnaf*), en liens clientélistes l'emporte et perdure dans les relations que nouent les Bulgares avec les instances étatiques. Dans cette vision traditionnelle, l'État est conçu comme une entité lointaine, oppressive par la charge fiscale et militaire, au mieux pourvoyeuse de faveurs. Les Bulgares sont ainsi restés étrangers à l'acception moderne de l'État comme une formation collective à laquelle chaque membre de la société peut participer pour construire l'intérêt général. Dans cette hypothèse, l'imposition d'un quelconque maillage administratif pour répondre à l'impératif territorial de l'État moderne ne perturbe pas dans un premier temps les interrelations tissées selon un fonctionnement réticulaire et non territorial. En revanche, la construction du lien administratif au sein des unités territoriales de

l'administration affecte davantage les réseaux traditionnels. Parce qu'elle impose désormais une représentation locale garante du respect du droit, l'administration « donne une épaisseur organisationnelle à l'espace, elle l'homogénéise, alors que l'État l'unifie » (Alliès, 1980, p. 101). Il convient alors d'examiner aux différentes échelles de la hiérarchie administrative la mise en place du lien entre les administrés et les structures du jeune État bulgare.

- Au niveau local : gestion communautaire et gestion communale

La commune bulgare est souvent présentée dans l'historiographie classique comme le berceau de la nation bulgare - avec la participation des élites locales au mouvement de la Renaissance - et le lieu d'une autonomie perpétuée au cours des siècles de l'ère ottomane jusqu'à nos jours (Hristov, 1973 et Manolova, s.d.). C'est sans compter toutefois sur la progressive construction d'un lien administratif qui introduit au niveau local le passage d'une gestion communautaire, centrée autour de l'autonomie non négligeable de la cellule locale, à une gestion communale, inscrite dans un fonctionnement administratif hiérarchique.

La période de la Renaissance bulgare au XIX^{e} siècle marque la progressive prise de conscience d'une culture et d'une langue commune, véhiculée au niveau local par les figures du pope et de l'instituteur mais aussi dans les cabinets de lecture (*čitališta*), faisant office de bibliothèques et de lieux de sociabilité. Mais les pratiques villageoises restent très diversifiées et les coutumes locales variées. Les obligations de la communauté envers le pouvoir ottoman diffèrent selon le statut religieux, économique et fiscal du village ou de la ville. Dans les quartiers urbains, les communautés s'organisent selon le critère religieux (*duhovna obština*) ou en guildes de métiers (*esnaf*) dont les conseils gèrent les affaires internes et les relations avec les représentants du pouvoir. Les communautés villageoises, les quartiers (*mahala*) et les corporations fonctionnent en cellules locales relativement autonomes ou en réseaux avec leurs congénères d'autres lieux de l'Empire et sont confrontées au pouvoir ottoman pour les affaires fiscales et financières essentiellement.

La constitution de Tărnovo, étendue à toute la Bulgarie après l'unification de 1885, garantit l'autonomie des communes[5] (article 3). Mais la construction de l'État administratif inscrit désormais la commune sous la tutelle hiérarchique des gouverneurs de district et de département. Les lois de 1886 distinguent ainsi les communes rurales et les communes urbaines. Dans les deux cas, la commune est administrée par un conseil municipal élu par la

[5] Il est intéressant de noter que les termes de communauté et de commune sont traduits par le même terme (*obština*) avant que n'apparaisse le terme de *obštnost* pour qualifier la communauté, *obština* étant désormais réservé pour désigner la commune.

population ; ce dernier choisit parmi ses membres le maire et ses adjoints. Les communes sont tenues de fournir un bâtiment à l'administration communale et de pourvoir à l'enseignement primaire. Dans les communes rurales, l'administration locale doit prévoir un magasin rempli pour protéger les villageois de la faim en cas d'avaries et entretenir les mâles reproducteurs pour les troupeaux. En ville, la commune est chargée de l'entretien d'un service contre les incendies, d'un hôpital et d'une bibliothèque. Le maire est certes le représentant de la commune mais il est désormais aussi un fonctionnaire de l'administration d'État. Le conseil municipal possède une autonomie en matière de gestion des biens immobiliers, des pâturages, forêts et points d'eau, d'entretien des voiries et de versements des salaires des employés communaux, mais il reste soumis à la tutelle administrative. Dans les villes, les anciens quartiers bulgares (*mahala*) perdent peu à peu leurs prérogatives pour tomber sous la coupe de la municipalité (Lory, 1985). L'autonomie de la commune perdure avec l'élection des édiles et les compétences en matière de protection de la population et d'aménagement urbain, mais elle tend à s'insérer dans un lien administratif hiérarchisé de plus en plus resserré.

La municipalité de Haskovo engage des travaux de transformation et de modernisation de la ville : aménagement urbain, questions d'hygiène, problèmes de chauffage, couverture des chaussées sont les soucis récurrents de l'administration urbaine. À l'instar des principales villes bulgares, un plan de régulation de la ville de Haskovo est discuté à partir de 1891 mais ces plans tardent souvent à être mis en place (Lory, 1985). En janvier 1890, la municipalité décide de lever un impôt sur les marchandises entrant dans la ville, à raison de 1% de leur prix. Le budget communal se compose de cet octroi mais aussi d'autres taxes et impôts locaux (sur la pesée des produits, les patentes, le produit de la location ou de la vente de boutiques ou d'autres biens immobiliers, d'amendes). Les dépenses sont consacrées aux salaires du personnel, à l'aménagement et à l'assainissement urbains, à l'entretien des écoles bulgares. Une partie des dépenses concerne l'aide pour l'entretien des écoles des autres communautés urbaines et l'aide sociale aux citadins les plus pauvres. En 1894, la ville prévoit la construction d'une maladrerie pour les personnes atteintes du choléra (collectif, 1995).

En 1934, un coup d'État met en place un régime fascisant qui soumet le niveau local à la tutelle directe de l'État. Des modifications de la législation sur les communes avaient déjà apporté des précisions aux droits et devoirs municipaux mais aussi des restrictions aux modalités d'élection. La loi de 1934 renforce les dispositions de main-mise des instances centrales sur le fonctionnement local : la part des membres de droit dans le conseil municipal augmente par rapport aux membres élus, le maire est désormais nommé par le ministre de l'Intérieur. Ces mesures s'accompagnent d'une réduction drastique du nombre d'unités communales qui passe d'environ 2 600 unités à quelque 920 communes. La commune, dernier échelon administratif, se retrouve ainsi intégrée dans une structure très centralisée. La réduction du nombre d'unités favorise le placement d'hommes de confiance aux postes de maire.

Pourtant, cette progressive mise en place du lien administratif reste incomplète dans sa volonté de répondre aux exigences de l'État territorial. La présence de l'État se fait sentir

jusqu'au niveau local, mais le nouveau lien administratif fonctionne encore selon des pratiques héritées de l'Empire ottoman. Derrière l'imposition du système administratif, les pratiques traditionnelles perdurent. Les sources historiques donnent davantage d'indications sur les villes mais on peut aussi s'interroger sur l'efficience du système administratif dans les campagnes. La Constitution garantit en effet aux chrétiens non orthodoxes et aux autres croyants la gestion de leurs affaires religieuses et scolaires, et celle des moments forts de la vie et de la mort des individus. Le système en quartiers communautaires perdure dans les villes cosmopolites telles Plovdiv, Varna, Sofia (Lory, 1985) ou encore Haskovo. Les chefs des communautés deviennent ainsi les représentants de leurs coreligionnaires auprès des édiles bulgares.

Les communautés religieuses de Haskovo conservent jusqu'aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale la structuration en « commune confessionnelle » (*veroizpovedna obština*). À Haskovo, on dénombre les communautés juive, musulmane et arménienne ; le principe du *millet* ottoman, fondé sur l'appartenance religieuse perdure ainsi. Dans la première moitié du XX^{e} siècle, les communes confessionnelles de Haskovo entretiennent encore leurs lieux de culte, leurs écoles et leurs enseignants, leurs cabinets de lecture et bibliothèques. Elles lèvent des taxes sur les rituels religieux (juifs) ou sur la location de boutiques ou biens immobiliers *waqf* (musulmans) qui alimentent leurs propres budgets. Des associations sportives, éducatives ou caritatives tissent les liens au sein et entre les communautés. Les relations intercommunautaires s'établissent entre autre par le biais de donations caritatives : la communauté musulmane de Haskovo fait un don, en 1926, à une association caritative pour les réfugiés de Thrace et au comité local chargé de la construction du monument aux morts des guerres, à un comité citoyen après le tremblement de terre de 1928. Le système communautaire renforce aussi les liens du groupe avec le réseau de ses coreligionnaires dans tout le pays : la communauté arménienne envoie un de ses ressortissants à travers le pays en 1924, afin qu'il collecte auprès de ses coreligionnaires les fonds nécessaires à la construction de l'église et de l'école arméniennes. Après 1920, la communauté juive est placée sous l'autorité du consistoire central des Juifs de Bulgarie. Ainsi, si le gouvernement de la ville est désormais réservé à la municipalité et à ses élus, la gestion des affaires sociales reste en grande partie le domaine des organisations communautaires, ce qui n'exclut pas la contribution financière de la commune. Le mariage civil n'est introduit que par la loi du 28 mai 1945, auparavant le mariage était un acte religieux géré par la communauté (Kostova, 1995).

La structuration des partis politiques, nécessaires à l'organisation et à la régulation de l'État, s'organise autour de personnalités marquantes qui perpétuent un système notabiliaire et clientéliste jusqu'au niveau local. Le clivage entre libéraux et conservateurs, qui caractérise les premières décennies de l'indépendance bulgare, est recoupé par un positionnement pro- ou anti-russe, reflet d'intérêts personnels. Lorsqu'ils sont au pouvoir, les partis s'occupent davantage de distribuer des faveurs et des postes administratifs que de déterminer une ligne politique à défendre (Crampton, 1997). Les réseaux personnels et sociaux des notables guident le fonctionnement partisan avec une certaine confusion entre intérêt du parti et celui de l'État. La tendance à la constitution d'un État partisan apparaît ainsi très nettement après la Première Guerre mondiale. Le développement de l'État moderne se heurte à une vie gouvernementale faite de coups de force politiques et caractérisée par la corruption et les pratiques d'intimidation. L'expérience originale du gouvernement agrarien (1919-1923) se

caractérise par un clientélisme et une corruption importants et menace le pluralisme partisan. Le coup d'État de 1923 instaure une terreur blanche qui démantèle le parti agrarien et interdit le jeune parti communiste ; un second coup d'État en 1934 instaure un régime dictatorial.

- Au niveau régional : volatilité des découpages

Après 1878, la mise en place du lien administratif au niveau infra-étatique se caractérise par de nombreuses réformes du maillage régional. Le gouvernement provisoire russe conserve, nous l'avons vu, le découpage ottoman au niveau régional. Le *vilayet* devient gouvernement (*gubernij*), le *sandjak* ottoman est pour sa part transformé en département (*okrăg* ou *okrăžie*). Ce dernier est divisé en districts (*okolija*) hérités des *kaza* ottomanes. Après le départ des administrateurs russes, des ajustements sont apportés à la trame administrative. En 1880, les gouvernements, jugés trop vastes compte tenu de la taille de la principauté de Bulgarie, sont abolis. Les 31 départements sont fondus en 21 unités en 1880 puis en 14 en 1882. En 1887, soit deux ans après l'union de la principauté avec la Roumélie orientale, on dénombre 23 départements et 56 districts, nés de la fusion des unités administratives des deux provinces. L'année 1887 marque aussi la promulgation d'une loi sur les conseils de départements (*okrăžen săvet*) qui se composent de membres élus par la population départementale, à raison d'un représentant pour 8 000 habitants des deux sexes. Ce conseil se réunit une fois par an, au mois de septembre, pour déterminer une commission permanente de quatre membres. Les compétences de ce conseil s'exercent avant tout dans les domaines économique, commercial et sanitaire. L'essentiel des tâches de gestion administrative est assuré par les gouverneurs des départements et des districts, nommés par le pouvoir central.

Quatorze ans plus tard, en 1901, la trame administrative départementale est de nouveau remaniée. Le nombre d'unités est quasiment divisé par deux, réduit à 12 départements. L'assiette territoriale du département est désormais plus large et cette réforme donne la première armature urbaine des chefs-lieux, celle qui dans une large mesure perdure aujourd'hui. Ces centres départementaux sont bien l'unique signe de stabilité d'un maillage administratif sans cesse remanié au cours du XX^{e} siècle. Les douze chefs-lieux retenus (Vidin, Vraca, Pleven, Tărnovo, Ruse, Šumen, Varna, Sofia, Kjustendil, Plovdiv, Stara Zagora et Burgas) indiquent ainsi un certain recentrage sur le territoire bulgare. Ce sont en effet des villes intérieures, plus ou moins au centre de leur ressort administratif, qui sont choisies. Les villes danubiennes, lointain écho des fonctions commerciales des ports de l'Empire sont ainsi délaissées : en 1887, six chefs-lieux de départements se situaient en

bordure du Danube, la réforme de 1901 n'en conserve que deux, Vidin et Ruse. Ce choix de points d'appui urbains moins excentrés correspond aussi à l'essor économique bulgare dont l'histoire n'enregistre les première manifestations qu'au début du XX^{e} siècle, après les décennies mouvementées suivant l'indépendance. La ville devient un fer de lance économique doté aussi de fonctions administratives. Une étude plus poussée de la constitution du réseau urbain bulgare apporterait un autre éclairage sur la maîtrise territoriale par le pouvoir central. Cette étude reste à faire.

Il faut attendre 1934 pour qu'une nouvelle réforme administrative du niveau infra-étatique voit le jour. Celle-ci affecte les communes et crée sept régions (*oblast*) dans une logique nouvelle d'organisation administrative et territoriale. Le pouvoir dictatorial, en place depuis le coup d'État de mai 1934, s'appuie sur de vastes unités fortement centralisées avec des pouvoirs accrus pour le gouverneur, notamment en matière de prérogatives militaires. La réforme introduit un renforcement de la centralisation aux niveaux communal et régional dans un double objectif : remettre de l'ordre dans la zone turbulente de la Macédoine du Pirin et reprendre en main de façon autoritaire une économie mise à mal par la crise économique. La même année, le géographe A. Beškov publie son essai de régionalisation économique de la Bulgarie et distingue sept unités régionales aux contours légèrement différents de la trame administrative (chapitre 2). Sept villes conservent leurs fonctions de chefs-lieux : Vraca, Pleven, Šumen, Burgas, Stara Zagora, Plovdiv et Sofia. Elles se trouvent au centre de leur circonscription, ainsi Šumen a été choisie, au détriment de Ruse ou Varna pourtant bien plus peuplées, en raison de sa position centrale. Seule Burgas déroge à la règle.

La trame infra-étatique de la Bulgarie d'avant 1944 change, guidée par les ajustements pragmatiques des premières décennies ou bien bouleversée par de nouvelles logiques politiques. Mais dans tous les cas, ces trames ont une durée courte, insuffisante pour s'inscrire dans le territoire. Cette volatilité de l'architecture régionale semble tenir lieu de moyen de gouverner. La seule continuité observable concerne l'armature des chefs-lieux : peu ou prou, ce sont les mêmes villes qui gardent leurs prérogatives administratives. On comprend mieux dès lors les querelles urbaines qui ont animé la réforme de 1999.

2 - Sofia capitale : un centre pour maîtriser la périphérie

Le choix d'une capitale d'État exprime une stratégie territoriale qui tient à la fois du registre du politique et de celui du symbolique. Elle consacre en un lieu l'identité d'une nation et d'un État jusqu'à en devenir la métonymie : l'évocation de Paris renvoie à la France, il en

va de même pour Sofia et la Bulgarie. « La capitale est l'expression, plus ou moins durable, d'une représentation politique. La capitale, en symbolisant la centralité d'une configuration politique, fonde en même temps une marginalité, tout ou partie de ce qui l'entoure » (Raffestin, 1980, p. 172). C'est d'autant plus vrai pour le modèle politique de l'État-nation. L'instauration de la capitale est ainsi indissociable du modèle centre-périphérie, au sens socio-politique d'une relation dominé-dominant mais aussi dans son acception géographique, dans la mesure où toute capitale est porteuse du pouvoir et ordonnatrice de l'ordre territorial. Parce qu'elle concentre en un lieu les pouvoirs décisionnels, la capitale dessine la périphérie qu'elle contrôle. Le choix de Sofia comme capitale exprime la stratégie de maîtrise territoriale du jeune État bulgare.

Villes	**1880**	**1887**	**1900**	**1910**	**1920**	**1934**	**1946**
Sofia	20 501	30 928	67 789	102 812	154 025	287 095	436 623
Plovdiv	33 442	33 032	43 033	47 981	63 415	99 883	126 563
Ruse	26 163	27 194	32 712	36 255	41 652	49 447	53 523
Varna	24 555	25 256	34 922	41 419	50 810	69 944	76 954
Šumen	23 093	23 161	23 102	22 225	23 753	25 486	31 327
Tărnovo	11 277	11 314	12 665	12 649	12 555	13 963	16 223

Source : recensements de la population bulgare.

Tableau 4.1 : Nombre d'habitants de grandes villes bulgares (1880-1946)

Pourtant, une fois encore, aucune élément historique ne plaidait en faveur de cette ville. La grande Assemblée nationale, chargée de rédiger une constitution, se réunit en 1879 à Tărnovo, l'ancienne capitale médiévale, perpétuant symboliquement une continuité de l'État bulgare après cinq siècles de gestion ottomane. D'autres villes peuvent concurrencer Sofia pour être choisies comme première cité : Tărnovo, auréolée de son glorieux passé médiéval, Ruse la danubienne, industrieuse et occidentalisée, Varna, grand port de la Mer Noire, Plovdiv, cosmopolite et active, Šumen, grand centre commercial. La ville de Sofia est de surcroît bien moins peuplée que les autres cités (sauf Tărnovo) et ne peut même pas s'enorgueillir d'être un foyer intellectuel de la Renaissance bulgare (tableau 4.1). En 1879, le voyageur tchèque C. Ireček la décrivait comme suit dans ses carnets : « Premières impressions de Sofia : des rues tortueuses avec des arbres, bordées d'échoppes orientales ouvertes, un affreux pavé grossier et irrégulier et une horrible boue. Un gros village. » (cité par Gjuzelev, 2000, p. 41).

La création de la principauté autonome de Bulgarie, séparée de la Roumélie orientale soumise à Istanbul, place Plovdiv hors jeu dans la compétition pour les fonctions de capitale. La ville de la Marica capte les fonctions politiques de la Roumélie, mais après l'union de

1885, le sort de la capitale nationale est déjà scellé en faveur de Sofia. Ruse, quant à elle, accueillait déjà les représentations consulaires occidentales sous Midhat Pacha. Son activité portuaire tout comme celle de Varna offre un gage de dynamisme économique. Enfin, Šumen apparaît comme un foyer urbain important, peuplé en grande partie de Turcs. L'indépendance de la Bulgarie et les départs de la population turque ont alors grandement affecté la population de Šumen, qui désormais stagne.

Le choix de Sofia résulte de négociations entre le gouvernement provisoire russe et quelques personnalités bulgares (Collectif, 1991) et surtout de l'enjeu territorial de certaines régions balkaniques dont l'attribution entre les jeunes États est disputée. La ville de Sofia jouit d'une situation remarquable sur de grandes routes qui traversent la péninsule balkanique. Elle est au carrefour de l'axe suivant la vallée de la Morava vers le bassin de la Marica, de la route menant du Danube à l'Égée à travers le défilé de l'Iskăr et des voies menant vers la Macédoine (Iširkov, 1928). Elle commande ainsi des axes qui mènent justement vers les zones de la Macédoine et du bassin de la Morava (vers Niš et Pirot) que la Bulgarie dispute à la Serbie. La proximité entre la nouvelle capitale et ces régions contestées exprime la volonté du pouvoir politique d'être au cœur des terres dites bulgares et d'affirmer de la sorte une centralité au sein d'un territoire national idéal. Šumen, Tărnovo et Varna, trop éloignées de ces espaces contestés, se trouvent dès lors disqualifiées. La promotion de Sofia capitale relève d'une logique territoriale du jeune État-nation. Elle devient le symbole du projet territorial de la Grande Bulgarie, elle place d'emblée la Bulgarie dans le champ des relations internationales de la « Question d'Orient » par le choix d'une capitale si proche de la Serbie. La menace serbe sur la capitale bulgare constitue un inconvénient majeur. En 1919, lors de la Conférence de Paris, les négociations du tracé frontalier sur la passe de Dragoman entre la Bulgarie et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes entérinent la perte de la zone contestée de la vallée de la Morava et de la Macédoine.

Le site de la ville est pourtant malaisé. Le bassin intra-montagnard de Sofia offre peu d'emplacements favorables à l'extension urbaine. Un réseau hydrographique relativement dense et des marécages au sud contraignent le développement urbain. Le potentiel agricole de ces terres est faible comparé aux arrières-pays fertiles de Plovdiv dans le bassin de la Marica ou Ruse dans la plaine du Danube (Auriac et Sivignon, 1978). Pour assurer son développement, Sofia doit s'appuyer sur l'apport extérieur. Le choix de la nouvelle capitale induit d'emblée une relation centre-périphérie entre le centre politique et administratif et la nécessaire maîtrise territoriale pour approvisionner le marché sofiote. Les fonctions de commandement vont de pair avec la constitution d'un hinterland économique de la capitale,

cliché: E. BOULINEAU, octobre 2000.

A. Le centre historique du pouvoir : de droite à gauche, on distingue la statue équestre du tsar libérateur (Alexandre II), l'Assemblée Nationale avec la devise "l'union fait la force" inscrite sur son fronton, la cathédrale orthodoxe Alexandre Nevski et le bâtiment de l'Académie des sciences bulgare. L'architecture classique des bâtiments et les pavés jaunes qui couvrent la chaussée traduisent l'aménagement de la capitale à la fin du XIXe début du XXe siècle. La statue du tsar et le nom de la cathédrale expriment la reconnaissance des Bulgares envers la Russie libératrice. Science, politique et religion sont ici symboliquement réunies pour l'avènement de la Bulgarie moderne.

cliché: E. BOULINEAU, octobre 1998.

B. L'architecture socialiste du pouvoir : au centre l'imposant bâtiment administratif de l'Assemblée Nationale présente une architecture sévère et imposante, le mât qui le surmonte portait auparavant l'étoile rouge, déboulonnée depuis. Il s'agit de l'ancienne maison du Parti. Le pouvoir du peuple se trouve encadré, à droite, par l'actuel palais du Président de la République et de quelques ministères et, à gauche, par le siège du gouvernement et du Premier ministre. Les percées de grandes artères couvertes de pavés jaunes soulignent la perspective.

Figure 4.6 : Sofia capitale, les lieux du pouvoir politique

d'autant plus que la ville est dépourvue d'industrie au moment de l'indépendance, tout comme la majorité des villes bulgares dans un pays très faiblement industrialisé. Sur le plan intérieur, le choix de Sofia nécessite de développer les infrastructures de transports et d'accélérer de la sorte les relations entre le centre et la périphérie. Le chemin de fer relie ainsi la capitale à Plovdiv en 1888, au proche bassin houiller de Pernik en 1893, à Šumen et à la ligne Varna-Ruse en 1899. Le choix de Sofia, ville excentrée par rapport au territoire national tel qu'il est défini au Congrès de Berlin, stimule alors les efforts de contrôle territorial.

La croissance urbaine de Sofia s'appuie sur le développement de ses fonctions politiques et administratives qui appellent de nombreux fonctionnaires. En 30 ans (de 1880 à 1910), la population est multipliée par cinq, dépassant le seuil des 100 000 habitants. Cette croissance se nourrit des migrations des réfugiés de Macédoine, après l'insurrection manquée d'Ilinden en 1903, et des mouvements de population quittant de nouveau la Macédoine, la Thrace et la Dobroudja, après les guerres balkaniques et les règlements du premier conflit mondial. La population s'homogénéise : l'élément bulgare représentait 5 500 individus vers 1878, le recensement de 1920 indique que plus de 80% de la population sofiote est bulgare, suivie de la communauté juive (17 000 personnes), de Tsiganes (2 664 personnes) d'Arméniens (962) et d'Allemands (835) parmi les autres communautés (Gjuzelev, 2000).

La physionomie de la ville est rapidement bouleversée. Si peu de villes bulgares ont été remaniées pour effacer les traces ottomanes, Sofia a connu un profond remodelage. Méthodiquement, la vieille ville disparaît sous d'importants aménagements urbains organisés selon un plan radio-concentrique proposé par des architectes occidentaux (Lory, 1985). Les rues tortueuses décrites par Ireček laissent place à de grands boulevards couverts de pavés jaunes importés de Hongrie au début du XX^{e} siècle. Les bâtiments officiels ou dignes d'une capitale sont érigés : on peut ainsi citer la construction de l'Assemblée nationale en 1884, l'actuel bâtiment de l'Académie des sciences en 1892, la première pierre de la cathédrale Alexandre Nevski posée en 1882 (figure 4.6). Les attributs politiques, scientifiques et religieux d'une capitale voient ainsi le jour.

La croissance de la capitale exige de mettre en place un statut administratif particulier. Dès 1879, Sofia et les principales villes sont promues au rang de district, dotées d'un gouverneur de district nommé. En 1883, un gouverneur urbain (*gradonačalnik*) est nommé pour les affaires d'ordre public. La capitale se trouve divisée en mairies d'arrondissements (loi de 1922 sur la commune capitale) mais celles-ci perdent peu à peu leur autonomie au profit de maires délégués (réforme de 1929 et 1932). La centralisation du pouvoir central après la Première Guerre mondiale se répercute sur la gestion de la capitale. Sofia a été le lieu

d'un attentat en plein cœur de la ville, en 1925 dans l'église de Sveta Netelija, à la suite duquel la loi martiale est instaurée. En 1934, comme dans toutes les autres communes bulgares, le maire est désormais nommé (Muleškov, 1966). La centralisation n'est pas seulement politique, elle concerne aussi la concentration de nombreuses autres fonctions dans la capitale. Après les guerres balkaniques, le souhait bulgare de voir les diocèses (éparchies) intégrés à l'Exarchat bulgare est ruiné par la défaite. Le siège de l'Exarchat est ainsi transféré de Constantinople, ville symbole de l'orthodoxie et avant-poste proche de la zone disputée de Thrace, à Sofia, la capitale nationale. Cet évènement marque ainsi l'échec du projet de Grande Bulgarie. Sofia capitale reste symboliquement au cœur des terres dites bulgares et anime l'irrédentisme de l'entre-deux-guerres. La concentration des efforts de développement sur la capitale soutient l'espoir de voir les frontières modifiées.

Le choix de Sofia comme capitale est une réussite symbolique et politique à mettre à l'actif du jeune État bulgare. En dépit des concurrences et des patriotismes urbains marqués, la primauté de Sofia n'est pas remise en cause. Sofia est bien devenue au cours du XX^{e} siècle la métonymie de l'État bulgare. Il est même fréquent d'entendre les Bulgares parler de « la province » (*provincija*) pour désigner le territoire bulgare en opposition à la capitale. Le choix de Sofia illustre pour une fois la coïncidence entre le territoire de la nation dont elle est le cœur (même si cela se cantonne au registre symbolique) et le territoire de l'État dont elle est la capitale politique. On peut ainsi parler d'exception sofiote, seul cas d'une ville bulgare qui s'inscrit dans la continuité d'une primauté urbaine jamais remise en cause et qui cristallise la double dimension territoriale de la nation et de l'État.

3 - L' instabilité chronique des frontières de l'État bulgare

Le choix de la capitale du jeune État moderne bulgare détermine le centre. Il reste néanmoins à maîtriser la périphérie et, première étape, à la circonscrire dans des frontières, un des attributs constitutifs des États modernes. La mise en place de l'État bulgare se heurte aux conflits territoriaux avec les jeunes États voisins. Plusieurs approches de la frontière sont alors possibles pour étudier cette instabilité chronique des frontières bulgares dans la première moitié du XX^{e} siècle. Une perspective d'études consiste à analyser la négociation internationale des frontières de la Bulgarie et l'inscription du nouvel État dans le système inter-étatique européen et le champ de la « Question d'Orient ». C'est l'approche privilégiée par la géopolitique et les études de relations internationales. La frontière est alors envisagée comme une ligne de démarcation internationale sanctionnée par un traité de ratification. Elle

représente aussi une séparation créatrice de minorités nationales, notamment dans ces Balkans pluriethniques, lorsque des populations sont coupées de leurs congénères, ou, à l'inverse, elle peut être source de mobilités de ces mêmes populations. Dans le cas bulgare, trois régions font ainsi figure de véritables paradigmes déclinant les conséquences de l'élaboration et de l'instabilité des frontières du jeune État bulgare : la Thrace, la Dobroudja et la Macédoine. Quelques études historiques encore trop rares en langue française se sont attachées à ces régions parmi lesquelles on peut citer la thèse de J. Dalègre (1997) sur la Thrace grecque et la récente étude sur la Macédoine coordonnée par C. Chiclet et B. Lory (1998).

Nous préférons adopter une position qui privilégie l'analyse de la frontière d'un point de vue interne. La frontière est certes l'enveloppe extérieure du pays, mais elle circonscrit aussi le territoire national. À l'abri de la frontière, marquage de sa souveraineté vis-à-vis de l'extérieur, l'État ordonne le territoire. Pour un État moderne en construction, la frontière garantit aussi la capacité de maîtrise territoriale et donc de production d'un territoire national. La frontière se trouve ainsi placée dans une étroite relation avec la capitale dans une logique territoriale entre le centre - le lieu du pouvoir - et la périphérie à maîtriser - circonscrite par la frontière. F. Ratzel avançait déjà cette idée en 1903 : « de même que la circonférence d'un cercle est dans un rapport étroit, génétique et mécanique avec son centre, dont chacun de ses points est à la même distance, de même le centre politique unit-il, en dépit de son éloignement, un plus grand nombre d'intérêts périphériques que tout autre point en dehors du voisinage immédiat de la frontière » (Ratzel, 1903, 2^{e} édition, traduction de 1988, p. 372). Autrement dit, la frontière contribue à l'homogénéisation et à la construction interne du territoire de l'État. Elle constitue le premier niveau du maillage administratif. En ce sens, sa stabilité conditionne la formation d'un territoire national et son contrôle par le biais des maillages administratifs. Notre hypothèse est donc la suivante : l'instabilité de la frontière perturbe les effets de territorialisation et provoque l'instabilité du maillage administratif, cette structure d'encadrement des populations. La territorialisation étatique du jeune État bulgare est malmenée par les incessants remaniements frontaliers ; la territorialisation identitaire de populations désormais déclarées bulgares est bouleversée par les migrations de population issues de la structuration des espaces nationaux balkaniques.

Il faut étudier dans un premier temps la mise en place des frontières bulgares à la fin du XIX^{e} siècle. Sans raisonner sur leur discussion concrète – ce qui nécessite un travail sur archives que nous n'avons pas mené , il est possible de s'interroger sur l'irruption de la modernité politique incarnée par l'État-nation et sa logique frontalière dans un espace balkanique marqué par les Empires. La thèse de l'historienne A. Couderc (2000) montre ainsi

que l'élaboration de la première frontière gréco-ottomane a été un processus très lent avant de marquer les souverainetés respectives des deux États. En effet, pendant un large demi-siècle (la période d'étude s'étend de 1827 à 1881), la zone frontalière est l'objet de déplacements des bornes, de migrations de populations selon les avantages qu'elles pouvaient tirer d'être soumises à telle ou telle souveraineté. L'analyse des réseaux des brigands, confondus souvent avec des chefs de guerre locaux plus ou moins appointés par la Porte pour faire régner l'ordre, fait apparaître que ces réseaux locaux, fondés sur des alliances matrimoniales, s'affranchissent aisément de la présence de la frontière dans les aires qu'ils contrôlent. La frontière est ainsi individualisée par l'auteur comme une zone de résistance des pratiques traditionnelles héritées de la gestion ottomane et non comme une ligne claire de démarcation, telle que l'État moderne la conçoit. La logique des réseaux locaux l'emporte ainsi sur la logique territoriale de souveraineté étatique dans le comportement des populations. Le sentiment identitaire d'appartenance à une nation grecque dans ces régions n'apparaît, selon l'historienne, qu'au moment de la guerre de Crimée (1854-1856). Après cette seconde période, des réseaux nationalistes centralisés se substituent aux réseaux locaux pour gagner les populations chrétiennes à la cause grecque. Dans ce cas, l'intégration de nouvelles régions au territoire du jeune État grec passe une fois encore par une logique davantage réticulaire que territoriale, même si elle est pilotée par le centre pour convaincre la périphérie. La persistance des fonctionnements en réseaux face à la logique de la souveraineté territoriale se manifeste aussi en Bulgarie, comme le montre l'exemple de Zlatarica.

La commune de Zlatarica compte au XIX^{e} siècle parmi les bourgades rurales prospères du piémont nord de la Stara Planina. En 1882, le voyageur allemand F. Kanitz la décrit comme suit : « Zlatarica compte parmi les villages bulgares les plus riches de la région de la Jantra ; elle possédait en 1872 deux églises, une excellente école et 330 maisons. La terrasse qui s'étend d'ici jusqu'à Tirnovo était couverte de champs de maïs et de blé entremêlés de grands jardins et de vergers, de vastes cultures de tabac et de vignoble. » (Kanitz, 1882, p. 361). La prospérité de Zlatarica provient de terres fertiles et d'une situation à proximité de routes traversant la Stara Planina en direction de Constantinople au sud et de Bucarest au nord. Mais c'est surtout le mouvement des jardiniers qui pratiquent des migrations saisonnières de travail dans l'Empire austro-hongrois puis essentiellement en Roumanie qui contribue au développement de la bourgade (Collectif, 1999). Ces migrations semblent commencer au début du XVIII^{e} siècle sous la pression démographique et du fait de l'impossibilité d'étendre aux zones de montagnes les surfaces cultivées. Les jardiniers de Zlatarica exercent leur savoir-faire en Valachie, Moldavie et en Transylvanie. Au milieu du XIX^{e} siècle, pratiquement un membre de chaque maisonnée participe à la migration saisonnière, du printemps à l'automne. Le mouvement s'amplifie dans la seconde moitié du siècle qui semble correspondre encore une fois à une augmentation de la population et à une diminution conjointe des surfaces exploitées par famille. Le mouvement des jardiniers de Zlatarica est officiellement fondé vers 1858-1859, un drapeau avec la devise « travail et permanence » orne encore les vitrines du musée municipal. En 1888, une enquête régionale estime à 410 les jardiniers issus de Zlatarica, le gros des effectifs est fourni par la ville voisine de Ljaskovec avec 1081 personnes. Pour Zlatarica, les migrations de jardiniers apportent à ce bourg des techniques nouvelles et des pratiques culturales innovantes telles que les plantes industrielles (oléicole et textile). L'argent gagné par les migrants est réinvesti localement dans des œuvres de bienfaisance ou l'aménagement urbain : le mouvement participe ainsi au financement de la construction d'une église et de son clocher en 1885 (Collectif, 1999).

Des sources roumaines mentionnent qu'en 1888, 6 228 Bulgares jardiniers sont entrés dans le pays. Les migrations ne cessent de s'amplifier pour atteindre environ 72 000 hommes en 1909, 1910 et 1911 jusqu'au

chiffre de 100 000 individus à la veille de la Première Guerre mondiale (Tufescu, 1970). Le foyer de départ se localise dans le bassin de la Jantra et dans les régions de Pleven et Gabrovo. Après la Première Guerre mondiale, les migrations de jardiniers se dirigent vers la Bulgarie du nord et la région de Sofia, le mouvement vers la Roumanie se tarit progressivement (environ 3 100 entrées recensées en 1922 et dix fois moins en 1939). La décennie 1940 marque la fin du processus.

La progressive constitution des États-nations balkaniques et l'accroissement de leur maîtrise sur le territoire et le population apparaît dans cet exemple du mouvement des jardiniers de Zlatarica. Les pratiques de migrations de travail, organisées par les réseaux locaux et rendues possibles dans le vaste territoire de l'Empire ottoman, perdurent après l'établissement de la frontière roumano-ottomane de 1859 puis roumano-bulgare de 1878. La logique frontalière et la distinction des souverainetés territoriales, encore fragiles, n'ont pas affecté ces traditions héritées de la période ottomane. En revanche, comme pour l'exemple grec étudié par A. Couderc, on peut formuler l'hypothèse que les nationalismes et les irrédentismes territoriaux des jeunes nations balkaniques contribuent au repli sur les territoires et les identités nationales. La chute des migrations après le premier conflit mondial est à ce titre significatif. La consolidation progressive de la frontière entre la Bulgarie et la Roumanie au cours de la première moitié du XX^{e} siècle réduit les circulations migratoires des jardiniers bulgares.

Du point de vue de la construction du territoire bulgare, les informations sur l'histoire de nos communes observatoires montrent combien l'élaboration de l'enveloppe frontalière a affecté profondément ce territoire dans son entier. Les monographies communales, rédigées par des historiens ou des érudits locaux, fournissent des renseignements précis sur la population et le peuplement. Avec une diffusion restreinte, les histoires locales, souvent rédigées à l'époque socialiste, échappent plus facilement au discours idéologique, même si elles se répandent en litanies de chiffres et en portraits des figures locales. De nombreuses monographies sont aussi écrites dans la décennie 1990, en tout cas pour certaines communes (à Zlatarica, Pavlikeni, Haskovo et Ivajlovgrad dont le livre est en préparation). Elles constituent le plus souvent une source très précise et digne de confiance pour évaluer les conséquences de l'établissement des frontières sur les territoires locaux.

Cependant, ces sources fournissent peu de renseignements sur la période de l'entre-deux-guerres. Les épisodes de la « libération du joug ottoman » sont longuement relatés, expression évidente de la bulgarisation des populations locales avec le départ des Turcs et l'installation d'immigrés bulgares, venus de diverses contrées de l'Empire ottoman ou bien encore descendus des montagnes-refuges. Après ces décennies de profonds bouleversements territoriaux et démographiques, la période qui s'étend des guerres balkaniques (1912-1913) à l'entrée de la Bulgarie dans la Seconde Guerre mondiale (1941) reste davantage dans l'ombre. Pourtant, les migrations spontanées ou issues d'échanges de populations ratifiés par des traités se poursuivent jusque dans les années 1920. Les irrédentismes territoriaux des jeunes États balkaniques marquent cet entre-deux-guerres. Les frontières sont très instables, à l'image du sort de la région thrace, en partie octroyée à la Bulgarie en 1913, lui accordant de la sorte un accès à l'Égée, puis partagée entre la Grèce, l'Empire ottoman et la Bulgarie en 1919.

La commune d'Ivajlovgrad, dans la région actuelle de Haskovo, se situe sur les dernières hauteurs des Rhodopes orientales et surplombe la plaine de Thrace grecque. Elle illustre les bouleversements démographiques de la zone frontalière thrace. La commune entre dans le territoire bulgare en 1912, lors des guerres balkaniques.

Les sources historiques disponibles sur l'histoire du peuplement de la région d'Ivajlovgrad avant l'indépendance témoignent d'un peuplement mixte composé de colons albanais, de Grecs, de Bulgares et de Turcs majoritaires - dont des pasteurs dits *juruk* et des musulmans alévis appelés *kazălbaš* (Nikolčovska et Stefanov, 1980). L'établissement de la frontière dans cette partie de la Thrace orientale dite aussi égéenne, après les guerres balkaniques (1912-1913), aux confins des aires de peuplement grec, bulgare et turc, ouvre une période d'instabilité territoriale.

Plusieurs vagues de populations bulgares viennent s'installer dans la région d'Ivajlovgrad. Les Bulgares d'Asie mineure que l'on retrouve aujourd'hui dans le village de Svirači sont arrivés après 1913 et la ratification du traité de Constantinople entre la Bulgarie et l'Empire ottoman. Les Bulgares de Thrace s'installent à Ivajlovgrad en deux principales vagues. La première fait suite au traité de Bucarest (10 août 1913) et aux échanges de population grecque et bulgare. La convention gréco-bulgare ratifiée suite au Traité de Neuilly (27 novembre 1919) rend facultatif les échanges de populations en Thrace. Le second mouvement déferle à partir de 1922, contrecoup de la « catastrophe » qui pousse hors d'Asie mineure des populations grecques qui se réfugient alors en Thrace grecque. De nombreux Bulgares sont expulsés des régions thraces vers la Bulgarie, plusieurs vagues de migrations s'échelonnent jusqu'en 1927-1928 et sont ventilées dans tout le pays (Dalègre, 1997 et Billaut, 1991). Des Bulgares-mahométans du versant grec des Rhodopes et des Bulgares uniates viennent grossir les rangs des immigrés. Ces migrations ont pour effet d'homogénéiser la population en renforçant l'élément bulgare. En 1938, on dénombre 16 826 habitants dans le district (okolija) d'Ivajlovgrad dont 15 641 Bulgares (soit 93% de la population), 650 Albanais, 287 Turcs, 236 Grecs (sources non précisées, citées par Nikolčovska et Stefanov, 1980, p. 11).

Les bouleversements des frontières ont affecté les zones frontalières et les plaines intérieures, lieux les plus souvent marqués par les migrations dans l'espace balkanique (Ivajlovgrad), mais aussi, de façon plus étonnante mais tout aussi durable, les confins intérieurs du pays (Zlatarica). À la lumière des changements frontaliers étudiés et de leurs conséquences, on peut ainsi relire la chronologie des réformes administratives bulgares.

Les premières réformes administratives des années 1880 sont nombreuses et imputables à des ajustements territoriaux, après la constitution de la principauté de Bulgarie et de la Roumélie orientale puis l'annexion de la seconde à la première. La relative longévité du maillage administratif de 1901, soit 33 ans jusqu'à la réforme de 1934, ne signifie pas pour autant un ancrage territorial du découpage administratif. Les guerres balkaniques de 1912 et 1913, relayées par la Première Guerre mondiale, s'accompagnent de modifications territoriales au gré des victoires et des défaites militaires, ratifiées ou non dans des traités. Durant cette période le territoire national bulgare est à géométrie variable et les départements et districts sont ainsi créés ou amputés. En l'absence de consolidation de la frontière, premier niveau de tout maillage administratif, le territoire national reste inachevé. Cet inachèvement est amplifié sur le plan intérieur par les nombreux bouleversements ethniques et les migrations qui modifient en profondeur la composition des populations locales. L'appropriation territoriale attendue dans la cadre de toute construction sur le modèle de l'État-nation peine en Bulgarie à trouver un terreau démographique stable. Et partant de là, la territorialisation des individus et de surcroît celle d'une collectivité étatique récente reste à construire sur la longue durée, celle de générations, qui excède le temps court des ruptures

historiques traversées par la Bulgarie. Soumis lui aussi aux aléas des modifications territoriales, le découpage administratif est en déficit d'incarnation territoriale.

Emprunté à l'Europe occidentale, l'État-nation n'a certes pas trouvé en Bulgarie les conditions de son ancrage territorial dans la première moitié du XX^{e} siècle. Mais bien plus que la discordance entre le territoire de la nation et celui de l'État qui explique l'irrédentisme (voire le bellicisme) bulgare, l'inachèvement de l'État-nation bulgare tient au déficit de la dimension territoriale, pierre de touche pourtant de ce modèle politique. Ce déficit résulte d'une part de l'inaboutissement de la construction territoriale bulgare, caractérisée par l'instabilité des frontières dans un espace balkanique convoité par plusieurs nations et, d'autre part, de fonctionnements sociaux qui s'appuient avant tout sur des logiques de réseaux (ethniques, sociaux, familiaux, politiques, partisans…) au détriment de logiques territoriales.

La logique centre et périphérie, corollaire de l'État-nation dans la gestion territoriale, a aussi essuyé un échec relatif. Le lien administratif entre les organes décisionnels du centre pour maîtriser la périphérie, récemment intégrée au territoire national (voire en cours d'intégration lors des contentieux territoriaux), souffre de l'instabilité des frontières et des bouleversements démographiques pour avoir prise sur le territoire. La volatilité des maillages administratifs qui s'exprime par des remaniements incessants, aussi bien dans leurs découpages que dans leurs compétences, illustre des tentatives de territorialisation par le pouvoir central. En revanche, la cristallisation territoriale a opéré dans la réussite incontestée du choix de Sofia comme capitale. La promotion de ce nouveau centre politique s'accompagne de la concentration en son sein des organes et des prérogatives du pouvoir.

La mise en place inachevée du modèle de l'État-nation ne résulte pas seulement des difficultés dues à son importation, elle tient aussi à une autre forme de complexité balkanique qui concerne les temporalités historiques. L'expérience tardive et courte de la réforme ottomane des *vilayet*, les modifications incessantes de la configuration territoriale du nouvel État sont autant de moments qui témoignent d'un manque de durée. Or, la territorialisation est un processus qui nécessite de la longue durée comme les expériences de construction des États-nations ouest-européens sur plusieurs siècles le montrent. Après la déflagration de la Seconde Guerre mondiale et une ultime tentative bulgare de recouvrer des territoires contestés aux autres nations balkaniques, la Bulgarie, rangée dans le camp des vaincus, se referme sur son pré-carré avec l'avènement du régime socialiste.

CHAPITRE 5 :
POUVOIR SOCIALISTE ET AJUSTEMENTS PRAGMATIQUES (1944-1989)

La diffusion de la modernité en Bulgarie, restée inachevée dans la première moitié du XX^{e} siècle, s'accélère sous le régime socialiste (1944-1989). La modernité socialiste est totalisante : projets politique, économique et social sont conduits par l'État central et s'appuient sur l'espace, à la fois matrice du changement social et moyen de sa reproduction. *En quelques décennies, le système socialiste a produit du territoire : un territoire politique tout d'abord par l'ambition de construire un lien administratif durable, un territoire socio-économique par les bouleversements introduits dans le fonctionnement et l'implantation des moyens de production et d'échange dont l'État a le monopole.* Telle est l'hypothèse initiale. Comment le système socialiste a-t-il marqué de son empreinte l'espace bulgare pour poursuivre la construction de l'État-nation et de son territoire ? On cherche ici à explorer le marquage du territoire par en haut, du point de vue de l'État, en s'appuyant sur les traits géographiques de la modernité socialiste : la croissance urbaine et son influence sur le peuplement, l'industrialisation et ses incidences sur les villes et les campagnes, les comportements démographiques de populations soumises à d'intenses changements. Par en bas, on s'intéresse aux conséquences de ces bouleversements sur les pratiques territoriales des populations.

Pour ce faire, la démarche procède en deux temps. La construction du territoire politique bulgare est envisagée par l'étude des réformes administratives. Le maillage administratif constitue un moyen privilégié de mise en œuvre du projet politique socialiste.

Les quelque quarante années de gestion socialiste, bien courtes à l'aune de l'histoire bulgare, forment pourtant une période de stabilité politique, au regard des avatars du jeune État moderne. Les nombreux remaniements du maillage administratif ont-ils contribué à l'ancrage territorial de l'État moderne, ou, au contraire, ont-ils abouti à une déterritorialisation des sociétés locales, par la manipulation des repères territoriaux ? Il convient de distinguer les processus de réforme aux différents échelons de la structure administrative.

Dans un second temps, nous étudions la formation d'un territoire socio-économique socialiste et son impact à l'échelle départementale (*okrăg*). Le maillage administratif n'est pas seulement le support du contrôle territorial, il est aussi le cadre opérationnel de la politique économique et sociale de l'État central. Le projet socialiste cherche à abolir les différenciations sociales et spatiales : dans quelle mesure les départements bulgares enregistrent-ils les effets de cette politique ? L'étude des trajectoires départementales de 1965 à 1985 permet d'évaluer la capacité d'ancrage territorial des politiques économiques socialistes.

I - Logiques politiques et pratiques territoriales des réformes administratives socialistes

La Bulgarie s'inscrit parfaitement dans le calendrier des réformes administratives, tel qu'il a pu être observé dans les pays d'Europe centrale et orientale d'obédience socialiste (Rey, 1996a et Maurel, 1989b). Le pays se distingue même par l'aboutissement et la précocité des réformes par rapport à ses voisins. Dès l'après-guerre, le système soviétique est adopté dans les États d'Europe de l'Est : il comporte trois niveaux de gestion qui perdurent dans la décennie 1950. Les années 1960-1970 se caractérisent par le passage à deux niveaux de gestion, jugés plus adaptés à des pays plus petits que le grand frère soviétique et aux objectifs de planification économique et territoriale. La maille du département se généralise et offre une étonnante uniformité en Europe centre-orientale. La décennie 1970 marque les efforts de déconcentration au niveau local des pouvoirs d'État, s'accompagnant parfois d'un remodelage des unités communales. La correspondance entre maillage économique et administratif est recherchée pour accroître encore une efficacité de gestion qui tend à faire défaut. La crise des années 1980 se traduit, selon les États, par d'ultimes tentatives de réformer le maillage administratif.

La place centrale d'Ivajlovgrad a été aménagée de 1971 à 1976. Auparavant, à cet emplacement, il y avait un ancien quartier de vieilles maisons et de ruelles où se tenait le marché. L'ancien lieu de sociabilité urbain a fait place à une esplanade, marqueur de la grandeur socialiste : matériau coûteux (marbre), volée de marches figurant le progrès et l'ascension socialistes, statue de la Mère Bulgarie symbole du patriotisme, agencement symétrique des bâtiments dévolus aux services à la population et à son bien-être.

clichés : E. Boulineau, septembre 2000.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 5.0 : L'aménagement urbain socialiste : l'exemple d'Ivajlovgrad (région de Haskovo)

1 - Mise en place des structures socialistes (1944-1958)

La mise en place du pouvoir socialiste à la tête de l'État s'effectue entre 1944 et 1947 : la date du 9 septembre 1944 est communément retenue pour signifier l'avènement socialiste, mais la publication de la Constitution de la République populaire de Bulgarie intervient en 1947, après l'abolition de la monarchie l'année précédente (Lory, 1996). Le projet socialiste est d'inspiration révolutionnaire : il faut construire une société nouvelle. Cela passe par une consolidation du territoire national, après des contentieux territoriaux avec les pays voisins qui ont conduit à une série de conflits armés (guerres balkaniques, Première et Seconde Guerres mondiales). Le traité de Paris de 1947 règle la guerre : il rétrocède à la Bulgarie la Dobroudja du sud, intégrée au territoire roumain depuis 1913. L'amitié avec l'URSS des pays d'Europe centrale et orientale est scellée par des traités. Un éphémère projet de confédération balkanique unissant la Yougoslavie à la Bulgarie voit le jour, à l'instigation des dirigeants moscovites. La Macédoine du Vardar (partie yougoslave) et la Macédoine du Pirin (partie bulgare) trouveraient un semblant d'unité dans le projet fédéral. La rupture entre Tito et Staline en 1948 réduit à néant le projet. Avec le nouvel équilibre territorial en Europe de l'Est dont l'URSS est garante, le nationalisme bulgare ne peut plus désormais se porter sur l'extérieur, il se concentre sur le champ intérieur. L'édification de la société socialiste vient absorber les énergies dans la construction nationale. Le nouveau pouvoir conserve le maillage administratif antérieur en neuf régions (*oblast*), districts (*okolija*) et communes (*obština*) mis en place pendant la Seconde Guerre.

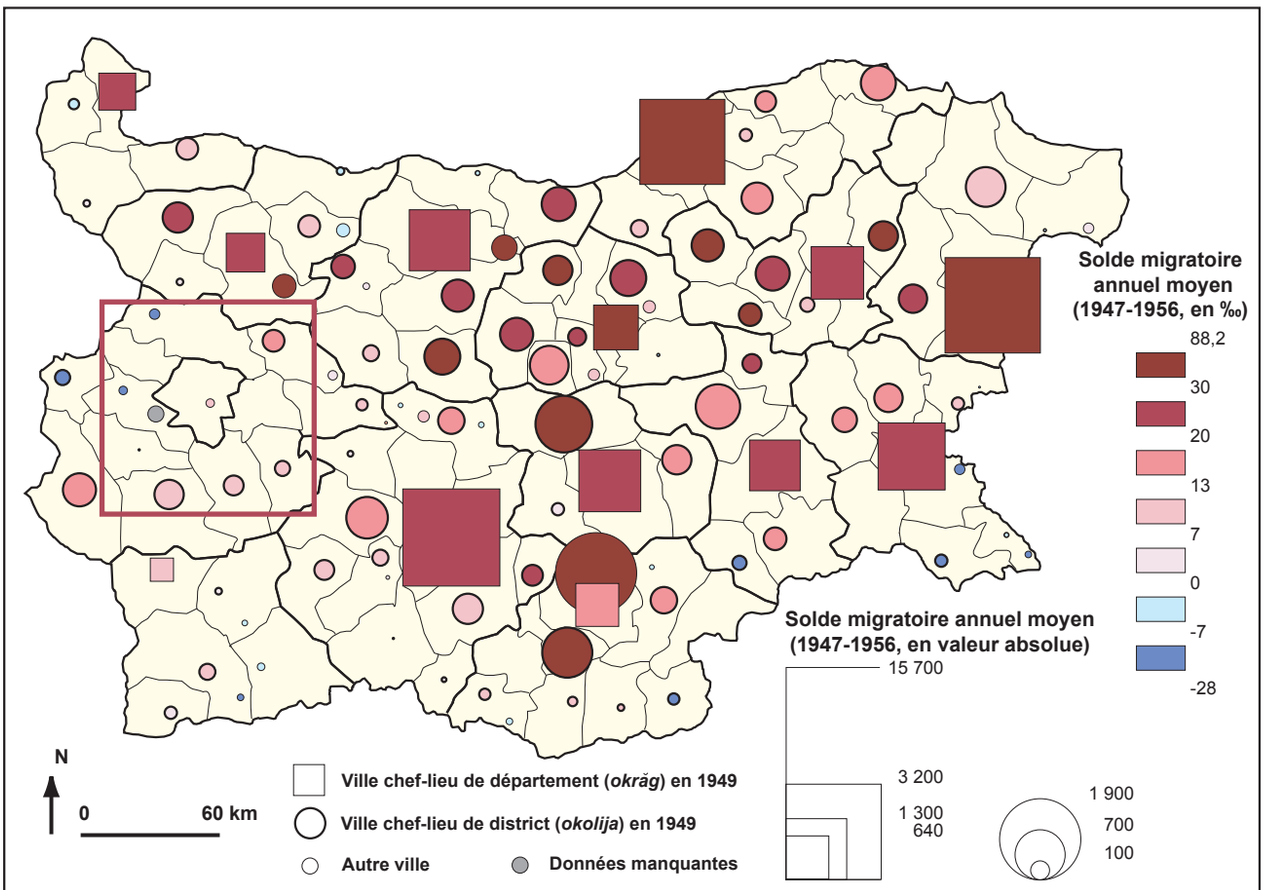
Les premières années du pouvoir socialiste se caractérisent par la recherche d'un maillage administratif assurant la mise en place des nouvelles structures du pouvoir. Le nombre de niveaux administratifs est réduit de trois à deux par la Constitution de 1947. La Bulgarie se divise désormais en communes et districts (article 47)[1] : le niveau régional est aboli au nom d'un rapprochement des organes centraux de l'État, d'une simplification et d'une diminution de l'appareil administratif. Derrière ces arguments officiels, le pouvoir central se donne les moyens de surveiller plus étroitement l'édification des structures socialistes en réduisant la taille des mailles : on dénombre 95 districts et cinq villes au statut de district. La maille du district reste peu ou prou inchangée. Les « organes locaux du pouvoir d'État », les conseils populaires, sont mis en place aux deux échelons administratifs sur le

[1] Article 47 : « Le territoire de la République populaire de Bulgarie est divisé en communes et districts. Des unités administratives plus étendues peuvent être créées en vertu de la loi. »

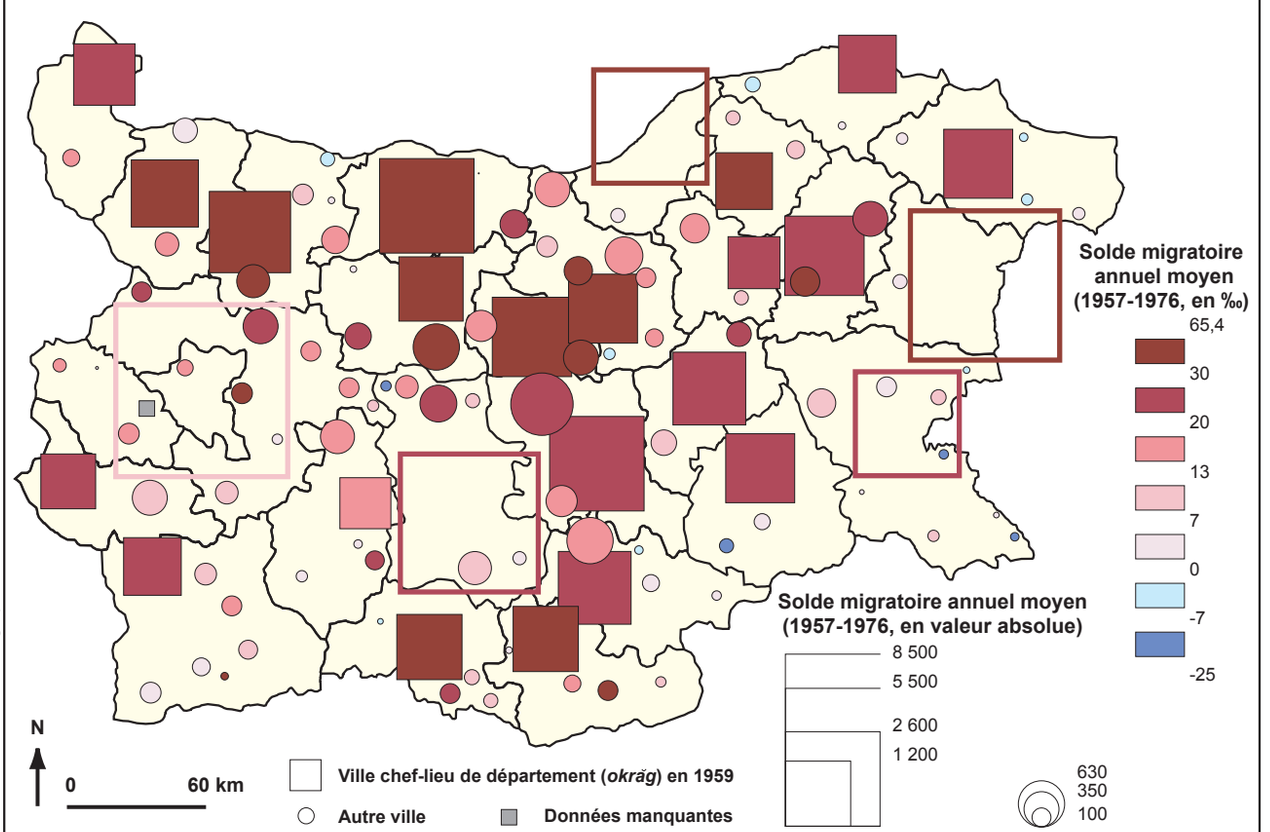
même modèle. Ils sont élus par la population pour trois ans et soumis à la tutelle hiérarchique du niveau supérieur (article 48). Au niveau local, le maire (*kmet*) disparaît au profit d'un organe collégial, le comité exécutif du conseil populaire qui élit son président.

Deux ans plus tard, une loi de 1949 introduit un niveau supérieur départemental (*okrăg*). Il procède de l'agrégation des districts hérités d'avant-guerre. Les chefs-lieux de département sont choisis parmi les villes ayant déjà exercées ces fonctions. Les principales villes obtiennent le statut de district, directement soumis aux organes départementaux. En 1950, on distingue ainsi 15 départements (puis 13 en 1951), 95 districts, 6 villes au statut de district, 104 communes urbaines, soumises aux conseils populaires de districts et 2 074 communes rurales (annuaire statistique de 1956). Les raisons de ce changement sont de plusieurs ordres. L'influence soviétique est visible dans ce retour à trois niveaux, tel qu'il est pratiqué en URSS. Mais surtout, il est difficile pour le jeune pouvoir socialiste de gérer directement une centaine de districts et de contrôler des conseils populaires récents (Muleškov, 1964). L'introduction d'un niveau intermédiaire allège le nombre d'unités à gérer directement. La mise en place de la politique économique de nationalisation et de collectivisation des moyens d'échange et de production nécessite, par ailleurs, un renforcement du contrôle territorial.

Très tôt, les paysans bulgares sont incités à se regrouper en coopératives. Les ruraux représentent 75,3% de la population bulgare en 1946, des paysans à l'écrasante majorité. La réforme agraire de 1946 tente de donner des terres à ces nombreux paysans : elle limite la propriété à 20 ha (30 ha en Dobroudja) mais, dans un pays traditionnellement de petite propriété, la réforme dégage un fonds limité à 330 000 ha, à l'origine de la plupart des fermes d'État. La formation de coopératives s'effectue rapidement : on compte 1 100 TKZC (*trudovo kooperativno zemedelsko stopanstvo*, exploitation coopérative de travail agricole) en 1948, dix ans plus tard, on en dénombre 3 290 en 1958 (Devedžiev, 1978). Elles exploitent la quasi-totalité des terres et, en 1958, la collectivisation est déclarée achevée. La rapidité du mouvement coopératif étonne, mais la Bulgarie jouit d'une forte tradition de coopératives que le pouvoir agrarien (1919-1923) a dynamisé. Le regroupement des petites tenures en plus vastes exploitations relève aussi de la nécessité économique pour développer l'agriculture (Billaut, 1988). Au début des années 1950, les violences pour contraindre à l'adhésion des paysans retors contribuent à l'accélération du mouvement. La terre exploitée par la coopérative correspond souvent au terroir villageois, à l'image de la collectivisation du village de Petartch étudié par M. Billaut (1960).



A. Variation démographique annuelle des villes bulgares due au solde migratoire (1947-1956)



B. Variation démographique annuelle des villes bulgares due au solde migratoire (1957-1976)

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Source : Base de données statistiques tirée de Devedžiev (1978). Elle concerne les localités déclarées villes avant 1960 (118 unités).

Figure 5.1 : Contribution du solde migratoire à la dynamique urbaine (1946-1976)

Le mouvement de nationalisations de l'industrie, impulsé à partir de 1947, est accompli rapidement et le premier plan quinquennal est mis en place à partir de 1949. La planification de l'industrie et de l'activité intense de construction exige de la main d'œuvre : les besoins sont régulés par le régime. En parallèle, la collectivisation des terres réordonne les campagnes et de nombreux ruraux partent pour la ville (Vasileva, 1991). L'exode rural vient grossir les rangs de la population urbaine : en 1946, celle-ci représente 24,7% de la population totale, en 1957, elle comprend 34,4% des Bulgares pour un total de 7 029 300 habitants. Entre ces deux dates, la population du pays augmente de 9,4% mais la population urbaine croît rapidement (+52,2%, 906 000 personnes en valeur absolue). Les campagnes accusent une perte de population, plutôt bien compensée par la croissance naturelle : dans la première décennie du socialisme, la population rurale diminue de 4,7% (-246 500 habitants).

Le mouvement d'urbanisation rapide résulte d'un solde migratoire très fort, d'une croissance naturelle positive mais aussi de remaniements des limites administratives qui annexent des localités aux villes. La croissance urbaine se localise dans les chefs-lieux de départements et de districts ; des villes qui, selon la logique socialiste, accueillent les nouvelles unités de production[2] (figure 5 .1, carte A). Sofia connaît une croissance exponentielle : en une décennie la ville absorbe plus de 150 000 personnes. Les deux valeurs les plus fortes du solde migratoire (de 20 à 88,8‰ par an) concernent douze chefs-lieux de départements sur quatorze et des chefs-lieux de districts. Ces derniers fonctionnent comme des lieux d'absorption intermédiaires du mouvement de la campagne vers la ville. Enfin, malgré le mouvement général d'urbanisation, quelques villes connaissent un déficit migratoire : il s'agit la plupart du temps de petites villes situées en périphérie du pays.

Les conséquences démographiques de l'instauration du socialisme ne se limitent pas à l'exode rural. De multiples migrations, plus circonscrites dans le temps et dans l'espace, perdurent, pendant toute la phase socialiste, avec des conséquences importantes au niveau local. Ces multiples mouvements migratoires, spécifiques à l'ère balkanique, ont été identifiés dès 1919 par le géographe serbe J. Cvijić qui les appelle mouvements métanastasiques. Ils définissent des migrations de changement d'habitat, parfois invisibles à l'échelle nationale, qui ont des causes diverses, concernent des populations variées et possèdent des rayons d'action très différents. Dans son ouvrage *La péninsule balkanique*, J. Cvijić range sous cette

[2]Nous avons pu cartographier la contribution du solde migratoire à la croissance urbaine entre 1946 et 1976 grâce aux données fiables fournies par Devedžiev (1978) sur le bilan migratoire et la croissance totale des villes. En revanche, il nous a été impossible d'en déduire la carte du solde naturel urbain, en l'absence de données précises sur les populations intégrées à la ville du fait de la manipulation des limites administratives.

catégorie des courants migratoires, définitifs ou temporaires, forcés ou spontanés, qui sont stimulés par des causes historiques - invasions, guerres, répressions locales - aussi bien qu'économiques. Ces migrations engendrent de véritables bouleversements de peuplement. Les histoires locales se font l'écho de ces mouvements.

Dans l'actuelle commune de Zlatarica, il paraît curieux de prime abord de trouver des villages de population *pomak*, originaire des montagnes méridionales des Rhodopes. L'histoire du peuplement des villages de Kalajdžij et de Razsoxa, qui nous a été racontée par les maires des deux villages, illustre l'importance des ces migrations d'après-guerre. Le peuplement originel y était turc et bulgare. À partir de 1949, les paysans de la plaine voisine qui refusaient d'entrer dans les coopératives sont venus s'installer dans les montagnes, épargnées pour un temps par le mouvement de collectivisation. L'installation des *Pomak* résulte pour sa part de migrations forcées, organisées en 1949 par le régime socialiste, pour casser les solidarités d'une population placée de part et d'autre de la frontière d'État entre la Bulgarie et la Grèce. Les familles, déplacées *manu militari* et de nuit, du sud du pays vers le nord, sont venues s'installer préférentiellement dans les montagnes, un milieu qu'elles connaissent bien. Elles ont pu y acheter des terres, avant que la collectivisation ne gagne totalement les montagnes. À partir de 1951, la population turque quitte les villages pour s'installer en Turquie, en vertu des accords internationaux signés entre les deux pays. L'intensité des mouvements migratoires ne se cantonne pas à la plaine, comme on pourrait s'y attendre dans l'espace balkanique. La montagne, réputée comme un lieu refuge, à l'abri des vicissitudes du plat pays, est l'objet d'intenses changements du peuplement.

Dans la commune de Pavlikeni, à quelques kilomètres de Zlatarica, dans la plaine du Danube, la petite ville de Bjala Čerkva connaît, elle aussi, des changements démographiques, durant la période socialiste. Avant guerre, la population était essentiellement bulgare. Après 1950, des Turcs viennent s'installer dans la commune : suite à la construction du barrage Stambolijski à 20 km, la population des villages ennoyés est relogée par l'État dans des maisons construites en un été près du village de Rosica. La population turque en 2000 est estimée à 220 personnes. Dans la décennie 1950-1960, quelques familles vlaques, Roms au dialecte latin, sont chassées du village de Mihajlovci et s'installent dans des maisons vidées par l'exode rural qu'elles achètent. Le quartier vlaque de Bjala Čerkva existe encore aujourd'hui en périphérie de la petite ville. On y compte environ 1 150 personnes qui vivent dans des conditions sanitaires précaires. À partir des années 1960, avec les décrets de sédentarisation, trois maisons de la Bjala Čerkva sont données par l'État à des familles tsiganes. Aujourd'hui, il y a environ 50 Roms. Le profil ethnique de Bjala Čerkva est ainsi modifié au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle. L'élément bulgare a quitté le bourg rural après guerre pour s'installer en ville, remplacé par des minorités en quête de logements.

En outre, les migrations internationales ont changé le profil ethnique de la Bulgarie. La nationalisation touche la population juive bulgare, essentiellement urbaine et spécialisée dans les professions libérales ou le commerce. Avec la création de l'État d'Israël en 1948, les Juifs de Bulgarie quittent le pays : en 1946, ils sont 44 200, en 1956, 6 027[3]. La population turque, qui constitue une main d'œuvre rurale pléthorique, fait l'objet d'un accord entre la Bulgarie et la Turquie : plus de 150 000 Turcs quittent le pays entre 1950 et 1951. Les Roms forment désormais l'essentiel des ouvriers agricoles et se sédentarisent progressivement. Les autres nationalités, en particulier les ressortissants des pays socialistes, obtiennent des visas de sortie sans grande difficulté (Billaut, 1991).

La première décennie socialiste introduit des changements radicaux des logiques économiques et engendre des bouleversements du peuplement : exode rural et croissance

[3] La population juive de Bulgarie a été épargnée par la Shoah, pour plus de précisions, on renvoie, en bulgare, à Baruh (1998) et, en français, à Kazakov (2002).

urbaine, migrations internationales et mouvements de population forcés ou spontanés illustrent la diversité des changements démographiques. Le départ des minorités contribue à homogénéiser la nation au profit de l'élément bulgare. Le maillage administratif s'inscrit dans une certaine continuité avec les maillages d'avant-guerre : le district reste un repère territorial privilégié pour faciliter le contact avec les populations locales. La commune, traversée par le mouvement de collectivisation, reste pour l'heure en l'état. L'introduction du département (*okrăg*) clôt la parenthèse régionale (*oblast*) de 1934. La configuration de l'architecture départementale se calque sur les districts et correspond grossièrement à une subdivision des anciennes régions.

2 - Le maillage administratif de 1959 : l'œil du pouvoir socialiste

Une fois le système économique et politique mis en place, le pouvoir socialiste approfondit son emprise territoriale. Une réforme administrative répondant aux objectifs de l'édification socialiste est jugée nécessaire. Le département (*okrăg*) devient l'instrument privilégié du renforcement du pouvoir de l'État central sur l'espace bulgare. Cette départementalisation n'est pas seulement l'expression de la manipulation des repères territoriaux par un pouvoir autoritaire, comme les interprétations occidentales des réformes socialistes le laissent à penser. Elle a lieu dans un contexte d'intenses bouleversements socio-économiques et contribue, en retour, à construire le territoire national et son appropriation progressive par la population. De manipulateur d'un espace qu'il cherche à maîtriser, le pouvoir socialiste devient architecte du territoire national ; on en abordera les aspects socio-économiques précis dans la seconde sous-partie de ce chapitre.

Dès 1958, le mouvement de regroupement des TKZC villageois impulse la deuxième collectivisation. Il s'accompagne d'une refonte du maillage communal. L'union des TKZC s'accompagne de la fusion des terroirs villageois en une commune : la modification de la loi sur les conseils populaires en 1958 autorise les organes départementaux à modifier les le ressort des conseils populaires communaux. La coopérative villageoise de Petartch est ainsi contrainte de fusionner avec cinq TKZC voisins (Billaut, 1960). Les nouvelles communes ainsi formées sur la base des fusions de coopératives sont dirigées par un conseil populaire ; pour les villages de plus de 1 000 habitants un vice-président du comité exécutif représente localement le conseil, dans les autres villages un commissaire remplit le même office. La population villageoise est ainsi dessaisie du choix de ses orientations agricoles et de celui de

ses représentants. Le nombre de coopératives passe brutalement de 3 290 en 1958 à 932 en 1959, le nombre de communes suit la même courbe : on en dénombre 1 828 en 1958 et environ 900 en 1959. Une telle brutalité des processus témoigne de l'ampleur de la coercition exercée sur les communautés rurales. Les résistances locales et les étapes nécessaires à de telles modifications expliquent les oscillations du nombre de communes d'une source à l'autre. En 1955 déjà, une longue liste de modifications des limites villageoises et communales est publiée au Journal Officiel. La publication de séries de changements des limites administratives reste une constante pendant tout le régime socialiste bulgare. Le nombre de communes tend à augmenter toutefois entre 1958 et 1979, date de la seconde réforme communale socialiste.

La seconde étape de la réforme de la fin des années 1950 s'attache au niveau infra-étatique. Les districts sont définitivement supprimés : selon les arguments officiels, ils correspondent aux anciennes logiques économiques et sont jugés trop petits et trop morcelés pour porter le progrès socialiste (Dokov, 1959). Les districts cristallisent symboliquement l'héritage d'un « régime bourgeois » rejeté. Plus encore, la fusion des communes en unités plus grandes les vide de leur sens, on compte en moyenne huit nouvelles communes par district. Les anciens départements de 1949 ne remplissent pas les critères retenus : trop vastes pour piloter les objectifs économiques, ils assument seulement des fonctions administratives. Le département est remanié, afin de répondre au principe fonctionnel d'un ajustement de la maille administrative aux objectifs économiques du socialisme. En 1959, le nouveau département bulgare est proclamé « unité administrative et économique », chargée d'assurer la direction de la vie économique et administrative de son ressort et de veiller à l'application du plan quinquennal. Organe du pouvoir d'État, le département reçoit ainsi des prérogatives dans le cadre d'une déconcentration des pouvoirs centraux.

Plus concrètement, le découpage de la nouvelle maille départementale se fonde sur le regroupement des communes dont les modifications se poursuivent. Le district liquidé, la commune remaniée, le département procède d'un nouveau découpage qui s'affranchit de tout héritage des mailles territoriales précédentes. 30 départements sont ainsi proclamés en 1959 (figure 4.1), le statut de département réservé aux villes de Plovdiv et de Varna est supprimé en 1961, portant le nombre effectif d'unités à 28. La délimitation des nouveaux départements s'appuie sur des critères économiques : répartition des branches d'activité, montant de la surface cultivée, profil et intensité de l'agriculture, liens économiques entre les localités, perspectives de développement économique sont les arguments officiels.

Type de villes	Nb	Total Solde migratoire 1946-1976	Solde migratoire 1947-1956	Part du SM 1947-1956 absorbé	Solde migratoire 1957-1966	Part du SM 1957-1966 absorbé	Solde migratoire 1967-1976	Part du SM 1967-1976 absorbé
Chefs-lieux de départements	27	1 511 623	389 999	79.4%	573 288	77.8%	548 936	85.2%
Villes anciennes	78	287 263	71 891	14.6%	134 923	18.3%	80 449	12.5%
Villes promues après 1946	111	73 107	29 568	6.0%	28 574	3.9%	14 965	2.3%
TOTAL des villes	216	1 871 993	490 858	100%	736 785	100%	644 350	100%

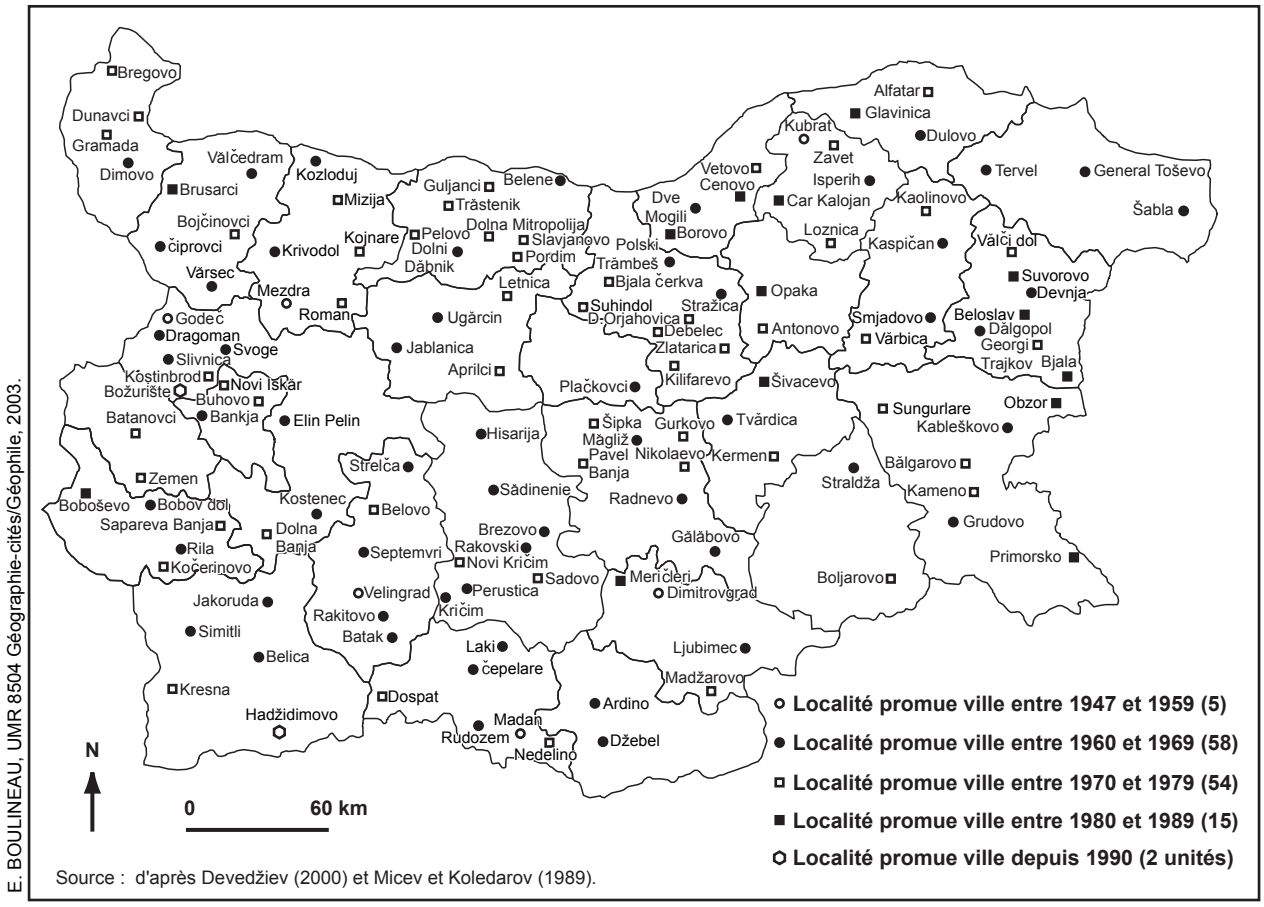
Source : d'après Devedžiev (1978).

Tableau 5.1 : Distribution de la croissance urbaine due au solde migratoire selon le type de villes de 1946 à 1976

Le choix finalement opéré en 28 unités répond bien plus à des considérations pragmatiques qu'à ces réflexions théoriques : l'affirmation de l'économie socialiste requiert une répartition équilibrée des forces de production sur tout le territoire. Le découpage en 27 départements de 1959 (à l'exclusion de villes de Sofia, Plovdiv et Varna) présente visuellement une apparente régularité de la taille des mailles. Le faible coefficient de variation de la distribution de la population et de la superficie des mailles confirme l'homogénéité du maillage départemental (coefficient identique pour les deux variables : 0,34). L'appel de main d'œuvre dans les villes pour former la masse des ouvriers vide la campagne. La ville devient le point d'appui de la politique socialiste. La multiplication par deux du nombre de départements entre 1949 et 1959 augmente d'autant le nombre de chefs-lieux[4], ces villes où se polarisent l'essentiel des flux migratoires avant la réforme : 79,4% des migrations vers la ville sont ainsi absorbées par les centres départementaux entre 1946 et 1956 (tableau 5.1). Le choix d'une maille plus fine et de la multiplication des chefs-lieux constitue donc un moyen de répartir les migrations entre les différents pôles urbains de premier ordre.

Historiquement, le statut de ville est affaire d'État en Bulgarie. La dénomination de ville procède d'un statut politique et non d'une définition statistique combinant effectif, morphologie du bâti et nature des fonctions. L'urbanisation bulgare se nourrit ainsi de deux sources : la croissance urbaine, d'une part, par effet de la dynamique démographique et de ses composantes migratoire et naturelle, la promotion urbaine et l'annexion de villages par les villes, d'autre part, par décision politique. Le volontarisme urbain du régime socialiste stimule

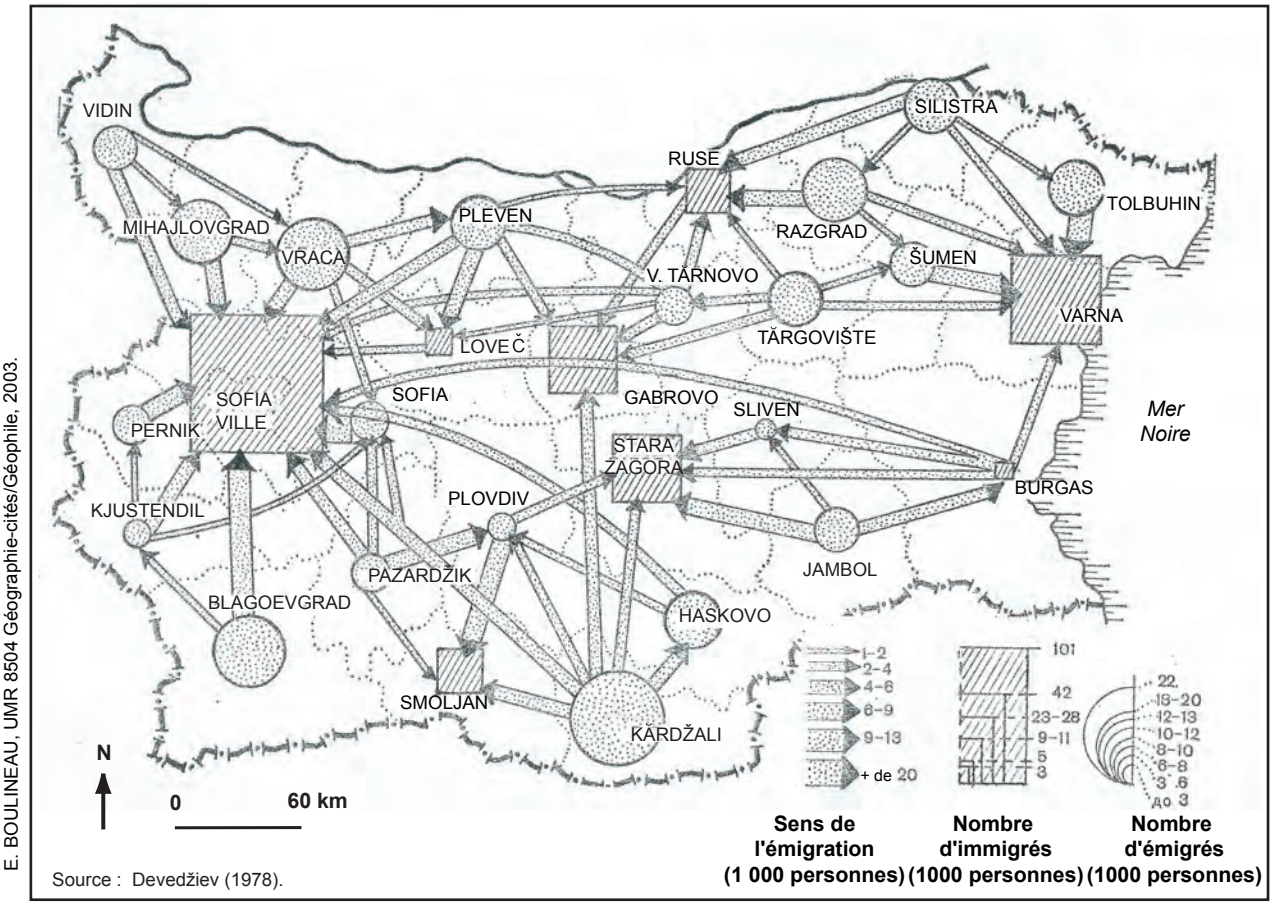
[4] Le choix des chefs-lieux de département reprend la trame des sièges politiques des anciens maillages. Pour les anciens centres de districts devenus en 1959 chefs-lieux de département, nous n'avons pas cherché à élucider les raisons de ces choix. Un travail sur archives historiques se révèle nécessaire.



Source : d'après Devedžiev (2000) et Micev et Koledarov (1989).

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.2 : La promotion urbaine depuis 1946 (situation en 1998)



Source : Devedžiev (1978).

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.3 : Migrations interdépartementales entre 1966 et 1975

le mouvement d'urbanisation : alors qu'en 1959 le pays compte 36,2% de population urbaine, dix ans plus tard le cap symbolique des 50% est franchi (51,7%). L'urbanisation bulgare est fulgurante mais l'effet statistique cache en fait une répartition différentielle de la croissance des villes.

Type de villes	Nb	Population en 1946 (année de promotion)	Population en 1976	variation absolue 1946-1976	variation relative 1946-1976	Total Solde Migratoire 1946-1976	Part du SM dans la variation absolue
Chefs-lieux de départements	27	1 213 705	3 350 943	2 137 238	63.8%	1 511 623	70.7%
Villes anciennes	78	521 483	1 101 113	579 630	52.6%	287 263	49.5%
Villes promues après 1946	111	581 786	727 396	245 610	20.0%	73 107	50.2%
TOTAL des villes	216	2 316 974	5 179 452	2 862 478	55.3%	1 871 993	65.4%

Source : d'après Devedžiev (1978).

Tableau 5.2 : La croissance urbaine bulgare de 1946 à 1976

La promotion urbaine, très prononcée dans les décennies 1960 et 1970 (figure 5.2), augmente le nombre de villes de 111 nouvelles unités. La localité promue ville capte des fonctions administratives mais aussi des fonctions économiques. Toutefois, la composante migratoire forme seulement la moitié de leur croissance démographique sur la période 1946-1976 : le reste est dû à la croissance naturelle et au jeu des annexions de villages (tableau 5.2). Les localités promues villes après 1946 ne reçoivent que 3,9% des migrations totales vers la ville entre 1956 et 1967 et 2,3% la décennie suivante (tableau 5.1). ; entre 1946 et 1976, elles ne forment que 8,6% de la croissance urbaine cumulée. La régulation de la croissance urbaine par l'imposition d'une nouvelle trame de villes montre ici ces limites. Entre 1946 et 1976, ces villes absorbent seulement 8 ,6% de l'émigration urbaine totale, alors qu'elles représentent la moitié du nombre de villes bulgares.

Il en va de même pour les « anciennes » villes. Cette dernière catégorie recouvre en grande majorité les anciens chefs-lieux de districts. Ces anciens centres, malgré l'abolition du district, conservent les fonctions qui y étaient attachées (chapitre 2). Ces villes continuent de croître par l'apport migratoire, elles absorbent 18,3% des migrations vers la ville de 1957 à 1966, avant de voir le flot se tarir dans la décennie suivante (tableau 5.1). Ces deux types de villes, villes « anciennes » et villes promues depuis 1946, parviennent à capter 22,2% des migrations vers la ville entre 1957 et 1966 mais le gain est faible comparé à la décennie

précédente (20,6%) et compte tenu du contexte de croissance de l'émigration urbaine. La tentative d'une urbanisation répartie sur le territoire porte timidement ses fruits.

Les chefs-lieux de départements absorbent l'essentiel de la croissance urbaine générale : entre 1946 et 1957, ils reçoivent 79,4% des flux migratoires vers les villes. Après la réforme de 1959 et l'intense promotion urbaine, le chiffre fléchit légèrement (77,8%) dans la décennie suivante. De 1967 à 1976, le solde migratoire urbain diminue en valeur absolue, mais il se concentre davantage dans les chefs-lieux de départements (85,2%) (tableau 5.1). Il est la composante principale de la croissance des grandes villes et représente 70,7% de leur dynamique démographique (tableau 5.2). La concentration des migrations dans les centres départementaux se lit aisément sur la carte (figure 5.1, carte B) : entre 1957 et 1976[5] leur croissance annuelle due au solde migratoire est supérieure en valeur absolue et en valeur relative à la décennie précédente, à l'exception du cas sofiote. Parallèlement, les autres villes stagnent ou croissent dans une moindre proportion. En fait, la réforme de 1959 a eu l'effet inverse des résultats escomptés : au lieu d'une répartition entre les villes, on observe une concentration des migrations dans les chefs-lieux de départements. L'emploi s'y concentre aussi dans les grands combinats.

La mise en place des communes agrégées et des nouveaux départements s'effectue dans un contexte de profond bouleversement du peuplement : en l'absence de migrations externes (les frontières sont fermées à l'immigration), les mouvements intérieurs provoquent un retournement de l'espace. Alors que la population urbaine double quasiment (96,1%) entre 1957 et 1976, les campagnes se vident dangereusement (-28,5% sur la même période). Les mouvements adoptent des dynamiques différentes selon les départements. Les migrations interdépartementales montrent un effet de concentration dans certaines unités (figure 5.3). À l'ouest du pays, la capitale polarise les migrations, occasionnant un déficit migratoire dans tous les départements limitrophes. Les départements de Varna, de Ruse, de Gabrovo et de Stara Zagora, entraînés par leurs grandes villes, sont des pôles attractifs, tout comme les départements de Loveč et de Smoljan, choyés par la politique socialiste de l'époque. Vingt ans après l'instauration du socialisme, les effets de périphérie se font sentir : au nord-ouest, la corne de Vidin à Pleven connaît un déficit migratoire. Au nord-est, la Dobroudja alimente les migrations vers les pôles de Ruse et Varna. Enfin, au sud les départements de Blagoevgrad et

[5] Fautes de données précises, nous n'avons pas pu désagréger les données pour 1957-1966 et 1967-1977.

Kărdžali accusent un important déficit migratoire. Le sort des minorités nationales est ici concerné.

L'idée que le maillage départemental de 1959 divise les foyers de peuplement des minorités, afin de mieux contrôler ces dernières, doit être maniée avec précaution. Elle s'appuie sur un double postulat : d'une part, l'État bulgare manipulerait les limites afin de « diviser pour régner » et, d'autre part, il existerait une identité territoriale de type régionaliste qui échapperait au pouvoir central. Une telle pensée s'inscrit dans un discours de la primauté du territoire, comme instrument privilégié des stratégies de contrôle de l'État et comme lieu fort d'identification. Sur le second postulat, nous n'avons pas mené ces analyses qui demandent l'exploitation des archives historiques. En ce qui concerne le premier point, le principe de « diviser pour régner » exige un pouvoir central fort, capable de jouer des divisions pour s'imposer. L'État socialiste, en place depuis seulement une dizaine d'années en 1959, est encore à consolider, à partir de l'héritage d'une modernité politique inachevée, et à construire, selon les bases de l'idéologie socialiste.

Le pouvoir central bulgare, plutôt que de diviser un territoire encore mal maîtrisé, adopte la stratégie de déplacement des populations ou de manipulation des identités. Les déplacements de population concernent les Turcs, dans le cadre d'accords migratoires. Pour la population *pomak*, bulgaro-mahométane, le pouvoir joue sur les deux cordes : la stigmatisation d'une identité *pomak* (Krasteva, 1997) et les migrations forcées par des arrêtés d'expulsion des districts du sud-ouest en 1948 (Kănev, 1998). Les Macédoniens, cette identité apparue puis disparue dans les recensements bulgares[6], témoignent de la manipulation des identités dans les Balkans (Labbé, 1997 et Gossiaux, 2002). Les Roms sont progressivement sédentarisés et encadrés par une politique du logement. Cette stratégie a pour conséquence d'arracher à leurs communautés d'origine les populations déplacées - symboliquement par la manipulation des identités ou physiquement par les migrations. L'imposition d'une grille de pouvoir resserrée remplit certes les objectifs d'un meilleur contrôle des populations, mais le

[6] Les Macédoniens peuplent la Macédoine du Pirin, autrement dit le département de Blagoevgrad. Dans ce même département, la population des *Pomak* forme une part non négligeable de la population, jamais recensée en tant que telle. L'apparition de la nationalité macédonienne dans les recensements bulgares est avérée en 1956 et 1965. Son introduction puis son retrait des statistiques épouse les vicissitudes des relations entre la Yougoslavie et l'URSS : dans le cadre d'un projet bulgaro-yougoslave de fédération balkanique soutenue par le Kremlin, l'existence d'une nationalité macédonienne est reconnue dans la partie yougoslave (Macédoine du Vardar) et dans la partie bulgare (Macédoine du Pirin). Malgré la rupture entre Staline et Tito en 1948, la Bulgarie dénombre 187 800 Macédoniens lors du recensement de 1956. Les explications de cette reconnaissance tardive divergent selon les spécialistes : effet d'un réchauffement passager entre Belgrade et Moscou (Billaut, 1992b) ou effet de retour de Macédoniens du Vardar dans le Pirin (Carter, 1994 ; Lory, 1996). En 1965, le faible effectif des Macédoniens recensés fournit à la Yougoslavie l'occasion de dénoncer l'attitude des autorités bulgares envers les minorités.

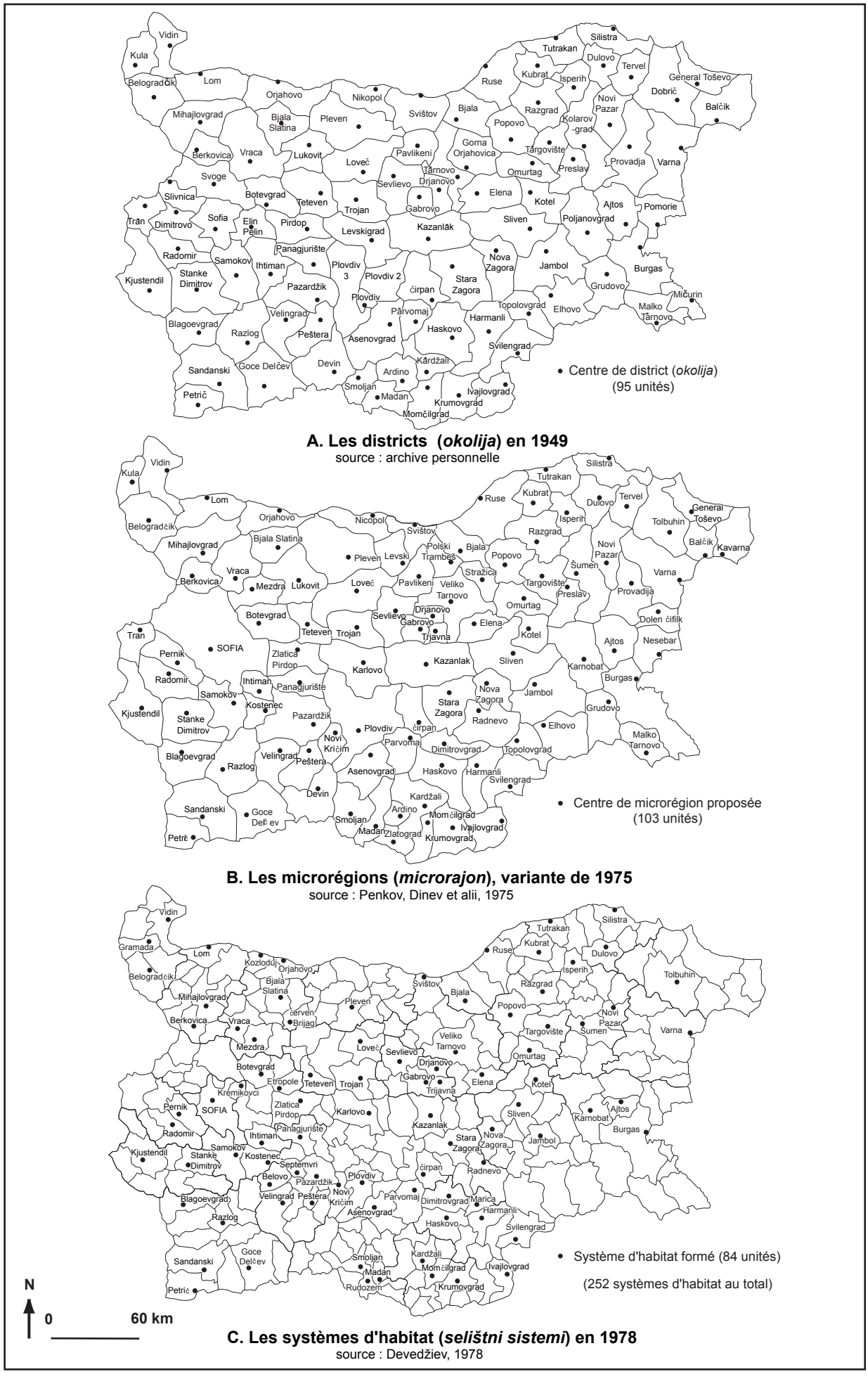
maillage administratif n'est pas en l'occurrence l'instrument privilégié du contrôle des populations.

L'architecture départementale de 1959 perdure jusqu'en 1987. Durant ces trente années, le pays connaît une urbanisation et une industrialisation sans précédent qui retourne l'espace bulgare. L'exode rural a alimenté la petite ville locale et surtout la grande ville départementale et la capitale. Il a surtout vidé les campagnes de leurs forces vives tout en créant un monde urbain, mal consolidé du fait de la brutalité et de la rapidité du processus d'urbanisation. Le lien territorial socialiste s'en trouve fragilisé : il ne tient qu'au fil ténu de la territorialité en réseau qui relie citadins et ruraux. Dans les villes, le statut de citadin ne correspond pas, la plupart du temps, à un sentiment d'appartenance au monde urbain[7] : l'attachement au village dont on est parti reste important dans la définition de soi et de son sentiment d'appartenance à tel ou tel lieu. Cette nostalgie se transmet aux générations suivantes. Bien plus prosaïquement, le village constitue grâce au jardin un garde-manger bienvenu pour les citadins confrontés aux pénuries régulières. Pour les campagnes qui ont payé le prix fort de l'industrialisation urbanisante, leur vitalité dépend de leurs réseaux de transport avec la ville, pour conserver une population de navetteurs. À partir de 1975, leur croissance naturelle est négative et même si les flux migratoires vers la ville se tarissent à la même période, le déficit démographique prononcé s'installe.

3 - De la microrégion (microrajon) *au système d'habitat* (selišten sistem)*: la réforme communale (1977-1979)*

Les années 1970 marquent la réhabilitation de l'approche territoriale aussi bien dans la planification économique que dans la gestion administrative. Jusqu'à présent, la gestion sectorielle de l'économie socialiste, selon des secteurs d'activité pilotés par le ministère afférent, paralysaient les quelques tentatives d'introduction d'une dimension territoriale dans la planification (Frelastre, 1983). L'approche par le territoire s'affirme dans les thèses du Plénum du Comité central du Parti communiste bulgare de mars 1970 et de celui de mars 1977 ; elles guident les politiques nationales. Les premières fixent la rédaction d'un schéma de distribution des forces de production sur le territoire national : la perspective est nouvelle car elle engage une planification territoriale et prospective de l'activité économique jusqu'en

[7] Il existe tout de même quelques villes bulgares qui font preuve d'une culture urbaine et d'une mentalité de citadins parmi leurs habitants. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 8.



A. Les districts (*okolija*) en 1949
source : archive personnelle

B. Les microrégions (*microrajon*), variante de 1975
source : Penkov, Dinev et alii, 1975

C. Les systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) en 1978
source : Devedžiev, 1978

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.4 : Découpages au niveau supra-communal avant 1979

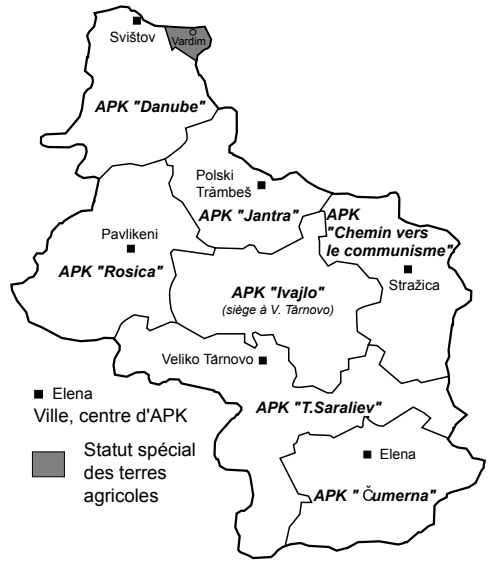
1990. Les secondes franchissent un pas supplémentaire en édictant la préparation d'une politique d'organisation et d'aménagement du territoire qui concerne désormais tous les aspects territoriaux et pas seulement l'économie : le plan d'aménagement du territoire (ETUP) voit le jour dans la foulée.

Les changements de conception de la gestion du territoire national résultent de l'observation de la situation intérieure et des exigences de l'intégration bulgare dans la division internationale du travail (Maurel, Rey et Volle, 1982). Les performances économiques de l'agriculture sont en stagnation relative par utilisation trop extensive des terres agricoles et manque de main d'œuvre. La population se concentre en ville et forme la masse ouvrière. Les déséquilibres territoriaux, évoqués plus haut, entre des espaces pleins (grandes villes et régions centrales) et des espaces vides (régions périphériques et campagnes désertées) sont à corriger. La crise du logement urbain et le développement du réseau routier secondaire stimulent les migrations pendulaires de travail : aux flux de l'exode rural se substitue progressivement la mobilité des navetteurs. Enfin, au sein du CAEM (Conseil d'assistance économique mutuel), la division du travail entraîne une spécialisation croissante des économies nationales. Les formes et les modalités du travail socialiste changent, elles se répercutent sur le territoire.

La prise de conscience de la dimension territoriale de toute économie moderne apparaît dès 1956. Le Conseil des ministres charge l'Académie des sciences, les organes de planification, le ministère de l'agriculture et d'autres services d'État de proposer une régionalisation économique du pays. Plusieurs groupes de travail, regroupant essentiellement des géographes et des économistes des universités et des instituts de l'Académie, publient régulièrement leurs travaux d'une régionalisation du pays en régions (*rajon*), sous-régions (*podrajon*) et microrégions (*microrajon*) économiques (Dončev et Karakašev, 1998). En 1975, un découpage complet en une centaine de microrégions est proposé aux instances centrales, en réponse aux principes du schéma général de distribution des forces de production (figure 5.4, carte A). Trois principes guident la régionalisation : la spécialisation, la complexité et la polarisation (Dinev, Velčev et alii, 1975). Le principe de spécialisation s'appuie sur l'étude des différents secteurs de l'économie locale afin de faire ressortir l'activité principale de la microrégion ; il exprime la répartition du travail. Le principe de complexité ou d'économie intégrée rend compte de l'utilisation des ressources locales (ressources naturelles, humaines et matérielles) par les entreprises : plus l'exploitation locale des ressources est forte et variée, plus la microrégion est complexe. Le principe de

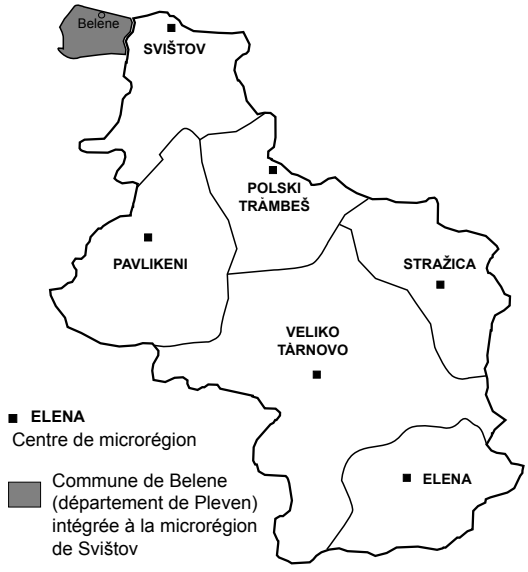
A. Le maillage communal en 1974

Source : Atlas du département de V. Tărnovo, 1974



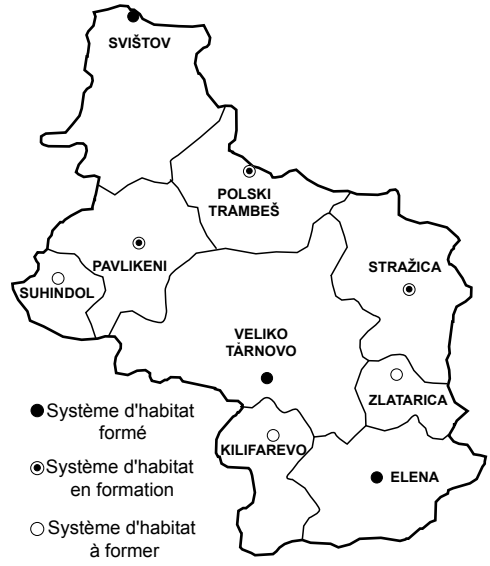
B. Le maillage des APK en 1974

Source : Atlas du département de V. Tărnovo, 1974



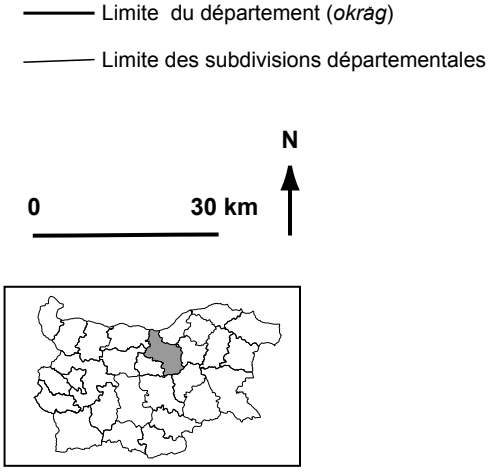
C. Les microrégions en 1975

Source : Penkov, Dinev et alii, 1975



D. Les systèmes d'habitat en 1978

Source : Devedžiev, 1978

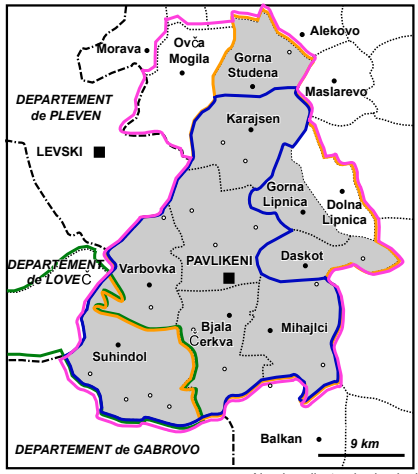


E. Le maillage communal en 1980

Source : archive personnelle

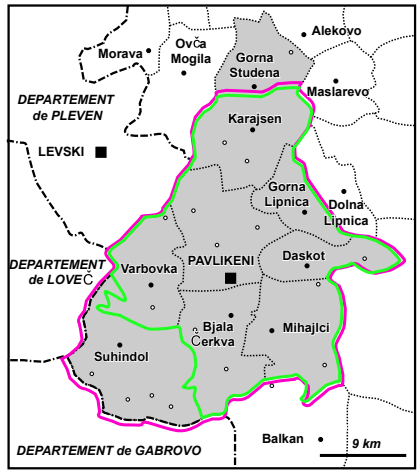
E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.5 : Découpages territoriaux du département de Veliko Tarnovo (1974-1980)



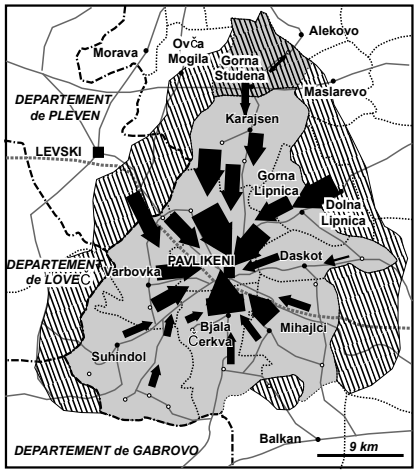
Limite de département
Limite de commune
Ville, centre de commune
Village, centre de commune
Autre village
Aire de collecte de viande de l'usine Rodopa (Pavlikeni)
Aire de collecte du lait pour l'usine de produits laitiers (Pavlikeni)
Aire de collecte du raisin pour l'usine de vin (Pavlikeni)
Aire de collecte du raisin pour l'usine de vin de Suhindol
Limite proposée de la microrégion

A. Aire de collecte des unités agro-alimentaires



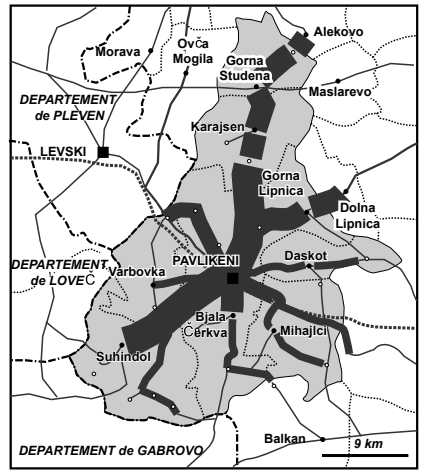
Limite de département
Limite de commune
Ville, centre de commune
Village, centre de commune
Autre village
Ressort territorial du tribunal, de l'hôpital et de la police de Pavlikeni
Ressort territorial de la banque nationale, de la caisse d'épargne, branche de Pavlikeni
Limite proposée de la microrégion

B. Ressort territorial de quelques services à la population



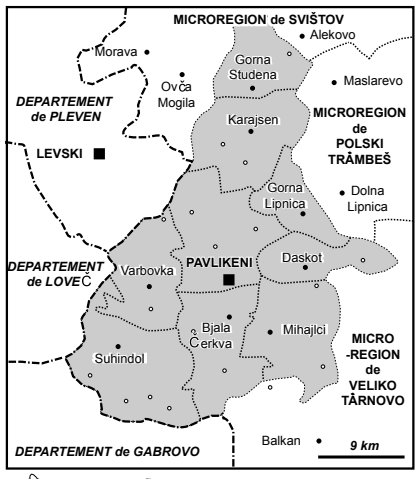
de 51 à 150 personnes
de 21 à 50 personnes
de 6 à 20 personnes
jusqu'à 5 personnes
plus de 300 personnes
de 201 à 300 personnes
de 150 à 200 personnes
Limite de la microrégion proposée
Aire de gravitation partagée

C. Migrations de travail vers les pôles d'emploi de Pavlikeni



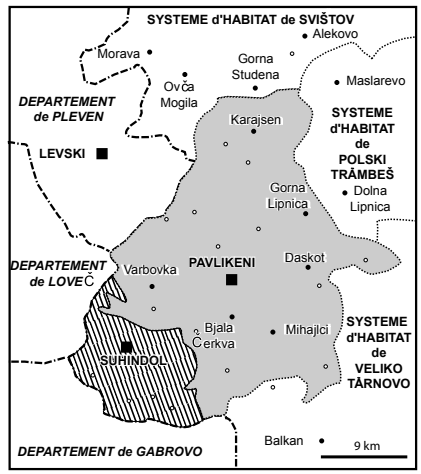
de 9 à 10 voyages par jour
de 7 à 8 voyages par jour
de 5 à 6 voyages par jour
de 3 à 4 voyages par jour
autre route
voie ferrée Sofia-Varna
Limite proposée de la microrégion

D. Fréquence des liaisons de transport



Localisation de Plavikeni
Département de Veliko Tărnovo
Limite de la microrégion proposée

E. La microrégion de Pavlikeni en 1970



Limite du système d'habitat de Suhindol, correspondant aux limites communales
Limite du système d'habitat de Pavlikeni

F. Les systèmes d'habitat en 1978

source : Marinov et Dončev (1970) pour les cartes A, B, C, D, E et Devedžiev (1978) pour la carte F.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.6 : Critères principaux de formation de la microrégion de Pavlikeni

polarisation s'attache aux flux locaux de diverses natures entre les localités et le centre présumé de la microrégion. Cette méthodologie s'apparente au modèle des places centrales : le principe gravitaire permet de déterminer la force de l'intégration et la nature des activités locales, en fonction des flux dominants.

La délimitation des microrégions par les chercheurs s'appuie sur une série de critères fonctionnels, afin de répondre aux objectifs de la planification économique socialiste. Les microrégions s'inscrivent dans la maille départementale de 1959, fondée initialement pour piloter les politiques économiques au niveau infra-étatique. Les résultats de recherche introduisent quelques distorsions par rapport aux limites départementales mais, de façon générale, le principe initial est respecté. Dans la région de Veliko Tărnovo, la division en microrégions suit les limites départementales à l'exception de la commune de Belene, associée à la microrégion de Svištov. Cette ville apparaît comme le pôle d'emploi principal des actifs de la petite commune (figure 5.5). Les critères économiques retenus pour le découpage en microrégions sont de plusieurs ordres, mais ils obéissent tous à la gravitation économique autour du centre de la microrégion. Les éléments pris en compte sont les suivants : étude des établissements et de la production industrielle et agroalimentaire, analyse des relations de transport, délimitation des ressorts territoriaux de services à la population (santé, éducation, services administratifs et commerciaux…) et des aires de recrutement de la main d'œuvre, utilisation de méthodes et modèles mathématiques (Dinev, Velčev et alii, 1975). On se limite ici à l'étude de la microrégion de Pavlikeni (figure 5.6), mais on pourrait multiplier les exemples à partir des multiples publications des chercheurs sur les études locales de microrégionalisation, parues dans les revues de géographie bulgares.

Située dans la plaine du Danube, la commune de Pavlikeni est une commune agricole sise sur des terres fertiles. La ville de Pavlikeni, carrefour ferroviaire et routier, est le pôle principal autour duquel gravitent de nombreux villages de la plaine (Marinov et Dončev, 1970). Les géographes ont étudié l'aire de collecte du lait, de la viande et du raisin pour les trois unités de transformation des ces produits bruts situées à Pavlikeni (figure 5.6, carte A). L'aire de collecte de lait est la plus large, elle ne peut excéder un rayon d'action de 34 km de la ville. L'aire de collecte de la viande est plus réduite : l'usine de viande de Veliko Tărnovo capte l'essentiel de la production. Enfin, l'aire de collecte du raisin est limitée à quelques villages : les communes de Suhindol et de Karajsen possèdent leur propre unité de transformation. Les céréales qui forment 50% de la production agricole cumulée de 9 TKZC (Gorna Studena, Karajsen, Gorna Lipnica, Pavlikeni, Dăskot, Vărbovka, Suhindol, Bjala Čerkva et Mihajlci) sont distribuées entre les moulins de Pavlikeni, Bjala Čerkva, Dăskot et Karajsen. Seul le village de Dolna Lipnica envoie ses céréales ailleurs.

Pavlikeni demeure le centre administratif local, en vertu de ses anciennes fonctions de chef-lieu de district. Les communes de Suhindol et de Gorna Studena relèvent d'autres pôles de services (carte B). Pour les flux, les scientifiques s'attachent aux migrations quotidiennes d'emploi (carte C) et aux liaisons de transport par bus (carte D). En matière d'emploi, Pavlikeni polarise plusieurs communes limitrophes ; au-delà d'une distance de 30 à 35 km, l'aire de polarisation de l'emploi est partagée avec les villes voisines de Svištov au nord, de Polski Trămbeš à l'est, de Veliko Tărnovo au sud-est et de Levski à l'ouest. Les transports par bus sont fréquents, au sud-ouest leur fréquence plus faible montre la concurrence du pôle régional de Veliko Tărnovo.

Se fondant sur ces études de gravitation socio-économiques et sur les données démographiques locales, les auteurs proposent de circonscrire la microrégion de Pavlikeni à 9 communes (carte E). La gravitation autour de Pavlikeni se réalise dans un rayon d'action maximum de 30-35 km et dans un laps de temps de 25 minutes

pour accéder à la ville. Les communes de Gorna Studena et de Dolna Lipnica sont exclues de la microrégion, elles relèvent pour certains critères d'autres zones de gravitation.

Les fonctionnalités socio-économiques sont au fondement du découpage en microrégions : l'accessibilité aux pôles d'emploi principaux, les aires de collecte des produits bruts ainsi que le ressort des services à la population sont les facteurs essentiels. Le schéma de microrégionalisation possède toutefois des limites pour servir de matrice à la répartition des forces de production. Les scientifiques mettent en avant les zones de gravitation économique partagée où les aires économiques restent indéterminées, ils soulignent ainsi l'incomplétude du découpage qu'ils présentent. Mais surtout, les 103 microrégions économiques de 1975 correspondent peu ou prou au gabarit des 95 districts de 1950 (figure 5.4, cartes A et B). La microrégionalisation des chercheurs montre ainsi la pertinence du gabarit du district comme échelle de fonctionnement économique. Cela apparaît incompatible avec les décisions du pouvoir socialiste qui a justement aboli le district en 1959, jugé porteur de l'ordre administratif ancien. La microrégionalisation ne peut donc servir de fondement à une architecture économique. Les microrégions servent toutefois d'unités de collecte statistique, le recensement de 1975 est publié au niveau fin des communes et des microrégions.

- de la microrégion au système d'habitat :

Parallèlement aux travaux des universitaires, l'institut de recherches et de projets sur l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'architecture (KNIPITUGA selon son acronyme bulgare) travaille à un découpage de l'espace bulgare. Après 1977, ces travaux s'attachent à définir des unités d'aménagement du territoire ; une affaire essentiellement d'architectes, même si quelques géographes et économistes participent à la recherche. Cette réflexion conduit à la détermination des systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) en 1978. Le système d'habitat est « qualitativement un nouvel objet comparé aux villes, aux groupes de localités administrativement unifiés. Il représente un organisme social, dans lequel les localités sont unies par des activités productives, des services communs et des transports » (Devedžiev, 1978, p.19-20). Dans cette définition du directeur du KNIPITUGA, la métaphore de l'organisme montre qu'il existe une différence de nature et une différence d'échelle entre le système d'habitat et la microrégion.

Le système d'habitat est une unité d'aménagement du territoire, pour répondre aux nouvelles exigences territoriales édictées en mars 1977. Il est défini comme une unité de

reproduction sociale simple[8] où se déroule le cycle de vie quotidien. Ce sont des critères de l'existence quotidienne, on pourrait dire identitaires, qui président à sa formation. Le cycle de vie quotidien est ainsi appréhendé par les critères de l'habitat, du travail et des loisirs. Le système d'habitat correspond aux lieux fréquentés dans un cycle de vingt-quatre heures par les habitants. La notion est excessivement moderne, elle s'apparente en effet à la notion de « bassin de vie », telle que l'INSEE a pu la mettre en œuvre en France dans la décennie 1990. Le plan d'aménagement du territoire (ETUP), formulé au niveau national, reprend ces trois systèmes - travail, habitat, loisirs - et en ajoute deux autres - services de proximité et infrastructure technique - pour pallier les déséquilibres territoriaux bulgares.

Les systèmes d'habitat ne procèdent pas directement des microrégions. Ces dernières sont définies comme des unités fonctionnelles de production et de services ; les systèmes d'habitat sont fondés sur le cycle de vie. Les critères de formation sont plus larges et, surtout, l'échelle prise en compte est plus grande : ils circonscrivent le territoire du quotidien, celui de la gravitation élémentaire, alors que la microrégion s'appuie sur la gravitation secondaire des pôles d'emploi. Les systèmes d'habitat correspondent à un découpage plus fin de l'espace bulgare : pour une centaine de microrégions, on compte quasiment le triple de systèmes d'habitat (103 microrégions en 1975, 252 systèmes d'habitat en 1978 puis 291 en 1982). Néanmoins, la régionalisation économique sert de prémisse méthodologique et territoriale aux systèmes d'habitat (Devedžiev, 1978).

Le système d'habitat forme une unité d'aménagement du territoire en devenir : il vise à répondre aux objectifs socialistes d'abolition de la différence entre villes et campagnes et à asseoir un diagnostic prospectif pour conduire dans le futur les politiques nationales. En cela, il se distingue de la microrégion, établie à partir d'une étude scientifique de l'existant. Sa délimitation concrète peut alors s'affranchir des limites départementales, même si une fois encore peu de cas dérogent à ce principe. Comme organisme de reproduction sociale, il est un système autonome, mais ouvert aux autres unités de même rang, lorsque son panel d'activités est incomplet. Trois critères principaux concourent à sa délimitation : l'organisation territoriale de la production de biens matériels et immatériels, la desserte en services, le réseau de transports entre les localités. Une fois encore, les critères de gravitation territoriale ont la primauté pour déterminer le centre et les limites du système d'habitat. Le découpage cherche

[8] On entend par reproduction sociale simple les activités qui assurent la vie quotidienne (alimentation, logements, santé, formation obligatoire et loisirs) par distinction avec la reproduction sociale élargie dont les activités garantissent la reproduction de la société (formation supérieure, recherche, culture…).

là encore à juguler les migrations et à réorienter les flux d'exode rural en mouvements pendulaires de travail ; l'importance accordée aux transports et à l'emploi le rappelle.

Dans la région de Veliko Tărnovo (figure 5.5, cartes C et D), les microrégions de 1975 dessinent la trame générale des systèmes d'habitat, et pour cause, les critères retenus pour les déterminer sont très proches. Alors que les systèmes d'habitat formés ou en formation de Polski Trămbeš, Stražica et Elena recouvrent plus ou moins les microrégions, seules deux microrégions se subdivisent en plusieurs systèmes d'habitat. Kilifarevo et Zlatarica se distinguent du vaste ensemble de Veliko Tărnovo pour donner lieu à un système d'habitat en formation. Le découpage en systèmes d'habitat promeut ainsi les petites villes pour stimuler des niveaux de polarisation secondaires et en faire des noyaux de fixation de la population. La promotion urbaine menée par le pouvoir central dans les années 1970 privilégie ces villages : Kilifarevo (2 853 habitants en 1975) devient ville en 1973, Zlatarica (3 478 habitants en 1975) en 1974.

Pour la microrégion de Pavlikeni (figure 5.6), les travaux des géographes ont montré que les villages de Suhindol et Gorna Studena se détachent pour certains critères de la gravitation par Pavlikeni (12 228 habitants en 1975). Gorna Studena, au nord, fait partie de l'aire de gravitation partagée de la main d'œuvre entre la petite ville et Svištov, port du Danube plus développé (29 430 habitants en 1975), pour les services elle dépend de cette dernière, alors qu'elle appartient à l'aire de collecte des produits agricoles bruts de Pavlikeni. Elle tombe ainsi dans le système d'habitat de Svištov en 1978. Suhindol (3 437 habitants en 1975) est promue ville en 1970, elle constitue un petit centre de gravitation locale au regard de l'aire de collecte de raisin qu'elle transforme dans son usine de vin ; elle possède sa propre branche de la banque et des assurances d'État ; elle conserve sur son territoire un lycée professionnel qui remplace la fermeture du lycée général en 1970. Au regard de ces critères, les aménageurs font de Suhindol le centre d'un système d'habitat à construire, bien que ces fonctions productives, de services et de transport soient incomplètes.

Stade d'évolution	Nb	%	Superficie (km^2)	%	Population en 1975	%	Nb de localités	Nb de Mairies (*kmetstvo*)
Typologie génétique des systèmes d'habitat								
Formés	64	22.0	36 477	33.1	5 498 970	63	1 716	1 352
En formation	85	29.2	33 692	30.5	1 683 271	19.3	1 669	1 133
A former	142	48.8	40 119	36.4	1 545 748	17.7	1 984	1 497
TOTAL	291	100	110 288	100	8 725 889	100	5 371	3 972
Typologie fonctionnelle des systèmes d'habitat								
Niveau 0	1	0.3	1 314	1.2	1 076 741	12.3	38	49
Niveau I	9	3.0	1 314	5.3	1 546 747	17.7	228	211
Niveau II	28	9.6	16 978	15.4	2 032 275	23.3	901	682
Niveau III	84	28.9	39 957	36.2	2 123 803	24.3	1 901	1 342
Niveau IV	86	29.6	26 931	24.4	1 137 781	13.0	1 253	923
Niveau V	83	28.5	19 230	17.4	750 542	8.6	1 046	765
TOTAL	291	100	110 288	100	8 727 889	100	5 371	3 972

Source : Maurel, Rey et Volle, 1982.

Tableau 5.3 : Les systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) en 1982

Les forces de l'intégration des localités dans un système d'habitat varient toutefois selon les situations locales. Trois types de systèmes d'habitat sont ainsi distingués par une classification génétique, afin d'orienter les objectifs primordiaux des politiques

d'aménagement du territoire (tableau 5.3). Les systèmes d'habitat « formés » regroupent des localités dont les relations d'économie, de services et de transports sont complètes et effectives, la reproduction sociale y est assurée. Dans ce cas, les politiques d'aménagement peuvent s'attacher à rendre ces conditions optimales. Les systèmes d'habitat « en formation » montrent des relations et des fonctions incomplètes de reproduction sociale. L'objectif est alors de planifier et réguler le processus de construction du système interne. Enfin, les systèmes dits « à former » sont les espaces où doit s'investir le volontarisme de l'État socialiste en structurant les localités, pour créer les conditions d'émergence d'une gravitation et d'une mobilité socio-économiques (Devedžiev, 1978).

Cette typologie génétique se double d'une classification fonctionnelle qui distingue une hiérarchie de systèmes d'habitat, selon l'encadrement urbain et le type de fonction de reproduction sociale (simple ou élargie) : le niveau 0 correspond à Sofia aux fonctions complètes, le niveau I regroupe neuf grandes villes de second rang dans la hiérarchie urbaine, le niveau II rassemble 28 unités - chefs-lieux de départements ou villes moyennes - bien dotées en services et forces de production, le niveau III correspond aux villes petites et moyennes dont la polarisation n'excède pas les limites de leur système d'habitat respectif. Les deux derniers niveaux regroupent les unités à stimuler pour rattraper les systèmes d'habitat développés et abolir ainsi la différenciation discriminante entre villes et villages : le niveau IV prend en compte les petites villes ou bourgs ruraux à l'attraction limitée, le niveau V est représenté par 83 systèmes d'habitat dont 82 sont en projet (Maurel, Rey et Volle, 1982). Les systèmes « à former » constituent presque la moitié des systèmes d'habitat et plus du tiers de la superficie du pays, ce qui montre l'ampleur du projet d'aménagement du territoire à réaliser.

- du système d'habitat à la commune :

La réforme des communes bulgares de 1979 initie le passage des 1 394 unités administratives élémentaires à 291 communes, calquées sur les systèmes d'habitat. Un tel bouleversement du niveau local introduit un changement d'échelle considérable : la commune correspondait à 80 km² et environ 6 370 habitants ; dans le cadre du système d'habitat elle regroupe en moyenne 30 400 habitants sur 380 km². Le changement s'effectue administrativement en deux ans, entre 1977, date de la coordination des activités des conseils populaires locaux avec l'organisation en systèmes d'habitat, et 1979, avec la promulgation du décret sur les communes qui entérine l'harmonisation de la maille communale avec celle des

systèmes d'habitat. Pour les Bulgares en revanche, la réforme est bien plus lente à intégrer dans les pratiques, elle engendre même une véritable perte des repères territoriaux.

La réforme de 1977-1979 s'appuie sur une harmonisation recherchée entre la maille administrative (la commune) et l'unité d'aménagement du territoire (le système d'habitat). Les unités de gestion économique participent de ce processus : pour l'agriculture, les coopératives (TKZC) sont regroupées dans des unités plus vastes, les complexes agro-industriels (APK). Pour l'industrie, une politique de diffusion de l'activité industrielle dans les systèmes d'habitat est mise en place, elle a pour objectif de développer les unités locales d'entreprises concentrées en milieu urbain. Engagée dès le début des années 1970, la réforme des APK se prolonge durant toute la décennie suivant un rythme irrégulier. En 1972, on dénombre 170 APK et 679 TKZC, en 1980, il y a 283 APK et 19 TKZC soit pratiquement autant de gros complexes que de communes (291) (Lenormand,1983). L'accélération de regroupement en APK correspond à la mise en place de la réforme communale. Ces processus sont simultanés, il est ainsi difficile de déterminer laquelle des deux est la matrice territoriale de l'autre.

Dans le département de Veliko Tărnovo, la réforme des APK est achevée en 1974 (figure 5.5, carte B). L'agriculture est ici performante : bonnes terres agricoles, mécanisation développée, irrigation en plein essor (en 1976, 26% des terres cultivées sont irriguées). 7 APK viennent remplacer les anciennes coopératives. Les 8 TKZC des communes limitrophes de Pavlikeni (Karajsen, Gorna Lipnica, Pavlikeni, Dăskot, Vărbovka, Suhindol, Bjala Čerkva et Mihajlci) constituent l'APK « Rosica », nom de la rivière qui alimente le système d'irrigation ; le siège est à Pavlikeni.

Au nord, l'APK « Danube » de Svištov regroupe les terres agricoles de dix communes, à l'exception du village de Vardim. Le terroir de ce dernier village est en effet dû à l'assèchement de marais par le régime socialiste. Les terres agricoles ainsi gagnées composent le DZC, exploitation agricole d'État. Dans les années 1980, l'APK « Danube », trop vaste, donne naissance à l'APK « chemin vers le communisme » qui regroupe quatre brigades du sud-ouest. L'APK « Danube », dans sa dernière version, exploite environ 20 000 ha, sept brigades exécutent le plan de culture établi au siège de l'APK : 14% des terres sont consacrées aux cultures industrielles, 19% aux cultures permanentes, le reste est dévolu aux céréales et aux légumes. L'essentiel de l'élevage est réalisé par les brigades de Kozlovec et Alekovo chargées d'un important cheptel de vaches laitières.

La réforme des APK introduit le principe de la spécialisation agricole : les parcelles sont ainsi regroupées en gros blocs, appelés massifs (*masif*), pour porter telle ou telle production. Les anciens TKZC perdurent sous la forme des brigades de travail, formées sur la base du village d'origine à partir des années 1980. Elles sont chargées d'exploiter ces vastes parcelles. Les anciens bâtiments du TKZC continuent d'exercer leurs fonctions. La réforme de APK apparaît de prime abord comme un moyen de rendre l'agriculture plus performante par la spécialisation, le remaniement du parcellaire d'exploitation en grands massifs et par les investissements productifs (machinisme, semences, engrais) plus rentables. Le travail organisé en brigades se rapproche de l'organisation industrielle recherchée dans l'agriculture. La réforme prétend aussi s'appuyer sur une base territoriale et l'autonomisation des

exploitants : les brigades sont villageoises, elles sont responsables d'un certain nombre de parcelles et du matériel qui leur est confié et s'engagent à remplir le plan qui leur est attribué (Maurel, Rey, Volle, 1982 et Lenormand, 1983).

Avec le recul, les effets obtenus par la réforme des APK contribuent, au contraire, à éloigner les travailleurs du territoire qu'ils exploitent et à brouiller leurs repères territoriaux. La notion de terroir villageois, très importante pour l'activité agricole, se dilue ainsi dans ces vastes parcelles d'exploitation remaniées. Le travail en brigades abolit les différences qui pouvaient encore exister entre les anciens coopérateurs, s'il en reste, et les ouvriers agricoles. Enfin, l'autonomisation du travail est un leurre : l'APK demeure une structure centralisée où la répartition des cultures sur les parcelles est décidée au centre. Les TKZC villageois avaient au moins la possibilité de décider des cultures en fonction du plan, les brigades doivent appliquer un plan de culture décidé ailleurs. Le lien homme-terre au lieu d'être renforcé est ainsi déconstruit.

Le volet administratif de la réforme communale débute avec la constitution d'un conseil populaire par système d'habitat, chargé d'appliquer le plan de développement économique développé dans ce même cadre territorial. Au niveau supérieur, le département (*okrăg*) est chargé de répartir les objectifs du plan départemental entre les systèmes d'habitat. Le président et le secrétaire du conseil populaire du système d'habitat sont ceux de la commune qui en est le centre. Rappelons qu'ils sont l'un comme l'autre désignés aux fonctions électives locales par les instances départementales du Parti, selon le principe du centralisme démocratique. Mais compte tenu du pragmatisme des autorités bulgares dans la recherche d'une organisation fonctionnelle, la conversion du système d'habitat en commune paraît inéluctable. Elle a lieu en 1979 et institue les conseils populaires des systèmes d'habitat en conseils communaux. Quelques modifications sont introduites par rapport au schéma initial des systèmes d'habitat proposés. Les 291 communes ainsi établies en 1979 évoluent au cours de la décennie 1980, au gré des modifications communales (300 en 1981, 273 en 1987), elles restent cependant la matrice des communes bulgares actuelles (262 en 1999).

Dans le département de Veliko Tărnovo, les 9 systèmes d'habitat donnent naissance à 10 communes. Les systèmes de Svištov, Polski Trămbeš, Stražica et Elena, Pavlikeni et Zlatarica restent inchangés. Fait relativement rare, compte tenu de l'ampleur de la réforme communale, la petite commune de Suhindol, identifiable en 1974, conserve les mêmes limites en 1980. Dans le projet de microrégionalisation, elle apparaissait déjà comme un petit centre de polarisation. Logiquement, elle devient centre d'un système d'habitat à former puis centre communal.

Le vaste système d'habitat de Veliko Tărnovo est en revanche remanié. Les villes de Gorna Orjahovica et Ljaskovec sont promues centres de communes. Ces pôles urbains sont ainsi privilégiés par la réforme administrative, afin de contribuer à la fixation de la population et à l'émergence de pôles d'emplois locaux. La ville de Gorna Orjahovica (34 181 habitants en 1975) constitue un important centre industriel (agroalimentaire,

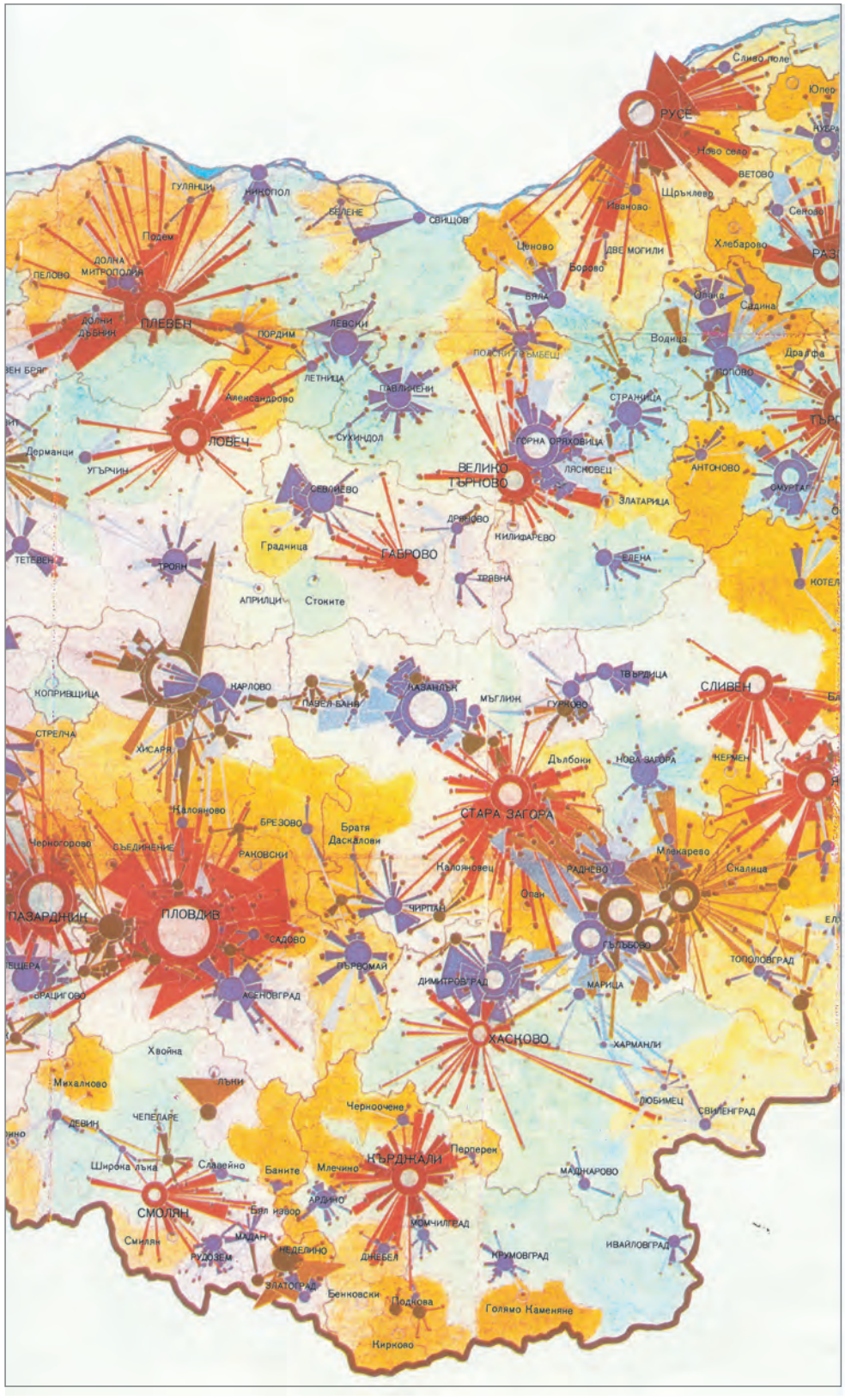
chimie et construction mécanique), doté d'un nœud ferroviaire majeur sur la ligne Sofia-Varna. La ville de Kilifarevo (2 853 habitants en 1975) constitue un gros bourg agricole qui commande quelques industries de première transformation alimentaire : dans la mouvance de la grande ville locale, il est intégré au système d'habitat de Veliko Tărnovo pour le fournir en produits alimentaires.

Dans notre seconde aire d'étude, le département de Haskovo, les systèmes d'habitat ont été remaniés eux aussi pour répondre à des objectifs politiques. Le vaste système d'habitat urbain de Haskovo est scindé en 3 communes : Haskovo, Mineralni Bani à l'ouest et Stambolovo au sud. Ces deux dernières possèdent une importante population turque, que l'on peut juger majoritaire, en l'absence de publication des informations ethniques aux recensements de 1975 et 1985. Elles constituent toutes deux des communes rurales, spécialisées dans la culture du tabac et du vin pour Stambolovo.

Stambolovo est une commune créée en 1983, son centre éponyme n'a jamais été chef-lieu communal. Stambolovo n'est pas non plus le village le plus peuplé pour accueillir le chef-lieu, mais le choix de ce centre de commune est guidé par des raisons politiques. Le Président du Conseil d'État, un Bulgare représentant du parti agrarien (seul parti toléré dans un semblant de multipartisme), est originaire de Gledka, un petit village situé à 2 km de Stambolovo. Son influence est déterminante pour la formation d'une commune entre Haskovo et la rivière Arda ; il est d'ailleurs le promoteur de la construction du grand barrage hydroélectrique sur l'Arda situé sur la commune, ainsi que de bâtiments démesurés (un hôtel, une école). La promotion d'un village en centre communal signifie l'implantation de services et de commerces pour réduire la différence entre ville et campagne. Enfin, la création d'une commune à cet endroit permet de regrouper des lieux de peuplement turcs et bulgares en une commune de population mixte, dans un espace à la charnière de la zone sud de peuplement turc (région de Kărdžali) et situé seulement à 70 km de la frontière turque.

La réforme, par le passage de quelque 1 400 unités à 291, opère une réduction drastique du nombre de communes. Les prérogatives communales se concentrent ainsi dans les mains des conseils populaires. Cependant, la réforme instaure de nouveau le statut de maire élu (*kmet*) dans les villages, supprimé par la Constitution de 1947. L'élection à la mairie de village (*kmetstvo*) est présentée comme une démocratisation au niveau local car environ 4 000 villages en bénéficient ; symboliquement le terme slave de maire, *kmet*, est réhabilité. Mais concrètement, le maire de village gère les services, les équipements publics et la vie socioculturelle. Ses fonctions sont réduites par rapport aux organes municipaux dont il ne fait qu'appliquer les décisions, sans possibilité de décider. Il apparaît en cela comme le bout de chaîne dans un processus décisionnel qui demeure très centralisé et hiérarchisé. Tout comme la nouvelle politique d'aménagement du territoire décidée à Sofia, tant dans ses objectifs à répercuter au niveau départemental et local que dans le découpage en systèmes d'habitat, la réforme administrative se prive de toute consultation des habitants. L'assentiment tacite des populations locales, sujettes de toute façon à la propagande et à la répression du régime[9], ne doit pas éluder la question de la portée de tels changements. Nous y reviendrons.

[9] Le nom de Belene reste de sinistre mémoire dans les esprits bulgares, c'est sur une île du Danube, dépendante de cette commune, que l'on internait les opposants au régime.



Source : extrait de la carte des migrations pendulaires des cadres en 1983, ministère de la construction et de l'architecture, Sofia.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.7 : Les migrations pendulaires des cadres en Bulgarie centrale en 1983

4 - Démocratisation et autonomisation : la réforme inachevée de 1987

La réforme de 1987 est placée sous le double signe de l'autonomisation et de la démocratisation des unités administratives. Elle est contemporaine du mouvement de la restructuration soviétique, la perestroïka, lancée par M. Gorbatchev. Dans un discours resté célèbre, T. Jivkov, alors président du Conseil d'État et secrétaire général du PCB, plaide à Ruse, en décembre 1986, pour une nouvelle voie de développement territorial. Cela passe par une réforme administrative qui introduit 9 régions (*oblast*) à la place des 28 départements (*okrăg*) et qui modifie les prérogatives des communes et des régions. Celle-ci parachève l'harmonisation du maillage administratif avec l'architecture socio-économique recherchée par les économies socialistes. La Bulgarie est un des rares pays de l'Est à avoir mis en place le principe de la régionalisation en vastes unités, deux ans seulement avant la chute du Mur de Berlin.

À peine dix ans après la refonte communale et l'introduction d'un niveau électif supplémentaire au niveau local (la mairie de village ou *kmetstvo*), les autorités bulgares remettent en chantier une réforme administrative. Les résultats escomptés des remaniements précédents tardent une fois encore à venir : les déséquilibres territoriaux demeurent et révèlent la faiblesse de l'approche territoriale de la départementalisation de 1959 et des systèmes d'habitat de 1978. T. Jivkov dénonce ainsi le « féodalisme territorial » (*teritorialen feodalizăm*) exercé par des conseils populaires départementaux tout puissants (Jivkov, 1986). En quasiment trente ans d'existence, les départements ont permis l'émergence d'une *nomenklatura* départementale, soucieuse de construire et de conserver ses intérêts personnels et ceux de son département. La captation des moyens financiers et productifs dispensés par Sofia et leur redistribution dans le département, selon les décisions du conseil populaire, ont conduit à un repli des départements sur leur pré-carré, voir sur le chef-lieu départemental. La gestion économique administrée, par laquelle chaque ministère possédait son antenne départementale, a battu en brèche le principe territorial, à l'origine pourtant de la réforme de 1959, au profit d'un « féodalisme sectoriel » (*ibidem*) où chaque service ministériel déconcentré gère sa partie.

Le constat est lisible sur le territoire bulgare. L'étude des migrations pendulaires des cadres (figure 5.7), menée dans le cadre du plan d'aménagement du territoire, révèle que l'emploi qualifié se localise dans les chefs-lieux départementaux (en rouge sur la figure) : ceux-ci recrutent sur un large rayon d'action, circonscrit étroitement aux limites du

département. Le cas est exemplaire pour la grande ville de Ruse au nord-est (quatrième ville du pays) ; Pleven, Plovdiv ou Stara Zagora ne sont pas en reste. Les systèmes d'habitat remplissent leur office de pôles locaux d'emploi qualifié. On voit ainsi apparaître clairement les limites des départements, ligne séparatrice des directions des migrations de travail. Les frontières départementales jouent ici un effet-barrière dans les flux, l'analyse des échanges marchands inter-départementaux permettrait de mesurer davantage cet effet. La polarisation dans les centres départementaux est encore plus manifeste au regard de la croissance démographique. Entre 1975 et 1985, la population bulgare augmente de 9,3% (soit 815 000 personnes). Mais la dynamique est différentielle : les campagnes perdent sur la même période 14,25% de leur population. Au contraire, les centres de départements captent à eux seuls plus de 65% de la croissance démographique totale. Sur la même période intercensitaire, la localisation de la croissance communale accuse de grands contrastes (figure 3.5, carte A) : sur 27 communes chefs-lieux, 14 connaissent une croissance de l'ordre de 10 à 26% de leur population, 12 autres se situent dans la classe suivante des communes en croissance. Seule la ville de Loveč accuse un déficit démographique. La dynamique démographique et les migrations de travail montrent ainsi que la structure centre-périphérie régit aussi l'organisation territoriale des départements.

La réforme régionale, conduite rapidement après quelques purges de dignitaires (Maurel, 1989a), marque une volonté de rupture avec l'hégémonie des conseils populaires départementaux. Le fonctionnement dans une logique du bas vers le haut, par laquelle le pouvoir central serait mieux à l'écoute du local, rompt avec le schéma descendant de l'État vers la commune. Dans un premier temps, la réforme s'attache donc au niveau communal. La commune est déclarée « communauté autogérée » (*samoupravljavašta se obšnost*). Le maillage est légèrement refondu sans toucher à la structure territoriale fondamentale : les 291 systèmes d'habitat de 1979 sont réduits à 273 communes (251 unités plus les arrondissements de Sofia). La démocratisation et la prise en charge des problèmes locaux par la population sont les maîtres-mots. La commune et la mairie de village reçoivent de nouvelles prérogatives en tant qu'organes d'autogestion. Sur le plan économique, la commune obtient le droit de participer à la définition des objectifs économiques, d'organiser la constitution d'unités de production locales et de développer l'auto-approvisionnement local en produits agricoles. Elle prend la charge de nombreux services à la population (santé, éducation, culture et loisirs) ainsi que la construction des logements et des infrastructures locales. Elle devient la garante de la propriété commune et de l'ordre public et possède le droit de s'associer avec d'autres communes. De son côté, la population peut exercer son droit d'autogestion par le biais

d'assemblées générales et de référendums. La commune gère son budget sur la base de recettes et dépenses propres, la mairie de village obtient un budget indépendant dans les finances communales.

Les conseils régionaux sont investis de nouvelles prérogatives : ils constituent le représentant infra-étatique de l'autogestion exercée par la population, dans une perspective ascendante, depuis la mairie de village, via la commune, jusqu'au conseil populaire régional. Ce dernier coordonne les activités des communes et assure le développement de l'autogestion locale. Sur un autre versant, les régions demeurent des organes du pouvoir d'État, chargées de la coordination des programmes de développement, des services à la population et de l'aménagement du territoire. Elles prennent soin de la propriété socialiste et dirigent la production industrielle et agricole. La rhétorique socialiste prétend de la sorte que la région ne procède pas d'un regroupement de départements mais d'une nouvelle orientation du développement national. Pourtant, dans les sources que nous avons consultées, aucun texte de loi ne proclame clairement la suppression des départements. La sclérose du système socialiste incapable de se réformer en profondeur apparaît clairement. De nombreux services ministériels ou des administrations continuent en effet de poursuivre leurs activités dans l'ancien chef-lieu départemental (chapitre 2).

Région (*oblast*)	**Superficie (km²)**	**% de la superficie**	**Population**	**% de la population**
Burgas	14 665	13.2	872 487	9.7
Haskovo	13 864	12.6	1 042 810	11.6
Loveč	15 182	13.7	1 074 810	12.0
Mihajlovgrad	10 570	9.5	674 439	7.5
Plovdiv	13 617	12.3	1 252 695	14.0
Razgrad	10 813	9.7	849 384	9.5
Sofia	19 087	17.2	1 018 748	11.4
Sofia-ville	1 194	1.1	1 204 273	13.4
Varna	11 918	10.7	978 551	10.9
TOTAL	110 911	100	8 868 196	100

Source : Maurel (1989a).

Tableau 5.4 : Les régions (*oblast*) de 1987

Le choix des limites régionales s'appuie sur les travaux de régionalisation économique, préparés par les géographes et les économistes. La région comme la commune est conçue comme un système ouvert, nouant des relations horizontales avec les unités de même niveau. La démarche systémique renforce ainsi l'approche par les aires de gravitation, développée dans la recherche bulgare : la notion de complexe régional en est l'aboutissement. Dès 1961, un collectif d'auteurs présentait une partition du pays en huit régions économiques.

La même architecture, enrichie d'une neuvième région due à une subdivision, est défendue en 1989, dans l'ouvrage *Geografija na Bălgarija* (figures 1.1 et 1.2). Les autorités entérinent ce découpage en unités administratives en 1987, à deux exceptions près (tableau 5.4). Une région capitale, correspondant à la vaste commune de Sofia est distinguée de l'importante unité du sud-ouest. Sofia devient ainsi chef-lieu de la région circonscrite à la commune et de la région du sud-ouest. Au nord-ouest, l'ancien département de Tărgovište est intégré à la région de Razgrad au lieu de celle de Varna. Le tracé des limites régionales ne pose pas trop de difficulté, en revanche, le choix des chefs-lieux s'avère plus délicat.

Le passage de 28 à 9 unités signifie la réduction de fonctions administratives de 19 centres : pour les villes qui tirent leur croissance des privilèges politiques, cela correspond à un véritable déclassement dans la hiérarchie urbaine. En outre, la réforme régionale cherche à casser la primauté des départements et de leurs puissants chefs-lieux. L'autre argument porte sur le choix de chefs-lieux en position centrale sur le territoire des vastes régions, afin de garantir l'accessibilité. Parmi les huit centres régionaux, quatre villes conservent leur siège administratif. Le cas particulier de la capitale s'explique aisément ; Plovdiv, Varna et Burgas, placées dans cet ordre dans la hiérarchie urbaine nationale, parviennent à garder leurs prérogatives administratives. En revanche, pour les quatre autres régions, des villes moyennes (autour de 50 000 habitants) ont été promues au détriment du principal pôle urbain (souvent plus de 100 000 habitants). Au nord-est, Mihajlovgrad (51 600 habitants) située à la charnière des deux anciens départements de Vidin et Vraca qui forment la nouvelle région, détrône Vraca (74 700 habitants), plus peuplée. Dans la région centrale, au nord, Loveč (48 900 habitants) est préférée à Pleven (130 000 habitants) : seul chef-lieu régional en déficit démographique, la ville moyenne de Loveč peut compter sur ses nouvelles fonctions administratives pour attirer des emplois. De la même façon, Ruse (185 400 habitants) se trouve déclassée au profit de Razgrad (49 300 habitants). La ville danubienne, qui a toujours exercé des fonctions administratives d'importance, cède le rang à une ville moyenne, mieux placée dans le nouveau territoire régional. Razgrad, dont la population est en grande partie turque, constitue un nœud de transports important. Enfin, au sud, Haskovo (87 800 habitants) devient centre régional au détriment de Stara Zagora (150 300 habitants). La ville de Thrace est ainsi mieux placée pour garantir l'accessibilité à partir des montagnes des Rhodopes. Ces privilèges administratifs[10], octroyés à des villes moyennes, attisent les concurrences urbaines,

[10] Des considérations politiques ont aussi joué dans les choix des chefs-lieux : elles tiennent aux jeux de pouvoir à l'intérieur du Parti communiste bulgare.

mais un seul changement est effectué : Ruse devient centre régional, en 1991, après la chute du régime socialiste.

L'expérience régionale de 1987 est de courte durée puisqu'elle est abolie en 1999. Elle tente pourtant de réhabiliter le niveau régional, à une période où l'échelle régionale, à l'Est comme à l'Ouest de l'Europe, s'impose aussi comme un niveau de gestion nécessaire. Les nouvelles structures régionales n'ont pas le temps de prouver leur pertinence, elles cristallisent vite les ressentiments d'une population bulgare lassée de la gestion administrée et des ses blocages. Elles portent en fait les effets d'un système sclérosé, et d'une crise de l'État socialiste dont les ultimes mesures en faveur de la démocratisation et de l'autogestion sonnent aussi comme un délestage des difficultés financières sur les niveaux infra-étatiques. La responsabilisation communale ne donne pas non plus sa mesure ; après 40 ans de soumission hiérarchique, l'autonomie de décision est à apprendre. La volonté de démocratisation et d'autogestion relèvent encore d'une rhétorique socialiste, dont les effets pratiques sont bien éloignés des intentions théoriques. Cette réforme inaboutie de 1987 constitue pourtant une tentative bienvenue de changement et d'ouverture. La démission de T. Jivkov en novembre 1989 sonne le glas du régime socialiste. La réforme administrative est de nouveau à l'ordre du jour.

II - Les dynamiques socio-économiques des départements bulgares de 1965 à 1985

Le projet socialiste se caractérise par l'investissement des forces vives de la nation dans le développement et l'entrée dans la modernité socio-économique et politique. Le passage rapide d'une société rurale, 75,3 % de la population vit dans les campagnes en 1946, à une société urbaine et industrielle, 65% de la population réside en ville en 1985, en est la manifestation la plus évidente. Le développement de l'industrie et des points d'appui urbains, la généralisation du salariat, l'amélioration des conditions de vie sont quelques aspects de cette politique volontariste. Le projet implique donc une mutation et une complexification des activités et parallèlement une homogénéisation des conditions de vie. Quelle en a été la marque territoriale dans la structuration socio-économique des départements ?

Le projet socialiste se caractérise par l'investissement des forces vives de la nation dans le développement et l'entrée dans la modernité socio-économique et politique. Le passage rapide d'une société rurale, 75,3 % de la population vit dans les campagnes en 1946, à une société urbaine et industrielle, 65% de la population réside en ville en 1985, en est la

manifestation la plus évidente. Le développement de l'industrie et des points d'appui urbains, la généralisation du salariat, l'amélioration des conditions de vie sont quelques aspects de cette politique volontariste. Le projet implique donc une mutation et une complexification des activités et parallèlement une homogénéisation des conditions de vie. Quelle en a été la marque territoriale dans la structuration socio-économique des départements ?

Dans la continuité de la réflexion sur les temporalités engagée dans cette partie de la thèse, nous souhaitons aussi nous interroger sur les distorsions entre les durées : le temps de la politique socialiste est un temps court comparé à l'extrême longévité d'autres phénomènes. Dans quelle mesure ce projet de courte durée, à l'aune des évolutions généralement observées dans les structures spatiales, parvient-il à marquer le territoire national ? Avec les travaux de l'historien E. Gellner (1989), on sait combien la structuration économique contribue à la formation d'une nation. Le développement économique du territoire bulgare met aussi en jeu l'intégration de minorités nationales et d'espaces périphériques à cette société socialiste en voie de formation.

La formation du territoire national bulgare a été l'objet de projets et de réalisations territoriales à géométrie variable. Son caractère récent et sa géographie fluctuante incitent aussi à s'interroger sur les discontinuités spatiales introduites par les vicissitudes historiques. Les quelques provinces historiques dont le sort a été disputé entre les jeunes nations balkaniques se trouvent pour partie en Bulgarie : la Macédoine du Pirin, la Dobroudja constituent ainsi des espaces à intégrer. La perte de la Thrace égéenne, occupée pendant la Seconde Guerre mondiale, conduit à repenser la place des Rhodopes dans le territoire national à l'issue du conflit. Quelle place leur est accordée dans le projet socialiste ?

1 - Positions méthodologiques et variables d'études

Pour mesurer l'impact territorial des politiques socialistes, nous avons choisi d'analyser les départements socialistes en 1965 et en 1985 : 1965 à titre de situation initiale, 1985, 20 ans après, pour évaluer les changements. Le choix de ces deux dates répond aussi à des contraintes de collecte statistiques : ces deux années correspondent à des recensements de population et garantissent ainsi des données démographiques précises et variées. L'année 1965 peut être retenue arbitrairement comme date de stabilisation des changements introduits en 1959 : un nouveau maillage administratif et une seconde collectivisation agricole. La date de 1985 intervient deux ans avant la réforme administrative de 1987 et quatre ans avant le changement de régime de 1989. Elle apparaît donc pertinente pour dresser un bilan de la

période socialiste. Des analyses multivariées sont effectuées à ces deux périodes pour dégager les structures spatiales et mesurer le degré de ressemblance ou de différenciation entre les unités départementales. Nous avons systématiquement placé le département de Sofia-ville[11] en individu supplémentaire pour éviter les distorsions introduites dans le traitement des données par la capitale bulgare. Sur les cartes, nous l'avons associée au profil des départements urbains et industriels dont elle est le plus proche.

Le choix des variables a été guidé par les hypothèses énoncées précédemment et les données statistiques disponibles. Nous avons ainsi écarté les données des recensements concernant la composition ethnique de la population, pour ne pas l'introduire comme facteur de différenciation spatiale *a priori*. A cela s'ajoute une seconde raison bien plus pragmatique. Si les résultats de la composition ethnique et religieuse de la population bulgare sont disponibles pour 1965 mais sujets à certaines réserves sur leur véracité, ceux de 1985 n'ont pas été publiés. De même, nous avons exclu les indicateurs concernant la valeur de la production, souvent estimée dans la statistique bulgare en base 100, car son manque de fiabilité a souvent été dénoncé. Enfin, nous n'avons pas pu intégrer l'étude des flux, qui renseigne pourtant sur les interactions entre les lieux, faute de données disponibles.

Le choix des variables s'est donc porté sur quatre groupes d'indicateurs, identiques aux deux dates retenues, pour mettre en exergue les structures socio-économiques. Une première série de trois variables renseigne sur *la structure du peuplement*. Un taux d'encadrement urbain a été calculé en rapportant la population départementale vivant dans des localités urbaines de plus de 10 000 habitants à la population urbaine départementale dans son entier. Cet indicateur permet ainsi de s'affranchir des effets d'une promotion urbaine très active dans la période socialiste, pour ne retenir que la population vivant dans des localités aux fonctions urbaines avérées. Si nous n'avons pas retenu la part de la population urbaine telle qu'elle est fournie par les recensements, nous avons en revanche conservé la part de la population rurale, afin d'évaluer sur les 20 ans considérés le poids des campagnes dans chaque département. La densité départementale complète ces indicateurs.

Quatre indicateurs démographiques forment le deuxième groupe de variables. La dynamique démographique est exprimée par le taux annuel de variation intercensitaire de la population départementale. Nous avons rapporté à l'année la variation démographique, pour pouvoir comparer les donnés de 1965 et de 1985 et éviter les distorsions des pas de temps.

[11] La ville de Sofia est chef-lieu du département qui se dispose en auréole autour de la capitale ; ce département de Sofia apparaît sous cette appellation dans notre étude, pour le département qui concerne uniquement la capitale, nous le nommons Sofia-ville.

Nous avons aussi conservé le taux de natalité et celui de la mortalité dans notre étude. La transition démographique, très précoce en Bulgarie, est en cours d'achèvement dès les années 1960 (Billaut, 1992a), mais elle recouvre de fortes variations départementales que nous souhaitions faire apparaître pour comprendre les structures spatiales. Le taux de mortalité infantile figure aussi pour signaler l'état d'avancement de la transition démographique et le niveau de développement du département considéré.

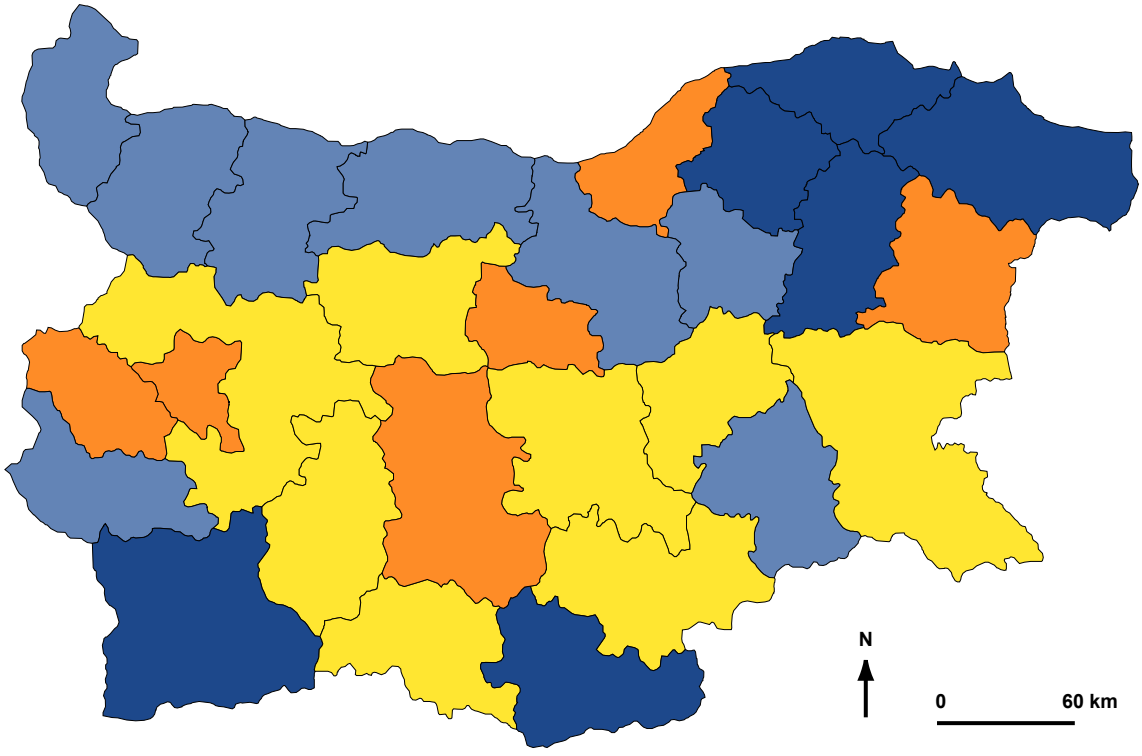
Le groupe suivant *d'indicateurs sur l'emploi* rend compte de la généralisation du salariat dans la société socialiste. La part des salariés dans la population départementale totale indique un effet de structure par âge puisqu'elle recouvre la part des actifs adultes par rapport aux inactifs, jeunes et vieux. Nous avons ensuite déterminé la part des salariés employés dans les trois principaux secteurs économiques -l'agriculture et la forêt, l'industrie et la construction, les activités de services- en regroupant les branches économiques mentionnées dans les annuaires statistiques. Les catégories « autres » des sphères de production matérielle et immatérielle ont été exclues. Ces trois indicateurs expriment le profil économique départemental par le biais de l'emploi. Nous avons ajouté la part de la surface agricole dans la superficie départementale pour mieux évaluer l'emprise spatiale de l'activité agricole.

Enfin, le quatrième groupement de variables permet de *mesurer le rôle de l'État* dans la dynamique départementale. Deux indicateurs, la part des entreprises situées dans le département (en ‰ du nombre total d'entreprises, entreprises d'État et coopératives confondues) et les investissements productifs rapportés par habitant, montrent l'implication de l'État comme principal agent économique. Le rôle social de l'État, garant du bien-être de la population, s'exprime par l'équipement routier (nombre de km de chaussée couverte pour 1 000 km² de superficie) et le nombre de lits d'hôpital pour 1 000 habitants.

2 - Structures et typologies des départements socialistes en 1965 et en 1985

La structuration socio-économique[12] des 28 départements bulgares en 1965 s'organise selon trois axes factoriels (73% de la variance totale cumulée). Le premier axe F1 (40% de l'inertie totale) définit ainsi une opposition de structure par la nature de l'activité salariale dominante.

[12] Pour chaque date, 1965 et 1985, nous avons procédé séparément à une analyse en composantes principales normée en système euclidien, pour distinguer les interrelations entre les variables retenues et les ressemblances et oppositions entre les départements socialistes à chaque période (annexe 9). Une classification ascendante hiérarchique en métrique euclidienne, distincte pour chaque période, complète les structures dégagées par l'ACP en distinguant des types de départements et leur écart à un profil moyen départemental.

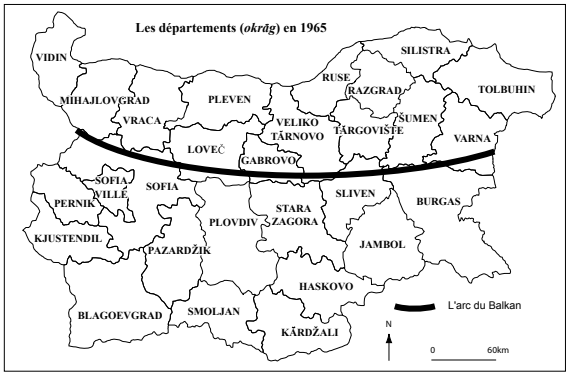


DEPARTEMENTS AGRICOLES des MINORITES FECONDES
Départements peuplés par les minorités (turque et tsigane essentiellement). La transition démographique est inachevée (fortes natalité et mortalité infantile, faible mortalité) mais la ponction migratoire parmi les actifs est très forte. Le soutien de l'Etat est très faible et le degré d'équipements très inférieur à la moyenne.

DEPARTEMENTS AGRICOLES avec une FRAGILITE DEMOGRAPHIQUE
Départements où la surface agricole et les salariés agricoles sont importants. La faible natalité et la mortalité soutenue contribuent à une croissance démogra -phique très faible voire négative ; la transition démographique est achevée. Le soutien de l'Etat est faible.

DEPARTEMENTS en cours d'INDUSTRIALISATION et SOUTENUS par l'ETAT
La croissance démographique est alimentée par les migrations. Fort soutien de l'Etat en investissements productifs et en implantation d'entreprises. Le salariat industriel est bien représenté.

DEPARTEMENTS URBANISES et INDUSTRIALISES
La forte croissance démographique est due à l'apport migratoire. Les salariés sont nombreux notamment dans l'industrie et les services. De fortes densités et le bon encadrement urbain s'accompagnent d'un bon niveau d'équipement. Le soutien de l'Etat est légèrement supérieur à la moyenne.



source : CAH en système euclidien sur des données issues de l'annuaire statistique bulgare de 1966.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.8 : Profils socio-économiques des départements bulgares en 1965

La première composante principale est fortement corrélée, de façon négative, avec la part des salariés dans la population totale et les salariés de l'industrie et du bâtiment, et, de façon positive, avec les salariés agricoles. Secondairement, le premier axe fait apparaître une opposition de structures entre la population rurale, associée à la natalité et à la mortalité infantile, et l'encadrement urbain, associé notamment aux investissements par habitant et à la présence d'entreprises. Ce premier axe oppose des départements urbanisés industriels (Varna, Gabrovo, Pernik, Plovdiv, Ruse et Stara Zagora) à des départements ruraux, (Blagoevgrad, Tolbuhin -actuelle Dobrič-, Razgrad et Silistra).

La deuxième composante principale (19% de l'inertie totale) se structure autour d'une opposition de comportements démographiques.

À la mortalité associée à la surface agricole disponible s'opposent la natalité et la variation intercensitaire annuelle. Dès 1965, on mesure l'importance des espaces ruraux marqués par le vieillissement voire le déclin démographique, lorsque à la mortalité soutenue se conjugue une faible natalité et un déficit migratoire (Vidin et Veliko Tărnovo notamment, départements à large majorité rurale). À l'opposé les départements enregistrant une forte natalité, renforcée ou non par l'afflux migratoire, jouissent d'un fort dynamisme démographique (Burgas et Varna en plein essor économique et, d'autre part, Blagoevgrad, Smoljan ou Sliven, départements très féconds). Le département de Kărdžali, le plus fécond de Bulgarie avec un taux de natalité de 31.8‰, enregistre une très forte croissance naturelle contrebalancée par les nombreux départs.

Enfin, le troisième axe (14% de la variance) constitue un descripteur de la marge de développement socio-économique.

Il est corrélé positivement à la densité, la variation annuelle de la population et à l'encadrement urbain et - de façon secondaire mais significative - à la natalité, la surface agricole et la mortalité infantile. Les corrélations négatives sont relativement réduites et regroupent la population rurale, l'équipement en lits d'hôpital et la part des salariés dans la population. Cette composante principale oppose ainsi fortement des départements ruraux ou urbains avec un potentiel démographique, dû à la croissance naturelle (Kărdžali et Šumen) ou à l'afflux migratoire (Varna, Plovdiv et Ruse), à des départements ruraux sous-équipés et vieillis, comme l'indique la faible part des actifs (Vidin, Loveč Smoljan ou Sofia).

Cette structuration spatiale se répercute dans la détermination de quatre grands types départementaux en 1965 (52% de l'inertie totale) (figure 5.8). Le premier nœud de la CAH (29% de l'inertie) distingue les deux types d'espaces industrialisés ou en cours d'industrialisation des deux types de départements au profil agricole. Le deuxième nœud départage les départements agricoles selon leur comportement démographique ; le troisième nœud distingue parmi les espaces industrialisés et en croissance démographique le niveau d'équipement présent et la part du soutien de l'État. La carte qui agence dans l'espace bulgare ces quatre types départementaux se soumet d'emblée à une lecture géographique. Elle montre une opposition générale entre les versants nord et sud du Balkan central qui est perturbée par l'individualisation de pôles urbanisés et industrialisés et de môles régionaux.

L'axe du Balkan central départage ainsi le type des « départements agricoles avec une fragilité démographique » des « départements en cours d'industrialisation ».

Ces « départements agricoles » se disposent en une bande septentrionale, le long du Danube. Ce vaste plateau fertile correspond à une forte proportion de surfaces agricoles de Vidin à Tărgoviště. Le département de Jambol, situé dans la plaine sud de Thrace, présente les mêmes caractères. Placé dans un environnement plus montagneux, le département de Kjustendil possède une surface agricole réduite (seulement 28% du territoire départemental alors que la moyenne des départements est de 45%) mais une proportion d'actifs agricoles légèrement supérieur à la moyenne : ce département est en effet réputé pour ses vergers. Ces départements

agricoles souffrent déjà en 1965 d'un déficit de natalité et d'une mortalité en hausse du fait d'un vieillissement de la population (part des salariés inférieure ou égale à la moyenne départementale). Le département de Tărgovište fait exception : il présente une détérioration de sa situation démographique (faible part des adultes actifs) due à l'importante émigration, en dépit d'une natalité très soutenue. Le critère démographique distingue des départements peuplés essentiellement de Bulgares et un département avec un fort peuplement turc.

Au sud de l'axe du Balkan, le type des « départements « n cours d'industrialisation » concentre les efforts de l'État en terme d'implantation d'entreprises et d'investissements productifs. L'industrialisation menée par la politique socialiste des deux décennies précédentes a porté ses fruits : la part du salariat industriel est ici supérieure à la moyenne départementale. En revanche, l'encadrement urbain encore déficitaire exprime bien la jeunesse d'une industrialisation rapide qui a gagné ces espaces ruraux (part non négligeable de population rurale) sans avoir la durée nécessaire pour en modifier les structures de peuplement. La croissance démographique est tributaire dans une large mesure de l'apport migratoire (Stara Zagora, Haskovo, Loveč) ou bien s'alimente encore d'un accroissement naturel soutenu (Sliven, Smoljan, Pazardžik). En contexte de fin de transition démographique, ces contrastes marqués de comportement peuvent constituer un facteur important de différenciation par la suite.

Cette partition nord-sud le long du Balkan est perturbée par l'individualisation au nord-est du quadrilatère de la Dobroudja. Quatre départements forment le type des départements agricoles féconds peuplés par les minorités. S'y ajoutent les départements de Kărdžali dans les Rhodopes orientales et de Blagoevgrad à cheval sur les massifs de Pirin et de Rila.

Ces six départements recouvrent en grande partie les foyers de localisation des minorités ethniques. La composition ethnique[13] de la population ressort ainsi comme élément structurant des différenciations socio-économiques par deux aspects. Tout d'abord, L'inachèvement de la transition démographique caractérise ces régions des minorités : une mortalité faible ou proche du profil moyen mais une natalité et une mortalité infantile largement supérieures à ce même profil signalent une période de croissance naturelle à deux chiffres pour 1965 (25,7‰ pour Kărdžali et 15,5‰ pour Blagoevgrad). En revanche, la variation annuelle sur la période intercensitaire 1956-1965 reste moyenne : les flux migratoires vidangent ces espaces de leur trop-plein démographique. La ruralité apparaît comme l'autre élément descriptif. L'encadrement urbain est plutôt faible, la part des salariés agricoles est importante en dépit des disparités des surfaces agricoles disponibles. Le soutien de l'État se caractérise par un déficit en entreprises et en investissements productifs, à part pour Sliven et Smoljan, dotées précocement de combinats d'industrie traditionnelle. La Bulgarie des minorités apparaît sous-développée en 1965, à l'écart des vingt premières années de la modernisation économique socialiste.

À l'inverse de ces espaces ruraux délaissés, les « départements industrialisés et urbanisés » apparaissent polarisés par les importants foyers urbains : Sofia dans son bassin intramontagnard avec son extension vers Pernik, Plovdiv dans la plaine de la Marica, Gabrovo sur le piémont septentrional du Balkan, Ruse au bord du Danube et enfin Varna sur le littoral de la Mer Noire.

Tous ces foyers industriels sont situés sur des axes de transport majeurs et anciens de l'espace balkanique. Les interfaces portuaires de Ruse et Varna ouvrent sur les horizons fluviaux et maritimes ; Gabrovo, au débouché du col de Šipka, commande une voie terrestre Nord-Sud à travers le Balkan ; le carrefour sofiote donne accès à la plaine de Marica avec pour étape l'antique Plovdiv sur les voies majeures de la plaine de Thrace vers Istanbul. Cette géographie des régions dynamiques sur le plan économique fait ainsi apparaître la structuration de l'espace national par les foyers industriels et urbains du début du XX^{e} siècle. L'effort socialiste n'a pas encore bouleversé les structures territoriales héritées. La croissance démographique de ces départements se nourrit essentiellement des flux migratoires : en 1965, le département de Gabrovo souffre déjà d'un déficit

[13] Le recensement de 1965 comptabilise 781 000 Turcs, 149 000 Tsiganes et 9 630 Macédoniens soit respectivement 9,4%, 1,8% et 0,1% des 8 227 900 personnes recensées (Carter, 1994). Le foyer de peuplement turc en Dobroudja et dans les Rhodopes orientales apparaît nettement sur la carte, on l'observe encore aujourd'hui (carte, chapitre3).

naturel, les autres départements de ce type marquent un dynamisme naturel plus faible que la moyenne. À l'évidence, les migrations sont le moteur du développement industriel grâce à l'afflux d'une abondante main d'œuvre. On retrouve ici la carte des migrations inter-départementales (figure 5.3). L'effort de l'État se marque à travers des investissements productifs massifs et un développement des infrastructures.

D'ores et déjà, dès 1965, le différentiel des dynamiques démographiques, en fonction du degré d'avancement dans la transition démographique d'une part, et de l'importance de l'apport migratoire d'autre part, conditionne très lourdement les modalités du développement économique. En effet, si l'on partage l'hypothèse qu'il n'y a de richesse que d'hommes, les espaces de fragilité démographique, marqués par une faible croissance naturelle - voire déjà un déficit -, et ceux fonctionnant comme des réservoirs démographiques - vidangés par l'émigration - souffrent d'un sérieux handicap sur la voie de la modernisation socialiste ; d'autant plus que le jeu des migrations ne s'opère pas des seconds vers les premiers ! La structure du peuplement renforce cette hypothèque démographique. Avec de faibles densités oscillant entre 43 et 84 habitants au km² (si l'on exclut les départements industriels et urbains), le peuplement rural manque de consistance. L'effet d'entraînement par les villes petites et moyennes est limité par un relativement faible encadrement urbain, c'est le cas des départements ruraux du nord-ouest.

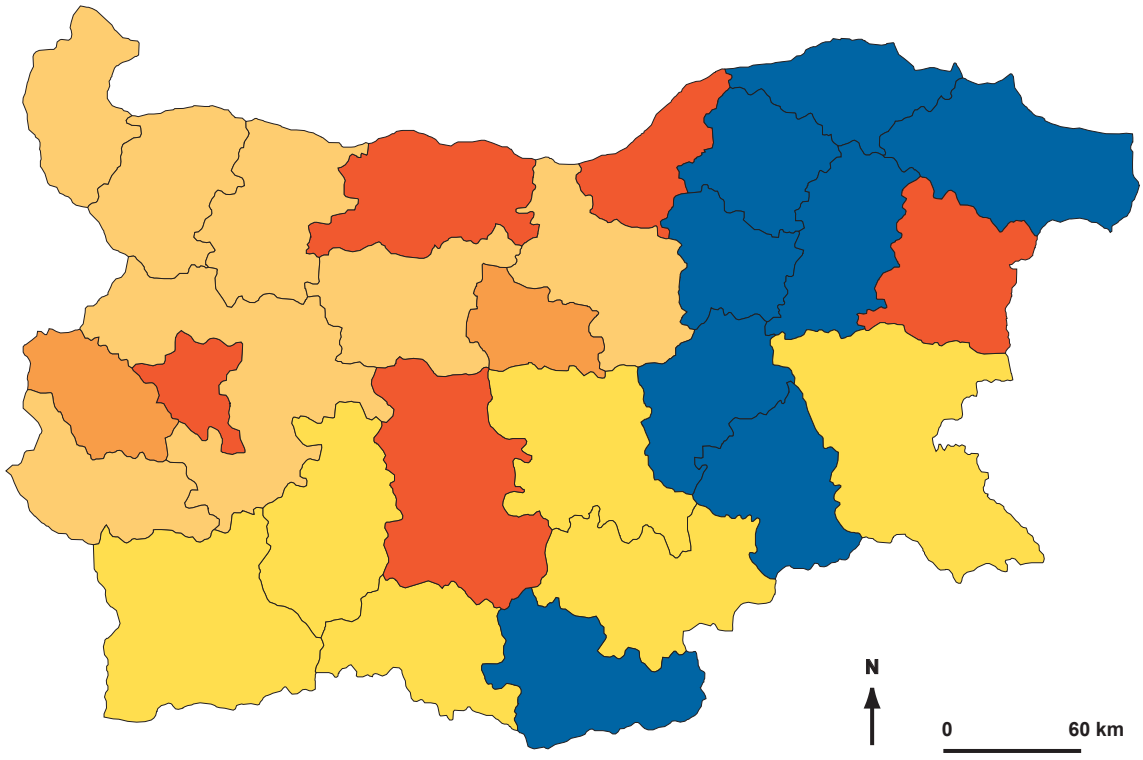
La situation en 1985, observée à partir des mêmes variables, repose sur des structurations similaires mais dont la hiérarchie et donc le pouvoir descriptif sont modifiés. Les trois premiers axes définis par l'ACP expriment 63% de la variance totale du nuage points. Le premier axe (27% de la variance) reprend la distinction entre des campagnes agricoles et des espaces urbains et industriels, selon le type de salariat dominant.

Sans surprise, la distinction entre le salariat agricole, associé aux espaces ruraux, et le salariat industriel, réservé davantage aux espaces urbains, donne l'architecture du premier axe. La puissance des corrélations reste peu ou prou conservée, elle est renforcée pour les variables démographiques : la natalité et la population rurale sont fortement associées aux salariés de l'agriculture, la mortalité avec les actifs de l'industrie. La liste des départements ruraux demeure relativement inchangée : Blagoevgrad, Kărdžali, Razgrad, Tolbuhin (Dobrič), Silistra, Tărgoviště Šumen et Jambol se distinguent. Les départements de Pernik et Gabrovo réunis forment l'axe à hauteur de 30%, expression de leur profil industriel. Stara Zagora, Varna et Ruse ont des coordonnées notables sur l'axe.

Le deuxième axe (22%) décrit une fois encore la dynamique démographique entre des espaces ruraux en déclin et des départements urbanisés en croissance démographique.

On peut déceler des variations dans la signification de la dynamique démographique. En effet, la mortalité et la population rurale restent associées. En revanche, la croissance de la population est désormais associée aux espaces urbains, signalés par la densité et le salariat tertiaire. La structuration de l'axe se fonde davantage sur le type de peuplement urbain ou rural pour discerner des espaces en déclin ou en croissance démographique. La faible corrélation de la natalité avec l'axe montre que désormais cette variable n'est plus significative dans la structuration socio-économique : on note une homogénéisation des taux de natalité [14].

[14] Le coefficient de variation est de 0.28 en 1965 et de 0.15 en 1985.



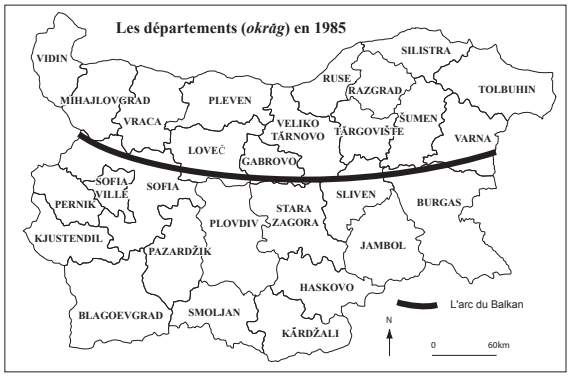
DEPARTEMENTS AGRICOLES des MINORITES, réservoirs démographiques
Le comportement démographique fécond est contrebalancé par de fortes migrations. Le salariat agricole domine dans ces espaces où la terre agricole manque. Le déficit du soutien de l'Etat en investissements et équipements est marqué.

DEPARTEMENTS URBANISES et INDUSTRIELS en stagnation démographique
La structure démographique se dégrade : la part des actifs est importante mais la variation annuelle de population se tasse (faible natalité). Le profil industriel traditionnel n' a pas donné lieu à l'essor du tertiaire. Les investissements centraux pour l'équipement et l'industrie persistent.

DEPARTEMENTS au PROFIL ECONOMIQUE MOYEN en déficit démographique
Ce type intermédiaire montre un profil économique très proche du profil moyen. La population diminue ou stagne à cause d'un déficit naturel. Le niveau des équipements et des investissements reste correcte grâce à la présence de l'Etat.

DEPARTEMENTS au PROFIL ECONOMIQUE MOYEN en croissance démographique
La natalité soutenue et l'apport migratoire contribuent à la croissance démographique. Le profil économique proche de la moyenne départementale donne un léger avantage au salariat industriel. Le soutien économique de l'Etat perdure.

DEPARTEMENTS URBANISES et TERTIARISES en croissance démographique
La croissance démographique est alimentée essentiellement par les flux migratoires. La modernisation économique s'est traduite par une tertiarisation du salariat. Le soutien productif de l'Etat reste actif mais le déficit en équipements répond mal aux contraintes de l'urbanisation.



source : CAH en système euclidien sur des données issues de l'annuaire statistique bulgare de 1986.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 5.9 : Profils socio-économiques des départements bulgares en 1985

Enfin, la troisième composante (14%) exprime de nouveau un caractère démographique sur la composante naturelle en opposant natalité et mortalité.

Elle reprend les différences de comportement démographique entre des régions agricoles (forte surface agricole) à la forte mortalité et des espaces féconds, bien dotés en population d'adultes salariés. L'opposition se marque ainsi entre les départements de Vidin, Vraca, Mihajlovgrad (actuelle Montana), Pleven, Tărgovište et Jambol dans le premier cas et Blagoevgrad, Kărdžali et Smoljan, pour ne citer que les principaux contributeurs à la définition de l'axe, dans le second cas de figure.

L'élément démographique prend une part importante dans les différenciations en 1985. En revanche, les indicateurs économiques et de développement apparaissent moins déterminants. Cette structuration de l'espace bulgare trouve écho dans la CAH qui distingue en 1985 cinq types départementaux (51% de l'inertie totale). Le premier nœud de la CAH (seulement 18% de l'inertie totale) distingue les « départements agricoles des minorités » des autres types départementaux, au profil économique plus diversifié. Le deuxième nœud (15%) départage les deux types de départements marqués par une fragilité démographique des deux autres types de départements encore caractérisés par une croissance démographique. Les troisième et quatrième nœuds distinguent, au sein de ces dynamiques démographiques principales, le profil économique des départements (figure 5.9).

La moitié des départements bulgares présentent un profil économique moyen, ce qui exprime l'ampleur de la politique socio-économique socialiste dans sa volonté d'homogénéisation des niveaux de développement : en une génération à peine, 14 départements convergent vers un profil moyen. La distinction s'effectue désormais sur la dynamique démographique positive ou négative. En dépit de ce changement notable des profils d'activité, la carte issue de ces vingt ans de développement économique à marche forcée fait pourtant ressortir des similitudes avec celle de 1965.

Au chapitre des bouleversements des structures spatiales par la politique socialiste, le relatif effacement de l'opposition Nord-Sud guidée par l'axe du Balkan central est notable : de part et d'autre de la montagne les départements ont adopté un profil économique moyen. Seule la démographie les distingue en deux types et fait rejouer la coupure observée en 1965 d'une fragilité démographique au nord et d'un dynamisme au sud.

Pour le type des départements en déficit démographique, la mortalité est élevée, le déficit de la natalité et de la variation annuelle de population sont très accusés par rapport au profil moyen. Les départements de Sofia et de Loveč encore dynamiques en 1965 font désormais partie de ce groupe d'espaces avec une fragilité démographique. Le peuplement est plutôt rural mais la part des salariés de l'industrie et du tertiaire excède légèrement la moyenne départementale. Le soutien de l'État par les investissements productifs et l'installation d'entreprises contribue à la mutation du système productif.

Dans les « départements en croissance démographique » du sud, la dynamique est soutenue par la fécondité et l'apport migratoire. Cet autre type intermédiaire est avantagé légèrement pour les salariés de l'industrie et du tertiaire, deux secteurs soutenus par l'implantation d'unités de production. L'aide de l'État pour l'équipement hospitalier et surtout routier reste pourtant en deçà de la moyenne.

La localisation des espaces industriels et polarisés n'a pas été bouleversée par la politique socialiste. Deux types se distinguent selon les comportements démographiques et le degré de tertiarisation : celui des « départements à profil industriel en stagnation démographique » et celui « des départements urbanisés et tertiarisés en croissance démographique ».

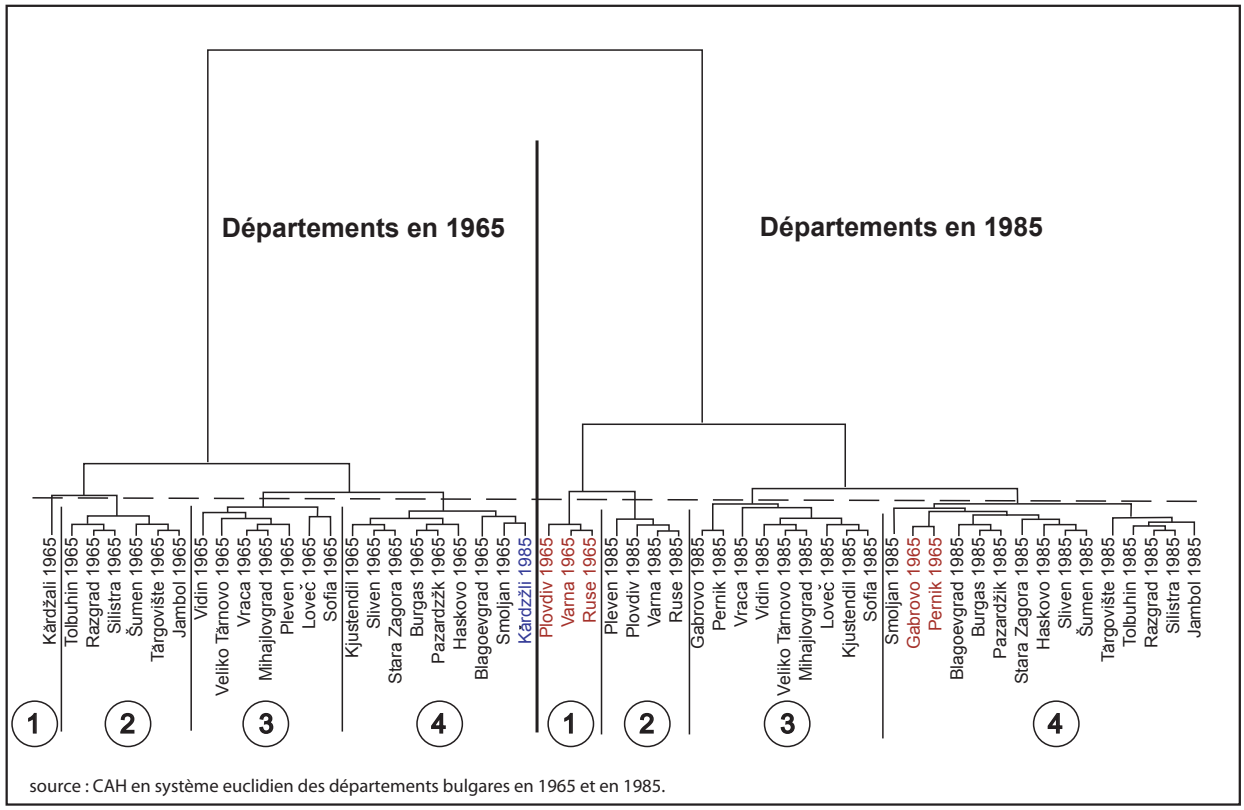
Pour Gabrovo et Pernik, qui forment le premier de ces deux types, caractérisés respectivement par l'industrie textile et du charbon, le profil industriel d'activités traditionnelles n'a pas abouti au développement du tertiaire, malgré les efforts très soutenus en investissements et le haut niveau d'équipement routier et sanitaire. Les deux départements forment un type atteint par la stagnation démographique, même si la structure par âge montre encore une proportion importante d'actifs.

À côté de cette relative inertie, les autres départements industriels et urbains ont poursuivi leur mutation des activités. Varna, Plovdiv, Ruse et la capitale ont constitué le fer de lance de la modernisation économique avec le développement du tertiaire dans la continuité d'un essor industriel. Toutefois, dans ces espaces à la croissance démographique soutenue par l'exode rural, les efforts d'équipement se sont investis ailleurs : la concentration urbaine se traduit par une détérioration de l'encadrement en infrastructures (routes, hôpital). La présence du département de Pleven dans ce type étonne quelque peu. Ce département à l'agriculture riche présente une densité élevée (à l'échelle de la Bulgarie) qui le rapproche des précédents ; le développement des activités industrielles et tertiaires a bénéficié au chef-lieu.

La question du développement des régions peuplées par les minorités n'a pas trouvé de réponse dans cette diffusion de l'industrialisation socialiste. L'arbre de la CAH distingue très fortement ce type des autres profils départementaux et renforce ainsi son individualisation par rapport à la situation générale des départements bulgares.

Dans le type des « départements agricoles des minorités », les marques de la ruralité perdurent : la part de la population rurale, la proportion des salariés agricoles restent supérieures à la moyenne. Le soutien de l'État est resté différencié. Les efforts en matière d'équipement de niveau de vie ont porté leurs fruits avec la réduction de l'écart au profil moyen pour les routes et la desserte hospitalière. En revanche, les aides pour le décollage économique demeurent bien inférieures à la moyenne pour l'implantation d'entreprises et les investissements productifs sont faibles. Enfin, le profil démographique particulier révèle une fragilité démographique. Certes la natalité est ici soutenue mais tend à se rapprocher du profil moyen, alors que les migrations vidangent ce réservoir démographique. La part des actifs adultes dans la population départementale en vient à être inférieure au profil moyen.

La situation socio-économique des départements envisagés ici en 1965 et en 1985 dégage des effets de structuration spatiale remarquables. L'axe central du Balkan s'efface devant un effet d'homogénéisation des profils économiques. Désormais ce sont les comportements démographiques bien plus que la généralisation de l'industrie qui déterminent les distinctions spatiales. Quelques cas spécifiques mériteraient un examen plus attentif comme l'individualisation du quadrilatère de la Dobroudja aux deux moments de l'étude. Cet espace pourrait faire l'objet d'une analyse régionale au sens plein du terme géographique pour comprendre les raisons de cette distinction ; nous n'avons malheureusement pas le temps d'aborder cette analyse ici.



source : CAH en système euclidien des départements bulgares en 1965 et en 1985.

Figure 5.10 : Arbre de classification des départements bulgares en 1965 et en 1985

1965 \ 1985	Départements urbanisés et tertiarisés	Départements au profil moyen en croissance démographique	Départements au profil moyen en déficit démographique	Départements Urbanisés et industrialisés	Départements agricoles des minorités, Réservoirs démographiques	Nombre d'unités par classe en 1985
Départements urbanisés et industrialisés	Plovdiv Ruse Varna Sofia-ville			*Gabrovo* *Pernik*		6
Départements en cours d'industria - lisation, soutenus par l'État		Smoljan Pazardžik Haskovo Stara Zagora Burgas	*Sofia* *Loveč*		*Sliven*	8
Départements agricoles avec une fragilité démographique	**Pleven**		Vidin Vraca Mihajlovgrad Kjustendil Veliko Târnovo		*Târgoviště* *Jambol*	8
Départements agricoles des minorités fécondes		**Blagoevgrad**			Kărdžali Razgrad Silistra Tolbuhin Šumen	6
Nombre d'unités par classe en 1965	5	6	7	2	8	28

Figure 5.11 : Trajectoires des départements bulgares entre 1965 et 1985

3 - Les trajectoires départementales entre 1965 et 1985

L'analyse des états en 1965 et 1985 nous donne une image statique des transformations socio-économiques des départements bulgares. Nous avons complété cette étude par l'analyse des trajectoires des départements pour comprendre comment, au sein de l'évolution générale des structures socio-économiques entre 1965 et 1985, chaque département a évolué. L'analyse des trajectoires départementales permet de s'interroger sur l'hypothèse de l'homogénéisation spatiale introduite par vingt ans de gestion socialiste et sur les modalités d'une modernisation économique réputée remarquable. Elle permet aussi de raisonner sur l'intégration socio-économique des départements bulgares dans la dynamique générale du territoire national.

Pour ce faire, nous avons appliqué un algorithme de classification (CAH en système euclidien) à une matrice d'information géographique constituée des données aux deux dates. La classification établit des types d'unités spatiales, moyenne théorique d'une situation intermédiaire entre 1965 et 1985. Ces classes théoriques nous importent peu ; en revanche, le nombre de classes et les départements qui les composent permettent de raisonner sur les trajectoires. Si les deux profils d'un même département se retrouvent dans la même classe théorique, on peut en déduire que l'unité a conservé le même type de profil sur la période considérée. Sinon on interprète le changement de classe du département comme l'expression d'une dynamique individuelle dans la dynamique de l'ensemble des départements, en se référant aux situations initiale (1965) et terminale (1985) de l'étude. Le nombre de classes obtenues renseigne sur les effets de convergence et d'homogénéisation spatiale, si le nombre de classes est réduit, ou bien sur l'hétérogénéisation spatiale et la divergence des trajectoires socio-économiques si ce chiffre augmente, en comparaison avec la situation de départ.

En vingt ans, entre 1965 et 1985, la Bulgarie a connu un processus d'urbanisation et d'industrialisation qui a poursuivi l'impressionnante mutation d'une société paysanne en une société moderne de type socialiste. Une rapide comparaison des deux états successifs le montre : en 1985, deux des quatre types identifiés en 1965 n'existent plus (figure 5.10). Cette disparition concerne les effectifs départementaux les plus nombreux : les deux tiers des départements bulgares ont ainsi changé de profils entre 1965 et 1985 (19 sur 28 départements). L'ampleur du changement socio-économique ne conduit pas pourtant à une hétérogénéité des situations. Le premier nœud de la CAH (36% de l'inertie) départage vigoureusement en deux branches les départements en 1965 et en 1985 : 22 départements de

1965 sur 28 se retrouvent dans la classe correspondant à la même période. Cette étonnante différenciation indique que l'homogénéité entre les départements à chaque date est plus élevée que celle qu'aurait pu conserver certains profils socio-économiques aux deux périodes. Quelques rares départements contredisent cette constatation, nous les analyserons ultérieurement. Mais on mesure une fois encore l'ampleur du changement en l'espace de vingt ans seulement.

L'analyse des variables permet de distinguer celles qui contribuent davantage à l'homogénéisation ou à l'hétérogénéisation spatiale dans ce processus général de modernisation socialiste. Leur coefficient de variation (annexe 9) nous renseigne sur la dispersion de la distribution : une réduction de ce coefficient entre les deux dates signale une tendance à l'homogénéisation des départements, son accroissement montre au contraire que la variable contribue à l'hétérogénéisation spatiale.

Les variables qui expriment le développement économique (salariés de l'industrie et du tertiaire, investissements et nombre d'entreprises) présentent des coefficients de variation qui diminuent. Ce mouvement manifeste un effet de diffusion du salariat qui accompagne l'effort de modernisation socialiste dans son uniformité. Quelques indicateurs de niveau de vie suivent la même pente telle la mortalité infantile ou le réseau routier qui signalent un progrès des conditions de vie. En ce sens, on pourrait conclure ici à une réussite de la politique socialiste de réduction des écarts entre les modes de vie urbain et rural. Les indicateurs démographiques (natalité et variation de la population) baissent, ils traduisent là un alignement progressif des comportements départementaux sur un profil de déclin. En revanche, les indicateurs exprimant la ruralité (densité, population rurale, salariat agricole) et l'accélération du déficit démographique (mortalité) ont un pouvoir discriminant accru. L'effort rapide de modernisation socialiste révèle ici ses limites : lorsque la ruralité est prononcée, le phénomène de rattrapage socio-économique est plus difficile. La faible densité, le vieillissement de la population, la faiblesse de l'encadrement urbain freinent la diffusion de la modernité socialiste.

L'analyse des trajectoires permet justement de définir le sens de la dynamique générale à partir de la somme des trajectoires départementales, et d'extraire ainsi le sens des particularités individuelles qui s'y manifestent. Sur la partie gauche de l'arbre, les départements en 1965 sont regroupés en quatre classes soit autant que dans la CAH de l'état initial. Mais seul le type 2 s'identifie avec celui des départements des minorités fécondes de 1965. Sur la partie droite de l'arbre, le nombre de types est réduit par rapport aux cinq classes déterminées en 1985, l'homogénéisation interne est ici manifeste. Mais là encore seul la classe des départements urbanisés et tertiarisés en 1985 s'identifie (type 2). Le processus d'industrialisation et d'urbanisation a bouleversé les profils économiques initiaux.

On note cependant quelques anomalies dans l'agencement des départements. Le département de Kărdžali en 1965 et en 1985 figure dans la partie gauche de l'arbre, alors que les départements de Plovdiv, de Varna, de Ruse, de Gabrovo et de Pernik sont associés à la situation des départements en 1985. Comme la CAH minimise la variance intra-classe et maximise la variance inter-classe, on en conclut que la position de ces derniers départements

signalent la longueur d'avance socio-économique de ces espaces en 1965, avancement qui les rapproche du profil de 1985. À l'inverse, le profil économique de Kărdžali en 1985 présente davantage de similarités avec le profil de 1965. L'effet de stagnation socio-économique est ici notoire et tranche avec l'ampleur du changement enregistré par les autres trajectoires départementales.

Le tableau croisé des types socio-économiques définis en 1965 et en 1985 éclaire différemment les trajectoires individuelles en les disposant suivant le sens général de l'évolution socio-économique (figure 5.11). Les départements placés sur la diagonale ont épousé le sens de la dynamique générale de la modernisation socialiste.

Les départements de Varna, de Plovdiv, de Ruse et de Sofia-ville, têtes de pont économique en 1965, se tertiarisent et se développent selon un processus connu de cycle de développement, même s'il ne faut pas négliger la part de l'emploi administratif de la bureaucratie socialiste dans ce mouvement de tertiarisation.

De même, dix départements suivent le mouvement d'industrialisation pour former les deux types de départements au profil économique moyen que seule la dynamique démographique distingue en 1985, alors que les situations initiales étaient fort contrastées (Smoljan, Pazardžik, Haskovo, Stara Zagora, Burgas, Vidin Vraca, Mihajlovgrad, Kjustendil, Veliko Tărnovo). Dans ces départements, la part des salariés de l'agriculture est inférieure ou égale à la moyenne nationale, le salariat industriel s'est développé grâce aux investissements de l'État. Les combinats industriels se développent : la chimie à Dimitrovgrad dans le département de Haskovo, la pétrochimie dans le port de Burgas, les industries de biens de consommation à Stara Zagora en sont quelques exemples.

Les deux départements de Loveč et de Sofia bénéficient eux aussi de la modernisation économique mais leur profil démographique affaibli hypothèque leur potentiel de développement. La couronne rurale autour de Sofia se vide au profit de la capitale, le département de Loveč possède les structures démographiques détériorées de la plupart des espaces du plateau du Danube, elles se renforcent au fil de la période.

Le dernier groupe de départements sur la diagonale trahit, en revanche, un effet de stagnation. En effet, on retrouve ici les départements des minorités fécondes qui n'ont pas connu de modernisation à la mesure de celle qui est observée dans d'autres espaces.

Ce *statu quo* relatif concerne le quadrilatère de la Dobroudja (Razgrad, Silistra, Šumen et Tolbuhin - l'actuel Dobrič-) ainsi que Kărdžali, cinq départements marqués par un important peuplement turc. Pour ces espaces, la modernisation économique ne s'est pas traduite par un 'grand bond en avant', même si l'encadrement urbain s'est amélioré ainsi que les installations sanitaires. Ces départements accusent le déficit du soutien productif de l'État central. Les investissements y sont largement inférieurs à la moyenne, la part d'entreprises d'État est faible. La situation démographique s'est dégradée pendant les deux décennies : la croissance naturelle élevée tend à se réduire, elle ne comble pas le déficit migratoire.

Les autres départements disposés sur le tableau croisé présentent des trajectoires particulières, au regard du mouvement d'ensemble. Ceux qui sont situés dans l'angle inférieur gauche connaissent des trajectoires avec une dynamique très positive, les autres dans l'angle opposé se caractérisent par des trajectoires originales dans le processus de modernisation socio-économique. Ces anomalies de trajectoires nous intéressent particulièrement.

Les cas de figure des départements de Pleven et de Blagoevgrad présentent des dynamiques extrêmement positives, leurs trajectoires expriment une forte amplitude du changement (en caractères gras sur le tableau).

Le département de Pleven passe ainsi en l'espace de vingt ans de la classe des espaces agricoles fragilisés du point de vue démographique à la catégorie d'espace urbanisé et tertiarisé. Ce département très fertile du plateau danubien a bénéficié des efforts socialistes. L'industrie agroalimentaire connaît un essor rapide, complétée par les traditionnelles usines de biens de consommation. Hautement symbolique, la région fut le théâtre des premiers affrontements entre l'armée de libération russe et les garnisons turques, le département de Pleven est choyé par le pouvoir socialiste et son discours national. Le chef-lieu de Pleven, privé de ses fonctions administratives au profit de Loveč lors du passage aux neuf régions administratives en 1987, perdra ainsi une bonne partie de ses activités tertiaires qui la place parmi les principales villes bulgares.

Le département de Blagoevgrad constitue l'un des exemples les plus accomplis de l'attention du pouvoir central. Rangée dans la classe des départements agricoles peuplés de minorités, la Macédoine du Pirin, nom géographique de l'appellation administrative, concentre les efforts d'intégration nationale d'un espace périphérique. En effet, la région fait partie de la Macédoine, disputée dans les Balkans et agitée encore dans l'entre-deux-guerres de mouvements centrifuges macédoniens. Peuplée de Macédoniens, de *Pomak* et de Turcs (cf.supra), le département est un enjeu majeur pour la construction nationale et territoriale de l'après-guerre. Après l'échec de la fédération balkanique menée par la Yougoslavie et la Bulgarie, le pouvoir central investit dans la modernisation économique pour l'intégrer au territoire national. En 1950, le nom turc de *Gorna Džumaja* est remplacée par son nom actuel, en l'honneur du socialiste D. Blagoev. Situé sur l'axe stratégique de la Struma sur la route de Salonique à Sofia, le département de Blagoevgrad est l'objet des attentions de l'État : ouverture d'une université, concentration d'un nombre important d'entreprises (en troisième position après Sofia et Plovdiv en 1985). Certains indicateurs trahissent toutefois en 1985 un déficit d'équipement dans cette région très montagneuse (lits d'hôpitaux, réseau routier).

En situation opposée se trouvent les départements de Gabrovo et de Pernik d'une part, de Sliven, de Tărgoviště et de Jambol d'autre part (en caractères italiques sur le tableau). Ces départements ont été « déclassés » dans le processus de modernisation économique.

Les vieux foyers industriels et urbains de Gabrovo et de Pernik jouissent d'un bon encadrement urbain et d'une main d'œuvre industrielle très développée dès 1965. Ils constituent les fers de lance de la politique de développement socialiste bulgare. L'exploitation du charbon à Pernik tire le développement de la métallurgie, Gabrovo, connu sous le nom de « Manchester bulgare » se caractérise par l'industrie du textile. Mais l'absence de développement de nouvelles activités, dans un processus attendu de diversification ou de sortie des activités traditionnelles par la tertiarisation, témoigne d'une trajectoire socio-économique limitée. Situé seulement à 30 km de Sofia, Pernik et son département ne bénéficient pas de l'effet d'entraînement de la capitale. Le blocage du processus de modernisation en dit long dur sur le caractère différentiel du développement socio-économique de ces vingt années dans ces deux départements.

Les départements de Sliven, de Tărgoviště et de Jambol montrent eux aussi les limites du modèle socialiste. Respectivement dans le type des départements en cours d'industrialisation et dans celui des départements agricoles avec une fragilité démographique, ces espaces sont restés à l'écart du processus modernisateur. Au contraire des dix départements aux trajectoires inscrites dans le mouvement général, ces trois unités tombent en 1985 dans la classe des départements ruraux peuplés de minorités. Les départements de Tărgoviště et de Jambol n'ont pas connu la diversification des activités des autres espaces ruraux. Celui de Sliven, après avoir bénéficié du soutien de l'État en 1965, témoigne en 1985 d'un déficit en entreprises et d'investissements productifs largement inférieurs à la moyenne. Pour les cas de Tărgoviště et de Sliven, la fragilité démographique d'espaces peuplés de minorités candidates à l'émigration semble avoir réduit le potentiel local de développement. Le problème est tout autre pour Jambol : cette périphérie sud-orientale de la Bulgarie est frappée du vieillissement prononcé qui atteint les régions de peuplement bulgare et présente une densité faible qui ne cesse de se réduire (53,6 habitants/km² en 1965, 49,6 en 1985). Le programme de développement spécifique Strandža-Sakar lancé en 1982 tente justement de stimuler cet espace périphérique.

Si la moitié des départements connaissent entre 1965 et 1985 des trajectoires socio-économiques à la mesure de l'urbanisation et de l'industrialisation à marche forcée, l'autre moitié présente des trajectoires qui nuancent la réussite du modèle de développement

socialiste. Ni homogénéisation par en bas, le type des départements agricoles des minorités perdure entre les deux dates, ni effet d'entraînement par en haut, Gabrovo et Pernik en sont le contre-exemple, la modernisation socialiste bulgare est certes indéniable mais différenciée. Elle touche essentiellement les départements en position intermédiaire et a tendance à négliger le potentiel de développement de certains espaces, au nom d'un égalitarisme des répartitions des forces de production. Elle bride ainsi le processus de renforcement de l'avance accumulée et stimule peu ou mal le rattrapage socio-économique. Le nivellement se fait par le milieu, par une politique qui favorise les situations intermédiaires ; en somme, elle avantage et entretient la médiocrité, au sens étymologique du terme.

L'analyse des trajectoires montre ce développement différentiel mais elle ne permet pas de dire ce qui, dans le mouvement général, est dû au changement de la structure socio-économique de tous les départements, ou bien ce qui est lié aux modifications propres de chaque unité. De même, cette méthode reste muette sur les différences de rythmes du changement selon les départements.

Pour tout État moderne, le maillage administratif constitue une variable d'ajustement essentielle, dans la mesure où la maîtrise du territoire et la construction du lien administratif sont les enjeux de la modernité politique. La succession des réformes administratives en Bulgarie apparaît ainsi comme autant d'ajustements pragmatiques pour adapter les mailles aux objectifs des différentes politiques mises en œuvre sur le territoire national. C'est du moins de cette façon que le pouvoir socialiste présentait ces multiples changements, au nom d'une nouvelle étape vers l'achèvement de la société communiste.

Pourtant, sans cesse remise à l'ordre du jour dans les réformes administratives socialistes, la dimension territoriale fait défaut dans le fonctionnement de l'administration. Le règne de la gestion sectorielle par les ministères et leurs services déconcentrés en vient à paralyser les ambitions de la réforme régionale de 1987. La gestion sectorielle court-circuite les relations territoriales horizontales au profit de liens verticaux et hiérarchisés. Auparavant, les départements de 1959 ont conduit à la formation de fiefs repliés sur eux-mêmes, dans une logique de l'isolement, contraire à la logique de l'intégration territoriale par le maillage administratif. Au niveau local, les bouleversements démographiques dus aux multiples migrations redistribuent la population sur le territoire national. Les solidarités familiales, les liens communautaires ou corporatistes d'une population balkanique sont cassés mais non

forcément anéantis : ils se recomposent, à l'image de l'économie du lopin qui nourrit villageois et urbains dans un système familial d'auto-approvisionnement.

On peut aller plus loin : en Bulgarie, le maillage administratif n'apparaît pas comme l'instrument privilégié de la mise en œuvre des politiques. Les dispositions à l'égard des minorités empruntent une fois encore le chemin de la gestion sectorielle. Politiques du logement, de l'éducation, de la culture ou de l'économie, tour à tour répressives ou permissives, s'appliquent non aux zones de peuplement mais à la population dans son ensemble. L'interprétation des remaniements des maillages administratifs comme de moyens de diviser les solidarités territoriales des minorités rencontre autant d'exemples que de contre-exemples pour la confirmer ou l'infirmer. Le découpage en départements de 1959 contribue à conforter ou à diminuer la part des minorités dans les nouvelles unités. En 1987, le choix de Razgrad comme centre régional au détriment de Ruse avantage cette ville turque…. Les politiques d'aménagement du territoire concernent des secteurs particuliers et il faut attendre 1982 pour la mise en place d'une politique territoriale d'envergure dans la Strandža-Sakar, vouée à l'échec[15].

Paradoxalement, l'imposition de la grille départementale en 1959, forgée sur des limites inédites, parvient à marquer durablement le territoire. Le département socialiste révèle sa capacité d'ancrage comme unité socio-économique. L'étude des structures départementales en 1965 et en 1985 a montré la force, en vingt ans seulement, des bouleversements économiques socialistes. L'hypothèse de la longue durée nécessaire à la construction territoriale est ébranlée par l'extraordinaire rapidité et la force du changement socio-économique bulgare.

Le département a été le réceptacle privilégié d'une politique économique à vocation égalisatrice. L'homogénéisation des profils départementaux sur la période en est la preuve convaincante. Pour autant, l'intégration socio-économique des territoires dans le mouvement général de développement a été différentielle : les trajectoires départementales ont en effet révélé le retard de régions périphériques, celles des foyers de peuplement turcs et de la Dobroudja. L'intégration territoriale de certains départements dans le territoire national semble faire défaut. La logique centre-périphérie, construite sur la domination économique et politique du centre, guide la structuration du territoire.

Le département socialiste constitue une unité fonctionnelle au regard des ambitions des politiques socio-économiques bulgares. Sa dimension identitaire apparaît en filigrane :

[15] Quelques mesures concernant les montagnes datent des années 1960. Le développement du littoral bulgare s'insère quant à lui dans une politique sectorielle du tourisme.

l’accusation de « féodalisme départemental », au-delà de l’effet de formule qui vise la *nomenklatura*, exprime ce repli sur une identité départementale, construite extraordinairement rapidement sur les bases du retournement socio-économique. On peut penser qu’elle se construit aussi sur le sentiment d’abandon de ces départements, à l’écart du développement socialiste.

Conclusion de la deuxième partie : Retour sur l'hypothèse de la dé-territorialisation

Les relations tissées entre les communautés locales et leur territoire ont été profondément modifiées en 1934, en 1959 et en 1979, à la suite des changements du maillage communal. Ces manipulations par des régimes autoritaires des repères territoriaux locaux confirment dans un premier temps l'hypothèse de la dé-territorialisation : les sociétés locales ont été marquées par la modification de leurs institutions traditionnelles et des limites territoriales de leur ressort. Les réformes socialistes de 1959 et 1979 ont cherché à ajuster la maille de la gestion administrative à celle du fonctionnement économique, elles ont ainsi modifié en profondeur le rapport au travail, l'organisation de la vie sociale et l'accès aux services de base (Maurel 1984c et 1989b).

Cependant, une telle hypothèse s'appuie sur le postulat que les communautés locales ont un très fort attachement territorial à leur lieu de vie. Rien n'est moins sûr en Bulgarie. La formule paraît abrupte mais elle invite à revenir sur notre hypothèse initiale, celle d'un déficit de territorialité en Bulgarie. Nous avons déjà noté la primauté de la cellule familiale sur l'appartenance territoriale dans l'identité balkanique (chapitre 3). L'approche historique adoptée dans cette deuxième partie montre que la territorialisation dans la durée des identités villageoises est ébranlée par les nombreuses migrations, nées, dans un premier temps, de l'instabilité des frontières bulgares jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (chapitre 4). Plus encore, la puissance sans précédent de l'exode rural a engendré un mouvement de

« déracinement[16] » ou de délocalisation, au sens premier du terme. Dès 1946, les campagnes bulgares se vident et fournissent les bataillons des ouvriers de la ville. La société rurale bulgare est laminée par la marche forcée de l'industrialisation et de l'urbanisation : l'énorme ponction migratoire n'est que faiblement compensée par la croissance naturelle, et en début de période seulement. *Autrement dit, le lien territorial est plus perturbé par la déstructuration du peuplement local qu'il n'est cassé par la manipulation des maillages administratifs par un pouvoir autoritaire.*

On peut ainsi interpréter différemment les réformes territoriales locales en Bulgarie. La collectivisation, dès l'après-guerre, est réalisée sur des campagnes en voie rapide de déstructuration : le mouvement se fait rapidement et en profondeur sur des espaces fortement perturbés. En 1959 et plus encore en 1979, les réformes administratives socialistes s'appliquent à des communautés rurales déstabilisées et à des sociétés urbaines formées en grande partie de migrants. Les mesures de 1987 pour stimuler l'autogestion locale interviennent trop tard pour enrayer le mouvement de dépeuplement rural et pour renouer sur d'autres bases le lien entre la société bulgare et son territoire. Les tentatives de re-territorialisation sont impossibles : le substrat démographique sur lequel elles peuvent s'appuyer est déjà largement anémié. La faible contestation locale de 1999 témoigne de cette atonie des espaces ruraux bulgares et dans une certaine mesure d'une mémoire courte des anciennes pratiques communautaires : qui se souvient de l'ancienne commune, quand la population est partie s'installer en ville ou travaille désormais dans le pôle urbain local ?

Au niveau supérieur, en revanche, la maille départementale (*okrăg*) fait l'objet d'une remarquable longévité, au regard de l'histoire administrative bulgare. Elle est mise en place en 1959, en même temps que s'accélère le mouvement d'urbanisation et d'industrialisation. Elle perdure, après son abolition en 1987, sous la forme des circonscriptions électorales et des représentations des principales administrations bulgares. Elle est réactivée comme unité de gestion en 1999 ; les 28 anciens départements deviennent autant de régions (*oblast*). Durant quarante ans, les fonctions du département ont contribué à encadrer la population bulgare : son chef-lieu a capté l'essentiel des emplois industriels et des services supérieurs à la population. Parce que son instauration accompagne le mouvement de bouleversement du territoire bulgare, le département est devenu un véritable repère territorial pour la population.

[16] Une fois encore le terme en français nous paraît inapproprié à la réalité balkanique : le terme de « racine » renvoie à une identification à la terre, trop forte pour l'identité balkanique attachée davantage à la lignée familiale.

La distinction entre « maille concrète » et « maille abstraite » proposée par C. Raffestin (1980) perd alors de sa pertinence. Dans le cas du département bulgare, la « maille abstraite », construite par le pouvoir pour contrôler le territoire, devient une « maille concrète », vécue et appropriée au quotidien par la population ; les deux types de mailles correspondent. *La capacité de territorialisation, c'est à dire d'appropriation par en bas, d'une maille imposée par en haut est manifeste pour le département socialiste.*

Ce fait remarquable, réalisé en quelques décennies, contredit l'hypothèse de la nécessaire durée de la territorialisation. L'aune de la lente inscription territoriale du département français, au long de deux siècles, n'est pas universelle : la fulgurance de l'appropriation du département socialiste par les Bulgares suit le mouvement de l'intense bouleversement du territoire. La réforme départementale est en phase avec la recomposition des territoires socio-économiques, elle crée de nouveaux territoires, vécus et appropriés au fur et à mesure.

La question du temps et de la durée exige alors d'être envisagée autrement. Le sentiment de fatalité historique, rencontré dans cette Europe centrale et orientale, exprime un temps vécu sur le mode de la répétition, d'une durée qui ne parvient pas à s'installer et à créer de la permanence (Rey, 1992b et 1995b). La modernité reste à cet égard inachevée. Toutefois, ce sentiment d'un temps cyclique ne doit pas occulter la portée du changement dans une *séquence* particulière : l'histoire nous incite ainsi à penser la transformation sur des temporalités très courtes. La période socialiste est une de ces *séquences* de profond bouleversement en Bulgarie.

3ème PARTIE :
INVENTER LES TERRITOIRES POST-SOCIALISTES :
TRAJECTOIRES DE RECOMPOSITIONS

Introduction de la troisième partie

Dans le cheminement des pays de l'Europe centrale et orientale vers l'Union européenne, le processus attendu est celui d'une convergence, politique, économique et sociale. Or, dans la réalité des faits, on observe de la diversité dans les choix politiques et administratifs engagés. À l'intégration par en haut, par le canal d'un modèle européen en construction, répond une différenciation par en bas, qui fait rejouer les expériences historiques et les situations géographiques.

La Bulgarie adopte une trajectoire non linéaire dans ce moment particulier où les territoires post-socialistes s'inventent à rebours des processus attendus. Le paradigme territorial, introduit avec les recommandations européennes, doit s'articuler ici avec le fonctionnement réticulaire des pratiques sociales et territoriales. Deux dimensions doivent être explorées dans cette possible invention territoriale.

Une première approche, d'ordre politique et administratif, s'attache à la façon dont les acteurs se saisissent des nouvelles prérogatives inscrites dans les textes de lois. Il nous faut comprendre les mécanismes de la prise de décision pour appréhender l'articulation des niveaux administratifs et leurs compétences avec des acteurs, identifiables à plusieurs-niveaux et dans différentes sphères sociales.

La seconde perspective, plus proprement géographique, cherche à étudier les processus non-institutionnels qui agissent sur l'espace. Tout territoire est en effet marqué par le contraste majeur entre l'inertie spatiale des limites administratives et la mobilité temporelle

des contenus socio-économiques. Les dynamiques spatiales de transition entrent-elles en concordance avec les niveaux administratifs ?

L'entrée par le maillage administratif permet une double approche méthodologique. Comme niveau d'observation, c'est-à-dire comme lieux de collecte statistique, les échelons administratifs permettent de sonder la différenciation spatiale à l'œuvre sur le territoire national. La longévité du département bulgare permet ainsi de construire des séries statistiques sur plusieurs décennies. Comme niveaux d'organisation potentielle des recompositions spatiales, les mailles administratives offrent l'opportunité d'appréhender les processus à l'œuvre.

Le chapitre six tente ainsi d'apprécier les différenciations spatiales nées dans la première décennie de transition bulgare. Nous nous attachons dans un premier temps aux 28 régions administratives (anciens départements socialistes) pour comprendre ce que les changements actuels doivent aux configurations du passé ou à l'invention territoriale. Dans un second temps, nous cherchons à mettre en exergue les potentiels d'autonomie locale des 262 communes bulgares, au regard de données socio-démographiques.

Le septième chapitre est consacré à l'étude des nouveaux acteurs de la gestion territoriale, ceux-là même qui, à différents niveaux de décision, contribuent aux choix de développement du territoire bulgare.

Enfin, le dernier chapitre revient sur les ferments des recompositions territoriales, à partir des résultats obtenues dans les deux chapitres précédents.

CHAPITRE 6 :
APPRÉCIATIONS DES DIFFÉRENCIATIONS SPATIALES

L'appréciation actuelle des différenciations spatiales est partout délicate car elle donne une image éphémère - sinon brouillée - des processus de recompositions post-socialistes. Il est ainsi difficile de départager ce qui relève de l'aléatoire, dû à l'extrême perturbation du moment, de ce qui exprime de nouvelles logiques à l'œuvre, inscrites souvent dans les durées très longues des recompositions spatiales, et donc difficilement mesurables à l'aune des quelque dix années de transition. C'est pourtant cette gageure que nous souhaitons relever ici, en gardant à l'esprit ce caractère incertain de nos analyses. En effet, après le choc de 1989, cette décennie que nous souhaitons évaluer n'est qu'une étape dans un processus de changement très heurté en Bulgarie. Nous ne pouvons dresser qu'une première image, certes provisoire, mais qui nous permet d'explorer la géographie post-socialiste qui se dessine à deux niveaux d'observation privilégiés[1] : la région et la commune.

Au niveau régional, trois questions guident notre étude : voit-on apparaître des logiques particulières dans ces recompositions ? Dans quelle mesure ces recompositions en cours s'inscrivent-elles dans les dynamiques spatiales précédentes ? Que doivent-elles aux configurations socio-économiques du moment ou aux structures de longue durée ? L'étude régionale permet d'entrevoir les modalités de différenciations régionales par rapport aux trajectoires observées entre 1965 et 1985 (chapitre 5). Elle poursuit ainsi l'analyse

[1] Le maillage administratif constitue aussi une grille d'observation commode pour appréhender l'espace, même si cette grille n'est pas neutre (Grasland, 1997b).

diachronique menée dans les 28 départements socialistes, devenus en 1999 les 28 régions administratives. Il s'agit aussi de poursuivre notre réflexion sur la construction du territoire bulgare à l'époque contemporaine.

Au niveau communal, l'étude permet d'entrevoir ce qui, à l'insu des choix faits par les acteurs, organise les recompositions locales et ce qui conditionne l'exercice de l'autonomie par les jeunes collectivités locales. L'analyse communale est aussi nécessaire pour appréhender, par le niveau le plus fin d'analyse disponible, la diversité territoriale sur laquelle doit se construire la politique régionale, à l'échelon de la région administrative et à celui de la région de planification. Elle constitue la seconde sous-partie de ce chapitre.

I - Trajectoires régionales de recompositions : quelles modalités de sortie des logiques socialistes ?

L'analyse des différenciations régionales en 1999 permet de revenir sur l'homogénéisation spatiale introduite par plus de quarante ans de gestion socialiste. L'effort d'abolition de la différence entre villes et campagnes, la politique de répartition des forces de production sur le territoire national ont contribué à cette homogénéisation (chapitre 5). Plus de dix ans après l'effondrement du régime socialiste, on peut tenter de dresser une première image régionale de cette décennie de sortie des logiques socialistes.

Les premières analyses menées dans les pays en transition ont montré la difficulté de faire ressortir des éléments structurants dans les trajectoires empruntées (Rey, 1994a, 1994b et 1996). Partout les physionomies nationales ont pris des caractères particuliers, difficilement comparables et qui rendent le processus de transition incertain, à rebours du phénomène attendu de convergence vers le libéralisme économique et politique. L'étude des trajectoires socialistes bulgares développée précédemment peut toutefois constituer un bon référent pour comprendre ce que les recompositions régionales actuelles doivent au passé.

1 - Les variables régionales : choix et limites

Parmi les seize variables retenues pour l'étude départementale à l'époque socialiste (chapitre 5), nous en avons conservé quatorze pour l'analyse en 1999 (annexe 9) : celles qui concernent les indicateurs démographiques, la structure du peuplement et le salariat. En 1999, les données sont encore fournies selon la nomenclature des secteurs d'emploi et leur nombre

de salariés. Celle-ci est utilisée en attendant l'harmonisation des nomenclatures avec les recommandations internationales. Ce sont les salariés qui sont recensés et non les actifs. Ce décompte ne tient pas compte des dynamiques entrepreneuriales, notamment dans le secteur de l'agriculture, où la privatisation a réduit considérablement le nombre de salariés agricoles au profit d'exploitants agricoles indépendants, non comptabilisés ici. À défaut d'autres statistiques complètes sur l'emploi, il faut donc se contenter de cette catégorisation imparfaite. Des quatre variables décrivant le soutien de l'Etat nous avons conservé seulement les deux indicateurs d'équipement, la densité routière et le nombre de lits d'hôpitaux rapportés à la population régionale. Ces équipements restent dans une large mesure tributaires du niveau central.

Les autres variables tentent de faire état du changement des modalités du soutien de l'État. Avec la transition économique et politique, l'État ne jouit plus du monopole de décision et de financement. Pour mesurer les investissements économiques dans les régions bulgares, nous avons intégré dans notre analyse les investissements directs étrangers en 1999 (hors secteur financier). Les choix d'investissements de capitaux étrangers répondent à des logiques non-institutionnelles et sont un bon indicateur de mesure de l'attractivité régionale, dans le nouveau contexte de concurrence et de prise en compte des avantages comparatifs. En outre, l'État bulgare, au bord de la banqueroute en 1996, est soumis à une stricte discipline de ses dépenses budgétaires. Les indicateurs du montant des investissements productifs par habitant et l'encadrement régional en entreprises, calculés pour 1965 et 1985, n'ont pas pu être reconstitués pour 1999. Le soutien financier que l'État prodigue aux régions, en vertu de ses prérogatives régaliennes de régulation sociale, demeure à travers les aides sociales. Elles comprennent les allocations familiales, les allocations pour handicap et l'aide à la petite enfance ; nous les avons retenues dans notre étude. En revanche, nous avons exclu la part des finances d'État dans les budgets locaux rapportée à la région. L'indicateur est pertinent mais les données statistiques bulgares peu détaillées ne permettent pas de départager clairement la part de la fiscalité et des subsides nationaux dans les comptes locaux.

Enfin, nous avons ajouté quatre nouvelles variables pour l'analyse des régions en 1999. Le changement socio-économique du passage à l'économie de marché est apprécié à travers le taux de chômage, inconnu de l'économie du travail pendant la gestion socialiste, et la part des salariés employés dans le secteur privé. La première variable permet d'évaluer la santé économique régionale, la seconde appréhende le degré de mutation d'une économie étatisée. La transition vers les mécanismes de l'économie de marché est mesurée aussi par l'état d'avancement des restitutions des biens mobiliers et immobiliers entre 1992 et 2000.

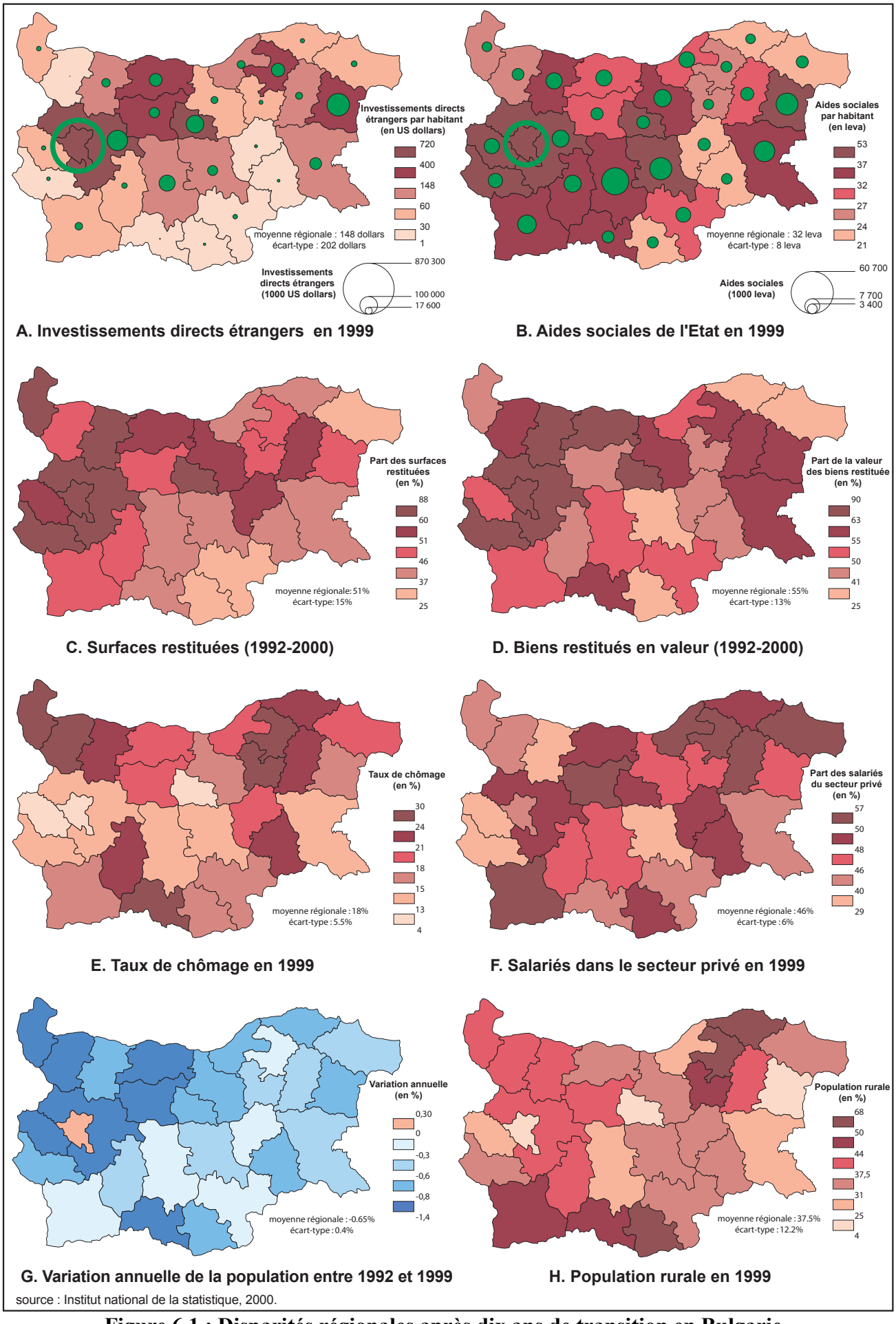


Figure 6.1 : Disparités régionales après dix ans de transition en Bulgarie

Nous avons retenu deux critères : la part du foncier restitué et la part en valeur des biens restitués depuis les lois sur les restitutions. Les données sur le foncier constituent un élément essentiel pour appréhender les modalités de privatisation de la terre dans les espaces ruraux ; la valeur des biens restitués informe davantage sur les processus à l'œuvre dans les espaces urbains où les enjeux immobiliers sont tout autres.

2 - Géographie succincte et incertaine des recompositions régionales post-socialistes

Avec le mouvement de transition, il est difficile de voir émerger des structures stables de recompositions. C'est du moins un postulat de travail. Nous tentons toutefois à travers l'analyse de quelques variables cartographiées d'expliquer les configurations spatiales observées (figure 6.1). À défaut de différenciations notables et durables, nous cherchons à identifier les disparités régionales de la transition.

Les comportements démographiques reflètent rapidement les nouvelles attentes de la population. Le desserrement du carcan des autorisations à migrer, les espoirs, placés dans les lendemains et très vides déçus, se répercutent dans les comportements démographiques. Le choc de 1989 se traduit par de grandes perturbations. Entre 1992 et 1999, la population diminue de 296 400 individus, soit une baisse de 3,5 % de la population.

La brusque vague de départs des Turcs après 1989 semble diminuer en volume en 1992, des retours sont enregistrés çà et là. Si l'émigration perd ensuite sa dimension politique, elle prend une nouvelle signification : elle est dorénavant d'ordre économique. Pour toute la population bulgare, la mobilité pour chercher un emploi remanie les flux migratoires, l'ouverture des frontières autorise des migrations internationales. Nous n'avons malheureusement pas d'éléments significatifs pour mesurer ce phénomène en 1999. La composante naturelle de la dynamique démographique, observée sur la période 1992-1999, participe de façon importante au déclin de la population. Depuis 1990, le nombre des décès excède dorénavant celui des naissances. Le déficit se creuse rapidement : en 1998, les décès représentent pratiquement le double des naissances.

Dans ce contexte général de déclin, seule la population de la région de Sofia-ville[2] augmente. La carte montre ainsi que les régions affectées précocement par le déficit démographique souffrent d'un déclin sévère (figure 6.1, carte G). Dans ce large nord-ouest, de

[2] Nous appelons Sofia-ville la région formée par la commune de Sofia. La région de Sofia désigne la région disposée en couronne autour de la capitale.

Kjustendil à Ruse, on trouve les taux de mortalité les plus élevés (supérieurs à 15‰, avec le maximum pour Vidin, 20‰), tandis que partout la natalité s'aligne sur un profil bas (moyenne nationale de 8,8‰). Les régions où se concentrent les minorités ethniques réagissent différemment aux perturbations. La région de Kărdžali accuse un déficit, en dépit d'une mortalité inférieure à 10‰, mais ici la natalité est basse (8,6‰) et la population présente une structure par âge dégradée par l'émigration.

Le déficit démographique semble indifférent aux modes de peuplement. En 1999, les comportements démographiques sont disparates, quel que soit le type de peuplement dominant, rural ou urbain (figure 6.1, carte H). Les bastions ruraux, où la part de la population rurale excède largement la moyenne nationale, offrent des situations démographiques variées. C'est plutôt l'arc du Balkan central qui semble départager les zones de plus ou moins grand déficit démographique.

Les deux variables retenues pour exprimer l'avancement des restitutions, selon que l'on raisonne sur une région plutôt rurale ou plutôt urbanisée, présentent des différenciations géographiques. La carte des surfaces restituées (foncier) distingue différents cas de figure (figure 6.1, carte C). Elle isole un vaste angle sud-est, du bassin de la Marica au piémont sud du Balkan, en retard de restitution. Cette géographie est pour l'heure difficile à interpréter. La carte de la valeur des biens restitués ne permet pas de dégager de logiques, tant le marché des biens mobiliers et immobiliers est encore balbutiant (figure 6.1, carte D). Tout au plus, on remarque que Sofia et les régions limitrophes apparaissent en avance de restitutions. La capitale a plus rapidement qu'ailleurs répondu aux logiques de l'offre et de la demande, de la restitution et de l'échange des biens. Les Sofiotes animent probablement ces marchés situés à proximité de la capitale.

La transition économique vers le système libéral peut se lire à travers les chiffres de l'emploi et l'apparition de deux phénomènes nouveaux : le chômage et le secteur privé. Il faut toutefois garder à l'esprit que les variables dont nous disposons ne concernent que les salariés et non la population active et, surtout, qu'elles expriment une valeur annuelle soumise d'une année sur l'autre aux variations de la conjoncture.

Le chômage élevé (16% officiellement) épargne les foyers industriels traditionnels : les régions de Gabrovo et de Pernik, de Sofia et de sa couronne, de Plovdiv, et dans une moindre mesure de Varna (figure 6.1, carte E). Quelques régions du sud de la Stara Planina, stimulées sous l'État socialiste en 1965 et en 1985, présentent un taux de chômage inférieur à la moyenne. En revanche, au nord de cette crête montagneuse, les taux de chômage sont plus forts. Ils distinguent la corne nord-ouest, périphérie déprimée du point de vue démographique

et économique. Ils touchent les foyers de peuplement des minorités : au nord-est du pays mais aussi au sud (Sliven, Smoljan, Pazardžik).

La privatisation quant à elle dessine une géographie difficile à interpréter (figure 6.1, carte F). Elle a pris la forme d'une multiplication de petits établissements, des commerces de détail notamment, dont l'activité ne nécessite pas forcément l'emploi de salariés. On comprend la faiblesse de cette privatisation dans des régions dont l'emploi dépend avant tout du secteur public et qui correspondent peu ou prou à des régions soutenues par l'État socialiste : le nord-ouest apparaît une fois encore, les régions de Pernik, Kjustendil et Stara Zagora, Smoljan et Burgas. La région de Sofia-ville aux fonctions administratives apparaît dans cette catégorie. En revanche, on s'explique mal l'essor du salariat privé dans les régions peuplées de minorités.

Si l'on confronte la carte du salariat du secteur privé à celle des investissements directs étrangers (IDE) dans les régions bulgares (figure 6.1, carte A), l'explication ne tient pas uniquement dans l'investissement des firmes étrangères privées. La région de Sofia-ville capte presque la moitié des IDE et les régions de Varna, de Gabrovo et de Plovdiv reçoivent 20% de leur montant. Cinq régions sur 28 drainent ainsi les trois quarts des IDE en 1999. À l'instar d'autres pays d'Europe centrale et orientale, ces flux financiers sont très sélectifs et concernent les régions au meilleur potentiel économique, en l'absence de politiques incitatives dignes de ce nom pour les régions défavorisées.

Les aides sociales constituent un indicateur intéressant pour identifier les régions en difficulté (figure 6.1, carte B). La logique voudrait que les plus défavorisées bénéficient des aides de l'État. Si la carte montre une répartition plus équilibrée des montants totaux, les aides rapportées au nombre d'habitants révèlent au contraire des versements favorables aux régions en meilleure santé économique. À l'exception de quelques régions, cette carte est pratiquement l'inverse de celle du chômage. On est ainsi surpris de voir la région de Sofia-ville et ses régions périphériques, ainsi que celle de Gabrovo, de Stara Zagora et de Varna recevoir les montants d'aides par habitant les plus élevés. Les régions avec une forte présence de minorités en perçoivent peu. Celles qui sont marquées par la présence des Tsiganes, dont on sait à quel point leurs revenus dépendent des aides sociales en contexte de marasme économique, figurent dans le bas du tableau : la région de Sliven (13,5% de Tsiganes déclarés en 2001) est à cet égard emblématique.

Les quelques indicateurs dont nous avons brossé la géographie ne nous permettent pas de discerner des logiques de recompositions régionales. Tout au plus voit-on apparaître des

foyers plus favorisés au regard des variables retenues : l'émergence de la région de Sofia-ville et de sa couronne régionale proche est significative. La région de la capitale, en avance de transition, est le fer de lance de l'ouverture internationale, un phénomène que l'on observe d'ailleurs dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. À l'inverse, des agrégats de régions en difficulté apparaissent : la corne du nord-ouest, les aires de peuplement des minorités au nord-est. Tout cela trouverait en partie son explication dans le legs du système socialiste et réactiverait le long du Balkan une ligne de séparation des dynamiques régionales. Cette conclusion provisoire mérite alors d'être explorée : cette géographie incertaine résulte-t-elle de processus aléatoires ou bien révèle-t-elle en filigrane des structures anciennes ?

3 - Les structures régionales après dix ans de transition : régions à dominante rurale versus *régions urbanisées*

Les structures régionales dégagées après dix ans de transition résultent d'une analyse factorielle[3]. Il serait laborieux de reprendre dans le détail l'examen des corrélations entre les variables, nous nous bornons ici à indiquer les plus inattendues, celles qui témoignent aussi des effets de bouleversements induits par la transition (annexe 9). Il est très frappant de voir qu'elles opposent les caractères de la ruralité à ceux de l'urbanité. La population rurale se trouve corrélée avec le chômage, et de façon négative avec les aides sociales de l'État et la part des salariés dans la population[4]. À l'inverse, les caractères de l'urbanité, représentés par les salariats de l'industrie et du tertiaire, sont corrélés positivement aux aides sociales et négativement au taux de chômage[5].

Ces groupes de corrélations montrent ainsi la dichotomie inquiétante entre les espaces à majorité rurale et ceux à dominante urbaine : les premiers apparaissent comme les laisser-pour-compte de la transition, les seconds captent emploi et équipements. Ce n'est là qu'une tendance, compte tenu de la valeur des corrélations, mais elle mérite d'être soulignée. Les variables démographiques nuancent cette observation. Avec le déclin démographique, les

[3] Il s'agit d'une analyse en composantes principales normée en système euclidien, le département de Sofia-ville est placé en individu supplémentaire.
[4] La population rurale se trouve ainsi corrélée négativement aux aides sociales par habitant (r=-0.55) et aux salariés (r=-0.6). Les salariés agricoles sont corrélées positivement au chômage (r=0.65) et négativement aux aides sociales (r=-0.6)
[5] Les corrélations entre les salariés de l'industrie et les aides sociales et le chômage sont respectivement de 0.76 et -0.62.

corrélations des variables avec l'activité dominante sont moins significatives qu'en 1985[6]. Seule, la mortalité infantile devient de nouveau discriminante (son coefficient de variation augmente légèrement entre 1985 et 1999) : après les progrès sanitaires et sociaux sous le socialisme, la mortalité infantile exprime la déréliction de certains espaces confrontés aux difficultés socio-économiques. Les valeurs des corrélations observées dans ces principaux groupes de variables expriment déjà des modalités significatives de recompositions spatiales.

L'analyse factorielle des régions bulgares en 1999 dégage des structures géographiques organisées autour de trois principaux axes (59% de la variance). La première composante rend compte des effets de structuration spatiale par les variables socio-économiques (F1 : 32% de la variance).

L'activité dominante, le type de peuplement et les variables signalant les aides financières opposent ainsi des régions rurales en proie au chômage à des espaces industrialisés soutenus par des investissements et en avance de transition (variables des restitutions). La dichotomie entre des régions rurales et des régions urbaines et industrielles est davantage marquée par les différences de développement socio-économique : aux campagnes sont associés le chômage et la mortalité infantile, aux espaces industriels les aides sociales et les IDE.

Le deuxième axe (F2, 15%) s'ordonne autour de l'opposition entre des espaces urbanisés (encadrement urbain, densité), en bonne santé démographique par rapport à la moyenne nationale, et des régions à dominante rurale marquées par la mortalité et sous-équipées.

Dans un contexte général de déclin démographique, cette différenciation des comportements démographiques entre les régions à majorité rurale et celles à dominante urbaine souligne une fois encore le potentiel de développement socio-économique. La densité devient un facteur important de différenciation : avec 74 habitants/km² en 1999, la Bulgarie fait figure d'espace faiblement peuplé. Six régions présentent déjà des densités inférieures à 50 habitants/km² ; conjugué au déclin démographique général, cela n'augure rien de bon pour la diffusion du dynamisme socio-économique.

Le troisième axe (F3, 12%) montre une conjugaison des comportements démographiques différentiels et de l'activité agricole dominante. Il isole ainsi très fortement les régions rurales avec une forte mortalité (corrélations positives à l'axe) des autres régions bulgares.

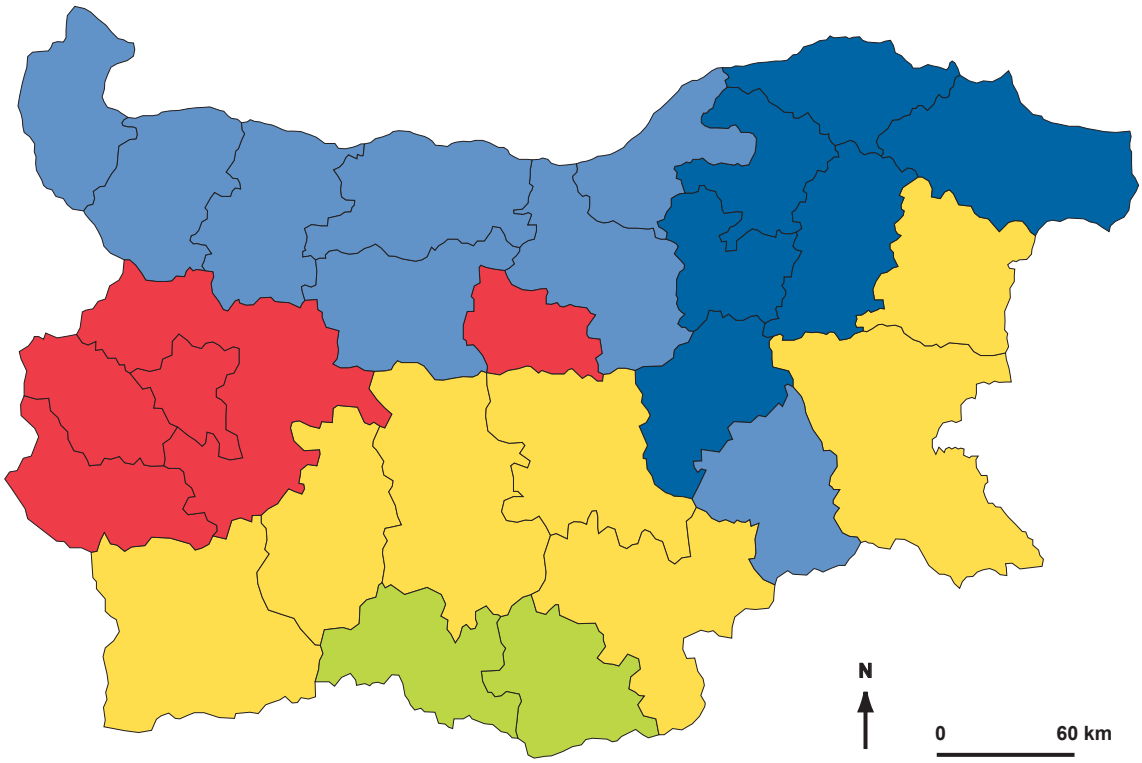
Les corrélations négatives avec l'axe sont peu nombreuses et faibles. Cette troisième composante principale met en exergue une distinction géographique marquée dans l'espace bulgare : elle distingue en effet les régions situées au Nord de l'arc du Balkan (Vidin, Montana, Vraca, Pleven, Loveč et Gabrovo ainsi que Razgrad, Tărgoviště et Šumen) des autres régions. La plaine du Danube peuplée de Bulgares et une partie du quadrilatère de la Dobroudja, important foyer de peuplement de Turcs, se trouvent placées dans la situation de régions aux caractères agricoles très marqués.

[6] La corrélation entre la natalité et les salariés de l'agriculture est de 0.6 en 1985 (de –0.6 avec les salariés de l'industrie à la même date). En 1999, cette corrélation tombe à 0.3.

Les structures régionales de transition en 1999 placent encore la structuration socio-économique comme première composante principale. Cependant le caractère structurant des comportements démographiques se renforce, si l'on compare grossièrement avec les résultats de l'analyse factorielle de 1985. Le soutien de l'État en matière d'équipements et d'investissements se délite, même s'il faut rester prudent compte tenu du changement de variables des analyses. L'opposition entre des régions à majorité rurale délaissées et des espaces urbanisés et industrialisés est la conclusion principale que l'on peut tirer de l'étude des structures régionales. Il reste maintenant à étudier leur agencement géographique pour proposer des éléments d'explication.

4 - Types de situations régionales en 1999 : la déconstruction du socialisme

L'impression de déliquescence l'emporte sur l'émergence de logiques de recompositions. Cet effet de délitement du socialisme dans la phase de transition ne signifie pas pour autant un effacement complet du passé socialiste et une nouvelle architecture spatiale conforme aux logiques du libéralisme. Au contraire, les modalités de cette déconstruction participent pleinement de la transition et des reconfigurations spatiales. La Bulgarie a changé de système politique et économique de façon heurtée. La transition n'est pas un simple changement d'état, signalant le passage du système socialiste au système libéral et capitaliste, mais c'est un processus qui conserve des caractères de l'ancien pour remodeler le nouveau. C'est particulièrement vrai pour les structures spatiales qui enregistrent plus lentement les changements et gardent aussi plus durablement les empreintes du système précédent. C'est en ce sens que nous empruntons à l'anthropologue G.Creed (1999) le terme de déconstruction (*deconstructing*) pour marquer un double processus : le démantèlement de l'édifice socialiste et la conservation de caractères socialistes, tous deux participant de façon concomitante et non contradictoire à la transition. C'est la thèse que nous défendons dans l'interprétation de la classification (CAH en système euclidien) des régions bulgares.



REGIONS AGRICOLES des MINORITES en DECLIN DEMOGRAPHIQUE
Le profil agricole de ces régions demeure. Les comportements démographiques s'alignent désormais sur le profil de déclin général. Les effets négatifs de la transition sont prononcés : chômage et mortalité infantile supérieurs à la moyenne, déficit des flux financiers, retard des restitutions.

REGIONS à DOMINANTE RURALE en DECLIN DEMOGRAPHIQUE
La dominante rurale perdure dans le profil économique. Le déficit démographique est prononcé (forte mortalité). Les effets de la transition sont plutôt négatifs : chômage, faibles investissements et aides sociales.

REGIONS de FAIBLE DYNAMISME ECONOMIQUE et DEMOGRAPHIQUE
La situation démographique est moins dégradée qu'ailleurs : la population des actifs est supérieure au profil moyen, la densité est plus soutenue. Les aides sociales arrivent mais la couverture en équipements est inférieure au profil moyen.

REGIONS de MONTAGNE FRAGILISEES
Ces deux régions des Rhodopes ont un très faible encadrement urbain et une population rurale importante. La population diminue fortement à cause des migrations et d'un léger déclin naturel (faibles mortalité et natalité). Le profil économique se caractérise par une sur-représentation du salariat dans le tertiaire banal du petit commerce et de l'administratif.

REGIONS d' OUVERTURE INTERNATIONALE et de PRIVATISATION
Régions stimulées par les IDE, les équipements octroyées à Sofia. Le profil économique industriel protège du chômage. Les adultes actifs sont nombreux, bien que la situation démographique présente une mortalité supérieure au profil moyen, expression d'un vieillissement de la population.

source : CAH en système euclidien sur des données issues de l'annuaire statistique bulgare de 2000.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 6.2 : Profils socio-économiques des régions bulgares en 1999

L'algorithme de classification distingue cinq types régionaux (figure 6.2). Le premier nœud de la CAH sépare « les régions d'ouverture internationale et de privatisation » des autres types régionaux. Au sein de ce dernier groupe les profils régionaux se séparent en deux branches : l'une regroupe les régions marquées par l'agriculture et le fort déficit démographique, l'autre comprend les espaces plus industrialisés et fragilisés par la démographie. La crise économique généralisée voile les distorsions entre les classes, des profils spécifiques de transition émergent toutefois.

Les « régions d'ouverture internationale et de privatisation » se concentrent dans une couronne autour de la région capitale (régions de Sofia, Pernik et Kjustendil) et incluent la région de Gabrovo. Cette remarquable localisation, inattendue après seulement dix ans d'une transition chaotique, montre l'ampleur de la différenciation en faveur de la capitale et de sa périphérie proche.

Tous les indicateurs signalant l'état d'avancement de la transition sont largement supérieurs à la moyenne nationale : les restitutions sont en voie d'achèvement, les investissements productifs étrangers se concentrent dans ces espaces, la classe d'âge des adultes est bien représentée notamment par le salariat industriel, les équipements y sont développés. Cette dynamique protège du chômage. La seule hypothèque de croissance, commune à toute la Bulgarie, réside dans le déficit démographique. Les régions de Pernik et Gabrovo appartiennent à ce type. Il reflète leurs potentiels économiques : voilée par la politique socialiste et aujourd'hui réactivée par la logique des avantages comparatifs, leur expérience industrielle les avantage aujourd'hui. La région de Gabrovo, éloignée pourtant du pôle sofiote, témoigne ainsi de la proverbiale mentalité entrepreneuriale et travailleuse du *Balkandžij*, le montagnard du Balkan. La relative réussite des régions rurales de Sofia et de Kjustendil doit probablement davantage à la proximité de la capitale. En effet, ces deux régions se caractérisent par des densités parmi les plus basses du pays (37 habitant/km² pour la région rurale de Sofia !) mais leurs activités économiques sont stimulées par la proximité de la capitale. L'effet de diffusion par contiguïté spatiale de la croissance sofiote se manifeste contre toute attente.

Le deuxième nœud montre de façon frappante la réactivation de la ligne de rupture le long du Balkan et l'individualisation des Rhodopes. La ligne de crête départage en effet deux groupes de régions.

Au nord, sur le plateau du Danube de Vidin à Dobrič, le troisième nœud distingue le type des « régions à dominante rurale en déclin » de celui des « régions agricoles des minorités en déclin ». Ces deux types de régions ne se retrouvent pas sur le versant sud, à l'exception des régions de Sliven et de Jambol.

On retrouve le même quart nord-ouest du pays déjà identifié pendant la période socialiste. Dans ces « régions à dominante rurale en déclin », les flux financiers n'arrivent pas : les aides sociales sont déficitaires, les IDE se détournent de ces espaces aux structures démographiques dégradées. La dépopulation augmente et la ruralité reste un caractère dominant (SAU et part des salariés de l'agriculture supérieurs à la moyenne). La place de la région de Ruse dans ce type régional étonne, mais la ville danubienne souffre de l'interruption de la navigation sur le fleuve et de la lente décollectivisation qui ralentit la reconstitution de l'activité agricole.

Les régions « agricoles des minorités en déclin » se distinguent une fois encore par un profil spécifique, qui se rapproche cependant du type des « régions à dominante rurale en déclin », selon l'arbre de classification. Cette réduction de leur degré de dissimilarité avec les autres régions bulgares par rapport à 1985 montre leur

relative intégration socio-économique. Cela dit, cette intégration s'est faite par le bas : il s'agit plus d'un nivellement par le bas que d'un effet de rattrapage socio-économique.

Ces régions présentent des comportements démographiques conformes à la dynamique nationale : la composante naturelle tend à s'aligner sur le profil moyen, alors que ces régions ont longtemps été très fécondes. Et partout la mortalité l'emporte sur la natalité. Le profil économique est plus alarmant : la dégradation des conditions de vie se manifeste par un chômage supérieur ou égal à 20% et se répercute dans le taux de mortalité infantile, ici plus marqué qu'ailleurs. Le socialisme laisse son empreinte par un taux d'équipement correct mais le soutien de l'État, mesuré par les aides sociales, fait largement défaut. Dans ces régions du nord-est bien pourvues en terres arables, l'activité agricole occupe généralement plus de 10% de la main-d'œuvre salariée. Même si ce chiffre rend mal les modalités de décollectivisation, il reflète cependant l'importance du secteur agricole dans ces espaces. La ruralité post-socialiste en Bulgarie semble se traduire par un retour aux activités agricoles, alors que la politique socialiste s'était efforcée de diversifier les activités des campagnes. Pour faire face au marasme, les habitants adoptent deux solutions : le repli sur une petite agriculture ou bien l'émigration.

Au sud, le type des « régions de faible dynamisme économique et démographique » est largement représenté. Dans les Rhodopes, les régions de Smoljan et de Kărdžali entièrement montagnardes, s'individualisent dans le type des « régions de montagne fragilisées ».

Sur le versant méridional du Balkan, on retrouve « les régions de faible dynamisme économique et démographique » qui ont bénéficié du soutien socialiste. La situation démographique est ici moins alarmante et la densité relativement plus soutenue de ces régions augure une meilleure diffusion de la relance économique. Cependant, ces régions souffrent d'un retard des restitutions et accusent un déficit en équipements (routes et lits d'hôpitaux).

« Les régions de montagne fragilisées » présentent un faible encadrement urbain et une importante population rurale, dans un milieu pauvre en terres arables,. La différenciation selon la géographie physique, telle qu'on avait pu l'observer au début de la phase socialiste (en 1965), rejoue, comme si les efforts socialistes d'un arrangement spatial uniforme révélaient leur artificialité face à la puissance du relief.

La géographie des voies de communication, qui plaçait la Bulgarie au cœur de carrefours balkaniques, reste toutefois absente à l'heure où, pourtant, l'ouverture internationale est inévitable.

Les régions de Ruse sur le Danube, Varna sur la Mer Noire, Plovdiv sur l'axe thrace ne se distinguent plus par un profil spécifique (type des « départements urbanisés et tertiarisés » de 1985). Leur situation d'interface expliquait en partie leur croissance économique et l'importance historique de leurs villes centres. La période socialiste avait poursuivi leur développement avec une tertiarisation des activités. La phase de transition révèle désormais un affaiblissement de leurs potentiels économiques. Ce manque de dynamisme traduit une perte de repères : la perte des marchés du CAEM, suite à l'effondrement du bloc soviétique, et l'instabilité balkanique, engendrée par les conflits dans l'espace yougoslave, déstructurent brutalement la balance commerciale bulgare, sans laisser de perspective de reconstitution rapide des nouvelles polarités économiques vers l'Europe.

La décomposition du legs socialiste se conjugue ainsi à une « récession de transformation » induite par la transition économique, selon l'expression de l'économiste J. Kornai (Mintchev, 1999). Les positions relatives des régions entre elles, héritées de la politique socialiste, perdurent cependant. Quinze régions présentent en 1999 un profil proche du profil moyen (« régions de faible dynamisme économique et démographique » et « régions à dominante rurale en déclin »), ce groupe comprend dix des treize régions au profil socio-économique moyen observées en 1985. Cela exprime une certaine indifférenciation de leurs positions les unes par rapport aux autres, pendant ces dix ans de transition.

Dix ans se sont écoulés, ce qui est peu à l'aune des changements spatiaux, mais la déconstruction du socialisme révèle des permanences et des mutations. L'empreinte du système socialiste se retrouve dans la faible différenciation des profils régionaux. Le changement est bien plus notable avec la réactivation de l'axe du Balkan et les recompositions des classes des régions les plus développées. L'individualisation de Sofia et de sa couronne ainsi que celle de la région de Gabrovo montrent l'amorce de dynamiques régionales. Mais ces lignes de force restent fragiles. Hormis Sofia et ses alentours, les voies de circulation majeures et les principales régions d'interface économique ne semblent pas structurer l'espace. La proximité des pôles économiques régionaux manque singulièrement dans cette géographie de la transition. La présence de la Grèce, membre de l'UE aux portes de la Bulgarie, semble stimuler faiblement les dynamiques spatiales[7]. La puissance régionale turque, certes en crise aiguë, constitue un marché et un investisseur potentiel pour l'économie bulgare ; elle apparaît seulement comme un exutoire des migrations. Le dynamisme de Sofia n'exprime pas davantage un tropisme occidental : la crise yougoslave ferme depuis une décennie les horizons occidentaux. Une étude des flux nuancerait probablement cette impression de repli sur soi ; elle reste à faire.

II - Image transitoire de la diversité des communes post-socialistes

Nous cherchons ici à apprécier les profils de recompositions locales en 1998. Pour ce faire, notre démarche consiste à évaluer le rôle de la situation socio-démographique, des structures économiques et de l'encadrement de l'État dans les différenciations en cours. Cette étude permet ainsi de mesurer les éléments qui structurent les recompositions spatiales et conditionnent les capacités d'exercice de l'autonomie locale. L'étude des usages et des pratiques locales viendra compléter et nuancer cette première image dans le chapitre huit.

1 - Démarche méthodologique

À l'instar de l'analyse régionale, la démarche s'appuie sur des analyses multivariées. Une analyse factorielle permet de dégager les principales structures communales puis un

[7] C. Grasland a ainsi montré que les plus fortes discontinuités économiques du continent européen se localisent justement à la frontière gréco-bulgare (intervention au colloque « refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'Est de l'Europe », ENS LSH Lyon, 30-31 janvier 2003).

algorithme de classification des unités communales offre une première image de la diversité communale en fonction des potentiels locaux. Une autre approche possible des recompositions locales consiste à s'attacher à l'étude des flux qui renseignent sur les interactions et les hiérarchies entre les lieux. En effet, l'augmentation des relations et l'interdépendance entre les lieux qui en résulte sont aussi productrices de différenciations spatiales. Mais faute de données disponibles sur les flux au niveau local, nous n'avons pas pu mener cette étude. Notre approche de la diversité spatiale au niveau local s'appuie essentiellement sur des critères statiques, même si nous avons cherché à y introduire des variables traduisant des dynamiques spatiales.

Nous insistons en effet sur la difficulté de collecter des données statistiques cohérentes, suffisantes et pertinentes au niveau communal. Deux études menées à ce niveau, suffisamment rares dans le cas bulgare pour être soulignées, nous permettent de faire un contrepoint avec nos propres résultats. L'analyse des systèmes d'habitat par J.-P. Volle (1986) appréhende la situation locale à la fin de la période socialiste. Plus récemment, un rapport du PNUD (2000), fondé sur les différenciations locales en terme de développement humain, offre une première lecture des trajectoires communales dans le contexte de transition. Ce rapport nous a fourni des variables économiques précieuses souvent calculées pour les besoins de l'IDH (indice de développement humain). L'année de référence est 1998 ; quelques critères démographiques sont issus du recensement de 1992, ceux qui concernent les équipements locaux proviennent d'une publication de l'institut national statistique avec pour référence 1996 - la dernière en date disponible lors de la constitution de notre base de données[8]. Les 26 variables retenues s'organisent en trois champs principaux.

Une série de *huit indicateurs démographiques* regroupe la variation relative de la population locale entre 1992 et 1998, la part conjointe des minorités turque et tsigane dans la population locale au recensement de 1992, la proportion de femmes et la part de la population urbaine dans la population communale totale. Ce dernier indicateur est très précieux compte tenu de la taille de la commune bulgare qui recouvre plusieurs localités de type urbain ou rural. La densité figure aussi parmi les critères retenus. Enfin, trois indicateurs renseignent sur la structure par âge de la population, selon la classification établie par les services statistiques bulgares : la population en âge de travailler recouvre les 16-59 ans pour les femmes et les 16-

[8] Pour les communes créées en 1998, nous avons affecté les valeurs des communes dont elles sont issues pour les chiffres de 1992 et 1996 ou bien la valeur de la commune proche présentant les mêmes caractères physiques (calcul de la part des labours). On a affecté la moyenne communale aux quatre communes dont les données sur les restitutions sont manquantes.

64 ans pour les hommes - par commodité nous l'associons à la population dite adulte -, on en déduit la population jeune et la population âgée. À cela s'ajoutent deux indicateurs de développement révélateurs possibles de disparités locales : le taux d'alphabétisation et le taux de mortalité infantile.

Les *indicateurs économiques* retenus regroupent des données sur l'emploi, sur la richesse économique produite et sur les investissements. Le profil d'activité communal est défini en fonction des salariés respectivement employés dans l'agriculture et la forêt, dans l'industrie et le BTP et dans le tertiaire[9] (données 1996). Une fois encore, nous devons nous contenter de ces indicateurs imparfaits qui ne tiennent pas compte de l'essor de l'emploi non salarié. Les données communales n'ont pas encore été publiées selon les catégories usuelles des actifs, du taux d'emploi et du chômage. Sur la base de l'étude du PNUD (2000), nous avons retenu des indicateurs s'en rapprochant : la part des salariés dans la population de plus de 16 ans exprime un taux d'emploi approximatif et la part des salariés sans emploi - dans le total des salariés - se rapproche du taux de chômage. Compte tenu de l'absence d'indicateurs sur l'émergence d'agriculteurs indépendants, nous avons conservé la part des labours dans la superficie communale, afin de mettre en exergue le potentiel agricole local. Le processus de transition économique est abordé par le biais de la proportion des salariés dans le secteur privé. Enfin, la production de richesse économique locale est exprimée par le produit intérieur brut par habitant et les investissements productifs[10] dans la commune, rapportés au nombre d'habitants, renseignent sur l'attractivité économique.

Enfin, une série de variables expriment le *potentiel d'autonomie et le dynamisme communal* à travers l'aide financière de l'État, les équipements sanitaires et sociaux et l'avancement des restitutions. Ces indicateurs, les rares disponibles au niveau communal, permettent de cerner certains aspects de la situation locale. La participation financière de l'État dans le budget local est un indice important pour évaluer le degré d'autonomie locale. Mais en l'absence de données satisfaisantes sur les subsides nationaux reversés aux communes, nous avons retenu l'indicateur calculé par le PNUD bien qu'il soit imparfait. Le montant des redistributions du budget central vers chaque commune est estimé en fonction du PIB local et de la population communale (PNUD, 2000, p. 108 et suiv.) ; il est ensuite rapporté au revenu disponible de la commune pour exprimer approximativement la part des

[9] Les catégories autres sont exclues de notre base de données.
[10] Ces deux indicateurs, calculés par le bureau du PNUD de Sofia, sont tout à fait inédits à un niveau si fin d'analyse. Compte tenu de leur intérêt et de la fiabilité des études du PNUS, nous les avons intégrés à notre étude.

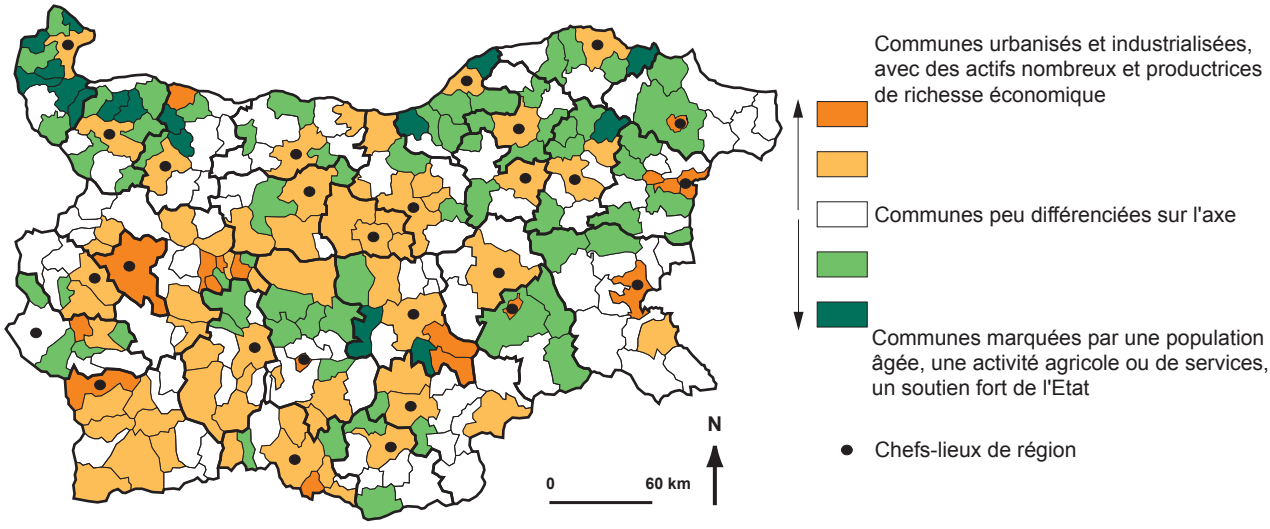
redistributions nationales dans le budget local. Quatre indicateurs de niveau de développement et d'équipement complètent la série. La part des localités communales pourvues de l'adduction en eau constitue un bon indicateur de développement, plus discriminant que le taux d'électrification par exemple. Le nombre d'habitants par médecin reflète les conditions sanitaires par l'accès aux soins. L'équipement communal est évalué par deux critères : l'encadrement pédagogique pour 100 enfants et le nombre d'habitants par cabinet de lecture (*čitalište*). Parmi le peu de données disponibles, nous avons retenu ces deux variables pour leur dimension symbolique. Le cabinet de lecture, proche d'une bibliothèque municipale, est un lieu qui rappelle l'essor de la culture nationale dans le mouvement de la Renaissance. Chaque commune tient ainsi à conserver ce lieu. Il en va de même pour les écoles en cette période de déclin démographique accéléré. Seul le nombre de personnes encadrant les enfants est disponible, nous l'avons retenu à défaut d'un meilleur indicateur. Enfin, l'état d'avancement des restitutions sur la période 1992-2000 donne un bon aperçu du processus de transition. Nous avons conservé les deux variables utilisées dans l'analyse régionale : la part des surfaces restituées et celle de la valeur des biens restitués.

2 - La force des lieux dans les structures communales en 1999

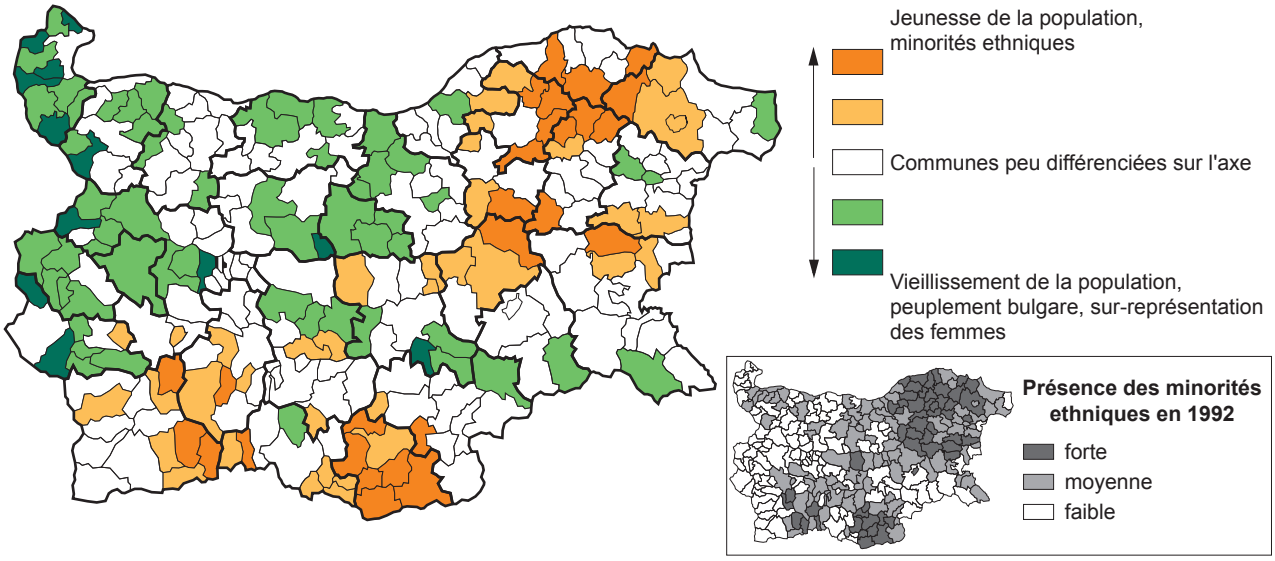
L'analyse factorielle menée sur les 262 communes bulgares en 1998 détermine trois axes qui expriment 48% de la variance cumulée (annexe 10). La faible part de la variance totale prise en compte montre ainsi l'extrême complexité des recompositions à un niveau fin d'analyse. Cependant, si 52% de l'inertie totale est expliquée par d'autres facteurs, des structures significatives apparaissent en 1998. Les trajectoires de transition se structurent avant tout selon la nature de l'activité économique dominante et le potentiel socio-économique (axe 1, 26% de la variance). La composition démographique des communes structure la deuxième composante principale (14% de la variance). Le troisième axe s'articule autour des modalités de la transition (8%).

La différenciation majeure entre les communes bulgares se fonde sur une opposition entre activité industrielle et activité agricole (F1).

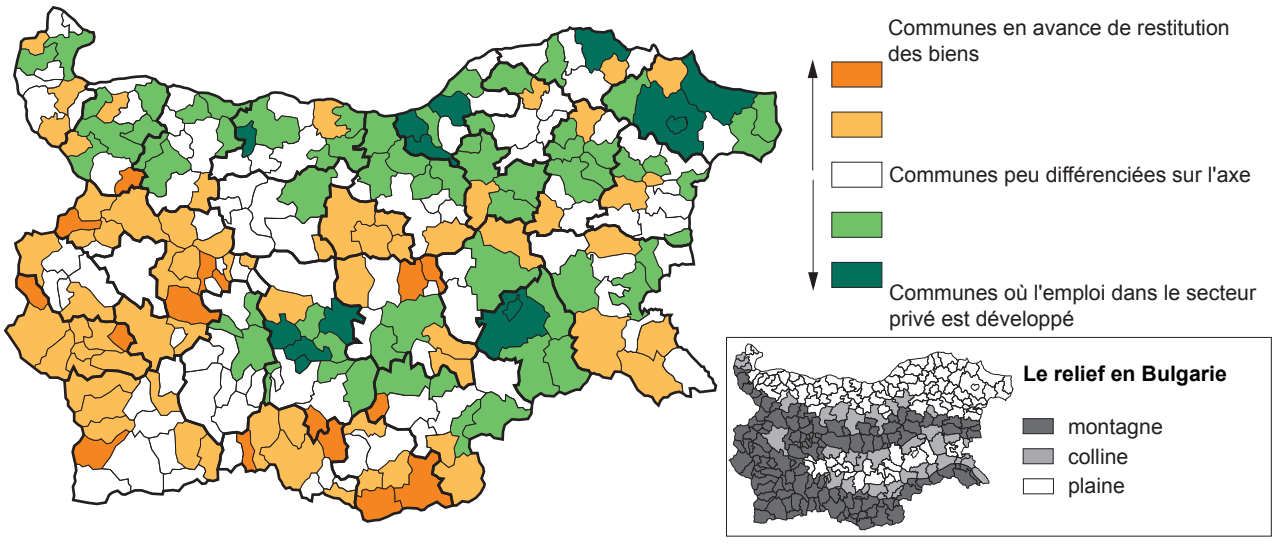
La part des salariés dans l'industrie et le bâtiment s'oppose à celle des salariés du primaire et du tertiaire. Il faut noter que le secteur des services ne signale pas forcément un profil innovant mais, tout au contraire, dénote souvent un tertiaire banal, de type petit commerce ou fonctions administratives. Secondairement, ce premier axe factoriel s'organise selon la structure par âge qui conditionne la part des actifs présents et à venir. Enfin, la production de richesse économique exprimée par le PIB par habitant s'oppose à la dépendance vis-à-vis de l'État, traduite par les subsides versés au budget local. Cette structuration des communes bulgares recoupe dans une large mesure une opposition entre les villes et les campagnes.



A. Activité dominante et potentiel socio-économique (F1)



B. Composante démographique (F2)



C. Modalités de transition (F3)

source et méthode : Institut national de la statistique. Cartographie selon la moyenne et l'écart-type des coordonnées des communes sur les axes factoriels d'une ACP.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 6.3 : Structures des communes bulgares en 1998

La carte (figure 6.3, carte A) montre ainsi des communes urbanisées et industrialisées, peuplées essentiellement d'adultes actifs et productrices de richesse économique : on retrouve ici 26 chefs-lieux régionaux sur 27, les communes traditionnellement actives du piémont du Balkan, des communes aux spécialités économiques très spécifiques telle Devnja (industrie du ciment), Kozloduj (centrale nucléaire), Pirdop (raffinage du cuivre), Bobov Dol (traitement du charbon). À l'opposé, les communes agricoles se caractérisent par une population vieillie et un fort soutien de l'État dans le budget local. La part des chômeurs tient aussi une place non négligeable dans la caractérisation de ces espaces au potentiel de développement très limité. Les communes essentiellement rurales et vieillies de la corne du nord-ouest apparaissent ainsi distinctement. De même, au nord-est du pays, sur le vaste plateau de Dobroudja, la présence de communes déprimées sur le plan économique est un peu plus marquée.

L'importance de la structure démographique est reprise dans la deuxième composante principale. L'opposition principale entre des communes à la population jeune (plus de 20% environ de la population communale) et celles à la population âgée recouvre en partie la composition ethnique.

Ainsi, les communes au potentiel démographique plus soutenu sont associées à la présence de minorités nationales ; les communes vieillies regroupent les localités au taux d'alphabétisation plus important et une sur-représentation des femmes. Compte tenu du déclin démographique, la notion de jeunesse de la population est fort relative et ne vaut qu'en comparaison avec la situation générale. Beaucoup de ces communes « jeunes » constituent des foyers d'émigration qui altèrent l'équilibre démographique.

La projection cartographique de cet axe (figure 6.3, carte B) fait ainsi apparaître une différenciation géographique entre les foyers de peuplement des minorités (le quadrilatère de la Dobroudja au nord-est et les montagnes du sud) et les espaces où le peuplement bulgare est largement majoritaire. Le plateau du Danube ainsi que la vallée de la Marica apparaissent plus touchés par le vieillissement démographique. Par ailleurs, la carte souligne la forte concentration des communes vieillies sur la bordure occidentale du pays. Cet effet de périphérie marque notamment la région de Vidin, à l'extrémité nord-ouest du pays. À l'inverse, l'autre région administrative qui se distingue sur la carte est celle de Kărdžali dans les Rhodopes orientales : la population y est à 65,7% turque en 1992.

La troisième composante principale prend seulement en compte 8% de l'inertie du nuage de points. De façon assez surprenante pour un première image des recompositions communales, dix ans à peine après les évènements de 1989, elle distingue deux modalités distinctes de la transition.

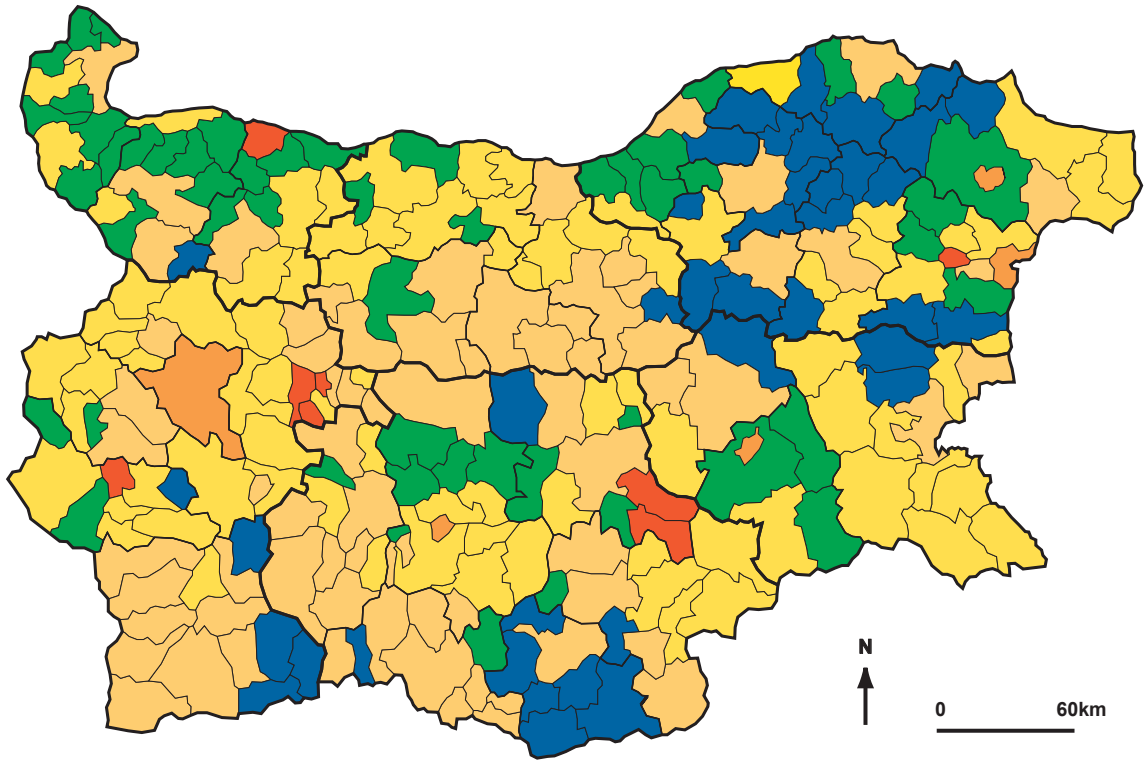
Il faut rester prudent quant à l'interprétation de cette composante qui arrive en troisième position. Cependant, elle décrit des communes en avance dans la processus de restitutions et d'autres en avance en matière de privatisation de l'emploi. L'avancement des restitutions signale une privatisation des biens mobiliers ou immobiliers qui peut encourager plus rapidement la reprise économique. En effet, dans l'attente de leurs titres de propriété, les Bulgares n'osent pas investir. L'autre modalité de transition distingue des communes bien équipées, où l'emprise agricole est forte dans l'emploi et l'utilisation du sol, en avance de privatisation de l'emploi.

La carte donne une image inattendue de la répartition géographique de ces modalités de transition (figure 6.3, carte C). Elle exprime en effet une opposition entre les plaines, plus enclines à la privatisation de l'emploi, et les montagnes, plus marquées par l'achèvement des restitutions des biens. On voit ainsi apparaître l'axe central du Balkan et le croissant montagnard méridional (du bassin de Sofia aux Rhodopes orientales). Comment interpréter cette géographie différentielle ? À cela plusieurs hypothèses explicatives. Les espaces de fort avancement des restitutions s'ordonne à l'ouest autour de Sofia, sans doute peut-on y voir l'effet d'entraînement de la capitale. En revanche, la privatisation de l'emploi y est plus faible, compte tenu de l'emprise du secteur public dans les activités régionales. Les plaines agricoles dont la restitution des terres tarde, faute de retrouver les ayants-droit et de reconstituer les limites réelles des parcelles, optent pour un développement du salariat privé : celui des coopératives agricoles exploitant les terres ou celui des petites firmes héritières d'une industrie rurale développée sous le socialisme. Ce ne sont là que des conjectures car l'étude de la décollectivisation bulgare demande à être actualisée (Billaut, 1996). Dans les deux cas, l'avancée de la transition se révèle bien différente selon que la commune se situe en plaine ou en montagne.

L’analyse factorielle fait ainsi ressortir différentes structures communales. Nous les reprenons ici rapidement, dans un ordre non hiérarchisé, afin de les comparer aux études communales menées par J.-P. Volle (1986) et le PNUD (2000). La composante démographique intervient comme deuxième facteur de différenciation. Dans l’étude menée quinze ans auparavant par J.-P. Volle, elle figurait en troisième facteur. Dans la mesure où l’on peut comparer ces deux études, fondées sur des variables différentes, on est frappé par l’acuité du problème démographique bulgare et son incidence sur les potentiels locaux. La présence des minorités, absente dans l’analyse du géographe français et introduite comme variable dans notre étude, ressort comme élément de structuration locale. Dans son étude sur le développement humain, le PNUD distingue aussi le sort des minorités, mal loties dans la classification des communes bulgares selon l’IDH. La période de transition semble avoir renforcé la structure démographique dégradée, léguée par le socialisme.

Plus généralement, c’est une géographie somme toute classique et attendue de la distinction entre villes et campagnes et entre plaines et montagnes qui ressort de notre analyse factorielle. Ces géographies semblent toutefois moins convenues dans un contexte de transition post-socialiste. En effet, le pouvoir central s’était employé à abolir ces différences entre urbain et rural et à amoindrir les effets discriminants du relief en développant les infrastructures économiques, les équipements et les services à la population. La première image des recompositions communales laisse entrevoir une re-différenciation selon ces structures durables du territoire bulgare.

Enfin, il faut insister sur l’opposition entre le centre et la périphérie, à l’échelle du territoire national. Les espaces frontaliers de la Bulgarie apparaissent pour des raisons diverses comme des périphéries, en marge de la transition. La corne du nord-ouest privée de jeunes et de dynamisme économique, la Dobroudja et les Rhodopes qui fonctionnent comme des réservoirs de main-d’œuvre sans dynamique endogène de développement, la Strandža-Sakar, dans l’angle sud-est du pays constituent des espaces déprimés. Une petite décennie après 1989, les structures locales enregistrent déjà des changements. Reste à savoir si elles conduisent à une différenciation notable des situations communales.



Type 1 : Communes rurales des minorités nationales dépendantes des subsides de l'Etat (40 communes)
avec un potentiel démographique mais un profil économique marqué par le chômage, la sous-industrialisation et la sur-tertiarisation

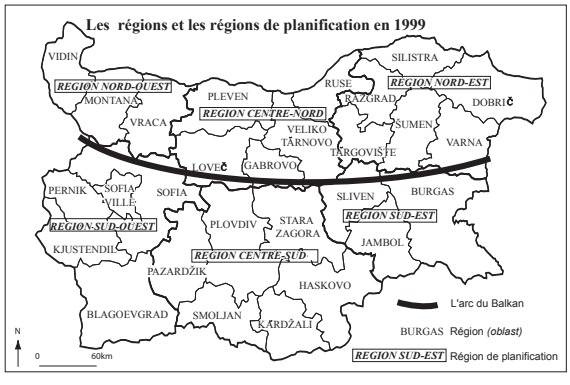
Type 2 : Communes plutôt rurales et vieillies dépendantes des subsides de l'Etat (51 communes)
en déclin démographique prononcé, sans potentiel d'actifs avec un profil agricole et sous-industrialisé

Type 3 : Les grandes villes créatrices de richesse (5 communes)
Population d'adultes salariés, profil d'activité industriel et tertiaire

Type 4 : Communes au faible potentiel (85 communes)
en cours de vieillissement, avec un potentiel d'actifs en déclin, un profil industriel mais avec un déficit d'équipements

Type 5 : Communes plutôt urbaines faiblement créatrices de richesse (73 communes)
avec un potentiel d'actifs, un profil industriel mais un déficit d'équipements

Type 6 : Communes hyper-créatrices de richesse (7 communes)
nombreux actifs du secteur public, avec un profil économique hyper-spécialisé



source : CAH en système euclidien sur des données issues de sources diverses.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 6.4 : Différences intercommunales du potentiel d'autonomie en 1998

3 - Les profils communaux en 1998 : l'incertitude du présent

À partir de la même base de données, nous avons effectué une typologie communale (CAH en système euclidien). Notre ambition est d'entrevoir si la situation photographiée en 1998 se traduit déjà par l'hétérogénéisation des profils communaux. Ainsi on peut tenter d'évaluer la diversité des situations communales en terme de degré d'autonomie au regard de trois composantes : le soutien de l'État, la production locale de richesse, et le potentiel d'action en s'appuyant sur les indicateurs structurels (démographie, économie, avancée des restitutions). Cette typologie peut révéler la marge de manœuvre dont disposent les communes pour construire une stratégie de développement.

L'algorithme distingue six classes aux effectifs très variés (figure 6.4). Le premier nœud de la CAH départage les communes fortement dépendantes de l'État et non productrices de richesse (type 1 et type 2) des autres communes, marquées par un potentiel économique et démographique plus ou moins soutenu. Le deuxième nœud distingue nettement les « communes rurales des minorités » (type 1) des « communes rurales et vieillies » (type 2). La dissimilarité entre ces deux types est marquée puisqu'elles sont agrégées tardivement par l'arbre, nous y reviendrons ultérieurement. Ensuite, l'arbre de classification départage le type très rare des « communes hyper créatrices de richesse (type 6) d'un nœud composé des trois autres classes. Parmi elles, le type des « grandes villes » (type 4) constitue un cas à part. En revanche, l'essentiel des effectifs communaux (soit 158 communes sur 262) se répartit entre les types 4 et 5. La différenciation entre ces deux types est faible (la CAH construit en effet ses types selon le principe de minimisation de la variance intra-classe).

Après une petite décennie de transition, marquée par la mise en place lente des outils véritables de l'autonomie locale, cette relative indifférenciation des potentiels communaux d'autonomie n'étonne pas. En revanche, la nette différenciation de localisation entre les types 4 et 5 montre une réactivation au niveau local de la distinction entre communes de plaine et communes de montagnes et piémonts.

Le type des « communes plutôt urbaines faiblement créatrices d'emploi » (73 communes) paraît légèrement mieux loti. Il regroupe en effet des communes à la population plutôt urbaine où la part de la population adulte et salariée est notable. Les structures démographiques sont moins dégradées ici qu'ailleurs. Les indicateurs économiques signalent un profil industriel plus marqué et la production de richesse (PIB/habitant). Bien que les données sur l'équipement montrent un léger déficit, ces communes présentent un potentiel socio-économique plus favorable que le type 5 dont elles sont proches.

Ce type caractérise aussi bien 22 chefs-lieux régionaux sur les 27, des villes où l'effort de construction socialiste s'était investi que des communes rurales. La dichotomie entre urbain et rural ne semble pas ici discriminante. Le fait le plus marquant est leur localisation. La carte montre ainsi la forte représentation de ce type dans le Balkan central (régions de Loveč, Gabrovo et sud de la région de Veliko Tărnovo) et dans les montagnes du sud (la région de Blagoevgrad dans les massifs de Rila et du Pirin, la région de Smoljan dans les Rhodopes occidentales) ; un chapelet de communes (régions de Pazardžik et de Sofia) au contact de ces deux

principaux ensembles montagneux fait le lien par le biais de la Sredna Gora d'Ihtiman. Une cinquantaine de communes situées dans les montagnes ou leurs piémonts forment ainsi l'essentiel du groupe. Le Balkan central, réputé pour son esprit d'entreprise, forme ici un noyau dur. Au sud, les communes des régions de Blagoevgrad et de Smoljan, soutenues par la politique socialiste, conservent ici leurs avantages. Les montagnes bulgares, refuge de l'âme nationale, réapparaissent dans le processus de transition, sans constituer pour autant des espaces en retard

Le type des « communes au faible potentiel » (type 4, 85 communes) est très proche du profil moyen communal. La part des adultes y est notable mais le vieillissement de la population hypothèque le développement de la population active. Le profil économique plutôt industriel et l'avancement dans le processus de restitution de ces communes ne parviennent pas à dynamiser la production locale de richesse.

Deux autres types (3 et 6), aux effectifs plus réduits, signalent des profils communaux plus spécifiques. Le type des « grandes villes » regroupe les trois principales villes bulgares, Sofia, Plovdiv et Varna, et, de façon plus étonnante les villes de Jambol et de Dobrič.

Que les grands pôles urbains se différencient en période de transition n'a rien d'étonnant. Ils possèdent des atouts : leur composition démographique en adultes salariés et leur croissance sur la période considérée (Plovdiv, Sofia) leur insufflent une dynamique certaine. Leurs fonctions tertiaires et industrielles les placent davantage à l'abri du chômage. Encore dynamiques, les trois grandes villes bulgares[11] créent de la valeur ajoutée et reçoivent des investissements.

La place de Jambol et de Dobrič dans cette catégorie, respectivement au 11e et 9e rang de la hiérarchie urbaine (environ 90 000 et 100 000 habitants), détonne quelque peu. On a ici un biais introduit par le maillage communal. En effet, les communes bulgares sont vastes, mais dans le détail leur taille varie. Les communes urbaines de Jambol et Dobrič sont petites car elles résultent d'un découplage entre la ville centre et ses campagnes pour créer deux entités communales. La densité de ces communes urbaines est ainsi très supérieure au profil moyen et suffit à les ranger dans le type des grandes villes dynamiques. La commune de Burgas, pourtant rangée dans le type 5, présente un PIB par habitant 2,5 fois supérieur à la moyenne et attire les investissements productifs, mais la partie rurale de la commune tire en quelque sorte vers le bas la dynamique locale. Le découpage administratif des communes bulgares fausse ainsi la comparabilité des données.

La classe des « communes hyper-créatrices de richesse » regroupe pour sa part seulement sept communes. Elles présentent toutes un profil économique hyper-spécialisé.

Ces sept communes ainsi que celles de Kostinbrod, Pirdop et Zlatica ne reçoivent pas de subsides centraux dans leur budget local. Leurs ressources locales suffisent à alimenter leur budget et contribuent en retour au budget central. Leur autonomie se fonde ainsi sur l'héritage des grands combinats industriels et énergétiques légués par le socialisme : centrale thermique au charbon de Bobov Dol, combinat du traitement du cuivre à Čelopeč et Mirkovo, complexe industrialo-énergétique de Marica-Iztok à Gălăbovo et Radnevo, centrale atomique de Kozloduj, industrie du ciment à Devnja. Ces communes forment ainsi des pôles d'emploi industriels qui recrutent au-delà de leurs limites et présentent un faible taux de chômage. Elles sont productrices de richesses : leur PIB par habitant est supérieur d'au moins trois fois à la moyenne communale.

Ces quelques communes présentent toutefois des points faibles qui nuancent quelque peu leur potentiel productif : elles sont largement dépendantes de l'emploi public dans des entreprises en partie détenues par l'État, leurs secteurs d'activité sont soumis à la concurrence et à la crise internationale. Si Devnja, Gălăbovo et Radnevo semblent bien engagées dans l'économie de la transition grâce aux investissements étrangers sur place (rachats de cimenteries par des groupes français à Devnja, capitaux allemands pour le développement du complexe Marica-Iztok), les autres communes doivent gérer au niveau local les revers de l'ouverture internationale ou certaines nuisances. La centrale nucléaire de Kozloduj est en sursis, dans l'attente de sa fermeture inscrite dans les pourparlers d'adhésion à l'Union européenne ; les communes de Bobov Dol, Čelopeč et Mirkovo doivent gérer une importante pollution issue de leurs activités. Ces communes bénéficient des avantages légués par le socialisme, leur devenir dépend encore des modalités de transition de leurs secteurs-clés. Il est ainsi trop tôt pour conclure qu'il s'agit là d'espaces moteurs de la transition.

[11] Varna et Plovdiv possèdent plus de 300 000 habitants, Sofia dépasse le million d'âmes.

À l'opposé de ces communes productrices de richesse économique, la classification distingue deux types de communes aux structures socio-économiques dégradées. Comme au niveau régional, l'analyse multivariée isole les espaces où la part des minorités est importante. Certes dans notre étude locale, la part des minorités dans la population est introduite comme variable, mais parmi les 26 indicateurs retenus, elle ressort comme un élément discriminant (type 1, 40 communes).

Dans ce groupe de communes, seules Sapareva Banja (région de Kjustendil), Varšec (région de Montana) et Zlatarica (région de Veliko Tărnovo) ont une représentation des minorités inférieure à la moyenne nationale. Plutôt rurales, ces communes possèdent une population de jeunes supérieure au profil moyen, et une proportion de personnes âgées inférieure. Les structures démographiques ne sont pas encore trop dégradées car elles enregistrent les effets de la forte fécondité qui a longtemps caractérisé ces espaces. Cependant, la population adulte est de plus en plus candidate à l'émigration : le chômage est ici élevé et les perspectives d'emploi local réduites. Le profil tertiaire signale un mal-développement : cette sur-représentation des services exprime une petite activité de commerce ou l'emploi administratif. La faiblesse des investissements économiques et la forte dépendance des subsides d'État contraignent l'autonomie locale. Certains services à la population reflètent déjà les difficultés : le taux d'encadrement médical est ici très faible. Crise structurelle ou conjoncturelle, il est trop tôt pour répondre, mais leur profil cristallise les effets de crise.

Enfin, un autre groupe de régions défavorisées par le contexte de transition rassemble les « communes rurales et vieillies » (type 2, 51 communes).

Le vieillissement démographique est prononcé : la perte de la population atteint 25% dans les cas exceptionnels (Vetrino, Bojnica). La structure par âges enregistre un déficit de jeunes et d'adultes au profit d'une sur-représentation des personnes âgées. L'emploi agricole bien représenté dans ces espaces dotés en surfaces arables n'empêche pas le chômage. Dépendantes des subsides d'État et faiblement stimulées par les investissements productifs, ces communes font partie des espaces délaissés. Leur potentiel d'adaptation aux impératifs de la transition est écorné par le déclin démographique, leur marge d'autonomie semble hypothéquée par le manque de dynamisme d'une population vieillie. À cet égard, les régions de Vidin (8 communes sur 11), Montana, Vraca, Ruse et Jambol sont largement concernées : on retrouve là les espaces agricoles fertiles du plateau danubien et la Strandža-Sakar.

L'apparente diversité des types de communes, exprimée par le nombre de classes de la CAH, cache en fait une relative homogénéité des profils de transition : 60% des communes bulgares présentent un potentiel réduit pour porter une autonomie locale effective. Les 40% restant se partagent en deux classes de très faibles effectifs ou concernent des communes défavorisées sur le plan économique et largement soutenues par l'État. Il faudra observer attentivement les deux types de forts effectifs (type 4 et 5) pour comprendre les modalités de la transition bulgare, pour l'instant ces communes paraissent en attente.

Les conclusions à tirer de cette étude ne sont que provisoires : nous avons en effet montré que les types se caractérisent encore selon leur héritage économique socialiste ou expriment la crise de transition, sans en montrer les modalités locales de sortie. L'incertitude du présent, figée dans cette image générale en 1998, exige de rester prudent. Cette première image des profils communaux permet de mettre en perspective les communes les unes par rapport aux autres pour mieux comprendre les situations locales. Cependant les

enseignements tirés du terrain se révèlent indispensables pour actualiser le tableau. Ainsi les équipements apparaissent peu discriminants dans cette analyse car ils reflètent l'égalitarisme socialiste, pourtant, ils cristallisent les enjeux locaux. Les données utilisées ici ne nous renseignent pas sur leur état de bon fonctionnement, or c'est dans leur entretien et dans leur développement que l'on peut aussi évaluer l'autonomie locale. Les acteurs locaux rencontrés sur le terrain entrent ici en scène.

4 - Jeux d'échelles pour une prospective de développement régional

En se plaçant au niveau fin de l'analyse communale, il est possible d'envisager aux autres niveaux, celui de la région administrative (NUTS 3) et celui de la région de planification (NUTS 2), le degré de différenciation intra-régionale et de s'interroger sur son incidence en matière de développement régional, tel que les politiques analysées dans la première partie l'entendent. Dans un pays où la mise en place politique de la gestion régionale est difficile, l'approche multiscalaire apporte une autre perspective, celle de la diversité géographique. On revient ainsi à une problématique régionale, et plus précisément à celle de la région des aménageurs.

Le cadre spatial du développement à promouvoir est fixé : il s'agit de la région administrative. Pour être fonctionnelle, cette région s'appuie sur le principe de cohésion (Juillard, 1974) : cohésion d'un « espace où les hommes vivent en solidarité d'économie et de comportements » et qui peut se construire sur la base d'une région dite homogène ou bien à partir des complémentarités entre des milieux différents ; cohésion aussi d'un espace commandé par une ville qui assure une action coordinatrice ; cohésion enfin de la région d'aménagement avec l'ensemble national, dans une perspective d'intégration territoriale. Plusieurs niveaux sont ainsi sollicités pour parvenir à cette cohésion : les noyaux locaux sur lesquels construire la solidarité régionale, la région en soi comme espace de coordination et de concertation, le niveau national et international comme horizon d'intégration. Notre ambition n'est pas ici de proposer une régionalisation de la Bulgarie, mais de soulever des interrogations sur la cohésion interne du cadre régional, au regard des différenciations intra-régionales que révèle la typologie communale.

Le regroupement de 60% des communes bulgares en deux classes aux profils de transition moyens (type 4 et 5) se traduit par une homogénéité de certaines régions administratives (*oblast*). Cela ne signifie pas une cohésion interne, mais la diversité des

profils de transition communale est réduite et engendre une certaine similitude des problèmes à traiter. Ainsi, les régions de Gabrovo et de Kărdžali présentent toutes deux une grande homogénéité des profils locaux et se situent dans des espaces de montagne : piémont et montagne du Balkan pour la première, Rhodopes orientales pour la seconde. Il faut souligner que leur petite superficie autorise cette configuration spatiale. Les régions plus étendues de Pazardžik et de Veliko Tărnovo, sises à cheval sur plaine et montagne, font preuve elles aussi d'une relative homogénéité de leurs situations communales. L'identification des problèmes est ainsi plus aisée mais cette relative homogénéité ne garantit pas forcément une meilleure résolution des problèmes dans un contexte de marasme économique généralisé. Les chefs-lieux régionaux, stimulés pendant la période socialiste et dépositaires des organes de développement régional, sont parfois concurrencés par d'autres cités. Nous développerons ce point plus tard.

La gestion régionale s'avère en revanche plus difficile dans les régions marquées par une grande diversité des profils communaux représentés. Deux régions attirent l'attention à cet égard : Varna et Stara Zagora. La région de Varna présente pourtant les caractères d'une région fonctionnelle accomplie : située au bord de la Mer Noire sur des plateaux peu élevés et commandée par la troisième ville du pays dont la primauté est incontestée, la région ne possède ni handicap dû au relief, ni déficit urbain. Cependant, elle regroupe les 6 types établis par la typologie communale. On peut parler ici d'hétérogénéité au niveau régional : l'axe industriel de Varna à Devnja recouvre des communes plutôt dynamiques, alors que les périphéries régionales regroupent, au sud, des communes (Dălgopol et Dolni Čiflik) marquées par les difficultés économiques qui frappent les minorités et, au nord-ouest, des communes touchées par le déclin démographique et économique. La région de Varna est caractérisée à la fois par la croissance et le déclin dans des configurations souvent très spécifiques. La région de Stara Zagora montre la même disparité intra-régionale. Cinq types différents sont ici présents. La région s'étend des flancs sud de la Stara Planina et de son piémont jusqu'à la plaine de haute Thrace ; elle comprend aussi bien la commune de Pavel Banja à l'importante population turque et tsigane que les communes de Radnevo et Gălăbovo productrices de richesse. La cohésion régionale semble ici plus difficile à mettre en œuvre. Outre la disparité des profils communaux de transition, la région est travaillée par des forces centrifuges. La tentative de création d'une région autour de Kazanlăk (chapitre 3) révèle une structure marquée qui oppose la périphérie du Balkan au centre régional de la plaine.

Le dernier aspect du principe de cohésion, l'intégration aux échelles supérieures, apparaît dans le découpage en régions de planification. Le regroupement des 28 régions administratives en six régions, équivalentes aux unités NUTS 2 européennes, a pour but de promouvoir une politique régionale harmonisée avec les recommandations européennes. Les instances européennes prônent justement l'existence d'une cohésion sociale et territoriale au fondement de ces unités. À l'échelle des régions de planification, l'hétérogénéité communale marque différemment ces nouvelles unités de développement territorial. Les régions de planification Sud-Est et Centre-Nord apparaissent étonnamment homogènes : les types 4 et 5 y dominent. La région Centre-Nord doit faire face à davantage de communes déprimées sur le plan économique et démographique. La région administrative de Ruse y a été adjointe pour procurer un pôle urbain d'envergure ; la concurrence avec Varna pour capter les fonctions régionales ne se pose plus. La plus petite des régions de planification, celle du Nord-Ouest est peuplée de 586 000 habitants, mais concentre une forte proportion de « communes rurales et vieillies » (18 sur 33 communes). Certes, le cas est alarmant, mais il est alors possible de cibler ces problèmes spécifiques dans les politiques de développement.

En revanche, l'hétérogénéité apparaît bien plus grande pour les régions Nord-Est et Centre-Sud. Une fois encore, l'effet de taille de ces vastes régions favorise la diversité. La région Centre-Sud conjugue la spécificité ethnique de la région de Kărdžali (62,5% de population turque au RGP de 2001) à la faible cohésion interne de la région de Stara Zagora. Cette région de planification s'étend du piémont du Balkan jusqu'aux Rhodopes et a été choisie comme région pilote avec celle du Nord-Ouest, pour tester la mise en place des nouvelles institutions régionales. La place de Plovdiv, ville coordinatrice de ce vaste ensemble, n'est pas remise en cause. La diversité la plus évidente concerne la région Nord-Est. Elle présente à la fois une forte hétérogénéité de profils communaux et une spécificité de ces profils. Elle concentre en effet la moitié des unités rangées dans le type des « communes rurales de minorités » mais possède peu de communes au profil moyen, une fois les chefs-lieux régionaux exclus. Le pôle régional de Varna a la lourde tâche de tirer le développement de cette région. On retrouve dans cette région de planification le profil particulier de la Dobroudja que nous avons maintes fois observé. Il y a assurément dans cet angle nord-est du pays une spécificité régionale à explorer.

CHAPITRE 7 :
LES NOUVEAUX ACTEURS DE LA GESTION TERRITORIALE

La problématique des acteurs est essentielle dans la réflexion géographique pour comprendre la production des espaces. R. Brunet (1990) distingue cinq types d'acteurs -l'État, les collectivités territoriales, l'entreprise, les individus et diverses sortes de groupes- dont les interrelations forment un système. Dans le système des acteurs des sociétés socialistes, l'État avait la primauté, déléguant aux entreprises (industries ou coopératives agricoles) des fonctions d'équipement, de services et de protection sociale au détriment des unités administratives, peu concernées. Les individus et les groupes, en l'absence d'organes d'une société civile pour exprimer leurs intérêts, se trouvaient marginalisés, à l'exception de quelques-uns, bien insérés dans la sphère de l'État-parti et connus sous le terme de *nomenklatura*.

Dans leur cheminement vers un système démocratique, fondé sur la participation de la population et sa représentation dans des organes élus sur une base multipartite, les sociétés post-communistes connaissent des bouleversements dans le système des acteurs. Le terme de « nouveaux acteurs » peut à la fois traduire l'émergence de types d'acteurs absents jusqu'alors de la gestion territoriale et le changement de rôle d'une catégorie d'acteurs. L'émergence de nouveaux acteurs dans la règle du jeu démocratique engendre un système multi-acteurs, où la place et les relations entre les uns et les autres se trouvent modifiées face à un phénomène nouveau et généralisé : l'effacement programmé de la primauté étatique. Le système démocratique à construire tend, d'une part, à renforcer la démocratie représentative réelle, en

Unité administrative		Population communale					Structure par âge			Structure du peuplement			Gestion administrative	
REGION Commune	*Type de profil communal (CAH)*	*Population totale (1998)*	*Pop chef-lieu (% pop totale) (1998)*	*% pop urbaine (1998)*	*Composition ethnique* (1992)*	*Variation de la pop (1992-2001)*	*pop< âge tvl 1998*	*pop âge tvl 1998*	*pop> âge tvl 1998*	*Superficie (km²)*	*Densité (hab/km²) (1998)*	*nb de localités*	*nb de mairies (kmetstvo)*	*nb de mairies-déléguées*
BULGARIE		8 230 371	-	68.0%	Bulg : 85.7% Turc : 9.4% Rom : 3.7%	-6.1%	17.7 %	57.7 %	24.6 %	110 971	74.2	5339	3715	nd
Région de VELIKO TĂRNOVO		304 909	65 017 (21.3%)	63.4%	Bulg : 90.1% Turc : 6.5% Rom : 2.3%	- 7.4%	15.9 %	56.9 %	27.2 %	4 663	65.4	336	155	nd
Elena	**5**	13 131	6 797 (51.8%)	51.8%	Bulg : 80.7% Turc : 13.5% Rom : 5.4%	- 16.5%	16.8 %	51.7 %	31.5 %	671	19.6	124	3	13
Pavlikeni	**4**	32 195	13 359 (40.4%)	51.6%	Bulg : 88.7% Turc : 5.2% Rom : 3.7%	-7.3%	16.2 %	49.6 %	34.2 %	609	51.2	20	16	3
Svištov	**5**	48 214	30 460 (63.2%)	63.2%	Bulg : 90.6% Turc : 8.1% Rom : 0.7%	-5.0%	14.3 %	58.6 %	27.1 %	626	77.0	16	11	4
Zlatarica	**1**	5 753	3 106 (54.0%)	54.0%	Bulg : 84.2% Turc : 10.6% Rom : 1.2%	-15.5%	18.9 %	48.6 %	32.5 %	233	24.7	24	2	8
Région de HASKOVO		294 797	79 319 (26.9%)	67.7%	Bulg : 76.5% Turc : 18.5% Rom :4.5%	- 5.6%	17.8 %	55.4 %	26.8 %	5 539	53.2	261	200	nd
Ivajlovgrad	**5**	10 002	4 882 (48.8%)	48.8%	Bulg : 83.8% Turc : 14.9% Rom : 0.9%	- 23.2%	19.1 %	51.7 %	29.2 %	815	12.3	51	1	17
Haskovo	**5**	100 509	79 319 (78.9%)	78.9%	Bulg : 78.2% Turc : 17.4% Rom : 3.1%	- 2.8%	18.4 %	60.4 %	21.2 %	737	136.3	37	19	16
Madžarovo	**5**	3 447	1 193 (34.6%)	34.6%	Bulg : 56.5% Turc : 42.8% Rom : 0.3%	- 47.1%	14.6 %	54.2 %	31.2 %	247	14.0	19	0	7
Stambolovo	**1**	7 545	630 (9.4%)	0%	Bulg : 28.0% Turc : 67.5% Rom : 4.3%	- 23.9%	19%	51.8 %	29.2 %	272	27.7	26	2	nd

Source : INS, enquêtes communales. abréviations : pop âge tvl : population en âge de travailler ; nb : nombre. * : composition non exhaustive. nd : donnée non disponible.

Tableau 7.1 : Caractères généraux des communes observatoires

s'appuyant sur les élus dont la légitimité procède de la délégation de pouvoirs par les citoyens, et, d'autre part, à développer la démocratie participative, dans une logique libérale de participation de l'individu à la chose publique.

Les travaux en sciences sociales sont encore peu nombreux pour répondre aux énigmes de ces changements sociaux difficiles à interpréter dans les pays en transition (Mink, 2001). Les analyses portent avant tout sur les nouvelles élites politiques, la construction de la société civile par l'étude des réseaux associatifs, les entrepreneurs comme nouvelle expression des acteurs économiques. Nous souhaitons concentrer notre regard sur les nouveaux acteurs de la gestion territoriale[1] en Bulgarie. Dans notre analyse, nous distinguons grossièrement et par commodité trois types : les élus, les représentants d'associations et les fonctionnaires des administrations. Pour tous ces hommes, l'enjeu essentiel est leur place dans un système d'acteurs en recomposition, leur légitimité à se saisir des problèmes et leur légitimation par leurs actions concrètes. Compte tenu de la mise en place récente de ce jeu d'acteurs, nous ne pouvons toutefois pas appréhender le système dans son entier.

I - La nouvelle donne des élections locales de 1999

La scène partisane bulgare s'est très tôt cristallisée dans un clivage entre communistes, représentés par un parti socialiste (PSB ou les rouges[2]), et anti-communistes, rangés dans l'Union des forces démocratiques (UFD ou les bleus). D'autres clivages politiques traversent l'échiquier politique (de Waele, 2001 et Vandermotten et *alii*, 2001), mais l'opposition pro ou anti-communiste a guidé le jeu partisan et les alternances au pouvoir jusqu'à la victoire électorale du Mouvement national Siméon II (MNS II) aux législatives de 2001. Les Bulgares sont appelés aux urnes pour élire le Président de la République, l'Assemblée nationale et leurs représentants locaux[3]. Pour tous ces scrutins, qu'ils soient nationaux ou locaux, la lutte d'influence entre les deux partis principaux constituait une des clefs explicatives des résultats.

Les trois scrutins municipaux de 1991, 1995 et 1999 constituent une série digne d'intérêts pour observer avec finesse la mise en place du jeu démocratique local. L'hypothèse généralement avancée pour expliquer les résultats du vote local bulgare affirme ainsi que le

[1] Nous renvoyons à l'encadré 0.1 pour la définition de ce terme.
[2] Les couleurs attribuées à chaque parti politique correspondent à celle du bulletin de vote lors des élections.
[3] L'élection des maires s'effectue par un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, le conseil municipal est élu au scrutin de liste proportionnel à un tour.

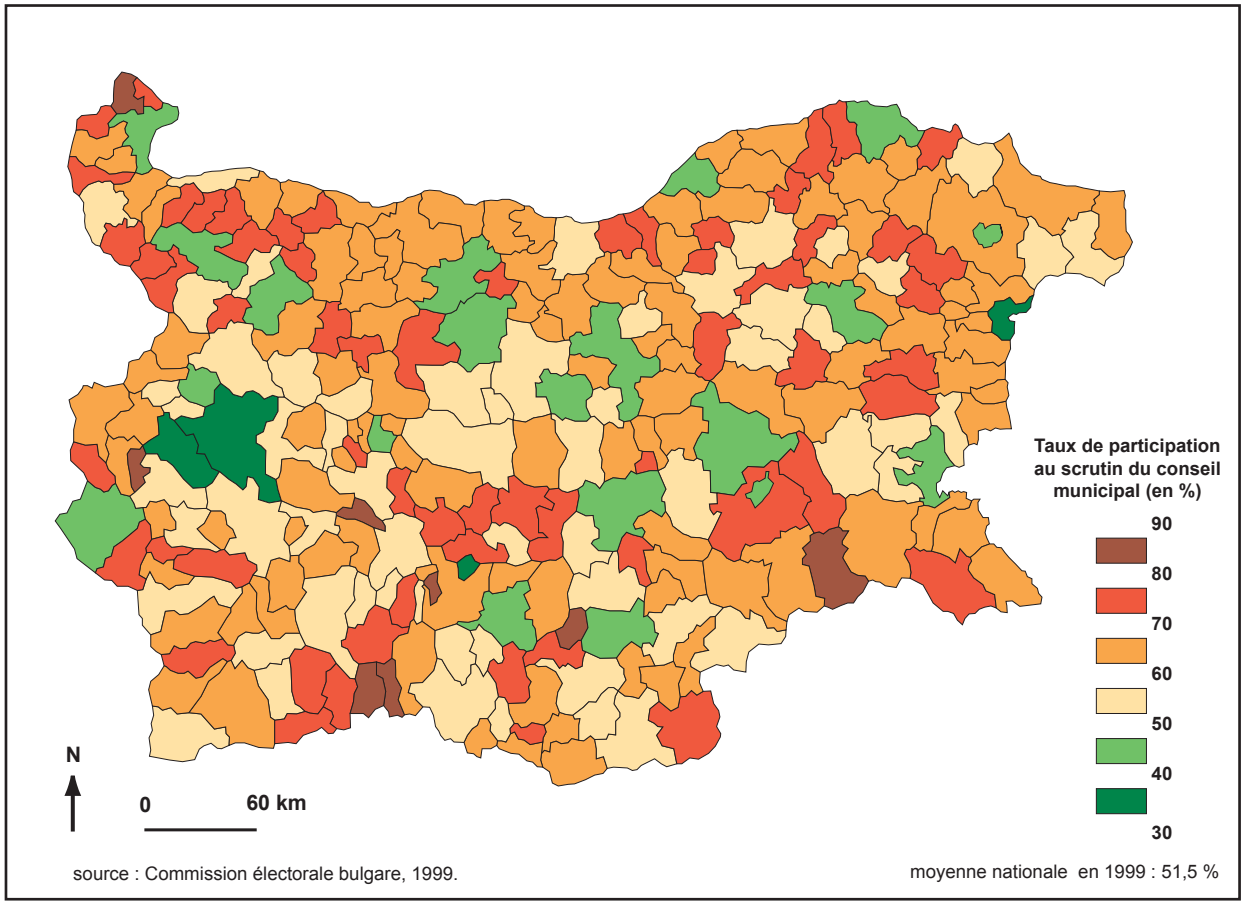


Figure 7.1 : Taux de participation aux élections municipales de 1999

Année du scrutin	Élections présidentielles (1er tour / 2d tour)	Élections législatives	Élections municipales (conseil municipal)
1990		90.8	
1991		83.5	81.6*
1992	73.0 / 76.0		
1994		75.2	
1995			57.9
1996	63.3 / 61.5		
1997		62.6	
1999			51.6
2001	41.6 / 54.9	67.0	

Source : Commission électorale nationale, *Nouvelles études documentaires*, n°5108-09, mars 2000.
* donnée incertaine.

Tableau 7.2 : Taux de participation aux élections bulgares, scrutins directs (en %)

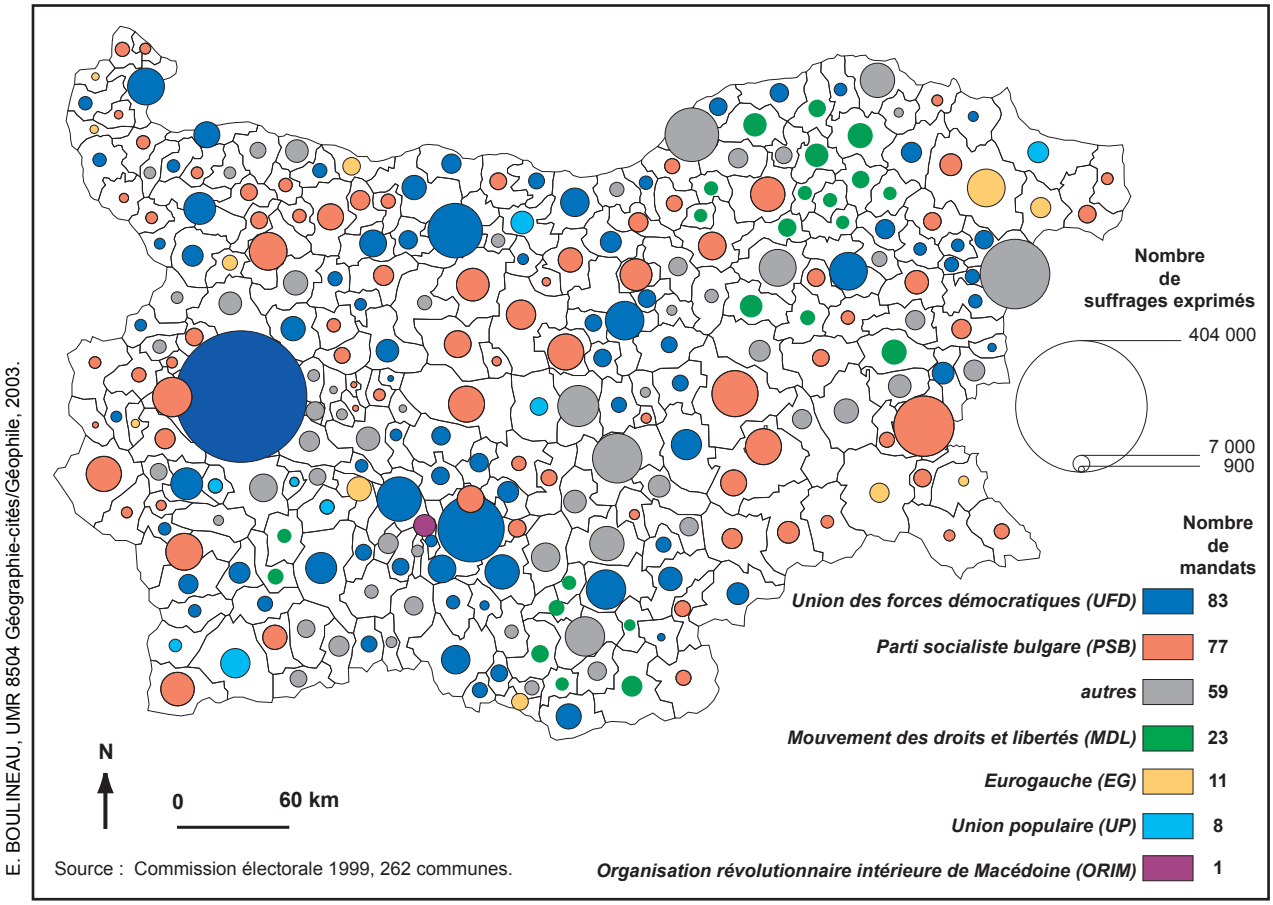


Figure 7.2 : Parti ou coalition ayant remporté le mandat de maire en 1999

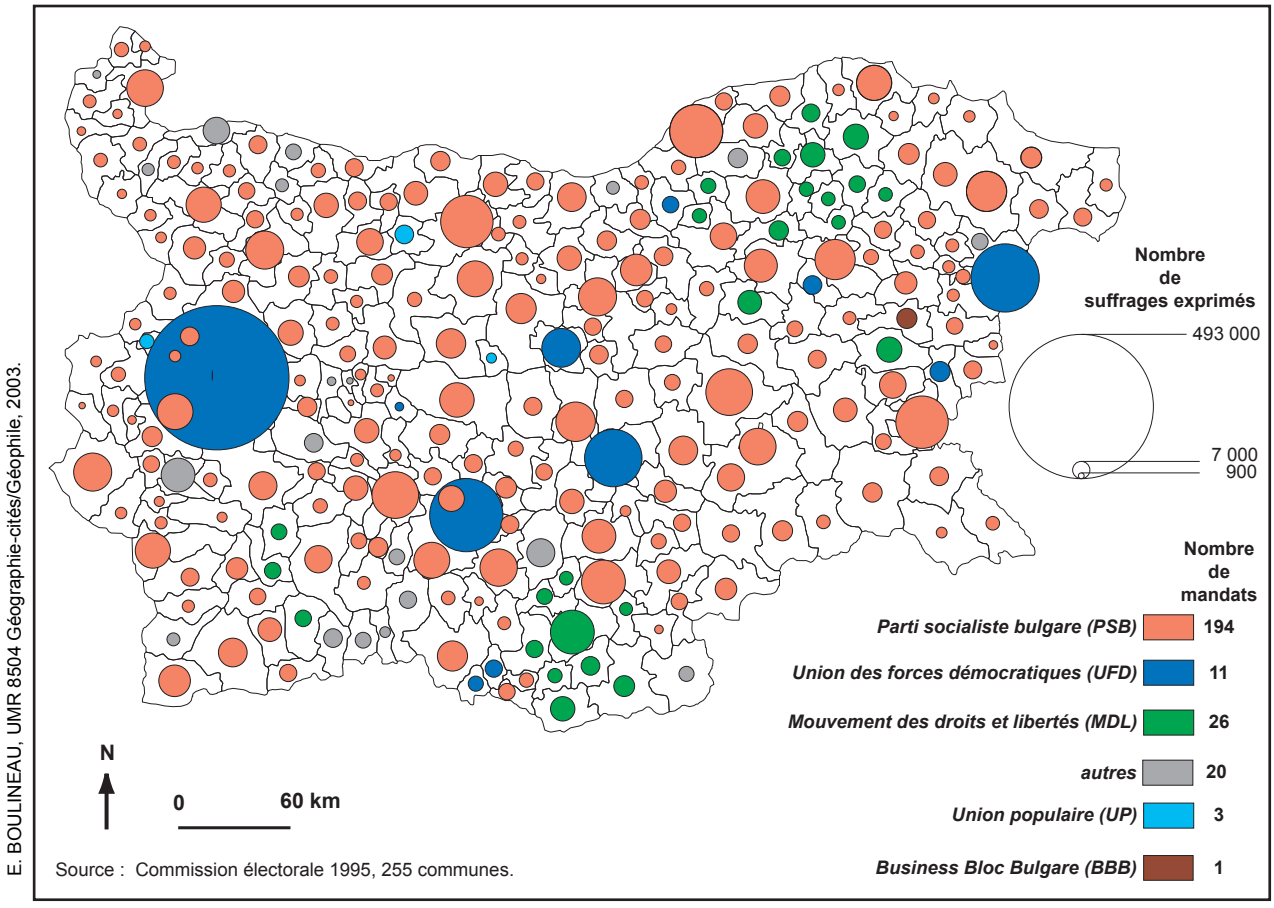


Figure 7.3 : Parti ou coalition ayant remporté le mandat de maire en 1995

scrutin épouse les alternances du pouvoir : à une majorité rouge au Parlement répond une carte rouge aux locales. Une telle hypothèse nie ainsi l'émergence d'une scène politique locale autonome, celle-ci serait alors uniquement soumise au débat politique national. Si l'hypothèse se vérifie en partie pour les scrutins de 1991 et 1995, les résultats de 1999 tendent à l'infirmer. Les élections municipales de 1999 entérinent une nouvelle donne pour la vie locale.

1 - Paysage politique après les élections municipales

Le scrutin local de 1999 a quelque peu étonné. La participation a été plutôt faible, comparée au dernier scrutin local en 1995 et aux élections législatives de 1997 (tableau 7.2), et accentue une tendance à la baisse de la mobilisation des Bulgares depuis 1990. Les observateurs interprètent cette faible participation comme un avertissement au gouvernement à mi-mandat, voire un manque de confiance dans les partis politiques (Centre pour l'étude de la démocratie, 1999). Cette faible mobilisation affecte essentiellement les grandes villes où moins d'un électeur sur deux s'est rendu aux urnes : 21 chefs-lieux régionaux sur 27 sont dans ce cas de figure. Présentées souvent comme plus éduquées et sensibles aux débats politiques, les populations urbaines ont montré leur désintérêt pour la chose publique. Ailleurs, des taux exceptionnels de participation sont atteints sans que l'on puisse distinguer une géographie particulière de la mobilisation aux urnes (figure 7.1).

Le modèle bipolaire de la scène politique bulgare sort ébranlé de la consultation municipale (figures 7.2 et 7.3). En 1995, le raz-de-marée rouge emportait 76% des mandats de maires, après avoir gagné la majorité absolue au Parlement l'année précédente. Le duel de 1999 entre les rouges et les bleus, nouveaux détenteurs du pouvoir après l'alternance de 1997, s'annonçait âpre pour gagner ou conserver un électorat rural plutôt acquis aux socialistes et des électeurs urbains davantage sensibles aux bleus (Billaut, 1992c et 1995). Or les bastions électoraux traditionnels des rouges et des bleus se trouvent érodés en 1999. La fameuse corne rouge de l'angle nord-ouest bulgare (régions de Vidin, Vraca et Montana), réputée pour son soutien aux ex-communistes, se mâtine de bleu et offre, entre autres, les mandats de maire de Vidin et Montana à l'UFD. L'UFD qui avait remporté 23 des 27 anciens chefs-lieux départementaux en 1991 ne parvient pas à retrouver ce score en 1999. Après avoir conservé seulement cinq grandes villes en 1995 (Sofia, Plovdiv, Varna, Stara Zagora et Gabrovo), elle n'obtient que 11 mandats de maires de centres régionaux et perd Varna et Gabrovo. Sur les 262 communes en 1999, l'UFD et sa coalition emportent 85 mairies et le PSB et ses alliés 77

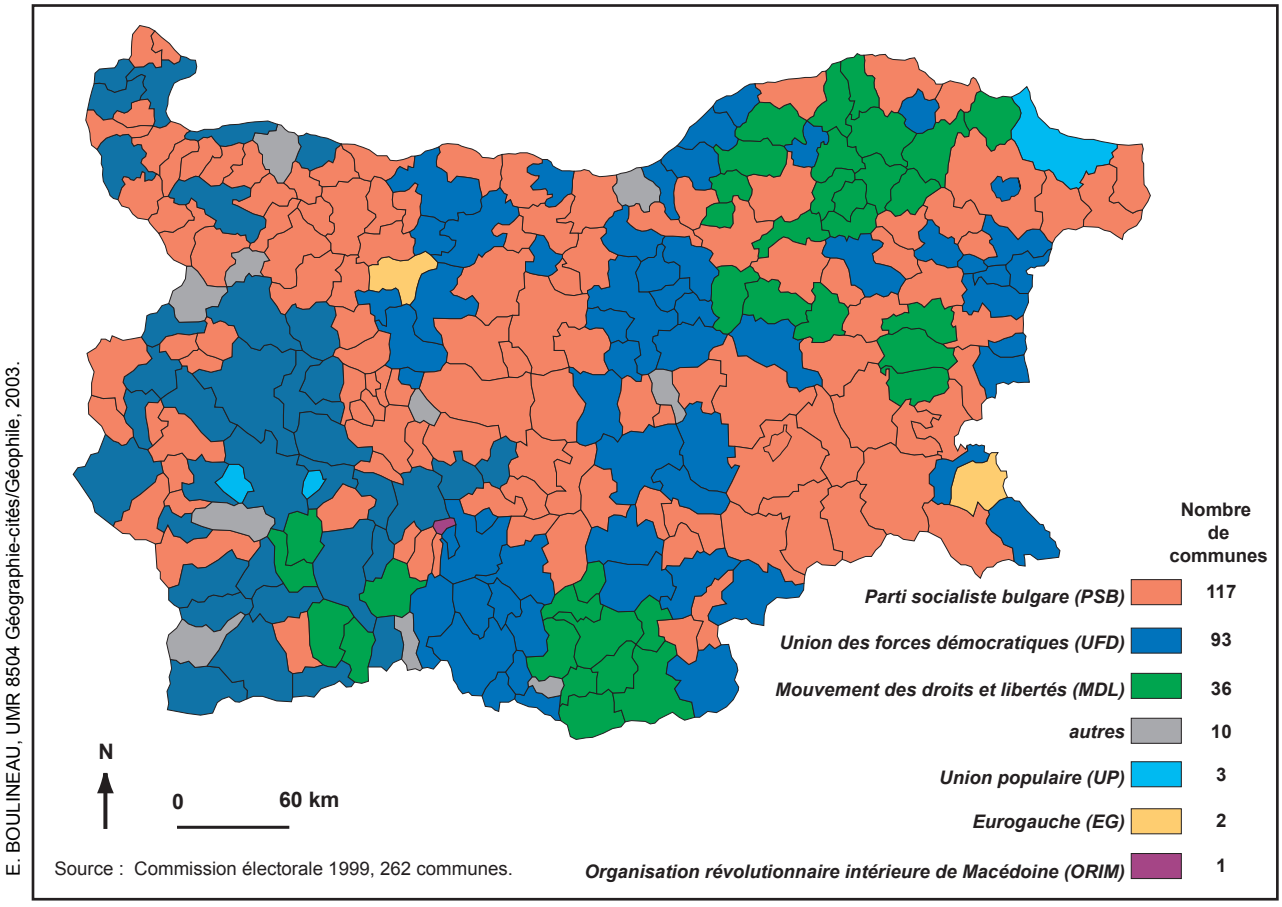


Figure 7.4 : Parti ou coalition ayant remporté la majorité relative au conseil municipal en 1999

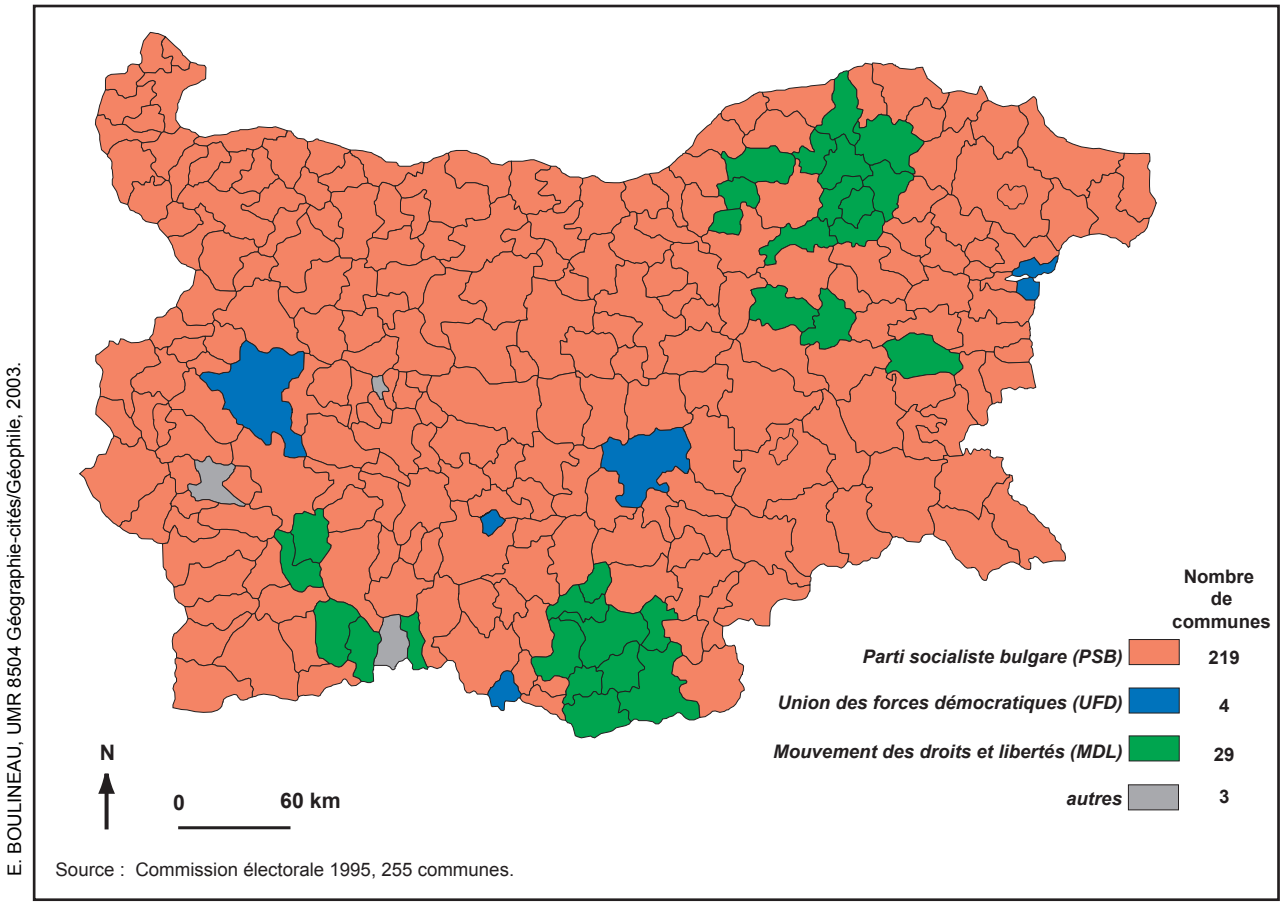


Figure 7.5 : Parti ou coalition ayant remporté la majorité relative au conseil municipal en 1995

mandats, les 102 mandats restants échouent à d'autres formations politiques. Le Mouvement des droits et libertés (MDL), troisième formation politique nationale, se maintient entre 1995 et 1999 : il obtient 23 mairies et 36 majorités relatives dans les conseils municipaux au dernier scrutin contre respectivement 26 et 29 en 1995. Son assise électorale se limite aux régions marquées par une forte présence turque ou de Bulgaro-mahométans (*Pomak* de la région de Blagoevgrad).

Les Bulgares ont davantage porté leurs choix sur d'autres partis. En 1995, seulement 8% des maires étaient élus sous l'étiquette d'indépendant ou de partis non représentés au Parlement ; en 1999, les effectifs triplent et désormais plus d'un cinquième des maires n'appartient pas aux principales formations politiques. Ni rouge ni bleue, la carte du scrutin des maires en 1999 est bigarrée et aucune région n'offre un paysage politique uniforme. La carte des partis ayant obtenu la majorité relative au conseil municipal, bien que moins chamarrée, cache une extrême diversité des formations politiques représentées (figures 7.4 et 7.5). Le jeu des alliances locales vient conforter ou non une majorité municipale conforme à la couleur politique du maire. La multiplication des situations de cohabitation entre un maire et un conseil municipal d'obédiences politiques différentes est un phénomène nouveau sur la scène locale bulgare. Or, dans un pays où la culture politique manque de tradition de concertation, la situation peut être potentiellement délicate. Nous aurons l'occasion d'aborder cette question par des études précises.

La comparaison des cartes de 1995 et 1999 montre cependant un changement profond : un cinquième des maires est élu pour la première fois et environ 150 communes ont préféré l'alternance politique plutôt que la reconduction de la formation au pouvoir précédemment. Qui sont donc ces nouveaux élus ? Comment interpréter cette nouvelle donne locale ? Traduit-elle une maturité politique des Bulgares qui choisissent un homme jugé compétent, défiant ainsi l'hypothèse du « suivisme politique » ? Exprime-t-elle un mécontentement des électeurs à l'égard d'un débat politique qui s'est focalisé uniquement sur le bilan gouvernemental, sans intérêt pour les enjeux locaux, comme tendrait à le prouver la faible participation ? L'analyse des communes observatoires et du nouveau personnel politique en place permet de mettre en perspective cette double interrogation et de s'interroger sur les personnalités des nouveaux élus locaux.

2 - Profils des élus locaux et de leur administration

La construction d'une scène politique locale dépend des pouvoirs octroyés à la collectivité locale mais aussi de l'étendue du territoire à gérer. La vaste commune bulgare (420 km² en moyenne) regroupe plusieurs villages et leurs finages (*zemlište*) à la suite de la concentration opérée par plusieurs décisions du pouvoir central au cours du XX^{e} siècle. Pour gérer cette large maille, le système électoral bulgare établit plusieurs votes directs ou indirects. Le scrutin direct s'applique pour trois élections : la population communale dans son entier élit distinctement un maire et un conseil municipal, chaque village de plus de 500 habitants élit un maire de mairie (*kmet na kmetstvo*). Le conseil municipal élit sur proposition du maire, d'une part, des maires-délégués (*namestnik-kmet*) pour d'autres villages ou regroupement de localités, d'autre part, un ou plusieurs adjoints au maire (*zamestnik-kmet*) qui participent à l'administration communale.

En nous appuyant sur les travaux de M.-C. Maurel (2003), nous formulons l'hypothèse que la commune bulgare répond à la fois à la logique fonctionnelle d'une large maille administrative, construite pour optimiser les services à la population *via* ses représentants, et à la logique communautaire, soucieuse de garantir la participation des citoyens à la chose publique. Une telle hypothèse expliquerait la faible contestation du maillage communal issu pourtant d'une réforme socialiste (chapitre 3). Il nous faut pourtant la vérifier de façon empirique en analysant précisément dans les espaces d'études la prise en compte dans la gestion territoriale des identités multiples qui s'expriment dans les appartenances villageoises, ethniques ou religieuses. C'est la mise en place de la démocratie représentative sur la scène locale bulgare que nous cherchons à explorer ici.

Les deux régions d'études comptent 21 communes dont huit constituent les communes observatoires. Cet échantillon ne prétend pas être représentatif de la diversité des situations locales par rapport aux 262 communes bulgares. Nous y avons toutefois conduit une quarantaine d'entretiens avec des personnes chargées de la gestion communale, dont 34 élus locaux (des maires et leurs adjoints, des conseillers municipaux, des maires de villages) auxquels on peut ajouter une dizaine d'entretiens avec des habitants, fins connaisseurs de la situation locale. Portraits et récits de vie de ces personnalités viendront nourrir notre réflexion sur les acteurs locaux bulgares.

Les élus locaux des régions d'études ont été fortement renouvelés à la suite des élections de 1999. Parmi les dix communes de la région de Veliko Tărnovo, sept ont choisi

l'alternance politique par rapport au sortant et au moins cinq maires exercent ce mandat pour la première fois. Deux maires PSB ont été réélus, pour un septième mandat à Suhindol et pour un troisième à Gorna Orjahovica. À Pavlikeni, le PSB sortant a été reconduit mais l'ancien maire socialiste a préféré passer la main pour lancer sa propre entreprise privée. Dans la région de Haskovo, sept communes sur onze ont aussi changé de couleurs politiques, deux maires du MDL ont été reconduits dans leurs fonctions et deux communes restées socialistes ont choisi une nouvelle personnalité.

Les élus locaux sont des personnes diplômées, issues de classes d'âge variées et dans une large majorité natives de la région où ils exercent leurs fonctions. La loi sur l'autogestion locale stipule que toutes les personnes remplissant des fonctions électives locales doivent avoir suivi des études secondaires. Des statistiques sur les conseillers municipaux, disponibles au niveau national pour l'année 2000, montrent que 64% des conseillers sont diplômés de l'enseignement supérieur. Les classes d'âge les plus représentées parmi ces élus sont les 30-39 ans et les 40-49 ans, respectivement 25% et 36% des effectifs. La féminisation de la fonction reste limitée au niveau national (21% de femmes) mais, localement, nous avons pu remarquer l'investissement des femmes dans la vie communale. La promotion sociale de la femme sous le socialisme y a sans doute sa part d'explication. Dans les régions d'études, la répartition en classes d'âge est à peu près conforme à la moyenne nationale. En revanche, la sur-représentation des diplômés du supérieur est nette pour la région de Veliko Tărnovo (77% des conseillers municipaux).

Pour toute cette région, 23% des conseillers municipaux sont diplômés en économie. On reconnaît là l'influence de la prestigieuse Académie d'économie Cenov qui contribue à la formation de spécialistes dans le domaine élargi de l'économie (management, droit, finances...). À Svištov, ville où est implantée l'Académie, toutes les personnes que nous avons interrogées sont diplômées de cette institution dont la renommée est nationale. Dans cette commune, 14 des 29 conseillers municipaux sont diplômés d'économie ! L'Académie Cenov a ainsi formé les maires des communes de Svištov, Gorna Orjahovica et Zlatarica ainsi que ceux des localités de Majsko (commune d'Elena), de Vardim (commune de Svištov), de Bjala Čerkva (commune de Pavlikeni), et la liste n'est pas exhaustive. Si la plupart des maires rencontrés sont diplômés du supérieur, leur parcours professionnel est varié et certains élus n'ont jamais exercé un métier en rapport avec leur formation initiale. Le régime socialiste garantissait pour tous un emploi, par une gestion pragmatique selon les besoins et non selon l'offre et la demande.

L'expérience de gestion communale est un atout indéniable pour le poste de maire. Certains maires réélus à plusieurs reprises sont désormais rompus à la tâche, d'autres ont argué de leur expérience pour se faire élire.

Dans la petite commune de Suhindol, voisine de Pavlikeni, M. D., né en 1940, détient un record de longévité à la tête de la mairie. Depuis 17 ans, il gère cette commune agricole spécialisée dans le vignoble et viscéralement ancrée dans le camp communiste, puis socialiste. Cet enseignant, né près de Svištov et muté à Suhindol il y a 37 ans, exerce ainsi son septième mandat et met en avant cette expérience de gestion.

Le maire de la ville de Bjala Čerkva, située dans la commune de Pavlikeni, exerce cette fonction depuis 1986. Il a exercé deux mandats sous le socialisme (1986-1989), avant d'assurer la gestion locale entre 1990 et 1991 dans l'attente de l'organisation d'élections libres. Élu en 1991, 1995 et 1999 sous l'étiquette du PSB, M. T., 47 ans, a fait ses études à l'Académie de Svištov, avec une spécialisation dans le domaine de l'administration publique. Il a travaillé dans l'usine de jantes de Pavlikeni après une formation en mécanique. Ses parents, originaires de Thrace, sont venus s'installer dans la région de Tărgovište dans les années 1930, puis à Bjala Čerkva, alors qu'il avait deux ans.

À Ivajlovgrad, M. T., 38 ans, a remporté la mairie sous l'étiquette PSB, après une tentative infructueuse en 1995. Agronome de formation, il a exercé les fonctions de maire-adjoint de la commune entre 1991 et 1995. Natif d'Ivajlovgrad, où ses grands-parents sont arrivés d'Asie mineure en 1913, M. T. a mis toute son énergie dans les élections de 1999 pour se faire élire.

Ces quelques élus expérimentés dans la gestion communale appartiennent au PSB, une formation politique qui, après 1989, peut encore bénéficier des structures locales de l'ancien appareil partisan pour conquérir les mairies. Il en va de même pour les agrariens, parti politique toléré sous le socialisme, à titre d'alibi d'un multipartisme que le Parti soumettait à sa coupe (Maurel et Rey, 1990, Ragaru et Halamska, 2001). Les scissions internes du mouvement agrarien ont toutefois contribué à dilapider ce capital. À l'inverse, le déficit de cadres locaux de l'UFD est souvent souligné en Bulgarie. Cependant, le savoir-faire de gestion, souvent exigé du maire, peut procéder soit d'une expérience politique soit d'une expérience professionnelle.

Dans la commune agricole de Zlatarica, à cheval sur le Prébalkan et la plaine fertile du Danube, l'équipe municipale est proche des agrariens. Les capacités gestionnaires des anciens cadres de la coopérative agricole sont investies dans la chose publique. M. A., la cinquantaine, se déclare proche du mouvement agrarien-tendance Stambolijski, une formation dans la mouvance des socialistes. Ingénieur-agronome, il était directeur-adjoint de la coopérative agricole (TKZC) et dirigeait environ mille personnes. Il a été élu en 2000 maire-adjoint de la commune pour ses qualités de gestionnaire, auparavant il avait ouvert une pâtisserie dans le centre communal avec son épouse. Dans la même commune, le maire du village de Gorsko Novo Selo, à l'important terroir agricole, a exercé pendant 25 ans la fonction de directeur de la coopérative de machines agricoles (MTC) d'Elena, la commune voisine. M. N., 55 ans, diplômé de l'Institut supérieur d'agriculture de Ruse, conserve soigneusement et met à jour le cadastre du village, un document plutôt rare dans les espaces agricoles bulgares.

Mme K., maire du village de Vardim (commune de Svištov), 45-50 ans, exerce pour la première fois un mandat électif sous l'étiquette PSB. Native du village, elle fait ses études de chimie dans la ville de Svištov avant de devenir laborantine dans le gros complexe industrialio-chimique local *Sviloza*. Après une formation en économie à l'Académie Cenov, elle obtient un poste de direction dans l'importante firme agro-industrielle de Vardim *Sortove semena*, spécialisée dans les graines.

Le profil professionnel des maires montre des expériences de gestion souvent solides, acquises sous le socialisme. Cependant des « hommes nouveaux » briguent eux aussi les

mandats de maire et les businessmen, pour reprendre ce vocable très répandu en Bulgarie, font leur entrée sur la scène politique locale.

M. I., 50-55 ans, élu sous les couleurs de l'UFD, exerce son premier mandat de maire de Haskovo. Ingénieur en BTP natif de Haskovo, il affiche une réussite professionnelle en tant que businessman. Ancien propriétaire d'un restaurant huppé dans une vieille maison traditionnelle de la Renaissance bulgare, il possède une expérience dans le commerce, enrichie de nombreux voyages à l'étranger, qui l'aide dans sa fonction. Maire de la grande ville régionale, chef-lieu administratif, il veut donner une image dynamique de sa cité en développant les fonctions commerciales, dans la lignée de l'importante bourse des fruits et légumes qui a ouvert ses portes en mai 2001.

M. S., 40 ans environ, est depuis 1991 maire de Stambolovo, sous les couleurs du MDL. Ancien lutteur professionnel d'origine turque, sa carrière sportive l'a mené à l'étranger. Cette expérience de la compétition l'a sans doute stimulé pour se lancer dans diverses formes de business : les champignons, la pêche, et plus récemment la vigne. Sa formation d'agronome acquise à Plovdiv l'oriente davantage vers le secteur agricole. Il se déclare maire en premier et businessman en second, même si les avantages des deux fonctions s'entremêlent. Il possède la seule station service de la commune, située stratégiquement sur un carrefour local des Rhodopes orientales. En juin 2001, il a effectué un séjour dans le Languedoc auprès de vignerons, pour étudier le développement de la vigne de Stambolovo, déjà productrice d'un merlot commercialisé par la firme *Šato Ajda* (Château Aïda !). Il en a tiré aussi des enseignements pour les vignes qu'il a acquises personnellement dans la commune voisine de Svilengrad.

Les élus locaux bulgares proviennent ainsi de différents horizons socio-professionnels. La fonction attire aussi des jeunes qui s'investissent par un mandat local dans la gestion communale, par intérêt pour la chose publique, parfois par dépit de ne pas avoir trouvé d'emploi en ces temps difficiles.

Mme B., 28 ans, est présidente du conseil municipal de Zlatarica depuis 1999. Née à Zlatarica, elle a suivi une formation en économie à l'Académie Cenov de Svištov mais n'a pas trouvé d'emploi dans la région. Son mari, originaire de la commune voisine d'Elena, a ouvert un bar à Zlatarica. Elle se déclare démocrate, proche de la coalition au pouvoir UFD et membre de la coalition locale du parti patriotique du travail et du parti agrarien UAPB. Elle désire avant tout améliorer l'ordinaire des habitants de Zlatarica. Elle confesse que beaucoup d'autres présidents de conseils municipaux exercent une activité professionnelle, mais, faute d'avoir trouvé un emploi dans sa branche, elle se consacre uniquement à sa fonction d'élue. Son investissement dans la gestion communale montre son profond attachement à sa ville natale : dans une petite ville, les gens se connaissent bien et les jeunes partis travailler dans les grandes villes reviennent avec plaisir à Zlatarica pour y retrouver une douce atmosphère (dušena atmosfera), explique-t-elle. À ses yeux, la grande ville, et notamment Sofia à cause de son anonymat, n'offre pas le confort du village natal.

Le conseil municipal de la commune de Svištov compte deux élus de moins de trente ans. M. P. arbore le style d'un jeune cadre avec chemise blanche et serviette en cuir pour le travail. Diplômé de l'Académie locale d'économie, il a participé à la rédaction de la stratégie de développement communal et travaille actuellement au plan local de développement durable, deux documents que les communes doivent rédiger dans le cadre de la politique régionale bulgare.

Dans la commune voisine d'Elena, l'équipe municipale semble avoir été rajeunie lors des dernières élections locales. Le maire UFD élu en 1999 est né en 1969 à Ruse et remplace un maire socialiste. M. M. a suivi des études d'administration des systèmes informatiques et des réseaux dans sa ville natale avant de travailler pour l'administration régionale de Veliko Tărnovo et dans le secteur privé de la pharmacie et de la banque à Elena. Bon connaisseur des dossiers locaux, il maîtrise aussi l'informatique et possède un équipement neuf sur son bureau. Le village de Majsko, dans cette même commune, a élu Melle X. à la tête de la mairie. Âgée de moins de trente ans, cette jeune femme, issue d'une famille turque dans ce village à majorité tsigane, est née dans le village voisin de Konstantin. Elle a étudié à Sliven puis a suivi une spécialisation de deux ans à l'Académie d'économie de Svištov « pour ne pas perdre son temps » faute d'avoir trouvé un emploi. Puis toujours sans emploi, elle s'est présentée à la mairie de ce village sous la bannière de l'UFD.

Les élus, maires, maires-adjoints, maires-délégués et conseillers municipaux ont un revenu fixe dont le montant, indexé sur le salaire d'un député, est fixé par le conseil municipal. Les appointements varient ainsi selon les communes et bien sûr selon la tâche assignée. Pour exercer la gestion communale, les élus s'appuient sur une administration locale qu'ils recrutent en partie. Ainsi le choix du secrétaire de mairie procède d'une nomination par le maire. Certains choix n'échappent pas à la complaisance, mais pour cette tâche qui requiert une bonne connaissance des lieux et une sérieuse capacité de gestionnaire, le recrutement d'une personne compétente se vérifie souvent sur le terrain. Il en va de même pour la nomination des maires délégués dans les villages, soumis à la ratification du conseil municipal. À l'issue du scrutin de 1999, les administrations locales sont remaniées, chaque commune doit rédiger un règlement interne sur l'organisation de l'administration communale. L'objectif principal est de préparer au mieux les nouvelles équipes municipales, engagées pour un mandat de quatre ans, à l'exercice réel de l'autonomie locale. La première étape consiste donc à engager un personnel compétent dans les tâches essentielles de gestion au quotidien.

La commune d'Elena, sous l'impulsion de son maire trentenaire, se caractérise par la jeunesse de ses élus. Leur inexpérience peut être un handicap, mais le maire a préféré parier sur de jeunes esprits, traditionnellement plus dynamiques et innovants. Dans cette commune composée de 125 localités, souvent des hameaux en cours de dépeuplement accéléré, le choix des maires-délégués s'est porté là encore sur des personnes bien plus jeunes que la moyenne d'âge des villageois dont elles ont la charge. Dans le village de Bujnovci, on dénombre 130 habitants dont la moitié environ a dépassé l'âge de la retraite. Mme M., 42 ans, native du village, a été élue maire-déléguée en 1999. Elle a exercé plusieurs professions à Elena et Bujnovci, avant de partir trois ans en Libye (1994-1997) comme secrétaire d'une firme d'État bulgare. C'est probablement cette expérience de l'étranger et son ouverture d'esprit qui a conduit le maire de la commune à lui proposer la gestion du village et de 13 hameaux, quelque peu perdus dans cette montagne du Balkan. Sa collègue de Drenta gère elle aussi plusieurs hameaux ainsi que le village de 150 habitants. Cette femme énergique de 40-45 ans est née à Drenta. Elle habite Elena où son mari est policier mais vient régulièrement rendre visite à sa mère encore au village et s'acquitter de sa charge de maire-déléguée. Elle avoue que Drenta est son village préféré et cherche à y développer l'agrotourisme.

Le choix des maires-délégués se porte aussi sur des personnes plus expérimentées dans les pratiques de gestion. M. N., 55-60 ans, est maire-délégué du village de Borislavci, commune de Madžarovo, depuis 1995. Auparavant il avait exercé les fonctions de secrétaire de mairie de Madžarovo puis de maire du village de 1991 à 1995 comme élu de l'Union agrarienne. Diplômé d'un lycée technique en électricité et mécanique, il n'a jamais exercé sa profession pour s'engager dans la politique à l'UAPB, seul parti politique toléré sous le régime socialiste. Il est né dans le village voisin de Brusevci, dans une famille bulgare réfugiée d'Asie mineure et s'est installé en 1963 à Borislavci. M. N. gère les deux villages de Borislavci (330 habitants) et de Malki Voden (19 habitants).

Les femmes sont sollicitées pour ces fonctions, notamment les veuves des anciens maires. À Dolno Lukovo, commune d'Ivajlovgrad, à quelques encablures de la frontière grecque, Mme K., âgée de 43 ans, est une des plus jeunes du village. Veuve de l'ancien maire du village qui a exercé pendant quatre mandats, elle a été nommée pour le remplacer car elle connaît bien les dossiers. Elle s'occupe de Dolno Lukovo mais aussi de Gorno Lukovo, Černa Čerkva, Žalti Čal ; les deux premiers sont peuplés de deux habitants, le dernier est déserté. Mme M., elle aussi veuve de l'ancien maire du village de Sredno Selo, commune de Zlatarica, exerce les fonctions de maire-déléguée. Elle n'a jamais travaillé mais son mari lui a appris le métier : elle s'occupe de 170 personnes réparties dans six hameaux du piémont du Balkan, à 80% turcs.

clichés : E. Boulineau, septembre 2000.

A1. L'ancienne place du village : les maisons anciennes datent du début du siècle et entourent la placette du monument aux morts des guerres balkaniques (1912-1913). A l'arrière-plan, l'église est située sur les hauteurs.

A2. La place socialiste : elle a été aménagée 50 m plus loin (cf. l'église en arrière-plan). Le système socialiste a installé l'éclairage public, l'adduction en eau : une fontaine ainsi qu'un arrêt de bus ont été installés devant la mairie, à gauche. Le magasin socialiste un peu rouillé a été transformé en café.

A. Le village de Mijkovci, commune d'Elena (45 habitants en 1998, 205 habitants en 1965)

clichés : E. Boulineau, août 2001.

B1. L'ancienne place : les vieilles maisons du centre (entre-deux-guerres) se disposent autour de l'église dont on voit le clocher. A gauche du cliché, non visible, se trouve l'ancien monument aux morts. A droite, la mosquée (cachée) a été aménagée dans une vieille bâtisse.

B2. La place socialiste : une vaste esplanade s'étend devant la mairie, le bâtiment blanc du fond. Le monument aux morts a été reconstitué à gauche, et derrière lui commence le jardin public (arbres). Une station essence, signe de la modernité trône sur la place.

B. Le village de Gorsko Novo Selo, commune de Zlatarica (706 habitants en 1998, 1271 habitants en 1965)

Figure 7.6 : Les places de village, héritage du passé et empreinte socialiste

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

La personne du secrétaire de mairie est essentielle à la bonne marche de l'administration locale, ce fut souvent notre premier interlocuteur sur le terrain.

M. D., secrétaire de mairie de Zlatarica, environ 50 ans, possède une expérience de gestion impressionnante. Historien de formation, il a étudié à Moscou avant de faire carrière dans la direction d'établissements scolaires. Il a exercé aussi dans le secteur privé comme directeur-adjoint d'une compagnie d'assurances. Mais c'est surtout la carrière politique qui l'intéresse : de 1991 à 1993, il a été président du conseil municipal de Veliko Tărnovo puis a travaillé pour le ministère de l'intérieur. Ancien apparatchik local aux ambitions politiques déçues, M. D. a accepté le poste de secrétaire de mairie de Zlatarica, mais il continue de résider à Veliko Tărnovo à 20 minutes en car.

Dans la même région, Mme S. exerce les fonctions de secrétaire de la commune de Pavlikeni depuis 1991. Proche du PSB, dont la commune est un bastion local, elle est native de Pavlikeni. Ingénieur en chimie, elle a travaillé dans l'usine de papier local avant de devenir professeur. Elle a ensuite travaillé à la mairie. En 1991, elle a préféré devenir secrétaire de mairie plutôt que maire-adjoint.

Née en 1969, Mme O. est très attachée à la commune d'Ivajlovgrad dont elle est secrétaire de mairie. Après des études de psychologie et de pédagogie et une courte expérience d'enseignante à Plovdiv, elle est retournée au pays natal. Elle a profité de l'aide de l'État pour l'installation de jeunes ménages, dans le cadre du programme de développement Strandža-Sakar. Ses grands-parents habitaient déjà ici, elle a épousé un homme d'un village local descendant d'émigrés thraces. Secrétaire depuis 1999, elle a rédigé avec peu de moyens mais beaucoup de volonté la stratégie de développement communal.

À Stambolovo, M. I. exerce la fonction de secrétaire de mairie depuis 1994. Né dans la commune de Momčilgrad, il a épousé une femme de Stambolovo. Ingénieur en technologie de l'agro-alimentaire d'un institut de Plovdiv, M. I., la quarantaine, a travaillé dans une usine de bonbons et loukoums de Haskovo. Il réside toujours à Haskovo et fait la navette avec Stambolovo à 25-30 minutes par la route.

Les moyens disponibles conditionnent aussi l'exercice de l'autonomie locale. Les bâtiments des mairies arborent une plaque neuve, qui remplace la précédente enseigne avec l'étoile rouge, ainsi que le drapeau national. Les bâtiments décatis datent soit de l'entre-deux-guerres soit, souvent, des premières décennies du régime socialiste, ils présentent une architecture cubique qui vieillit mal. Le même mobilier des années 1960 équipe les mairies de bureaux et d'étagères, souvent vides ou remplies des séries des journaux officiels. À l'orée de l'année 2000, les communes s'équipent en ordinateurs. Encore faut-il trouver quelqu'un capable de les utiliser. Les connexions Internet sont bien rares sur ces quelques postes. Les téléphones équipent la mairie centrale mais de nombreuses mairies-déléguées en sont dépourvues. Dans toutes les localités, le socialisme a marqué de son empreinte les lieux du pouvoir : l'ancienne mairie, symbole de l'indépendance de petites communes de l'entre-deux-guerres, est parfois reconstruite à proximité d'une place dotée de l'ancien magasin socialiste, aujourd'hui fermé (figure 7.6).

Unité administrative	nombre	Structure par sexe		Structure par âge					Niveau d'études				Partis politiques représentés	Représentation ethnique	Représentation des localités
Commune	*nombre*	*homme*	*femme*	*<30 ans*	*30-39 ans*	*40-49 ans*	*50-59 ans*	*>60 ans*	*Sup.*	*2d cycle spécial.*	*2d cycle*	*1er cycle*	*Nombre d' élus par parti*		
Région de VELIKO TĂRNOVO															
Elena	17	nd	nd	0	5	8	1	3	12	3	2	0	8 FDU, 6 PSB, 2 PSDB, 1 MDL	1 Turc	1 de Bujnovci, 1 de Majsko, 15 d'Elena
Pavlikeni	29	21	8	0	4	12	8	5	20	7	2	0	9 PSB, 8 UFD, 4 PSDB, 3 UAPB, 3 verts, 1 eurogauche, 1 MDL	1 Turc	1 de Batak, 1 de Mihalci, 27 de Pavlikeni
Svištov	29	2	6	2	6	7	12	2	27	1	1	0	11 PSB, 10 UFD, 4 UP, 1 eurogauche, 1 PCB, 1 MDL, 1 MNDL	nd	nd
Zlatarica	13	8	5	1	4	0	6	2	6	2	5	0	3 FDU, 2 PSB, 2 jasno, 2 eurogauche, 1 ORIM, 1, UAPB, 1 vert, 1 MDL	nd	1 de Kalajdžij, 2 de Gorsko Novo Selo, 10 de Zlatarica
Région de HASKOVO															
Ivajlovgrad	13	4	9	1	5	4	3	0	12	1	0	0	5 PSB, 3 UFD, 2 eurogauche, 1 MDL 1 UAPB, 1 ORIM.	1 Turc	1 de Železino, 12 d'Ivajlovgrad
Haskovo	41	29	12	3	8	16	10	4	32	6	3	0	12 UFD, 11 PSB, 4 MDL, 4 ORIM-UP, 1 eurogauche, 2 indpdt 1 BBB, 1 UAPB, 1 UAPB st, 4 autres	6 Turcs	2 représentants de localités, 39 de Haskovo
Madžarovo	11	nd	nd	0	2	4	4	1	6	3	2	0	5 PSB, 3 UFD, 2 MDL, 1 eurogauche	nd	nd
Stambolovo	13	12	1	3	4	4	1	1	2	5	6	0	8 MDL, 2 MNDL, 2 PSB, 1 UFD	10 Turcs, 3 Bulgares	4 de localités, 9 de Stambolovo et Popovec

Source : INS 2000, enquêtes communales. Abréviations : BBB: Business bloc bulgare, FDU: Forces démocratiques unies (coalition autour de l'UFD: union des forces démocratiques), MDL: Mouvement des droits et libertés, MNDL: Mouvement national des droits et libertés, ORIM: Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine, PSB: Parti socialiste bulgare, PSDB : Parti social-démocrate bulgare, UP: Union populaire, UAPB: Union agrarienne populaire bulgare, UAPB st. : Union agrarienne populaire bulgare tendance "Stambolijski". nd : non disponible.

Tableau 7.3 : Composition des conseils municipaux des communes observatoires en 2000

3 - Modalités de représentation de la diversité communale

Malgré les difficultés financières rencontrées par les communes, et parfois avancées comme un alibi pour cacher un certain immobilisme, les équipes communales rencontrées font preuve de dévouement envers les questions locales. La grande taille des communes induit une diversité tant socio-économique (activités, populations) que spatiale (structure du peuplement, relief) dont les administrations communales doivent tenir compte. La démocratie locale, telle qu'elle est entendue depuis 1989, exige en effet que l'ensemble de la population communale soit représentée dans les instances élues. À l'inverse, le système socialiste avait favorisé une concentration et une centralisation des pouvoirs au chef-lieu communal, reproduisant à l'échelon local un modèle centre-périphérie. Comment est représentée aujourd'hui la diversité interne des communes par les élus locaux ? Il s'agit là d'une question essentielle de représentation démocratique de la minorité et de la périphérie par rapport à la majorité et au centre, ce qui explique aussi la stabilité de la maille communale bulgare.

La composition des conseils locaux constitue un bon indice de représentativité de la diversité locale (tableau 7.3). Les emplois exercés par les conseillers municipaux sont très variés et reflètent plutôt bien la société locale.

Dans la commune de Pavlikeni, le conseil municipal compte 4 retraités, 5 enseignants, 7 médecins ou professionnels de la santé, 3 économistes, 5 ingénieurs, des entrepreneurs, 1 bibliothécaire et un artisan.

Parmi les 17 conseillers locaux d'Elena, on dénombre 2 retraités, 1 enseignant, 3 médecins, 1 économiste, 3 entrepreneurs, 1 pharmacien, 1 artiste et plusieurs fonctionnaires.

À Ivajlovgrad, le conseil municipal se compose d'un retraité, 4 enseignants, 1 médecin, 1 travailleur au barrage, 1 président de coopérative agricole, 1 avocat, le directeur de l'usine de décolletage, 1 directeur de banque, 1 directeur d'usine textile, 1 chômeur.

Les catégories socio-professionnelles sont plutôt élevées, et l'on remarque l'investissement classique des enseignants et des retraités dans les questions locales. Les fonctionnaires sont aussi actifs mais il faut noter aussi la forte présence des représentants du secteur privé, notamment les entrepreneurs. À Ivajlovgrad, la participation du directeur de la grosse usine locale de décolletage et d'un représentant d'une entreprise textile, activité très présente dans la commune, montre que le secteur économique local s'investit dans la gestion locale. En revanche, à Pavlikeni, la présidente du conseil municipal, enseignante de profession, déplore l'absence de spécialiste de l'agriculture dans cette commune très agricole du plateau danubien. Ces quelques exemples locaux montrent que le conseil municipal est une tribune où peuvent s'exprimer différents types d'intérêts. Nous verrons ultérieurement dans quelle mesure il est bien un espace de concertation.

Dans cet espace balkanique marqué par une forte mixité des populations locales, la question de la représentation des minorités est de plus en plus présente sur la scène politique. Même si les affrontements ethniques procèdent de difficultés socio-économiques plutôt que d'une discrimination ethnique, le prétendu « modèle ethnique bulgare » d'une coexistence pacifique tâtonne pour définir la place des minorités dans la nation bulgare (Barouh, 2001). Depuis 1990, les conflits ethniques dans l'ancien espace yougoslave voisin ont aussi attisé certaines craintes, alors que de nombreux acteurs internationaux (ONG, institutions) plaident pour une amélioration de la prise en compte du caractère pluriethnique bulgare. Les élections locales de 1999 ont consacré le maintien de la géographie du vote en faveur du MDL, tribune politique des Turcs mais aussi de Bulgaro-mahométans et de Tsiganes musulmans. La poussée des organisations tsiganes, qui au total ont remporté environ 200 sièges de conseils municipaux et des mairies de villages (*kmetstvo*), fait entrer les représentants roms sur la scène locale (Marushiakova et Popov, 2000). La coalition d'une nébuleuse d'organisations tsiganes dans le mouvement « Bulgarie libre » a porté ses fruits en 1999. Au niveau local, nous avons étudié la représentation des minorités dans les communes observatoires.

À Zlatarica la population est mixte : Bulgares, Turcs, *Pomak* et Tsiganes y vivent dans des villages mixtes ou non. Il semble curieux de trouver une population *pomak*, Bulgares musulmans originaires des Rhodopes, dans une commune du nord de la Bulgarie, à cheval sur la plaine danubienne et la Stara Planina. Les migrations ont toutefois contribué à l'essaimage de noyaux *pomak* dans la Stara Planina, avec un important foyer dans la région de Loveč. L'identité *pomak* est très problématique et procède à la fois d'un discours politique de la différence et d'une auto-identification (Krasteva, 1997). À Zlatarica cette population est estimée à 15% des habitants et se cantonne à quelques villages dont Gorsko Novo Selo dans la plaine, Razsoxa et Kalajdžij dans la montagne. Cette population est bien intégrée à la vie communale : un élu de Kalajdžij natif des Rhodopes est membre du conseil municipal, parmi les maires-délégués que nous avons rencontrés ceux de Rascoxa et de Kalajdžij se déclarent *Pomak*. La mémoire *pomak* a été conservée dans la commune. À Gorsko Novo Selo, 73 familles sont *pomak* et la tradition du chant des Rhodopes, aux rythmes et aux sonorités typiques, accompagné de la cornemuse (*gajda*) se transmet de génération en génération. M. G., 35 ans environ, maire-délégué de Kalajdžij est né dans la région de Zlatarica d'un couple de *Pomak* tout comme son épouse, chargée du bureau de poste villageois. Le village de Kalajdžij possède d'ailleurs cette allure lâche faite de grosses maisons dans le style des villages *pomak* des Rhodopes.

La population turque (environ 11% de la population communale) réside essentiellement dans le village de Rodina (700 habitants environ), dans la plaine du Danube. Les habitants sont bilingues et portent des noms turcs ou bulgares. La télévision par satellite leur donne accès aux programmes des chaînes turques. Ils ont élu maire un Bulgare, ancien vétérinaire dans la ville proche de Ljaskovec, qui est venu s'installer ici pour sa retraite. Un élu du MDL siège au conseil municipal.

La population tsigane se répartit sur plusieurs villages de la commune, dans les maisons inoccupées des villages vieillissants. Un quartier de la petite ville de Zlatarica regroupe la population vlaque, estimée à 800 habitants environ. Un groupe de musique local anime les fêtes du village. Il n'y a pas d'élus tsiganes dans les instances locales, en revanche, une conseillère municipale, qui habite dans le quartier vlaque, est leur porte-parole auprès de la mairie.

Dans la commune de Pavlikeni, où la population est en grande majorité bulgare (89% en 1992), la population tsigane tend à augmenter, même s'il est difficile pour la mairie de les dénombrer, compte tenu des migrations saisonnières ou des installations récentes dans des maisons abandonnées. Dans la petite ville de Bjala Čerkva, le maire dénombre plus de trois mille Vlaques, soit un tiers de la population, environ 218 Turcs et 48 Tsiganes. En 1995, il y avait un élu d'origine tsigane au conseil municipal ; en 1999, le conseil local compte une personne turque élue du MDL.

Dans la commune de Haskovo, peuplée de quelque 102 000 habitants, la population turque formait, en 1992, 17,4% de la population. Parmi les 41 conseillers municipaux, 6 sont turcs. « Le modèle ethnique bulgare fonctionne au niveau local », affirme M. I., maire-adjoint de Haskovo. Turc natif de la région, il milite au MDL et affiche en été 2001 sa satisfaction de voir des ministres de son parti entrer au gouvernement. Son expérience de gestion comme maire-adjoint de Mineralni Bani, la commune voisine, lui vaut d'être choisi depuis 1999 pour exercer les mêmes fonctions dans le chef-lieu régional. Au sein du conseil municipal, les élus MDL ne sont pourtant que 4 sur les 41 sièges et la population turque est essentiellement rurale, or seulement 2 conseillers représentent les 36 localités qui composent la commune. Le reste des élus est issu de la ville-centre, qui concentre il est vrai, plus de 80% de la population communale.

À Madžarovo, le peuplement est mixte, turc et bulgare. Certains villages sont mixtes, alors que d'autres sont uniquement peuplés des uns ou des autres. Au sein des villages bulgares, tout le monde fait la différence entre les villages au peuplement bulgare ancien et ceux qui ont été investis par les réfugiés bulgares de Thrace et d'Asie mineure, après la Première Guerre mondiale. Le peuplement bulgare communal s'était aussi enrichi des nombreux mineurs venus de tout le pays pour travailler sur la commune. Mais ils sont repartis couler leur retraite dans leur village natal, la mine de métaux non ferreux a de toute façon définitivement fermé ses portes en 1997. La population turque représente 42,8% de la population communale en 1992. Au conseil municipal, deux élus sont du MDL. Le maire-adjoint, M. S., milite au MDL. Ancien directeur du service de construction de la commune de Stambolovo, il vit à Dolni Glavanak, un village de Madžarovo. Parmi les 7 maires-délégués, 4 sont du MDL et gèrent des villages à majorité turque (Selska Poljana, Dolno Sădievo, Topolovo et Dolni Glavanak).

Au niveau local, la diversité ethnique est plutôt bien représentée par les élus locaux. La population turque notamment possède des élus aussi bien dans les instances communales générales que dans les mairies de villages. Par le biais du MDL, les Turcs se trouvent ainsi bien représentés. La population tsigane est moins visible parmi les élus. Cela tient, d'une part, à son extrême diversité en groupes distincts et, d'autre part, à sa grande mobilité. Cela dit, elle forme elle aussi une partie de l'électorat du MDL, ce qui explique probablement la présence d'un élu de ce parti au conseil municipal dans des communes où la part des minorités est faible. Doit-on interpréter cela comme un vote ethnique qui irait à l'encontre du comportement citoyen, attendu dans le développement de la démocratie locale ? Le MDL, considéré comme un parti turc en Bulgarie, propose pourtant une plate-forme politique qui s'adresse à tous les Bulgares, sans intention de défendre les seuls intérêts de la population turque. L'interprétation du vote local pour le MDL demande ainsi à être étudiée en profondeur.

La vaste superficie de la commune bulgare et la multitude de localités qui la composent nécessitent, selon la logique de la démocratie représentative, la présence d'élus de différentes localités parmi les édiles. Il n'est pas rare en effet de devoir parcourir une heure de route sur des routes défoncées pour rejoindre le centre communal. En hiver, dans la montagne, les routes sont parfois coupées et les villages inaccessibles.

Dans la commune de Zlatarica, les familles avec enfants du village de Dedina viennent habiter Zlatarica en hiver afin d'assurer la scolarisation des enfants et l'approvisionnement en bois de chauffage. C'est aussi le cas de M. T., maire-délégué du village de Razsoxa qui vit dans un appartement de Zlatarica en hiver pour scolariser ses deux petites filles. En effet, en hiver, le bus ne dessert pas toujours le village à cause de l'enneigement et de la pente rude qui y mène. Le village reste isolé, et les quelques résidents sont approvisionnés alors en pain par traîneau.

Au sein des conseils municipaux, on note un certain déficit de représentation des localités communales. Une écrasante majorité des élus provient souvent du chef-lieu communal. Il est vrai que pour se rendre aux réunions du conseil, les élus doivent emprunter le bus ou utiliser leur voiture personnelle, ce qui occasionne une dépense en essence supplémentaire pour des ménages bulgares qui, dans la plupart des cas, évitent de trop utiliser leur auto, faute d'argent. En fait, la liaison entre le centre communal et les villages s'établit essentiellement par le maire (maire de localité ou maire-délégué). La loi autorise ce dernier à participer au conseil municipal, avec voix consultative. Dans les communes bien organisées, le maire de la commune se déplace régulièrement dans les villages, lors d'une assemblée générale locale.

Dans la commune d'Elena, une des plus vastes de Bulgarie, située dans un environnement montagnard, le maire se rend régulièrement dans les villages en fin d'année, lorsque les travaux agricoles sont finis. Il s'est déplacé avant les élections législatives et présidentielles probablement pour inciter à voter pour son parti, l'UFD. La venue du maire est l'occasion de réunir une assemblée générale ou quelques villageois pour discuter des problèmes du village. À Bujnovci, la dernière réunion a porté sur les problèmes de la desserte en eau et l'avenir de l'ancien bâtiment de la coopérative agricole démantelée. À Drenta, la maire-déléguée nous informe que la maire vient deux fois par an, en automne et au printemps. La dernière assemblée villageoise a évoqué la question de l'amélioration de la route et des lignes téléphoniques ainsi que le sort du bâtiment de l'internat, vide depuis la fermeture de l'école il y a quatre ans. Dans le village tsigane de Majsko, le maire est venu quatre fois dans l'année pour évoquer les élections mais aussi pour écouter les doléances d'une population très pauvre. Les aides sociales, principaux revenus de la population, sont versées avec beaucoup de retard ; le chômage est ici endémique. Chaque mois, un fonctionnaire du bureau du travail d'Elena se rend au village. En 2000, le maire est venu soutenir un programme national pour l'intégration des minorités à l'école auprès de ses administrés de Majsko. Sinon, la maire du village, Melle X., se rend une fois par semaine au centre communal, à une demi-heure de route, pour recevoir des instructions.

Dans la commune de Zlatarica, les postes de maires-délégués ont donné lieu à un appel à candidature. Il y a eu beaucoup de candidats pour toucher un salaire régulier fixé à 150 leva (soit 75% du salaire moyen bulgare). Le conseil municipal a reçu les candidats proposés par le maire et a demandé l'approbation des villages par assemblée générale. M. G., 50-55 ans, est maire-délégué du village de Dedina depuis 1999 en remplacement du précédent remercié pour cause d'incompétence dans les tâches assignées ; il précise d'ailleurs avec humour qu'il ne boit pas ! Il a été désigné par le maire de la commune suite à une assemblée générale de la population. Il a arrêté son activité de vétérinaire pour gérer les villages regroupés autour de la mairie de Dedina à 9 km du centre communal dans le Prébalkan, en attendant la fin de la semaine et le retour de sa femme qui travaille à l'Académie d'économie de Svištov. La mairie est située dans une bâtisse des années 1960 occupée au rez-de-chaussée par un magasin d'alimentation qui fait aussi office de café. Le maire-adjoint gère seul 3 hameaux qui rassemblent environ 110 personnes : Dedina, Dedinci et Ravnovo à 2 km de Dedina.

Ces quelques exemples montrent ainsi les modalités de prise en compte de la diversité locale dans la gestion communale. Mais si le maire-délégué fait la jonction entre les doléances de son village et l'administration communale, les villageois semblent peu concernés par la vie communale. Le sentiment d'appartenance à la commune paraît faible : la mobilité se réduit à cause de la fermeture des liaisons par autocar non rentables et du tarissement des migrations de travail, induit par la réduction de l'activité économique dans le contexte de transition. C'est l'impression de repli sur le village qui domine dans un contexte de vieillissement de la population, notamment dans les villages peuplés de Bulgares (chapitre 2). Les fêtes villageoises, autrefois l'occasion de réunir toute la commune, sont peu à peu supprimées faute

de moyens financiers pour les organiser, à la grande déception d'ailleurs des administrations communales. La vie communale se concentre dans le chef-lieu, là où les services à la population sont encore tant bien que mal assurés, là où des liaisons par autocar sont encore présentes. Nous analyserons dans le chapitre suivant la gestion au quotidien d'une commune bulgare.

4 - Maire et conseil municipal : quel partage du pouvoir local ?

Les nombreux scrutins au niveau local (maire, conseil municipal, maire de localité) reflètent une bonne mise en place de la démocratie locale ; la légitimité des élus est rarement remise en cause. Cela dit, comme on a pu déjà le souligner pour le cas bulgare, la question essentielle réside dans le partage des pouvoirs et dans la réponse à la question suivante : qui détient le pouvoir ? En l'occurrence, le pouvoir de l'autonomie locale ? La loi définit le maire comme organe exécutif et le conseil municipal comme organe législatif local, porteur de l'autonomie locale. À ce titre, il est parfois appelé Parlement local par comparaison avec l'Assemblée nationale. Mais il y a la théorie et la pratique[4] et il convient d'analyser plus précisément les modalités de l'exercice de l'autonomie locale en Bulgarie.

La séparation des pouvoirs entre le maire et le conseil municipal selon la loi de l'autonomie locale suit une structure « maire faible/conseil municipal dominant », pour reprendre la distinction établie par les politologues (Stefanova, 1997). La prise de décision est en effet la prérogative du conseil municipal, alors que le maire et l'administration communale en sont les exécutants. Dans cette configuration, les fonctions du maire restent subordonnées au conseil municipal. Or en Bulgarie, le maire possède une légitimité procédant du suffrage universel au même titre que le conseil municipal. Si l'on suit l'argumentation de M. Stefanova, les tâches assignées au maire soulèvent même une certaine ambiguïté. Selon la loi, il est l'organe exécutif *dans* la commune : la préposition ne précise pas s'il s'agit de l'organe exécutif *de* la commune, dans ce cas, son pouvoir est important, ou bien s'il est l'organe exécutif local du pouvoir central, dans la droite lignée du système socialiste. La loi bulgare partage les prérogatives entre les deux organes élus mais ses imprécisions, qui ont donné lieu à de nombreuses modifications (chapitre 1), laissent la voix libre aux configurations locales d'organisation.

[4] Un proverbe bulgare dit d'ailleurs que « la loi est une porte ouverte au milieu d'un champ, seul l'imbécile passe au travers ».

En effet, le conseil municipal peut déléguer au maire des prérogatives de son choix, renforçant ainsi la position du premier magistrat local. De son côté, le maire possède la faculté de choisir et de coordonner l'administration communale. Pour éviter tout abus de position du maire, ce choix est soumis au conseil municipal. Mais à de nombreux égards, le conseil local apparaît comme un organe de ratification, la mise en œuvre en amont des politiques locales et leur application en aval font partie des compétences du maire. Il garde ainsi un grand rôle dans l'initiative locale, notamment pour le budget et les programmes à long terme (article 44 de la loi sur l'autogestion locale révisée en 1995). Enfin, du point de vue de la visibilité externe de la commune, c'est le maire qui en est le porte-parole et le représentant auprès des institutions extérieures et de la justice.

L'importance du maire ressort aussi de notre expérience du terrain. La fonction du maire est exercée la plupart du temps à temps plein, alors que les conseillers municipaux s'investissent dans la vie active. On note ainsi une professionnalisation de la fonction : les bons gestionnaires sont l'objet de promotions politiques, les mauvais ont tendance à être sanctionnés par les électeurs. Les maires des grandes villes de Ruse et de Blagoevgrad, M. Kalčev et M. Paskalev ont ainsi été promus ministres dans le gouvernement du tsar en 2001. La politisation des édiles des grandes villes sur la scène nationale est un phénomène banal en soi ; en revanche, M. Dikme, maire MDL de la commune moyenne d'Ardino (13 600 habitants, région de Kărdžali) s'est vu attribué le porte-feuille de l'agriculture ; une façon de récompenser ses efforts à la tête de la commune des Rhodopes. À l'inverse, le maire de Varna sortant a été sanctionné par les électeurs. Ce n'est là qu'une tendance observée depuis 1999 qui demande à être vérifiée lors des prochaines échéances locales de l'automne 2003. Néanmoins la visibilité de la commune s'exprime bien à travers la personne de son maire. On retrouve ainsi l'attachement traditionnel des Bulgares à la fonction de maire, *kmet*, qui renvoie aussi au mythe historique d'une autonomie locale jamais démentie.

Certes, la cohabitation politique entre des élus de couleur différente peut bloquer la situation locale, faute de majorité suffisante. C'est là, dirons-nous, les risques du jeu démocratique. Ailleurs, les maires ne semblent pas embarrassés par des confrontations avec les conseillers municipaux ou bien ils ont tendance à le taire !

À Stambolovo, le maire MDL collabore bien avec le conseil municipal. Il est vrai qu'il possède une confortable majorité au conseil (8 élus sur 13). Il avoue même que les conseillers votent aisément ses propositions, y compris l'opposition, et manquent un peu d'expérience.

Le cas est différent pour Zlatarica qui a un temps défrayé la chronique nationale. Le maire et le conseil municipal se sont opposés pour l'acceptation d'un projet d'usine de combustion de déchets toxiques pendant l'été 2000. Le projet d'une unique installation de ce type dans le pays, sur le territoire de la commune de Zlatarica, est présenté par le ministère de l'environnement et son bureau régional de Veliko Tărnovo. Un accord

de principe du maire précédent engage les premiers repérages sur place. Mais lorsque le projet est soumis au conseil municipal, 7 conseillers (soit la majorité absolue) s'y opposent avec véhémence, s'inquiétant de la santé de leurs enfants et des risques environnementaux. Le projet est donc refusé au dernier moment et divise le conseil municipal dont une partie, tout comme le maire actuel, y est acquise. Le projet de 50 millions de dollars, porté par un groupe danois, aurait apporté des emplois à la commune selon les services du ministère. Outre les arguments écologiques des opposants, la présidente du conseil municipal dénonce la tentative d'imposer à la commune une installation. Frilosité des élus ou bien projet mal préparé dès le départ ? Le projet a en tout cas été abandonné. L'épreuve de force entre le conseil municipal et les services du ministère a montré indéniablement que l'exercice de l'autonomie locale n'est pas un vain mot. Les conseillers municipaux veulent développer l'agrotourisme sur la commune, une activité incompatible avec l'usine de déchets toxiques. De leur côté, les services du ministère de l'environnement ont manqué de sens du dialogue, sans doute un reste du fonctionnement centralisé et hiérarchisé...

Le maire de la commune bulgare n'est pas tant en situation de faiblesse que l'interprétation de la loi le laisse entendre. Cependant la bonne marche des affaires locales dépend tout de même d'un bon travail de collaboration entre le maire et le conseil municipal. Les configurations politiques locales y ont leur importance. Une telle structure duale de l'autonomie locale exige aussi un sens de la concertation entre les deux organes, et c'est peut-être là que les choses achoppent, dans un pays sans réelle tradition de dialogue dans la prise de décision politique.

Les élections locales de 1999 marquent ainsi un changement dans le paysage politique local mais aussi dans le profil des nouveaux élus. Le renouvellement des élus se caractérise par le choix de personnes compétentes mais aussi de jeunes générations, sans doute plus critiques à l'égard des pratiques héritées du socialisme. Parler de scène locale indépendante est peut-être encore prématuré, au vu des résultats d'un seul scrutin local. Les résultats des élections de 2003 permettront d'approfondir la question. Le niveau local en Bulgarie est encore largement soumis aux stratégies politiques et partisanes définies à Sofia comme le préfigure le débat engagé pour le prochain scrutin. Il y a là une différence notable avec les observations faites par M.-C. Maurel (2003) sur l'indépendance de la scène politique locale en Hongrie. Cependant les analyses de cas communaux montrent que la diversité des configurations locales est bien représentée par le système électoral. La démocratie représentative s'ancre dans les pratiques politiques. La seconde étape consiste maintenant dans la promotion d'une démocratie participative par laquelle les citoyens s'investissent directement dans la gestion territoriale. C'est aussi un moyen de s'affranchir d'une politisation excessive des enjeux de la gestion locale.

II - La promotion de la démocratie participative : réseaux associatifs et gestion territoriale

1 - L'inégal succès du développement associatif dans les communes bulgares

La promotion de la démocratie participative s'appuie sur l'idée qu'elle va mûrir par en bas, sur l'initiative des citoyens. Le local est en effet l'échelle où les solidarités, les inter-connaissances peuvent jouer pour retisser le lien social, quelque peu malmené dans la tourmente de la transition. C'est aussi au niveau communal qu'a débuté la mise en place de la démocratie locale, à travers la décentralisation et les efforts pour construire une société civile par les mouvements associatifs. Si dans certains pays d'Europe centrale et orientale comme la Slovaquie ou la République tchèque, le mouvement associatif local connaît un beau succès, la Bulgarie semble paradoxalement connaître une certaine dans ce domaine. L'enquête du PNUD de 2000 révèle en effet que 58% des personnels communaux interrogés signalent l'absence d'ONG dans leurs communes. Il faut toutefois nuancer ce chiffre général par les expériences locales. Celles-ci montrent un succès inégal des associations et autres ONG[5] selon la taille de la commune : en fait, le clivage entre villes et campagnes apparaît nettement (tableau 7.4).

Communes	**Total**	**Types d'associations**							
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
V.Tărnovo	103	26	11	13	4	7	13	5	24
G.Orhajovica	18	5	1	0	0	0	3	3	6
Svištov	21	4	2	0	1	0	4	5	5
Pavlikeni	8	2	0	0	0	2	1	1	2
P.Trămbeš	2	1	0	0	0	0	0	1	0
Stražica	2	1	0	0	0	0	0	0	1
Ljaskovec	4	2	0	0	0	0	1	0	1
Elena	7	3	0	0	0	0	0	1	3
Zlatarica	2	1	0	0	0	1	0	0	0
Suhindol	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Total villes	**168**	**46**	**14**	**13**	**5**	**10**	**22**	**16**	**42**
Total villages	**137**	**128**	**0**	**0**		**2**	**3**	**2**	**2**
Total région	**305**	**174**	**14**	**13**	**5**	**12**	**25**	**18**	**44**

Source : Stratégie du développement durable de la région de Veliko Tărnovo (2000).
Légende : 1- Culture, science et éducation ; 2- Santé et sécurité ; 3- Associations professionnelles ou de branche ;
4- Associations d'entrepreneurs ; 5- Ecologie et tourisme ; 6- Associations sportives ; 7- Associations religieuses, 8- Autres.

Tableau 7.4 : Typologie des associations communales dans la région de Veliko Tărnovo

[5] Nos interlocuteurs bulgares utilisent sans distinction le terme d'ONG, passé dans le vocabulaire bulgare sous son acronyme anglais NGO, ou d'association (*associacija* et parfois *sdruženie*). La législation bulgare jusqu'en 2001 favorisait cette confusion. Nous n'avons pas non plus cherché ici à faire une distinction.

La dispersion de la taille démographique des communes d'études nous autorise à distinguer un certain gradient : plus la commune est peuplée, plus les associations sont nombreuses. En soi, cela n'a rien d'étonnant, mais les petites communes souffrent de ce manque d'initiative locale qui pourrait représenter un soutien à l'équipe de gestion communale.

La commune de Zlatarica (5 700 habitants) compte deux associations ; la mairie est l'instigatrice de l'une d'elle. Le maire-adjoint et la présidente du conseil municipal comptent parmi les membres de cette jeune association. L'association des natifs de Zlatarica (*Sdruženie na Zlatarčani v roden kraj*) a en effet pour ambition de rappeler à ceux qui ont quitté la commune le souvenir de leur patrie natale. L'objectif est de les retrouver et, par le biais de ces contacts en Bulgarie ou à l'étranger, d'obtenir des idées novatrices pour le développement communal, voire des financements. On songe ici à la tradition locale de migration des jardiniers dans toute l'Europe centrale, qui donnait accès à des expériences de nouvelles techniques agricoles pour Zlatarica, même si cette référence n'est pas explicite dans les motivations des élus. L'idée est originale mais elle ne semble pas rencontrer un franc succès.

Les associations locales qui s'investissent dans la gestion territoriale résultent assez rarement de l'initiative de simples citoyens, mais plutôt des incitations des élus. Elles constituent en effet un moyen d'accéder à des programmes et des financements, souvent étrangers, qui transitent par le réseau associatif bulgare, alors que les rouages bureaucratiques sont lents et pesants et les budgets municipaux en situation critique. Elles représentent aussi parfois des emplois bienvenus et une vitrine de la commune auprès des autres associations ou des institutions.

La commune d'Elena (13 000 habitants environ) compte plusieurs associations dont un comité citoyen « Elena XXI » pour le développement de la ville. Cette association est née en 1999 et le maire en est le secrétaire. Une chambre de commerce fondée sur le principe d'une ONG est née en 2000, elle attend son enregistrement auprès du tribunal de Veliko Tărnovo. Le conseil du tourisme local est fondé en 1997, il regroupe 43 membres parmi lesquels on trouve une fois encore le maire. L'association dispose d'un local dans le complexe touristique socialiste situé en face de l'hôtel de ville. Elle est chargée de la promotion du patrimoine touristique local : la vieille ville d'Elena à l'architecture remarquable de la Renaissance bulgare, l'environnement montagnard qui offre promenades estivales et sorties à ski en hiver sur les hauteurs du Balkan (plus de 1500 m d'altitude), sans oublier les produits locaux, eau de vie (*elenska rakija*) et jambon fumé (*elenski but*) à la saveur toute particulière. L'association édite des brochures en couleur sur les capacités d'accueil local mais leur diffusion semble restreinte.

Dans la commune de Svištov (48 000 habitants), on dénombre 39 associations ou ONG à caractère sportif, culturel, économique ou encore engagées dans les politiques locales. La plupart ont leur siège dans le chef-lieu communal. Pour assister les communes dans leurs tâches de gestion quotidienne, le centre danubien de formation et de développement met à la disposition des élus locaux ses compétences en matière de formation, de programmation stratégique et de gestion. Ce centre est déclaré sous le statut d'ONG. La mairie a pour sa part fondé l'eurorégion Danube sud avec les communes de Nikopol et Belene, sur la rive bulgare du fleuve, et avec quelques communes roumaines du département du Teleorman. Déclarée comme ONG, l'eurorégion attend son enregistrement auprès du Conseil de l'Europe de Strasbourg. L'initiative est communale et non gouvernementale. C'est un moyen pour la ville de Svištov de renouer avec son passé ottoman de grand port danubien. La commune souhaite en effet réhabiliter son complexe portuaire, créer une liaison ferry-boat avec la Roumanie, et réduire la pollution du fleuve, qui provient des gros complexes industriels sur les deux rives. En cela, la coopération transfrontalière est nécessaire et les élus ont misé sur les contacts directs avec leurs collègues roumains plutôt que sur l'attente d'hypothétiques projets gouvernementaux. La mairie exerce ainsi son autonomie locale et se démarque de la tutelle de l'administration régionale ou nationale. Il faut souligner aussi que Svištov est en situation de méfiance et de concurrence vis-à-vis du centre régional de Veliko Tărnovo. La ville est tournée historiquement vers le Danube et entend bien pouvoir devenir le centre de cette eurorégion internationale, un moyen de s'affranchir de son appartenance à la région de Veliko Tărnovo.

Le terme d'instrumentalisation pour décrire ces pratiques nous paraît abusif. Certes les élus savent mettre à profit les résultats des ONG ou fondations locales pour conduire à leur réélection, mais il ne s'agit pas ici d'une réelle confiscation de ces actions à des fins partisanes. Au contraire, on peut avancer l'idée que ce phénomène participe de la construction du champ des affaires locales avec ses enjeux propres, ses résolutions et sa diversité d'acteurs. Des considérations politiques entrent toutefois en ligne de compte, notamment dans les villes chefs-lieux de région où les enjeux de lutte partisane sont plus marqués.

Ainsi, pour les villes socialistes, désormais placées dans l'opposition depuis les élections de 1997, les ONG constituent un instrument pour lutter contre la concentration des moyens financiers dans les mains d'un gouvernement bleu (1997-2001). Les anthropologues A. Angelidou (2000) et M. Monova (2000) ont ainsi montré par des études locales, portant respectivement sur Loveč (45 000 habitants) et Burgas (195 000 habitants), comment ces deux chefs-lieux de région utilisent le réseau des ONG pour accéder à l'information et aux programmes étrangers, sans transiter par les instances administratives.

Dans le cas de Loveč, A. Angelidou étudie l'effet des programmes de pré-adhésion européens sur la construction de réseaux d'ONG locales. Transitant par les administrations centrale et régionale, les demandes d'aides européennes émanant de la commune de Loveč passent par des intermédiaires sofiotes. Le processus administratif et le paradigme territorial, qui caractérisent le fonctionnement de la machine européenne, entravent en fait l'accès aux financements. Après la réélection du maire socialiste en 1999 et le début des négociations d'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2000, l'enjeu européen est plus grand. Or, la commune rouge se trouve rangée dans le camp de l'opposition. Désormais, pour accéder aux programmes européens, les édiles cherchent les contacts directs avec les institutions européennes ou par la médiation d'ONG locales. Ils évitent de transiter par l'appareil d'État et favorisent le regroupement des ONG locales dans une association régionale.

À Burgas, ville portuaire au 4e rang de la hiérarchie urbaine, M. Monova a enquêté auprès de la mairie. Les élus de cette ville de tradition socialiste préfèrent gérer des programmes bilatéraux indépendamment du pouvoir central. La cité est jumelée avec Rotterdam et le gouvernement hollandais a engagé un vaste programme de sensibilisation aux problèmes environnementaux, en partenariat avec la municipalité. Ce dernier a abouti en 1999 à la création d'une fondation municipale qui porte le nom du programme « Burgas vert » : les anciens coordinateurs du projet valorisent ainsi leur expérience d'expertise au service des acteurs locaux. La ville de Burgas a participé à des appels d'offre et des concours sans transiter par le gouvernement : elle a obtenu le prix de la ville répondant aux critères d'adhésion à l'UE, décerné par la Commission européenne, et a remporté l'appel d'offre de l'OTAN pour accueillir le futur institut de formation des cadres supérieurs de l'armée. La mairie est nettement moins satisfaite des programmes européens ISPA et SAPARD pour lesquels elle se sent hors-jeu, dès lors qu'il faut s'adresser aux administrations. Elle soutient donc activement l'agence pour le développement de la région de Burgas, créée en 1993, qu'elle cautionne dans la réponse aux appels d'offre.

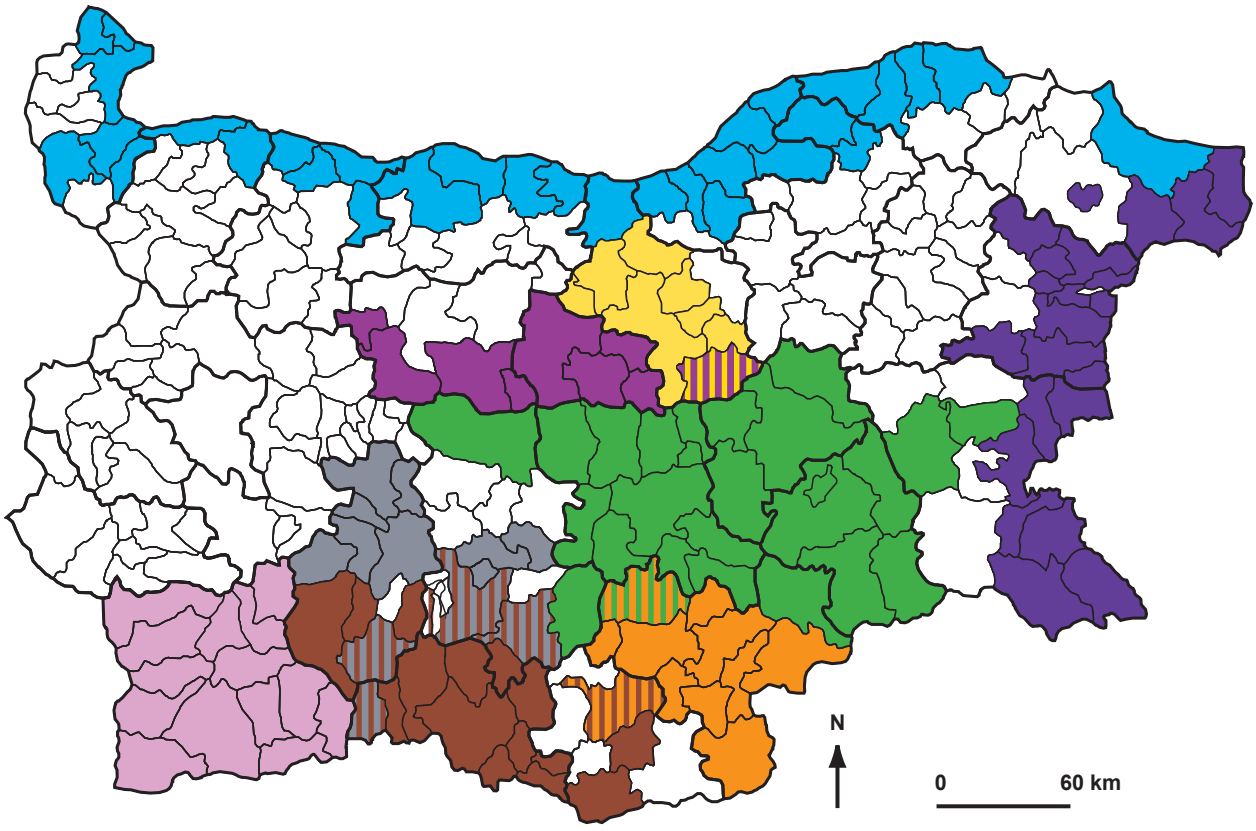
Les programmes européens ou internationaux portés par les associations stimulent ainsi l'initiative locale et l'autonomisation des communes par rapport au pouvoir central. Le développement des ONG dans les chefs-lieux régionaux est ainsi très actif, si on le compare à la faiblesse du tissu associatif des petites communes. Dans les espaces urbains, l'accueil des ONG fait partie d'une nouvelle urbanité post-socialiste selon l'anthropologue bulgare I. Ditchev : « Les centres départementaux privés de fonds, ainsi que du pouvoir politique dont disposaient les tout puissants comités du PC départementaux, obtiendraient un nouveau rôle

de médiateurs entre les sources des fonds européens, transitant par les ministères à Sofia, et les communes. Ce rôle devient particulièrement important en 2000, quand le pays, suite à l'engagement des négociations pour l'adhésion à l'UE, commence à recevoir des fonds de pré-adhésion. […] Une nouvelle classe de fonctionnaires d'ONG s'est développée à la place des anciennes structures du PC » (Ditchev, 1998, p. 95).

Autrement dit, dans les grandes villes mieux connectées aux flux d'informations, captatrices des nouveaux enjeux de pouvoirs, le réseau associatif se développe. Au contraire, dans les campagnes en proie à un déficit démographique accru, à l'écart des réseaux d'informations et d'investissements, le secteur associatif peine à démarrer. Ce n'est pas une question d'arriération des campagnes qu'un clivage urbain/rural caricatural dénoncerait mais bien celle d'un choix politique d'accès à l'information depuis tous les points du territoire. La déréliction des campagnes bulgares s'observe aussi dans ces critères. On peut ainsi formuler l'hypothèse que le réseau associatif bulgare tend lui aussi à reproduire un système hiérarchique et centralisé, bien que réticulaire, dont les grandes villes forment les relais des sièges sofiotes.

2 - Les associations de communes, expression d'une cohésion régionale ?

Le développement d'associations de communes en Bulgarie, à l'instar d'autres pays d'Europe centrale et orientale, constitue une première étape dans la construction de liaisons horizontales entre unités administratives de même niveau. Peut-on pour autant parler d'une intercommunalité, porteuse de projets communs ? Ces associations, dites pour certaines régionales, constituent-elles un instrument de cohésion régionale, entendue à la fois comme un moyen d'intégration des communes aux échelons supérieurs et comme un instrument de construction d'une cohérence régionale ? À travers la constitution et le rôle de ces associations, nous cherchons à étudier leur place dans un double processus : un processus vertical de gestion administrative, en tant que médiateur potentiel entre le niveau local et le niveau central, et dans une dimension horizontale, comme expression possible d'une identité régionale. L'étude plus précise de l'association des communes de la Jantra et de celle de la Marica, situées dans les régions observatoires, permet d'apporter des précisions sur le rôle des associations de communes en Bulgarie.



Association régionale des communes de Bulgarie sud-orientale : 14 communes
(regionalno sdruženie na obštinite "jugozapadna Bălgarija")

Association des communes des Rhodopes : 20 communes
(asociacija na rodopski obštini)

Association régionale des communes de la zone centrale-sud Hebăr : 13 communes
(regionalna asociacija na obštini ot južen centralen region "Hebăr")

Association régionale des communes de la Marica : 11 communes
(regionalno sdruženie na obštinite "Marica")

Association régionale des communes de Thrace : 26 communes
(regionalna asociacija na obštini "Trakija")

Association des communes bulgares de la Mer noire : 26 communes
(asociacija na bălgarskite černomorski obštini)

Association régionale des communes de la Stara planina centrale : 9 communes
(regionalno sdruženie na obštinite centralna Stara planina)

Association régionale des communes de la Jantra : 8 communes
(regionalno sdruženie na obštinite "Jantra")

Association des communes du Danube : 30 communes
(asociacija na dunavskite obštini)

source : association nationale des communes bulgares, 2001

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2002.

Figure 7.7 : Les associations régionales de communes en 2001

Les associations de communes bulgares sont fondées selon le principe de libre association des unités administratives, garanti par la constitution, la loi sur l'autonomie locale et la loi sur les personnes et la famille qui légifère sur le secteur associatif. Il s'agit ainsi d'associations organisées en vertu de la libre adhésion des communes, gérées par une assemblée générale qui élit un directoire (*upravitelen săvet*) et un contrôleur, chargés de la bonne exécution des programmes et des comptes de l'association.

Les statuts de l'association Jantra fixent les conditions d'adhésion et de cotisations. L'association regroupe « des communes de la Bulgarie du centre-nord et des personnes juridiques à but non lucratif ». On y dénombre sept communes fondatrices (Veliko Tărnovo, Gorna Orjahovica, Elena, Ljaskovec, Pavlikeni, Polski Trămbeš et Suhindol) auxquelles est venue se rattacher Zlatarica. Le centre danubien de développement et de formation (ville de Svištov) en est membre. Les communes de Svištov et Stražica n'appartiennent pas à l'association. Chaque commune est représentée par son maire et le président ou un membre du conseil municipal. Le directoire de l'association en 2002 se compose de cinq membres. Il est présidé par le chef du conseil municipal de Veliko Tărnovo, les deux présidents-adjoints sont les maires de Ljaskovec et d'Elena, la présidente du conseil municipal de Zlatarica et celui de Polski Trămbeš constituent les deux autres membres du directoire. Il faut noter la jeunesse de ces élus qui s'investissent de près dans la vie de l'association : les cinq membres sont nés en 1968 ou 1969. Enfin, le président du conseil municipal de Gorna Orjahovica est contrôleur du mouvement.

L'association des communes de la Marica se compose de 11 communes. Dix communes de la région de Haskovo en sont membres : huit communes sont membres fondateurs (Haskovo, Ivajlovgrad, Ljubimec, Madžarovo, Mineralni Bani, Svilengrad, Stambolovo, Harmanli), les communes de Dimitrovgrad et Simeonovgrad ont rejoint le mouvement plus tardivement. Seule la commune de Topolovgrad, dans la même région administrative, n'appartient pas au mouvement. Depuis 2001, la commune de Kărdžali, chef-lieu régional voisin, adhère à l'association. Selon les statuts, chaque commune est représentée par son maire ou l'un de ses adjoints, après ratification par le conseil municipal de sa volonté d'adhérer à l'association. Un directoire constitué de trois maires gère l'association : le maire de Haskovo est le président, celui de Mineralni Bani le vice-président, le maire de Svilengrad est membre du directoire. La fonction de contrôleur a été successivement assurée par le maire de Stambolovo puis par celui de Simeonovgrad.

Il existe depuis 1996 une association nationale des communes bulgares, elle regroupe environ 92% des effectifs. Elle constitue un porte-parole essentiel des intérêts locaux auprès des institutions centrales et compte en son sein des associations régionales de communes. On en dénombre neuf en 2001, elles recouvrent des effectifs et des dimensions territoriales disparates (figure 7.7). Parmi les 262 communes bulgares, 162 (double compte compris) adhèrent à une association régionale, soit environ 60%. Le pays n'est pas encore entièrement touché par le développement de ces structures, apparues pour les plus anciennes en 1992. Sofia et sa couronne périphérique de communes placées sous son influence restent à l'écart du phénomène, de même qu'un vaste piémont du Balkan au nord-ouest et le plateau de la Dobroudja au nord-est.

S'agit-il pour autant d'unités construites sur un principe identitaire ? Peu d'associations correspondent aux limites des régions administratives, qui constituent pourtant, nous l'avons vu, un niveau d'identification territoriale significatif. Seule l'association des communes de Bulgarie sud-orientale recouvre la région de Blagoevgrad, la spécificité de cette

Macédoine du Pirin ressort de nouveau. Les deux régions d'études forment aussi à cet égard des exceptions puisque les associations de communes présentes correspondent peu ou prou aux limites régionales sans que cela soit l'objectif recherché.

L'association de Veliko Tărnovo a choisi le nom de Jantra pour se donner une image de marque et une localisation précise, nous explique Mme D., directrice exécutive. La Jantra est la principale rivière qui coule dans la région ; son bassin permet de donner grossièrement des limites à ce mouvement communal. Mme D. précise qu'il ne s'agit pourtant pas uniquement d'un mouvement des communes de la région de Veliko Tărnovo : deux communes n'y adhèrent pas, Elena appartient conjointement à l'association des communes de la Stara Planina et la commune limitrophe de Drjanovo (région de Gabrovo) semble prête à adhérer.

Le nom choisi de Marica, un des principaux fleuves qui traversent la Bulgarie du Sud, est symbolique, nous explique la directrice exécutive de l'association éponyme. L'association n'est pas fondée sur un critère géographique strict (être au bord de la Marica) ou administratif (l'appartenance à la région de Haskovo n'est pas obligatoire). Le seul critère souhaité est la contiguïté territoriale des communes et un nombre pas trop élevé de membres, afin de conserver « l'esprit de communion » (*duh na pričestjavane*) qui préside à toute adhésion. Le logo du mouvement Marica est d'ailleurs un pont.

Ailleurs, les vastes associations englobent plusieurs régions comme l'association des communes thraces qui comprend les unités administratives de Stara Zagora, Sliven et Jambol et quelques communes des régions adjacentes. Cinq associations s'organisent autour d'un élément naturel, fleuve ou montagne qui donne son nom à l'association. Les associations des communes de la Mer Noire et du Danube s'organisent ainsi transversalement aux régions administratives pour épouser les rives éponymes. Les montagnes apparaissent avec l'association des Rhodopes, à cheval sur quatre unités administratives, et la Stara Planina centrale s'individualise autour de la région de Gabrovo et du sud de la région de Loveč. Les unités naturelles, plaines et montagnes, et les interfaces fluviales et maritimes ont guidé les choix de regroupement et donné leur nom à ces structures associatives communales.

Il faut aussi garder à l'esprit la configuration communale bulgare. Les communes sont vastes, elles ont été construites de manière à constituer des systèmes autonomes de relations socio-économiques (chapitre 5). Ce maillage communal entériné sous le socialisme est conservé. Comme nous le verrons ultérieurement, la superficie de la commune constitue plutôt un handicap à surmonter quotidiennement dans la gestion territoriale qu'un argument pour justifier une nécessaire entraide intercommunale. Ces associations communales répondent davantage à un besoin de renforcement de l'autonomie communale qu'à un impératif de gestion territoriale collégiale. L'examen des objectifs et des structures de ces associations permet de discuter cette hypothèse.

La constitution des associations de communes bulgares est un phénomène récent : seules trois associations sont nées en 1992, les autres se sont développées à partir de 1997, après la relance du processus de réforme territoriale. On manque encore de recul pour pouvoir évaluer correctement l'impact des associations communales sur la gestion territoriale, on ne

Nom de l'association	Nd de membres	Date de création	Siège	Objectifs principaux
Association régionale des communes de Bulgarie sud-orientale	14	2000	Blagoev-grad	Garantie d'un cadre juridique favorable aux pouvoirs locaux ; Proposition des services divers et de qualité à ses membres ; Mise en place et suivi de réseaux de soutien, de partenariats avec les institutions locales, centrales et internationales et les ONG du pays et de l'étranger.
Association des communes des Rhodopes	20	1992	Smoljan	Renforcement de l'autogestion locale et amélioration de l'encadrement juridique ; Augmentation de l'efficacité et de la transparence des actions communales dans l'accomplissement de leurs responsabilités individuelles et collectives ; Extension de la participation des citoyens à l'autogestion locale ; Développement du potentiel économique de la région des Rhodopes.
Association des communes de la zone du centre-sud Hebăr	13	1997		Garantie d'une organisation efficace et stable ; Proposition de services divers et de qualité en rapport avec les besoins ; Garantie d'un cadre juridique favorable à ses membres ; Mise en place d'un réseau de partenaires large et constructif ; Aide au développement économique des membres et stimulation du potentiel d'investissements de la région ; Soutien actif pour l'intégration européenne.
Association régionale des communes de la Marica	11	1997	Haskovo	Formation des personnels municipaux et information sur les nouveautés de l'action gouvernementale concernant l'autogestion locale ; Garantie d'une aide technique et d'expertise ; Étude des problèmes locaux et recherche de solutions par les organes compétents ; Information sur les opportunités proposées par des projets bulgares ou internationaux et aide concrète pour la candidature.
Association régionale des communes de Thrace	26	1997	Stara Zagora	Amélioration de l'efficacité de travail des organes du pouvoir local et de l'administration communale ; Promotion institutionnelle de l'association ; Développement durable de la région Thrace.
Association des communes bulgares de la Mer Noire	21	1992	Varna	Amélioration de l'autogestion locale et de l'encadrement juridique ; Augmentation de l'efficacité et de la transparence des actions communales dans l'accomplissement de leurs responsabilités individuelles et collectives.
Association régionale des communes de la Stara Planina centrale	9	1997	Gabrovo	Amélioration de la législation sur l'autogestion locale ; Amélioration de l'accès à l'information, de la qualification des organes locaux pour une autogestion locale plus effective ; Soutien organisationnel et développement durable des communes ; Développement économique et promotion de la région pour les investissements ; Stimulation des activités citoyennes et aide à la création de partenariat public-privé pour le développement de la démocratie et l'autonomie locales ;Mise en place de partenariats au niveau national et international.
Association régionale des communes de la Jantra	8	1999	Veliko Tărnovo	Mise à la disposition de services utiles à l'action des communes sur la base d'une formation continue selon les besoins ; Information des citoyens et incitation à leur participation aux pouvoir local ; Participation au développement économique et soutien de la région Jantra ; Mise en place d'un réseau large et durable pour l'échange d'information et le partenariat ; Développement institutionnel et soutien organisationnel.
Association des communes du Danube	30	1993	Belene	Garantie de services utiles dans tous les aspects de l'autogestion locale ; Création d'une institution indépendante sur une base large pour conseiller, former et protéger l'autonomie locale ; Mise en place et conservation d'une législation favorable aux communes et soutien à l'information des citoyens et à la participation de ceux-ci au pouvoir local.

Source : Association nationale des communes bulgares, enquêtes. Nous traduisons.

Tableau 7.5 : Les associations régionales de communes en Bulgarie en 2001

peut que dégager des tendances. Nous avons relevé les objectifs principaux de ces associations, à partir de documents fournis par l'association nationale des communes bulgares (tableau 7.5). En dépit des changements et des détails dans la formulation, les buts des associations sont presque identiques. Les rédacteurs ont adopté la rhétorique des ONG (organisations non gouvernementales) internationales et de leurs stratèges en communication dans des propositions concises et directes qui contrastent avec la logorrhée vide, héritée du socialisme, dont on trouve la marque dans de nombreux textes administratifs. On peut ainsi résumer les objectifs de ces associations autour de trois mots-clés : développement, réseau, participation.

Le terme de développement (*razvitie*) se décline en développement économique, dont les modalités apparaissent dans les projets spécifiques, en développement des services proposés par les communes à leurs administrés et en l'incontournable développement durable, mot-valise dont le sens varie.

Au bout de trois ans d'expérience, l'association Jantra vient de lancer un nouveau programme qui reprend le terme à la mode de « développement durable », emprunté à la rhétorique des ONG. Le terme de développement durable n'est pas entendu ici dans son sens occidental, de meilleure gestion des ressources sur un espace donné mais dans la volonté de tisser des liens durables entre les hommes. Si gestion des ressources il y a, il s'agit des ressources humaines. L'accent est en effet placé sur la nécessité de développer des actions de promotion des communes auprès des citoyens et de sensibilisation de ceux-ci aux problèmes de la gestion locale au quotidien. En retour, les communes sont incitées à proposer davantage de services à leurs administrés. L'association cherche aussi à accroître les échanges entre les communes par des réunions plus régulières du directoire et une publication plus soutenue du bulletin d'information.

Le terme de réseau (*mreža*) recouvre pour sa part aussi bien les contacts avec d'autres associations, les relations avec les administrations que le partenariat avec d'autres types d'acteurs (entrepreneurs, organisations internationales) à différentes échelles. Enfin, la participation (*učastie*) s'entend aussi bien dans le sens d'un investissement des communes, dans des discussions critiques autour de projets de lois, que de la participation citoyenne par les initiatives de l'association pour intéresser les Bulgares à l'autonomie communale. Après des décennies de gestion centralisée selon le principe descendant du central vers le local, sans capacité d'initiative locale, sans pouvoir local, l'apprentissage de l'autonomie par les citoyens mais aussi par les élus et l'administration communale constitue un des buts essentiels des associations. Cette remarquable ressemblance des projets révèle une déterritorialisation des objectifs des associations communales : ces derniers ne sont pas fixés en fonction des spécificités locales mais en vertu d'un besoin, il est vrai impérieux, de construire une société civile, c'est-à-dire des instances de médiation entre le citoyen et la sphère de l'État.

Le modèle occidental - pour ne pas dire anglo-saxon - de l'outil associatif est sous-jacent à cette approche, il prétend « pallier le déficit démocratique » des premiers années

chaotiques de la transition bulgare et « remédier au retrait brutal de l'État de pans entiers de services » tout en donnant « au citoyen les moyens matériels et financiers d'une libre expression » (Lhomel et Devaux, 2001, p. 17). La similitude des projets révèle aussi un formatage selon les critères d'importantes ONG internationales, principaux bailleurs de fonds à travers des fondations nationales. La Fondation pour la réforme de l'autonomie locale ou encore l'Initiative pour l'autonomie locale sont des institutions bulgares, chargées en grande partie de relayer au niveau associatif les projets et les financements d'ONG internationales, telles US AID (Agence américaine pour le développement international) très active en Bulgarie. La maîtrise de la langue anglaise et du réseau Internet sont de mise dans ces associations, en cela elles s'opposent aux fonctionnaires communaux. Les salariés sont pour la plupart de jeunes diplômés.

L'association régionale des communes de la Jantra est une des plus récentes (fondée en octobre 1999). Elles est hébergée dans l'hôtel de ville de la commune de Veliko Tărnovo, au cœur de la ville, non loin des principaux services administratifs nationaux, régionaux ou locaux. Son directeur exécutif, Mme D., est une jeune femme de 30-35 ans, diplômée de l'université de Veliko Tărnovo en anglais et en bulgare. Elle maîtrise ainsi une langue étrangère et a suivi par la suite une formation en marketing. Elle travaillait à la mairie avant de rejoindre l'association au début de l'année 2000. Au total, trois personnes travaillent pour l'association.

L'association Marica possède des bureaux dans l'ancien bâtiment de la section régionale du Parti communiste reconverti en centre commercial et en bureaux. Il se situe non loin du secteur piétonnier de la ville, à proximité des organes du pouvoir (mairie de Haskovo, instances régionales, administrations d'État déconcentrées). On y croise souvent les maires ou leurs représentants, adjoints ou secrétaires de mairie. De passage à Haskovo auprès des services ministériels dans la région, ils viennent rendre visite à la permanence de l'association. On les croise davantage ici qu'au service de développement régional de l'administration régionale. Quatre permanents travaillent dans l'association, sous la houlette de Mme D. , directeur exécutif. Cette femme de 40 ans environ a suivi des études de sociologie qui l'aident grandement dans la compréhension des problèmes selon elle. Elle a travaillé notamment pendant trois ans pour l'institut d'études et de sondages Gallup avant de rejoindre l'association. L'équipe est féminine et s'appuie sur des jeunes femmes qui maîtrisent les langues étrangères comme Melle J, diplômée d'anglais.

Le financement de ces associations résulte des cotisations des membres mais aussi des projets lancés par les ONG ou les programmes internationaux (PHARE démocratie par exemple) suivant le principe des appels d'offre (*konkurs*), remportés par telle ou telle association.

Les statuts de l'association Jantra fixent l'adhésion d'ouverture à 200 leva pour les communes, puis la cotisation annuelle correspond à 0.01% du budget communal. La commune de Veliko Tărnovo a ainsi versé 1500 leva pour l'année 2000. Entrent aussi dans le budget de l'association les dons et sponsors, les fonds au titre de programmes nationaux ou internationaux, les recettes d'œuvres de bienfaisance et d'autres moyens financiers fixés par la loi.

Le budget de l'association Marica se compose pour environ 20% des cotisations des membres dont le montant est fixé au prorata de la population et pour 80% de l'aide versée par le programme US AID. La plus importante commune, Haskovo, a versé l'équivalent de 22 salaires minimaux, la plus petite, Stambolovo, 10 salaires minimaux (75 leva) pour l'année 2000. L'association reçoit aussi des émoluments de ses membres : l'aide à la rédaction des stratégies de développement communal a donné lieu à une contribution financière des communes concernées.

Pour remplir leurs objectifs de promotion de l'autonomie locale auprès des citoyens, des acteurs de la gestion territoriale et des instances nationales ou internationales, les

associations de communes bulgares sont rompues à l'exercice de la communication, même si elles doivent revoir parfois leur stratégie de diffusion de l'information. Le réseau Internet, un des outils principaux des associations, est en effet encore peu accessible en Bulgarie. Des statistiques récentes d'Eurostat en 2001 montrent que deux ordinateurs sur mille sont connectés au réseau et que seulement 5,2% des Bulgares sont internautes. La diffusion par le réseau électronique est de ce fait limitée.

En 2000, lors de notre premier entretien avec la représentante de l'association Jantra récemment créée, les objectifs à court terme consistaient en la création d'un site Internet de l'association, avec une page pour chaque commune et leur guichet d'informations en ligne, et la publication d'un bulletin d'informations, afin de faire reconnaître l'association. En 2002, tous ces objectifs sont remplis : le site web (www. veliko-turnovo.com/yantra) a bénéficié de l'aide de la Fondation pour la réforme de l'autonomie locale (FRAL, structure bulgare de type ONG) et de US AID. Il propose notamment une page par commune avec les principaux services administratifs disponibles localement et une présentation rapide du conseil municipal à l'adresse des visiteurs. Une page de dialogue est ouverte à toute proposition des internautes. Tous les comptes rendus des réunions du directoire ainsi que les bulletins d'information sur l'activité de l'association sont disponibles en ligne. Les comptes rendus des séminaires de formation organisés en 2001 et 2002 sont détaillés. Le projet Internet (14 110 leva) a été financé à hauteur de 70% par la FRAL. Le centre de documentation et d'information du Conseil de l'Europe pour la région de Veliko Tărnovo a mis à disposition le serveur Internet. Pour les années qui viennent, la traduction du site en anglais est envisagée ainsi que l'approfondissement des pages communales et l'ouverture de nouvelles rubriques. Les bulletins d'information sont depuis peu insérés comme supplément dans le journal régional *Borba* afin de toucher davantage les citoyens.

L'association Marica de son côté possède un peu plus d'expérience de publication. Le site Internet (www.maritza.info) est disponible en version anglaise. Le bulletin d'information de l'activité de l'association paraît tous les deux-trois mois et, depuis juin 2001, le « journal communal » paraît deux fois par semaine avec un tirage de 1000 exemplaires, pour informer la population des activités communales. Chaque commune membre possède sa page pour publier les compte-rendus des sessions du conseil municipal, les actions et annonces locales. Outre ces documents à l'usage des membres ou des citoyens, l'association édite des brochures bilingues anglais-bulgare, imprimées en couleurs sur du papier glacé pour attirer les investisseurs. Les titres sont éloquents : « Come and succeed here » ou « This is the place, now this is the time ». La brochure de présentation de l'association présente ainsi une fiche par commune et les principales actions du mouvement. D'autres brochures sont publiées à l'occasion du bilan d'un programme. Cette abondance d'informations tranche avec les faibles moyens dont disposent les administrations pour se faire connaître. Cela concerne aussi bien les communes que les administrations d'État : le responsable régional de l'Institut national des statistiques (INS) nous confie ainsi que l'association Marica a édité une brochure statistique communale avec les données de l'INS, qui ne pouvait les publier lui-même.

L'abondance de moyens de communication (Internet, brochures en couleur sur papier coûteux, encarts dans les journaux) mis à la disposition des membres, des citoyens mais aussi du chercheur contraste avec la misère des administrations communales, dans lesquelles les photocopieuses sont rares et le papier toujours compté. Ce sont pourtant ces administrations communales qui sont les utilisatrices des services offerts par les associations de communes dont elles sont les membres fondateurs. Une des activités maîtresses des associations de communes consiste en l'organisation de séminaires de formation ou d'information, à l'usage de leurs membres ou d'autres acteurs utiles à la diffusion de l'information comme les médias locaux. La société de l'information se construit aussi progressivement en Bulgarie. Les

activités de formation concernent aussi bien le personnel communal que les jeunes, signe d'une anticipation sur l'avenir par la prise en main des futurs acteurs sociaux.

L'association Jantra a organisé plusieurs séminaires de formation entre 2000 et 2002. En septembre 2000, le premier séminaire porte sur « Les finances locales : composition, problèmes et tendances » à l'adresse des journalistes pour les familiariser avec les fonctions des élus locaux et le cadre juridique qui régit leurs activités. Il est financé par l'Agence américaine pour le développement international (US AID). La même année, un second séminaire concerne « la formation pour les formateurs » et vise à apprendre aux professionnels à transmettre leurs savoirs à leurs collègues, il est organisé conjointement avec l'association des communes du Danube. Pour la jeunesse, un séminaire, rassemblant 60 jeunes gens de la région, propose une réflexion collective sur « Les actions des jeunes dans la région de Veliko Tărnovo dans l'esprit de l'intégration européenne de la Bulgarie » (mars 2001). La section des actions envers la jeunesse, ouverte récemment au sein de l'association, trouve ici un premier investissement grâce au soutien financier d'un programme de l'agence nationale de la jeunesse et du sport. En 2002 deux séminaires sont organisés. Le premier porte sur le thème « Problèmes et perspectives des petites entreprises dans la région de Veliko Tărnovo », l'occasion pour les experts du développement régional du service de la région de présenter les points forts et les points faibles de leur circonscription aux petits entrepreneurs, une rencontre soutenue par l'initiative « Agenda local 21^{e} siècle » du PNUD. En mars 2002 se tient un séminaire sur la « Préparation d'une proposition de projet » financé par la FRAL et l'US AID et adressé aux administrations communales sur la manière de rédiger des projets. Enfin des rencontres intercommunales concernant le partage de l'expérience entre les conseillers municipaux et les fonctionnaires de l'administration locale ont lieu en 2002 à Zlatarica et Polski Trămbeš.

L'association Marica est aussi très active en matière d'organisation de séminaires. Un recensement de ses activités pour l'année 2002 et le début de l'année 2003 montre un investissement dans diverses directions. Les nouvelles législations font l'objet du plus grand nombre d'initiatives : organisation d'une conférence annuelle en 2003 sur le thème de la décentralisation, nombreuses rencontres entre les experts municipaux concernés sur les thèmes de la loi sur le développement régional, la loi sur la privatisation, la décentralisation financière, l'aménagement du territoire. L'association met en place des séminaires de formation concernant les systèmes de financement européen ou bien la préparation des réponses aux appels d'offre du programme SAPARD, dans l'attente de la candidature possible des collectivités locales dans le courant 2003. La seconde thématique concerne la jeunesse et la sensibilisation des jeunes aux affaires locales : une étude sociologique sur les aspirations des jeunes gens de la région est menée en 2001, en 2002 un partenariat entre les jeunes et les pouvoirs locaux est engagé, suivant les principes de la charte européenne pour la participation des jeunes à la vie communale. Dès 1997, l'association a fondé une structure de réflexion appelée « jeunes administrateurs » devenue la section régionale « initiatives de la jeunesse ». Enfin, l'association propose des programmes de sensibilisation aux questions du développement : réflexion sur l'écologie ou programme de développement économique en liaison avec les Américains volontaires du Peace Corps.

L'association communale est certes au service de ses membres mais dans un rapport bien plus souvent lucratif que bénévole. Certaines prestations sont payantes, les associations pratiquent aussi la mise en concurrence de leurs membres pour accéder à des appels d'offre qu'elles coordonnent ; elles se comportent alors davantage comme des agences de diffusion de l'information que comme des associations, normalement fondées sur l'idée de traitement égal entre les membres.

L'association Marica a été choisie pour une série de quatre projets communaux financés par le programme américain US AID *via* la fondation pour la réforme de l'autonomie locale (FRAL). Ce programme répond à son objectif de mobiliser et stimuler les énergies locales. En 2002 et 2003, quatre communes membres de l'association obtiennent donc un financement de l'ordre de 2500 à 3000 leva. Le programme a pour priorité le développement de l'autonomie locale, le partenariat entre les pouvoirs locaux, les milieux économiques et les citoyens, l'amélioration des services proposés par les communes, l'intégration des citoyens à la vie communale et la promotion des idées innovantes. Les projets municipaux sont évalués par une commission de cinq membres formée de deux personnes de l'équipe exécutive de l'association Marica, d'un membre de la FRAL, une personne de l'administration régionale et un représentant de l'association nationale des communes bulgares. Le projet exige ainsi des qualités rédactionnelles, de présentation du projet de la part des candidats (graphiques exigés, budget détaillé...). La plupart des communes membres de l'association ont proposé un projet, trois ont été

retenus à ce jour : celui de Kărdžali pour la publication d'un annuaire des services communaux à l'usage des habitants, après une enquête préalable sur leurs attentes ; celui de Madžarovo pour la promotion des atouts naturels et culturels de cette commune, ruinée par l'image de zone minière aujourd'hui fermée, auprès des habitants et d'autres personnes (brochure en anglais projetée) ; celui de Simeonovgrad pour le recensement des associations de la commune et leur soutien pour accéder à l'information (programmes internationaux, financements possibles). Le quatrième bénéficiaire n'est pas encore déterminé.

Les exemples d'associations communales montrent une prise de conscience des problèmes locaux et une mutualisation des moyens de leurs résolutions. En ce sens, le réseau associatif des communes bulgares montre le développement opportun de relations horizontales au niveau local. L'effort commun porte ainsi sur la promotion de la participation citoyenne au détriment d'une culture de la sujétion. La volonté de transparence et d'ouverture à l'autre dont sont porteuses les associations tranche aussi avec la culture du secret qui entourait la prise de décision, l'application et le suivi de projet sous le socialisme. La capacité à se projeter à court et moyen terme, à tenir des délais et faire aboutir des projets ne peut être que positive. L'exposition des résultats attendus d'un projet, la publication, pratiquement au jour le jour, de l'état d'avancement de programmes révèlent une nouvelle approche de la gestion territoriale qui se diffuse par osmose dans les pratiques des administrations locales. En cela, les associations communales constituent des laboratoires-pilotes de nouvelles pratiques de gestion.

On serait alors en droit de s'interroger sur la redondance possible de ces associations avec les administrations régionales[6], supposées être plus proches des réalités du terrain que leurs lointaines racines sofiotes et présumées diffuser des projets et programmes internationaux comme les aides européennes. La lenteur de la bureaucratie semble encore inapte à diffuser correctement l'information. Il faut aussi garder à l'esprit que ces associations sont fondées sur des buts non politiques. Il s'agit là d'un élément important dans un pays où la dérive de la patrimonialisation de la chose publique par les partis politiques est régulièrement dénoncée. Les modalités de nomination des préfets que nous évoquions (chapitre 2) en est une illustration. En ce sens, le réseau associatif constitue une alternative appréciée contre la politisation.

La visibilité et l'efficacité de ces associations de communes sont encore insuffisantes. Leurs actions de formation sont somme toute peu visibles pour les Bulgares et touchent encore une frange limitée de la population (médias, jeunes gens, personnel communal). Leur

[6] Pour leurs détracteurs, les associations témoignent une fois de plus d'une « ONGisation » du pays dans lequel désormais les associations se substitueraient aux liens administratifs avec leur importation de concepts occidentaux, jargon incompréhensible aux oreilles des Bulgares, et leur savoir-faire prêt à appliquer ; ou bien elles constituent de véritables pompes à finances derrière des écrans de fumée.

mérite réside toutefois dans la volonté de mettre en contact différents représentants de la société civile : médias, autres associations, milieux économiques. Il s'agit certes d'une aide très technique mais on objectera qu'il faut bien commencer par quelque chose, après plusieurs décennies d'ignorance dans laquelle la population a été tenue par les autorités.

Les associations de communes sont davantage des outils de médiation entre différents types d'acteurs que des instruments de développement, en dépit de leur affichage médiatique. En effet, par l'accès à l'information qu'elles savent mobiliser et diffuser, elles font preuve d'un faire-savoir, sans doute aussi important que le savoir-faire dont elles sont porteuses. Séminaires en tous genre et diffusion d'appels d'offre ne constituent pas des vecteurs de développement, entendu comme « une amélioration des situations locales et régionales qui assure une certaine harmonie entre une croissance quantitative et une amélioration qualitative » (Brunet, Ferras et Théry, 1993, p. 157). C'est bien la dimension de l'échange, du partenariat possible qu'il faut souligner ici plus que celle du développement. En outre, les associations de communes ne sont nullement l'expression d'une appartenance territoriale : elles forment des structures de dialogue sans prétendre constituer des chambres d'écho de problèmes régionaux. Elles militent peu pour des synergies territoriales locales, au contraire même, puisqu'elles tendent parfois à mettre en concurrence les communes entre elles par des appels d'offre. Une fois encore la logique de construction de réseau l'emporte sur la dynamique du territoire.

3 - Les agences de développement régional, un instrument des politiques territoriales ?

Si les associations de communes œuvrent davantage en matière de formation de réseaux entre différents types d'acteurs, on peut attendre des agences de développement régional un investissement plus important dans les questions de développement territorial. Ces agences sont construites sur le modèle des ONG avec une assise territoriale régionale (région administrative) dans la plupart des cas. L'enjeu essentiel est l'accès à la ressource, financière et programmatique, des politiques de pré-adhésion de l'UE, mais aussi à celle des programmes de développement territorial étrangers. Dans un pays au fonctionnement démocratique inabouti et à l'économie de marché balbutiante, la création d'ONG constitue un moyen de contourner le centralisme et la politisation de l'accès aux programmes de développement. En cela, il s'agit d'un nouveau mode de relations qui modifie les jeux de pouvoir entre les différents acteurs.

Membres :

Nom	Siège	Créée en	Nombre membres	Membres fondateurs (liste non exhaustive)
Agence régionale du développement économique	Blagoev--grad	1997	21	Université américaine de Blagoevgrad, Université N. Rilski, entreprises, citoyens
Association pour le développement de la région de Burgas	Burgas	1993	39	4 communes, Port de Burgas, Aéroport de Burgas, Chambre de commerce et d'industrie
Agence du développement économique	Varna	1997	48	Commune de Varna, association économique industrielle, mouvement général de l'artisanat
Agence du développement régional, Business centre	Vidin	1997	24	3 communes, Chambre de commerce et d'industrie Vidin, zone franche de Vidin, banques
Agence du développement économique régional et des investissements	Dobrič	1997	9	7 communes, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre économique bulgare
Agence du développement régional	Kjustendil	1998	17	Citoyens
Agence régionale du développement économique	Pazardžik	1997	5	Association économique de l'industrie, Centre germano-bulgare de formation, citoyens
Centre régional pour l'aide aux entrepreneurs	Pleven	1998	4	Centre germano-bulgare de formation, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre du BTP
Agence du développement économique, Business centre pour l'aide aux PME	Plovdiv	1996	20	Entreprises, Institut supérieur de l'industrie agro-alimentaire, Chambre de commerce et d'industrie
Agence locale du développement économique	Razlog	1996	16	Citoyens
Business centre pour l'aide aux PME	Ruse	1996	nd	Commune de Ruse, Chambre économique, Chambre de commerce et d'industrie, associations de citoyens
Business centre d'information	Sandanski	1997	13	Commune de Sandanski, firmes et entrepreneurs locaux, citoyens
Agence du développement économique	Sliven	1998	36	Commune de Sliven, citoyens
Agence du développement régional	Smoljan	1993	21	2 communes, Chambre de commerce et d'industrie, Collège technique, Bureau du travail
Agence du développement économique régional	Stara Zagora	1995	48	Commune de Stara Zagora, Chambre de commerce et d'industrie, Université de Thrace, Centre de formation germano-bulgare, Association d'entrepreneurs
Agence de développement régional	Tărgovište	1998	56	Entreprises locales
Agence régionale du développement socio-économique	Haskovo	1997	24	Firmes, entrepreneurs et citoyens de la région
Agence du développement régional durable et d'investissements	Šumen	1998	7	Commune de Šumen, Business centre de Šumen

Membres associés :

Nom	Siège	Créée en	Nombre membres	Membres fondateurs (liste non exhaustive)
Fonds régional pour le développement	Veliko Tărnovo	2000	nd	nd
Agence du développement économique régional	Vraca	1999	nd	Administrations (région de Vraca, INS), 2 communes, Palais de l'industrie et du commerce, banques
Centre régional du développement économique	Gabrovo	2000	nd	Rotary club de Gabrovo, Fondation 'industrie de Gabrovo', 7 citoyens.
Business incubateur de Goce Delčev, centre d'aide aux entrepreneurs	Goce Delčev	1999	nd	Acteurs régionaux
Business centre d'encouragement et d'assistance aux entrepreneurs	Devin	1998	nd	Commune de Devin et entrepreneurs de la région
Agence communale du développement durable	Karlovo	2000	nd	Commune de Karlovo, compagnies, firmes et entrepreneurs de la région
Agence du développement économique régional et d'investissements	Kărdžali	1998	nd	Citoyens de la région
Association privée de développement « Balkan »	Loveč	1997	nd	Acteurs régionaux
Agence de développement régional et Business centre 2000	Montana	1997	nd	Commune de Montana, service régional de l'emploi, banques
Business centre régional	Pernik	2000	nd	nd
Agence du développement régional	Razgrad	2000	nd	Acteurs régionaux
Agence du développement économique et d'investissements	Silistra	1999	nd	Commune de Silistra, fondations, association économique d'industrie, entreprises
Agence du développement territorial (région de Sofia)	Samokov	2000	nd	12 citoyens
Agence du développement régional et de l'environnement (Sofia ville)	Sofia	2000	nd	Acteurs régionaux
Agence du développement et d'investissements	Jambol	1999	nd	Commune de Jambol, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre économique d'industrie, association de PME, firmes et entrepreneurs

Source : www.barda.net; nd : données non disponibles.

Tableau 7.6 : Membres de l'association bulgare des agences de développement régional et des business centres (BARDA) en 2001

La fondation d'ONG constitue un des rares moyens pour ravir à l'État et à ses administrations encore opaques des missions dont il avait le monopole. À l'instar du cas roumain étudié par E. Lhomel (2001), les ONG ou fondations sont pour les institutions internationales un moyen de contourner la lenteur procédurière des administrations et l'incertitude des choix politiques bulgares. Il faut en effet attendre 1997 pour que la Bulgarie connaisse une stabilité parlementaire, en donnant la majorité à l'opposition anti-communiste. La création des ONG obéit dans un premier temps aux stratégies des organisations internationales qui soutiennent la mise en place d'agences à Sofia, chargées par la suite de coordonner les projets associatifs régionaux. On retrouve ici un modèle d'importation par en haut de pratiques et structures occidentales. C'est aussi le seul moyen d'accéder à la manne financière étrangère, dans un contexte d'État pauvre soumis à la tutelle du Fonds monétaire international. Dans un deuxième temps, la fondation d'ONG locales permet aux communes de s'affranchir des liens clientélistes et partisans. Nous avons évoqué ce point dans l'analyse des associations locales.

Dans notre analyse des acteurs investis dans la gestion territoriale, nous avons étudié sur le terrain les agences régionales de développement dans deux régions : celle de Haskovo et celle de Kărdžali. Dans la région observatoire de Veliko Tărnovo, la création récente de l'agence en 2000 ne garantissait pas une expérience intéressante pour notre propos. De façon générale, les agences de développement régional sont fondées après 1997 (27 des 33 membres de l'association bulgare des agences de développement régional et des *Business centres*). Leur caractère récent ne permet pas de prendre un recul suffisant pour évaluer leurs rôles, leurs forces et leurs faiblesses. Tout au plus voit-on se dessiner des tendances de recompositions, à partir des études locales, encore insuffisantes en nombre, telles que celles que nous avons exploitées dans les cas de Loveč et Burgas.

Fondée en 1997, l'association bulgare des agences de développement régional et des *Business centres* (la BARDA selon son acronyme en anglais) tente de fédérer en son sein les multiples agences et centres d'entrepreneurs qui ont bourgeonné en Bulgarie et qui regroupent un nombre variable de membres (tableau 7.6). L'objectif est de construire par arborescence une structure en réseaux des différents acteurs investis au niveau régional dans le développement économique et territorial (*a decentralised non-governmental umbrella organisation*). Elle regroupe ainsi 33 membres, distribués selon une assise régionale. Quelques rares régions possèdent plusieurs centres : la région de Blagoevgrad compte trois centres en plus de celui du chef-lieu (à Razlog, Sandanski, Goce Delčev) et témoigne ainsi d'une certaine vitalité ; dans la région de Smoljan, un *Business centre* a ouvert ses portes en

1998 à Devin, de même à Karlovo pour la région de Plovdiv. Ces agences traduisent une fois encore le rôle-moteur des chefs-lieux de région dans l'accueil des ONG.

Pour adhérer à la BARDA, les agences doivent faire preuve de stabilité, afin d'éviter l'adhésion d'associations factices qui n'existent que sur le papier. L'agence doit être enregistrée auprès du tribunal de région (obligatoire pour les associations), elle doit exister depuis au moins 12 mois et posséder des locaux d'accueil avec un matériel de travail et de communications minimum[7], présenter un plan stratégique et son budget pour une année, enfin fonctionner avec au moins un employé permanent. Les membres de l'association nationale se distinguent en deux catégories : les membres dits réguliers (18 en 2001) et les membres associés (15 en 2001) qui sont placés sous la houlette d'un membre régulier pour faciliter la construction du réseau et l'aide technique.

L'agence régionale pour le développement socio-économique (RASIR) de Haskovo a son siège sur la place centrale de la ville, non loin de l'hôtel de ville et du bâtiment de la région. Les locaux repeints à neuf tranchent avec les bureaux décatis des administrations bulgares. Un équipement informatique flambant neuf trône sur un mobilier moderne acquis récemment. Fondée en 1997, l'agence emploie six permanents et des contractuels selon les programmes. Le personnel est jeune, diplômé du supérieur, rompu aux langues étrangères et à l'informatique : deux jeunes femmes ont étudié dans un lycée en anglais, un salarié est diplômé de commerce international à Sofia et un autre de management industriel à Plovdiv. La directrice de l'agence, Mme S., environ 40 ans, est native d'un village près de Haskovo. Diplômée en 1989 de géographie régionale et économique à Sofia, elle trouve un emploi à Varna avant de revenir à Haskovo. Elle y enseigne puis devient directrice-adjointe de l'agence, après quelques temps de vache maigre. Elle gagne 500 leva par mois, ce qui la place dans les rangs des bons salaires (environ deux fois et demie le salaire moyen bulgare).

L'agence du développement économique régional et des investissements (ARIRI) de la région de Kărdžali est membre associée de la BARDA, sous la « tutelle » de l'agence de Haskovo. Elle emploie trois membres permanents parmi lesquelles Melle T., 29 ans, directrice exécutive. Née à Kărdžali, elle a fait ses études au lycée anglais de la ville, comme ses deux collègues. Elle a étudié l'économie à Sofia pour devenir professeur d'économie, métier qu'elle a exercé un an, avant de se tourner vers la formation des adultes. Elle s'est investie ensuite dans le « tiers secteur », dans une ONG de Kărdžali spécialisée dans les relations interethniques. Puis en 1998, elle fonde avec d'autres citoyens de la ville l'ARIRI dont elle prend la tête. L'année 2000 a été difficile pour l'agence qui n'a pas décroché de projets pendant six mois. Mais Melle T. préfère travailler dans ce secteur plutôt que dans une administration où elle juge le travail répétitif. Son salaire dépend des programmes en cours, actuellement elle dispose de 600 leva nets par mois, au titre de coordinateur régional du programme PHARE consacré à l'emploi dans les anciennes régions minières. L'agence dispose de bureaux équipés en informatique, les rayonnages sont remplis de livres et de brochures produits par l'agence. Il y a même une machine à relier les documents dans les bureaux.

Ces agences ou encore les *Business centres* résultent de l'initiative d'acteurs régionaux ou locaux divers. Dans la liste non exhaustive des principaux fondateurs des agences membres du réseau BARDA que nous avons dressée, on dénombre ainsi l'investissement de communes, d'associations économiques diverses - dont les chambres de commerce et d'industrie fondées sur le principe des ONG - ou encore des initiatives de citoyens locaux (anonymes, entrepreneurs ou personnalités locales). Plus rarement, mais il faut le noter,

[7] Ce minimum semble déjà difficile à réunir en Bulgarie : il s'agit d'un téléphone-fax, d'un ordinateur, d'une imprimante et d'un petit photocopieur !

	Agence régionale du développement socio-économique (RASIR) -Haskovo-	Agence du développement économique régional et des investissements (ARIRI) -Kărdžali-
Date de création	1997	1998
Nombre d'employés	6 permanents et des contractuels	3 permanents et des contractuels
Financement initial	Fondation pour le développement de la société civile (Sofia)	US AID
Objectifs principaux	- Préparation de stratégies actualisées à court, moyen et long terme pour l'économie locale et le développement social. - Défense des intérêts sociaux dans la prise de décision concernant le développement économique et la conservation des ressources de la région. - Coordination de l'activité d'organisations publiques et privées dans leurs efforts de formulation d'une stratégie de développement économique et social de la région. - Stimulation du développement des PME dans la région. - Accumulation de fonds spéciaux pour le développement régional.	- Programmation stratégique pour les questions de développement économique dans l'intérêt de la région des Rhodopes orientales. - Assistance technique et financière pour le démarrage et la poursuite des activités entrepreneuriales, à travers des programmes de micro-crédits, de consulting et de formation. - Renforcement des relations entre le gouvernement et le secteur des entrepreneurs, les ONG, les médias et les citoyens, afin d'assurer une collaboration sur le long terme pour le développement de la communauté.
Réalisations principales	- Programme « Adaptation sociale des jeunes et des enfants en situation d'inégalité sociale », financé par PHARE (1997). - Programme « Avez-vous du temps pour autrui ? », financé par PHARE (1997). - Mise en place d'un centre d'aide sociale et humanitaire, financé par PHARE (1997). - Mise en place d'un conseil civil pour le développement régional dans la région de Haskovo, financé par PHARE-Démocratie (1998). - Programme « Moi et maman », financé par PHARE-Lien (1998). - Programme « Démarrez votre entreprise », financé par le PNUD (1998). - Programme « Aide régionale aux PME », financé par l'Association allemande de coopération technique (GTZ) (1999-2000). - Programme régional pour l'entreprise sociale, financé par l'ambassade des Pays-Bas (2000). - Mise en place de fonds locaux pour le développement, financés par US AID (2000). - Rédaction des stratégies communales des communes de Haskovo, Mineralni Bani, Ljubimec, Simeonovgrad.	- Enregistrement auprès de l'agence des PME, initiation des contacts avec la Chambre de commerce de Kărdžali, l'association industrielle bulgare (Kărdžali), le bureau du travail, la commune de Kărdžali et l'administration régionale. - Séminaire de formation en management, rédaction de projets, formation et requalification des employés, en partenariat avec le Bureau local du travail. - Assistance pour le Business centre bulgaro-américain de Kărdžali et formation des ONG locales, financé par le Peace corps volunteer (USA).
Programmes en cours	- Programme régional pour l'accroissement des capacités du secteur des ONG dans la région de Haskovo, financé par US AID. - Établissement d'un centre d'émulation économique auprès de la RASIR, financé par la GTZ en partenariat avec la commune de Haskovo. - Programme « Élargissement des possibilités d'une croissance accélérée du secteur des PME en Bulgarie », financé par PHARE. - Programme « Formation professionnelle et stimulation des activités entrepreneuriales pour les licenciés de l'activité minière et les membres de leurs familles », financé par PHARE-SMAEP.	- Rédaction et mise en place des programmes de développement durable de la commune de Kărdžali, 4 programmes (2000-2004) financés par US AID. - Coordination régionale du programme pour l'emploi dans les régions minières et d'industrie extractive, financé par PHARE-SMAEP.

Source : enquêtes auprès des agences et www.rased-haskovo.org pour la RASIR.

Tableau 7.7 : Activités de deux agences régionales de développement en 2001

quelques administrations (Bureau du travail, Institut national de la statistique) participent à l'agence, trouvant probablement là un moyen d'exercer leurs prérogatives au contact d'acteurs directs. Des centres de formation, universités ou instituts s'investissent dans les agences régionales, sans doute pour participer aux besoins de formation. La création d'agences ou de *Business centres* a connu une recrudescence avec la perspective des programmes de pré-adhésion à l'Union européenne[8] : un tiers des membres de la BARDA existe seulement depuis 1999 (rangés dans la catégorie des membres associés). Les aides financières pour le financement initial émanent des mêmes structures. À l'image de la BARDA, les principaux donateurs sont les programmes PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à la Reconstruction Économique) de l'Union européenne (5 financements avérés parmi les déclarations de 15 agences de la BARDA), le PNUD, l' agence US AID ainsi que d'autres ONG ou institutions étrangères, parmi lesquelles on peut citer la fondation British Know-how et l'association allemande de coopération technique (GTZ).

Une fois la mise de fonds assurée, l'agence vit des appels d'offre qu'elle a emportés. L'exemple des agences de développement de Haskovo et de Kărdžali (tableau 7.7) montre les missions et les réalisations de ces ONG. Leurs objectifs principaux expriment la volonté d'assurer le développement régional. Mais la définition même de ce terme reste imprécise. Mme S. de Haskovo définit ainsi le développement régional de façon tautologique : il s'agit du « développement complexe d'un territoire donné ». Le terme de complexe est emprunté à la rhétorique de la géographie socialiste, lorsqu'elle fut chargée de travailler sur les découpages socio-économiques du pays (chapitre 5). L'activité des agences de développement se concentre davantage sur l'aide aux milieux économiques et le soutien aux comportements entrepreneuriaux, avec une mise en réseaux des éventuels partenaires. Pour le reste, tout comme les associations de communes, elles proposent des stages de formation et l'accès à l'information, moyennant finance. La RASIR de Haskovo, aux activités plus développées que son homologue de Kărdžali, a œuvré pour des projets essentiellement financés par le programme de pré-adhésion[9] de l'Union européenne PHARE. Les premiers programmes cherchaient à encourager la participation citoyenne ou à réduire des inégalités sociales issues de la crise économique de transition. Puis les programmes ont pris une tournure plus économique avec le soutien aux PME, l'aide à la reconversion des régions minières sinistrées, dont la commune de Madžarovo est emblématique. Ce même programme PHARE-SMAEP

[8] Les négociations ont débuté le 15 février 2000 mais les acteurs ont bien entendu anticipé cet événement.
[9] En 2001, le programme SAPARD destiné aux espaces ruraux était encore dans sa première phase, réservée à l'aide aux entreprises privées.

concerne aussi la région de Kărdžali dont Melle T. coordonne la mise en place régionale. La région de Kărdžali, dans les Rhodopes orientales, est un important centre métallifère (plomb et zinc). Dans le jargon ONG, dont nos deux interlocutrices sont coutumières, les agences se spécialisent dans le monitoring des programmes internationaux de développement, notamment ceux de l'Union européenne.

La qualité d'accès à l'information est ici similaire à celles des associations de communes : la maîtrise de l'informatique et de l'anglais facilitent l'accès à Internet, la connaissance des lieux et des réseaux pourvoyeurs de programmes alimente des carnets d'adresse dont la consultation est payante. La construction de réseaux personnels semblent être la clef de voûte de la bonne marche des agences de développement régional.

Mme S. de la RASIR de Haskovo utilise ses multiples réseaux pour accéder à l'information. Ses principaux partenaires de travail sont les administrations, les communes, d'autres associations et les ministères. Elle se rend une fois par semaine dans la capitale pour rencontrer les représentants des associations internationales, des ministères et démarcher auprès des banques l'octroi de micro-crédits. Elle a de bons rapports avec l'administration régionale qu'elle estime ouverte, mais elle avoue que l'agence n'est pas toujours considérée comme un partenaire par les organes administratifs. Depuis peu, elle siège à la commission de cohésion économique et sociale de la région de planification Centre-Sud dont le siège est à Plovdiv et dans le comité d'actualisation du plan national de développement.

Melle T. de l'ARIRI de Kărdžali utilise ses réseaux personnels : elle entretient des rapports amicaux avec Mme J., chef du service du développement régional de l'administration régionale et M. G., représentant du ministère du développement territorial auprès de la région. Nous les avons rencontrés tous les trois au siège de l'ARIRI un samedi après-midi d'orage. Melle T. et M. G. ont fondé l'agence en 1998. Ils travaillent en complémentarité : M.G. possède ses entrées au ministère et dans les administrations centrales, il entretient de bons contacts avec les milieux économiques locaux car il a lui-même une expérience dans le commerce des plantes aromatiques. Melle T. de son côté, est en contact avec le réseau associatif local. Pour sa part, Mme J. déplore le manque de moyens de l'administration régionale qu'elle dirige. Elle compte ainsi sur l'ARIRI pour éditer des brochures d'information sur les programmes en cours dans la région, un investissement que son service ne peut engager.

Mais dans les deux cas, le fait de représenter une agence avec une assise régionale ne semble pas être un argument mis en avant pour la négociation avec les pouvoirs centraux. Certes, leur assise territoriale assure aux agences une meilleure connaissance des problèmes régionaux, comme le reconnaissent les enquêtées, mais cet atout est peu mis en avant. Lors des entretiens, les interlocutrices n'ont pas insisté sur les spécificités régionales pour expliquer le choix des programmes mis en œuvre. En somme, leurs activités de lobbying auprès des institutions nationales et internationales ne se fondent pas sur la défense de spécificités régionales ni sur l'affirmation d'une identité territoriale, mais sur l'expression d'un savoir-faire pour attirer des programmes et les financements à la clef.

On note une redondance dans les programmes de formation, de développement territorial et la distinction entre affaires locales et problèmes régionaux ne semble pas clairement définie. Cette confusion est sans doute le produit du caractère récent du tiers

secteur consacré aux politiques territoriales. Elle demande une nécessaire mise en ordre dans les années à venir : dans cet enchevêtrement on note que les administrations régionales sont court-circuitées, par manque de prérogatives précises et surtout de moyens financiers.

La question de la légitimité de ces ONG spécialisées dans le développement régional se pose alors. Elles résultent de la libre adhésion de personnes physiques ou juridiques mais ne procèdent d'aucune légitimité représentative. Leur rôle dans l'élaboration et le suivi de stratégies communales de développement en fait les maîtres d'œuvre de véritables politiques publiques qui engagent la responsabilité des communes devant leurs électeurs. Or, ces agences n'ont pas de compte à rendre directement aux citoyens, mais seulement aux communes dont elles sont les débitrices. La dérive de « l'ONGisation » qui consiste en une délégation des prérogatives publiques à une société civile réduite aux ONG, a été dénoncée par des observateurs des Balkans (Bougarel, 2001 et Ragaru, 2001d). La nécessaire régulation des actions des ONG est aussi un moyen de lutter contre un risque de privatisation des politiques publiques de développement territorial. Leur savoir-faire n'est pas mis en cause ici, en revanche, leur légitimité pour accomplir de telles tâches est en question. La démocratie participative ne doit pas se substituer à la démocratie représentative.

L'intérêt de ces agences de développement, tout comme des associations de communes étudiées précédemment, réside dans leur investissement non politique, dû à leur statut d'ONG. Le risque de politisation à outrance de l'octroi des aides financières, qui prend en Bulgarie les traits d'une lutte partisane et d'un accaparement des moyens financiers par des ministères tout puissants, est en partie écarté. Dans le terme ONG, c'est bien évidemment l'aspect non gouvernemental qui importe. Fruits d'une société civile en formation, les ONG construisent des réseaux entre différents acteurs, ces liens sont pour l'heure plus faciles à construire et à mobiliser rapidement dans le temps que les liens territoriaux à reconstruire, après l'effondrement du système socialiste. Nous développerons ce point dans le chapitre suivant.

III - Administrations et fonctionnaires régionaux

Pour appréhender les acteurs de la sphère étatique, nous faisons nôtre la position méthodologique de P. Grémion (1976) selon laquelle c'est à la périphérie et au non au centre que se comprend mieux la centralisation, une centralisation bulgare que nous avons évoquée ailleurs (chapitre 3 et Boulineau, 2004, à paraître). Notre exploration de l'administration

d'État se cantonne donc à sa représentation régionale que l'on a limitée de surcroît au préfet et au service de développement régional de l'administration régionale (*oblastna administracija*). Cette vision partielle de l'appareil d'État au niveau de la région administrative ne nous autorise pas à extrapoler nos observations à toute l'administration bulgare. Les quelques enquêtes de structures que nous avons menées, auprès de certaines administrations déconcentrées en région, visaient à connaître leurs circonscriptions territoriales et leurs liens avec le centre, elles ne renseignaient nullement sur leurs relations avec les autres organes administratifs de la région. Néanmoins, l'étude de l'instance préfectorale et du service régional consacré au développement territorial permet de se focaliser, d'une part, sur le niveau intermédiaire régional, dans le cadre d'une gestion encore très centralisée et, d'autre part, d'analyser des acteurs « traditionnels » de toute gestion du territoire d'un État mais dont les attributions ont changé avec la chute du régime socialiste. La région est entendue ici comme le découpage fonctionnel d'un territoire national à gérer.

1 - Les préfets et les services régionaux ou l'administration fluctuante

La nomination des préfets alimente régulièrement la chronique politique. Nous avons déjà analysé la nomination des 28 préfets, après la réforme administrative de 1999 (chapitre 2), nous en reprenons les principales lignes. En 2001, le changement de majorité parlementaire augure un remaniement, cette fois-ci complet, des représentants de l'État dans les régions. La fonction de préfet en Bulgarie est ainsi comprise comme une expression de la majorité gouvernementale dans la région et non comme une fonction de représentation de l'administration d'État. Cela explique les bouleversements au gré des mandatures législatives et des alternances au pouvoir : nos interlocuteurs se présentent comme les membres du cabinet politique régional. Pourtant, la figure du préfet est rarement une personnalité politique envoyée en représentation dans une région inconnue, c'est plutôt un gestionnaire natif de la région, aux affinités partisanes conformes à la couleur du gouvernement.

Parmi 21 préfets nommés en 1999 dont on connaît l'activité antérieure, 12 sont d'anciens préfets ou adjoints, reconduits dans leurs fonctions par le gouvernement UFD (1997-2001), six sont des élus (élus locaux ou députés). En 1999, la campagne de nomination des préfets n'engendre pas de profond renouvellement. En revanche, la mise en place des 28 administrations régionales prend du temps. Les adjoints qui assistent le préfet dans ses fonctions son choisis sur les mêmes critères que le chef de l'administration régionale.

Dans la région de Veliko Tărnovo, les deux préfets-adjoints ont été nommés en mai 2000. M. S., 34 ans, natif de la ville est géographe de formation, membre de l'UFD. Ancien étudiant de l'Université de Veliko Tărnovo, il a été parmi les meneurs de grèves étudiantes en 1991. Sa collègue, Mme N., la quarantaine, est native de Goce Delčev, au sud de la Bulgarie, mais elle vit ici depuis 30 ans car elle a épousé un natif de la région. Experte dans les services fiscaux de la région, elle reconnaît que son expérience de gestion lui sert dans sa fonction. Proche du parti agrarien, elle a été nommée pour refléter les intérêts de l'électorat rural de cette région agricole.

Un de leur collègue de la région de Haskovo possède un profil similaire. Nommé à l'été 2000, M. V., environ 40-45 ans, est né à Haskovo. Après des études d'économie et de finances à Sofia, il a travaillé au service des finances régionales dont il est devenu le directeur. Parmi les deux adjoints de Haskovo, il est chargé de la supervision des finances de la région et des communes.

La nomination de préfets par le gouvernement du tsar, issu des élections de juin 2001, intervient à la fin août de la même année : pendant deux mois et demi, les préfets-adjoints assurent l'intérim dans l'attente de leurs successeurs. Le Mouvement national Siméon II (MNS II) arrivé au pouvoir doit désormais fixer la liste des nouveaux préfets. Or cette formation est dépourvue d'appareil de parti au niveau régional car elle est née quelques mois avant les échéances électorales. Elle s'en remet donc aux députés issus des différentes circonscriptions pour proposer des préfets. Les pourparlers et les luttes intestines sont rapportés dans les journaux[10] et repoussent la date de nomination. Deux ans après la mise en place des 28 régions administratives, leurs chefs sont destitués. Faute de personnel compétent non affidé aux anciens partis gouvernementaux, le profil des nouveaux préfets témoigne du choix de personnalités locales compétentes dont la fidélité politique aux partis au gouvernement n'est pas le premier critère, même si elle entre en ligne de compte.

Parmi les 28 préfets nommés en 2001, au moins 21 sont natifs de la région dont ils prennent la tête ; ils y travaillent et y résident. La moitié d'entre eux est née après 1960 : l'accession de jeunes générations à ces postes à responsabilité montre un renouvellement bienvenu des élites administratives et une rupture avec le monde des *apparatchiks*. L'ouverture se fait aussi en direction des entrepreneurs et des actifs du secteur privé : dix d'entre eux obtiennent un poste de préfet, cinq autres préfets sont choisis pour leur qualité de gestionnaire dans l'administration publique, trois pour leur expérience d'élu, enfin certains exercent une profession juridique (4 avocats) ou médicale, on compte aussi un directeur d'ONG.

Rencontré deux jours après sa nomination, M. G., est le nouveau préfet de la région de Veliko Tărnovo. Né en 1957 dans cette même ville, il a étudié la gestion et la planification de l'économie nationale à l'Académie d'économie de Svištov, avant de poursuivre une spécialisation à Sofia où il a travaillé jusqu'en 1993. Puis il a été nommé directeur de l'administration fiscale de la région de Veliko Tărnovo. M. G. n'affiche pas d'affinité particulière avec le MNS II, mais il est en bon contact avec les nouveaux députés, selon la presse régionale. Le choix de ce quadragénaire semble avoir été guidé par ces compétences reconnues de gestionnaire.

[10] Nous avons effectué une revue de presse à l'été 2001 sur la campagne de nomination des préfets de région.

L'exécutif régional tombe en 2001 mais c'est aussi toute l'administration régionale qui est remaniée : peu d'employés des administrations régionales possèdent le statut de fonctionnaire et les élections provoquent toujours une paralysie de l'activité dans les administrations, dans l'expectative des résultats du vote. L'obtention d'un poste dans une administration est souvent l'objet d'une tractation inscrite dans une économie d'échange de services (*uslugi*) ou bien de jeu de relations (*vrăzki*) dont on peut plus ou moins suivre la chaîne, comme a tenté de le faire N. Ragaru (2000) à Plovdiv. Au changement de pouvoir à Sofia correspond un changement des réseaux de relations sur lesquelles compter au niveau local. Durant l'été 2001, lors d'une mission de recherche, nous avons éprouvé les plus grandes difficultés à renouer les contacts avec nos interlocuteurs dans les administrations régionales : beaucoup avaient pris leurs vacances, d'autres désabusés attendaient le verdict sur leur sort. Pendant ces périodes d'incertitude, on sent comme un flottement, une confusion de fin de règne et, pour tout dire, une vacance du pouvoir.

Les deux services du développement régional que nous avons enquêtés lors de séjours successifs sont aussi l'objet d'un changement de personnel, signe d'une certaine instabilité des emplois. Les départs volontaires semblent fréquents pour un personnel qui nous a paru parfois désappointé. Certes, les deux services que nous avons fréquentés ne sont nullement représentatifs, mais les experts qui y travaillent expriment souvent leur difficulté de travail, malgré un réel intérêt pour leurs fonctions.

Le service de développement régional auprès de la région de Veliko Tărnovo compte environ 5-6 membres, un effectif jugé suffisant. M. R., 30-35 ans, est natif de la ville voisine de Gorna Orjahovica mais ses parents sont natifs de Dedinci, un village de la commune de Zlatarica où il possède lui –même un moulin. Diplômé d'agronomie à Plovdiv puis d'économie et de finances à Veliko Tărnovo, il travaille comme expert dans ce service. Il affiche un certain recul par rapport à son métier et ne semble pas persuadé de son utilité dans ce service. D'ailleurs, il l'a quitté pour devenir conseiller pour les questions foncières auprès de la région, en vertu de son statut de fonctionnaire. Il résume sa fonction à un rôle de coordination - il est chargé du secteur des transports - et de contrôle - il s'occupe de certaines taxes et de conflits fonciers. Sa collègue, Mme S., environ 40 ans, aime son métier mais elle trouve que son service a du mal à faire sa place. Née à Kneža (région de Vraca), elle a épousé un natif de Veliko Tărnovo et y vit depuis 20 ans. Après des études d'ingénieur à Sofia, elle a travaillé comme écologue avant de rejoindre le service régional. Elle reconnaît son penchant pour l'environnement et fait partie d'une association écologiste qui a nettoyé les rives de la Jantra.

Dans la région de Haskovo, le service du développement régional comprend 7 personnes ; le préfet l'appelle le « service des jeunes » car il se compose de jeunes gens qui ont moins de 30 ans. M. N., environ 40 ans, ingénieur en géodésie formé à Sofia et natif de Haskovo, est le directeur du service. Proche de l'UFD, il cumule depuis peu ses fonctions avec la charge de secrétaire général de l'administration régionale. À la suite des élections de 2001, il est remplacé. Les jeunes experts du service sont tous nés à Haskovo et ont pour la plupart fait leurs études à Sofia. Melle A., 28 ans, a étudié la philologie française et anglaise dans la capitale puis s'est spécialisée en économie des finances européennes. Elle a enseigné l'anglais à Sofia et à Haskovo pendant 4 ans, avant de trouver ce poste en 1999 grâce à son frère, entrepreneur qui s'est lancé dans la production d'engrais. Son collègue, M. P., 30 ans, travaille depuis 1993 dans ce service, il est diplômé d'économie de l'Université de Sofia. Melle D., 25 ans, a poursuivi des études d'économie internationale à l'Académie Cenov de Svištov. En 2000, elle travaillait depuis 3 ans dans le service mais l'année suivante elle l'avait quitté. M. P., 26 ans, est spécialisé en économie depuis 3 ans. En 2001, il a changé d'étage pour exercer la fonction de représentant du ministère du développement régional auprès de la région. Il a obtenu ce poste sur concours.

cliché: E. BOULINEAU, août 2001.

A. L'échangeur routier au sud de Veliko Tărnovo : les travaux, débutés en 1999 ont été achevés en 2001. Ils ont été financés par des programmes européens. Le réseau permet de relier Sofia-Varna d'est en ouest et Ruse-Haskovo du nord au sud.

cliché: E. BOULINEAU, août 2001.

cliché: E. BOULINEAU, août 2001.

B. La vieille ville d'Elena (ci-dessus): dans le cadre du programme du PNUD "Beautiful Bulgaria", la vieille ville est restaurée par des chômeurs de la commune.

C. Programme "Beautiful Bulgaria": Le programme du PNUD permet de former et d'embaucher des chômeurs locaux. Le projet concerne de nombreuses communes bulgares, ici Kotel (région de Sliven).

Figure 7.8 : Exemples de programmes internationaux en Bulgarie

La mobilité observée parmi les personnes de l'administration régionale, qu'il s'agisse d'un poste politique comme le préfet ou des fonctions d'experts dans le service du développement régional, entrave la formation d'équipes administratives stables, capables, dans cette période d'intenses bouleversements de la politique régionale, de suivre un projet depuis sa mise en chantier jusqu'à son accomplissement. La gestion sur le long terme de projets et d'équipes fait pour l'heure défaut aux administrations régionales.

2 - Le service du développement régional : des fonctions sans pouvoir

Le service du développement régional effectue des tâches d'exécution. Selon les règlements des administrations régionales consultés, ses prérogatives s'articulent autour de trois fonctions principales : l'application des politiques nationales pour l'intégration européenne, la préparation et la coordination des plans et stratégies requis pour répondre à l'objectif précédent. Sans enveloppe budgétaire propre pour soutenir des programmes et sans capacité d'initiative clairement définie, le service de développement régional n'a pas de moyens pour agir et pour retirer des dividendes de ses actions qui lui permettent de se renforcer. Autrement dit, il n'a pas de pouvoir.

Pourtant, c'est bien l'idée de mettre en place un niveau intermédiaire plus proche des communes et plus sensible aux problèmes locaux qui a présidé au découpage de 1999 en 28 régions. C'est d'ailleurs au service de développement régional qu'échouent les tâches de coordination et de rédaction des plans et stratégies pour évaluer les besoins et les problèmes au niveau régional : plan régional de développement, programme régional pour l'emploi constituent des documents essentiels. Leur appellation rappelle parfois la rhétorique de la planification socialiste, et les experts du service sont chargés d'un véritable travail de bureaucrate.

Le plan régional de développement régional, selon la terminologie redondante officielle, s'inscrit dans la structure du bas vers le haut des plans de développement (loi du développement régional de 1999). À la base, les stratégies communales alimentent le plan régional qui a son tour entre dans la composition d'un plan national. Dans leur mise en chantier concrète, les trois stratégies ont été rédigées à peu près en même temps, en s'appuyant sur un dialogue entre les unités des trois échelons administratifs, afin d'être opérationnelles pour la période 2000-2006. Ces documents répondent aux demandes de l'Union européenne de formulation d'orientations pour le développement territorial, dans la perspective des programmes de pré-adhésion puis de l'intégration. Le plans régional de développement est ratifié par le conseil régional de développement puis il est expédié au ministère du développement territorial à Sofia. Les services régionaux sont chargés de l'actualiser chaque année et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.

Le programme régional pour l'emploi (2001-2003) est lui aussi établi à partir des propositions communales. Il est coordonné par le service de développement régional et le bureau régional du travail qui dépend du ministère du travail et des affaires sociales. Il a pour objectif de fixer des programmes d'emploi spécifiques ou temporaires pour les chômeurs de la région. À partir des propositions communales, un conseil régional de l'emploi décide de celles qui sont à inscrire dans le plan. Le financement des projets se décide à

Sofia, au service national pour l'emploi auprès du ministère. Le service régional de développement rassemble les projets, les met en ordre, les soumet au conseil régional pour l'emploi puis envoie le document à Sofia. Le financement des projets et leur mise en œuvre ne sont plus de son ressort : chaque ministère de tutelle et les bailleurs de fonds sont en contact avec la commune de réalisation.

On peut faire référence aussi à la stratégie régionale de développement durable qui s'inscrit dans le programme des Nations Unies « Capacité XXI[e] siècle », dans le cadre de sa politique internationale pour l'environnement et le développement définie à Rio de Janeiro en 1992. Le PNUD est chargé de sa mise en œuvre en Bulgarie. Ce document n'est pas rédigé par le service du développement régional, il constitue un cadre plus général de connaissances des configurations régionales qui a pour objectif de devenir un document modèle et un outil de formation des acteurs régionaux (Marinov et Lukanova, 2001). Sa rédaction a été assurée par les experts du Centre national du développement territorial, rompus à la pratique de la rédaction de projets, selon les normes internationales. À cet effet, le service du développement régional a été sollicité pour collecter l'information statistique, nouer les contacts avec les différents acteurs régionaux : élus communaux, représentants des milieux économiques et des ONG locales et régionales. La stratégie de développement régional n'est pas à proprement parler un document de planification mais un outil d'aide à la décision, en offrant une masse d'informations variées et actualisées sur la région et ses communes.

La rédaction de documents qui s'insèrent dans un processus hiérarchique laisse peu d'initiative aux services régionaux. Les programmes de coopération transfrontalière soit sont l'objet d'une initiative locale, comme l'illustre l'eurorégion Danube-Sud fondée par Svištov, soit ils restent encore sous la coupe du gouvernement. Le préfet de région n'exerce alors qu'une fonction de représentation du pouvoir central auprès des autorités étrangères. La localisation d'un pouvoir d'initiative en Bulgarie se situe au centre et dans les communes, et non au niveau de la région.

La région de Haskovo est frontalière de la Turquie et de la Grèce. Les autorités de Sofia et d'Ankara ont signé un accord d'amitié en 1992. Celui-ci se concrétise par les rencontres régulières depuis 1998 entre le préfet de la région de Haskovo et le *vali* d'Édirne. La population de la région bulgare compte environ 18% de Turcs, un atout à valoriser dans les relations entre les deux provinces. Les protocoles des rencontres entre les deux parties dressent les points de coopération à développer. La stimulation des relations entre les chambres de commerce et d'industrie et la coopération universitaire font partie des points mentionnés mais elle dépendent des relations nouées entre les chambres, enregistrées en Bulgarie sous le statut d'ONG, ou les universités. Pour favoriser les échanges commerciaux, il est prévu de baisser les taxes douanières ; enfin, la gestion de l'eau dans la Thrace exige de se prémunir contre les inondations de la Marica et la Tundža. Pour ces deux derniers points, qui engagent les relations bilatérales et la politique économique et des grands aménagements, Sofia reste le lieu de décision. La coopération se fait soit par en bas, relations entre les ONG, les universités, soit par en haut, relations bilatérales entre gouvernements.

Un protocole de coopération transfrontalière est signé en février 2000 entre la région de Haskovo et le nome d'Evros en Grèce. Les chambres de commerce respectives ainsi que les centres de formation professionnelle font aussi partie des signataires. Le point principal est l'ouverture d'un poste frontière entre les communes d'Ivajlovgrad et de Kiprinos et l'aménagement d'une zone franche industrielle. À cet effet, des fonds INTERREG de l'Union européenne ont été sollicités par les deux pays. Le protocole prévoit aussi un volet sanitaire de prévention contre les épidémies et un volet de protection contre les catastrophes naturelles et les risques industriels. La réalisation du projet économique est bien sûr suspendue à l'ouverture du poste frontière par les autorités centrales. La commune d'Ivajlovgrad a signé la même année un jumelage avec son homologue grecque Kiprinos. Au niveau local, les relations se sont déjà concrétisées par l'installation de deux firmes grecques : « Success BJ » qui emploie 120 femmes depuis trois ans dans son atelier de papeterie et emballages et « Atlantis », une entreprise de textile installée depuis peu et qui compte recruter une centaine de personnes.

Les relations locales, entre les associations ou entre les communes, sont plus faciles à mobiliser pour la coopération transfrontalière. Elles prennent le canal du jumelage ou de relations bilatérales. Le rôle de la région reste soumis aux rouages lents de la décision

administrative et des ordres de priorités établis par les ministères compétents. Il emprunte le cheminement de la hiérarchie administrative.

Nous avons identifié les acteurs sans pour autant étudier le système de leurs interrelations. Cette identification préalable nous paraissait toutefois nécessaire pour comprendre l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène bulgare. Tout au plus avons-nous avancé des hypothèses sur le jeu entre les acteurs qu'il nous faudra tester dans le chapitre suivant par des études de terrain.

Parmi ces acteurs, les députés sont restés étrangement absents de notre propos. Nous avons fait le choix de nous focaliser aux niveaux infra-étatiques pour mieux comprendre la mise en place de la politique régionale dans un mouvement du bas vers la haut. Or, dans l'esprit bulgare, les députés appartiennent aux instances centrales. L'Assemblée nationale est présentée comme un organe central investi du pouvoir législatif, selon la séparation des pouvoirs, et non comme une émanation de la périphérie représentée au centre. Le député est souvent un homme parachuté dans une circonscription par l'appareil du parti et rares sont ceux qui possèdent des fiefs électoraux. Les Bulgares se plaisent d'ailleurs à repérer parmi leurs élus ceux qui sont natifs du pays. Pour les deux régions d'études, qui correspondent aussi à des circonscriptions législatives, la moitié des députés est née dans sa région d'élection (4 sur 8 à Haskovo et 4 sur 9 à Veliko Tărnovo). L'analyse des débats sur la loi de découpage administratif avait déjà montré la faiblesse des références aux problèmes régionaux et locaux dans les propos des députés (chapitre 2), la pratique du terrain a révélé leur manque de représentativité régionale. Jamais les députés ne nous ont été présentés comme des acteurs clés du devenir régional et communal.

L'observation des acteurs de la gestion territoriale, en dépit de leurs horizons divers, fait ressortir que de nombreuses initiatives partent d'en haut, qu'il s'agisse des ministères ou des organisations non gouvernementales. La reproduction d'un système centralisé qui diffuse, depuis le centre sofiote vers la périphérie, les politiques mais aussi les appels d'offre étonne. Que l'administration régionale continue de fonctionner dans un rapport étroit de soumission à la tutelle sofiote ne paraît pas incongru car la région est conçue dans une relation hiérarchique au centre ; en revanche, que les ONG construisent un réseau hiérarchisé qui s'appuie sur le territoire des régions administratives constitue un objet d'étude fécond sur les relations entre les réseaux sociaux et les territoires. Nous n'avons ici qu'esquissé les mécanismes.

Dans la dernière décennie, les profondes mutations de la scène locale ne permettent pas de clarifier le rôle et la place des acteurs locaux. Pourtant les synergies territoriales entre acteurs sont potentiellement là : les réseaux d'acteurs tissés autour des ONG montrent une participation des citoyens, des acteurs économiques et surtout une attente de la part des administrations publiques. Le manque de temps constitue l'obstacle essentiel, le calendrier politique y a sa part. Le suivi des projets est ainsi soumis aux échéances électorales : les élections locales de 1999 ont mis en place de nouvelles équipes communales pour quatre ans, mais suite au scrutin législatif de 2001, les administrations régionales ont été remaniées. Le changement du personnel local puis du personnel régional à deux ans d'intervalle hypothèque ainsi la construction de programmes pluriannuels à moyen terme. L'instabilité des personnels administratifs bulgares - très peu sont protégés par le statut de fonctionnaires - remet une fois encore en doute la mise en place d'un lien administratif durable, pourtant nécessaire à la continuité de l'action publique, par delà les avatars des alternances au pouvoir.

CHAPITRE 8 :
FERMENTS DES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES

Les mailles d'organisation territoriale correspondent-elles aux niveaux de gestion administrative, tels qu'ils ont été définis dans les réformes post-socialistes bulgares ? Passer d'une observation aux niveaux des unités administratives au repérage des mailles de recomposition territoriale, telle était l'ambition initiale de ce chapitre. Le chapitre 6 a montré pourtant combien les recompositions sont balbutiantes et difficiles à dégager, dans un processus de transition long et chaotique. Le détour par les acteurs de la gestion territoriale (chapitre 7) a mis en évidence l'émergence d'un système d'acteurs multiples. La recherche des mailles pertinentes de recomposition territoriale est alors une gageure : les logiques territoriales sont brouillées, on manque de recul dans le temps pour évaluer le rôle des acteurs dans les changements en cours en Bulgarie.

Plus encore, d'un point de vue méthodologique, l'identification des mailles de recomposition territoriale postule de façon sous-jacente qu'il existe un optimum territorial, certes encore invisible, mais que les réformes administratives post-socialistes pourraient reprendre comme fondement des unités de gestion. On en revient au paradigme mécanique de territoires mesurables, juxtaposables et emboîtables dans une perspective d'intégration multi-scalaire. Or les facteurs stimulant les réformes administratives en Europe occidentale comme orientale plaident en faveur d'une gestion flexible des territoires, pour reprendre les conclusions des travaux de R. J. Bennett (1989, 1993 et 1994). La formation des collectivités territoriales en ex-Europe de l'Est introduit la dé-hiérarchisation et la décentralisation. La

question-clef n'est plus alors celle de la maille pertinente, au sens d'un optimum territorial, mais celle de l'articulation entre des territoires variés, pour que le lien administratif soit maintenu.

L'agencement flexible des territoires exige la prise en compte d'une *complexité*, entendue non pas comme un désordre inextricable, mais comme la prise de conscience d'un « *complexe* (…) dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités et d'associer les contraires de façon non séparables » (Morin, 1987, p. 22). Et c'est justement pour penser l'Europe qu'E. Morin propose ce terme de complexité comme principe d'intelligibilité. Développée dans la géographie, la *complexité territoriale* désigne « l'ensemble des processus qui, dans les domaines politiques, économiques et sociaux, conduisent, d'une part à une démultiplication et une imbrication des espaces de référence, d'autre part, à une différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées » (Debarbieux et Vanier, 2002, p. 12). La multi-territorialité et la multi-temporalité à l'œuvre sur les territoires invitent à penser le maillage administratif non pas comme un schéma figé de partition territoriale mais comme une structure dynamique d'organisation des interfaces (Vanier, 2002).

Notre hypothèse de travail s'inscrit dans cette pensée de la *complexité territoriale* : les logiques territoriales socialistes s'effacent progressivement, la réticularité balkanique gagne en puissance et le paradigme territorial, porté par l'UE dans les réformes post-socialistes, commence à marquer de son empreinte les recompositions en cours. Ces phénomènes ne s'excluent pas les uns des autres mais s'agencent de façon *complexe* (complémentaire, concurrente et antagoniste)[1]. Pour en apercevoir les linéaments, il faut repartir du local et des multiples trajectoires observées sur le terrain. La démarche procède en trois temps : les modalités de l'effondrement du lien territorial socialiste sont étudiées en premier afin de mieux comprendre, par la suite, la résistance du lien réticulaire balkanique. Le troisième point s'attache à étudier l'articulation entre la nouvelle logique territoriale, portée par l'Union européenne, et les recompositions des réseaux.

[1] E. Morin définit cela comme le *principe dialogique* : « deux ou plusieurs logiques sont liées en une unité, de façon complexe (complémentaire, concurrente et antagoniste) sans que la dualité se perde dans l'unité » (*ibid*. p. 24).

Unité administrative	Le territoire communal								
REGION Commune	***Population totale (1998)***	***Superficie (km²)***	***Densité (hab/km²) (1998)***	***Part des terres agricoles (% superficie)***	***Part des forêts (% superficie)***	***Part de l'espace bâti (% superficie)***	***Part des surfaces en eau (% superficie)***	***Part des zones d'extraction (% superficie)***	***Part des Infrastructures (% superficie)***
BULGARIE	8 230 371	110 971	74.2	57.2	33.7	4.0	1.8	2.6	0.6
Région de VELIKO TĂRNOVO	304 909	4 663	65.4	69.0	21.9	6.3	2.0	0.1	0.7
Elena	13 131	671	19.6	42.0	53.2	3.3	1.1	0	0.4
Pavlikeni	32 195	609	51.2	83.5	6.6	6.9	2.3	0.1	0.6
Svištov	48 214	626	77.0	84.4	4.6	6.3	4.0	0.1	0.6
Zlatarica	5 753	233	24.7	51.5	43.1	4.2	0.8	0	0.5
Région de HASKOVO	294 797	5 539	53.2	58.1	32.7	3.3	2.1	3.0	0.7
Ivajlovgrad	10 002	815	12.3	36.4	59.0	0.8	1.5	1 .5	0.9
Haskovo	100 509	737	136.3	68.1	21.4	5.9	2.8	0.8	1.0
Madžarovo	3 447	247	14.0	26.9	59.6	1.2	5 .1	6.8	0.3
Stambolovo	7 545	272	27.7	49.1	39.6	3.0	1.7	5.9	0.5

Source : stratégie de développement durable de la région de Veliko Tărnovo, 2000 et INS, 1997.

Tableau 8.1 : Composition du territoire des communes observatoires

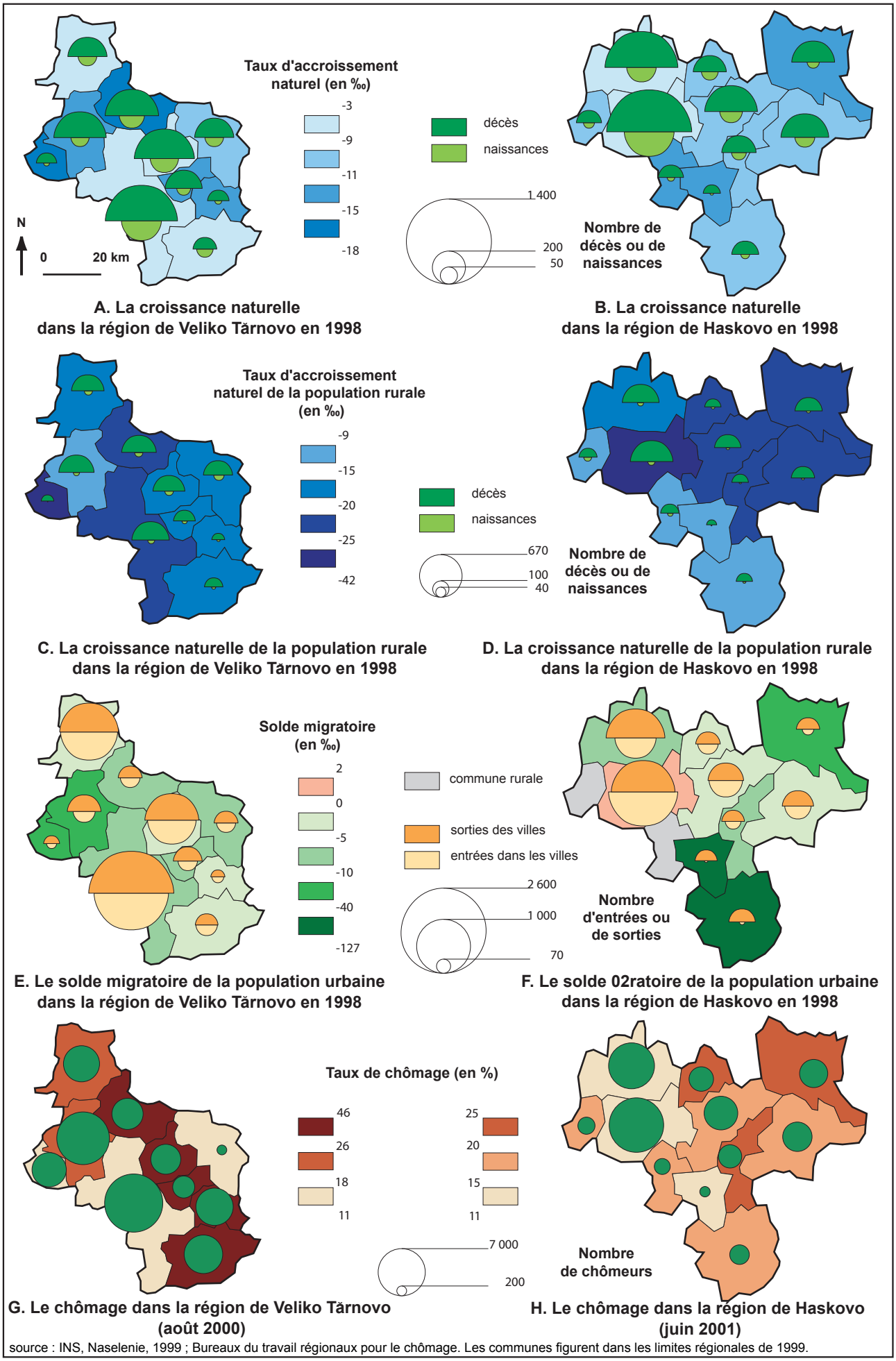
I - L’effondrement du lien territorial socialiste

La force de la territorialité politique du régime socialiste se manifestait par une hiérarchisation des niveaux de gestion et une centralisation des décisions à Sofia : le maillage administratif se faisait la courroie de transmission principale d’un processus descendant qui concernait tous les aspects de la vie sociale, économique et politique du pays. L’organisation socio-économique des « forces de production », calquée sur les mêmes niveaux de gestion, s’agençait selon le principe de systèmes socio-économiques ouverts. À toutes les échelles, le principe de gravitation des flux marchands et humains, autour de pôles productifs hiérarchisés, ainsi que la division du travail entre ces systèmes productifs organisaient des réseaux territoriaux intégrés de chalandise et de migrations de travail. Le régime socialiste s’appuyait sur le mythe de l’optimum territorial : une gestion unique et fonctionnelle du processus politique et du fonctionnement économique.

La bifurcation de 1989 engendre un changement du système politique et économique : les logiques territoriales du régime socialiste sont réduites à néant avec la fin de l’économie planifiée et du centralisme dit démocratique. Le lien territorial socialiste construit en quelques décennies s’effondre. Il serait toutefois abusif de considérer que la transition est l’unique moteur des changements en cours : les structures démographiques, le semis de peuplement y ont leur part tout comme le contexte économique englobant de la mondialisation et de la crise des secteurs économiques traditionnels. Il nous est impossible de démêler les nœuds de causalité, tout au plus peut-on observer dans un premier temps les manifestations de cet effondrement.

1 - Aspects géographiques du déclin démographique aux niveaux local et régional

Les structures démographiques bulgares actuelles témoignent de comportements hérités de périodes bien antérieures à la seule phase socialiste. La transition démographique, précoce pour un pays balkanique, explique en partie le vieillissement actuel de la population (chapitre 3). Pendant le régime socialiste, la fermeture des frontières à toute migration spontanée, au profit de mouvements très étroitement surveillés, a réduit la croissance démographique bulgare aux seules forces vives nationales. L’urbanisation sans précédent de la population bulgare a été largement alimentée par l’exode rural (chapitre 5). Elle a vidé les campagnes de leurs jeunes générations encourageant le vieillissement des populations rurales. Elle a introduit un décalage saisissant entre les dynamiques naturelles rurale et urbaine : si les



source : INS, Naselenie, 1999 ; Bureaux du travail régionaux pour le chômage. Les communes figurent dans les limites régionales de 1999.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 8.1 : Indicateurs socio-démographiques des régions d'études

campagnes enclenchent leur déclin naturel en 1975, le déficit naturel urbain n'apparaît que depuis 1994. Ces 20 ans de décalage sont à l'image de l'immense transfert de populations jeunes et fécondes vers la ville et d'un renouvellement des générations assuré plus longtemps en ville. Désormais, la population bulgare diminue (-6% entre 1992 et 2001). Les conséquences de ce phénomène, aux niveaux fins de la commune et du village, sont à étudier.

À l'image de la tendance générale bulgare et compte tenu du vieillissement, la dynamique naturelle est négative dans la plupart des communes observatoires. En 1998, Zlatarica compte 112 morts pour 37 naissances, Elena 226 décès pour 92 naissances et Pavlikeni respectivement 650 et 226, soit globalement un rapport de un à trois entre les naissances et les décès. Dans un contexte général de déclin démographique, la population rurale souffre d'un différentiel accru entre naissances et décès. Dans les deux régions d'études (figure 8.1), le déficit naturel en milieu rural est bien plus prononcé que celui de la population totale. Le rapport entre naissances et décès est de un à sept pour les communes les plus touchées.

Les structures par âges en 1992 de trois communes observatoires de la région de Veliko Tărnovo montrent que les différences de structure entre population urbaine et rurale sont marquées au niveau local. Elena dans le Balkan central, Zlatarica sur le piémont du Prébalkan et Pavlikeni dans la plaine du Danube sont frappées toutes trois par l'extrême vieillissement de leur population rurale. Le cas de Pavlikeni est exemplaire : commune agricole des terres noires de la plaine, la population des plus de 60 ans représente 44,2% de la population rurale, dans les villes, la proportion tombe à 19,1%. Même constat à Zlatarica et Elena pour lesquelles les proportions sont respectivement de 41,2% et 20,6% et de 36,6% et 19,3%. L'allure des pyramides des âges rurales, en forme de champignon, montre aussi un déséquilibre de la structure par sexe. Les femmes, à la durée de vie plus longue, sont plus nombreuses. Elles constituaient aussi le gros des brigades agricoles à l'époque socialiste.

On pourrait se demander si les migrations contribuent à repeupler les campagnes bulgares, comme on l'observe en Roumanie avec le mouvement de retour au village. Les informations sur les migrations sont rares et nous manquons de données sur des périodes pluriannuelles. Nous avons dressé la carte des migrations hors des villes pour les régions d'études. Globalement, les entrées et les sorties se compensent dans les principales villes régionales, le déficit migratoire excède rarement 1% en 1998. D'autres villes de rang inférieur, chefs-lieux communaux, accusent un déficit migratoire. Le mouvement de départ se dirige non vers la campagne, mais vers la grande ville, comme Haskovo, dans l'espoir d'y

trouver un emploi. Les cas extrêmes sont les communes de Madžarovo et Ivajlovgrad (région de Haskovo) en situation de double périphérie, montagnarde et nationale. La force du déficit naturel se conjugue à un déficit migratoire plus ou moins prononcé pour conduire à une situation de dépeuplement.

Au sein même des communes, la situation démographique des localités peut varier considérablement selon le milieu physique, la composition ethnique ou encore la distance au chef-lieu communal, qui offre encore parfois des emplois. C'est aussi au niveau local que l'on peut nuancer l'ampleur du dépeuplement.

La région de Veliko Tărnovo, au nord, offre un panorama contrasté :

Dans la vaste commune d'Elena, au cœur d'une zone d'habitat dispersé de moyenne montagne, parmi les 124 localités recensées, 19 sont désormais vides et la moitié ont moins de 10 habitants en 1998. Il s'agit là certes d'un cas extrême, emblématique de l'évolution du peuplement d'une partie de la Stara Planina. Hormis la ville centre, seules deux localités ont plus de mille habitants et sont peuplées de Tsiganes, de dialecte rom (Majsko) ou turcophones (Konstantin). Ces deux villages sont d'ailleurs situés sur la route du Balkan qui mène à Sliven, l'un des principaux foyers de peuplement rom de Bulgarie. En 1992, ils contribuent à eux deux à la moitié de la population des moins de 16 ans de la commune (Elena exclue).

Dans la commune voisine de Zlatarica, en bordure de la plaine du Danube, 5 villages sur 24 sont vides, 4 villages comptent moins de 10 habitants en 1998 ; on les trouve essentiellement sur les pentes du Balkan. Hormis le centre communal, les villages de la plaine du Danube (Gorsko Novo Selo et Rodina) sont les seuls à dépasser 600 habitants mais possèdent des profils ethniques différents. Le village de Gorsko Novo Selo compte environ 70 familles *pomak*, une petite centaine de Tsiganes de deux groupes distincts, 350 Bulgares et 3 familles turques y résident. La population baisse (-6,5% entre 1992 et 1998) et vieillit. À Rodina, la population est en majorité musulmane (turque et tsigane) quelques Bulgares y résident. La population se maintient mais vieillit : quelques retraités viennent s'installer, à l'image du maire, ancien vétérinaire dans la ville voisine de Ljaskovec, qui s'occupe aujourd'hui de son jardin et de son petit élevage.

Dans la plaine du Danube, les lieux de peuplement regroupent aisément plus de mille habitants (8 villages sur 19 à Pavlikeni, et 8 sur 15 pour Svištov en 2001). Mais ces villages bulgares ne sont pas à l'abri du vieillissement généralisé : les retraités forment pratiquement la moitié de la population rurale de Pavlikeni, et 40% à Svištov. La plaine est encore à l'abri d'un dépeuplement rapide, mais sa population diminue.

Au sud de la Bulgarie, dans la région de Haskovo, les communes ont été davantage marquées par les migrations post-socialistes :

À Stambolovo, commune rurale turque, à cheval sur la plaine thrace et le piémont des Rhodopes orientales, les localités ont connu une décroissance rapide du fait des migrations vers la Turquie (-36% entre 1995 et 1992) : en 1985, 11 villages sur 26 possédaient plus de 500 habitants, en 2000, on en dénombre seulement deux.

À Madžarovo, petite commune du piémont des Rhodopes, la fermeture de la mine de métaux après 1990 a gravement affecté le nombre d'habitants : les mineurs ont quitté la commune pour retourner dans leurs régions d'origine et la population a baissé de 37% entre 1990 et 1999. Un tiers des localités a maintenant moins de 50 habitants et la structure par âge est très déséquilibrée entre les villages bulgares vieillis où les retraités représentent plus de 60% de la population et les villages turcs (42% de la population en 1999), plus jeunes, bien qu'affectés par le départ des migrants.

À Ivajlovgrad enfin, à la frontière de la Grèce et au cœur des Rhodopes orientales, la moitié des localités a moins de 50 habitants (24 sur 49) dont 7 avec moins de 10 habitants. Le déclin démographique est rapide dans cette commune périphérique (-23,2% entre 1992 et 2001) avec une densité très faible (de l'ordre de 10 habitants/km²) en milieu montagnard.

Haskovo, la capitale régionale, polarise les 36 villages de son ressort communal et a réussi à amortir le départ de la population turque. La ville présente un solde migratoire positif, elle concentre 81,5% de la population communale.

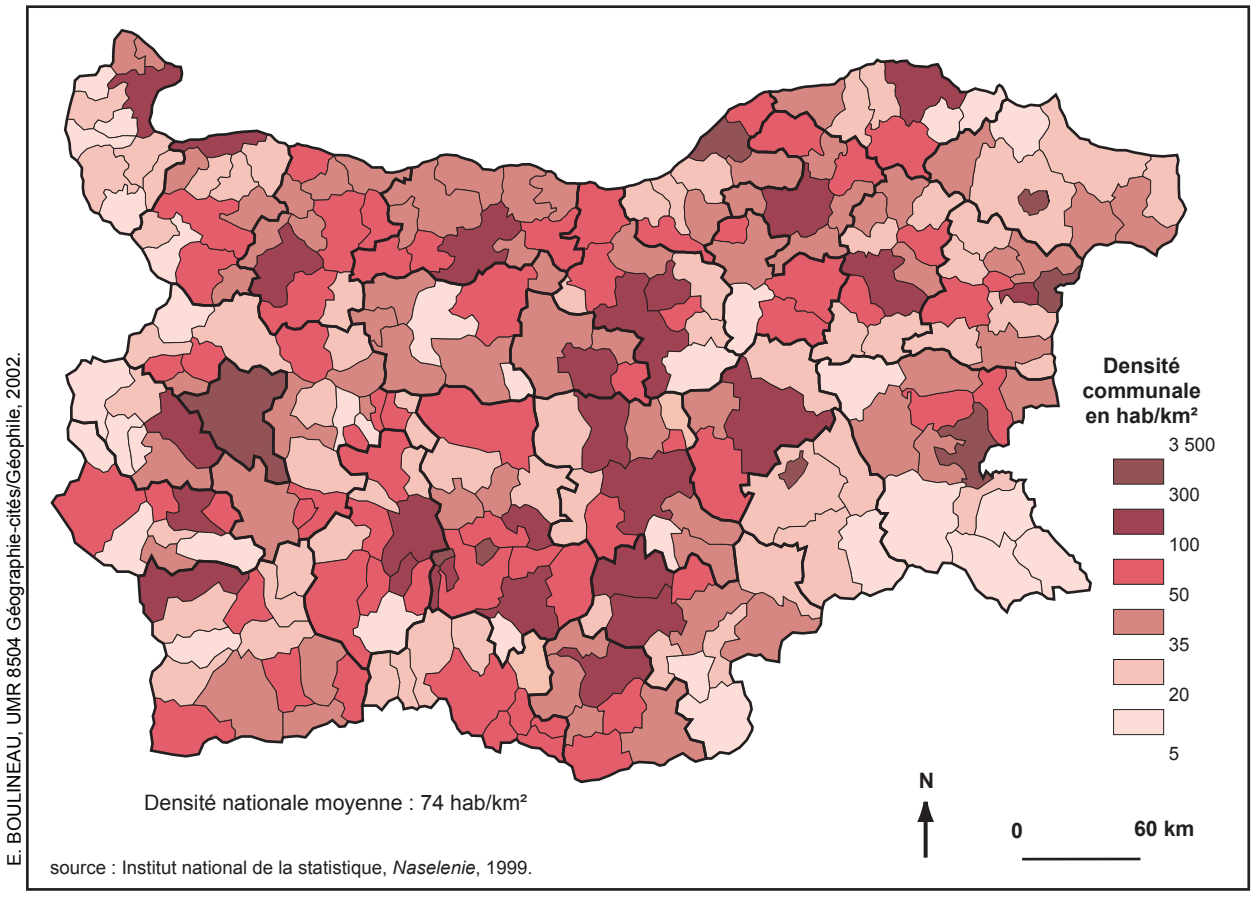


Figure 8.2 : Densité moyenne de la population des communes bulgares en 1999

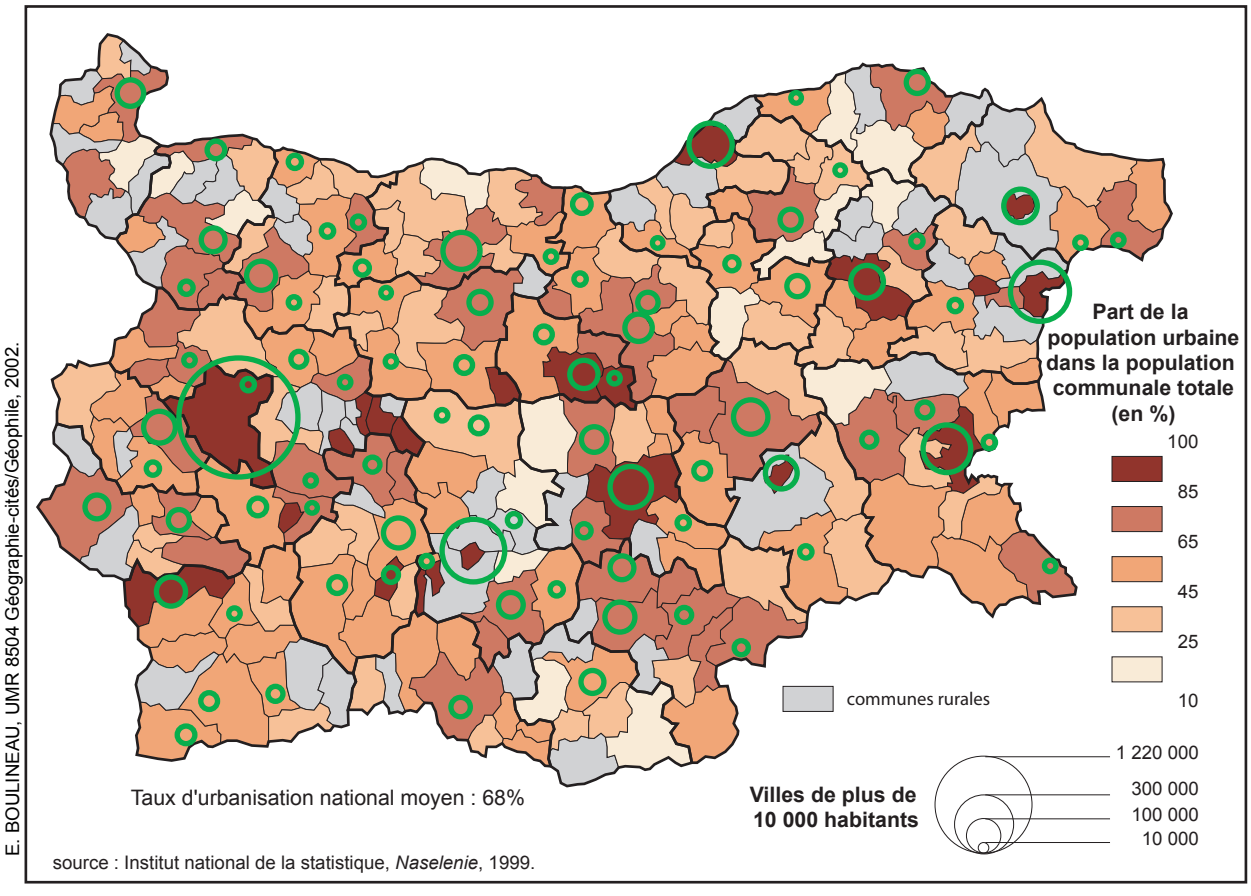


Figure 8.3 : Part de la population urbaine dans les communes bulgares en 1999

Les conséquences de la dépopulation sur le devenir des communes, et *a fortiori* sur celui des communes rurales, posent des questions essentielles sur leur capacité à se développer. La vaste superficie de la commune bulgare (420 km² en moyenne) se conjugue à cette raréfaction des hommes dans la gestion au quotidien. Si la densité moyenne bulgare est de 74 habitants/km² en 1999, cette valeur nationale ne dit rien sur les importantes différences locales ni sur les modalités du dépeuplement (figure 8.2). La carte des densités par commune ne se soumet pas aisément à l'interprétation : l'effet du découpage irrégulier des communes biaise la comparaison.

Les huit communes dont les densités sont fortes correspondent aux principales villes (Sofia, Plovdiv, Varna, Burgas, Ruse) et à des villes dont la commune est de petite superficie (Dobrič et Jambol dont on a déjà souligné le biais statistique et Stambolijski, née de la vaste commune de Plovdiv). Dans la classe suivante, les communes aux densités comprises entre 100 et 300 habitants/km², on dénombre la majorité des chefs-lieux régionaux. Mais ce sont surtout les communes de faible densité qu'il faut étudier. Or, la moitié des communes bulgares a une densité inférieure à 40 habitants/km² en 1999. Ces communes de faible densité se concentrent notamment sur les périphéries nationales : de la corne du nord-ouest jusqu'à Kjustendil, le long de la frontière serbe, dans le croissant de la Strandža-Sakar en bordure de la Turquie, sur le plateau de la Dobroudja limitrophe de la Roumanie au nord-est.

La région de Haskovo appartient en partie au croissant des faibles densités de la bordure turque. Au nord-ouest de cette région, les communes de Dimitrovgrad et Haskovo se rattachent à l'axe des densités soutenues de la Thrace, qui court pratiquement jusqu'à Sofia, en passant par Plovdiv. Au nord, dans la seconde région d'études, celle de Veliko Tărnovo, les communes densément peuplées correspondent aux communes urbanisées (Veliko Tărnovo, Gorna Orjahovica, Svištov, Pavlikeni). La commune d'Elena, faiblement peuplée, cumule le double handicap d'une vaste superficie et d'une localisation montagnarde.

On en vient ainsi à l'importance de l'encadrement urbain pour le potentiel communal. En effet, le cumul d'une faible densité et d'une absence de pôle urbain proche hypothèque le potentiel de développement. L'éclatement des contraintes territoriales imposées par la logique socialiste laisse le champ libre à la reconstruction des liens entre villes et campagnes par en bas. Encore faut-il que les communes rurales bénéficient de la présence d'un pôle urbain. La seule majorité de population urbaine dans la population communale ne suffit pas (figure 8.3). La ville, au sens plein, n'est pas seulement une concentration d'hommes, elle remplit aussi des fonctions plus ou moins rares de services et de commandement.

Le système socialiste bulgare lègue en ce sens un réseau de villes, en partie hérité de l'histoire urbaine antérieure, mais largement développé sur le modèle des places centrales selon une volonté d'équilibre du territoire national. La promotion urbaine des centres secondaires relevait d'un choix politique et d'une restructuration volontaire des fonctions socio-économiques. Nous avons ainsi choisi de faire figurer le semis des villes de plus de 10 000 habitants pour apprécier l'encadrement urbain des communes bulgares, un seuil qui autorise le développement de fonctions urbaines spécifiques. Certes, ce simple indicateur ne suffit pas à rendre compte du potentiel d'encadrement car il exclut justement les fonctions urbaines et s'affranchit des problèmes de l'accessibilité, mais, faute de données sur ces dernières, on peut donner une première appréciation d'ordre territorial.

Pour un pays de quelque huit millions d'habitants, la Bulgarie présente un semis de villes grandes et moyennes relativement régulier. Quelques régions se distinguent par un sous-encadrement chronique : les cas les plus frappants sont ceux de Vidin, Smoljan et Kărdžali. La corne nord-ouest des trois régions de Vraca, Montana et Vidin montre un gradient de densité et d'encadrement urbain dont les valeurs diminuent d'est en ouest. Vidin représente la région la plus mal lotie car elle conjugue à la fois une faible densité et un faible encadrement urbain dont le pendant est aussi le nombre important de communes rurales (5 sur 11). Dans les Rhodopes, seuls les chefs-lieux présentent plus de 10 000 habitants dans les régions de Smoljan et Kărdžali. Les cas ne sont pourtant pas similaires pour ces deux régions de montagne : les Rhodopes de Kărdžali se caractérisent par des densités rurales soutenues pour une montagne mais un déficit urbain. Dans la région de Smoljan, mieux pourvue en population urbaine, seul le chef-lieu, pur produit de la politique urbaine socialiste, dépasse le seuil indiqué.

Les deux régions d'études se caractérisent par un encadrement urbain satisfaisant, au regard d'autres situations régionales. Dans la région de Haskovo, les grandes villes, Haskovo et ses fonctions industrielles et tertiaires et Dimitrovgrad, grand centre industriel créé par le socialisme, remplissent des fonctions de pôles régionaux. Elles sont relayées par Harmanli et Ljubimec, villes moyennes au profil agricole et situées sur l'axe thrace. En périphérie de la région et rattachées seulement depuis 1999 à Haskovo, les communes de Topolovgrad à l'est et Ivajlovgrad au sud-ouest disposent d'un encadrement urbain différent. Topolovgrad est polarisé par les villes de Gălăbovo et Radnevo, deux grands centres d'emploi dans l'énergie avec les centrales thermiques de Marica-Iztok. En revanche, Ivajlovgrad, dont la ville centre compte à peine 5 000 habitants, jouxte la région de Kărdžali. Les villes de Kărdžali et Haskovo sont à égale distance de la commune (environ 107 km) mais il faut trois heures de

route de montagne pour rejoindre la première et deux heures et demie pour atteindre la seconde. Au nord, dans la région de Veliko Tărnovo, deux villes se partagent les fonctions administratives et tertiaires (Veliko Tărnovo) et industrielles (Gorna Orjahovica), la petite ville de Ljaskovec tend à se rattacher à cette agglomération coalescente. Dans cette plaine du Danube, les liaisons routières sont aisées. La ville moyenne de Pavlikeni propose les services administratifs élémentaires à la population. Sur les rives du Danube, Svištov cultive son indépendance de ville portuaire historique et commande les villages environnants.

L'éclatement des contraintes territoriales socialistes ouvre la voie à la « liberté d'inventer en un lieu » (B. von Hirschhausen, 1997), mais, en Bulgarie, celle-ci est étroitement soumise aux conditions démographiques d'un déclin et aux structures d'un peuplement peu dense. Localement, ces deux phénomènes se répercutent sur la main-d'œuvre disponible et sur la déstructuration des bassins d'emploi.

2 - La déstructuration des bassins d'emploi et des circuits d'échanges locaux

Le renoncement à l'économie planifiée fait voler en éclats les contraintes de l'intégration dans des circuits d'approvisionnement et de distribution, insérés dans le carcan des mailles administratives. La formation des communes bulgares à partir des systèmes d'habitat constituait l'aboutissement au niveau local de la logique de correspondance entre le territoire du politique et de l'économique. Après 1989, c'est tout un système territorial qui se délite et qui se recompose difficilement. Les mailles territoriales de la gestion économique et de la gestion politique sont désormais découplées. Les entreprises, confrontées à une crise économique aux multiples facettes, se désengagent de la vie sociale locale et cherchent à s'adapter aux conditions de l'économie de marché. Les communes, dépourvues en grande partie de moyens mais devenues des acteurs à part entière de la vie économique et sociale, s'investissent selon les cas et comme elles peuvent dans le soutien économique. L'autonomie des collectivités locales comme des entreprises, qui obéissent désormais à des logiques territoriales différentes, conduit à brouiller le lien des sociétés à leur espace de référence.

- Le désastre de l'agriculture bulgare

Dans le secteur agricole, la tradition bulgare de coopératives a été mise à profit dans le mouvement de collectivisation, puissant, relativement rapide et sans heurt majeur en Bulgarie (Billaut, 1988). La collectivisation en coopératives (TKZC) sur la base des finages laisse

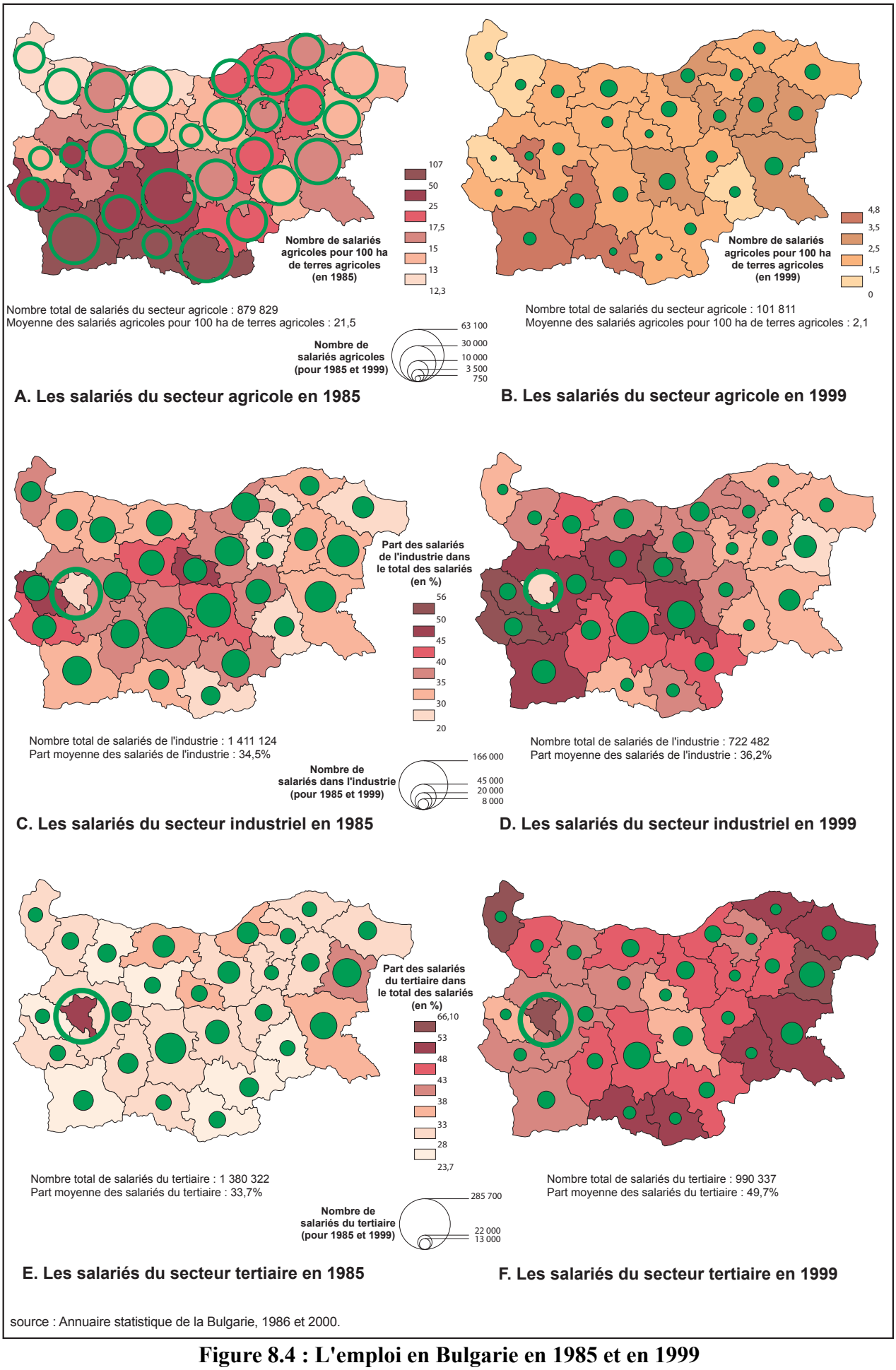


Figure 8.4 : L'emploi en Bulgarie en 1985 et en 1999

place à la réforme des complexes agro-industriels (APK) dans les années 1970. Peu appréciées des coopérateurs, de plus en plus éloignées du centre des décisions, ces grandes structures essuient des revers économiques. En 1989, peu avant la chute du régime socialiste, le retour aux coopératives est accordé. La décollectivisation connaît des embardées politiques au gré de l'instabilité gouvernementale et des remaniements des lois. La réforme finalement engagée engendre un processus très long de restitutions dans les limites réelles et de liquidation des coopératives. Un premier état de l'avancement de la décollectivisation est dressé par M. Billaut (1996). Il montre que les formes d'association persistent sous formes de coopératives de droit nouveau (2 389 coopératives au 1er août 1995, soit environ 40% des terres cultivées). Au 1er juillet 1999, la Bulgarie compte 3 237 coopératives qui exploitent 36,8% des terres cultivées, 56% sont exploitées par une myriade d'exploitations individuelles[2]. En 1999, les statistiques indiquent que 90,4 % des terres sont restituées mais localement beaucoup d'ayants-droit attendent encore l'acte notarial ; la restitution des forêts est encore en chantier.

Il faut relancer l'exploitation des terres mais surtout rebâtir les circuits de commercialisation des produits. Le repli sur l'agriculture d'autoconsommation tirée du jardin ou de la micro-exploitation familiale n'offre pas les conditions nécessaires à la formation d'un marché national compétitif. Le vieillissement de la population, très prononcé en milieu rural, hypothèque les initiatives entrepreuneuriales et surtout remet en question la présence et la relève d'agriculteurs. Les Bulgares ont fait le choix de restituer les terres aux héritiers des anciens propriétaires, favorisant ainsi la restitution des terres à des personnes souvent âgées et/ou citadines : les enfants des paysans d'avant-guerre ont bénéficié de l'allongement de la durée de vie et ont participé à l'urbanisation rapide du pays. Surtout, ceux qui résident à la campagne et qui ont travaillé les terres sous le socialisme ne sont pas forcément les bénéficiaires des restitutions (Billaut, 1996).

Le dégraissage des effectifs des salariés agricoles entre 1985 et 1999 se traduit par une perte de plus de 88% des effectifs (figure 8.4, cartes A et B). Le chiffre doit toutefois être interprété avec prudence : en 1985, les actifs agricoles étaient tous salariés, en 1999 ne sont comptabilisés que les salariés et non les actifs. Les nombreux paysans indépendants n'apparaissent pas ici. C'est pourquoi nous avons choisi de rapporter le nombre de salariés agricoles à la surface agricole et non au nombre total de salariés. Entre 1985 et 1999, le

[2] Une enquête du ministère de l'agriculture et des forêts pour 1999-2000 révèle que sur environ 762 000 exploitations, 42 000 placent sur le marché leur production, les 720 000 autres ont une production pour la consommation familiale. Ces dernières exploitent 15% de la SAU mais élèvent 75% du cheptel.

nombre de salariés agricoles pour 100 ha de terres agricoles a été divisé par dix. La liquidation des coopératives socialistes a exclu de l'emploi agricole des effectifs variés selon les régions. Au sud de la Bulgarie, les montagnes de Rila et des Rhodopes portaient les effectifs de salariés agricoles les plus nombreux. La culture du tabac oriental dans ces espaces employait une forte main-d'œuvre, essentiellement recrutée parmi les Turcs et les *Pomak*. En 1999, les régions de Blagoevgrad et de Smoljan sont en tête de l'emploi salarié agricole, au prix d'une division des effectifs de respectivement 19 et 15 fois. Dans la région de Kărdžali, le nombre de salariés agricoles est divisé par 60 en l'espace d'une dizaine d'années, alors que les salariés agricoles constituaient 49% du total des salariés. L'emploi des populations agricoles turques du sud du pays constitue une situation préoccupante.

Les vastes espaces fertiles de Thrace, de la plaine du Danube ou de Dobroudja connaissent des fortunes diverses. Dans la région de Veliko Tărnovo, les salariés de l'agriculture et de la forêt formait 22,1% du total des salariés, ils n'en constituent plus que 5,7% en 1998. La réduction des effectifs a varié localement. Les grosses communes agricoles de la plaine du Danube (Svištov, Pavlikeni, Polski Trambeš et Stražica) ont préservé la part importante de l'agriculture dans leur profil d'emploi, même si les effectifs ont diminué. Les communes de Zlatarica et Elena, tournées vers l'agriculture et la forêt sur leurs terrains de montagne, pâtissent bien plus de la chute des effectifs agricoles.

Après la liquidation de l'APK Danube de Svištov, le finage du village de Bălgarsko Slivovo (2 500 ha de terres agricoles) fait l'objet de restitutions. Les terres agricoles du village sont exploitées par deux coopératives et des structures individuelles. La coopérative de production et de services « Zora 1 » regroupe environ 1 000 coopérateurs et exploite environ 70% du finage villageois. La coopérative a réussi à conserver ses liens avec les moulins de Svištov auxquels elle vend le blé. La seconde coopérative « Nadežda 93 » regroupe 150 coopérateurs, une troisième coopérative se consacre uniquement aux services. 1 000 ha villageois sont emblavés, 205 ha de vigne font l'objet d'un contrat de 5 ans avec l'usine de vin de Svištov mais, en 2001, les propriétaires n'ont toujours pas été payés pour les deux dernières années. Les 50 ha d'abricotiers et les 10 ha de pêchers sont à l'abandon depuis 1993. L'élevage est l'affaire des familles, chacune possède au mieux 10 vaches et leurs veaux. Le lait est vendu à 80% environ à la grande laiterie de Svištov. Un sofiote est toutefois venu investir dans l'agri-business : son élevage de porcs procure environ 25-30 emplois.

Dans le village de Vardim, la ferme d'État est restée autonome. Les terres ont été consacrées au chanvre jusqu'en 1969 puis à la production de semences (maïs, tournesol et légumes notamment). Le statut particulier du DZC « Danube » a permis aux 250 à 300 employés d'être prospères sous le socialisme. En effet, les salariés agricoles étaient autorisés à cultiver leurs lopins avec le matériel et les graines du DZC et à vendre cette petite production privée. Cet enrichissement avec la vente d'ail, d'oignons et de concombres notamment se traduit dans l'allure cossue des maisons du village. Après 1989, le DZC a été privatisé et s'appelle désormais « Sortove semenna » (variétés de graines). Le village de Vardim s'étend sur 3 600 ha dont 2 300 ha de terres agricoles, une bonne partie du finage est couverte de forêts exploitées par l'Office national des forêts (le chêne de Vardim est protégé). « Sortove semenna » exploite 1 300 ha et emploie 120 permanents ainsi que des saisonniers. Sa demande d'équipement agricole dans le cadre du programme SAPARD de l'UE a été acceptée. On compte 90 petits exploitants privés et une petite coopérative agricole qui exploite 30 ha. Ici aussi, un jeune agronome de Plovdiv se lance dans une agriculture entrepreneuriale. Depuis 2000, il exploite les 10 ha de vigne hérités de son grand-père (dans deux endroits différents) et a investi dans une cave et une unité de production de vin.

La commune de Pavlikeni se situe sur les terres noires de la plaine du Danube. Avec l'arrivée du train au début du XX^{e} siècle, ce gros village agricole devient une petite ville marché d'importance régionale. La vocation agricole de la commune perdure aujourd'hui : les terres agricoles représentent 88% de la superficie

communale. L'important APK « Rosica » fondé en 1971 exploitait environ 37 000 hectares. En 1998, suite à la restitution des terres agricoles de la commune, 36 877 ha sont partagés entre 14 838 propriétaires soit, en moyenne, 2,5 ha par ayant-droit. La même année, sur toute la commune, on dénombre 27 coopératives agricoles qui exploitent de nombreuses petites parcelles et 300 exploitations individuelles. L'une de ces coopératives se nomme « Rosica », elle exploite 600 ha de terres qu'elle loue à 30 familles différentes. L'ancien gérant du TKZC est un des deux chefs de cette coopérative.

Dans le village de Karajsen, dont le maire socialiste exerce son troisième mandat depuis 1991, les terres agricoles couvrent 4 900 ha dont 3 600 sont actuellement exploités. Environ 2 600 ha étaient irrigués mais des pièces de la station de pompage ont été volées : l'irrigation se fait désormais par gravitation ou à partir de petits réservoirs. Dans ce village, l'ancien TKZC absorbé en 1971 dans l'APK a retrouvé vie peu ou prou sous forme d'une coopérative qui exploite 3 000 ha appartenant à 1 737 coopérateurs (1,7 ha par ayant-droit). Équipée de 50 tracteurs, la coopérative produit principalement du maïs, du blé et du tournesol ; environ un tiers de la récolte est vendue. Les 60 ha de petits pois et 20 ha de coriandre rapportent de l'argent.

Dans le même village, la coopérative de vin « Raisin de Karajsen » existe depuis 1923. Après la collectivisation, elle a exploité jusqu'à 1 200 ha de vigne. Redevenue indépendante en 1992, la coopérative exploite aujourd'hui 150 ha de vigne sur les trois villages de Slomer, Batak et Karajsen et emploie 55 personnes. 1 171 coopérateurs de ces trois villages apportent à la coopérative soit leurs terres (de 1 à 3 ha par personne en moyenne) soit de l'argent (100 leva par an) en échange d'une rente en nature.

Cette coopérative vinicole souffre de la déstructuration totale des filières agricoles et des marchés. Le raisin est collecté dans toute la région de Svištov jusqu'au Balkan central. Pour le collecter, trois points de recueil ont été établis dans la région, ou bien les gens apportent eux-mêmes la production. La coopérative produit le vin mais ne le met pas en bouteilles. A l'été 2001, le vin croupit dans les cuves, faute d'avoir trouvé une usine de mise en bouteille. Sous le système socialiste, des chaînes d'embouteillage de tout le pays (Ljaskovec, Varna, Pleven, Svištov) prenaient en charge le vin. Les difficultés financières actuelles de ces unités hypothèquent la mise en bouteille du vin local. La coopérative se heurte aussi à la déstructuration des marchés. L'essentiel de ce vin allait vers l'URSS. Les mesures soviétiques de lutte contre l'alcoolisme à la fin des années 1980 ont porté un coup très dur à la filière vinicole bulgare, puis la dissolution du CAEM achève la perte des marchés traditionnels des pays de l'Est. Produit à partir de cépages bulgares (*dimiat* et *gămza*), le vin ne convient pas au marché occidental. Depuis 1998, la coopérative essaie de trouver des débouchés sur le marché intérieur en produisant du vin Pelin. Il s'agit d'un vin traditionnel bulgare, consommé pour les fêtes de Noël et préparé à partir de plantes aromatiques. 33 plantes entrent dans sa composition : la coopérative tente de constituer un réseau de collecte en employant 4-5 villageois chargés de récupérer dans les villages de la région les précieuses herbes. La coopérative cherche à développer cette production, elle espère aussi pouvoir utiliser 80 ha de terres de l'école locale d'agriculture pour en faire une pépinière de plants de vigne ; enfin, elle compte sur le marché ukrainien pour exporter son vin.

Ces deux exemples locaux montrent le relatif maintien de l'agriculture. Les coopératives agricoles exploitent la quasi-totalité des terroirs villageois, renouant avec l'esprit des anciens TKZC. La commune de Pavlikeni, viscéralement socialiste depuis 1989, illustre l'ancrage rural du PSB dans les nombreux villages. L'hypothèse du rôle actif du PSB dans la restructuration agricole demande à être approfondie. En 1996, M. Billaut soulignait déjà la formation des coopératives locales selon les clivages politiques et les soupçons formulés par l'UFD à l'égard des édiles socialistes et de leur mainmise sur les nouvelles structures de production. La prédominance des néo-coopératives permet de conserver en partie les anciens réseaux de vente : le cas est tout à fait sensible à Svištov où les liens avec les unités de transformation agro-alimentaires ont été conservés (moulins, laiterie). Ces communes n'échappent pas à l'hybridation des modèles agricoles pratiquée localement : dans ces deux communes, coopératives, micro-exploitations familiales et initiatives d'agri-business coexistent. Elles répondent toutes à des logiques économiques différentes (en terme de productivité du travail, de mise sur le marché de la production, de besoin en terre et en

capital) exprimant de la sorte, à un niveau très fin de l'analyse, les tâtonnements de l'agriculture bulgare. L'instabilité des formes d'exploitation, la rupture des réseaux de commercialisation et la variabilité de la conjoncture économique réduisent l'espoir d'une recomposition rapide et efficace du secteur agricole. C'est toute la vie locale des communes rurales qui se trouve paralysée.

Dans le village de Gorsko Novo Selo dans la plaine du Danube (commune de Zlatarica), l'agriculture était l'activité dominante. Une coopérative locale de 300 familles exploite tant bien que mal 150 ha en dépit de coûts d'exploitation très élevés : pour chaque décare (0,1 ha) 56 leva sont nécessaires soit l'équivalent de la pension mensuelle d'un retraité. Depuis l'année 2000, un Suédois tente de développer 100 ha de vigne. Marié à une Bulgare, cet entrepreneur a réussi à acheter 30 hectares de terres d'un seul tenant, grâce à l'appui du maire du village, ancien chef de la coopérative de machines agricoles d'Elena et très bon connaisseur de l'agriculture locale. En 2001, 5 ha de vigne ont été plantés. La firme agricole fondée par l'entrepreneur suédois est enregistrée auprès du tribunal régional. Elle fait partie d'une association locale composée de deux fermiers locaux et de la firme Ekoplod de Veliko Tărnovo, qui exploite localement 7 ha de légumes, afin de postuler aux fonds SAPARD de l'Union européenne. Le projet porte sur la plantation de 20 ha de fraises, framboises ainsi que d'arbres fruitiers (abricotiers et pruniers). La commune soutient activement ce projet mais pour l'heure, tous les acteurs sont dans l'attente.

Borislavci, peuplé de 331 habitants en 1999, apparaît comme le village agricole centre de la commune de Madžarovo, à la faveur d'un petit bassin intérieur, là où les Rhodopes orientales s'abaissent pour laisser la place à des espaces plans propices à l'agriculture. Les terres exploitées s'étendent sur 600 ha soit 15% des terres de la commune. Borislavci était le centre du TKZC, qui regroupait les terroirs de Borislavci, Malko Brjagovo, Efrem, Goljama Dolina et Malki Vodni. Lorsque la coopérative a été liquidée, le conseil de liquidation y siégeait et les archives ont été déposées à la mairie du village. En 1994, une nouvelle coopérative agricole a vu le jour sur une initiative locale, la femme du maire-délégué en était trésorière, mais le projet a été liquidé en 2000, faute d'argent. Une autre coopérative agricole existe sur le papier mais elle ne fonctionne pas par manque de cadres. Le manque d'argent et de main-d'œuvre n'est qu'un des problèmes de l'agriculture dans la commune de Madžarovo : en 1998, la restitution de 6 848 ha de terres a été émiettée en 12 299 parcelles, réparties entre 1 655 propriétaires, pour la plupart urbains et ne souhaitant pas revenir dans ce bout du monde bulgare. En 1998, seulement 59% de la SAU communale étaient travaillés. L'agriculture locale vivote dans le cadre de petites exploitations vivrières, les quelques circuits de commercialisation sont fragiles et incertains. 4 familles de Borislavci possèdent 15 à 16 vaches dont le lait est vendu à une laiterie d'Ivajlovgrad mais, en septembre 2000, celle-ci était en faillite. Une dizaine de familles cultivent le tabac, collecté par un entrepreneur de Harmanli, mais cette activité très dure n'occupe plus que des personnes âgées. À l'époque du TKZC, le soin du tabac était apporté par des personnes plus jeunes. L'irrigation, nécessaire dans cette région à l'été brûlant, engendre des coûts supplémentaires : l'eau est captée dans un réservoir et son acheminement par petits canaux fonctionne avec des pompes ; celles-ci exigent le paiement de l'essence et l'emploi d'un ouvrier chargé de leur entretien. Il s'agit plus de maintien avec les moyens du bord que de réparation d'un système d'irrigation détérioré.

À Ivajlovgrad, sur environ 7 000 ha de labours en 2001, 3 000 ha n'étaient pas travaillés. 60 à 70% des terres restituées appartiennent à des personnes qui résident hors de la commune et sont divisés en petites propriétés. Bien que les propriétaires soient prêts à les donner en location, le manque de main-d'œuvre, de machines et de pièces détachées immobilisent leur exploitation. Le terrain semi-montagneux n'est pas propice à une emprise agricole très forte, la SAU compose seulement 36,4% de la superficie communale. L'APK formé après 1971 avait été séparé en deux en 1984, pour faciliter la gestion de ce vaste territoire communal : un APK de plaine avec pour centre Ivajlovgrad était davantage tourné vers les cultures, celui de la montagne à Železino davantage spécialisé dans l'élevage. La coopérative des machines agricoles (MTC) était à Ivajlovgrad. Depuis la chute du régime socialiste, 12 coopératives ont travaillé les terres, il en reste seulement 4-5 déclarées et des petites structures non enregistrées. Les tentatives pour former des coopératives et leurs déboires ont marqué les quelques initiateurs : M. P., maire-adjoint de la commune, a ainsi tenté l'aventure en investissant dans une coopérative d'élevage en 1995. La structure partait de zéro avec 100 vaches, 100 agneaux et 500 porcs importés de la région de Šumen. 57 personnes y travaillaient mais elle a été liquidée en 1999, à cause du manque de rentabilité. Le coût de la viande sur le marché a chuté (0,80 leva/kg de porc) alors que le prix du fourrage augmentait (2 leva/kg) rendant le coût de production supérieur au prix de la vente. La production de céréales (1 000 ha) et les quelques vignes n'ont pas pu contrebalancer les comptes. Le maire-adjoint affiche une déception visible face à son échec mais il en tire une expérience de gestion.

Les recompositions de l'agriculture bulgare sont lentes et incertaines. Le contexte économique néfaste et le tâtonnement de la réforme bulgare ont largement contribué à cette situation. Mais à vrai dire, au regard des composantes internes d'une exploitation agricole - la terre, le travail et le capital -, la relance s'annonçait délicate (Rey, 1996b). La restitution des terres aux ayants-droit dans les limites réelles contribue au morcellement entre les héritiers et à la recréation de la micro-propriété d'avant-guerre, un sérieux handicap pour une conversion à l'économie de marché. À l'automne 2001, le ministère de l'agriculture prépare un programme de remembrement. Mais le vieillissement général et le sous-peuplement rural limite la main-d'œuvre agricole disponible. Les quelques exemples locaux montrent que les citadins propriétaires de parcelles n'ont pas effectué de retour massif vers leurs racines paysannes. L'effet des générations a marqué les comportements de façon inattendue, alors que l'on pouvait penser que ces urbains de fraîche date seraient tentés par le retour au village. Enfin, l'accès au capital se trouve doublement pénalisé : par l'indigence du soutien financier d'un État pauvre d'une part, par l'absence de prêts bancaires d'autre part, faute de circuits de crédits et de garanties possibles sur des terres agricoles avec une faible valeur marchande.

Les communes sont confrontées à ce désastre agricole qui conduit à un chômage rural, certes officiellement deux fois plus faible qu'en ville en 1999, mais que dissimule le sous-emploi. Les quelques tentatives locales d'encouragement à l'agriculture (Pavlikeni, Gorsko Novo Selo) sont faites sans grands moyens et plutôt à l'aide des réseaux sociaux, nous les identifierons ultérieurement. Le second volet du programme européen SAPARD qui autorise les collectivités locales à se porter candidates aux aides rurales est attendu avec impatience. Les premiers financements dans le secteur privé ont commencé à partir de mai 2001, date de l'accréditation par l'UE du fonds officiel auprès du ministère de l'agriculture. L'évaluation de ce programme et de ses conséquences pour les espaces ruraux reste à faire. Les résultats du recensement de l'agriculture de 2001 permettront probablement d'esquisser plus précisément aussi les modalités de restructuration de l'agriculture bulgare et les sorties possibles d'une crise durable.

- La déstructuration des bassins d'emploi et des réseaux de transport

La chute des effectifs salariés a touché aussi le secteur industriel en proie à une profonde crise de restructuration. Si la part de l'industrie se maintient voire augmente dans l'emploi salarié bulgare, le nombre de salariés a chuté de moitié entre 1985 et 1999 (figure 8.4, cartes C et D). Certaines régions industrielles comme Gabrovo, Pernik et, dans une

moindre mesure Kjustendil, semblent avoir limité le dégraissage massif mais, une fois encore, la géographie de l'emploi industriel dépend de la manifestation locale de la crise industrielle. Dans la région de Veliko Tărnovo, les effectifs industriels des principales villes (Veliko Tărnovo, Gorna Orjahovica et Svištov) résistent mieux à la crise que les communes plutôt rurales, telles Polski Trămbeš, Stražica et Zlatarica, dans lesquelles un petit emploi industriel sous-qualifié, d'ateliers dépendants des villes a pâti en premier de la crise.

Localement, la logique socialiste se fondait sur une concentration des unités productives dans le chef-lieu communal. Le schéma centre-périphérie fonctionnait aussi au niveau local. Des transports organisés par les usines acheminaient les travailleurs sur leur lieu de travail depuis les villages. Ces migrations de travail tissaient le lien territorial entre villes et campagnes à l'échelle régionale, entre villages et chef-lieu communal à l'échelle locale. La crise industrielle casse ces bassins d'emploi sur lesquels avaient été construites en partie les communes bulgares. Instrument de l'intégration locale et régionale, ces flux de travail et de transport sont brisés et révèlent l'extrême fragilité du lien territorial socialiste.

Les édiles de Svištov (environ 48 000 habitants) sont fiers d'annoncer qu'aucune usine n'a fermé ses portes depuis 1989, en revanche le nombre d'emplois a beaucoup diminué. La mairie estime que la ville fournit des emplois à 300-400 personnes des villages environnants ; ceux-ci constituaient le bassin de main-d'œuvre de la ville. Avec les difficultés économiques de la transition, le bassin d'emploi de Svištov s'est réduit et les migrations pendulaires de travail ont diminué considérablement. Le chômage touche 21% des personnes en âge de travailler dans les villages de la commune, il n'est que de 9,3% dans la ville de Svištov.

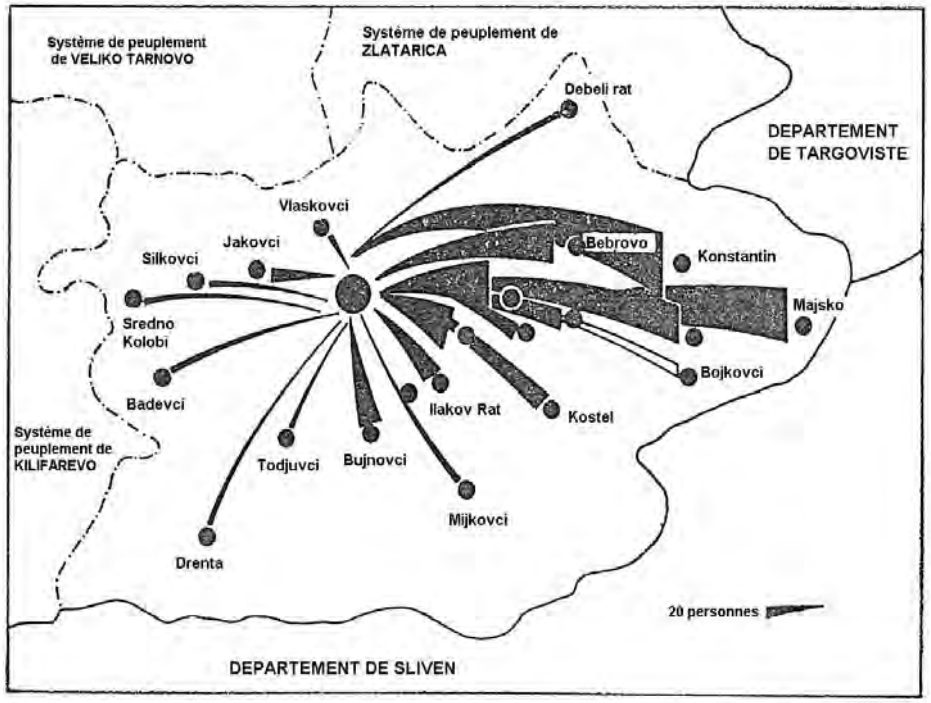
Le combinat industriel « Sviloza » fondé en 1973 employait plus de 7 000 personnes et s'étendait sur 120 ha, constituant le plus gros employeur local à l'époque socialiste. L'activité principale s'agençait autour de la chimie du textile : production de viscose, de soie synthétique et de cellulose sulfatée. Après sa privatisation, le complexe se restructure en 1993 et licencie 450 personnes, en 1999 un deuxième plan social grossit les rangs des chômeurs. En 2000, il emploie 2 606 personnes dont 614 à temps partiel et 463 en contrat à durée déterminée.

Le village de Vardim (1 560 habitants), sur les bords du Danube, se situe à 10 km de Svištov. Pendant la période socialiste, 4 à 5 autobus emmenaient quotidiennement les travailleurs à l'usine « Sviloza », aujourd'hui seulement 40 personnes du village y travaillent. Les liaisons de transport avec la ville ont chuté : actuellement 4 bus le matin et 4 le soir assurent la liaison avec Svištov. Pendant la période socialiste, on comptait un bus par heure et des liaisons par bateau entre Svištov et Ruse faisaient escale à Vardim. Depuis 1995, le trafic fluvial pour les passagers a cessé entre les deux grandes villes.

À 13 km au sud du centre urbain, le village de Bălgarsko Slivovo (1 750 habitants) envoyait 300-400 de ses habitants travailler à Svištov, maintenant seulement 100 personnes continuent de s'y rendre. Les salariés empruntent un des 7 bus par jour qui relient le village à Svištov, auparavant le service de ramassage des usines venait chercher les employés dans les villages.

Ici les relations entre la ville centre et ses campagnes se sont réduites sans aboutir toutefois à une rupture du lien, le cas est différent dans les vastes communes des zones de montagne, lorsque la faible densité et le semis de peuplement lâche augmentent le frottement de la distance et la rugosité du relief.

La commune d'Elena, dans le Balkan central (671 km², à peine 20 habitants/km²) illustre la déstructuration du bassin d'emploi local. En 1985, les migrations pendulaires sont polarisées par le chef-lieu communal. Mis à part le village de Bujnovci qui possède un atelier de travail du bois et celui de Konstantin, équipé d'une coopérative de services à la population, les emplois se concentrent à Elena. Les actifs des villages de la commune composent plus de 70% des migrations de travail vers Elena. En 1985, l'emploi industriel compose 41% de l'emploi salarié total (figure 8.5, tableaux A et B). Les principales structures d'emploi



Les migrations pendulaires de travail dans la commune d'Elena en 1985
Source : Slavejkov (1986)

Provenance/destination	Entrées dans la ville d'Elena à partir de	Sorties de la ville d'Elena vers
Une localité de la commune	774	nd
Une autre commune du département	262	16
Un autre département	44	17

Source : Slavejkov (1986).

Tableau A : Migrations pendulaires de travail vers le pôle d'emploi urbain d'Elena en 1985.

Secteur d'activité	En 1985	En 1996	Variation entre 1985 et 1996
TOTAL	7 999	3 076	-61.5%
dont Industrie	3 276	1 456	-55.5%
dont Construction	407	72	-82.3%
dont Agriculture	1759	32	-98.2%
dont Sylviculture	113	79	-30.1%
dont Transport	614	121	-80.3%
dont Education	443	424	-4.3%
dont Santé	277	263	-5.0%
Population totale	14 684	13 493	-8.1%
Population en âge de travailler	7 562 (51.5% de la pop.)	6 830 (50.6% de la pop.)	-9.7%

Source : Slavejkov (1986) et INS (1997).

Tableau B : Distribution par secteurs d'activité des emplois salariés de la commune en 1985 et 1996

Figure 8.5 : Dynamique de l'emploi salarié dans la commune d'Elena en 1985 et en 1996.

dépendent d'entreprises d'autres villes ou composent le combinat industriel local, que toute ville socialiste bulgare digne de ce nom possède. Ce combinat se compose d'une usine de fabrication de remorques (environ 580 emplois), d'un atelier de production de meubles scolaires, à partir du bois local, et d'une unité de services à la population dans laquelle entre la fabrication de tapis et de tricot jacquard. L'usine de verre qui emploie 700 personnes a ouvert en 1974 : elle exploite les sables de quartz locaux et expédie par voie ferrée les bouteilles vers l'usine de vin de Ljaskovec, dans un système d'intégration régionale de la filière vin. Elle produit aussi des matériaux de construction. Une unité de confection de vêtements pour enfants emploie environ 300 personnes, des femmes essentiellement.

En 1996, l'emploi industriel a chuté de plus de 55% (figure 8.5, tableau B). La perte des emplois locaux (plus de 60%) est sans commune mesure avec le déclin démographique local. Le chômage frappe durement la commune : de 18,5% en 1998, il atteint officiellement un tiers des personnes en âge de travailler en août 2000. Les relations de transport intra-communales se sont réduites : de Bujnovci, village à environ 20 minutes de la ville, partaient quotidiennement 3 à 4 liaisons par jour pour l'usine de verre. Aujourd'hui on compte 2 bus par semaine le vendredi et le dimanche, pour acheminer au village les citadins venus travailler le jardin de la maison familiale. La fréquence actuelle est la même pour le village de Drenta. À l'écart des principaux axes routiers, ces deux villages juchés dans le Balkan restent isolés : seul le bus de ramassage scolaire à la charge de la commune passe tous les jours prendre les écoliers. Le village de Majsko, plus peuplé (environ 1 000 habitants) se trouve lui sur la route d'Elena à Sliven, de l'autre côté du Balkan, un bus par jour s'y arrête.

Le maire déplore cette rupture des liaisons quotidiennes avec les villages. Avec la rétraction des flux de travail, les liens économiques se cantonnent à la collecte du lait par la laiterie privée d'Elena et des points de ramassage des herbes, champignons et autres plantes médicinales glanés dans la montagne par les villageois. L'atelier de débitage du bois de Bujnovci reste la seule structure productive villageoise. La ligne de chemin de fer vers Ljaskovec, dont Elena est le cul-de-sac, est en attente de démantèlement. La gare est désaffectée, elle ne sert plus qu'au transport du bois.

Dans la région de Haskovo, la commune d'Ivajlovgrad appartient au croissant méridional des faibles densités d'une périphérie nationale et montagnarde. La proximité de la frontière avec l'Union européenne (Grèce) apporte toutefois quelques avantages en matière d'activité industrielle.

La commune d'Ivajlovgrad, 815 km² dans les Rhodopes orientales et une densité de 12 hab./km², a connu elle aussi une chute vertigineuse de l'emploi (-53,6% entre 1990 et 2000). En 2000, la mairie recense 200 firmes enregistrées dans la commune. Seule la moitié est active et 90 % de ces firmes pratiquent une activité commerciale. Les buvettes sont nombreuses, une ou deux par village, mais le reste des entreprises est concentré dans le chef-lieu. Le secteur privé représente seulement un tiers des emplois. Suite au programme de développement socialiste réservé à la zone de la Strandža-Sakar, à partir de 1982, la commune a bénéficié de l'implantation de trois unités industrielles qui ont augmenté la part de l'emploi industriel local (Tableau) : une usine de décolletage, une usine de petit matériel électrique et une usine de soie synthétique.

Secteur d'activité	en 1980	en 1990	en 2000	Variation secteur 1980-1990	Variation secteur 1990-2000	Part secteur 1980	Part secteur 1990	Part secteur 2000
TOTAL	7 540	7 567	3 515	+0.4%	-53.6%	100%	100%	100%
Industrie	1 078	1 433	253	+32.9%	-82.3%	14.3%	18.9%	7.2%
Construction	388	557	25	+43.6%	-95.5%	5.1%	7.4%	0.7%
Agriculture	4 451	3 372	2 175	-24.2%	-35.5%	59.0%	58.8%	61.9%
Sylviculture	99	66	162	-33.3%	+145.5%	1.3%	0.9%	4.6%
Transport	194	288	58	+48.4%	-79.9%	2.6%	3.8%	1.6%
Communication	78	90	35	+15.4%	-61.1%	1.0%	1.2%	1.0%
Commerce	355	351	425	+1.1%	+21.1%	4.7%	4.6%	12.1%
Éducation et culture	410	503	263	+22.7%	-47.7%	5.4%	6.6%	7.5%
Santé	195	197	73	+1.0%	-62.9%	2.6%	2.6%	2.1%
Gestion	99	115	46	+16.2%	-60.0%	1.3%	1.5%	1.3%
Autres	193	595	107	+208.3%	-82.1%	2.6%	7.9%	3.0%

Source : Stratégie communale d'Ivajlovgrad (2000).

Tableau 8.2 : Distribution par secteurs d'activité des emplois salariés dans la commune d'Ivajlovgrad (1980-2000)

Après la phase de privatisation, ces unités connaissent des changements. L'usine de décolletage emploie seulement 70 personnes et peine à conquérir des marchés, elle exporte faiblement vers la Macédoine et l'Allemagne. Les bâtiments de la deuxième usine ont été reconvertis par un entrepreneur grec pour développer la papeterie de luxe et environ 100 emplois féminins. L'usine de soie a été rachetée par une firme italienne qui emploient 60 femmes dans la fabrication de bas et collants. Les usines de textile s'implantent dans la commune : l'ancienne unité municipale « Rodina » appartient à une firme de Haskovo « Delena » ; un second entrepreneur grec a ouvert une usine de tricot « Atlantis ». Les investissements étrangers, grecs notamment, arrivent dans la commune : ils profitent d'une main-d'œuvre féminine qualifiée et bon marché. Le secteur du textile, traditionnel dans la région de Haskovo, semble repartir. Les hommes ont plus de difficultés à trouver un emploi. Le secteur des carrières (marbre et gneiss), florissant sous le socialisme, périclite.

Les avantages comparatifs rejouent localement. Svištov maintient ses liens avec les villages grâce au semis de gros villages de la plaine danubienne qui assure une « masse critique » démographique pour le maintien de transports. La commune d'Ivajlovgrad, pourtant handicapée par une très faible densité et un territoire montagnard, bénéficie de la proximité de la Grèce pour attirer les investissements. La commune milite d'ailleurs pour qu'un poste-frontière soit ouvert avec la Grèce. La restructuration du tissu industriel local se fait au cas par cas, selon les réseaux d'investisseurs et les opportunités de bénéficier des bâtiments voire des machines ou encore d'une main-d'œuvre qualifiée.

Les transports se recomposent selon les logiques de l'économie de marché : les liaisons inter-urbaines sont plus rentables et assurées par des compagnies privées. Le confort est parfois notable mais les prix du trajet sont la plupart du temps trop élevés pour la bourse moyenne bulgare. Les transports entre les villages sont souvent assurés par des firmes communales.

Les liaisons de la commune d'Ivajlovgrad avec les trois centres régionaux les plus proches sont assurées par trois firmes privées : deux d'Ivajlovgrad et une de Kărdžali. La commune conserve des liens avec son ancien chef-lieu de région (Kărdžali) notamment pour certaines administrations dont elle dépend encore. Les liaisons avec Haskovo, chef-lieu depuis 1999, sont d'ordre administratif et économique, ceux avec Ztara Zagora sont économiques. Les transports communaux posent bien plus de difficultés : sous le socialisme on comptait jusqu'à 10 allers-retours quotidiens entre les villages et le centre communal pour conduire au travail la main-d'œuvre. Aujourd'hui, le chiffre atteint péniblement un trajet par jour, trois fois par semaine pour les villages les plus éloignés.

Perte de l'emploi local et perte de la mobilité des habitants se conjuguent localement pour déstructurer le lien territorial socialiste. La rétraction des mobilités locales et l'instabilité des circuits marchands ne permettent pas de se prononcer sur l'échelle de la recomposition économique. Les migrations de travail sont réduites mais les mouvements de la ville vers le village se poursuivent dans le cadre de la sphère des échanges familiaux. S'il reste un espace de référence c'est bien le village. La territorialité réticulaire balkanique, celle de la lignée familiale, perdure. A-t-elle été réactivée après 1989 ou bien a-t-elle été simplement masquée par l'autre territorialité réticulaire, celle des flux migratoires socialistes, comme le laisserait à penser la tradition du lopin ou du jardin villageois ? Nous n'avons pas poussé plus loin nos

investigations. La commune, conçue lors de sa formation comme une référence territoriale économique et politique, reste un niveau administratif. L'interrogation sur sa pertinence comme échelle de recomposition reste suspendue à l'ampleur des déstructurations actuelles.

- Le cache-misère de la tertiarisation

L'importance du secteur tertiaire en Bulgarie cache des réalités diverses (services publics ou privés, marchands ou non) mais son hypertrophie actuelle exprime un mal-développement. L'emprise du tertiaire dans l'emploi salarié bulgare représentait un bon tiers en 1985, elle atteint pratiquement la moitié en 1999 (figure 8.4, cartes E et F). Les effectifs, comme dans tous les autres secteurs, ont baissé (-28,2%) mais dans une moindre proportion. Les départements tertiarisés observés en 1985 (chapitre 6) conservent leur avance (Sofia et Varna en tête) en 1999. L'apparition des régions périphériques (Vidin, Smoljan, Kărdžali, Dobrič, Silistra) parmi les espaces de fort emploi tertiaire traduit ce repli sur des services, dans une débrouille quotidienne, alors que l'emploi agricole ou industriel a chuté considérablement. Localement, ce phénomène est tout à fait visible pour les communes de la région de Veliko Tărnovo. Les petites communes rurales (Polski Trămbeš, Stražica et Zlatarica), les plus marquées par l'effondrement des secteurs agricole et industriel, ont un tertiaire hypertrophié par rapport à 1985. La résistance de l'emploi administratif local se traduit par une part accrue dans l'emploi tertiaire. Les principales villes (Veliko Tărnovo, Svištov et Gorna Orjahovica), plus tertiarisées par essence, maintiennent mieux l'emploi dans les services.

En 1999, la moitié des entreprises bulgares enregistrées est constituée de petits établissements commerciaux employant de un à dix salariés. Plus de 95% de ces salariés travaillent pour le secteur privé. Ils grossissent ainsi les rangs de l'emploi dans les services. Ce petit commerce se manifeste très concrètement dans le paysage. En ville, les soupiraux des caves, au raz des trottoirs, tiennent lieu de devanture étroite à des arrières-boutiques souterraines, remplies de produits en tout genre ; en campagne, les garages sont convertis en buvette ou boutique. Le petit commerce de détail se développe sans que les filières de chalandise soient reconstruites, les petites structures se font et se défont au gré des réseaux personnels et des opportunités.

Dans la commune de Madžarovo, on compte ainsi 10 buvettes pour 1 000 habitants ; elles ont réinvesti l'ancien magasin d'État face à la mairie ou bien encore des petites guérites de bois. On dénombre 12 commerces dans la commune et seulement cinq entreprises industrielles, plutôt mal en point. La firme d'État d'extraction minière est en liquidation, l'ancienne usine de flottation (traitement des métaux) est chargée de la reconversion des espaces miniers. Une firme exploite les sables locaux pour le secteur des travaux publics, une autre extrait

des pierres et des cristaux semi-précieux de ce paysage cristallin mâtiné d'intrusions volcaniques. Enfin, un petit atelier textile de 25 salariés produit des vêtements de travail.

Le secteur des services emploie 46% des salariés (192 sur 421 en 1998), alors que le nombre total de salariés a baissé de moitié en l'espace de 3 ans. La fermeture de la mine en 1997 a réduit les effectifs de l'industrie par cinq (de 491 emplois en 1995 à 105 en 1998), les services ont résisté passant de 223 emplois en 1995 à 192, trois ans plus tard. Mais dans le contexte local de déclin démographique accéléré - les anciens mineurs sont partis - ces services de proximité n'ont pas d'avenir et participent d'un sous-emploi qui cache le chômage.

L'importance du secteur des services résulte du développement d'un tertiaire privatisé, comme l'illustrent les activités commerciales, et de la relative résistance de l'emploi dans les services publics. Dans les communes rurales très marquées par le déclin des activités productives, l'administration locale est devenue le premier employeur. Les communes tentent d'enrayer le déclin des services locaux et maintiennent autant que faire se peut les emplois municipaux.

À Elena, la diminution des effectifs de l'éducation et de la santé est faible entre 1985 et 1996, comparée aux autres secteurs : ces derniers accusent une chute au bas mot de 30%, les deux services municipaux enregistrent une perte au maximum de 8% (figure 8.5, tableau B).

À Stambolovo, l'administration communale est le premier employeur local. 3 900 habitants sont en âge de travailler, mais la mairie estime que 80% d'entre eux sont au chômage. Le chiffre officiel de 20-25% de chômeurs masque un sous-emploi agricole. De nombreux paysans se déclarent exploitants agricoles alors qu'ils s'occupent de leurs quelques décares de tabac, une activité saisonnière insuffisante pour assurer les dépenses à l'année de la famille. 250 personnes environ sont employées par la mairie dans différentes branches en 1999 : santé, éducation, gestion communale et entretien des équipements. En 1996, on en dénombrait 335. La réduction des emplois municipaux frappe aussi les communes de façon rapide. Ces fluctuations, avec une tendance générale à la baisse, s'observent d'une année sur l'autre.

L'emploi dans les services est soumis lui aussi à une extrême variation. Les petites entreprises commerciales, destinées à un marché local, sont fragilisées par l'instabilité des réseaux de chalandise et la rétraction annoncée du marché due au déclin démographique. Les services municipaux sont touchés à leur tour par des restrictions budgétaires. Le marché de l'offre et de la demande guide dorénavant la dynamique des services à la population. Services marchands ou non, publics ou privés, lorsque la demande se tarit du fait du déclin démographique local, de la paupérisation de la population, l'offre se réduit par élimination du moins rentable. La logique libérale du FMI s'impose aux services publics, la loi de la concurrence s'applique aux services marchands. La vitalité des communes dépend pourtant dans une large mesure de la garantie de services publics et du maintien de services marchands élémentaires.

3 - Le désengagement de l'État : équipements et services à la population

Mis à mal par un processus de transition chaotique, soumis aux dures contraintes de la caisse d'émission pour redresser ses finances depuis 1997, l'État bulgare se désengage de la gestion de certains équipements et services. Les effets du contexte général n'expliquent pas tout. La médiation étatique se dérobe aussi dans l'effondrement du lien administratif socialiste. La protection bienfaitrice de l'État socialiste assurait l'accès gratuit aux services sociaux et la promesse d'un bien-être, grâce aux progrès en équipements. Devenue déficiente et médiocre par l'incurie du système, cette présence de l'État continuait de s'exercer par les rouages administratifs. Le desserrement du carcan d'un État en crise lègue aux collectivités locales la gestion d'équipements, en plus ou moins bon état, et la charge financière supplémentaire des services. La privatisation de certains secteurs allège les charges communales, mais le processus n'est pas rapide, à l'image des multiples rebondissements de la privatisation de la compagnie nationale de téléphone.

Les entreprises socialistes assuraient une grande partie des services à la population (santé, aide à l'enfance, loisirs) or la crise de la transition les a contraintes à se recadrer sur leur fonction première, en abandonnant ces services périphériques. Ils incombent désormais à des communes globalement pauvres. En comparaison avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale (Zrinscak et von Hirschhausen, 2002), le devenir des équipements et des services à la population en Bulgarie cristallise un triple handicap : le désengagement de l'État, le déclin démographique et la faiblesse du peuplement rural.

- Équipements et voirie à la charge des communes

Les équipements locaux, un des fleurons de la nouvelle société bâtie sous le socialisme, sont désormais largement à la charge des communes. La doctrine socialiste, dans sa volonté d'abolir la distinction entre villes et campagnes, a contribué à développer l'adduction en eau et les réseaux électrique et téléphonique. La mise en place d'un réseau routier asphalté garantissait un meilleur accès aux villages et la diffusion de la modernité socialiste. La Bulgarie a indéniablement bénéficié de l'amélioration de l'équipement : en 1996, 98,8% des quelque 5 300 localités bulgares étaient électrifiées et 84,9% équipées en adduction d'eau. Ces statistiques ne tiennent toutefois pas compte des différences régionales et surtout de l'état des réseaux. Le manque d'entretien et de gestion des équipements s'est traduit par des déperditions et des dysfonctionnements. Après 1989, les communes ont rapidement pris en charge ces questions, malgré leur maigre budget. Les problèmes

d'équipement forment des volets importants dans les stratégies locales de développement. Ces problèmes de financement et de gestion peuvent être illustrés avec l'exemple emblématique de la question de l'eau.

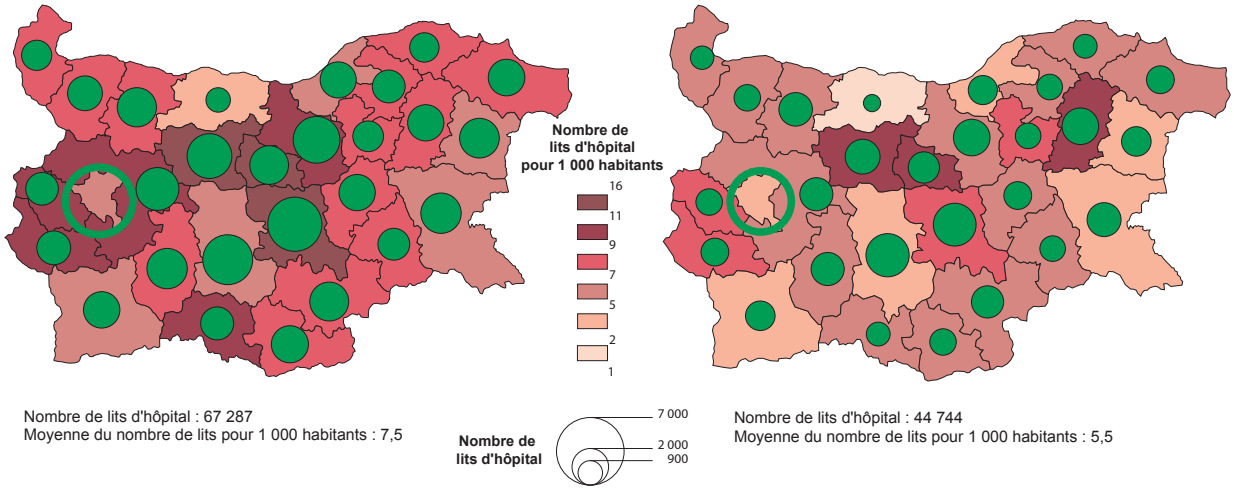
L'adduction en eau fut précoce dans les villages agricoles cossus de la région de Pavlikeni : Dès les années 1920 la construction des réseaux démarre et progressivement tous les villages sont équipés. Après la Seconde Guerre mondiale la croissance démographique, l'industrialisation et le développement d'une agriculture irriguée accentuent le besoin en eau. La construction du réservoir Stambolijski sur la rivière Rosica en 1952-1954 permet d'irriguer et d'alimenter en électricité les activités économiques de la commune. Mais l'accès à l'eau potable n'est pas concerné par ces travaux et, dans les années 1960, il faut forer un nouveau captage et aménager deux réservoirs ainsi que trois nouvelles stations de pompage. Les résultats sont en dessous des attentes, à cause de la sécheresse et de la déperdition en eau dans le réseau. Le problème perdure et les entreprises socialistes locales financent de nouveaux travaux d'adduction. Dans les années 1980, une association entre Pavlikeni et quelques communes limitrophes pour l'adduction en eau potable à partir du réservoir Stambolijski ne mène pas aux résultats escomptés.

Les bouleversements dans la décennie 1990 modifie les modalités de gestion. Les entreprises locales en proie à des difficultés économiques se désengagent des financements. Les villages connaissent des pénuries d'approvisionnement qui s'accompagnent de restrictions en eau potable. Les solutions de repli se multiplient, telles les stations de pompage pour certains villages, à partir des sources locales, ou bien le recueil par gravitation. L'évacuation des eaux usées est encore plus problématique : seule la ville de Pavlikeni est pourvue d'un collecteur qui se déverse dans la rivière Rosica. Ailleurs l'aménagement privé de fosses sceptiques se développe. Le projet d'une station d'épuration a été abandonné faute d'argent. La commune voisine de Suhindol (4 000 habitants) a commencé le plan de financement d'une telle installation en 2000, grâce à la participation financière de la grosse usine de vin locale et de l'État. Mais Suhindol ne s'est pas prononcé sur l'éventuel traitement des eaux usées de Pavlikeni, distante seulement de 10 km. Par ailleurs, les difficultés financières de l'usine de vin laissent planer des doutes sur la réalisation du projet.

Les initiatives se multiplient pour garantir l'accès à l'eau des maisons et surtout des jardins, elles se fondent souvent sur un travail bénévole et volontaire. En période de pénurie, les quelques heures d'eau potable sont le plus souvent utilisées pour arroser les précieux fruits et légumes du jardin. Mais les communes parviennent aussi à bénéficier des programmes nationaux, des aides européennes dans le cadre du programme ISPA ou bien de financements privés. Pour les petites communes, l'accès à ces sources variées de financement exige de déployer des efforts supplémentaires. Dans la région de Haskovo, le chef-lieu régional a ainsi bénéficié de programmes européens pilotés par le ministère de l'environnement, alors que la mairie de Stambolovo a obtenu avec difficulté l'adduction en eau de quelques villages. Une fois encore, le dynamisme des élus locaux joue un rôle majeur.

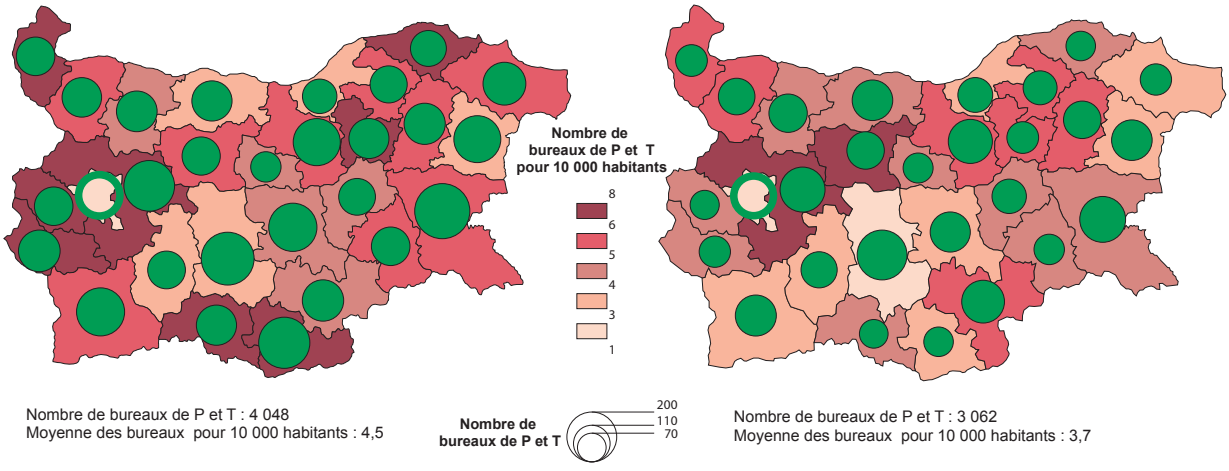
Le problème de la pollution des eaux douces par le déversement de produits toxiques dans la zone industrielle orientale de Haskovo nécessite la construction d'une station d'épuration des eaux. Le projet a été proposé par le ministère de l'environnement et des eaux et s'inscrit dans une politique de lutte pour l'équilibre écologique des fleuves et rivières. Le financement est assuré par le fond de pré-adhésion européen ISPA, par un emprunt auprès de la banque européenne pour l'investissement et par le budget national. La commune n'a donc rien à débourser, le ministère se charge de la coordination du projet.

Dans la zone industrielle au nord de Haskovo, une station d'épuration des eaux industrielles doit être construite sur un terrain appartenant à la célèbre brasserie « Astika ». L'entreprise, propriétaire du terrain, gère le projet avec l'appui d'un emprunt bancaire auprès du fonds national pour la conservation de l'environnement du ministère de l'environnement et des eaux. Cette entreprise, très compétitive dans son secteur, contribue à l'équipement communal, dans la lignée des pratiques socialistes de participation des grands combinats au développement des infrastructures. Il en va aussi de son image de marque, dans une logique pour le coup occidentale, de visibilité de l'entreprise dans le domaine en vogue de la protection de l'environnement.



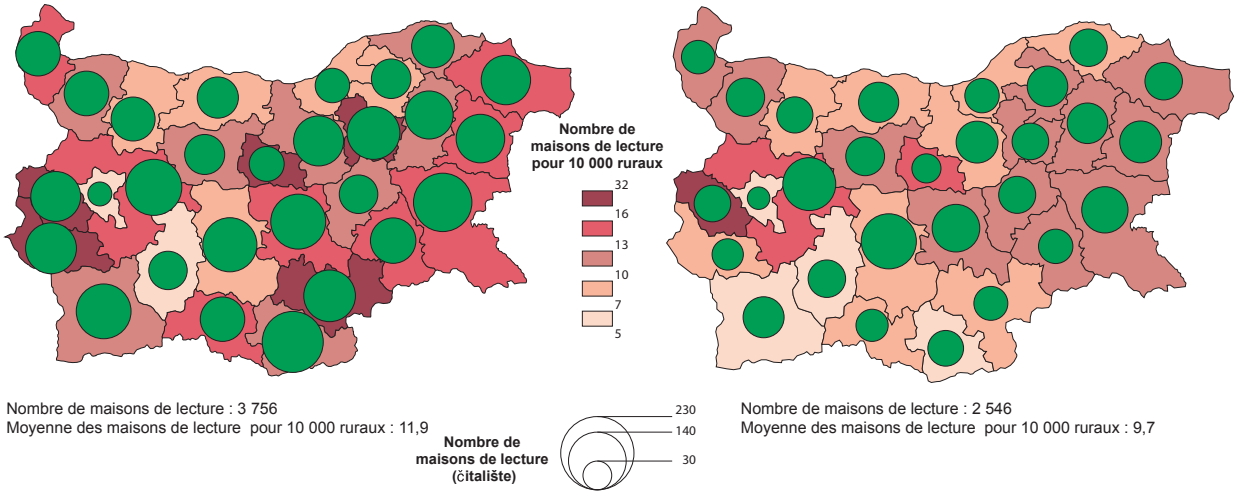
A. Equipement en lits d'hôpital en 1985

B. Equipement en lits d'hôpital en 1999



C. Bureaux de poste et télécommunications en 1985

D. Bureaux de poste et télécommunications en 1999



E. Maisons de lecture en milieu rural en 1985

F. Maisons de lecture en milieu rural en 1999

source : Annuaire statistique de la Bulgarie, 1986 et 2000.

E. BOULINEAU, UMR 8504 Géographie-cités/Géophile, 2003.

Figure 8.6 : Les services à la population en Bulgarie en 1985 et en 1999

Le déficit d'équipement de Stambolovo en adduction d'eau est un sérieux problème pour la commune. Dans ces Rhodopes orientales brûlées par le soleil en été, l'adduction en eau des villages est une nécessité. Beaucoup fonctionnent avec des systèmes de gravitation émanant de réservoirs placés sur les points hauts de la commune, mais cela est très insuffisant en période de sécheresse comme pendant l'été 2000. La commune souhaitait pouvoir capter l'eau des terrasses de la rivière Arda pour alimenter la moitié des villages, mais un contentieux a eu lieu avec l'office national de la forêt qui exigeait une compensation pour le passage des canalisations dans la forêt. De tels travaux ne peuvent être supportés par la commune et elle a sollicité des financements auprès du fonds d'investissement régional du ministère du travail et des affaires sociales pour 4 nouveaux conduits villageois. 2 projets ont été acceptés et réalisés en 2001. La commune doit toutefois veiller à l'entretien du réseau et des avaries se sont déjà déclarées ; à cet effet, elle a signé un contrat d'entretien avec une société privée.

Les contraintes territoriales entrent en ligne de compte pour expliquer le retard accumulé mais aussi le surcoût actuel pour développer ou entretenir certains équipements. Dans les communes observatoires qui cumulent dispersion des lieux de peuplement, vaste superficie et contrainte du relief, la gestion de tels équipements devient problématique.

À Ivajlovgrad, sur les 51 localités de la commune, 18 ne sont pas raccordées au réseau téléphonique, 34 possèdent l'adduction en eau (dont 24 avec des stations de pompage). Toutes sont électrifiées, mais les lignes électriques sont parfois déficientes. Le barrage hydroélectrique, placé sur le territoire communal, appartient à l'importante série de barrages sur l'Arda. L'électricité produite est exportée vers la Grèce et la Turquie voisines. La commune d'Ivajlovgrad est branchée sur un autre réseau national, elle ne peut se brancher sur le réseau de l'Arda qu'en cas d'avaries graves. Les installations du barrage ne sont pas gérées par la commune mais dépendent encore de l'État. Quant aux routes, selon la nouvelle législation, la commune hérite de la gestion et de l'entretien de plus de 155 km de réseau de quatrième catégorie. Les travaux pour équiper ou réparer les réseaux existants représentent 30% du budget des priorités communales, énoncées dans la stratégie de développement local.

À cet entretien des infrastructures techniques s'ajoute la difficulté de maintenir des équipements de service à la population. La baisse de la population rurale et les restrictions budgétaires nationales induisent la fermeture de bureaux des poste et télécommunications : entre 1985 et 1999, quasiment un quart des offices a été supprimé (figure 8.6, cartes C et D). En valeur absolue, la chute semble importante, mais rapportée au nombre d'habitants, elle s'apparente à une rationalisation de la desserte. Parmi les 28 régions, 12 unités conservent le même indice de desserte à la population et trois passent dans la catégorie supérieure. Localement, les communes s'arrangent pour laisser ouvert les bureaux de poste villageois de façon intermittente.

Dans la commune d'Elena, vaste et composée de nombreux hameaux, quelques villages ouvrent le bureau de poste et télécommunications tous les jours ouvrables jusqu'à midi. Ils se situent souvent dans le bâtiment de la mairie et sont couplés avec la caisse d'épargne : les retraités viennent y retirer leurs pensions. À Drenta, le seul poste de téléphone s'y trouve. Lorsque la maire a besoin de joindre l'hôtel de ville d'Elena, elle utilise le téléphone à manivelle dans son bureau.

Dans la commune voisine de Zlatarica, dans le petit village de Kalajdžij, la femme du maire-délégué assure le service postal situé au rez-de-chaussée de la mairie. Dans le bâtiment de la mairie, se trouve aussi le point santé et un petit bar au dernier étage. L'association locale de chasseurs a creusé bénévolement une fontaine devant la mairie et a tiré une canalisation depuis une station de pompage au-dessus du village. Le maire-délégué a participé aux travaux et gère tout cela dans la bonne humeur.

Beaucoup de services à la population ont été délégués aux communes. Les équipements de loisirs sont entretenus tant bien que mal : sous le régime socialiste, des cinémas et des théâtres étaient construits dans de petites communes comme emblème d'un accès à la culture pour tous, indépendamment de considérations économiques. Les maisons de lecture (*čitalište*) font partie de ces équipements développés dans tous les villages bulgares, en hommage aux lieux de sociabilité où la Renaissance culturelle a pris son essor. Pour ce type d'installations, les espaces ruraux sont défavorisés, son maintien dépend de la population villageoise et surtout de la présence de jeunes enfants. L'entretien du bâtiment, du fonds de la bibliothèque et le versement des salaires reviennent désormais à la commune. Dans les campagnes bulgares, un tiers des maisons de lecture rurales a fermé ses portes depuis 1985 (figure 8.6, cartes E et F). Et de nombreux édiles regrettent de devoir les fermer, faute de budget suffisant. Des expédients sont trouvés pour continuer à faire vivre ces structures : ouverture intermittente voire saisonnière, financements externes.

La commune d'Elena très étendue sur le Balkan cherche à maintenir les maisons de lecture. Foyer de la Renaissance bulgare avec l'illustre enfant du pays Ilarion Makaropolski, Elena veut conserver ces lieux qui symbolisent la prise de conscience culturelle des Bulgares sous l'empire ottoman. La commune a réussi à conserver neuf maisons de lecture dans les villages (124 localités) mais celles-ci sont ouvertes quelques jours par semaine. En été, la venue des enfants en visite chez leurs grands-parents permet d'ouvrir les maisons de lecture : trois jours par semaine à Drenta (au lieu de deux en temps ordinaire), une fois par semaine à Bujnovci.

Le foyer de lecture constitue un monument symbolique de l'identité locale de Bjala Čerkva qui s'enorgueillit de posséder depuis 1869 un tel bâtiment. L'entretien de ce patrimoine n'est pas chose aisée en ces temps de difficultés financières locales mais la transition a parfois apporté des expédients financiers notables. Ainsi à Bjala Čerkva, le foyer de lecture qui porte le nom de l'illustre poète Bačo Kiro, un enfant du pays, est financé par l'héritage d'un habitant parti s'installer à Varna. En 1991, le foyer de lecture hérite d'une propriété dans le jardin maritime de Varna sur les bords de la Mer Noire. Le loyer de ce bien immobilier, à raison de 1 000 DM par mois, a permis l'achat de livres, d'ordinateurs et même d'une photocopieuse qui sert aussi à l'administration communale de la petite ville.

- Des services nécessaires à la vitalité communale : l'école et la santé

La conservation de services à la population devient une question existentielle, lorsqu'il s'agit de conserver les écoles et l'accès aux soins médicaux. Ces deux services à la population assurés autrefois par l'État (par le truchement de l'usine ou de la mairie) font l'objet de deux logiques différentes : décentralisation pour l'éducation, privatisation pour la santé.

L'enseignement reste dans le giron du secteur public mais l'entretien des bâtiments (du primaire au secondaire) et le versement des salaires des enseignants échouent à la commune. La fermeture des établissements, quand le nombre d'enfants est insuffisant, permet de réduire les coûts mais, d'un autre côté, entraîne une augmentation des frais locaux en ramassage scolaire. Le budget consacré à l'enseignement grève les finances locales : au bas mot, 30% des dépenses communales lui sont consacrés dans les communes d'études.

La population de Madžarovo (environ 3 500 habitants, 19 localités) décroît rapidement quel que soit le peuplement, bulgare ou turc. Le chef-lieu possède un établissement scolaire qui assure l'enseignement de la primaire au lycée. Deux sections d'enseignement professionnel ont dû être supprimées, la dernière en 2000. Des deux écoles rurales, celle de Dolni Glavanak a fermé ses portes à la rentrée 2000, faute d'écoliers. La fermeture des écoles entraîne d'autres types de dépenses pour la commune : par obligation légale, l'administration locale doit organiser le transport scolaire. À Madžarovo, 52 enfants et leurs enseignants empruntent le ramassage scolaire qui les conduit à Topolovo, seule école rurale qui perdure, ou au centre communal. L'établissement scolaire de Madžarovo recrute aussi des écoliers dans les villages de Strandževo et Kotlari, appartenant à la commune voisine de Krumovgrad dont le chef-lieu est plus éloigné. Cela permet de gonfler les effectifs scolaires de Madžarovo et de gardes les écoles ouvertes, mais la route qui rejoint ces localités n'est pas goudronnée.

Dans la commune de Pavlikeni (environ 32 200 habitants, 20 localités), le peuplement en villages groupés n'empêche pas la fermeture des écoles du fait du vieillissement de la population. Les enfants scolarisables représentent 19% de la population en 1998. 3 établissements scolaires dépendent de l'État, la commune gère pour sa part 14 groupes scolaires et 17 jardins d'enfants. En 2000, trois écoles ont été fermées : l'internat pour les enfants en difficulté sociale, situé dans le village de Višovgrad (environ 500 habitants), l'école du village de Slomer (environ 700 habitants), et l'école de Gorna Lipnica (environ 850 habitants). Les écoliers de ce village se rendent désormais dans l'école de Dolna Lipnica, entré en 1999 dans la commune. Pour ces trois villages privés d'école, les moins de 18 ans représente 5% de la population de Višovgrad, 6% à Slomer et 8% à Gorna Lipnica. L'altération de la pyramide des âges de la population rurale de Pavlikeni se traduit très concrètement dans l'avenir des écoles.

Dans la montagne d'Ivajlovgrad (10 000 habitants, 51 localités) on peut suivre la chute vertigineuse du nombre d'écoliers depuis 1992. En 1992, il y avait 24 établissements scolaires, en 1999, on en compte 9. Le nombre d'enfants scolarisés passe de 1 702 à 1 289 sur la même période soit un perte de 24%. Les villages sont le premiers touchés : à Pokrovan (180 habitants) l'école est fermée depuis 1991 ; à Svirači, on compte 14 élèves en 2000 recrutés sur les villages alentour, en 1974, il y avait une centaine d'écoliers. Le nombre d'enseignants baisse lui aussi en fonction des besoins : Ivajlovgrad en comptait 258 en 1992 et 189 en 1999. En dépit de ces baisses, le taux d'encadrement n'a pas changé : il y avait 6,6 enfant par enseignant en 1992, on en dénombre 6,8 en 1999.

Les différentes modalités de peuplement peuvent se changer en autant d'inégalités socio-spatiales pour l'accès à l'éducation, un service public pourtant garanti en droit pour tous. La différenciation se marque entre les villes et les campagnes. Ces dernières à la population vieillie sont les premières touchées par un des signes précurseurs de la mort progressive de certains villages : la fermeture de l'école. Par ailleurs, la distance par rapport au bourg où se trouve l'école devient discriminante. Pour pallier cela, les collectivités locales ne ménagent pas leurs efforts, au prix de sacrifices budgétaires sur d'autres postes.

Le secteur de la santé illustre de façon plus significative encore les inégalités socio-spatiales qui émergent. Depuis la réforme de la santé et de l'assurance sociale en juillet 2000, les services médicaux sont en voie de privatisation. Cette lourde réforme, reportée à plusieurs reprises, ouvre une nouvelle ère d'incertitudes : l'État se désengage des financements, les établissements de santé sont privatisés et les cabinets privés se développent, la mise en place d'une sécurité sociale et d'une assurance maladie sur de nouvelles bases s'est accompagnée de scandales financiers. Après l'abondance de services médicaux sous le socialisme qui garantissait très concrètement le droit d'accès aux soins, la démission de l'État et

l'effondrement des structures entretenues par les entreprises socialistes ont engendré un encadrement médical bien aléatoire.

Le nombre de lits d'hôpital a chuté d'un tiers entre 1985 et 1999 et l'indice d'équipement pour 1 000 habitants a baissé de deux points (figure 8.6, cartes A et B). Toutes les régions bulgares ont été indistinctement frappées par le phénomène (à l'exception de la région de Šumen). L'accessibilité à la ville proche et la densité rurale pour les espaces enclavés deviennent discriminantes. Les niveaux de richesse jouent également, bien que la paupérisation de la population bulgare n'accuse pas des contrastes régionaux aussi accusés que dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. La pauvreté frappe avant tout les retraités dont les niveaux de pension sont misérables, ceux-là même qui ont le plus besoin d'accéder aux soins médicaux. Le risque est de voir se développer une médecine de proximité à deux vitesses : une médecine de ville qui attire les cabinets privés, une médecine de campagne portée à bout de bras par des communes. Les dépenses de santé dans les budgets communaux occupent des postes très importants.

La commune de Pavlikeni possède un hôpital depuis les années 1930. Grâce à l'initiative populaire, cet établissement fut l'un des premiers hôpitaux bulgares fondé sur le principe coopératif d'un accès gratuit aux soins. Après la Seconde Guerre mondiale, suite à la réforme socialiste du système de santé, les service de santé sont nationalisés et la médecine privée disparaît progressivement. En 1947, la réforme administrative instaure le district (*okolija*) comme maille de gestion territoriale du système de santé. L'hôpital de Pavlikeni dessert désormais toute la population du district (61 500 personnes en 1956) dont la commune est le chef-lieu. L'infrastructure de santé se développe dans les années 1950 : la polyclinique communale ouvre en 1949-1950 suivie du dispensaire antituberculeux en 1951 qui ferme en 1967 ; des officiers de santé sont installés dans des points de santé villageois. Le ressort de l'hôpital de Pavlikeni s'élargit : en 1970, il compte parmi les 5 hôpitaux de rang second dans le département de Veliko Tărnovo et dessert 25 localités soit environ 51 000 personnes. Il bénéficie ainsi de bâtiments neufs financés par les TKZC (coopératives agricoles) de Pavlikeni et Mixalci et sa capacité d'accueil passe à 300 lits.

Après les bouleversements politiques et économiques des années 1990, la commune de Pavlikeni a hérité de la gestion de cet établissement de santé. 100 lits ont été fermés et les points de santé ruraux sont progressivement supprimés, faute de moyens financiers. La santé absorbe un quart des dépenses communales du premier semestre 1999. Avec la réforme du système de santé introduite au 1er juillet 2000, la commune cherche à conserver sa polyclinique dentaire mais elle n'a pas trouvé de médecins pour la diriger, ceux-ci préférant ouvrir des cabinets privés. Or selon la loi, le directeur de la polyclinique doit être un médecin, le centre médical est ainsi menacé de disparition. Le financement de l'hôpital devient quant à lui de plus en plus difficile. L'accès à des services de santé publics et de proximité se trouve remis en cause par la réforme, alors que le vieillissement de la population locale laisse présager un besoin accru en encadrement médical : les retraités aux très faibles revenus représentent quasiment la moitié de la population rurale.

Ivajlovgrad, environ 10 000 habitants, est une des plus vastes communes de Bulgarie, avec une très faible densité (de l'ordre de 12 habitants/km² en 1998). Elle n'échappe pas à la tendance générale bulgare du vieillissement de la population. En 1974, la commune était équipée d'un hôpital général, d'une polyclinique qui gérait 4 services de santé ruraux et 5 points de santé tenus par des officiers de santé. Ces services ont perduré tant bien que mal après la chute du régime socialiste mais la réforme de santé de juillet 2000 et la libéralisation du système de santé exigent des modifications. L'administration communale ferme des structures : le point santé de Svirači va fermer ses portes et la population devra se déplacer à Ivajlovgrad distante de 5 km pour les soins médicaux. À Pokrovan, un médecin vient assurer quelques heures de consultation par semaine. L'hôpital et la polyclinique ont été transformés en sociétés commerciales municipales. La polyclinique accueille les 4 médecins de la commune, la mairie leur loue à prix symbolique les cabinets équipés, afin de conserver des cadres médicaux. Mais dans leurs rapports financiers de juin 2001, soit 6 mois après leur changement de statut, les deux établissements municipaux accusent des budgets débiteurs et souffrent d'un manque de personnel qualifié et

d’équipements insuffisants voire vétustes. Ce manque de personnel médical affecte aussi les points de santé ruraux, comme celui de Železino, qui attend en vain un candidat. Il n’y a qu’une seule pharmacie pour toute la commune, elle est située dans le chef-lieu et c’est un officier de santé qui se charge de distribuer les médicaments dans les villages.

La dégradation de l’offre des services de santé est un fait marquant mais les communes cherchent les moyens financiers pour rénover et conserver leurs équipements de santé. Un important programme de la Banque mondiale, piloté par le ministère de la santé bulgare permet de sauvegarder des services de santé en milieu rural. La question essentielle reste celle du personnel à recruter, la médecine privée étant plus lucrative que les appointements offerts par les communes.

À Zlatarica (environ 5 700 habitants), deux centres de santé ont fait l’objet du programme financé par la banque mondiale, afin de conserver des services médicaux à la population. Les médecins sont appointés par la caisse maladie, les consultations sont pratiquement gratuites. Dans le village de Gorsko Novo Selo, dans la plaine du Danube à 7 km du centre communal, le centre de santé socialiste a été rénové. Un médecin, un dentiste et un officier de santé desservent les cinq villages de plaine soit 1 750 habitants. L’officier de santé se rend trois fois par semaine dans le village de Rodina (600 habitants) où il habitait précédemment. Le point de santé rénové remplace ainsi les trois points de santé socialistes qui ont fermé dans ces villages.

Dans le village de Kalajdžij, le centre de santé est tout neuf, il est aménagé au rez-de-chaussée de la mairie et offre un cabinet de médecin et un cabinet dentaire tout équipés. Un appartement est même prévu pour accueillir les docteurs. Ce centre de santé dans un village de la moyenne montagne a pour but de desservir la population du Prébalkan, en remplacement des points de santé de Dedinci et de Sredno Selo. Un officier de santé habite sur place, le médecin ne vient que le vendredi s’il y a besoin.

La démission de l’État, la crise économique et le déclin démographique, pour ne citer que quelques phénomènes, composent un tableau bien peu optimiste où l’effondrement du lien territorial socialiste se répercute encore sur les territoires locaux. Après des années d’assistanat par le pouvoir central qui privait de toute autonomie les communes, l’État se dérobe. Beaucoup d’élus locaux se sentent démunis et sont gagnés par un sentiment d’abandon. Les administrations locales doivent trouver par elles-mêmes les moyens de subvenir à leurs besoins : les subsides de l’État diminuent et les rentrées fiscales locales, en contexte de paupérisation, ne donnent pas les sommes escomptées. La qualité des équipes communales prend ici toute son importance pour accéder ces financements auprès des autorités compétentes. Les solutions se font jour au fur et à mesure que se construisent les expériences et que se consolident les réseaux.

II - Le renforcement du lien réticulaire balkanique

Les effets de déstructuration l'emportent sur les impressions de recompositions au niveau local. Comment alors reconstruire quelque chose quand tout se dérobe ? Le changement est remis en grande partie dans les mains des acteurs locaux. Mais par en haut, les réformes, impulsées dans la perspective de l'adhésion européenne, fixent de nouvelles normes et de nouvelles pratiques pour la gestion territoriale. Si l'on peut douter de l'existence du modèle européen de gestion territoriale, l'illusion de son existence suffit toutefois à motiver des changements.

Le modèle institutionnel de la collectivité territoriale substitue aux unités administratives emboîtées et hiérarchisées des unités autonomes, dont les relations avec les unités de même ou d'autre niveau se fondent sur des relations de concertation, de partenariat, affranchies du lien tutélaire. Le territoire de la collectivité devient le lieu de décision, de définition et de résolution des problèmes. Dans cette « institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoenig, 1996), le cœur n'est plus celui de l'appareil pyramidal de l'État, centré sur la puissance publique tutélaire et omnipotente, mais le territoire, riche de sa multiplicité d'acteurs et de sa diversité qui le rend à nul autre pareil. Après l'effondrement rapide du lien territorial socialiste, comment peut s'ancrer en Bulgarie le nouveau lien territorial européen ?

Dans ce passage au paradigme territorial, la mise en pratique se traduit par une hybridation *complexe* entre des héritages du système politique socialiste et des éléments du système européen. Pour la Bulgarie, le questionnement géographique qui fait écho à cette problématique de science politique peut s'exprimer de la façon suivante : comment se nouent ensemble la logique territoriale européenne et le fonctionnement réticulaire balkanique ? Pour tenter d'y répondre, nous repartons du maillage administratif issu de la réforme post-socialiste, ses niveaux et leurs compétences, pour comprendre comment s'articulent réseaux et territoires.

1 - Le cloisonnement communal

Nous avons analysé le repli sur le village bulgare par le fonctionnement réticulaire de la lignée familiale (chapitre 3). Les réseaux à l'échelle communale sont difficiles à identifier, après l'effondrement des liens communaux créés et entretenus dans une large mesure par le système socialiste. La commune apparaît comme un univers clos, héritage probable d'un

A. Modalités de réponse à la question : Combien de fois contactez-vous les représentants des secteurs suivants pour les questions concernant le développement local ? (Réponse exprimée en % des personnes interrogées selon leur secteur d'appartenance)

Modalités de fréquence	Administration locale	Acteurs économiques privés	Secteur associatif
Les acteurs économiques privés ?			
Jamais	9.5	24.3	11.3
Moins d'une fois par mois	**29.1**	19.6	**41.5**
Une fois par mois	24.6	16.9	26.4
Une fois par semaine	19.0	12.8	5.7
Plus d'une fois par semaine	17.9	**26.4**	15.1
Le secteur associatif ?			
Jamais	**39.3**	**78.6**	18.0
Moins d'une fois par mois	29.5	13.8	16.0
Une fois par mois	14.5	4.1	22.0
Une fois par semaine	8.7	1.4	6.0
Plus d'une fois par semaine	8.1	2.1	**38.0**
L'administration locale ?			
Jamais	1.8	**27.9**	0.0
Moins d'une fois par mois	8.5	26.5	18.9
Une fois par mois	5.5	19.7	15.1
Une fois par semaine	8.5	12.9	28.3
Plus d'une fois par semaine	**75.8**	12.9	**37.7**
L'administration régionale ?			
Jamais	12.9	**75.3**	**41.2**
Moins d'une fois par mois	16.9	15.1	19.6
Une fois par mois	**28.7**	6.8	17.6
Une fois par semaine	27	1.4	9.8
Plus d'une fois par semaine	14.6	1.4	11.8
L'administration centrale ?			
Jamais	21.3	**88.4**	**52.9**
Moins d'une fois par mois	**39.3**	7.5	35.3
Une fois par mois	20.8	2.1	3.9
Une fois par semaine	11.2	0.7	5.9
Plus d'une fois par semaine	7.3	1.4	2.0

Source : PNUD, 2000. Sur un panel variant de 50 à 178 personnes selon le secteur d'appartenance.

B. Les acteurs et la stratégie de développement communal (réponse exprimée en % des personnes interrogées)

	Administration locale	Acteurs économiques privés	Secteur associatif
Existe-t-il une stratégie de développement communal dans votre commune ?			
Oui, il y en a une	**66.3**	31.1	**49.1**
Non, il n'y en a pas	26.7	25.0	22.6
Je ne sais pas	0	**43.9**	28.3
S'il y a une stratégie de développement communal, l'avez-vous lue ?			
Oui	**85.3**	47.7	**58.3**
Non	14.7	**52.3**	41.7
Avez-vous participé à sa réalisation ?			
Oui	**76.6**	25.6	36.0
Non	23.4	**74.4**	**64.0**
Avez-vous été consulté lors de sa réalisation ?			
Oui	**74.5**	30.2	45.5
Non	25.5	**69.8**	**54.5**

Source : ibidem.

Tableau 8.3 : Le dialogue entre les acteurs du développement territorial d'après une enquête du PNUD en 2000

complexe socio-économique autonome (pour certains biens et services de première nécessité) et du mythe de l'autonomie comme moyen de résistance à toute oppression, qu'elle fût celle de l'Empire ottoman ou du régime socialiste. Le cloisonnement communal s'exprime aussi par le manque d'ouverture sur l'extérieur - les autres communes - et sur l'autre - les acteurs vers lesquels se tourner. Le marasme ambiant entretient ce cloisonnement communal qui s'exprime par les insuffisances du dialogue, entre les acteurs locaux et avec les autres communes, et le manque de transparence et de clarté du jeu des acteurs locaux.

- Un dialogue déséquilibré entre les acteurs de la gestion territoriale

La commune bulgare est investie des prérogatives d'une collectivité territoriale au premier rang desquelles figure la détermination d'une politique locale. Dans l'esprit de la démocratie locale, la population est libre de prendre part au débat sur les orientations politiques choisies, directement ou par le biais de ses porte-parole, représentant les intérêts divergents des uns et des autres. Le dialogue entre les acteurs de la gestion territoriale, entendu comme la consultation mais aussi les interactions possibles entre ceux-ci, révèle les insuffisances de la démocratie locale bulgare. L'enquête du PNUD de 2000 (tableau 8.3) montre que les représentants de l'administration locale entrent en contact fréquemment avec l'administration régionale (41,6% la contactent au moins une fois par semaine) et sollicitent aussi les acteurs économiques locaux (36,9% les contactent au moins une fois par semaine) ; leurs liens avec l'administration centrale sont plus distendus mais restent notables (39,2% la contactent au moins une fois par mois). Les entrepreneurs se détournent nettement des administrations et du secteur associatif. Le secteur associatif reste en retrait des consultations des administrations locales (quasiment 70% des acteurs administratifs les consultent moins d'une fois par mois) alors qu'à l'inverse, les autres associations (66% des personnes interrogées) les contactent fréquemment.

On voit ainsi que les administrations locales privilégient les liens hiérarchiques au lieu de s'ouvrir sur d'autres types d'acteurs locaux. La culture de la sujétion est encore inscrite dans les pratiques locales. Les associations présentent par définition une culture du dialogue plus développée avec les autres acteurs, quoique les interactions avec les milieux économiques soient plutôt faibles. Ces derniers ont tendance à être isolés sur l'échiquier local des acteurs. Si les acteurs locaux se sollicitent, c'est de façon non réciproque. Ces effets de décalage des attentes des uns envers les autres nuisent à la qualité du dialogue. La démocratie locale, au sens de la prise en compte et de l'écoute des différents types d'intérêts, paraît encore inachevée.

La scène des acteurs locaux reste à construire au cas par cas : chacun doit y prendre sa place. Or, comme nous l'avons déjà souligné, dans les différentes législations, le manque de distribution claire des rôles entretient aussi cette indétermination de la place des uns et des autres. Enfin, pour nombre de petites communes bulgares (par le poids démographique et économique), la construction d'une scène locale reste un vœu pieux tant les situations communales, que nous avons développées précédemment, révèlent tout simplement l'absence d'associations ou le manque de comportement entrepreneurial. Au niveau local, les relations entre les différents types d'acteurs locaux tâtonnent, alors que la relation verticale entre l'administration communale et les autres administrations d'État perdure. Qu'en est-il alors des relations horizontales entre les communes, unités administratives de même niveau ?

- Modalités du repli sur soi

Ces relations horizontales fondent l'existence possible d'une intercommunalité, c'est-à-dire de programmes conjoints de développement territorial ou d'équipement. Il ne s'agit donc pas seulement de dialoguer avec la commune voisine mais de mettre sur pied un projet commun, inscrit dans une durée plus ou moins longue, impulsé par l'initiative locale et nécessitant un investissement en temps et en hommes de part et d'autre. Il faut insister sur la dimension nouvelle de telles pratiques qui, disons-le tout de suite, sont pratiquement inexistantes en Bulgarie, malgré les efforts des associations de communes. La superficie communale (420 km² en moyenne) et le déclin démographique suffiraient presque en eux-mêmes à justifier ce manque d'intercommunalité : le vaste territoire communal constitue en soi un espace fonctionnel selon la logique socialiste qui a présidé à sa formation, le vieillissement et le déclin de la population hypothèquent les initiatives endogènes. Mais ces simples arguments géographiques sont insuffisants : des économies d'échelle peuvent être réalisées, par exemple sur les transports inter- et intra-communaux. Il faut aussi convoquer des effets de contexte : contexte immédiat de désengagement de l'État et de crise économique, contexte historicisé d'une culture politique balkanique. Plus généralement, c'est l'attitude bulgare vis-à-vis de la logique territoriale qu'il convient de questionner.

L'intercommunalité commence, au préalable, par la détermination par les communes de leurs besoins et donc la connaissance de leurs propres atouts et handicaps pour savoir comment les combler. Or cette prise de conscience de la situation locale, qui induit aussi une connaissance des différences entre les communes, peine à émerger ou fait complètement défaut. Parmi les quelque 650 personnes interrogées dans l'enquête locale du PNUD, 38,3% des enquêtés estiment que leur commune a des possibilités de développement plus faibles que

les autres communes de la région, 30,4% d'entre eux pensent toutefois qu'il n'y a pas de différences entre les communes[3]. Une autre question porte sur les opportunités locales d'emploi : 50,1% des personnes considèrent que dans leur commune les possibilités d'emploi sont plus faibles que dans les autres, alors que 25,7% d'entre elles pensent encore qu'il n'y a pas de différence entre les communes. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette enquête et corroborés par nos propres observations sur le terrain.

Le sentiment d'abandon des édiles municipaux et plus globalement des sociétés locales est très fort, il nourrit une attitude pessimiste. Le clivage entre « eux » et « nous » se creuse : à la fin de la période socialiste, les élus locaux sentaient déjà l'éloignement de l'État mais s'accommodaient de l'assistanat central qui maintenait l'illusion d'une maîtrise. La vision égalisatrice du développement socialiste s'attachait à réduire la différenciation territoriale : on en parlait que pour mieux la combattre. L'État post-socialiste se désengage, le marasme économique frappe les finances locales. La décentralisation est vécue davantage comme un abandon de charges que comme une délégation de pouvoirs. Les populations locales se sentent dorénavant abandonnées. Elles prennent conscience d'une différenciation territoriale en marche : si la situation locale bouge c'est en empirant, sinon elle est partout identique. Dans la même enquête, 57,8% des Bulgares jugent que la situation locale était meilleure il y a cinq ans et que dans cinq ans, la situation sera meilleure pour 44,7% d'entre eux[4]. L'idéalisation du passé rend compte de la difficulté à vivre dans un quotidien très incertain dont les repères sont brouillés. Ce sentiment d'abandon se double d'une difficulté à saisir la spécificité de la commune par rapport aux autres.

Ce sentiment se retrouve parmi les élus locaux. Devant les difficultés quotidiennes, ils agissent plus dans l'urgence du court terme qu'ils ne se projettent à moyen et long terme. Nous avons systématiquement posé la question suivante aux administrations communales : « quel est l'avenir de votre commune ? ». Les réponses variées expriment la position des enquêtés par rapport à leur mission.

Certains n'ont pas encore saisi les différences entre leur commune et les voisines ni leur rôle d'acteur local, qui agit et propose plus qu'il n'applique des règlements. La position attentiste d'un élu d'une commune sinistrée, « depuis deux ans, j'attends », et l'incapacité de

---

[3] La question posée et les modalités de réponse sont les suivantes : « Pensez-vous que votre commune est différente des autres communes de la région, en ce qui concerne ses opportunités de développement ? » ; « oui, la situation est meilleure que dans les communes voisines » : 26,7% ; « je ne sais pas » : 4,5%.

[4] La première question et les autres modalités de réponse sont : « Comment voyez-vous votre commune dans cinq ans ? » ; « ce sera pire qu'aujourd'hui » : 21,3% ; « comme aujourd'hui » : 19%, « je ne peux pas juger » : 15%. La seconde question et les réponses sont : « Quelle était la situation de votre commune il y a cinq ans ? » ; « pire qu'aujourd'hui » : 11,7% ; « la même qu'aujourd'hui » : 24,7% ; « je ne peux pas juger » : 15%.

penser le devenir de la commune indépendamment de celui du pays, « l'avenir de notre commune est comme celui de la Bulgarie », en disent long sur certaines inerties. La commune est alors toujours conçue comme l'échelon local de l'État : les mesures viennent d'en haut et elles déterminent le devenir local.

D'autres élus adoptent une position très pragmatique « faire dans le futur, ce que l'on s'est fixé » dans la stratégie, ou bien régler les problèmes d'équipements (eau, routes, écoles). Enfin, certains misent dans le futur sur la relance d'une activité économique, souvent l'activité principale sous le socialisme. Rares sont donc ceux qui sortent des sentiers battus avec des propositions innovantes : en général ce sont les élus des grandes villes qui nourrissent un destin particulier pour leur commune. Les conseillers municipaux de Svištov souhaitent que la ville renoue avec son passé urbain et portuaire en s'appuyant sur l'opportunité d'une eurorégion avec la Roumanie ; le maire de Haskovo envisage de développer une filière agro-alimentaire de l'amont, avec la production de machines agricoles, jusqu'à l'aval, avec la commercialisation des produits agricoles bruts ou transformés.

- Les stratégies communales : un cahier de doléances…sur un modèle unique

Le manque de vision de l'avenir mais surtout de la spécificité communale - c'est-à-dire des différences entre la commune et ses consœurs - se lit clairement dans les stratégies communales. Ce document demandé à toutes les communes bulgares s'inscrit dans la lignée des projets de développement rédigés à tous les niveaux administratifs et territoriaux bulgares. Au niveau local, les stratégies doivent servir de plan d'appui pour se fixer un cap et se projeter dans l'avenir. En fait, elles ont été perçues par les communes comme un exercice obligatoire dont elles se sont acquittées consciencieusement. Se les procurer pour les communes d'études fut parfois difficile, en tout cas nous n'avons pas pu comparer les stratégies de toutes les communes de nos régions observatoires : elles étaient envoyées au ministère à Sofia sans que le service régional en conserve une copie ! La centralisation bulgare s'exprime ici très clairement.

Les auteurs de stratégies communales ne sont pas forcément les équipes municipales. Parmi les communes d'études, les plus grandes ont fait appel à des services extérieurs.

Dans la région de Veliko Tărnovo, la commune de Svištov a fait appel aux services de membres de l'Académie d'économie Cenov. Parmi le groupe d'auteurs, on compte un conseiller municipal. Cette volumineuse stratégie compte 137 pages mais la secrétaire de mairie n'a pas pu nous la fournir, elle n'en possédait pas d'exemplaire. Il a fallu contacter directement les auteurs pour obtenir ce document. À Elena, l'équipe communale a participé à la rédaction de la stratégie, le maire suit régulièrement le plan d'avancement des objectifs fixés. À Zlatarica, le secrétaire de mairie a rédigé la stratégie avec l'aide d'un expert du service régional de développement territorial, natif d'un village. À Pavlikeni, la secrétaire de mairie a accompli cette tâche.

Dans la région de Haskovo, l'agence régionale pour le développement socio-économique (RASIR) a rédigé, moyennant finances, les stratégies communales de Haskovo, Mineralni Bani, Ljubimec et Simeonovgrad. À Ivajlovgrad, la secrétaire de mairie a écrit le document, tout comme à Stambolovo. Dans ces deux communes, les secrétaires de mairie connaissaient bien le document. À Haskovo, le maire-adjoint ne paraissait pas au fait des indications de la stratégie.

L'appel à des compétences extérieures se comprend tout à fait, il peut même être bénéfique pour l'administration communale pour la former à la rédaction d'un projet. En cela, les associations communales ou de développement régional possèdent la « culture de projet » qu'elles peuvent transmettre. En revanche, la méconnaissance dans certaines communes du contenu montre le peu d'intérêt porté à ce document. La rédaction exprime encore la faiblesse de la participation des acteurs locaux non administratifs à la stratégie (tableau 8.3 - B). Les secteurs de l'économie privée et des associations déclarent ne pas avoir été consultés pour la stratégie à 70% et 54,5% respectivement, ou bien ne connaissent pas son existence. Les acteurs locaux n'ont pas tous été associés au projet, alors que dans l'esprit des instigateurs des stratégies, celles-ci devaient stimuler le dialogue entre les différents types d'acteurs. De la même façon, la stratégie de développement local exprime le cloisonnement communal : la commune est présentée en soi, brièvement dans son contexte régional (communes limitrophes, axes de transport principaux) mais elle ne s'ouvre pas à la comparaison entre communes et encore plus rarement à la présentation d'un projet commun entre deux communes.

À la lecture de tous ces documents, il apparaît clairement que les auteurs ont reçu des consignes de rédaction. Le plan à tiroir passe en revue de façon plus ou moins détaillée les conditions physiques (altitude, climat, sols…), la dynamique démographique, les activités économiques et l'emploi pour se clore sur l'énoncé des objectifs à accomplir pour la période 2000-2006. Ceux-ci relèvent plus de l'effet d'annonce programmatique, dans la lignée des grands projets socialistes, que de projets réalisables dans le cadre d'un budget local. Les modalités de financement des objectifs locaux font essentiellement appel à des financements extérieurs déterminés ou non. Ces pages forment parfois l'essentiel de la stratégie, dans une impression de surenchère comme s'il fallait écrire tous les problèmes, à la manière d'un cahier de doléances.

Cloisonnées aux limites étroites de la commune, les stratégies de développement passent ainsi à côté des objectifs essentiels pour lesquelles elles ont été formulées. Le manque de discernement des atouts et des handicaps locaux les caractérise. Les ressources tangibles du développement (ressources naturelles, économiques ou humaines) sont présentées platement sans mise en relief des forces et faiblesses locales, par manque de pratique

assurément et par défaut d'ouverture sur ce qui se passe ailleurs probablement. Combien de fois a-t-on entendu les enquêtés vanter les mérites de l'air pur (*čist văzduh*) de leur commune et le potentiel de tourisme vert. Les objectifs de développement énoncés sont livrés sans être hiérarchisés : aucun ordre de priorités n'est établi. Dans la livraison des problèmes à résoudre, la plupart concernent l'équipement communal sans que soit établi un degré dans l'urgence. Les demandes de financement sont saupoudrées au gré des questions à régler. Dans ces conditions, la notion de développement, inscrite dans l'intitulé du document, passe aux oubliettes : la rédaction d'un programme établi sur plusieurs années, correspondant à des choix locaux pour améliorer la qualité de vie, mettre en valeur la commune et lui permettre de revivre reste un vœu pieux. Sans choix de priorités, sans distinction des forces et faiblesses, sans concertation des différents acteurs, la stratégie communale de développement est un document de synthèse qui exprime le désarroi local et non une politique communale.

Dialogue insuffisant entre les acteurs locaux, manque de discernement des atouts et des contraintes locaux, stratégie de développement-alibi, les attendus de la démocratie locale sont bien fragiles. La démocratie participative, la visibilité externe des actions et des projets locaux manquent encore de fondements stables. Comment les élus locaux parviennent-ils à gérer leur commune ? Quels canaux empruntent-ils pour faire entendre leur voix ? On entre ici dans la logique cachée des arrangements, un champ exploré par la sociologie politique. La conservation du principe de verticalité hiérarchique et la concentration des ressources financières dans les ministères de Sofia favorisent les logiques clientélistes. Le positionnement des élus locaux par rapport aux mécanismes de dévolution des financements devient primordial. Les mécanismes de courtage par un notable du parti, les faveurs nées d'un arrangement interpersonnel sont des pratiques courantes[5]. Les Bulgares, à l'époque socialiste, ont appris à identifier les acteurs-clés dans la confusion entre le Parti et l'État. Nous avons à maintes reprises souligné l'importance de la politisation et les dangers d'une confusion, parfois encore présente, entre la sphère de l'État et celle du parti au pouvoir. La structuration du réseau partisan est très importante pour éclairer ces logiques d'arrangement. Elle reste à étudier car pour l'heure les recherches en sciences politiques se sont plutôt focalisées sur la construction des élites politiques et peu sur les relais locaux et régionaux des partis politiques bulgares.

[5] Il ne nous appartient pas de développer ici la logique complexe des réseaux interpersonnels qui s'appuient sur les notions de relation (*vrăzka*) et de faveur (*usluga*), nous renvoyons pour le cas bulgare à l'éclairant article de N. Ragaru (2000b).

Depuis 10 ans qu'il exerce cette fonction, le maire de Stambolovo (MDL) avoue que le travail avec les communes voisines est très difficile : « il y a beaucoup de choses ici fondées sur des principes politiques » et la coopération avec une commune d'une couleur politique différente n'est pas aisée. C'est le cas de Madžarovo, la commune limitrophe, citée en exemple, dont le maire est UFD. Pour le maire MDL, il y a risque de conflits d'intérêt entre les deux communes si l'on décide de développer une installation sur le territoire d'une des deux communes.

Que l'accès aux ressources financières passe par les liens personnels, partisans ou par les organisations non gouvernementales, les acteurs locaux restent en position de concurrence et non de coopération pour l'allocation de celles-ci. En contexte de faiblesse des financements - même si les fonds européens commencent à arriver -, les relations entre les communes restent fondées sur la pratique d'un jeu politique à somme nulle : ce que l'une gagne, l'autre le perd. On comprend ainsi mieux pourquoi les relations intercommunales sont faibles et s'organisent autour d'un réflexe obsidional, lorsqu'elles ne sont pas stimulées péniblement par les réseaux associatifs.

2 - L'interface régionale en panne

Les acteurs locaux doivent trouver leur place dans les nouveaux mécanismes de la gestion territoriale et dans le jeu des niveaux administratifs. Les prérogatives des unités administratives ont changé : face à la commune devenue une collectivité territoriale, la région (*oblast*), bien qu'elle soit encore un organe de l'État, n'est plus ordonnatrice mais coordinatrice. La courroie de transmission régionale ne fonctionne plus à sens unique, dans un schéma du haut vers le bas, mais doit désormais articuler le niveau communal et le niveau central dans un double mouvement. Les administrations régionales doivent trouver leur place dans ce schéma institutionnel qui fait d'elles des interfaces : lignes de contact entre la sphère locale et le système central, elles sont le lieu d'échanges et potentiellement le lieu d'innovations. Pour l'heure, l'interface régionale bulgare paraît en panne : elle ne trouve pas sa place entre le local et le central, elle peine à organiser la coopération horizontale et verticale entre les niveaux.

- Quelle place pour la région ? L'exemple de la gestion de l'eau

La place de la région comme niveau intermédiaire entre l'État et les communes tient à deux phénomènes : le désengagement de l'État et le renforcement des pouvoirs locaux. Le premier phénomène prend la forme d'un retrait - contraint ou volontaire - de la gestion de nombreux secteurs et de la délégation de pouvoirs. Le second se caractérise par la mise en place des collectivités locales, autonomes et légitimées par le suffrage universel. Dans ce

nouveau schéma institutionnel, la médiation régionale se justifie par sa position de niveau infra-étatique et de niveau supra-communal : plus proche des réalités locales que ne l'est l'État central, la région est aussi davantage détachée des spécificités communales pour adopter une vue d'ensemble cohérente au niveau national. En cela, elle s'inscrit dans une gestion multi-niveaux et multi-acteurs où l'État et les communes sont des partenaires parmi d'autres. Sa fonction de représentation des intérêts de l'État et de coordination des actions de celui-ci au niveau local, telle qu'elle est définie dans la législation bulgare, peut être mise à l'épreuve des faits par l'examen de la question de l'eau, qui s'insère parfaitement dans une problématique de gestion régionale.

Dans la région de Veliko Tărnovo, l'alimentation en eau courante potable des communes s'effectue de trois façons différentes. L'essentiel des communes est raccordé au réseau du réservoir Jovkovci, dans le bassin amont de la principale rivière régionale, la Jantra. Il est construit sur la commune d'Elena et alimente 7 communes sur 10 (Veliko Tărnovo, Gorna Orjahovica, Ljaskovec, Polski Trămbeš, Stražica, Zlatarica et Elena). Pavlikeni et Suhindol sont raccordées au réseau de la rivière Rosica (réservoir Stambolijski), Svištov est autonome et exploite les nappes souterraines à proximité du Danube. Le potentiel hydrique de la région est suffisant mais l'alimentation en eau souffre de dysfonctionnements.

En 1994, l'État reste actionnaire majoritaire et cède 49% des parts du réservoir Jovkovci à 8 communes : Pavlikeni, Gorna Orjahovica, Ljaskovec, Polski Trămbeš, Zlatarica et Elena ainsi qu'à deux communes de la région de Gabrovo. En 2000, les actionnaires donnent en concession pour 10 ans l'exploitation de l'eau à trois firmes privées qui se partagent l'eau du puits au robinet : l'une nettoie l'eau à la source, la deuxième est chargée de l'entretien des canalisations et de l'approvisionnement des particuliers, la troisième traite les eaux usées. De telles installations nécessitent une bonne coopération entre les communes. L'administration régionale, en tant que représentante des intérêts de l'État et par définition plus proche des problèmes locaux, pourrait ainsi trouver sa place dans cet établissement mixte État-communes. En fait, l'État actionnaire est représenté par un expert du ministère du développement régional de Sofia et non un fonctionnaire régional. La région n'est pas investie dans la gestion de l'eau, alors même que ce problème concerne l'échelle régionale.

Plus encore, l'administration régionale révèle même son incapacité à régler les problèmes. Afin d'améliorer l'approvisionnement en eau, une nouvelle dérivation à partir du village de Kostel (commune d'Elena) est envisagée. Les travaux sont inscrits dans le plan régional de développement et dans le plan national de développement, avant même que le conseil municipal n'ait donné son accord. Or celui-ci refuse d'envisager le creusement de cette tranchée sur le territoire communal. Le préfet a bien tenté de désamorcer le conflit mais il ne possède qu'un rôle de coordination et ne peut être juge et partie dans le conflit qui oppose les élus d'Elena aux actionnaires de l'entreprise publique Jovkovci, dont l'État. Le service du développement régional auprès de la région de Veliko Tărnovo, chargé du suivi du plan régional, n'a aucun moyen d'intervenir.

La gestion de la concession par les trois firmes privées n'a pas abouti aux résultats escomptés : avaries, pénurie d'eau et augmentation des coûts pour les abonnés ont conduit à une véritable crise. Les actionnaires publics ont rompu le contrat avec les trois firmes privées en août 2002 et demandent dorénavant aux abonnés de payer directement leurs factures auprès de l'établissement public. Les entrepreneurs privés menacent de couper l'eau et ont porté l'affaire devant la justice. Le vice-premier ministre Paskalev (PSB) est intervenu dans la crise pour soutenir la position des établissements publics des régions de Veliko Tărnovo, de Sliven et de Burgas qui sont eux aussi dans une situation similaire. L'intervention d'un membre du gouvernement central a soulevé une polémique menée par le président du Parlement (MNS II). L'affaire est remontée au niveau central, elle est instrumentalisée dans les luttes partisanes avant les élections locales de 2003 ; le niveau régional est resté absent dans tout cela.

L'exemple de la gestion de l'eau, sans prétendre être représentatif de tous les blocages régionaux, révèle toutefois le manque de place accordée au niveau régional dans une question où l'appel au niveau intermédiaire se justifie. Ce manque de considération pour les instances régionales provient aussi bien de l'État que des communes. La fonction de représentation des

intérêts de l'État est déléguée à un fonctionnaire sofiote du ministère du développement régional : illustration supplémentaire du fait que les baronnies ministérielles ne lâchent pas leurs prérogatives à la région. Les communes, quant à elles, ont fait appel aux députés régionaux pour faire pression auprès des ministres, elles ont ignoré les mesures du plan de développement régional qu'elles ont ratifiées, sachant pertinemment que le préfet n'a aucun moyen légal de sanctionner sa non-application. Le plan de développement régional est un outil de concertation et de coopération entre les communes et les régions mais le dialogue est difficile à construire.

La région n'a pas encore trouvé sa place dans le nouveau système administratif, elle peine de ce fait à s'imposer comme un espace de dialogue et de décision. Les avatars des conseils régionaux de développement l'illustrent. La création de lieux de rencontre officiels[6] entre élus locaux, membres des associations et représentants des administrations régionales résulte des législations sur le développement régional de 1999. Deux organes ont été créés : le conseil régional du développement se tient dans chaque région administrative, la commission pour la cohésion économique et sociale a lieu dans chaque région de planification.

- Les conseils régionaux de développement : des lieux vides de pouvoir

Organisme	Représentant	nombre
Administration de la région (membres de droit)	Le préfet de la région (Président du conseil)	2 membres
	Le directeur du service régional du développement territorial (secrétaire du conseil)	
Élus locaux (membres de droit)	Chaque commune est représentée par deux membres : son maire et un représentant du conseil municipal (10 communes)	20 membres
Services ministériels déconcentrés dans la région (membres invités)	Un représentant de l'inspection régionale de l'environnement et des eaux.	2 membres
	Un représentant du fonds national de l'agriculture	
Organisations non gouvernementales (membres invités)	Un représentant de la chambre économique Bulgare	4 membres
	Un représentant de la chambre de commerce et d'industrie	
	Un représentant du syndicat *Podkrepa*	
	Un représentant de l'ONG Geoekoklub « Akademika »	
	Un représentant du syndicat des salariés et employés de Bulgarie	1 membre
Autre (membre invité)	Un représentant du centre régional du Conseil de l'Europe	1 membre
TOTAL		**30 membres**

Source : Service du développement régional, région de Veliko Tărnovo.

Tableau 8.4 : Membres d'une séance du conseil régional du développement régional, région de Veliko Tărnovo en 2000

[6] Les lieux de rencontre informels sont très importants dans la culture balkanique, on pense notamment aux cafés, où se tissent des liens et se prennent des décisions, mais nous n'avons pas mené cette investigation de nature anthropologique.

Selon la loi sur le développement régional, les conseils régionaux de développement, présidé par le préfet, sont tenus de se réunir au moins quatre fois par an. Il regroupe de droit des représentants de l'administration régionale et deux élus par commune. Les services déconcentrés des ministères, les organisations non gouvernementales et d'autres personnes privées ou juridiques peuvent être invités à siéger selon l'ordre du jour (tableau 8.3). C'est un moyen de reconnaître et d'écouter la diversité des acteurs qui s'investissent dans l'essor régional. À ce titre, ils constituent des laboratoires où peuvent se décloisonner les appartenances et se croiser les expériences. La même remarque s'applique aux commissions de cohésion économique et sociale des régions de planification.

Dans les faits, depuis leur mise en place durant l'année 1999, la convocation des conseils régionaux de développement s'est révélée chaotique.

Dans la région de Veliko Tărnovo, le conseil régional de développement régional s'est réuni plusieurs fois pendant l'année 2000 afin de préparer le plan régional de développement. En revanche, en 2001, année électorale des législatives en juin et des présidentielles en octobre, le conseil ne s'était réuni qu'une fois entre janvier et août.

Dans la région de Haskovo, la fréquence des conseils suit à peu près la même courbe. En 2000, le conseil s'est réuni selon les termes de la loi, à l'été 2001, il n'avait pas encore été convoqué une seule fois.

Enfin, dans la région de Kărdžali, depuis deux ans (1999-2001) cinq communes (sur sept) proches du MDL boycottent le conseil du développement régional, en signe d'opposition au préfet de région (UFD) avec lequel elles sont en très mauvais termes. Pour Mme J., chef du service de développement régional, ce conseil pourrait être d'une bonne utilité mais dans sa région, il est paralysé.

Le relatif échec de ces 28 conseils, que l'on observe du moins pour la période courte 1999-2001, tient à plusieurs raisons. Ce conseil est un endroit très politisé, qui tourne à l'affrontement ouvert entre les communes et le préfet, lorsque ceux-ci ne sont pas de la même couleur politique. Les contraintes partisanes voire clientélistes bloquent le dialogue. Autre signe de politisation, la faible fréquence de réunion montre que ce conseil est très sensible aux échéances électorales : le changement des préfets à la fin de l'été 2001 et le recrutement d'une nouvelle administration régionale augurent une paralysie de cet organe. Bref, ce n'est pas que les projets inscrits dans les stratégies communales ou régionales ne se font pas mais ils se font ailleurs, par d'autres moyens. Ce conseil n'est pas un lieu de décision mais de consultation ; pour beaucoup d'élus locaux, on n'y fait rien de concret.

À Stambolovo, le maire a son franc-parler. Il est las de l'administration régionale. Depuis dix ans il envoie des projets à la région et n'a jamais obtenu de financements : « L'argent est à Sofia, le menu fretin (*bokluk*) à la région ». La stratégie communale de Stambolovo a été envoyée à l'administration régionale, mais le maire n'a pas été consulté davantage pour la rédaction du plan régional de développement. Au conseil régional pour le développement, il participe et vote, mais en gardant à l'esprit que le conseil n'a pas de pouvoirs. Il en va de même pour d'autres politiques à l'échelon régional, tel le programme régional pour l'emploi. Un atelier de préparation du tabac d'un entrepreneur turc de Šumen a ouvert en 2001 dans la commune, offrant 15 à 20 emplois permanents en plus de la main-d'œuvre saisonnière. Ce projet a été adopté au conseil régional pour l'emploi afin d'être inscrit dans le programme régional de l'emploi, mais, en fait, rien ne s'est décidé au niveau de la région. C'est à Sofia que l'entrepreneur est allé cherché les autorisations et les aides financières auprès des ministères, avec l'appui du maire et de ses réseaux. « Si tu cherches les bons moyens, tu les trouves » conclut le maire.

Même écho à Svištov, où un conseiller municipal juge que le conseil n'est qu'un filtre pour sélectionner des projets, compte tenu de la pénurie de financements. Pour lui, il s'agit d'un conseil inutile, la commune peut très bien trouver des financements en exploitant ses liens directs avec Sofia. Les élus reprochent la centralisation au chef-lieu régional, y compris celle des moyens financiers. L'argent transite par Veliko Tărnovo depuis Sofia, et même quand le centre régional était Loveč (de 1987 à 1998), les moyens transitaient par Veliko Tărnovo l'ancien centre du département (*okrăg*). L'acrimonie des élus de Svištov envers le chef-lieu régional sourd des entretiens.

Vue du côté du service du développement de l'administration régionale, la coopération des maires n'est pas optimale mais les liens se tissent progressivement entre les services communaux et les experts régionaux.

Dans la région de Veliko Tărnovo, les élus locaux se rendent régulièrement à l'administration régionale : ils viennent déposer les actes municipaux auprès du service juridique de la région, afin qu'il étudie leur conformité à la législation nationale. Ils passent par le service du développement régional. Certaines communes coopèrent plus difficilement mais selon Mme S., cela n'est pas dû à des différences politiques mais à la personnalité et à l'âge : les contacts sont plus délicats avec les maires plus âgés. Mais globalement, elle juge le dialogue avec les communes plutôt positif depuis deux ans.

Les maires des communes d'études déclarent se rendre régulièrement au chef-lieu régional mais pour fréquenter préférentiellement les services déconcentrés des ministères. Nous leur avons demandé de façon systématique quelle était leur fréquence de visites à Sofia et dans quelles institutions il se rendaient.

Dans la région de Veliko Tărnovo, le maire de Zlatarica se rend deux à trois fois par mois à Sofia et une fois par semaine à Veliko Tărnovo, celui d'Elena voyage trois à quatre fois par mois vers la capitale et se rend quasiment tous les jours dans le chef-lieu régional auprès des services déconcentrés des ministères. Leur collègue de Pavlikeni fréquente les ministères de la capitale environ deux fois par mois. Dans la région de Haskovo, le maire de Haskovo se rend au minimum toutes les deux semaines dans la capitale et au mieux deux fois par semaine. Plus éloignées, les communes de Stambolovo et d'Ivajlovgrad envoient leurs élus régulièrement dans la capitale : pratiquement une fois par semaine selon le maire de Stambolovo, au moins une fois par mois au strict minimum, quand les conditions de circulation sont mauvaises pour le maire d'Ivajlovgrad. Les maires ou leurs envoyés se rendent au ministère des finances pour les problèmes de budget local, à celui de l'éducation pour négocier le maintien d'une école dans un village, de la santé pour l'ouverture d'un centre de santé grâce aux financements du fonds de la Banque mondiale ou encore au ministère du développement régional.

Les décisions et le nerf de la guerre, l'argent, restent concentrés à Sofia. La routine bureaucratique des ministères perdure. Les services déconcentrés en région se font les courroies de transmission des décisions prises à Sofia auprès des services municipaux. La gestion hiérarchique, centralisée et sectorielle, telle que le socialisme l'avait mise en place, perdure. La stratégie des acteurs locaux et centraux court-circuite la région. La région, cette unité territoriale sans pouvoir, se trouve ainsi marginalisée au profit d'une logique de réseau, centralisé à Sofia et basé sur des liens personnels et/ou politiques. La région comme niveau intermédiaire perd sa raison d'être. La question sur le positionnement des élus locaux par rapport aux mécanismes de dévolution des ressources trouve ici une réponse : la concurrence s'exerce dans la capitale et non localement, les plans de développement en tout genre révèlent leur vacuité au regard des stratégies effectives des acteurs politiques.

Types de membres	Organisme	Représentant
Ministères (membres de droit)	***Ministère de l'environnement et des eaux***	Directeur de l'inspection régionale, Ruse.
	Ministères de l'agriculture et des forêts	Expert du programme SAPARD, Direction « développement des régions rurales », Sofia.
	Ministère du travail et des affaires sociales	Directeur de la direction « protection contre le chômage et stimulation de l'emploi ».
	Ministère de l'éducation et de la recherche	Directeur du cabinet du ministre ou Directeur de l'inspectorat, Ruse.
	Ministère de l'économie	Expert de la direction « politique industrielle sectorielle et régionale », Sofia.
	Ministère du développement régional et des travaux publics	Directeur du service « instruments de pré-adhésion et intégration européenne », Sofia.
	Ministère des finances	Non précisé
	Ministère des transports et des communications	Directeur du service « politique d'investissements et investissements étrangers », Sofia.
	Ministère de la santé	Directeur-adjoint du service régional, Ruse
	Ministère de la Culture	Non précisé
Agences et organismes nationaux (membres de droit)	***Agence d'analyse et d'étude économiques***	Non précisé
	Institut national des statistiques	Directeur du bureau régional statistique, Ruse.
	Agence nationale pour l'énergie et les ressources énergétiques	Président de la fondation « centre d'énergie régionale », Loveč
	Agence des investissements étrangers	Directeur-adjoint, Sofia.
	Agence pour les PME	Expert, Sofia.
Préfets de région (membres de droit)	***Région de Pleven***	Préfet de région
	Région de Loveč	Préfet de région
	Région de Ruse	Préfet de région (*président)*
	Région de Gabrovo	Préfet de région
	Région de Veliko Tărnovo	Préfet-adjoint
Représentants des élus locaux par région (membres de droit)	***Région de Veliko Tărnovo***	Maire d'Elena (*vice-président)*
	Région de Loveč	Maire de Letnica
	Région de Ruse	Maire de Borovo
	Région de Gabrovo	Non précisé
	Région de Pleven	Maire de Pleven ou son adjoint
Organisations non gouvernementales (membres de droit)	***Business center d'aide aux PME de Ruse***	Directeur exécutif
	Agence du développement régional, Ruse	Directeur exécutif
	Association touristique « Stara Planina », Loveč	Président
	Association des communes « Stara Planina centrale », Loveč	Président (maire de Trojan)
	Association des communes « Stara Planina centrale », Gabrovo	Directeur exécutif
	Association régionale des communes « Jantra », Veliko Tărnovo	Président
	Associations des communes du Danube	Directeur exécutif
	Chambre de commerce et d'industrie, Ruse	Président
	Chambre économique de Ruse	Président
	Syndicat Podkrepa	Président adjoint de *Podkrepa*, Ruse.
	Syndicat des salariés et employés de Bulgarie, Ruse	Un représentant
Membres invités	***Région de Gabrovo***	Directeur de service
	Région de Ruse	Préfet-adjoint
	Région de Veliko Tărnovo	Expert du service du développement région

Source : Service du développement régional, Veliko Tărnovo.

Tableau 8.5 : Membres de la commission de cohésion économique et sociale de la région de planification Centre-Nord en 2000.

Cet état de fait éclaire sous un nouvel angle la mise en place difficile des 6 régions de planification. Elles apparaissent ainsi comme une incitation à raisonner selon une logique territoriale : si l'argent des financements européens se trouve distribué à ce niveau des NUTS 2, le monopole sofiote se trouve ruiné et les stratégies des acteurs vont se recomposer selon des nouvelles logiques. Dès à présent, des commissions de concertation et des plans de développement sont instaurés dans les six régions de planification, mais dresser un bilan de leur activité est prématuré. Durant l'été 2001, la rédaction des plans régionaux et la convocation des commissions de cohésion économique et sociale étaient très inégales, que la région soit pilote ou non des politiques régionales. Dans la région Centre-Nord qui comprend les régions administratives de Pleven, Loveč, Gabrovo, Veliko Tărnovo et Ruse (siège Ruse), les choses sont allées bon train.

À peine l'arrêté ministériel de juillet 2000 sur les régions de planification publié, la première réunion de la commission de cohésion économique et sociale a lieu le 15 septembre 2000 à Ruse. Mme S., experte au service régional de développement de la région de Veliko Tărnovo, siège à la commission, depuis la première session, la commission s'est réunie encore 5 ou 6 fois. Avant même la création de la commission, une agence de développement régional de la région Centre-Nord a vu le jour à Ruse en décembre 1999 : elle possède un site internet (www.ncrda.bg). Conformément à la législation, un plan de développement régional est publié en décembre 2000 avec le soutien du programme PHARE et l'aide technique d'une agence de conseil grecque. La région de planification n'attend plus que l'essentiel pour marcher : les financements européens. En 2003, la querelle entre le ministère des finances et celui du développement régional pour obtenir la gestion financière des fonds européens a opposé des baronnies ministérielles. Les régions peuvent attendre…

En comparaison, la région Centre-Sud à laquelle appartient la deuxième région d'études, Haskovo, adopte un rythme plus lent, bien qu'elle soit région pilote. En juin 2001, la stratégie de développement régional était encore en discussion.

Si le fonctionnement de la région de planification centre-nord ne semble pas avoir été paralysé par le calendrier électoral, c'est probablement dû aussi à l'activisme de la ville de Ruse dont est issu le nouveau ministre de la fonction publique. Parmi les membres de la commission de cohésion économique et sociale (tableau 8.5), un tiers provient de la région de Ruse, pour ne pas dire de la ville même. La sur-représentation du chef-lieu semble une fois encore trahir un effet de centralisation dans la ville-centre et attiser les concurrences entre villes. La déception des experts du service du développement régional de Veliko Tărnovo est visible : leur ville, pourtant mieux placée géographiquement au cœur de la région de planification, a été délaissée au profit d'une ville plus grande, excentrée mais au passé prestigieux.

Les administrations régionales conçoivent ainsi largement leur région et leur chef-lieu en terme de concurrence avec la région ou la ville voisine. Cette conception héritée dans une large mesure du département socialiste conduit aussi à une vision égoïste de la région. On est frappé par l'absence d'ouverture inter-régionale parmi les services des régions administratives, la région de planification étant de ce point de vue un moyen aussi de forcer la

main à la coopération entre les régions. Le territoire régional est ainsi figé dans ses limites administratives. Cette réification du territoire administratif est en porte-à-faux avec l'obsolescence et la perpétuelle recomposition du territoire socio-économique, en contradiction possible aussi avec l'émergence de nouvelles identités territoriales. La flexibilité de la logique territoriale européenne met un coup de boutoir dans l'édifice figé, centralisé et hiérarchisé bulgare. On peut déjà en apercevoir les fissures.

III - Points d'appui de la logique européenne : villes et régions en devenir

Le cloisonnement communal et l'impuissance régionale expriment un déficit de territorialisation des pratiques et des politiques : la fragmentation en unités administratives figées et l'action sectorielle favorisent les logiques de réseau. En une dizaine d'années de transition, la culture politique bulgare s'est modifiée lentement, sous l'impulsion notamment de la politique européenne de pré-adhésion. L'influence européenne n'est tangible que depuis 1998, lorsque le législateur bulgare a voté ou remanié la réforme administrative et territoriale. Il nous est ainsi difficile d'évaluer l'action de l'Union européenne comme catalyseur des changements, et la prudence est de rigueur dans les hypothèses que nous énonçons. Cependant, s'il est plus facile d'identifier dans quelle mesure les anciennes pratiques sont peu à peu distordues, on peut s'interroger sur la capacité des acteurs bulgares à inventer les nouveaux territoires : villes et régions, portées par la logique européenne, en sont les fers de lance.

1 - Les villes : des territoires en avance de transition

La continuité historique d'un siècle et demi de centralisation bulgare s'appuie sur les villes comme têtes de pont du pouvoir politique : le choix de Sofia comme capitale et les chefs-lieux départementaux socialistes le rappellent. Le régime socialiste a renforcé le système urbain au nom d'une homogénéisation territoriale : la ville devait polariser services et activités et diffuser la modernité socialiste dans les villages, afin d'abolir *in fine* la distinction entre monde urbain et monde rural. On sait ce qu'il en a été : les villes ont vidé les campagnes de leurs forces vives ; la ville est devenue un privilège politique. Si le système socialiste a

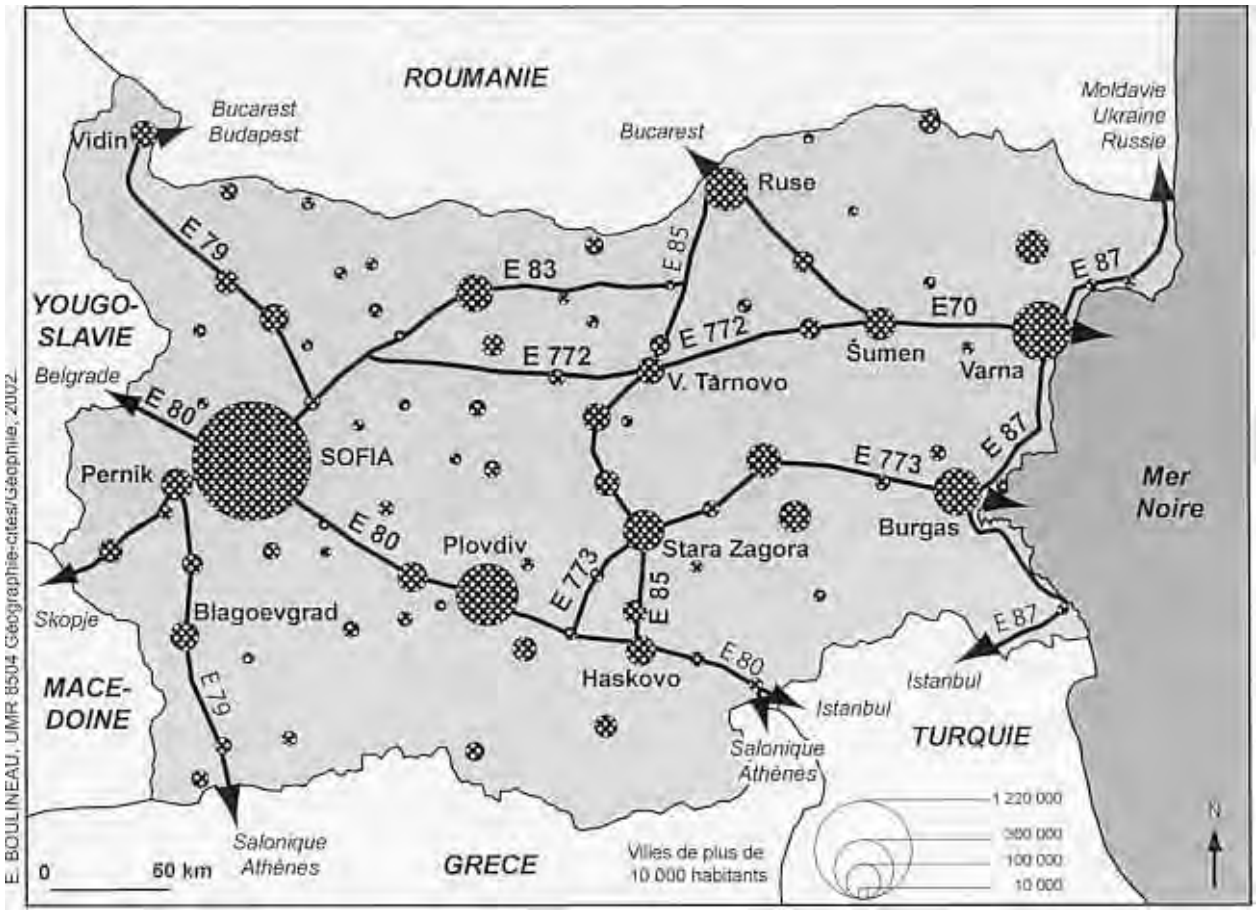


Figure 8.7 : Projets d'axes majeurs de circulation terrestre, les "corridors européens"

Encadré 4 : L'Union européenne et la région dans le projet de Constitution pour l'Europe présenté le 18 juillet 2003 par la Convention européenne

Article I -5 : L'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure.

Art. I-9 : 3- En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Art. III -116 : Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle -ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.
En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre des niveaux de développement de diverses régions et le retard des régions ou îles défavorisées, y compris les zones rurales.

Art. III-144 : 1- En vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles III-14 et III-116 et de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, l'Union contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens.
2- dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de l'Union vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union.

stimulé l'urbanisation et renforcé la fragmentation territoriale par la surimposition d'une grille hiérarchique homogène, appuyée sur la multiplication des chefs-lieux, il n'a pas effacé la trame urbaine héritée des siècles précédents.

L'explosion du carcan socialiste sur le développement urbain bulgare ouvre la voie à un repositionnement des villes : réseau urbain et hiérarchie des villes se recomposent. La concurrence entre les principales villes n'est plus fondée sur la captation des privilèges économiques et politiques décidés à Sofia mais sur la logique de la métropolisation. Les villes se repositionnent encore dans la logique des places centrales mais leurs capacités de créativité, d'impulsion et de connexion de flux se trouvent débridées. Les avantages comparatifs prennent désormais une grande place dans le devenir urbain. Au contraire, sous le socialisme, la politique dirigiste et égalisatrice bridait les velléités d'émancipation.

La Bulgarie possède un réseau urbain relativement équilibré : la politique urbaine socialiste a contenu l'expansion sofiote et soutenu l'essor de pôles urbains secondaires. En 2001, pour une population qui approche les 8 millions d'habitants sur 110 000 km², hormis la capitale millionnaire, le pays compte deux villes de plus de 300 000 habitants (Plovdiv et Varna), et deux autres de plus de 150 000 habitants (Ruse et Burgas). Comparée à d'autres pays d'Europe centrale et balkanique, la configuration urbaine bulgare est bien plus équilibrée que la bipolarité grecque (Athènes-Salonique) ou l'hégémonie de Bratislava sur le réseau urbain slovaque. Sofia concentre toutefois 49% des investissements directs étrangers en 1999 et 27,7% de l'emploi tertiaire national, son évolution se rattache à la problématique particulière du devenir des capitales d'Europe centrale et orientale (Rey, 1998a et b).

Dans une perspective de construction de l'Europe élargie, les chefs-lieux des unités NUTS 2 bulgares sont placés sur les corridors de transport projetés par la politique européenne (figure 8.7). Ils s'inscrivent dans un schéma européen polycentrique qui s'appuie sur un réseau de villes et d'axes de transport. Cette promotion tend à renforcer le rôle de métropole régionale de ces cités : nœud décisionnel placé dans un réseau de villes continental, la métropole assure à la fois la connexité des flux multiples et l'organisation de l'espace régional. Certes, aucune ville bulgare ne peut se prévaloir de remplir les attributs métropolitains pour l'instant, mais sous l'impulsion des politiques européennes, la différenciation entre les villes bulgares s'accentue pour les repositionner dans un réseau international. Les recompositions du réseau urbain bulgare sont à étudier.

La construction du territoire de l'Union élargie ne s'appuie pas seulement sur une logique territoriale, qui concerne plutôt la gestion administrative, elle prend aussi une dimension réticulaire croissante. On peut penser que cette territorialité en réseau s'articulera

très bien avec la réticularité des villes balkaniques, villes commerciales dès l'antiquité, villes impériales des dromocraties balkaniques. En revanche, les difficultés de leurs arrière-pays, ces campagnes délaissées, vieillies et dépeuplées, hypothèquent la construction de territoires métropolitains impulsés par la ville-centre. Les différences entre villes et campagnes s'accentuent dangereusement en Bulgarie. La différenciation ne résulte pas seulement d'une politique urbaine décidée par en haut mais aussi d'une remobilisation de la culture urbaine qui insuffle de l'élan. Nous faisons l'hypothèse que le vieux fonds urbain de certaines villes bulgares n'a pas été effacé par les décennies de socialisme.

L'anthropologue bulgare I. Dičev (Ditchev, 2000) interprète l'urbanisation bulgare socialiste comme une culture de l'imitation. Les « villes départementales », c'est-à-dire les chefs-lieux des départements socialistes (28 *okrăg*), sont bâties sur le modèle de l'imitation d'une modernité urbaine importée. L'urbanité devient un statut politique doté de quelques attributs voyants : le siège monumental du Parti communiste, le combinat industriel et les blocs de logement, symboles du progrès économique et social réalisé. Cette pratique de l'imitation est l'antithèse d'une culture urbaine de l'innovation, elle a étouffé les cultures citadines, tout comme l'homogénéisation à marche forcée des modes de vie a tué les coutumes villageoises. L'exode rural massif a aussi accentué la part de néo-urbains dans la population.

Après l'explosion du carcan socialiste, la ville départementale devient un « avant-poste de la politique d'intégration » (ibidem, p. 95) ; elle accueille notamment les ONG et autres associations chargées de mettre en œuvre les programmes européens (chapitre 7). Pour l'anthropologue, il s'agit encore d'une culture de l'imitation avec l'importation du modèle anglo-saxon du tiers secteur[7]. Mais s'agit-il d'une conversion opportuniste des élites urbaines dans une logique imitative ou bien est-ce le signe d'une réactivation d'une culture urbaine, par essence plus innovante ? Les villes bulgares sont les premières à (re)tisser des liens avec des homologues étrangères, une pratique qui s'ancre dans le cosmopolitisme de la ville balkanique historique. De la même façon, la culture urbaine a été conservée par des générations de citadins qui sont les détenteurs d'une mémoire urbaine. C'est du moins ce que nous avons pu observer dans deux communes à caractère urbain : Haskovo et Svištov.

[7] On peut d'ailleurs critiquer le choix de ces villes d'études : Smoljan, Kărdžali et Dobrič. Smoljan est l'archétype de la ville artificielle socialiste, construite *ex nihilo* à partir de deux villages. Dobrič et Kărdžali ont connu des bouleversements territoriaux et démographiques sans précédent : la première a été annexée par la Roumanie (1913-1940), la seconde, entrée en 1913 dans le territoire national, a subi les avatars des migrations turques d'une petite ville. La culture urbaine de ces villes est soit inexistante soit profondément bouleversée par des évènements historiques majeurs.

L'urbanité classique :
Les bâtisses de l'entre-deux-guerres témoignent de l'ancienne architecture urbaine, alors que la mosquée rappelle le passé ottoman et la présence turque dans la ville.

La surimposition socialiste :
Les espaces piétonniers ont été développés et des bâtiments neufs juxtaposés aux anciens.
La ville socialiste marque son urbanité avec la version moderne de la vieille tour d'horloge détruite, les imposantes bâtisses du magasin universel (de face) et de l'hôtel central (à gauche).
L'ouverture à l'Europe arrive dans les noms de commerce, ici l'Eurobanque fait sa publicité.

La modernité urbaine :
Ci-dessus, l'ancien siège régional du Parti communiste converti en centre commercial aux allures de bazar et en bureaux.
Ci-contre, les fonctions urbaines commerciales s'affirment avec la construction d'un centre commercial à l'architecture moderne et au nom programmatique : centre XXIe siècle.

Clichés : E. Boulineau, sept. 2000 et août 2001.

Figure 8.8 : Les signes de l'urbanité à Haskovo, chef-lieu régional

La ville de Haskovo possède l'histoire multiséculaire d'une ville cosmopolite, commerciale, militaire et administrative (chapitre 2). Le symbole de la modernité urbaine, la tour d'horloge, construite au XIX^{e} siècle pour régler la vie citadine, a été détruit puis reconstruit en plein cœur de la ville. Les travaux de construction de centres commerciaux aux parois de verre affichent la volonté commerciale de la cité (figure 8.8). Dans cette ville, on sent un dynamisme : certes l'activité urbaine tranche avec des campagnes périphériques anémiées mais la ville enregistre un solde migratoire positif sur la période post-socialiste (1992-1999).

Haskovo s'ouvre sur l'extérieur par des contacts avec l'étranger ; elle est jumelée depuis 1997 avec Abington (Etats-Unis), depuis 2000 avec Leicester (Grande-Bretagne) et avec son homologue grec transfrontalier, le chef-lieu d'Orestiada ; elle noue ainsi des relations avec des partenaires du monde occidental. Elle a d'ailleurs élu maire en 1999 un chef d'entreprise connaisseur de l'Europe occidentale. De son passé socialiste, elle garde un jumelage avec Vitebsk en Biélorussie et Xi-han en Chine ; ces liens avec l'orient rappellent aussi sa situation commerciale sur une des routes de la soie. Les associations investies dans le développement territorial y ont leur siège, l'association de communes « Marica » et l'agence régionale pour le développement socio-économique sont aussi des moyens d'ouverture et de contact avec les institutions internationales et leurs programmes de financement.

Pendant la période socialiste, Haskovo fut un peu dans l'ombre de « la ville des brigades de la jeunesse », Dimitrovgrad. Construit *ex nihilo* à partir de 1947 par le pouvoir socialiste, ce grand centre économique (industrie lourde et de biens de consommation) a connu une réussite certaine. La concurrence entre les deux villes, Haskovo au profil d'industrie traditionnelle (tabac, textile, agro-alimentaire) et administratif, et Dimitrovgrad, la vitrine de l'industrie socialiste, a un temps bénéficié à la seconde à l'essor socio-économique impressionnant (54 000 habitants en 1985 et 87 800 pour Haskovo). La transition post-socialiste fait rejouer la culture urbaine de Haskovo : la privatisation de l'emploi y est plus marquée par rapport à Dimitrovgrad, encore dépendante du secteur public. En 1996, la part de l'emploi dans le secteur privé représente 19% de l'emploi total à Haskovo, elle dépasse largement la moyenne nationale (12,9%) et la part à Dimitrovgrad (8,5%). En avance de privatisation, Haskovo compte aussi sur ses atouts propres pour marquer le pas avec Dimitrovgrad.

Dans des brochures en papier glacé pour attirer les investisseurs, la ville met en avant sa situation de carrefour routier (route méridienne Ruse-Istanbul et route transversale Sofia-Istanbul) au contact des cultures grecque et turque qui ont nourri l'histoire de cette Thrace disputée, son expérience commerciale multiséculaire et ses fonctions de centre de formation supérieure. La proximité de la frontière redevient un atout essentiel pour l'essor économique d'une ville commerçante, située dans une plaine fertile.

Le vernis socialiste a tôt fait de craquer sous le regain des initiatives urbaines. Là où la mémoire citadine est présente, la dynamique urbaine se fait sentir. La connaissance du passé permet aussi de prendre conscience de la spécificité locale, après quatre décennies d'un discours égalitariste anesthésiant et d'un carcan administratif parfois pénalisant pour les renommées urbaines.

Svištov est ainsi un peu tombée dans l'oubli à l'époque socialiste. En 1874, le voyageur occidental F. Kanitz la décrit comme suit : « la ville s'étage en grains sur les hauteurs de Kad-baïr couronnées de vergers et de vignes. La rive du Danube présente une longue ligne de magasins et de jolies maisons à un étage, dont la plupart ont été rebâties dans le style européen après le grand incendie de 1870 ». Il dénombre 2 000 maisons bulgares, 100 roumaines, 1 522 maisons turques et 160 tsiganes. Six quartiers principaux forment la ville, hérissée de dix mosquées et trois églises. Deux ponts établis pendant la guerre russo-turque sont encore debout. Cosmopolite et commerçante, Svištov a donné à la Bulgarie un de ses plus grands écrivains, A. Konstandinov, fils d'un commerçant local. Enrichie par le commerce du sel des Carpates jusqu'à Istanbul et des produits agricoles du plateau du Danube (blé, vin…), la ville a périclité quand Midhat Pacha a fait de Ruse la capitale du vilayet du Danube en 1867. La cité a perdu son aire de commandement administratif (département puis district) au fur et à mesure que se rétractait son hinterland économique.

La ville a gardé un vieux quartier de maisons de commerce, des bâtiments publics et des lieux culturels (théâtre, bibliothèques) qui témoignent que la richesse de ses habitants s'investissait dans l'équipement urbain. Svištov se présente d'ailleurs comme « la ville des donateurs », l'atmosphère y est danubienne avec ses bâtiments colorés d'architecture classique. C'est un riche donateur local, Cenov, qui a ouvert l'Académie d'économie qui porte son nom en 1936 ; elle forme des spécialistes en économie et dans les disciplines afférentes. L'ancienne ville tranche avec les blocs socialistes construits par le gros combinat « Sviloza ». Pendant l'époque socialiste, la ville a tourné le dos au Danube.

Rattachée en 1959 au département de Veliko Tărnovo, Svištov nourrit une acrimonie envers l'ancienne capitale bulgare du Moyen-Âge. Veliko Tărnovo est loin et mal reliée : 1h20 pour 90 km de routes cabossées.

Les deux villes sont en concurrence comme centre historique avec des atouts touristiques, même si de ce point de vue, la ville sur la Jantra est bien mieux dotée, et surtout comme centre de formation universitaire. Les étudiants de Svištov (environ 10 000) représentent un tiers de la population urbaine ! Les élus souhaiteraient qu'ils soient enregistrés comme résidants dans la commune, cela grossirait les rangs et les subsides nationaux accordés à la commune ! L'Université de Veliko Tărnovo possède aussi de son côté une bonne réputation nationale. La ville danubienne à la tradition commerciale et portuaire a des fonctions économiques notables, alors que Veliko Tărnovo cède les activités économiques majeures à la ville voisine de Gorna Orjahovica, placée sur le nœud ferroviaire.

Située à égale distance de Veliko Tărnovo, Pleven et Ruse, dont elle ne veut pas dépendre, la ville de Svištov compte sur ses propres forces pour se replacer parmi les villes bulgares : « ici c'est une ville exemplaire, on n'attend pas que les choses se fassent » nous confie-t-on à la mairie. La ville cherche à renouer avec l'horizon danubien et la rive roumaine : les projets de ferry-boat et d'une eurorégion avec la Roumanie sont portés par la commune. La commune envisage aussi de vendre à la ville roumaine de Zimnicea de l'eau qu'elle puise dans ses abondantes réserves, indépendantes du réseau d'adduction régional actuellement en pleine crise. La ville appartient à l'association des communes du Danube dont le maire est le directeur exécutif, elle ne fait pas partie de l'association de la Jantra qui regroupe les communes de la région de Veliko Tărnovo. Svištov cultive ainsi son indépendance par rapport au chef-lieu régional. Les horizons sont internationaux comme au temps du commerce ottoman : la ville est jumelée avec Ismajla en Égypte, lointain écho de l'empire ottoman, avec Cavaillon en France, Zimnicea en Roumanie et encore d'autres cités au Portugal et en Ukraine. Mais la ville a perdu son caractère cosmopolite : plus de 90% des habitants se déclarent bulgares au recensement de 1992.

« L'air de la ville rend libre » disait-on des villes de l'Occident médiéval. La période post-socialiste affranchit les principales cités bulgares du filet homogénéisateur socialiste, elle en fait des têtes de pont de la re-différenciation à l'œuvre sur le territoire bulgare. Cette nouvelle place de la grande ville chargée de stimuler l'arrière-pays, de polariser les liens économiques et d'organiser le réseau de transport s'inscrit dans une vision fonctionnelle du pôle régional, celle de la région métropolitaine. Les principales villes bulgares, chefs-lieux politiques, sont dorénavant le lieu de trois tendances : la politique d'intégration de l'UE, la formation d'élites locales (par le biais des ONG notamment), la prise de conscience d'une différenciation territoriale qui stimule l'action. I. Dičev y ajoute un autre caractère : l'idéologie régionaliste de l'UE par la transformation du rapport entre le niveau régional, national et international (ibidem).

2 - La région contre l'État ? Vers une nouvelle formulation de la question régionale en Europe

La construction de la région procède d'un double processus, encore une fois *complexe*, de construction par en haut, celle de la région politique ou administrative, nécessaire à l'efficacité de l'État, et par en bas, la région des identités locales en perpétuelle recomposition ou construction. Dans le contexte d'élargissement européen, la question régionale se pose aussi dans les pays d'Europe centrale et orientale sous la forme des relations entre le centre et la périphérie. Vue de l'État, la politique régionale européenne atténue ses prérogatives régaliennes par une dénationalisation partielle des enjeux du développement régional et par le

principe de coopération entre divers acteurs qui abolit le lien strictement hiérarchique (chapitre 2). Vue de l'État encore, la construction des identités régionales par en bas est perçue comme une menace à l'intégrité territoriale de l'État-nation, en l'absence de toute expérience de fonctionnement régional au cours de la courte durée des États modernes est-européens (chapitre 3). Autant de facteurs qui concourent à expliquer pour l'heure la difficile émergence de la région en Bulgarie. Le retour sur la question régionale a pour ambition de poser les relations entre le centre et la périphérie d'un État centralisé dans les termes suivants : les incitations européennes en faveur du niveau régional et les recompositions identitaires régionales contribuent-elles à menacer l'État central ou introduisent-elles un mode de construction inédit de la région ?

Par en haut, l'émergence de la région dans les pays d'Europe occidentale est portée dans un premier temps par les États, à la recherche d'une maille intermédiaire pour mettre en place des politiques d'aménagement du territoire (Phlipponneau, 1960 et Labasse, 1966). Puis elle est stimulée par les politiques européennes et prend corps avec les premières aides régionales distribuées par le FEDER (fonds européen pour le développement régional) fondé en 1975. La politique régionale est aussi le fruit des décisions des États membres. Dans le champ scientifique, la question de l'existence des régions en Europe, fait l'objet de travaux depuis les années 1990. La pertinence du slogan « L'Europe des régions » est souvent nuancée dans ces travaux, mais tous reconnaissent la relance du débat sur les pouvoirs régionaux en Europe par les politiques de l'Union.

La politique régionale européenne, telle qu'elle est appliquée dans les États membres, s'appuie sur l'allocation de fonds régionaux selon des objectifs définis de développement. La gestion des fonds s'effectue sur les principes de l'additionalité (États et régions co-financent les projets), de co-responsabilité obligeant à la transparence et de participation élargie aux citoyens pour la planification des objectifs régionaux. Cette recherche de la bonne gouvernance, dans la droite ligne de la démocratie participative, engage de nouvelles perspectives en terme de prise de décision. Le triangle institutionnel Union-État-région ne fonctionne plus selon le principe hiérarchique mais selon une structure de coopération. Les interrelations directes sont dès lors possibles et les régions entretiennent des relations immédiates avec les instances européennes par le jeu du *lobbying* de leurs représentations auprès des centres de pouvoir européens. Non seulement la politique européenne a contribué à dénationaliser la prise de décision du développement régional par la politique des fonds structurels, mais elle a aussi atténué le rôle de l'État central parmi les acteurs institutionnels,

en favorisant l'émancipation de la région comme espace fonctionnel et politique (Le Galès et Lequesne, 1997). Elle aurait en ce sens contribué à menacer les prérogatives régaliennes de l'État en s'appuyant sur les régions.

Pour les pays candidats d'Europe centrale et orientale, l'acceptation du principe de convergence induit la définition de régions. Le caractère récent des politiques de pré-adhésion européennes et la mise en place très lente des structures régionales en Bulgarie ne nous permettent pas de dégager des logiques de fonctionnement. Au regard de la définition de la région dans l'Union, entendue comme un espace territorial, fonctionnel et politique (Keating, 1997), on peut juste dresser un état des lieux à partir de nos propres investigations et des rares études qui abordent la question.

En tant qu'espace territorial, les 6 régions bulgares de gabarit européen (NUTS 2) s'appuient sur un découpage d'experts et non sur des identités régionales. Les seules identités revendiquées se manifestent dans les concurrences entre les villes, rompues à la pratique de la captation des pouvoirs. Seules les principales villes nouent des liens directs avec les institutions européennes pour l'accès aux programmex de financement comme les exemples de Loveč et Burgas développés dans le chapitre précédent le montrent (Angelidou, 2000 et Monova, 2000). Le territoire ne fait pas la région bulgare, et peu de controverses ont eu lieu sur les limites. La ville-centre, en revanche, contribue à organiser une région polarisée. Comme espace fonctionnel, les régions de planification n'ont pour l'heure aucune compétence, elles sont le lieu où se développent progressivement des agences de développement régional, quoique des dernières soient pour l'heure plus actives au niveau des régions administratives. Ces agences participent de la construction d'une diversité des acteurs, elles sont théoriquement indépendantes du pouvoir politique. Enfin, entendues comme espace politique « reconnu par les acteurs politiques comme celui dans lequel les décisions sont prises et légitimées » (Keating, 1997, p. 28), les régions bulgares ont encore du chemin à parcourir pour devenir des lieux de définition, de résolution et de décision des problèmes régionaux (Marinov, 2003). La paralysie des conseils de développement montre l'incapacité de ces instances à faire coopérer des acteurs différents et à définir des intérêts communs. L'impréparation des acteurs y a sa part, tout comme l'absence d'une identification immédiate à ce niveau, attendue justement pour faciliter au mieux les synergies. Pour que la région imposée par en haut soit pertinente et fonctionnelle, le sentiment d'identification par en bas est sollicité.

Sur un autre versant, par en bas, la construction d'une identité régionale prend de multiples facettes. Mais pour l'État centralisé, la région constitue une menace centrifuge contre l'intégrité de l'État-nation. C'est en ce sens que B. Giblin (1999) parle de « nationalismes régionaux » avec l'idée que l'émergence d'une nation régionale entre en conflit avec la nation subsumée sous l'État, sans aboutir forcément à un séparatisme. On aurait préféré alors le terme de régionalisme à celui de nationalisme, un mouvement qui, par définition, vise à l'indépendance. Quoi qu'il en soit, B. Giblin distingue trois ressorts principaux des nationalismes régionaux, selon un schéma établi sur des exemples tirés d'Europe occidentale.

Sans établir de hiérarchie entre ces ressorts, on peut d'emblée insister sur l'importance de l'affirmation des différences avec la nation dans son ensemble. Ces différences sont souvent fondées sur l'ethnie, la langue, la religion ou l'histoire, avec des gradations dans la volonté ou non de s'exclure de la nation. L'argument de la richesse économique est aussi avancé par la géographe : les disparités grandissantes entre les régions, selon un principe de concurrence économique, attisent les mécontentements de régions riches qui ne veulent pas payer pour les régions pauvres, au nom d'une péréquation dont l'État se fait le garant. Enfin, le ressort du mépris explique aussi les tendances centrifuges des régions. Le sentiment de mépris dont ferait preuve le pouvoir central à l'égard des régions pousse celles-ci à demander plus d'autonomie dans la gestion de leurs affaires, en vertu d'un principe d'efficacité. Ce sentiment d'être délaissé est plus développé dans les régions périphériques, géographiquement éloignées du centre décisionnel.

La confrontation de ces critères à la réalité bulgare révèle une fois encore la phase transitoire et donc incertaine de la situation de ce pays. L'affirmation des différences en Bulgarie s'inscrit dans un processus d'explosion des identités, après leur étouffement sous le régime socialiste autoritaire. Ces identités ethniques et religieuses ne recouvrent pas forcément une identité territoriale ni ne s'insèrent aisément dans des catégories prédéfinies. On rappelle à ce sujet que le mode d'identification territoriale est faible dans les Balkans par rapport à l'importance de la lignée familiale. La question de l'autodétermination lors des recensements (Labbé, 1997) et l'actuel débat sur une identité macédonienne résurgente en Bulgarie (Gossiaux, 2002) montrent l'extrême mouvance des identités.

Plus encore, l'identification d'un territoire régional, dans son épaisseur territoriale nourrie des différences avec le voisin, apparaît comme superficielle parmi les Bulgares. Une enquête du PNUD (UNDP, 1999) révèle que 40% d'entre eux estiment que la vie est partout pareille en Bulgarie, lorsqu'on leur demande si leur région a des avantages en comparaison

avec les autres régions du pays. Cette faible conscience des différences territoriales s'appuie aussi sur une différenciation difficilement décryptable des profils économiques régionaux dans la phase de transition (chapitre 6).

Région	Taux de chômage 1998 (en %)	PIB 1998 (millions de SPA*)	PIB/habitant 1998 (SPA)	PIB/habitant UE 15*=100
Nord-Est	32.8	6 060	4 471	22
Centre-Nord	23.3	5 593	4 495	22
Nord-Ouest	26.5	2 722	4 549	23
Sud-Est	9.7	4 115	4 946	24
Centre-Sud	20.6	9 054	4 347	22
Sud-Ouest	22.9	9 745	4 548	22

Source : Eurostat. SPA : standard de pouvoir d'achat. UE 15 : Union européenne à 15 pays membres.

Tableau 8.6 : Quelques indicateurs de comparaison de la richesse économique des 6 régions de planification bulgares

Au niveau des 28 régions administratives, les différences se font lentement jour. Pour les six régions de planification (NUTS 2), les quelques indicateurs comparatifs calculés par Eurostat montrent une indifférenciation marquante des niveaux de richesse entre ces espaces, exprimée par le produit intérieur brut (tableau 8.6). L'argument du différentiel de prospérité entre les régions bulgares, toutes plongées dans un marasme économique profond, n'a pas encore gagné le discours des acteurs régionaux.

C'est probablement le sentiment de mépris des instances centrales qui rencontre le plus d'écho. Nous avons déjà souligné l'impression d'abandon exprimée par les élus locaux interrogés. Dans leur étude portant sur les élites politiques bulgares et l'intégration européenne, les chercheurs de l'Université Saint Clément d'Ohrid de Sofia identifient l'émergence d'une idéologie régionaliste dans le discours de leurs interlocuteurs[8]. Dans l'étude de la région de Smoljan, P. Kabakčieva (2000) identifie, dans le discours du maire du chef-lieu, une utilisation de l'Europe comme ressource d'émancipation de la périphérie par rapport au centre. Il s'agit d'une mobilisation utilitaire de l'argument européen pour déplorer l'abandon par les instances centrales et justifier les relations directes que la commune noue avec les institutions régionales. À partir du cas de la région de Kărdžali, R. Genčeva (2000) montre l'ambivalence des élites de Kărdžali vis-à-vis de l'Union : elles entretiennent des liens

[8] Cette étude, dirigée par I. Dičev, constitue une des premières analyses sur l'émergence d'identités territoriales bulgares en liaison avec l'intégration européenne. Les régions d'études, Smoljan, Kărdžali et Dobrič, sont périphériques au sens propre comme figuré. Elles se trouvent d'une part aux marges du territoire national et, d'autre part, elles appartiennent à des espaces disputés ou intégrés tardivement au territoire bulgare (Dobroudja, Rhodopes). La mixité des populations turque et bulgare caractérise les régions de Smoljan et de Kărdžali. Il s'agit donc de « cas particuliers » plus que de régions reflétant un profil moyen bulgare. C'est potentiellement là que les identités se recomposent rapidement, mais extrapoler les conclusions au cas national serait prématuré.

directs avec les institutions européennes et augmentent ainsi symboliquement la distance avec Sofia, mais, d'un autre côté, elles ont peur des exigences européennes et de leurs conséquences sur leur identité culturelle. Ces exemples confirment le rôle porteur des villes dans l'émancipation de relations strictement hiérarchiques et médiatisées par le centre, en revanche, ils sont moins convaincants sur la question des régionalismes bulgares car ils ont tendance à amalgamer élites urbaines et régionales. La question du régionalisme impulsé par l'Union mérite cependant d'être posée et explorée.

Il convient toutefois d'observer les distorsions bulgares par rapport à ces modèles de construction régionale, établis à partir d'études sur l'Europe occidentale. Nous formulons l'hypothèse que la Bulgarie, pour le cas qui nous intéresse, ne fonctionne pas uniquement dans une stratégie de l'imitation mais que son expérience contribue à construire en retour un modèle régional européen.

La région bulgare est marquée du sceau de l'ambiguïté : qui de la région administrative (*oblast*) et de la région de planification (*rajon za planirane*) doit devenir *le* niveau régional pertinent dans la perspective de l'adhésion européenne ? Les eurorégions en formation, celle du Danube Sud pilotés par Svištov ou celle du triangle frontalier entre la Bulgarie, la Grèce et la Turquie en Thrace, introduisent encore une dimension territoriale supplémentaire. Il s'agit d'une fausse question qui renvoie à l'idée d'une nécessaire rationalisation pour atteindre un optimum territorial. Le problème n'est pas dans la multiplicité des niveaux régionaux bulgares mais dans l'absence du partage des compétences. Cette dernière paralyse bien plus la prise de décision que la médiation de niveaux intermédiaires : ceux-ci sont dans la pratique court-circuités par le fonctionnement réticulaire et sectoriel des acteurs bulgares. Le fonctionnement territorial, tel qu'il est entendu dans la politique régionale européenne trouve ici ses limites. Ce n'est pas pour autant un handicap car des études ont montré que, dans les États membres, la gouvernance régionale polycentrique, qui s'appuie sur des réseaux d'acteurs, bat en brèche l'idée que le territoire est le seul lieu de résolution des problèmes régionaux (Keating, 1997).

Plus encore, l'absence d'autonomie régionale en Bulgarie, en perpétuel débat dans les instances politiques, ne paralyse pas forcément la mise en place d'une politique régionale, qu'elle soit européenne ou nationale. La politique régionale de l'Union peut se mettre en place sans décentralisation régionale puisqu'elle se fonde sur une coopération entre les élus, dans la logique de la démocratie représentative, et la société civile, dans la logique de la démocratie participative. Or, les niveaux de représentation élective ne correspondent pas forcément aux

niveaux de mobilisation identitaire. Dans ces conditions, le lieu de rencontre entre ces différents acteurs ne s'inscrit pas nécessairement dans un dimension territoriale prédéfinie. La mise en place d'organes de concertation demande en revanche que ceux-ci aient une capacité à formuler et à mettre en œuvre un projet de développement. C'est ce qui fait défaut pour l'heure en Bulgarie. La région s'entend alors comme un « territoire de projet » -projet qui sera différent en fonction des avantages comparatifs, des intérêts divergents des acteurs et des choix de leur mise en compatibilité- et non simplement « un territoire de guichet » -réceptacle des fonds structurels- (Terrier, 1999). Elle peut être à géométrie variable.

En somme, « la vraie révolution institutionnelle ne serait alors pas dans la légitimation des nouvelles mailles territoriales, mieux à même de projeter la société dans l'avenir européen, mais dans la désactivation des enjeux territoriaux et des rivalités de périmètre, au profit de nouvelles règles de négociation et d'arbitrage de la décision publique » (Giraut et Vanier, 1999, p.145). L'eurorégion apparaît d'ores et déjà pour les Bulgares comme un moyen de s'affranchir de la tutelle étatique pour construire un espace de coopération transfrontalier[9]. Or, cette construction régionale supra-nationale n'abolit pas pour autant le rôle de l'État : le principe de subsidiarité entérine l'existence de plusieurs niveaux de décision (Union, État, région) même s'il postule aussi que l'État cède une parcelle de souveraineté. L'eurorégion ne substitue pas non plus de nouvelles limites aux frontières nationales : le territoire ainsi défini est entendu comme un espace de circulation, de fortes densités de flux en interaction, et non comme un pré-carré, défini par des limites précises. Les politiques européennes cherchent à construire les régions non contre l'État mais avec l'État dans une vision de complémentarité.

L'institutionnalisation d'une action collective voulue par la politique régionale européenne met en place des organes de décision multi-niveaux et multi-acteurs. La pratique bulgare montre que ces organes fonctionnent pour l'heure mal et que la prise de décision concernant les enjeux régionaux est encore centralisée et sectorielle dans les ministères de Sofia. Mais, que l'on se place à l'ouest ou à l'est de l'Europe, force est de conclure que la définition de la région ne peut se réduire à un niveau dans la hiérarchie administrative et territoriale, tant le pouvoir de décision s'est dispersé dans des réseaux et des sphères d'influence multiples. Les politologues l'ont montré pour les régions ouest-européennes, nous l'avons observé pour la Bulgarie, où la logique centralisée et sectorielle des ministères est

[9] Le collectif de chercheurs de l'Université de Sofia montre comment les ONG mobilisent l'argument de la coopération transfrontalière pour développer un discours anti-État et pro-européen, ce qui ne veut pas forcément dire qu'ils ont un discours régionaliste, contrairement à ce qu'affirment les auteurs.

battue en brèche par des réseaux tissés entre les acteurs locaux et les instances européennes. En outre, l'analyse géographique montre que la région ne peut correspondre à une échelle, celle d'un optimum territorial, tant les flux de circulation des biens et des hommes résultent de pratiques territoriales circulatoires à plus ou moins long rayon d'action et à plus ou moins long terme.

Est-ce pour autant la fin du territoire qui reléguerait celui de l'État et de la région au rayon des antiquités du XX^{e} siècle ? Ni fin des territoires (Badie, 1995) ni résistance du territoire de l'État-nation (Lacoste, 1997), la définition du territoire se modifie par changement de paradigme. Le paradigme mécanique laisse la place à un paradigme d'ordre organique. Le fonctionnement mécanique se fonde sur l'homogénéité des propriétés et une ressemblance croissante entre les lieux : l'intégration territoriale se fait sur le principe de l'emboîtement hiérarchique d'ensembles distincts. C'est le paradigme de l'État-nation borné, découpé, homogénéisé dans lequel se déploie la région comme maille administrative. Le paradigme organique s'appuie sur l'augmentation des flux et des contacts entre les lieux et sur l'interdépendance croissante entre ceux-ci : l'entrecroisement possible des appartenances construit un territoire multidimensionnel. C'est le paradigme de la région comme système territorial. La région telle qu'elle est conçue par l'Union européenne - un espace de concertation et de contacts mais identifiable par des limites - est à la croisée des chemins, elle continue cependant à s'inscrire dans une logique territoriale.

Les villes participent de ce changement de paradigme, en renforçant la logique des réseaux entre les centres urbains. L'intensité des flux interurbains, permise par des infrastructures développées, construit aussi le territoire régional, dans une logique de métropolisation. Nœuds dans un réseau, elles produisent aussi du territoire.

Conclusion générale

Le prisme des maillages administratifs que nous avons adopté dans cette thèse pour explorer les rapports entre l'État bulgare et son territoire a montré le renforcement de l'instance étatique et de son appareil administratif lors de la réforme post-socialiste. La crise initiale de l'État semble avoir été plutôt bien surmontée, grâce à une recentralisation notable et une production de lois qui ont tendance à renforcer les prérogatives de l'État. Mais ce renforcement s'est-il appuyé sur le territoire ? Reprenons pour conclure les caractères des dernières réformes administratives.

La reprise du département socialiste (*okrăg*) pour constituer les 28 régions (*oblast*) de 1999 s'aligne sur des repères communs aux Bulgares et aux administrations étatiques (chapitre 2). La fulgurante territorialisation du département pendant la période socialiste (chapitre 5) est aujourd'hui mise à profit pour accroître la performance de l'État sur le territoire national. En ce sens, cette réforme s'inscrit dans le paradigme territorial décliné par l'Union européenne et renforce la territorialité étatique. Cependant, elle soulève le paradoxe suivant : l'inscription territoriale de la maille régionale bulgare s'accompagne d'un déficit de pouvoir. L'administration régionale a du mal à trouver sa place dans le processus de gestion territoriale mis en place dans la politique de développement régional (chapitre 8). Court-circuitée par les stratégies des acteurs locaux, voire discréditée par l'attache partisane et centralisée du préfet, la région bulgare n'est pas un lieu intermédiaire du pouvoir. Autrement dit, les tentatives de territorialisation de l'action publique se révèlent peu efficaces ; le

processus de négociation et de décision se passe directement entre le niveau central et l'échelon local par des logiques de réseaux.

Au niveau régional, tel qu'il est entendu par l'Union européenne (NUTS 2), la mise en place des 6 régions de planification (*rajon za planirane*) entérine une régionalisation de convenance. À visée purement administrative pour piloter les plans de développement régional, ces unités sont des coquilles vides (chapitre 2). La question de la décentralisation achoppe à ce niveau et les organes de l'État ont leur part de responsabilité. Les pratiques de recentralisation et de gestion sectorielle des ministères sont hostiles à l'autonomie régionale qui les priverait d'une partie de leurs compétences, selon cette conception bulgare d'un jeu de pouvoir à somme nulle. L'expérience historique de la région est aussi paralysante. L'Union européenne de son côté, par la centralisation des moyens financiers des programmes de pré-adhésion auprès du ministère des finances, confirme la primauté des organes de l'État.

Une région administrative territorialisée mais sans pouvoir, une région de planification coquille vide institutionnelle, une tendance à la frénésie des découpages (régions de planification, zonages d'action spécifique), tout cela donne un caractère bien superficiel au maillage administratif. Cette facilité à créer des découpages, à les supprimer ou à les modifier fréquemment (11 réformes administratives de 1878 à 1999) révèle ainsi qu'en Bulgarie le maillage administratif ne constitue pas le médiateur privilégié de la gestion territoriale. Pour ancrer son pouvoir sur le territoire, le pouvoir central adopte d'autres stratégies ; nous les avons esquissées mais elles demandent encore à être explorées.

Le *statu quo* du maillage communal exprime l'anémie démographique bulgare et les faibles forces locales de contestation (chapitre 3). La réforme administrative porte sur l'autonomie locale mais elle ne se concrétise pas vraiment par l'émergence d'une scène locale autonome. De nombreux maires, en rupture avec l'archétype des anciens gestionnaires, se démènent pour faire changer les choses (chapitre 7). Mais, compte tenu de la faiblesse des politiques territoriales, de la pénurie de moyens et de la centralisation financière, le pouvoir local reste dans la dépendance du pouvoir central. Pour échapper à l'emprise de l'administration étatique, les maires favorisent les relations avec le réseau associatif. De ce point de vue, la démocratie participative semble lentement prendre racine au niveau local.

Cependant, la démocratie est encore faible en Bulgarie. L'absence de conflit, au sens du conflit démocratique, public, respectueux de l'autre et menant par le dialogue à sa résolution, en est une manifestation. L'étude concrète des situations locales a révélé la vacuité de l'institutionnalisation du conflit dans la loi sur le développement régional : les stratégies d'évitement l'emportent (chapitre 8). La dimension de la confiance, inhérente au bon

fonctionnement démocratique, fait encore défaut dans les relations entre les différents acteurs de la gestion territoriale. Il en résulte un déficit de la dimension territoriale. Le territoire local n'est pas le lieu de concertation et de décision ; la mise en place d'une dynamique de gouvernance reste dans une large mesure un vœu pieux. L'absence de scène locale autonome ne suscite pas un regain d'intérêt pour la chose publique. Par en bas, la population se sent aussi de plus en plus mise à l'écart du projet collectif qu'est l'État, après les espoirs des premières années de démocratie.

En d'autres termes, l'État se renforce par en haut, par la réforme législative de ses structures. Cette apparente tautologie indique que ceux qui détiennent le pouvoir central ont cherché à conserver l'instance étatique, à leur profit. Cette dérive anti-démocratique contribue à la faiblesse de la démocratie bulgare. Qui a pris en charge cette reconstruction de l'État ? Notre approche géographique ne nous permet pas de répondre à cette question, elle ouvre le champ à une étude de sociologie politique pour identifier les personnes et comprendre les sphères d'influence et les réseaux de cette réaffirmation par en haut de l'État. On attendait ainsi de l'abolition du régime socialiste un rapprochement accru entre l'État et la population, les citoyens en sont tenus éloignés par un déficit démocratique.

La dimension politique que nous avons abordée sous l'angle des maillages administratifs permet de mieux comprendre les rapports entre la société bulgare et son territoire. Pour aller plus loin dans la compréhension de la structuration du territoire, il faut revenir sur l'articulation entre le découpage administratif, mis en place par l'État pour gérer et valoriser le territoire de son ressort, et la traduction spatiale des dynamiques socio-économiques à l'œuvre sur ce même territoire. L'étude des trajectoires des 28 unités administratives (départements socialistes, aujourd'hui dénommés régions), observées de 1965 à 1999, est à cet égard riche d'enseignements.

La période socialiste correspond à une phase de conjonction entre un projet politique et des dynamiques socio-économiques. La maille départementale, cadre de la gestion administrative, a correspondu avec la maille d'organisation socio-économique (chapitre 5). La réussite des ambitions socialistes de faire coïncider la gestion administrative avec la gestion économique des « forces de production », au sein de la même unité territoriale, mérite d'être soulignée tant le processus, répété ailleurs dans d'autres pays de l'Est, a rencontré ici des conditions de réalisation rares. Les trajectoires d'évolution socio-économique entre 1965 et

1985 enregistrent la rapidité de la modernisation industrielle et urbaine, même si tous les départements n'ont pas suivi une dynamique similaire (chapitre 5).

Consolidé pendant trois décennies sous le système socialiste, le département est conservé par la réforme administrative de 1999 comme repère territorial stable. Le projet socialiste a disparu mais sa structure territoriale perdure. En parallèle, les dynamiques socio-économiques post-socialistes travaillent le territoire bulgare. Bien que nous ayons souligné la difficulté de faire ressortir dès à présent une image claire du processus, le changement observé est notable.

Le désengagement de l'État et la crise économique généralisée font rejouer des lignes de force bien antérieures à la période socialiste dans la structuration de l'espace bulgare. Après seulement dix ans de transition, les profils socio-économiques des régions de 1999 présentent déjà des changements avec la carte de 1985, dressée à la fin de la période socialiste, et montrent des similitudes avec celle de 1965. L'actuelle réactivation de la distinction entre les régions du nord du pays et celles du sud, de part et d'autre de l'axe central du Balkan, que l'on observait en 1965, en dit long sur le délitement rapide de l'effort socialiste d'homogénéisation spatiale. De même, le déclassement des régions stimulées par les principaux pôles urbains (Varna, Plovdiv et Ruse), celles qui se distinguaient en 1965 et en 1985 comme fers de lance de la modernisation économique, souligne l'artificialité du soutien socialiste.

Le lien territorial socialiste a fonctionné comme une pellicule superficielle : sa rapide disparition se mesure à la brutalité de sa mise en place sur le territoire bulgare. Le manque de durée nécessaire à l'inscription territoriale caractérise ainsi la *séquence* socialiste replacée dans l'histoire nationale. Le phénomène avait déjà été montré à propos de la Roumanie (Rey, 1994a), il se confirme pour la Bulgarie. Actuellement, le territoire bulgare éprouve la disjonction entre deux logiques. Alors que la logique étatique conserve un maillage administratif stable pour installer la durée au cœur de la gestion territoriale, la logique socio-économique souligne l'obsolescence du territoire, travaillé par des dynamiques qui en modifient bien plus rapidement les caractères. De façon générale, ces deux registres sont étroitement liés sur le territoire mais ils répondent à des temporalités différentes, leur conciliation exige un effort politique considérable.

Ces résultats sont utiles pour construire une action politique portant sur l'organisation des collectivités territoriales et l'aménagement du territoire. Dans une approche pragmatique pour articuler des besoins sociaux et économiques discontinus avec des structures administratives stables, le géographe R. J. Bennett (1989b et 1997) propose ainsi la pratique

d'une « décentralisation flexible » pour guider l'action politique sur le territoire. Les débats actuels qui traversent les réformes administratives dans les pays européens s'en font aussi l'écho.

La Bulgarie doit se construire sur les quelques restes du système précédent avec l'imagination pour tout moyen ou presque. La superficialité de la modernité économique imposée par le socialisme, l'inachèvement de la modernité politique sur le modèle de l'État-nation et l'histoire faite de ruptures ont empêché la nécessaire accumulation des expériences. On comprend ainsi pourquoi l'Union européenne constitue aujourd'hui une motivation pour les Bulgares. La perspective de l'adhésion produit une dynamique nouvelle sur un espace où chaque rupture historique permet un recommencement : ce manque d'accumulation dans la durée est aussi une richesse pour inventer en retour de nouveaux territoires.

Dans les balbutiements de la première décennie de transition, il nous est difficile d'entrevoir de nouvelles formes de fonctionnements territoriaux. La perspective européenne stimule cependant la réflexion sur le projet collectif bulgare. En cela, le pays ne répond pas à une logique de l'imitation (Ditchev, 1998) mais à une dynamique de l'amalgame entre l'apport européen et la réalité bulgare. Des pistes de réflexion apparaissent d'ores et déjà, à travers ce que l'Union européenne apporte à la Bulgarie et son symétrique, la contribution bulgare au projet européen.

Les tâtonnements de la construction européenne présentent cet avantage paradoxal de ne pas fournir un modèle pré-établi, en dépit des attitudes des dirigeants bulgares qui ont tendance à prendre les recommandations pour des injonctions. D'autres pays, la République tchèque et la Pologne notamment, ont davantage remis en question les attendus européens. Pour la Bulgarie, le projet européen permet probablement de dédramatiser l'histoire. La participation des Bulgares à la construction actuelle de l'Europe, avec ses revers (la crise irakienne de l'hiver 2002-2003) et ses avancées (les travaux de la Convention européenne), leur donne un projet pour l'avenir, à rebours du complexe historique d'une fatalité paralysante. Les hésitations et les imprécisions de la politique européenne créent certes des déceptions, mais elles laissent ouvert l'éventail des possibles.

En retour, la Bulgarie contribue à la réflexion sur le projet européen. L'exigence européenne de la gouvernance révèle, dans ce pays à la démocratie fragile, la tension naissante entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Faute de bon fonctionnement de la première, la seconde tend à s'y substituer, en occultant au passage la

réflexion pourtant nécessaire sur la question de la légitimité. La tension - et non la complémentarité attendue - entre ces deux modalités incite à repenser la démocratie ; C. Lefort (1981) parlait « d'invention démocratique » à propos des anciens pays de l'Est, la notion est de nouveau d'actualité. De la même façon, la faible emprise du paradigme territorial porté par l'UE conduit à appréhender autrement les fonctionnements réticulaires et leur inscription spatiale. Il faut penser les réseaux non pas comme contraires à la logique territoriale mais comme nécessaires à l'épanouissement des territorialités dans une Europe multiple. J. Gottmann (1952) l'a pensé de façon avant-gardiste ; l'intégration dans l'Union européenne de pays balkaniques, où le fonctionnement réticulaire l'emporte, réactive cette question.

Sources et documents

Abréviations employées :
JO : Journal officiel (*Dăržaven Vestnik ; Izvestija na Prezidijuma na Narodnoto Săbranie* sous le socialisme)
BN : Bibliothèque nationale de Sofia (*Narodna biblioteka*)
INS : Institut national de la statistique (*Nacionalen statističeski institut*)

I. Sources et documents sur les réformes administratives en Bulgarie :

Classement par ordre chronologique et non exhaustif des documents concernant les réformes.

1. de 1878 à 1944

• L'Empire ottoman :
Karta pred'javlenaja Konstantinopol'skoj konferencii (1876 goda) [Carte des revendications à la Conférence de Constantinople de 1876], Sofia, BN, départements des cartes et illustrés, Kp IV 1317.
BIRKEN A. (1976), *Die Provinzen des osmanischen Reiches*, Beihefte zum Tübinger Atlas des vorderen Orients, Reihe B, n°13, Wiesbaden, Dr Ludwig Reichert Verlag, 322 p.

• Le Royaume de Bulgarie :
Konstitucija na Bălgarskoto knjažestvo (1879g) [Constitution du royaume de Bulgarie de 1879] in GJUZELEV V. (1981), *Bălgarskata dăržavnost b aktove i dokumenti* [L'État bulgare en actes et en documents], Sofia, nauka i izkustvo, pp. 219-238.
Iz organičeski ustav na Iztočna Rumelija (1879g) [Sur le statut organique de la Roumélie orientale] in **GJUZELEV V. (1981)**, *Bălgarskata dăržavnost b aktove i dokumenti* [L'État bulgare en actes et en documents], Sofia, nayka i izkustvo, pp. 238-257.
***Ukaz* [décret] n° 317**, JO n°55 du 05.07.1880
***Zakon za administrativno-teritorialno ustrojstvo* (25.05.1880g)** [Loi sur l'organisation administrative et territoriale du 25.05.1880], JO n°45 du 28.05.1880.
Ukaz [décret] n° 265, JO n°23 du 16.04.1881.
Zakon za administrativnoto delenie teritorijata na Knjažestvo [Loi sur le découpage administratif du territoire du Royaume], JO n°91 du 21.08.1882.
Zakon za obštinite [Loi sur les communes], JO n°108-109 du 21-23.09.1882.
Zakon za gradskite obštini [Loi sur les communes urbaines], JO n° 69 du 19.07.1886.
Zakon za selskite obštini [Loi sur les communes rurales], JO n° 70 du 22.07.1886.
Zakon za okrăžnite săveti [Loi sur les conseils de départements], JO n° 145 du 22.12.1887.
ŠKORPIL X. (1892), *Geografija i statistika na knjažestvo Bălgarija*, [Géographie et statistique de la principauté de Bulgarie], Plovdiv, Danov, 248 p.
Zakon za administrativnoto delenie teritorijata na Dăržavata [Loi sur le découpage administratif du territoire de l'État], JO n°104 du 17.05.1901.
Ukaz *[décret] n°179*, JO n°38 de 1934.
Ukaz *[décret] n° 209*, JO n° 42 du 25.05.1934.
Karta Bălgarija : Novo administrativno delenie u novi naimenovanija na selištata (1934g) [Carte de Bulgarie : Nouveau découpage administratif et nouvelle dénomination des localités], BN, département cartes et imprimés, Kp IV 293.
GEORGIEV V. et TRIFONOV C. (1994), *Istorija na Bălgarite (1878-1944) v dokumenti* [Histoire des Bulgares en documents (1878-1944)], Sofia, Prosveta.
CANKOV C. (1921), « Administrativno delenie na Bălgarija, istoričeski beležki » [Découpage administratif de la Bulgarie, remarques historiques], *Estestvoznanie i geografija*, tome VI, livres 9 et 10, pp. 404-411.

2. de 1944 à 1989 : la période socialiste

Constitution de la République populaire de Bulgarie de 1947 (1964), Sofia, éditions en langues étrangères, 37 p.
Zakon za razpredelenie na Republikata na okrăzi [Loi sur le découpage de la République en départements], JO n° 219 du 22.09.1949.

Zakon za narodnite săveti na deputatite na trudeštite se [Loi sur les conseils populaires des représentants des travailleurs], JO n°95 du 27.11.1951.
Zakon za izmenenie v săstava na njakoi obštini, okolii i okrăzi v stranata [Loi de modification de composition de quelques communes, districts et départements], JO n° 100 du 13.12.1955.
Zakon za izmenenie i dopălnenie na zakona za narodnite săveti [Loi de modification et d'amendement de la loi sur les conseils populaires], JO n° 90 de 1958.
Ukaz za novo administrativno delenie na teritorijata na Narodna Republika Bălgarija i za săzdavane na vremenni okrăžni izpălnitelni **komiteti** [Décret sur le nouveau découpage administratif de la Rép. populaire de Bulgarie et sur la constitution de comités exécutifs départementaux temporaires], JO n° 7 du 23.01.1959.
Ukaz **[décret] n°113**, JO n° 18 du 03.03.1959.
Collectif (1954), « Sesija po ikonomičeska rajonirane na Bălgarija » [Session sur la régionalisation économique de la Bulgarie], *Izvestija na geografskija institut pri BAN*, tome II, pp. 91-146.
DOKOV D. (1959), « Kakvo predstavljava administrativno-ikonomičeskijat okrăg » [Que représente le département administrativo-économique], *Rabotničesko delo*, n° 78 du 19.03.1959.
Ukaz **[décret] n° 516**, JO n° 102 du 22.12.1961.
MULEŠKOV N. (1964), « Administrativno-teritorialno ustrojstvo na Narodna Republika Bălgarija » [organisation administrative et territoriale de la République populaire de Bulgarie], *Annuaire de l'Université de Sofia, faculté de droit*, tome LV, pp.353-413.
MULEŠKOV N. (1966), « Razvitie na administrativno-teritorialno ustrojstvo na sofijskata gradska obština, 1878-1965g. » [Évolution de l'organisation administrative et territoriale de la commune urbaine de Sofia, 1878-1965], *Annuaire de l'Université de Sofia, faculté de droit*, tome LVII, pp.203-253.
Konstitucija na Narodna Republika Bălgarija (1971), (1983), Sofia, nayka i izkustvo, 59 p.
Postanovlenie ot 5 dekemvri 1977g. za săsdavane i razvitie na selišnite sistemi v NRB [Arrêté du 5 décembre 1977 sur la composition et le développement des systèmes de peuplement en RPB], JO n° 10 de 1978.
STANKOV B. (1974), *Administrativno-teritorialno ustrojstvo na narodna Republika Bălgarija* [Organisation administrative et territoriale de la République populaire de Bulgarie], Sofia, Nauka i izkustvo, 166 p.
ŽIVKOV T. (1986), « Neobhodim e nov podhod v teritorialnoto razvitie » [Une nouvelle méthode est nécessaire pour le développement territorial], *Rabotničesko delo*, n°352 du 18.12.1986.
Deklaracija na NRB za prevrăštane na obštinite v samoupravljavašti ce obštnosti na naselenieto [Déclaration de la RPB sur la transformation des communes en communautés autogérées de la population], JO n° 54 du 14.07.1987.
GRIGOROV N. (1987), « Nov etap v razvitieto na obštinite i kmetstvata » [Nouvelle étape du développement des communes et des mairies], *Rabotničesko delo* du 14.08.1987.
Zakon za săsdavane na administrativno-teritorialni edinici-oblasti [Loi sur la formation d'unités administratives et territoriales – les régions], JO n° 65 du 21.08.1987.
Anonyme (1987), « Goljamo novatorsko delo : rešenie na Politbjuro na CK na BKP za formirane na novite teritorialni edinici- oblasti » [Une grande action innovante : la décision du Politburo du comité central du PCB sur les nouvelles unités territoriales –les régions], *Večerni novini*, n°202 du 27.08.1987.

3. depuis 1989 : la période post-socialiste

Pour les textes de loi, nous renvoyons le lecteur à l'annexe 8.

Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1990), *Istoričeskoto razvitie na administrativno-teritorialnoto ustrojstvo v NR Bălgarija* [le développement historique de l'organisation territoriale et administrative en République populaire de Bulgarie], Sofia, 24 p. dactylographiées.
GEŠEV G. et KOLEV B. (coord.) (1990), *Usăvărštenstvuvane na administrativnoto teritorialno ustrojstvo i delenje na Bălgarija* [Amélioration de l'organisation territoriale et du découpage administratif de la Bulgarie], Brochure des actes de la conférence, 236 p. dactylographiées.
GEŠEV G., ČAVDAROVA G., GRIGOROV N. et *alii* (1991), « Naučen proekt za administrativno-teritorialno delenie na Bălgarija » [projet scientifique de découpage administratif et territorial de la Bulgarie], *Naselenie*, n°1, pp. 63-78.
GEŠEV G. (dir) (1991), *Proekt za administrativno-teritorialno delenie na Bălgarija* [projet de découpage administratif et territorial de la Bulgarie], Sofia, mars 1991, 17 p. dactylographiées., sans carte.
Ikonomičeska Misăl **(1991),** « Reforma v administrativno-teritorialno ustrojstvo na Bălgarija (diskucija) » [Réforme de l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie, discussion], n°3, pp.25-50.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992a), *Analiz i ocenka na neobxodimite finansovi i kafrovi resursi za osăštestvjavane na reformata v administrativno-teritorialno delenie na Republika Bălgarija* [analyse et évaluation des ressources financières et humaines nécessaires pour la

réalisation de la réforme du découpage administratif et territoriale de la Rép. de Bulgarie], Sofia, avril 1992, 11p, 3 tableaux.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1992b), *Analiz i ocenka na varianti za ATD na Republika Bălgarija* [analyse et évaluation de variantes pour le découpage administratif et territorial de la Rép. de Bulgarie], Sofia, juillet 1992, 8 p. dactylographiées, 9 cartes, 9 tableaux.
BOTEV J. (1993), « Administrativno-teritorialno delenie na Bălgarija, istoričeski pregled » [La division administrative et territoriale de la Bulgarie, aperçu historique], *Administracia*, n°1, pp.21-25.
ČAVDAROVA G. (1995), *Funkcionalno-teritorialna organisacija na dekoncentriranata dăržavna administratcija* [Organisation territoriale et fonctionnelle de l'administration d'Etat déconcentrée], Centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, 81 p. dactylographiées.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1995), *Administrativno-teritorialnata reforma. Realnost i bădešte* [La réforme administrative et territoriale. Réalité et avenir], Sofia, Forkom, 208 p.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1996), *Regionalna politika v Republika Bălgarija : priobštavane kăm evropeijskija opit / Regional policy in the Republic of Bulgaria : adaptation to european experience*, Sofia, Ministère du développement régional et des BTP, 83 p.
STANEV X. et GARNIZOV V. (1998), *Săštnost i osnovni elementi na administrativno-teritorialno ustrojstvo na stranata* [composition et éléments fondamentaux de l'organisation administrative et territoriale du pays], centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, 6 p. dactylographiées.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1999a), *Rajoni za planirane-neobxodimost, săštnost i teritorialen obxvat* [les Régions de planification- nécessité, composition et ressort territorial], Sofia, avril 1999, 8 p. dactylographiées, 2 cartes, 3 tableaux.
Centre national du développement territorial et de la politique du logement (1999b), *Analiz na administrativno-teritorialnite promeni v Republika Bălgarija* [Analyse des changements administratifs et territoriaux en République de Bulgarie], Sofia, dactylographié, s.p.
MARINOV V. (1999), *Rajoni za planirane : neobhodimost, săštnost i teritorialen obhbat* [les régions de planification : nécessité, composition et ressort territorial], Sofia, avril 1999, Centre national du développement territorial et de la politique du logement, 7 p. dactylographiées.
MITEVA P., ASENOV A., STANEV X. (1999), *Analiz na administrativno-teritorialnite promeni v Republika Bălgarija* [analyse des changements administratifs et territoriaux en République de Bulgarie], Sofia, Centre national du développement territorial et de la politique du logement, 11 p. dactylographiées + annexes.
STANEV X. (1999), *Oblastite i reformata v Republika Bălgarija* [les régions et la réforme en République de Bulgarie], centre national du développement territorial et de la politique du logement, Sofia, 11 p. dactylographiées.
MARINOV V. (2000), *Osobenosti na rajonite za planirane* [Caractères des régions de planification], communication au séminaire de travail « Le rôle des régions de planification dans le processus de développement régional et choix des objectifs prioritaires pour leur réalisation », Sofia, mai 2000, 9 p. dactylographiées.
STANEV X., BOTEV J. et alii (2000), *Administrativno-teritorialno ustrojstvo na Republika Bălgarija* [Organisation administrative et territoriale de la République de Bulgarie], Sofia, Forkom, 224 p.
BOTEV J. (2001) (dir.), *Usăvăršenstvuvane na institucionalnata struktura i povišavane kvalifikacijata na kadrite v obštinskata administracija v Republika Bălgarija* [Perfectionnement de la structure institutionnelle et amélioration de la qualification des cadres de l'administration communale en Bulgarie], Sofia, Presse de l'Université Saint Clément d'Ochrid, 392 p.
MARINOV V. (2001), *Regionalnoto razvitie v Bălgarija : istorija, zakonova ramka, perspektivi* [le développement régional en Bulgarie : histoire, cadre juridique, perspectives], communication au séminaire « la région centre-nord : stratégies de développement et instruments de financement », Veliko Tărnovo, 10-11 juillet 2001, 11 p. dactylographiées.
MARINOV V. et LUKANOVA P. (2001), *Strategii ustojčivo razvitie na oblasti Veliko Tărnovo i Loveč* [Les stratégies de développement durable des régions de Veliko Tărnovo et de Loveč], communication au séminaire « La région centre-nord : stratégies de développement et instruments de financements », Veliko Tărnovo, 10-11 juin 2001, 18 p. dactylographiées.

• Compte-rendus des discussions à l'Assemble nationale des projets de loi :

Zakon za administrativo-teritorialno ustrojstvo na Republika Bălgarija (ZATURB) [Loi sur l'organisation administrative et territoriale de la Rép. de Bulgarie], Référencée dans le texte sous l'abréviation : Discussion AN, ZATURB.

- en première lecture : le 14 juin 1995
- en seconde lecture : le 30 juin 1995

Zakon za izmenenie i dopălnenie na Zakon za administrativo-teritorialno ustrojstvo na Republika Bălgarija (ZATURB) [Loi de modification et d'amendement à la ZATURB]

- en première lecture : le 4 novembre 1998
- en seconde lecture : le 15 décembre 1998 et le 19 décembre 1998

Stanovište otnosno zakonoproekt za izmenenie i dopălnenie na Zakon za administrativo-teritorialno ustrojstvo na Republika Bălgarija (ZATURB), vnesen ot narodnite predstaviteli I. Popov i E. Iordanov [Point de vue sur le projet de loi de modification et d'amendement à la ZATURB présenté par les députés I. Popov et E. Iordanov] : discussion en assemblée plénière le 27 janvier 1999.

Zakon za izmenenie i dopălnenie na Zakon za administrativo-teritorialno ustrojstvo na Republika Bălgarija (ZATURB) [Loi de modification et d'amendement à la ZATURB]

- discutée et adoptée en première lecture le 31 mai 2000

II. Sources et documents sur la Bulgarie, sur les régions et communes d'études

1. Au niveau national :

• Sources cartographiques :

Atlas Narodna Republika Bălgarija (1973) [Atlas de la République populaire de Bulgarie], Sofia, direction principale de géodésie et de cartographie, 168 p.

Atlas Geografija za deceti klas (1999) [Atlas géographique pour la 10e classe], Sofia, kartografija EOOD, 64 p.

Administrativna karta Republika Bălgarija (1999) [Carte administrative de la Bulgarie], Sofia, kartografija EOOD, échelle 1/500 000.

Fizičeska karta Republika Bălgarija (1999) [Carte physique de la Bulgarie], Sofia, kartografija EOOD, échelle 1/600 000.

• Sources statistiques :

Statističeski godišnik 1997 [Annuaire statistique de la Bulgarie 1997], Sofia, INS, 549 p.

Statističeski godišnik 1998 [Annuaire statistique de la Bulgarie 1998], Sofia, INS, 520 p.

Statističeski godišnik 1999 [Annuaire statistique de la Bulgarie 1999], Sofia, INS, 535 p.

Statističeski godišnik 2000 [Annuaire statistique de la Bulgarie 2000], Sofia, INS, 646 p.

Restitucijata v Rep. Bălgarija 1999 [Les restitutions en Rép. de Bulgarie 1999], Sofia, INS, 120 p.

Restitucijata v Rep. Bălgarija 2000 [Les restitutions en Rép. de Bulgarie 2000], Sofia, INS, 86 p.

Mestni organi na upravlenie v Rep. Bălgarija 1999 [Les organes locaux en Bulgarie 1999], Sofia, INS, 63 p.

Mestni organi na upravlenie v Rep. Bălgarija 2000 [Les organes locaux en Bulgarie 2000], Sofia, INS, 63 p.

Naselenie 1998 [Population 1998], Sofia, INS, 95 p.

Naselenie 1999 [Population 1999], Sofia, INS, 193 p.

Rezultati ot prebrojavaneto na naselenieto 1985'. *Broj na naselenieto po oblasti, obštini i naseleni mesta (okončatelni dani)* [Résultats du recensement de la population 1995, compte de la population par régions, communes et lieux de peuplement], Sofia, Direction centrale de la statistique, 243 p.

Rezultati ot prebrojavaneto na naselenieto 1992': tom III. *Broj na naselenieto po oblasti, obštini i naseleni mesta (okončatelni dani)* [Résultats du recensement de la population 1992: tome III, compte de la population par régions, communes et lieux de peuplement, données provisoires], Sofia, INS, 312 p.

Rezultati ot prebrojavaneto na naselenieto 1992': tom V. *Semejstvata v Bălgarija* [Les familles en Bulgarie], Sofia, INS, 103 p.

• Autres documents :

Nacionalen plan za regionalno razvitie (1999) [Plan national du développement régional], Sofia, Ministère du développement territorial et de la construction, 47 p. dactylographiées + annexes.

2. Sources régionales

• Sources cartographiques :

Atlas Veliko Tărnovski okrăg **(1974)** [Atlas de l'okrăg de Veliko Tărnovo], Sofia, Institut de cartographie, 48 p.

Haskovski Okrăg (1983) [L'okrăg de Haskovo], Sofia, Direction principale de la géodésie, échelle 1/250 000.

• Sources statistiques :

Oblastite i obštinite v Rep. Bălgarija 1997 [Régions et communes de la Rép. de Bulgarie], Sofia, INS, 238 p.

Rezultati ot prebrojavaneto na naselenieto 1992' : socialno-demografski harakteristiki na naselenieto i žilišten fond, region Veliko Tărnovo [Résultats du recensement de 1992 : caractéristiques socio-démographiques de la population et des logements, région de Veliko Tărnovo], Sofia, INS, 386 p.
Osnovi rezultati ot prebrojavaneto na nacelenieto i žilišten fond 1992g. v Haskovska oblast [Principaux résultats du recensement de la population et des logements de 1992 dans la région de Haskovo], Haskovo, INS-Bureau statistique régional, 119 p.
Statističeski sbornik Haskovo (1997) [Recueil statistique de Haskovo], Haskovo, INS- Bureau statistique régional, 104 p.

• Autres documents :
Plan za regionalno razvitie na severen centrzlen rajon za planirane [Plan régional de développement de la région de planification centre-nord], 42 p.+ annexes.
Regionalen plan za razvitie- Oblast Haskovo 2000-2006 [Plan régional du développement- Région de Haskovo], 83 p. dactylographiées + annexes.
Plan za regionalno razvitie- Oblast Veliko Tărnovo 2000-2006 [Plan de développement régional- Région de Veliko Tărnovo], 88 p. dactylographiées + annexes.
Regionalna programa za zaetoct na oblast Veliko Tărnovo 2001-2003 [Programme régional pour l'emploi de la région de Veliko Tărnovo], 45 p. dactylographiées + annexes.
Strategija za ustojčivo razvitie na oblast Veliko Tărnovo (2000) [Stratégie de développement durable de la région de Veliko Tărnovo], Sofia, centre national du développement territorial, 144 p. dactylographiées + annexes.
Haskovo v usluga na graždanite i firmite [Haskovo au service des citoyens et des entreprises], Haskovo, administration régionale, 54 p.

3. Stratégies communales, monographies et études locales

MANOLOVA M. (s.d.), *Istorija na bălgarskata obština* [Histoire de la commune bulgare], brochure de l'association nationale des communes bulgares, 10 p.

• Commune d'Elena (région de Veliko Tărnovo) :
Obština Elena – Obštinska strategija za razvitie i plan za realizacija za perioda 2000-2006 [Commune d'Elena –Stratégie communale de développement et plan de réalisation], mai 2000, 27 p. dactylographiées.
Elenski Sbornik. Kniga za Elena i elenski kraj **(1968)** [Le recueil d'Elena. Un livre sur Elena et sa région], Sofia, éditions du front de la patrie, 517 p.
SLAVEJKOV P. (1986), « Geografsli osobenosti v demografskoto razvitie na selištna sistema Elena » [Particularités géographiques du développement démographique du système de pauplement d'Elena], *Annuaire de l'Université de Sofia, faculté de géologie et géographie*, tome 80, pp. 69-85.

• Commune de Pavlikeni (région de Veliko Tărnovo) :
MARINOV H. et DONČEV D. (1970), « Formirane i harasteristika na pavlikenskija mikorajon » [Formation et caractère de la micro-région de Pavlikeni], *Izvestija na geografskija institut pri BAN*, tome XIII, pp. 109-139.
Obština Pavlikeni –Programa za regionalno razvitie 2000-2006 [Commune de Pavlikeni –Programme de développement régional], avril 2000, 40 p.
DRAGANOVA T. (1984), *Bjala Čerkva*, Sofia, éditions du front de la patrie, 345 p.
Petdecet godinen grad Pavlikeni, Jobileen vestnik **(1993)** [Les 50 ans de la ville de Pavlikeni, Journal du Jubilé], 27-27 janvier 1993, Commune de Pavlikeni, 20 p.
CONEVA N. (1999), *Stranici ot istorija na Pavlikeni* [Feuillets de l'histoire de Pavlikeni], Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, 328 p. + annexes.

• Commune de Svištov (région de Veliko Tărnovo) :
Obština Svištov- Spravočnik **(1988)** [La commune de Svištov- Mémento], Sofia, Bulgarreklama, 72 p.
Strategija za razvitie na Obština Svištov za perioda 2000-2006 [Stratégie de développement de la commune de Svištov], avril 2000, 137 p. dactylographiées.
Svištov v epohata na Văzraždaneto **(1934 réédition de 1994)** [Svištov à l'époque de la Renaissance], Sofia, Ustrem, 68 p.
Istorija na Bălgarsko Slivovo **(1995)** [Histoire de Bălgarsko Slivovo], Veliko Tărnovo, PIK, 205 p.

• Commune de Zlatarica (région de Veliko Tărnovo) :
Strategija za ikonomičesko stabilizirane i razvitie na Obština Zlatarica 2000-2006 [Stratégie de stabilisation économique et de développement de la commune de Zlatarica], Avril 2000, 14 p. dactylographiées + annexes.
PANAJOTOVA K. (1996), « Stopanska i socialna struktura na Zlatarica 1878-1944g. » [Structure économique et sociale de Zlatarica 1878-1944], *Arxiv za poselištni proučvanija*, livre 3-4, pp. 12-33.
***Zlatarica : stranici ot mnogovekovnata i istorija* (1999)** [Zlatarica : Feuillets de son histoire multiséculaire], Veliko Tărnovo, 230 p.
TUFESCU V. (1970), « Le déplacement saisonnier des jardiniers bulgares en Roumanie entre les deux guerres mondiales », *Izvestija na geografslija institut*, tome XIV, pp. 273-281.

• Commune d'Ivajlovgrad (région de Haskovo) :
Programa za razvitie na obština Ivajlovgrad za perioda 2000-2006 [Programme de développement de la commune d'Ivajlovgrad], avril 2000, 22 p.dactylographiées + annexes.
NIKOLČOVSKA M. et STEFANOV I. (1980), *Ivajlovgrad i pokrajnata mu prez văzraždaneto* [Ivajlovgrad et ses environs pendant la Renaissance bulgare], Sofia, Septemvri, 118 p.

• Commune de Haskovo (région de Haskovo) :
Programa za razvitie na obština Haskovo 2000-2006 [Programme de développement de la commune de Haskovo], 97 p. dactylographiées.
***Haskovo prez Văzraždane* (1986)** [Haskovo pendant la Renaissance], Sofia, imprimerie Septemvri, 58 p.
***Istorija na grad Haskovo ot drebnostta do 1912g.* (1995)** [Histoire de la ville de Haskovo de l'antiquité à 1912], Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ochrid, 303 p.
KOSTOVA V. (1995), « Etnoreligiozni obštnosti i institucii v Haskovo prez părvata polovina na XX vek » [Communautés ethno-religieuses et institutions à Haskovo dans la 1ère moitié du XX° s.], 6 p. dactylographiées.
KOSTOVA V. (1998), « The Jewish community in Haskovo : institutions, cultural centres, charity associations between 1920 and 1950 », *Izvestija na organizacijata na Evrejte v Bălgarija*, vol. XXVIII, pp. 149-158.

• Commune de Madžarovo (région de Haskovo) :
Strategičeski plan za razvitie na obština Madžarovo, [Plan stratégique de développement de la commune de Madžarovo] 40 p.dactylographiées + annexes.

• Commune de Stambolovo (région de Haskovo) :
Obština Stambolovo -Obštinska strategija za razvitie i programa za realisacija 2000-2006 [Commune de Stambolovo –Stratégie communale de développement et programme de réalisation], juin 2000, 14 p. + annexes.
ALADŽOV D. (sd.), *Arheologičeski pametnici v rajona na Stambolovo*, Sofia, Centre de propagande, d'information et d'édition auprès du comité pour la culture, 47 p.

Bibliographie générale

On trouvera ici les ouvrages et articles publiés qui ont guidé notre réflexion générale. Les documents, imprimés ou non, que nous avons utilisés pour l'analyse précise des réformes et des terrains d'étude figurent dans la rubrique précédente, sources et documents. Les auteurs sont référencés selon la graphie adoptée dans la publication : on trouvera, par exemple, Ditchev et Dičev, Krasteva et Krăsteva.

ALLIÈS P. (1980), *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. critique du droit n°6, 188 p.

ALLIÈS P. (1986), « Le local, l'État et la société civile » in AURIAC F. et BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot-Fayard, pp. 271-282.

ALLIÈS P. (1997), « Les découpages territoriaux dans la durée : le destin des découpages issus des constructions nationales », *INSEE Méthodes*, n°76-78, pp. 25-34.

ANCEL J. (1930a), *La Macédoine : étude de colonisation contemporaine*, Paris, Delagrave, 352 p.

ANCEL J. (1930b), *Peuples et nations des Balkans, géographie politique*, Paris, A. Colin, réédité en 1992, Paris, CTHS, 220 p.

ANCEL J. (1936), *Géopolitique*, Paris, Delagrave, 120 p.

ANCEL J. (1938), *Géographie des frontières*, Paris, Gallimard, 209 p.

ANDERSON B. (1996), *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La découverte, 215 p.

ANGELIDOU A. (2000), *Programmes européens, pratiques locales : les projets de développement régional face aux enjeux politiques locaux. Le cas de la Bulgarie*, communication au colloque « L'Europe à l'épreuve de l'élargissement : modèles européens et pratiques locales » organisé par le LAIOS, CNRS-EHESS, Paris, 25-27 octobre 2000, 14 p. dactylographiées.

ARENDT A. (1972), *Les origines du totalitarisme : le système totalitaire*, Paris, Le seuil, 315 p.

ACCESS (1994), *Aspekti na etnokulturnata situacija v Bălgarija* [Aspects de la situation ethnoculturelle en Bulgarie], Sofia, Association ACCESS, 415 p.

AURIAC F. et SIVIGNON M. (1978), « Pouvoir politique et croissance urbaine à Sofia », *Villes en parallèle*, n°2, pp. 151-160.

AURIAC F. et BRUNET R. (1986), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot-Fayard, 343 p.

BACHTLER J. (1992), « Regional problems and policies in central and eastern Europe », *Regional studies*, Vol. 26-7, pp. 665-671.

BACHTLER J., DOWNES R. et *alii* (2001), *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Burlington, Ashgate, 378 p.

BADIE B. (1992), *L'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 334 p.

BADIE B. (1995), *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité du respect*, Paris, Fayard, 276 p.

BADIE B. (1996), « La fin des territoires westphaliens. Débat avec Y. Lacoste », *Géographie et cultures*, n°20, pp. 113-118.

BADIE B. et BIRNBAUM P. (1982), *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 2e édition, 250 p.

BAFOIL F. (2002), *Après le communisme*, Paris, A. Colin, 250 p.

BALIBAR E. et WALLERSTEIN I. (1988), *Race, nation, classe: les identités ambiguës*, Paris, La découverte, 308 p.

BARNIER M. (2000), « Statistiques régionales : un outil essentiel pour la politique régionale européenne », *Sigma*, n°1, pp. 4-5.

BAROUH E. (2001), « Les tâtonnements du modèle ethnique bulgare », *Le monde diplomatique*, Mai 2001, n°566, p. 15.

BARUH E. (1998), « Obštnosti i identičnosti: evrei » [Communautés et identités : les juifs], in KRĂSTEVA A. (ed.), *Obštnosti i identičnosti v Bălgarija* [communautés et identités en Bulgarie], Sofia, Petekston, pp. 221-242.

BATAILLON C. (1974), « Organisation administrative et régionalisation en pays sous-développé », *L'Espace géographique*, n°1, pp. 5-11.

BATAILLON C. (1977) (dir.), *État, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, Paris, PUF, 288 p.

BATAKLIEV I. (1941), « Geografskoto edinstvo na bălgarskite zemi » [l'unité géographique des terres bulgares], *Izvestija na bălgarskoto geografsko družestvo*, livre 9, pp. 177-190.

BAUDELLE G. (1997), « Quadrillage, treillage, maillage : discussion », *L'Espace géographique*, n°1, pp. 79-81.

BATCHVAROV M. (1992), « La Bulgarie aujourd'hui : un cas dans les Balkans ? », *Strates*, n°3, pp. 13-24.

BATCHVAROV M. (1997), « The current ethnic panorama in Bulgaria », *Geojournal*, n°43-3, pp. 215-224.

BATCHVAROV M. (1998), « Les fonctions changeantes des frontières bulgares », *Revue de géographie de l'Est*, tome XXXVIII, n°4, pp. 151-157.

BACHVAROV M. (2000), *Decay of services in the bulgarian countryside during the post-communist transition*, communication à la conférence de l'Université de Lodz « Contemporary role of service sector », mai 2000, 7 pages dactylographiées.

BĂČVAROV M. (2001), *Geopolitičeski analizi* [Analyses géopolitiques], Sofia, Zahari Stojanov, 110 p.

BEAUD S. et WEBER F. (1998*), Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La découverte, 328 p.

BÉHAR P. (1999), *Vestiges d'empires : la décomposition de l'Europe centrale et balkanique*, Paris, Desjonquères, 174 p.

BENNETT R. J. (1989a) (edited by), *Territory and administration in Europe* ; Londres New York, Pinter publishers, 316 p.

BENNETT R. J. (1989b), « European economy, society, politics and administration: symmetry and disjuncture », in BENNETT R. J. (1989a), *Territory and administration in Europe* ; Londres New York, Pinter publishers, pp. 8-30.

BENNETT R. J. (1993) (edited by), *Local government in the new Europe*, Londres, NewYork, Belhaven Press, 309 p.

BENNETT R. J. (1994) (edited by), *Local government and market decentralization : experiences in industrialized, developing and former eastern bloc countries*, United Nations University Press, New York, 506 p.

BENNETT R. J. (1997), « Administrative systems and economic spaces », *Regional studies*, n°3, pp. 323-336.

BENOIT JM., BENOIT P., PUCCI D. (1998), *La France redécoupée : enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Paris, Belin, 288 p.

BEŠKOV A. (1934), *Stopanskvo-geografsko poddelenie na Bălgarija*, [Subdivision économique et géographique de la Bulgarie], Sofia, poligrafija, 192 p.

BIBO I. (1946, réédité 1993), *Misère des petits États d'Europe de l'Est* ; Paris, Albin Michel, 429 p.

BILLAUT M. (1960), « La collectivisation agraire en Bulgarie : l'exemple du village de Petartch », *Annales de Géographie*, n°375, pp. 484-492.

BILLAUT M. (1988), « Le mouvement coopératif en Bulgarie », *Revue des études slaves*, X, n°2, pp. 481-491.

BILLAUT M. (1989), « aspects du changement au niveau local en Bulgarie », in RADVANYI J. et REY V., *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, pp. 42-47.

BILLAUT M. (1991), « Les migrations externes en Bulgarie », *Cahiers balkaniques*, n°17, pp. 11-50.

BILLAUT M. (1992a), « Problèmes de population en Bulgarie », *Historiens-Géographes*, n°337, pp. 109-124.

BILLAUT M. (1992b), « Singularités des problèmes de minorités en Bulgarie », in ROUX M. (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, pp. 93-104.

BILLAUT M. (1992c), « Les scrutins de 1990 à la campagne en Bulgarie », *Bulletin de l'association des géographes français*, n°1, pp. 45-53.

BILLAUT M. (1994), « La ronde des changements dans un village bulgare », *Cahiers balkaniques*, n°20, pp. 63-81.

BILLAUT M. (1995), « Bulgarie 1994 : le vote « rouge » déborde des campagnes », *Revue géographique de l'Est*, n°2, pp. 185-201.

BILLAUT M. (1996), « Les campagnes bulgares : le grand chambardement pour quels résultats ? » in REY V. (coord.), *Les nouvelles campagnes de l'Europe centre-orientale*, Paris, CNRS, pp. 121-152.

BIRNBAUM P. (1985), « L'action de l'État : différenciation et dédifférenciation », in GRAWITZ M. et LECA J., *Traité de science politique*, tome 3, Paris, PUF, pp. 643-682.

BLANC A. (1965), *L'économie des Balkans*, Paris, PUF, 128 p.

BLANC A. (1971), *Géographie des Balkans*, Paris, PUF, 128 p.

BLANCHET A. et GOTMAN A. (1992), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan Université, 128 p.

BOJILOV I. (1993), « La Bulgarie dans la tempête », *Le Débat*, n°76, pp. 25-31.

BONNEMAISON J. (1981), « Voyage autour du territoire », *L'Espace géographique*, n°4, pp. 249-262.

BONNEMAISON J. et CAMBRÉZY L. (1996), « Le lien territorial, entre frontières et identités », *Géographie et cultures*, n°20, pp. 7-18.

BONNEMAISON J., CAMBRÉZY L. et QUINTIN-BOURGEOIS L. (1999), *Les territoires de l'identité. : le territoire, lien ou frontière ?*, tome 1, Paris, L'harmattan, 315 p.

BONNEMAISON J., CAMBRÉZY L. et QUINTIN-BOURGEOIS L. (1999), *La nation et le territoire : le territoire, lien ou frontière ?*, tome 2, Paris, L'harmattan, 266 p.

BOUGAREL X. (2001), *Le retour des réfugiés en Bosnie-Herzégovine : une action politique internationale*, communication à la table ronde « Quelle stabilité pour les Balkans ? Le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est et les politiques de stabilisation dans les Balkans », Paris, Institut d'études de sécurité, 8 juin 2001.

BOUGAREL X. et CLAYER N. (2001) (dir.), *Le nouvel Islam balkanique : les musulmans, acteurs du post-communisme 1990-2000*, Paris, Maisonneuve et Larose, 509 p.

BOUKERZAZA H. (1996), « Maillage territorial et pouvoir dans l'Algérie du Nord-Est », *Espace rural*, n°37, 230 p.

BOULINEAU E. (2001a), « Un géographe traceur de frontière : Emmanuel de Martonne et la Roumanie », *L'Espace géographique*, n°4, pp. 358-369.

BOULINEAU E. (2001b), « Les géographes et les frontières austro-slovènes des Alpes orientales en 1919-1920 : entre la *Mitteleuropa* et les Balkans », *Revue de géographie alpine*, n°4, pp. 173-184.

BOULINEAU E. (2001c), « Pouvoirs et territoire dans une commune bulgare : l'exemple de Lăki », in GILETTE C., BONERANDI E. et TAYAB Y., *Les territoires locaux construits par les acteurs*, Géophile-ENS Lettres et sciences humaines, pp. 81-95.

BOULINEAU E. (2003, à paraître), « Les réformes administratives en Bulgarie depuis 1990 : les habits neufs des découpages socialistes », in REY V. et SAINT-JULIEN T. (coord.), *Territoires européens : diversité, différenciation et intégration*, Lyon, éditions de l'ENS LSH.

BOULINEAU E. (2004, à paraître), « La persistance de la centralisation en Bulgarie : effet de crise ou héritage du passé ? », in REY V. (coord.), *L'Europe centre-orientale : intégration et nouvelles collectivités territoriales (1989-2004)*, Paris, L'aube.

BRUNEAU M. (2000), « De l'icône à l'iconographie, du religieux au politique, réflexions sur l'origine byzantine d'un concept gottmanien », *Annales de géographie*, n°616, pp. 563-579.

BRUNET R.(1986), « L'espace, règles du jeu », in AURIAC F et BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot – Fayard, pp. 299-315.

BRUNET R. (1987), « Ce qu'implique le plexage », *L'Espace géographique*, n°4, p. 308.

BRUNET R.(1990a), *Le territoire dans les turbulences*, Montpellier, Reclus, 223 p.

BRUNET R. (1990b), *Géographie universelle : mondes nouveaux*, Paris, Hachette-Reclus, 551 p.

BRUNET R.(1997a), *Territoires de France et d'Europe : raisons de géographe*, Paris, Belin-Reclus, collection mappemonde, 320 p.

BRUNET G. (1997b), « Quadrillage, treillage, maillage : discussion », *L'Espace géographique*, n°1, p. 81.

BRUNET R., FERRAS R. et THERY H. (1993), *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Paris, Economica, 3e édition, 518 p.

Bulletin de la société languedocienne de géographie (1987), n°1-2, Actes de la table ronde « Intégration territoriale en URSS et en Europe de l'Est », 188 p.

Bulletin de la société languedocienne de géographie (1993), », n°3-4, Actes de la table ronde « Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe », 349 p.

Cahiers de géographie du Québec (1974), vol. 18, n°43, dossier : l'étude des frontières et la géographie politique, Laval, Presses de l'Université de Laval, 220 p.

CARTER F. W. (1977), *An historical geography of the Balkans*, New York- San Francisco, Academic Press, 599 p.

CARTER F. W. (1994), « Minorités nationales et groupes ethniques en Bulgarie : distribution régionale et liens transfrontaliers », *Espace, Populations, Sociétés*, n°3, pp. 299-309.

CARTER F. W., JORDAN P., REY V. (1996), *Central Europe after the fall of the Iron curtain : geopolitical perspectives, spatial patterns and trends*, Francfort sur le Main, Peter Lang, 345 p.

CASTELLAN G. (1991), *Histoire des Balkans : XIV-XXème siècle*, Paris, Fayard, 532 p.

CASTELLAN G. (1994) , *Le monde des Balkans : poudrière ou zone de paix ?*, Paris, Vuibert, 213 p.

CASTELLAN G., TODOROV N. (1976), *La Bulgarie*, Paris, PUF, Que sais-je, 128 p.

Centre pour l'étude de la démocratie, *Ocenka na rezultatite na mestni izbori 1999* [Évaluation des résultats des élections locales 1999], Sofia, tapuscrit, s.p.

CHEVALIER S. (1998), « Stratégies d'échanges en Bulgarie », *Balkanologie*, vol. IV, n°2, pp. 59-71.

CHICLET C et LHOMEL E. (1992), « La Bulgarie en 1991 », *Nouvelles études documentaires*, n°4964-65, Paris, La documentation française, pp. 95-118.

CHICLET C., LORY B. (1998), *La République de Macédoine : nouvelle venue dans le concert européen*, Paris, L'Harmattan, coll. les cahiers de Confluences, 190 p.

CLASTRES P. (1974), *La société contre l'État*, Paris, Éditions de minuit, 187 p.

CLAVAL P. (1968), *Régions, nations, grands espaces : géographie générale des ensembles territoriaux*, Paris, Génin-litec, 837 p.

CLAVAL P. (1976), « La géographie et les phénomènes de domination », *L'Espace géographique*, n°3, pp. 145-154.

CLAVAL P. (1977), « Les aspects modernes de la géographie politique », *Travaux de l'institut de Géographie de Reims*, n°29-30, pp. 11-30.

CLAVAL P. (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF, 257 p.

CLAVAL P. (1991), « Quelques variations sur le thème : État, contrôle, territoire », in THÉRY H. (dir.) ; *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, éditions du CNRS, pp. 11-25.

CLAVAL P. (1996), « Le territoire dans la transition à la postmodernité », *Géographies et cultures*, n°20, pp. 93-112.

Collectif (1987), *Sociétés et espaces ruraux dans les pays de l'Est*, 2e table ronde du groupe de recherche des pays de l'Est, Montpellier, INRA-CNRS, 437 p.

Collectif (1991), *Sofia prez vekovete* [Sofia à travers les siècles], Sofia, Presses de l'Académie des sciences, Tome 1, 232 p.et Tome 2, 295 p.

Collectif (1993), *The ethnic situation in Bulgaria. Researches in 1992*, Sofia, club 90, 1993, 157 p.

Commission des Communautés européennes (2001), *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, Novembre 2001, 127 p.

Conseil de l'Europe (1996), *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Bulgarie*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 47 p.

CORM G. (1991), *L'Europe et l'Orient : de la balkanisation à la libanisation, histoire d'une modernité inaccomplie*, Paris, La découverte, 385 p.

COUDERC A. (2000), *États, nations et territoires dans les Balkans au XIXe siècle : histoire de la première frontière gréco-ottomane (1827-1881)*, Thèse de l'Université Paris I, 3 volumes, 585 p.

COUDROY de LILLE L. (1999), « Réforme territoriale et repositionnement des métropoles : l'exemple polonais », Communication au séminaire CNRS-UMR Géographie-cités « territoires européens : diversité, différenciation et intégration », 17 décembre 1999, 11 p. dactylographiées.

CRAMPTON R. J. (1987), *A short history of modern Bulgaria*, Cambridge, Cambridge University Press, 221 p.

CRAMPTON R. J. (1997), *A concise history of modern Bulgaria*, Cambridge, Cambridge University Press, 259 p.

CRAMPTON R. J. et CRAMPTON B. (1997), *Atlas of Eastern Europe in the twentieth century*, Londres-New York, Routledge, 297 p.

Crédit local de France (1996), « La gestion locale en Europe centrale et orientale », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°413, pp. 2-27.

CREED G. (1999), « Deconstructing socialism in Bulgaria », in BURAWOY M. and VERDERY K. (ed.) *Uncertain transition: ethnography of change in the post-socialist world*, Lanham/Oxford, Rowman and Littlefield publishers, p. 223-243.

CVIJIC J. (1918), *La péninsule balkanique*, Paris, A. Colin, 529 p.

Équipe PARIS (1992), « Petit atlas des pays d'Europe de l'Est à la veille de la transition », *Historiens et géographes*, n°337, pp. 193-212.

DALÈGRE J. (1997), *La Thrace grecque : populations et territoire*, Paris, L'Harmattan, coll. études grecques, 268 p.

DANIEL O. (1982), *Les sociétés d'Europe orientale. Sources bibliographiques 1970-1980*, reproduction centrale de l'Université Paris-Nord, 411p dactylographiées.

DANIEL O. (1992), « Regards sur l'Albanie : reconstruction et réintégration spatiale », *Historiens et géographes*, n°337, pp. 125-142.

DARGENT C. (2001), « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », *Revue française de sciences politiques*, volume 51, n°5, pp. 787-806.

DASKALOV R. (1994), « Nacionalno-kulturnata ni identičnost : način na izgraždane » [Notre identité nationalo-culturelle : mode de construction], in ELENKOV I. et DASKALOV R., *Zašto sme takiva ? V tărsene na bălgarskata kulturna identitčnost* [Pourquoi sommes-nous ainsi ? À la recherche de l'identité culturelle bulgare], Sofia, Prosveta, pp. 27-47.

DASKALOV R. (1998), *Meždu istoka i zapada : bălgarski kulturni dilemi* [entre l'Orient et l'Occident : dilemmes culturels bulgares], Sofia, Lik, 351 p.

DASKALOV R. (1998a), « Nacija, nacionalna ideja, nacionalizăm i nie » [Nation, idée nationale, nationalisme et nous], in DASKALOV R. (1998), *Meždu istoka i zapada : bălgarski kulturni dilemi* [entre l'Orient et l'Occident : dilemmes culturels bulgares], Sofia, Lik, p.187-225.

DAUPHINÉ A. (1979), *Espace, région et système*, Paris, Economica, coll. géographia, 167 p.

DEBARBIEUX B. et VANIER M. (2002), *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris, L'Aube-DATAR, 269 p.

Le Débat (1991), n°63, dossier : « Retour de la nation ?», pp. 67-90.

DECAND G. (1998), « La NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques », *INSEE Méthodes*, n°83, pp. 117-125.

DESLONDES O. (1992), « La question de Macédoine », *Hérodote*, n°67, pp. 160-165.

DEVEDŽIEV M. (1978), *Selišnite sistemi* [Les systèmes d'habitat], Sofia, Nauka i izkustvo, 384 p.

DEVEDŽIEV M. (1979), *Kratka istorija na selišnoto razvitie po bălgariskite zemi* [Petite histoire du développement de l'habitat dans les terres bulgares], Sofia, éditions du front de la patrie, 348 p.

DEVEDŽIEV M. (2000), *Geografija na selišnata na Bălgarija* [Géographie du peuplement de la Bulgarie], Veliko Tărnovo, Presses de l'Université Sts Cyril et Méthode, 162 p.

DI MÉO G. (1991), *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 319 p.

DI MÉO G. (1995), « Les nouvelles contradictions du territoire », *Revue de géographie de Lyon*, n°2, pp. 169-175.

DI MÉO G. (1998), « De l'espace au territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie », *L'Information géographique*, n°3, pp. 99-110.

DITCHEV I. (1998), « L'urbanité comme statut », *Balkanologie*, vol. IV, n°2, pp. 91-98.

DIČEV I. (2000), « Evropa kato legitimacija » [l'Europe comme légitimation], *Sociologičeski pregled*, n°1-2, pp. 87-108.

DIČEV I. (2002), *Ot prinadležnost kăm identičnost* [de l'appartenance à l'identité], Sofia, Lik, 172 p.

DONČEV D. (1984), « Les résultats socio-économiques de la spécialisation, de la concentration et de l'intensification de l'agriculture en Bulgarie dans le cadre des complexes agro-industriels », *Sociétés et espaces ruraux dans les pays de l'Est*, Montpellier, INRA-CNRS, pp. 136-146.

DONČEV D. et LENORMAND P. (1993), « L'agriculture bulgare à l'épreuve des réformes », *Cahiers agricultures*, n°2, pp. 131-140.

DONČEV D. et KARAKAŠEV H. (1999), *Fizičeska i socialno-ikonomičeska geografija na Bălgarija* [Géographie physique et socio-économique de la Bulgarie], Veliko Tărnovo, Slovo, 510 p.

DREVET J.-F. (2001), *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, Paris, L'Harmattan, 353 p.

DUCELLIER A. (1992), « Structures politiques et mentales de longue durée dans les Balkans », *Historiens-Géographes*, n°337, pp. 89-107.

DUCELLIER A. (1999), « Les fantômes des empires : la longue durée politique dans les Balkans », *Le Débat*, n°107, pp. 69-96.

DUPOIRIER E. (1998) (dir), *Les régions à la croisée des chemins*, Paris, Presses de sciences po, 384 p.

DUPUY F. et THOENIG J.-C. (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 316 p.

DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 212 p.

DURAN P. et THOENIG J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, n°4, pp. 580-623.

DURAND M.-F., LÉVY J., RETAILLÉ D. (1992), *Le monde : espaces et systèmes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 565 p.

L'Espace géographique (1976), n°3, débat : la domination, pp. 145-175.

ELENKOV I. (1994), « Versii za bălgarskata identitčnost v moderna epoha » [Versions pour l'identité bulgare à l'époque moderne], in ELENKOV I. et DASKALOV R., *Zašto sme takiva? V tărsene na bălgarskata kulturna identitčnost* [Pourquoi sommes-nous ainsi ? À la recherche de l'identité culturelle bulgare], Sofia, Prosveta, pp. 5-25.

ELENKOV I. et DASKALOV R. (1994), *Zašto sme takiva? V tărsene na bălgarskata kulturna identitčnost* [Pourquoi sommes-nous ainsi ? À la recherche de l'identité culturelle bulgare], Sofia, Prosveta, 495 p.

FEJTŐ F. (1988), *Requiem pour un empire défunt : histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*, Paris, Édima-lieu commun, réédition 1993, 466 p.

FISCHER A. (1993), « La gestion territoriale », *Notes de recherche du CRIA*, n°39, 13 p.

FRELASTRE G. (1983), *L'aménagement du territoire en Europe de l'Est*, Paris, Economica, 341 p.

FRÉMONT A. (1974), *La région, espace vécu*, Paris, Champs-Flammarion, 2e édition, 1999, 288 p.

FOUCHER M. (1991), *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 691 p.

FOUCHER M. (1993) (dir.), *Fragments d'Europe*, Paris, Fayard, 327 p.

FOUCHER M. (1999), *Géopolitique du Danube*, Paris, Ellipses, 94 p.

FOTEV G. (2002), « Le drame de la transition bulgare », in ZNEPOLSKI I., TCHERVENKOVA K. et KIOSSEV A., *Penser la transition*/*Rethinking the transition*, Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, pp. 85-96.

GARDE P. (1996), *Les Balkans*, Paris, Flammarion, 128 p.

GELLNER E. (1989), *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 208 p.

GENČEVA R. (2000), « Evropa i săsdavaneto na regionalni ideologii : oblast Kărdžali » [L'Europe et la construction des idéologies régionales : la région de Kărdžali], *Sociologičeski pregled*, n°1-2, pp. 109-127.

GENEVOIS L. (1961), « La Bulgarie d'aujourd'hui », *L'Information géographique*, n°2, p.47-54.

Geografija na Bălgarija (1961), *vtori tom : ikonomičeska geografija* [Géographie de la Bulgarie : tome 2, géographie économique], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 568 p.

Geografija na Bălgarija (1966), *părvi tom : fizičeska geografija* [Géographie de la Bulgarie : tome 1, géographie physique], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 548 p.

Geografija na Bălgarija (1981), *vtori tom : ikonomičeska geografija* [Géographie de la Bulgarie : tome 2, géographie économique], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 451 p.

Geografija na Bălgarija (1982), *părvi tom : fizičeska geografija* [Géographie de la Bulgarie : tome 1, géographie physique], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 548 p.

Geografija na Bălgarija (1989), *treti tom : fizičesko i socialno-ikonomičesko pajonirane* [Géographie de la Bulgarie : tome 3, régionalisation physique et socio-économique], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 583 p.

Geografija na Bălgarija (1997) [Géographie de la Bulgarie], Sofia, Presses de l'Académie des Sciences, 729 p.

GEORGE P. (1977), « Réflexions sur des problèmes de géographie politique et administrative », *Travaux de l'institut de géographie de Reims*, n°29-30, pp. 47-54.

GEORGIEV P. (2000), *Bălgarskata političeska kultura* [La culture politique bulgare], Sofia, K&M, 470 p.

GEORGIEVA C. (1998), *Kărdžali ot tradiciajta kăm modernostta* [Kărdžali, de la tradition à la modernité), Sofia, IMIR, 206 p.

GERBAUX F. (1999) (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, L'aube, 190 p.

GESHEV G. (1997), *Initiatives for the launching of a cooperative spatial planning process*, Bonn, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 20 p.

GEŠEV G. (1999), *Problemi na regionalnoto razvitie i regionalnata politika v Republika Bălgarija* [problèmes du développement régional et de la politique régionale en Bulgarie], Sofia, Institut de géographie de l'Académie des sciences, 175 p.

GIBLIN B. (1991), «Les territoires de la nation à l'heure de la décentralisation et de l'Europe », *Hérodote*, n°62, pp. 22-43.

GIBLIN B. (1999), «Les nationalismes régionaux en Europe », *Hérodote*, n°95, 1999, pp. 3-20.

GIRAUT F. et VANIER M. (1999), « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in GERBAUX F. (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Paris, L'aube, pp. 143-172.

GJUZELEV V. (2000), *Stolicite na Bălgarija* [Les capitales de Bulgarie], Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, 67 p.

GOSSIAUX J.-F. (2002), *Pouvoirs ethniques dans les Balkans*, Paris, PUF, 217 p.

GOTTMANN J.(1952), *La politique des États et leur géographie*, Paris, A. Colin, 228 p.

GOTTMANN J.(1973), *The significance of territory*, Charlottesville, The University Press of California, 169 p.

GOTTMANN J. (1980a) (ed.), *Centre and periphery : spatial variations in politics*, Beverly Hills-Londres, Sage focus editions, 226 p.

GOTTMANN J. (1980b), « Confronting centre and periphery »,in GOTTMANN J. (ed.), *Centre and periphery : spatial variations in politics*, Beverly Hills-Londres, Sage focus editions, p. 11-25.

GRASLAND C. (1991), *Espaces politiques et dynamiques démographiques en Europe de 1950 à 1990*, Thèse de doctorat de l'Université Paris I, 440 p.

GRASLAND C. (1997a), *Contribution à l'analyse géographique des maillages territoriaux*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, volume A, Université Paris I, 372 p.

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

GRASLAND C., REY V. (1992), « Systèmes politiques et évolution du mouvement naturel de 294 régions d'Europe de l'Est et d'Europe de l'Ouest de 1960 à 1985 », in ROUX M. (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-55.

GRÉMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le seuil, 478 p.

GRIGOROV N. (1989), « Régions et pouvoirs régionaux en République populaire de Bulgarie », in RADVANYI J. et REY V., *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, pp. 37-41.

GROZA O. et TROFIN-GILLE C. (2001), « Les élections roumaines : le poids du passé », *Belgéo*, n°1-2, pp. 123-135.

GUELLEC A. (coord.) (1987), *Les limites départementales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 302 p.

GUELLEC A. (coord.) (1989), *Le département, deux siècles d'affirmation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 312p.

GUELLEC A. (coord.) (1995), *La région européenne, la marge de manœuvre*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 379 p.

GUICHONNET P. et RAFFESTIN C. (1974), *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 224 p.

HALL D. et DANTA D. (1996), *Reconstructing the Balkans : a geography of new southeast Europe*, Chichester, New York, J.Wiley and sons, 260 p.

Hérodote (1991), n°62, « Les territoires de la nation », 198 p.

Hérodote (1991), n°63, « Balkans et balkanisation », 197 p.

HIRSCHHAUSEN B. von (1996), *Nouvelles campagnes roumaines: les débuts de l'après-socialisme*, Thèse de l'Université de Paris I, 333 p.

Historiens et géographes (1992), n°337, dossier : l'Europe balkanique.

Historiens et géographes (2002), n°377, dossier : la transition post-communiste dans les pays de l'Europe centrale et orientale (1990-2000).

HOFFMAN G. W. (ed.) (1970), *Eastern Europe : essays in geographical problems*, New York-Washington, Praeger publishers, 502 p.

HOFFMAN G. W. (1980), « Variations in centre-periphery relations in southeast Europe », in GOTTMANN J. (ed.), *Centre and periphery : spatial variations in politics*, Beverly Hills-Londres, Sage focus editions, pp. 111-133.

HRISTOV H. (1973), *Bălgarskite obštini prez Văzraždaneto* [Les communes bulgares pendant la Renaissance], Sofia, éditions de l'Académie des sciences, 250p.

HRISTOV T. (1989), « Les structures régionales face aux découpages spatiaux : la Bulgarie », in RADVANYI J. et REY V., *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, pp. 31-36.

HRISTOV T. (1999), *Administrativno-teritorialno delenie na Bălgarija* [division administrative et territoriale de la Bulgarie], 25 p. dactylographiées.

HRISTOV T. (2001), *Političeska geografija na Bălgarija* [Géographie politique de la Bulgarie], Sofia, Presses académiques de l'Université d'agronomie de Plovdiv, 386 p.

IGNATOV A. (2002), « La Bulgarie et l'esprit européen », in ZNEPOLSKI I., TCHERVENKOVA K. et KIOSSEV A., *Penser la transition*/*Rethinking the transition*, Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, pp. 241-255.

Intergéo-bulletin (1995), Actes du colloque « Espaces, territoires et sociétés » du 19 novembre 1993 du CNRS, n°118.

INSEE Méthodes (1998a), Dixièmes entretiens Jacques Cartier : les découpages du territoire, n°76-78, 415 p.

INSEE Méthodes (1998b), Les zonages : enjeux et méthodes, n°83, 132 p.

IORDAN I. et REY V. (1993), « La carte administrative de la Roumanie d'avant-guerre : probable ou impossible retour ? », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, n°3-4, pp. 183-192.

IŠIRKOV A. (1928), « Grad Sofija » [La ville de Sofia], in *Jubilejna kniga na grad Sofija (1878-1928)* [Livre jubilé de la ville de Sofia (1978-1928)], Sofia, Knipegraf, pp. 1-14.

IŠIRKOV A. (1934), « Carstvo Bălgarija : imena na Bălgarija i na nejnite glavni oblasti, položenie, geografski dălež, granici i golemina » [le Royaume de Bulgarie : le nom de Bulgarie et ses principales régions, sa situation, ses frontières et sa taille], *Izvestia na bălgarskoto geografsko družestvo*, livre 2, pp. 18-37.

JELEV J. (1998), *Bulgarie, terre d'Europe : la politique étrangère de la Bulgarie*, Paris, Frison-Roche, 215 p.

JORDAN P. (2001), « Regional identities and regionalization in East-central Europe », *Post-soviet geography and economics*, n°4, pp. 235-265.

JUILLARD E. (1974), *« La région » : contributions à une géographie générale des espaces régionaux*, Paris, Ophrys, 230 p.

KABAKČIEVA P. (2000), « Prostrojavane na 'Evropa' ili priobštavane kăm Evropa » [Construction de l'Europe ou adhésion à l'Europe], *Sociologičeski pregled*, n°1-2, pp. 66-86.

KABAKČIEVA P. (2001), *Graždanskoto obštestvo sreštu dăržavata : bălgarskata situacija* [La société civile contre l'État : la situation bulgare], Sofia, Lik, 235 p.

KALINOVA E. et BAEVA I. (2001), *La Bulgarie contemporaine : entre l'est et l'ouest*, Paris, L'Harmattan, 244 p.

KĂNEV K. (1998), « Zakonodatelstvo i politika kăm etničeskite i religioznite malcinstva v Bălgarija » [Législation et politique envers les minorités ethniques et religieuses en Bulgarie] in KRĂSTEVA A. (ed.), *Obštnosti i identičnosti v Bălgarija* [communautés et identités en Bulgarie], Sofia, Petekston, pp. 67-117.

KANITZ F. (1882), *La Bulgarie danubienne et le Balkan : études de voyages (1860-1880)*, Paris, Hachette, 572 p.

KARASIMEONOV G. (2003), *Novata partijna sistema v Bălgarija* [Le nouveau système des partis en Bulgarie], Sofia, Gorekspres, 223 p.

KAYSER B. et PÉCHOUX P-Y. (1974), « La Bulgarie », *L'Information géographique*, n°1, pp. 17-24.

KAZAKOV E. (2002), « L'Église bulgare, les Juifs bulgares et la question nationale », *Hérodote*, n°106, pp. 61-81.

KEATING M. (1997), « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in LE GALÈS P. et LEQUESNE C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, pp. 19-35.

KIRADŽIEV S. (2001), *Bălgarskite gradove* [Les villes bulgares], Sofia, Svjat, 215 p.

KISS C. G. (1992), « État et nation : une contradiction en Europe médiane », in ROUX M. (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-20.

KLEIN J.-L. (1991). « Les limites de la régulation : crise de l'État-nation et gestion du local », in LÉVY J., *Géographies du politique*, Paris, FNSP, pp. 77-84.

KOLEDAROV P. (1979), *Političeska geografija na srednovekovnata bălgarska dăržava, părva čast* [Géographie politique de l'État médiéval bulgare, première partie], Sofia, Presses de l'Académie des sciences, 79 p.

KOLEDAROV P. (1989), *Političeska geografija na srednovekovnata bălgarska dăržava, vtora čast* [Géographie politique de l'État médiéval bulgare, seconde partie], Sofia, Presses de l'Académie des sciences,160p.

KRASTEVA A. (1997), « Les bulgares musulmans : une identité crucifiée », *Cahiers balkaniques*, n°25, pp. 27-37.

KRASTEVA A. (1998a) (ed.), *Communities and identities*, Sofia, Petekston, 260p.

KRASTEVA A. (1998b), « Identity and power : communist and postcommunist discourse on minorities », in KRASTEVA A. (ed.), *Communities and identities*, Sofia, Petekston, pp .103-125.

KRASTEVA A. (2001), « La politique ethnique bulgare », *Transitions*, n°1, pp. 153-172.

KRĂSTEVA A. (ed.) (1998), *Obštnosti i identičnosti v Bălgarija* [communautés et identités en Bulgarie], Sofia, Petekston, 438 p.

KULOV B. (1990), « Geografski aspekti na samoupravlenieto na obštinite v Bălgarija » [aspects géographiques de l'autogestion communale en Bulgarie], *Izvestija na bălgarskoto geografsko družestvo*, tome XXXVIII, pp. 51-55.

LABASSE J. (1966), *L'organisation de l'espace : éléments de géographie volontaire*, Paris, Hermann, 605 p.

LABASSE J. (1991), *L'Europe des régions*, Paris, Flammarion, 432 p.

LABASSE J. (1994), *Quelles régions pour l'Europe ?*, Paris, Flammarion, 128 p.

LABBÉ M. (1997), « Les nationalités dans les Balkans : de l'usage des recensements », *L'Espace géographique*, n°1, pp. 35-48.

LACASSE F. et THOENIG J.-C. (1996) (coord.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 402 p.

LACOSTE Y. (1976), *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, F. Maspéro, 187 p.

LACOSTE Y. (1991a), « La nation : trop grande ou trop petite? », *Le Débat*, n°63, pp. 84-86.

LACOSTE Y. (1991b), « Les territoires de la nation », *Hérodote*, n°62, pp. 3-21.

LACOSTE Y. (1991c), « Balkans et balkanisation », *Hérodote*, n°63, pp. 3-13.

LACOSTE Y. (1993) (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1680 p.

LACOSTE Y. (1996), « Encore et toujours des territoires », débat avec B. Badie, *Géographie et cultures*, n°20, pp. 119-124.

LACOSTE Y. (1997), *Vive la Nation, destin d'une idée géopolitique*, Paris, Fayard, 339 p.

LATOUCHE S. (1989), *L'occidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*, Paris, La découverte, 143 p.

LE BERRE M. (1995), « Territoires », in BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 2e édition, pp. 601-622.

LECLERC J. (2001), « Europe centrale : comment concilier langue officielle et langue minoritaire », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1018, pp. 4-17.

LEFORT C. (1981), *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 333 p.

LEFORT C. (2000), « Le pouvoir », in MICHAUD Y. (dir.), *Université de tous les savoirs : Qu'est-ce que la société ?*, Paris, O. Jacob, pp. 701-709.

LE GALÈS P. et LEQUESNE C. (1997) (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, 302 p.

LE GLÉAU J-P. (1998), « Les différentes catégories de zonages », *Insee Méthodes*, n°83, pp. 37-42.

LENORMAND P. (1983), « L'agriculture bulgare à l'heure des complexes agro-industriels », *Annales de géographie*, n°510, pp. 129-151.

LENORMAND P. (1984), « Différenciation et aménagement dans les campagnes bulgares », *Sociétés et espaces ruraux dans les pays de l'Est*, 2e table ronde du groupe de recherche des pays de l'Est, Montpellier, INRA-CNRS, pp. 320-335.

LEONSKI Z. et LUKASZEWICZ L. (1978), « Aspects de la subdivision territoriale dans les États socialistes d'Europe », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXX, n°1, pp. 52-62.

LEQUESNE C. (2003), « L'exportation du modèle régional par l'UE », communication au séminaire du groupe de recherche « le référentiel européen dans les expériences d'intégration régionale », IEP de PARIS, CERI, 3 février 2003, 6 p. dactylographiées.

LESAGE M. (1995), *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, La documentation française, coll. retour au texte, 410 p.

LÉVY J. (1986), « L'espace et le politique : quelles rencontres ? », in AURIAC F et BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot-Fayard, pp. 253-268.

LÉVY J. (1991a) (coord.), *Géographies du politique*, Paris, Presses de la FNSP, 221 p.

LÉVY J. (1991b), « Contrôle : une concept incontrôlé ? Pouvoir, espace et société », in THÉRY H. (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, éditions du CNRS, pp. 33-43.

LÉVY J. (1994), *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 442 p.

LÉVY J. (1997), *Europe : une géographie*, Paris, Hachette, Carré géographie, 288 p.

LÉVY J. (1999), *Le tournant géographique : penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 400 p.

LÉVY J. et LUSSAULT M. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

LHOMEL E. (1998), « Nouvelles politiques de développement régional en Europe centrale et orientale », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°432, pp. 3-22.

LHOMEL E. (1999), « Bulgarie 1998-1999 : au milieu du gué », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°442, pp. 32-40.

LHOMEL E. (2000), « La Bulgarie : contre vents et marées », *Nouvelles études documentaires*, n°5208-5209, Paris, Documentation française, pp. 203-218.

LHOMEL E. (2001), « Le pluralisme politique : de l'émergence à la consolidation », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1013, pp. 17-28.

LHOMEL E. et DEVAUX S. (2001), « La vie associative : les cas roumain et tchèque », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1019, pp. 16-34.

LORY B. (1985), *Le sort de l'héritage ottoman en Bulgarie : l'exemple des villes bulgares, 1878-1900*, Istanbul, Isis, 235 p.

LORY B. (1990), « Bulgarie : la permanence de la question nationale », *Historiens et géographes*, n°329, pp. 75-91.

LORY B. (1992a), « Immigration et intégration sociale à Plovdiv au XIXe siècle », *Revue du monde musulman et méditerranéen*, n°4, pp. 95-103.

LORY B. (1992b), « La Macédoine en quête de reconnaissance. Entretien d'*Hérodote* avec Bernard Lory », *Hérodote*, n°67, pp. 166-170.

LORY B. (1994), « Mutations de l'agriculture bulgare (1930-1960) », *Cahiers balkaniques*, n°20, pp. 83-89.

LORY B. (1996), *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Paris, Ellipses, 207 p.

LORY B. (1999), « Cent lieux de mémoire pour la Bulgarie », in MARÈS A. (1999) (dir.), *Lieux de mémoire en Europe médiane*, Paris, Publications langues O', pp. 113-123.

MANTRAN R. (1989) (dir.), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, 810 p.

MARCOU G. (1996), « L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale », in LHOMEL E. et SCHREIBER T. (coord), *L'Europe centrale et orientale, édition 1996, NED n°5027-28*, Paris, La Documentation française, p. 33-66.

MARCOU G. (1999), « L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites », in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* , Paris, éditions de l'Aube, pp. 31-86.

MARCOU G. (2000), « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n°95, pp. 69-95.

MARCOU G. (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°3, pp. 131-167.

MARCOU G. (2004, à paraître), « Structures régionales et collectivités locales dans les États candidats à l'Union européenne, dans la perspective de l'accès aux fonds structurels européens », in REY V. (coord), *L'Europe centre-orientale : intégration et nouvelles collectivités européennes (1989-2004)*.

MARÈS A. (1996) (dir.), *Histoire et pouvoir en Europe médiane*, Paris, L'Harmattan, 319 p.

MARÈS A. (1999) (dir.), *Lieux de mémoire en Europe médiane*, Paris, Publications langues O', 125 p.

MARINOV V, DŽILDŽOV A., HAUSER F. (2001), *Pregled na regionalnata politika v Bălgarija : săstojane, ocenka i perspektivni* [Aperçu de la politique régionale en Bulgarie : constitution, évaluation et perspectives], Sofia, Fondation pour la réforme de l'autogestion locale, 158 p.

MARKOVA Z. (1989), *Bălgarskata ekzarhija (1870-1879)* [L'exarchat bulgare (1870-1879)], Sofia, Presses de l'Académie de sciences, 398 p.

MARUŠIAKOVA E. et POPOV V. (1993), *Ciganite v Bălgarija* [Les Tsiganes en Bulgarie], Sofia, Club 90, 239 p.

MARUSHIAKOVA E. et POPOV V. (2000), « The Bulgarian Gypsies searching their place in society », *Balkanologie*, vol IV, n°2, pp. 33-52.

MAUREL M.-C. (1982a), *Territoire et stratégies soviétiques*, Paris, Économica, 196 p.

MAUREL M.-C. (1982b), « Bureaucratie et contrôle territorial. Le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne », *Hérodote*, n°25, pp. 49-75.

MAUREL M.-C. (1983), « Pouvoir local et maillage territorial. L'exemple de la commune rurale polonaise », *Annales de Géographie*, n°514, pp. 641-659.

MAUREL M.-C. (1984a), « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif », *Hérodote*, n°33-34, pp. 131-173.

MAUREL M.-C. (1984b), « Réformes administratives et gestion locale en Europe de l'Est », in *L'URSS et l'Europe de l'Est en 1983-1984, Nouvelles études documentaires*, n°4767, Paris, La documentation française, pp. 37-57.

MAUREL M.-C. (1984c), « Sociétés rurales est-européennes. Territorialité et pouvoirs », *Espace rural*, n°5, 174 p.

MAUREL M.-C. (1986), *L'œil du pouvoir : pour une autre géographie des systèmes soviétique et est-européens*, Montpellier, Université Paul Valéry, document de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches, 55 p. dactylographiées.

MAUREL M.-C. (1987), « Les logiques territoriales du pouvoir soviétique. Quelques réflexions à propos du système soviétique », *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, n°1-2, pp. 7-19.

MAUREL M.-C. (1988), *Les paysans contre l'État : le rapport de force polonais*, Paris, L'Harmattan, 540 p.

MAUREL M.-C. (1989a), « Un succédané de la perestroika : la nouvelle réforme territoriale en Bulgarie », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°338, pp. 34-43.

MAUREL M.-C. (1989b), « Sociétés locales, territoires, pouvoirs en Europe de l'Est », *Espace rural*, n°20, pp. 27-49.

MAUREL M.-C. (1989c), « Administrative reforms in eastern Europe : an overview », in BENNETT R. J. (edited by), *Territory and administration in Europe* ; Londres New York, Pinter publishers, pp. 111-123.

MAUREL M.-C. (1990a), « Local communities and territoriality in East-central Europe », *Geoforum*, n°2, pp. 211-219.

MAUREL M.-C. (1990b), *Des réformes économiques inachevées : le cas bulgare*, communication au colloque « L''économie des pays de l'Est et du centre de l'Europe dans les années 1990 : possibilités et contraintes », OTAN, Direction des affaires économiques, Bruxelles, 4 au 6 avril 1990, 27 p. dactylographiées.

MAUREL M.-C. (1994a), « Local government reforms and the viability of rural communities in Eastern Central Europe », in BENNETT R.-J. (ed.), *Local government and market decentralization : experiences in industrialized, developing and former eastern bloc countries*, United Nations University Press, New York, pp. 92-112.

MAUREL M.-C. (1994b), « La naissance de nouveaux acteurs sociaux sur la scène locale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°4, pp. 131-145.

MAUREL M.-C. (1994c), *La transition post-collectiviste. Mutations agraires en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 354 p.

MAUREL M.-C. (1997a) (coord.), *Recomposition de l'Europe médiane*, Paris, Sedes, 221 p.

MAUREL M.-C. (1997b), « Géographie de la transformation postsocialiste en Europe centrale », in MAUREL M.-C. (dir.), *Recomposition de l'Europe médiane*, Paris, Sedes, p.29-61.

MAUREL M.-C. (2004, à paraître), « Refonder les collectivités locales : quelle inscription territoriale ? », in REY V. (coord.), *L'Europe centre-orientale : intégration et nouvelles collectivités territoriales (1989-2004)*, Paris, L'aube.

MAUREL M.-C., REY V., VOLLE J-P. (1982), *Planification et gestion du territoire en Bulgarie*, Compte-rendu de la mission effectuée au titre des échanges culturels franco-bulgares, 51 p. dactylographiées.

MAUREL M.-C., REY V., VOLLE J-P. (1983), Planification et gestion du territoire en Bulgarie : la réforme des système de peuplement, *Le Courrier des pays de l'Est*, n°269, pp. 40-44.

MEININGER T. et RADOEVA D. (1996), « Civil society : the current situation and problems », in ZLOCH-CHRISTY I. (dir.), *Bulgaria in a time of change: economics and political dimensions*, Aldershot, Avebury, pp. 45-67.

MILACIC S. (2002), « L'État post-communiste entre l'histoire, le droit et le marché : de la soumission à l'idéologie et au parti à la soumission au droit et au marché », introduction au colloque *La réinvention de l'État : démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Paris, Sénat, 5 et 6 avril 2002, 21 p. dactylographiées.

MILACIC S. (2003) (dir.), *La réinvention de l'Etat : démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant, 424 p.

Ministère du développement territorial et de la construction (1996), *Regional policy in the Republic of Bulgaria : adaptation to european experience*, Sofia, 83 p.

MINK G. (2001), « Les sociétés post-communistes : amorphes ou actives ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1019, pp. 4-15.

MINTCHEV V. (1994), « La privatisation en Bulgarie », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°392, pp. 11-17.

MINTCHEV V. (1996), « Le tissu industriel bulgare », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°407, pp. 3-26.

MINTCHEV V. (1999), « Les échanges de biens industriels entre la Bulgarie et l'Union européenne (1990-1995) », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, n°4, pp. 123-152.

Le Monde, dossiers et documents, (2001) « La révolution des communes », n°296, mars, 4 p.

MONNET J. (1996), *Espace, temps et pouvoir dans le Nouveau monde*, Paris, Anthropos, 460p.

MONNET J. (1998), La symbolique des lieux : pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité, *Cybergeo* (www.cybergeo.Presse. fr), n°56.

MONNET J. (1999), *Ville et pouvoir en Amérique : les formes de l'autorité*, Paris, L'Harmattan, 190 p.

MONOVA M. (2000), *Pouvoir local, ONG et argent européen : l'exemple de la ville de Burgas*, communication au colloque « L'Europe à l'épreuve de l'élargissement : modèles européens et pratiques locales » organisé par le LAIOS, CNRS-EHESS, Paris, 25-27 octobre 2000, 6 p. dactylographiées.

MORIN E. (1987), *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, réédition 1990, 266 p.

NIKOVA E. (2001), « La modernisation à travers l'intégration : la Bulgarie et l'Union européenne », *Transitions*, n°1, pp. 107-122.

OFFNER J. -M. et PUMAIN D. (1996), *Réseaux et territoires : significations croisées*, Paris, L'aube, 284 p.

OZOUF-MARIGNIER M. -V. (1986), « Politique et géographie lors de la création des départements français », *Hérodote*, n°40, pp. 140-160.

OZOUF-MARIGNIER M. -V. (1992), La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du XVIII^{e} siècle, Paris, éditions de l'EHESS, 365 p.

PÉCHOUX P.-Y. (1977), « Formation du réseau administratif et intégration du territoire dans la Grèce moderne », in BATAILLON C. (dir.), *État, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, Paris, PUF, pp. 193-211.

PÉCHOUX P.-Y. et SIVIGNON M. (1971), *Les Balkans*, Paris, PUF, 284 p.

PELLETIER P. et VANIER M. (1997), « Les ciseaux du géographe ; coupures et coutures du territoire », *Revue de géographie de Lyon*, n°3, pp. 163-165.

PENKOV I et DOJKOV V. (1998), *Gradovete na Bălgarija* [les villes de Bulgarie], Sofia, Parnas, 224 p.

PHLIPPONNEAU M. (1960), *Géographie et action : introduction à la géographie appliquée*, Paris, Colin, 227 p.

PLANHOL X. de (1993), *Les nations du prophète : manuel géographique de politique musulmane*, Paris, Fayard, 894 p.

PLETNJOV G. (1994), *Midhat paša i upravlenieto na dunavskija vilaet*, Veliko Tărnovo, Pik, 237 p.

POCHE B. (1996), *L'espace fragmenté : éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan, 275 p.

POMIAN K. (1990), *L'Europe et ses nations*, Paris, Gallimard, 252 p.

POMIAN K. (1991), « Les particularités historiques de l'Europe centrale et orientale », *Le Débat*, n°63, pp. 26-39.

POPOV P. et DEMERDJIEV Z. (1989), « Bulgaria : administrative division and territorial management », in BENNETT R. J. (edited by), *Territory and administration in Europe* ; Londres New York, Pinter publishers, pp. 180-190.

POULSEN T. M. (1970), « Administration and regional structure in East Central and Southeast Europe », in HOFFMAN G. W. (ed.), *Eastern Europe : essays in geographical problems*, New York-Washington, Praeger publishers, pp. 225-270.

Pouvoirs (2000), dossier : La commune en France et en Europe, n°95, 205 p.

Pouvoirs (2003), dossier : Les nouveaux États de l'Union, n°106, 204 p.

PRÉVÉLAKIS G. (1993), « La question macédonienne : une logique de l'irrationnel », in PHILIPPART E (dir.), *Nations et frontières dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Complexe, pp. 229-243.

PRÉVÉLAKIS G. (1994a), *Les Balkans : cultures et géopolitique*, Paris, Nathan Université, collection géographie d'aujourd'hui, 192 p.

PRÉVÉLAKIS G. (1994b), « Les espaces de la diaspora hellénique et le territoire de l'État grec », *L'Espace géographique*, n°3, pp. 193-202.

PRÉVÉLAKIS G. (1996a), « La notion de territoire dans la pensée de Jean Gottmann », *Géographie et cultures*, n°20, pp. 81-92.

PRÉVÉLAKIS G. (1996b) (dir.), *Les réseaux des diasporas*, Nicosie-Paris, KYKEM- l'harmattan, 444 p.

PRÉVÉLAKIS G. (1997), *Géopolitique de la Grèce*, Bruxelles, Complexe, 144 p.

PRÉVÉLAKIS G. (2001), « Circulation/iconographie contre homme/nature : Jean Gottmann et 'la délicatesse de la causalité' », in THUMERELLE P-J., *Explications en géographie : démarches, stratégies, modèles*, Paris, SEDES, DIEM n°29, pp. 41-55.

RADVANYI J. et REY V. (1989), *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, 190 p.

RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 249 p.

RAFFESTIN C. (1986), « Écogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F et BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot – Fayard, pp. 175-185.

RAFFESTIN C. (1988), « Repères pour une théorie de la territorialité humaine », in DUPUY G. (dir), *Réseaux territoriaux*, Caen, Paradigme, pp. 263-279.

RAFFESTIN C. et BARAMPAMA A. (1998), « Espace et pouvoir », in BAILLY A. et *alii*, *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Colin, pp. 63-71.

RAGARU N. (1998), « L'union des forces démocratiques en campagne ou la lente consolidation d'un parti politique en régime post-communiste », *Balkanologie*, vol. II, n°1, pp. 83-106.

RAGARU N. (2000a), « Bulgarie 1999-2000 : progrès économiques, malaise politique et social », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1006, pp. 32-43.

RAGARU N. (2000b), « Uslugi : the role of political favors and connections in post-communist Bulgaria », communication au Kokkalis program graduate student workshop, Université de Harvard, 18 p. dactylographiées.

RAGARU N. (2001b), « Bulgarie 2000-2001 : en quête d'un sauveur », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1016, pp. 34-50.

RAGARU N. (2001c), « Islam et coexistence intercommunautaire en Bulgarie post-communiste », in BOUGAREL X. et CLAYER N. (dir.), *Le nouvel Islam balkanique : les musulmans, acteurs du post-communisme 1990-2000*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 241-288.

RAGARU N. (2001d), *Action internationale et démocratisation dans les Balkans*, communication à la table ronde « Quelle stabilité pour les Balkans ? Le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est et les politiques de stabilisation dans les Balkans », Paris, Institut d'études de sécurité, 8 juin 2001.

RAGARU N. (2003), « La Bulgarie et la Roumanie à la porte de l'Union européenne : un si long espoir », *Pouvoirs*, n°106, pp. 99-113.

RAGARU N. et HALAMSKA M. (2001), « Quel porte-parole pour le monde rural ? Les cas bulgare et polonais », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1013, pp. 29-49.

RAJČEVSKI S. (1998) ; *Bălgarite mohamedani* [Les Bulgaro-mahométans], Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, 223 p.

RATZEL F. (1903), *Géographie politique*, 2e édition, Genève, Éditions régionales européennes, 1988, 385 p.

RECLUS E. (1876), *Nouvelle géographie universelle. Tome 1 : Europe méridionale*, Paris, Hachette, 1012 p.

Revue belge de Géographie (1991), actes du colloque « Géographies et mutations politiques en Europe de l'Est », n°1-2-3, 296 p.

Revue de Géographie de Lyon (1997), « Les ciseaux du géographe », vol. 72, n°3.

Revue d'études comparatives Est/ouest (2002), n°3, L'élargissement de la communauté européenne : aspects administratifs et juridiques, 236 p.

REY V. (1973), « Le structures de l'espace roumain : typologie par matrice graphique ordonnable », *L'Espace géographique*, n°1, pp. 37-49.

REY V. (1975), *La Roumanie, essai d'analyse régionale*, Paris, Sedes, 229 p.

REY V. (1984a), « Sur la pertinence géographique du système national », *Géopoint*, pp. 91-95.

REY V. (1984b), « La longue histoire des découpages territoriaux », in QUANT T., *Géoscopie de la France*, Paris, Minard, pp. 245-259.

REY V. (1985a), « L'Europe de l'Est », *La documentation photographique*, n°6077, Paris, La documentation française, 80 p.

REY V. (1985b), « Les États de l'Europe de l'Est », *L'Information géographique*, n°49, pp. 200-208.

REY V. (1989a), « Diviser pour gérer : les trois maillages administratifs de la France », *Mappemonde*, n°4, pp. 2-7.

REY V. (1989b), « Les marquages du pouvoir des États dans l'Europe de l'Est : le phénomène de la frontière », in RADVANYI J. et REY V. (coord.), *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, pp. 11-18.

REY V. (1990), « Le territoire dans le complexe roumain », *Sources. Travaux historiques*, n°20, pp. 52-62.

REY V. (1991a), « La composante géographique dans une bifurcation systémique : le cas de l'Europe de l'Est », *Revue belge de géographie*, n°1-2-3, pp. 133-140.

REY V. (1991b), « Borders versus networks in Eastern Central Europe », *Flux*, n°3, pp. 21-28.

REY V. (1991c), « Après l'Europe de l'Est? », *L'Espace géographique*, n°1, pp79-90.

REY V. (1992a), « Nation, État et territoire, deux structures rivales en région de semi-périphérie. Le cas de l'Europe centre-orientale », in ROUX M. (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-30.

REY V. (1992b), « Tristes richesses de l'Europe balkanique », *Historiens et géographes*, n°337, pp. 53-62.

REY V. (1994a), « La question régionale dans l'espace roumain », *L'Espace géographique*, n°4, pp. 361-376.

REY V. (1994b), « Territoire politique et espace géographique : le cas de la Roumanie », communication pour le semi-centenaire de l'Institut de Géographie de l'Académie roumaine, Bucarest, 12 p.dactylographiées.

REY V. (1994c) (coord.), *Transition, fragmentation, recomposition : la Tchéco-Slovaquie en 1992*, Fontenay-aux Roses, ENS éditions, 194 p.

REY V. (1995a), « L'Europe centre-orientale, un 'entre-deux' », in BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D., *Encyclopédie de géographie*, Paris, Économica, pp. 813-925.

REY V. (1995b), « Temps piégé et espace géographique dans l'Europe de l'Entre-deux », in NICOLESCU B., DODILLE N. et DUHAMEL C., *Le temps dans les sciences : que fait le temps à l'affaire ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 93-99.

REY V. (1996a), *Géographie universelle : Europes orientales, Russie, Asie centrale*, Paris, Belin-Reclus, 480 p.

REY V. (1996b) (coord.), *Les nouvelles campagnes de l'Europe centre-orientale*, Paris, CNRS, 240 p.

REY V. (1998a), « Problèmes d'organisation administrative des capitales d'Europe centre-orientale », *Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, pp. 479-485.

REY V. (1998b) (dir.), *Les territoires centre-européens, dilemmes et défis : l'Europe médiane en question*, Paris, La découverte, 264 p.

REY V. (1998c), « Les territoires centre-européens, défis d'Europe », in REY V. (dir.), *Les territoires centre-européens, dilemmes et défis : l'Europe médiane en question*, Paris, La découverte, p.13-33.

REY V. (2000), « Géographies symboliques des Balkans », Communication à la conférence internationale « Balkan connections », Turin, Fondazione Giovanni Agnelli, 18-21 octobre 2000.

REY V. (2001), « Choix de vote et lieux de vie : analyse géographique des résultats électoraux des villes et des villages de Roumanie (1992-1996) », *Belgéo*, n°1-2, pp. 137-146.

REY V. (2002), « Les découpages régionaux en Europe de l'Est depuis 1990», Communication au colloque du Sénat, le 9 janvier 2002.

REY V. (2004, à paraître) (coord.), *L'Europe centre-orientale : intégration et nouvelles collectivités territoriales (1989-2004)*, Paris, L'aube.

REY V. et SAINT-JULIEN T. (2003, à paraître) (coord.), *Territoires européens : diversité, différenciation et intégration*, Lyon, éditions de l'ENS LSH.

REY V. et VERNICOS-PAPARGEORGIOU S. (1994), « Religions, nationalités et discontinuités territoriales : le cas roumain en 1992 », *l'Espace géographique*, n°4, pp. 300-311.

RIQUET P. (1987a), « Le plexage de l'espace », *L'Espace géographique*, n°3, p. 215.

RIQUET P. (1987b), « Le plexage s'innerve », *L'Espace géographique*, n°4, p. 309.

ROUX M. (1977), « Organisation politico-administrative et développement en Yougoslavie », in BATAILLON C. (dir.), *État, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, Paris, PUF, pp. 213-225.

ROUX M. (1982), « Le Kossovo : développement régional et intégration nationale en Yougoslavie », *Hérodote*, n°25, pp. 10-48.

ROUX M. (1987), « Les espaces de l'intégration inégale en Yougoslavie », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, n°1-2, pp. 51-64.

ROUX M. (1989a), « Conflit interethnique et pouvoir local : la création de nouvelles communes au Kosovo », *Espace rural*, n°20, pp. 51-59.

ROUX M. (1989b), « Yougoslavie : où est passé le pouvoir ? », in RADVANYI J. et REY V., *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, Masson, pp. 133-141.

ROUX M. (1991), « État et territoire en Yougoslavie », in THÉRY H. (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, CNRS, 1991, pp. 63-77.

ROUX M. (coord.) (1992a), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, L'Harmattan, 294 p.

ROUX M. (1992b), « Yougoslavie : l'État et la question nationale », *Historiens et géographes*, n°337, pp. 143-165.

ROUX M. (1992c), *Les Albanais en Yougoslavie : minorité nationale, territoire et développement*, Paris, éditions de la Maison des Sciences de l'homme, 546 p.

ROUX M. (1997), « Frontières, territoires et échanges dans les Balkans dans la perspective de l'intégration européenne », *Territoires en mutation*, n°2, 105 p.

RUPNIK J. (1996), *Les Balkans : paysage après la bataille*, Bruxelles, Complexe, 169 p.

RUPNIK J. (2003), « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, pp. 41-53.

SANDERS L. (1989), *L'analyse statistique des données en géographie*, Montpellier, GIP Reclus, 268 p.

SANGUIN A.-L. (1975), « Le concept de sous-nation en géographie politique », *L'Espace géographique*, n°4, pp. 279-286.

SANGUIN A.-L. (1977), *La géographie politique*, Paris, PUF, 183 p.

SANGUIN A.-L. (1993) (dir.), *Les minorités ethniques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 369 p.

SION J. et CHATAIGNEAU Y. (1934), *Méditerranée, péninsules méditerranéennes*, in VIDAL DE LA BLACHE P. et GALLOIS L. (dir), *Géographie Universelle*, tome VII, 2e partie, Paris, A. Colin, 597 p.

SPIRIDONOVA J. (1994), « Problèmes de la politique régionale de la Bulgarie découlant de la phase de transition », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, pp. 821-838.

SPIRIDONOVA J. et DELIEV I. (1997), « La cohésion de la Bulgarie dans l'espace européen », *EUREG*, n°5, pp. 32-36.

SPIRIDONOVA J. et GRIGOROV N. (2001), « Bulgaria » in BACHTLER J., DOWNES R. et *alii*, *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Burlington, Ashgate, pp. 71-83.

STEFANOVA M. (1997), *Mestnata vlast văv Bălgarija* [le pouvoir local en Bulgarie], Sofia, Xejzăl, 147 p.

STOJANOV V. (1998), *Turskoto naselenie văv Bălgarija meždu poljusite na etničeskata politika*, [La population turque en Bulgarie, entre les pôles de la politique ethnique], Sofia, Lik, 251 p.

SZUCS J. (1985), *Les trois Europe*, Paris, L'Harmattan, 127 p.

TAILBOT P. (1994), « Les difficultés de la transition bulgare 1991-1994 », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°392, pp. 19-29.

TER MINASSIAN T. (2002), « Les géographes français et la délimitation des frontières de la Bulgarie à la Conférence de la Paix en 1919 », *Balkanologie*, volume VI, n°1-2, pp. 199-212.

TERRIER C. (1999), « Problèmes épistémologiques et méthodologiques relatifs aux découpages », communication au séminaire CNRS/UMR Géographies-cités « Maillages et territoires en Europe : compositions et décompositions identitaires », 17 décembre 1999, Fontenay-aux-Roses, ENS lettres et sciences humaines.

THÉRY H. (1989), « Contrôle territorial et légitimité politique : l'État et les pouvoirs régionaux au Brésil », *L'Espace géographique*, n°3, pp. 218-224.

THÉRY H. (1991) (coord.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, éditions du CNRS, coll. Mémoires et documents de géographie, 242 p.

THÉRY H. (1995), *Pouvoir et territoire au Brésil : de l'archipel au continent*, Paris, Maison des Sciences de l'homme, 232 p.

TODOROV A. (1999), *The role of political parties in the Bulgaria's accession to the EU*, Sofia, Centre pour l'étude de la démocratie, 40 p.

TODOROVA M. (1997) ; *Imagining the Balkans*, Oxford, Oxford University Press, 257 p.

TOMOVA I. (1995), *The gypsies in the transition period*, Sofia, International centre for minority studies and intercultural relations (IMIR), 144 p.

TOMOVA I. (1998), « Romi » [les Roms], in KRĂSTEVA A. (ed.), *Obštnosti i identičnosti v Bălgarija* [communautés et identités en Bulgarie], Sofia, Petekston, p.329-355.

TOUYKOVA M. (1997), « La stratégie de survie du parti socialiste bulgare », *Les études du CERI*, n°31, 36 p.

Transitions (2001), vol. XVII, n°1, dossier : La Bulgarie et l'intégration européenne, 241 p.

Travaux de l'Institut de géographie de Reims (1977), n°29-30, dossier : Géographies et théories politiques, pp. 5-54.

TURNOCK D. (1988), *The making of Eeastern Europe : from the earliest times to 1815*, Londres et New York, Routledge, 326 p.

UNDP [United Nations Development Programme] (1999), *National human development report. Bulgaria 1999, Volume I : Trends and opportunities for regional human development*, Sofia, UNDP, 80 p.

UNDP [United Nations Development Programme] (1999), *National human development report. Bulgaria 1999, volume II : Bulgarian people's aspirations*, Sofia, UNDP, 72 p.

UNDP [United Nations Development Programme] (2000), *National human development report. Bulgaria 2000, the municipal mosaic*, Sofia, UNDP, 120 p.

VANDELLI L. (2000), « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, pp. 5-17.

VANDERMOTTEN C., MEDINA-LOCKHART P., FREYER D. (2001), « Géographie électorale de L'Europe centrale », *Belgéo*, n°1-2, pp. 105-121.

VANIER M. (1997), « J'existe donc je découpe », *INSEE Méthodes*, n°76-78, p. 13-17.

VANIER M. (2002), « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in DEBARBIEUX B. et VANIER M., *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris, L'Aube-DATAR, pp. 75-89.

VASILEV V. (1983), « Crises et réformes économiques en Bulgarie », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°269, pp. 10-39.

VASILEVA B. (1991), *Migracionni procesi v Bălgarija sled vtorata svetovna vojna* [Processus migratoires en Bulgarie après la Seconde Guerre mondiale], Sofia, Université St Clément d'Ochrid, 250 p.

VERNICOS-PAPAGEORGIOU S. (1999), *Orthodoxie et espace en Roumanie : le rôle du fait religieux dans l'organisation territoriale roumaine*, Thèse de géographie de l'Université de Paris I, 296 p. dactylographiées.

VOLLE J-P. (1979), « Croissance urbaine et organisation régionale en Bulgarie », *Revue de Géographie de l'Est*, n°1-2, pp. 101-133.

VOLLE J-P. (1986), *Bulgarie : les systèmes de peuplement*, Montpellier, GIP-Reclus, coll. Reclus modes d'emploi, 76 p.

VOLLE J-P. (1987), « Systèmes de peuplement et inégalités régionales en Bulgarie : une approche du mode d'intégration territoriale », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, n°1-2, pp. 75-95.

WAELE J.-M. de (2001), « Les grandes familles politiques dans les PECO », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1013, pp. 4-16.

WAELE J.-M. de (2002) (éd.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale, Bruxelles*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 224 p.

WILKINSON H. R. (1951), *Maps and politics : a review of the ethnographic cartography of Macedonia*, Liverpool, University Press, 366 p.

YÉRASIMOS S. (1988), « Petit atlas géopolitique de la Question d'Orient », *Hérodote*, n°63, pp. 36-68.

YÉRASIMOS S. (1991), « Balkans : frontières d'hier, d'aujourd'hui et de demain », *Hérodote*, n°63, pp. 80-98.

YÉRASIMOS S. (1992), « L'Église orthodoxe pépinière des États balkaniques », *Revue du monde musulman et méditerranéen*, vol. 66, n°4, pp. 145-158.

YÉRASIMOS S. (2002) (dir.), « Le retour des Balkans, 1991-2001 », *Autrement*, collection Mémoires, n°78, 193 p.

ŽELJAZKOVA A. (1994) (dir.), *Vrăzki na săvmestnost i nesăvmestnost meždu Hristjani i mjusulmani v Bălgarija [Relations de compatibilité et d'incompatibilité entre chrétiens et musulmans en Bulgarie]*, Sofia, Centre international pour l'étude des minorités et des relations interculturelles (IMIR), 361 p.

ŽELJAZKOVA A. (1998) (dir.), *Meždu adaptacija i nostalgijata : Balgarskite turci v Turcija* [Entre adaptation et nostalgie : les Turcs bulgares en Turquie], Sofia, IMIR, 215 p.

ZLOCH-CHRISTY I. (1996) (dir.), *Bulgaria in a time of change: economics and political dimensions*, Aldershot, Avebury, 221 p.

ZNEPOLSKI I., TCHERVENKOVA K. et KIOSSEV A. (2002), *Penser la transition*/*Rethinking the transition*, Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, 431 p.

ZRINSCAK G. (1998), « L'Europe médiane, des pays baltes aux Balkans », *La documentation photographique*, n°8005, Paris, La documentation française, 66 p.

ZRINSCAK G. et HIRSCHHAUSEN B. von (2002), « Les campagnes de l'Europe post-socialiste : des sociétés rurales désorientées en quête de développement », *Historiens-Géographes*, n°377, pp. 279-307.

Annexes

Annexe 1 : TRANSLITTÉRATION ET CONVENTIONS D'ÉCRITURE

La langue bulgare s'écrivant en alphabet cyrillique, nous avons utilisé la translittération en alphabet latin utilisée par les slavistes.

Prononciation de la translittération :

g se prononce dur comme dans *gare*
ž se prononce j comme dans *jeu*
j se prononce y comme dans *yole*
u se prononce ou comme dans *loup*
h se prononce comme dans l'allemand *nach*
c se prononce ts comme dans *tsé-tsé*
č se prononce tch comme dans *tchèque*
š se prononce ch comme dans *chat*
št se prononce cht comme dans *chtimi*
ă se prononce comme dans l'anglais *but*
ju se prononce you comme dans *yougoslave*
ja se prononce ya comme dans *yatagan*

Conventions d'écriture :

Nous avons utilisé la graphie ordinaire lorsque le mot est passé dans la langue française :
Par exemple, pour les noms de lieux : *Sofia* et non *Sofija, Dobroudja* et non *Dobrudža*.
Par exemple, pour les noms propres : *Jivkov* et non *Živkov, Jelev* et *Želev.*

Pluriel des noms : nous avons pris le parti d'indiquer les noms commun au singulier même si en français ils appellent le pluriel : exemple : 108 districts (*okolija* et non *okolij*)

Dans la bibliographie, nous avons respecté l'orthographe des noms d'auteurs pour leurs publications en caractères latins et nous avons adopté la translittération pour leurs écrits en cyrillique. On trouvera ainsi : G. *Gešev* et *G. Geshev*, A. *Krăsteva* et A. *Krasteva, Barouh* et *Baruh, Batchvarov, Bachvarov* et *Bačvarov* selon la langue de rédaction de l'article.

Annexe 2 : CHRONOLOGIE (1989-2002)

Année	Vie politique	Vie économique et sociale	Relations internationales
1989	**10 novembre** : démission de T. Jivkov à la tête du PCB depuis 1954 et président du Conseil d'Etat depuis 1971. P. Mladenov lui succède.	**19-24 mai** : manifestations de la population turque de Bulgarie à Razgrad puis dans d'autres villes. Expulsion de plusieurs initiateurs. **22 août** : 310 000 Turcs de Bulgarie auraient émigrés en Turquie. Plusieurs milliers seraient rentrés en Bulgarie. **14-16 octobre** : manifestation des écologistes *d'ecoglasnost* contre la politique environnementale. **9 décembre** : manifestations à Sofia pour l'organisation d'élections libres et la fin du monopole politique du PCB.	**22 août** : la Turquie ferme sa frontière devant l'afflux de réfugiés turcs quittant la Bulgarie suite à la politique d'assimilation forcée.
1990	**3 février** : A. Lukanov (PSB) 1er ministre. **10 et 17 juin :** Législatives pour élire l'Assemblée constituante : PSB : 211 sièges ; UFD : 144 ; MDL : 23 ; UAPB Petkov : 16 ; Autres : 6. **6 juillet** : démission de P. Mladenov. **1er août** : J. Jeliev (UFD) élu Président de la République par le Parlement. **20 septembre** : remaniement du cabinet Lukanov. **29 novembre** : démission du gouvernement Lukanov. **20 décembre** : D. Popov (s.p.) 1er ministre d'un gouvernement de coalition.	**2 janvier** : manifestation de nationalistes bulgares dans les régions à majorité turque contre la restitution de ses droits à la minorité turque. **Mars** : annonce d'un programme économique aux réformes timides. **Juin** : grèves et manifestations pour réclamer la démission de P. Mladenov. Les étudiants installent la « Cité de la vérité » au cœur de Sofia. **26 août** : incendie volontaire du siège du parti socialiste. 26 novembre : le syndicat *Podkrepa* organise une grève générale. **Décembre** : plan de stabilisation économique.	**17 novembre** : la Grèce refuse l'asile politique à des nationalistes bulgares outrés de l'autorisation pour les Turcs de reprendre leur nom. **6 décembre** : rétablissement des liens diplomatiques avec le Vatican.
1991	**Février** : loi agraire remaniée en profondeur en octobre. **12 juillet** : adoption de la Constitution. **13 octobre :** Législatives : UFD : 110 ; PSB : 106 sièges ; MDL : 24, autres : 0 **Octobre :** élections municipales (PSB : 115 maires ; UFD : 95 ; autres : 45). **5 novembre** : F. Dimitrov (UFD) 1er ministre.	**1er février** : le déficit budgétaire atteint 10% du PIB. Libéralisation des prix. Thérapie de choc économique. **Mai** : des députés UFD refusent de participer au vote de la Constitution, en protestation contre la majorité PSB à la Grande Assemblée nationale. **Juin** : le président Jelev évite de justesse l'éclatement de l'UFD, principale formation d'opposition. **10 septembre** : l'UFD éclate en 3 fractions. **21 novembre** : rétablissement de l'enseignement du turc dans les écoles.	**12 juillet** : l'agence internationale de l'énergie atomique et la CEE s'inquiètent de l'état de la centrale atomique de Kozloduy. **26 août** : reconnaissance des pays Baltes.
1992	**12 et 19 janvier :** Présidentielles : J. Jelev (UFD) élu avec 52,85% des voix. V. Valkanov (PSB) : 47,15 %. **23 avril**: loi dite de « grande privatisation ». **20 mai** : F. Dimitrov (UFD) 1er ministre. **28 octobre** : Chute du gouvernement F. Dimitrov par une motion de confiance du Parlement. **31 décembre** : L. Berov (s.p.) 1er ministre.	**Août** : violents affrontements entre la police et les tsiganes. **Septembre** : mise en examen de T. Jivkov pour détournement de fonds publics et abus de pouvoir.	**16 janvier** : reconnaissance de la Slovénie, de la Croatie, de la Bosnie et de la Macédoine. **2 avril** : début de la renégociation de la dette au Club de Londres. **7 mai** : entrée au Conseil de l'Europe. **Mai** : accord de coopération et de sécurité avec la Turquie.
1993	**23 juin** : remaniement du cabinet Berov.	**24 février** : le syndicat Podkrepa dénonce une restauration communiste. **3 mars** : fête nationale marquée par une manifestation contre le	**8 mars** : accord d'association commerciale avec la CEE. **29 mars** : accord avec l'AELE (association européenne de libre

		gouvernement. **Mai** : UFD organise des manifestations contre le gouvernement.	échange). **2 décembre** : statut d'observateur permanent à l'UEO (Union de l'Europe occidentale). : demande de corridor routier pour échapper aux conséquences de l'embargo sur la Yougoslavie.
1994	**6 septembre** : démission du gouvernement L. Berov. **16 octobre** : formation d'un gouvernement de transition par R. Indžova. **18 décembre :** Législatives anticipées : PSB : 125 sièges ; UFD : 69 ; UP : 18 ; MDL : 15; BBB : 13 ; autres: 0.	**19 mai** : grève générale. **Juin** : dévaluation brutale de la monnaie, le lev.	**14 février** : adhésion au Partenariat pour la Paix de l'OTAN. **13 avril** : rééchelonnement de la dette par le Club de Paris.
1995	**25 janvier** : J.Videnov (PSB) 1er ministre. **29 oct. et 12 nov. :** Municipales	**Oct-nov** : « scandale du blé », le 1er ministre est touché par une affaire de corruption concernant l'exportation de céréales au détriment du marché intérieur.	**6 mars** : membre associé de l'UEO.
1996	**27 oct. et 3 nov. : Présidentielles**. P. Stojanov (UFD) élu avec 59,73% des voix. I. Marazov (PSB) : 40,27%**.** **21 décembre** : démission de J. Videnov sous la pression de la rue.	**9 Février** : acquittement de T. Jivkov. **25 mai** : visite de l'ancien tsar Siméon II. Crise économique et banques au bord de la faillite. **Printemps-été** : hausse des prix (+75% entre juin et sept.) et pénurie de produits. **4 décembre** : une grève générale rassemble 800 000 personnes. Indice de production industrielle : 100 en 1990, 49 en 1996.	**1er décembre** : adhésion à l'OMC (organisation mondiale du commerce).
1997	**12 février** : S. Sofianski (UFD) 1er ministre. **19 avril :** Législatives anticipées. coalition UFD : 138 ; coalition PSB : 58 sièges ; coalition MDL : 19 ; BBB : 12 ; coalition euro-gauche : 13 ; autres : 0. **22 mai** : I. Kostov (UFD) 1er ministre.	**3 janvier** : manifestations dans les rues de Sofia pour réclamer la démission du gouvernement PSB. **18 juillet** : ouverture des archives de l'ancienne sécurité d'Etat.	**12 février** : accord avec le FMI (fond monétaire international). **1er juillet** : instauration d'une caisse d'émission (*currency board*) par le FMI. Le lev bulgare est indexé sur le deutschmark.
1998		**Mai :** début de l'épuration et de lutte contre les milieux corrompus. **5 août** : mort de T. Jivkov. **29 septembre** : réunion des 2 Eglises orthodoxes bulgares pour s'entendre sur une réconciliation.	**Fév-mars :** début du conflit au Kossovo. **17 juillet** : membre de l'ALECE (accord de libre-échange centre-européen). **25 Septembre** : prêt du FMI suite à la stabilisation macro-économique.
1999	**16 et 23 octobre :** Municipales. **20 décembre** : remaniement du cabinet Kostov.	**Mars :** relance de la privatisation de masse. **Fin 1999** : dette extérieure=7,5% du PIB.	**1er janvier :** le lev est indexé sur l'euro. **18 février** : ratification de la convention européenne sur le droit des minorités. **22 février** : accord avec la Macédoine sur l'usage du macédonien dans les textes officiels. **Avril** : candidature officielle à l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord). **4 mai** : autorisation de survol de l'espace aérien aux avions de l'OTAN (guerre du Kosovo). **10 juin** : signature du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. **22-23 Novembre** : visite du Président B. Clinton en Bulgarie.

2000	**Avril-juin**: Le cabinet Kostov est touché par des scandales de corruption et d'enrichissements personnels abusifs. **19 mai** : échec de la motion de censure du Parlement contre le gouvernement. **28 juillet** : scandale de micros cachés au domicile du procureur général et d'un député socialiste. **25 octobre** : des membres influents de l'UFD et d'instances gouvernementales réclament la démission du 1er ministre.	**1er juillet** : réforme de la santé dont le coût pèse sur le budget des ménages. **11 novembre** : manifestation à l'initiative du PSB contre la politique d'austérité du gouvernement.	**15 février** : ouverture des négociations d'adhésion à l'UE (Union européenne). **27 mars** : accord avec la Roumanie pour le second pont sur le Danube à Vidin. **23-30 septembre** : exercice militaire des forces internationales de la paix près de Haskovo. **Novembre 2000** : le rapport de la Commission européenne salue les progrès accomplis.
2001	**8 février :** la cour constitutionnelle confirme que Siméon II ne peut être candidat à l'élection présidentielle. 17 juin : Législatives : MNS2 : 120 sièges ; coalition UFD : 51 ; coalition PSB : 48 ; MDL : 21 ; autres : 0. **22 juillet** : formation du cabinet de Siméon de Saxe-Cobourg-Gotha (MNS2) 1er ministre **11 et 18 nov.** : Présidentielles. G. Părvanov (PSB) élu avec 54,13% des voix. P. Stojanov (UFD) : 45,87%.	**Février** : mouvements des journalistes contre la nomination du nouveau directeur de la radio nationale jugé trop « politique ». **14 février** : la compagnie aérienne Balkan airlines suspend ses vols pour cause d'insolvabilité.	**18 janvier :** accord de Genève prévoyant la mise en place d'une zone de libre-échange entre 7 Etats balkaniques. **22 mars** : mémorandum d'accord avec l'OTAN pour l'accès au territoire bulgare des forces de l'Alliance. **10 avril** : levée des visas Schengen pour les citoyens bulgares. **15 mai** : accord d'aide financière de l'UE dans le cadre du programme SAPARD (special accession programm for agricultural and rural development). **Oct-nov** : Rapport du FMI et reconduction de la caisse d'émission.
2002	**22 Janvier** : investiture du Président Părvanov. **Février** : remaniement ministériel. **6 avril** : enregistrement comme partir du Mouvement national Siméon II.	**Janvier :** réforme de l'armée. **Février** : affrontements entre la police et les tsiganes à Plovdiv après coupure de l'électricité pour non-paiement. **25 mars** : lancement du programme économique « Industrie 2002 ». **1er avril** : ouverture de la procédure de vente de BTK, compagnie nationale de téléphone, puis de Bulgartabak, qui détient le monopole de la vente du tabac.	**1er janvier** : passage à l'euro dans le cadre de l'indexation du lev sur la monnaie européenne. **27 février** : nouvel accord avec le FMI. **Avril-Mai** : série d'accords financiers avec la BERD et le club de Paris. **22-23 mai** : visite du pape Jean-Paul II.

Sources : *Notes et études documentaires*, *Le courrier des Pays de l'Est*, la Documentation française.

Liste des abréviations des partis politiques mentionnés :

PSB : parti socialiste bulgare
UFD : union des forces démocratiques
BBB : business bloc bulgare
UAPB : union agrarienne populaire bulgare
MDL : mouvement pour les droits et libertés.
MNSII : mouvement national Siméon II.
UP : Union populaire

Annexe 3 : CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE adoptée le 12 juillet 1991. (extraits)[1]

Chapitre 1er : PRINCIPES FONDAMENTAUX

Article 1 :

1- La Bulgarie est une République à régime parlementaire. (…)

3- Nulle partie du peuple, nul parti politique ou autre organisation, institution publique ou individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté du peuple.

Article 2 :

1- La République de Bulgarie est un Etat unitaire à autogestion locale. Les formations territoriales autonomes n'y sont pas admises. (…)

Article 3 : La langue officielle de la République de Bulgarie est le bulgare.

Article 11 :

1- La vie politique en République de Bulgarie est fondée sur les principes du pluralisme politique.
2- Nul parti politique ou idéologie ne peut être proclamé ou consacré parti ou idéologie d'Etat. (…)
4- Les partis ne peuvent être formés sur la base de principes ethniques, raciaux ou religieux, de même que ne peuvent être constitués des partis qui s'assignent pour but de s'emparer par la force du pouvoir de l'Etat.

Article 13 : (…)

3- La religion traditionnelle en République de Bulgarie est le culte orthodoxe.
4- Les communautés et institutions religieuses, ainsi que les convictions religieuses, ne peuvent être utilisées à des fins politiques.

Article 17 :

1- Le droit de propriété et de succession est garanti et protégé par la loi.
2- La propriété est privée ou publique.
3- La propriété privée est inviolable
4- Le régime des biens faisant partie de la propriété de l'Etat et des communes est réglementé par la loi. (…)

Article 19 :

1- L'économie de la République de Bulgarie est fondée sur la libre initiative économique.
2- LA loi crée et garantit à tous les citoyens et personnes morales des conditions juridiques égales pour l'exercice d'une activité économique, en prévenant l'abus du monopole, la concurrence déloyale et en protégeant les producteurs. (…)

Chapitre 2 : DROITS ET OBLIGATIONS FONDAMENTAUX DES CITOYENS

Article 36 :

1- L'étude et l'utilisation de la langue bulgare constituent un droit et une obligation pour les citoyens bulgares.
2- Les citoyens dont le bulgare n'est pas la langue maternelle ont le droit, parallèlement à l'étude obligatoire du bulgare, d'étudier et de parler leur langue maternelle.
3- Les cas où seule la langue officielle peut être employée sont fixés par la loi

Article 37 :

1- La liberté de conscience, la liberté de pensée et le choix du culte ou de convictions religieuses ou athées sont inviolables. L'Etat contribue au maintien de la tolérance et du respect mutuel entre les croyants des différentes confessions, ainsi qu'entre les croyants et les athées.

[1] Nous nous sommes permis quelques modifications de termes par rapport à la traduction fournie dans Lesage (1995).

2- La liberté de conscience et de culte ne peut être dirigée contre la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique et la morale ou contre les droits et libertés des autres citoyens.

Article 53 : (…)

5- Des citoyens et des organisations peuvent fonder des écoles dans les conditions et suivant les modalités fixées par la loi. L'enseignement dans ces écoles doit être conforme aux exigences fixées par l'Etat.

Article 54 :

1- Chacun a le droit de jouir des valeurs culturelles nationales et universelles, de développer sa propre culture conformément à son appartenance ethnique, ce qui lui est reconnu et garanti par la loi. (…)

Chapitre 7 :
L'AUTOGESTION LOCALE ET L'ADMINISTRATION LOCALE

Article 135 :

1- Le territoire de la République de Bulgarie est divisée en communes et régions. La division territoriale et les compétences de la municipalité de la capitale et des autres grandes villes sont fixées par la loi.
2- D'autres unités administratives et territoriales ainsi que leurs organes d'autogestion locale peuvent être créés par la loi.

Article 136 :

1- La commune est l'unité administrative et territoriale de base, où se réalise l'autogestion locale. Les citoyens participent à la gestion de la commune tant par l'intermédiaire des organes d'autogestion locale qu'ils élisent, que directement, par le référendum et l'assemblée générale de la population.
2- Les limites des communes sont fixées à l'issue d'un référendum local.
3- La commune est une personne morale.

Article 137 :

1- Les communautés territoriales autogérées peuvent s'associer pour résoudre des problèmes communs.
2- La loi crée les conditions de l'association des communes.

Article 138 :

L'organe d'autogestion locale de la commune est le conseil municipal, qui est élu par la population de la commune concernée pour un mandat de quatre ans, selon la procédure fixée par la loi.

Article 139 :

1- Le maire est l'organe du pouvoir exécutif dans la commune. Il est élu par la population ou par le conseil municipal pour un mandat de quatre ans, selon la procédure fixée par la loi.
2- Dans son activité, le maire est guidé par la loi, les actes du conseil municipal et les décisions prises par la population.

Article 140 :

La commune a droit à sa propriété propre, qu'elle utilise dans l'intérêt de la communauté territoriale.

Article 141 :

1- La commune dispose d'un budget autonome.
2- Les ressources financières permanentes de la commune sont fixées par la loi.
3- L'Etat contribue au fonctionnement normal des communes par des dotations budgétaires et par d'autres procédés.

Article 142 :

La région est l'unité administrative territoriale qui met en œuvre la politique régionale, afin d'exercer sur place l'administration de l'Etat et d'assurer l'harmonie des intérêts nationaux et locaux.

Article 143 :

1- L'administration dans les régions est exercée par le préfet de région, assisté de l'administration régionale.
2- Le préfet de région est nommé par le Conseil des ministres.

3- Le préfet de région assure la mise en œuvre de la politique de l'Etat, il est responsable de la défense des intérêts nationaux, de la légalité et de l'ordre public et exerce un contrôle administratif.

Article 144 :

Les organes centraux de l'Etat et leur représentants locaux exercent un contrôle sur la légalité des actes émanant des organes locaux d'administration uniquement lorsque cela est prévu par la loi.

Article 145 :

Les conseils communaux peuvent contester devant le juge les actes et les agissements qui portent atteinte à leurs droits.

Article 146 :

L'organisation et le mode de fonctionnement des organes de l'autogestion locale sont fixés par la loi.

Chapitre 9 :
MODIFICATION ET AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION. ADOPTION D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION

Article 155 :

1- L'Assemblée nationale adopte une loi modifiant ou complétant la Constitution à la majorité des trois quarts des voix de l'ensemble des députés, en trois votes à des jours différents.
2- Si cette proposition obtient moins de trois quarts mais au moins deux tiers des voix de l'ensemble des députés, la proposition est soumise à un nouvel examen, mais au plus tôt deux mois et au plus tard cinq mois après. Lors de son réexamen, la proposition est adoptée si elle réunit au moins deux tiers de voix de l'ensemble des députés.

Chapitre 10 :
ARMOIRIES, SCEAU, DRAPEAU, HYMNE, CAPITALE

Article 169 :

La capitale de la République de Bulgarie est la ville de Sofia.

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

(…)

La Constitution est adoptée par la Grande Assemblée nationale le 12 juillet 1991.

Annexe 4 : LOI SUR L'AUTOGESTION LOCALE ET L'ADMINISTRATION LOCALE (extraits) [2]

Promulguée dans le Journal officiel N° 77/17.09.1991

Chapitre premier
DISPOSITIONS GENERALES

Article 1- La présente loi régit les relations entre entités publiques dans l'optique de l'autogestion locale et de l'administration locale.

Article 2

1- Le territoire de la République de Bulgarie est divisé en communes, districts, régions et la commune de la capitale.
2- Dans les villes de plus de 300 000 habitants sont formés par décision du conseil municipal des arrondissements dans lesquels sont élus des conseillers d'arrondissement.

Article 3

1- Les unités administratives et territoriales s'établissent en conformité avec les conditions historiques, géographiques, économiques, sociales, démographiques et écologiques du territoire.
2- La création et la suppression des unités administratives et territoriales sont réglées par la loi après consultation de la population.

Article 4

1- Lorsqu'une nouvelle commune est créée, l'élection du conseil municipal intervient dans les trois mois de la décision pertinente.
2- Dans le cas visé à l'alinéa 1, le préfet régional nomme un maire par intérim dont les pouvoirs cessent avec l'élection du maire.

Article 5- La commune est l'unité administrative et territoriale de base, où se réalise l'autogestion locale.

Article 6- Le district est une unité administrative et territoriale constituée de quelques communes. En son sein, coexistent les fonctions d'autogestion locale par l'intermédiaire d'un organe de représentation déléguée des communes (le conseil communal de district) et les fonctions d'Etat, tenues par le préfet de district et les services du pouvoir central d'Etat.

Article 7- La région a une fonction administrative et aucun organe élu d'autogestion locale n'est établi à ce niveau. Des organes et services de l'administration centrale peuvent être établis dans le centre régional.

Article 9- Les unités administratives et territoriales peuvent à leur gré s'associer pour résoudre des problèmes ou accomplir des tâches d'intérêt commun.

Chapitre 2
LA COMMUNE

Article 10

1- Le territoire d'une commune se compose de l'ensemble des territoires d'une ou plusieurs localités qui la composent.
2- Les territoires des communes sont ratifiés par le Président du Conseil des ministres en conformité avec les exigences de la loi sur le cadastre.
3- Le tribunal est saisi de tout différend relatif aux limites entre les communes.

Article 11- Lors de la création d'une commune, les conditions fondamentales suivantes doivent être respectées :
1) une décision de la population de s'autogérer, exprimée par référendum, par décision d'une assemblée générale ou par une autre forme de la volonté populaire établie par la loi ;

[2] Traduction du Conseil de l'Europe, corrigée par nos soins pour l'harmonisation avec les termes utilisés dans la thèse.

2) un potentiel d'encadrement administratif, répondant aux normes juridiques obligatoires pour réclamer le statut de fonctionnaires des organes locaux du pouvoir d'Etat ;
3) la possibilité de réaliser les fonctions et les compétences inscrites dans la présente loi.

Article 12- Chaque commune porte le nom de la localité qui est son centre administratif.

Article 13- Par résidents d'une commune, on entend tous les citoyens qui vivent sur son territoire et sont inscrits dans les registres de la population.

Article 14- La commune est une personne morale. Elle dispose du droit de propriété et d'un budget propre.

Article 15- Le conseil municipal peut établir ses propres organes et services au sein des différentes localités et quartiers.

Article 16- Les communes peuvent établir leurs emblèmes et titres honorifiques conformément à la loi.

Article 17- Les citoyens participent à l'autogestion locale en prenant des décisions sur les questions d'intérêt local tant directement -lors d'assemblées générales, de référendums ou d'autres formes de consultation- que par l'intermédiaire des organes qu'ils élisent et qui déterminent et appliquent la politique locale dans l'intérêt de la population.

Chapitre 3
LE CONSEIL MUNICIPAL

Article 18- L'organe d'autogestion locale de la commune est le conseil municipal, qui est élu par les résidents de la commune conformément aux règles et procédures prévues par la loi.

Article 19 (…)

2- Les maires des différentes localités participent au conseil municipal avec droit de voix consultative.

Article 20

1- Le conseil municipal définit la politique de développement et d'aménagement de la commune, décide des problèmes locaux liés à l'économie, à la préservation de l'environnement, aux activités sanitaires, sociales, éducatives, culturelles et courantes, aux travaux publics, à la propriété communale, à la sécurité routière et à l'ordre public. Il décide des problèmes d'importance locale qui ne sont pas de la compétence exclusive d'autres organes. Dans les cas déterminés par la loi, il remplit les fonctions qui lui sont attribuées par les organes centraux d'Etat.
2- Les conseils d'arrondissement règlent les questions intéressant les besoins fondamentaux de la population locale, la prestation de services administratifs aux citoyens ainsi que les travaux publics et l'assainissement dans les limites de l'arrondissement.

Article 21 - Le Conseil municipal :
1) détermine la structure du conseil et des services administratifs ;
2) établit un règlement de travail du conseil, des commissions permanentes et de l'appareil exécutif ;
3) décide de l'acquisition, de la gestion et de la cession des biens communaux et définit les pouvoirs du maire dans ce domaine (…) ;
4) adopte les plans de développement de la commune ;
5) détermine les exigences spécifiques pour l'activité des entreprises, organisations et établissements sur le territoire de la commune ;
6) détermine les conditions d'utilisation des infrastructures par la population, les entreprises, les organisations et les établissements ;
7) fixe, dans le cadre des limites légales, le montant des taxes et impôts locaux ;
8) adopte le budget municipal, contrôle son utilisation et approuve le rapport comptable ;
9) adopte les plans généraux et détaillés pour l'aménagement du territoire de la commune ;
10) prend des décisions concernant l'association, la création, la réorganisation et la dissolution des entreprises communales ;
11) prend les décisions pour l'organisation de référendum, d'assemblée générale de la population pour les questions concernant le conseil municipal ;
12) choisit les noms des objets d'importance locale ;
13) organise l'amélioration de la sécurité routière.

Article 22

1- Le conseil municipal adopte des règlements, résolutions et instructions sur les questions à caractère local.
2- Le conseil municipal adopte des règlements sur les questions à caractère local qui lui sont soumises concernant l'activité courante, le respect de l'ordre public, la disposition de la propriété communale et la préservation de l'environnement.
3- En cas d'infraction aux règlements, des sanctions, notamment des amendes pouvant aller jusqu'à 5000 leva, ou une suspension provisoire du droit de pratiquer certaines professions ou d'entreprendre certaines activités dans les cas de récidive, peuvent être appliquées. (…)

Article 23

1- La première réunion du conseil municipal est convoquée par le préfet du district dans les quatorze jours suivant les élections.
2- Une session du conseil municipal est convoquée par son président :

1) à sa propre initiative ;
2) à la demande d'un tiers des conseillers municipaux ;
3) à la demande d'un cinquième des électeurs locaux ;
4) à la demande du préfet du district.

Article 24

1- Le conseil municipal élit un président parmi ses membres. L'élection a lieu à bulletin secret. Le candidat ayant obtenu la majorité absolue de l'ensemble des conseillers est déclaré élu.
2- Lorsque au premier tour de l'élection aucun candidat n'est élu, on pratique un second tour avec la participation des deux premiers candidats classés. Est élu le candidat qui obtient le plus de voix.
3- Les pouvoirs du président du conseil municipal prennent fin quand expirent les pouvoirs du conseil.

Article 25- Le président du conseil municipal :

1) convoque les réunions du conseil ;
2) préside la préparation des réunions ;
3) préside les réunions ;
4) coordonne le travail des commissions permanentes ;
5) assiste les conseillers dans leurs activités ;
6) représente le conseil auprès d'organisations ou de personnes extérieures à la commune ;
7) assure les relations du conseil municipal avec les partis politiques, les organisations et les associations de la société, et d'autres organes d'autogestion locale dans le pays et à l'étranger.

Article 26- Le président du conseil municipal peut être en partie payé, en fonction de la taille de la commune et de la charge de travail qui lui incombe.

Article 27

1- Les séances du conseil municipal sont valables si plus de la moitié des conseillers sont présents.
2- Les décisions du conseil municipal sont prises par un vote public à la majorité de plus de la moitié des conseillers présents. Le conseil peut choisir de voter à bulletin secret.
3- Les décisions du conseil sont rendues publiques.

Article 28- Les réunions du conseil municipal sont publiques. Le conseil peut décider de tenir certaines réunions à huis clos.

Article 29- Il est établi un procès verbal de chaque réunion du conseil municipal. Jusqu'à sept jours après la fin de la réunion, les conseillers ont le droit d'examiner le procès verbal et de demander qu'il y soit apporté des modifications. En cas de désaccord, cette question est tranchée par le conseil à sa réunion suivante.

Chapitre 4
LE CONSEILLER MUNICIPAL

Article 30

1- Les pouvoirs d'un conseiller municipal commencent le jour de son élection et prennent fin à l'expiration de son mandat.

2- La validité de l'élection d'un conseiller municipal peut être contestée devant le tribunal du district dans un délai de quatorze jours suivant son élection.
3- Les pouvoirs d'un conseiller municipal prennent fin avant terme dans les cas suivants : (…)

Article 31- Le conseiller municipal ne peut pas prendre fonction permanente dans le conseil municipal, cela vaut aussi pour le président du conseil.

Article 32
1- Lors de la première réunion, le conseiller municipal prête le serment suivant : "Je jure, au nom de la République de Bulgarie, de respecter la Constitution et les lois de ce pays et d'être guidé dans toutes mes actions par les intérêts des habitants de la commune et de travailler à leur prospérité."
2- Le conseiller municipal qui ne prête pas le serment perd son mandat.

Article 33- Le conseiller municipal peut :
1) être élu aux commissions permanentes ou aux commissions temporaires du conseil ;
2) proposer l'inscription à l'ordre du jour des réunions du conseil municipal de questions qui entrent dans sa compétence, ainsi que de projets de décisions ;
3) participer aux délibérations et décisions sur toutes les questions relevant de la compétence du conseil ;
4) poser des questions au maire, auxquelles il sera répondu par écrit ou par oral lors de la réunion suivante, sauf si le conseil en décide autrement;
5) recevoir, de la part des organes étatiques, d'organisations économiques ou sociales, des documents qui lui sont nécessaires à l'exercice de sa tâche de conseiller, sauf quand il s'agit de documents classés secrets par la loi.

Article 34
1- Le conseiller municipal bénéficie d'un congé spécial pour exercer ses activités de conseiller, conformément aux dispositions du règlement intérieur du conseil.
2- Le conseiller municipal conserve son plein salaire pour la période pendant laquelle il siège au conseil ou dans les comités permanents. Le budget municipal rembourse son employeur.
3- Le budget municipal prend à sa charge les frais de voyage et les autres dépenses encourues par le conseiller municipal pour son travail au conseil.

Article 36- Le conseiller municipal doit :
1) participer aux réunions du conseil municipal et des commissions permanentes auxquelles il est élu et prendre part au règlement des questions qui y sont traitées ;
2) rester en contact avec ses électeurs et les informer des activités et décisions du conseil municipal.

Article 37- Le conseiller municipal ne doit pas prendre part aux décisions qui concernent ses intérêts personnels ou ceux de son épouse et des parents en lignes directe ou indirecte jusqu'au quatrième degré.

Chapitre 5
LES MAIRES ET L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Article 38
1- Le maire est l'organe du pouvoir exécutif de la commune. Le maire de chaque commune et les maires des localités sont élus directement par la population suivant une procédure fixée par la loi. Le conseil municipal décide des localités dans lesquelles sont élus des maires.
2- Les maires prêtent le serment mentionné au paragraphe 1 de l'article 32 de la présente loi, lors de la première réunion du conseil municipal nouvellement élu.

Article 39- Sur proposition du maire, le conseil municipal élit un ou plusieurs maires adjoints lors d'un vote à bulletin secret. Sont élus les candidats ayant remporté la majorité absolue des voix des conseillers.

Article 40- Les maires des localités de la commune remplissent des fonctions d'exécution. Les fonctions de maire de la localité qui est le centre de la commune sont remplies par le maire de la commune.

Article 41
1- Les maires et maires-adjoints doivent avoir poursuivi leurs études au moins jusqu'à la fin du secondaire. Durant la durée de leur mandat, ils n'ont pas le droit de participer aux organes de direction de partis politiques et de sociétés commerciales.

2- Peuvent être élues maire-adjoints des personnes qu ne sont pas conseillers municipaux. Le maire de la commune et les maire-adjoints participent, avec voix consultative, aux réunions du conseil.

Article 42

1- Il est mis fin avant terme aux pouvoirs du maire et des maire-adjoints dans les cas suivants : (…)

Article 43

1- Le maire de la commune nomme pour une durée indéterminée un secrétaire de mairie.
2- Le secrétaire doit avoir poursuivi ses études au moins jusqu'à la fin du secondaire. Il ne doit pas faire partie des conseillers municipaux, ni participer aux organes de direction de partis politiques et de sociétés commerciales.
3- Le secrétaire de mairie organise l'administration communale et son activité.

Article 44

1- Le maire de la commune :

1) dirige l'ensemble de la fonction exécutive de la commune ;
2) guide et coordonne les activités des organes exécutifs spécialisés ;
3) nomme et démet de leurs fonctions les membres de l'encadrement et du personnel de l'appareil exécutif du conseil municipal et applique les sanctions disciplinaires prévues par la loi ;
4) est responsable du maintien de l'ordre public et, à cette fin, délivre des ordonnances exécutoires à l'intention des chefs des différents services de police, (…) ;
5) organise la mise en oeuvre du budget municipal ;
6) organise la mise en oeuvre des programmes à long terme ;
7) organise la mise en oeuvre des décisions du conseil municipal ;
8) organise l'exécution des tâches découlant des lois, des décrets du Président de la République et du Conseil des Ministres ;
9) coordonne et contrôle la légalité des activités des maires des localités de la commune.
10) établit des contacts avec les partis politiques, les organisations et mouvements publics, ainsi qu'avec les autres organes chargés de l'autogestion locale en République de Bulgarie et à l'étranger ;

2- Dans l'exercice de ses pouvoirs, le maire rend des ordonnances. (…)

Article 45

1- Le conseil municipal peut annuler les actes du maire qui représentent une violation des décisions qu'il a prises aux termes de l'article 21.
2- Le maire de la commune peut contester une décision du conseil municipal lorsqu'il estime qu'elle est contraire aux intérêts de la commune ou viole la loi. Cette contestation est formulée par écrit dans les sept jours et a un effet suspensif. Si, après une deuxième délibération, le conseil municipal maintien sa décision, le maire doit l'exécuter ou, si elle est contraire à la loi, saisir les tribunaux.

Article 46

1- Les maires des localités de la commune exercent les fonctions qui sont définies dans le règlement de travail du conseil municipal, elles dépendent des caractéristiques concrètes de la structure des organes du conseil municipal et d'autres caractéristiques de la commune et des localités.
2- Dans le cadre du règlement mentionné à l'alinéa 1, les maires des localités reçoivent les fonctions :

1) de mise en oeuvre des sections du budget communal concernant leur localité ;
2) de desserte en services administratifs ou autres à la population ;
3) de maintien de l'ordre public ;
4) d'organisation des travaux publics et d'autres activités communales ;
5) de gestion des terrains communaux, des eaux et autres biens de la propriété communale ;
6) d'organisation des tâches de protection des biens et de la propriété agricoles de la commune ;
7) de direction des mesures d'amélioration et de restauration de l'environnement ;
8) d'entretien de la propreté et de l'hygiène de la localité.

Article 47- Le personnel de l'administration communale a le statut de fonctionnaire public.

Chapitre 6
LES COMMISSIONS PERMANENTES DU CONSEIL MUNICIPAL

Article 48- Le conseil municipal constitue des commissions permanentes et temporaires, auxquelles siègent ses membres mais qui peuvent aussi comprendre d'autres experts.

Article 49

1- Les commissions permanentes ont pour tâche :

1) d'étudier les besoins de la population dans un domaine particulier et de faire des propositions sur la façon de résoudre les problèmes ;

2) d'aider le conseil municipal dans la préparation des questions soumises pour examen et règlement ;

3) d'exercer un contrôle sur l'exécution des décisions du conseil municipal.

2- Dans le cadre de leurs activités, les commissions permanentes peuvent faire intervenir des experts et consultants externes.

Chapitre 7
LES BIENS ET LES RESSOURCES FINANCIERES DE LA COMMUNE

Article 51

1- Le commune a le droit de détenir des biens, dont les domaines et les formes d'acquisition sont réglementés par la loi.

2- Les biens communaux sont inscrits dans des registres et les actes les concernant sont établis selon l'art.21 al.2 de la loi sur la propriété. (…)

3- Le conseil municipal peut exercer des activités économiques, établir des entreprises communales et participer à des entreprises économiques conjointes selon des conditions et procédures fixées par la loi.

4- Le conseil municipal peut investir dans des activités économiques des biens et des capitaux non utilisés, à l'exception des subventions du budget de l'Etat ayant reçu une affectation spéciale.

5- Le conseil municipal ne peut participer qu'aux formes d'activité économique dans lesquelles sa responsabilité ne peut être engagée au delà de sa participation au capital.

Article 52

1- Le conseil municipal établit un budget municipal autonome, distinct du budget de l'administration centrale, en fonction de ses propres sources de revenu et des subventions de l'Etat, réparties entre les communes selon des critères prévus par la loi.

2- Le budget de l'administration centrale peut fournir des fonds dans le cadre de la politique nationale de développement de certaines régions du pays, ainsi que des fonds d'affectation spéciale pour des mesures concrètes d'importance nationale.

3- La commune peut contracter des emprunts bancaires selon les termes et conditions prévus par la loi ainsi que recevoir du budget des prêts sans intérêt selon les termes et conditions fixés par le gouvernement.

4- La commune a le droit d'émettre des obligations.

5- La commune n'a pas le droit d'emprunter pour couvrir des dépenses de nature générale (salaires, dépenses courantes, etc.).

6- Les intérêts des prêts contractés par la commune sont couverts par son budget courant.

Article 53

1- Le budget de la commune reçoit les recettes suivantes :

1) la totalité des taxes, droits et autres prélèvements locaux établis par la loi ;

2) la partie des taxes et droits qui revient aux communes, conformément à la loi. Lorsque des entreprises ont des entités situées dans plusieurs communes, leurs contributions sont réparties entre ces diverses communes ;

3) les loyers et autres revenus provenant des biens communaux ;

4) les subventions et autres fonds d'affectation spéciale provenant du budget de l'administration centrale ;

5) les prêts bancaires et les prêts sans intérêt d'affectation spéciale consentis sur le budget de l'administration centrale ;

6) le produit des émissions d'actions et d'obligations ;

7) d'autres ressources, prévues par la loi ou les décisions du Conseil des Ministres.

Article 54

1- Les dépenses de la commune doivent servir à couvrir les besoins locaux ainsi que les besoins qui peuvent résulter de l'exercice de fonctions étatiques.

2- Les coûts correspondant aux fonctions étatiques sont couverts par le budget de l'administration centrale.

3- Le conseil municipal peut fournir une aide financière aux entreprises communales et autres dont les activités contribuent à répondre aux besoins de la population.

Article 55- Le budget communal finance :

1) les coûts, y compris les salaires et les cotisations de sécurité sociale, afférents aux activités sanitaires, sociales, éducatives et culturelles financées par la commune ;

2) les services publics, les coûts d'acquisition, de construction, d'extension, de reconstruction, d'entretien et de réparation des biens communaux ;
3) les initiatives conjointes avec d'autres conseils municipaux et les coûts afférents au conseil communal de district ;
4) les coûts afférents à l'administration communale ;
5) les services administratifs et techniques fournis à la population gratuitement, les registres d'urbanisme et le cadastre ;
6) le paiement des emprunts;
7) les activités de protection de l'environnement;
8) les investissements en capital dans des activités économiques.

Article 56

1- Le conseil municipal adopte un budget annuel qui prend effet et fin en même temps que le budget d'Etat.
2- Le budget peut être modifié dans les limites d'une année fiscale (…)
3- Lorsque le nouveau budget n'est pas adopté à la date de sa prise d'effet, les dépenses et les recettes se comptabilisent conformément au budget de l'exercice précédent jusqu'à l'adoption du nouveau.

Article 57- Les moyens financiers, au titre des dépenses inscrites dans le budget communal, sont répartis entre les mairies des localités en conformité avec les objectifs à réaliser.

Article 58- Le budget de la commune est un document public, soumis au contrôle de la population.

Chapitre 8
LES DISTRICTS

Article 59- Le district est une unité administrative et territoriale chargée de la réalisation des fonctions de l'autogestion locale et des organes centraux de l'Etat. Il porte le nom de son centre administratif.

Article 60

1- Un conseil communal de district est créé pour la résolution des problèmes généraux des communes, leur mise en place et leur développement.
2- Le conseil communal de district se compose de représentants délégués par chaque commune à raison de deux par commune.
3- Les pouvoirs du conseil communal de district prend fin en même temps qu'expire le mandat des conseillers municipaux.

Article 61

1- Le préfet régional convoque la première séance du conseil de district un mois après les élections.
2- Lors de la première séance, le conseil de district élit parmi ses membres un président et un secrétaire de conseil.
3- Le président du conseil communal de district représente le conseil auprès des conseillers municipaux, auprès du préfet de district, auprès du préfet régional et des organes centraux de l'Etat. Il dirige les séances du conseil et est responsable de l'exécution de ses décisions.
4- Le secrétaire du conseil dirige la préparation des séances du conseil, met en forme ses décisions et suit leur exécution.

Article 62

1- Le président du conseil communal de district appelle le conseil à siéger :
1) de sa propre initiative ;
2) à la demande du quart de ses membres ;
3) à la demande du préfet de district ;
4) à la demande du préfet de région.
2- Les séances du conseil de district sont valables, si plus de la moitié de ses membres sont présents.
3- Les décisions du conseil de district se prennent d'un commun accord entre ses membres. Le désaccord de quelques communes ne peut pas entraver l'exécution de la décision par les autres communes intéressées.

Article 63

1- Le conseil de districts des communes :
1) coordonne la planification et l'organisation des activités d'importance supracommunale ;
2) organise des études concernant les problèmes économiques, sociaux et autres du district et l'utilisation de son potentiel de financement ;
3) organise la préparation des programmes concrets pour le développement du district ;

4) détermine la politique de travaux publics sur le territoire du district et adopte les plans de travaux correspondants
5) exerce les fonctions qui concernent le développement général du district : transport en commun, alimentation en eau, alimentation en énergie, préservation de l'environnement et autres ;
6) entretient les relations avec les services centraux, de manière directe ou par l'intermédiaire du préfet de district ou du préfet régional, pour toutes les questions qui concernent le développement du district et de l'autogestion des communes.

2- Le conseil de district coopère à la constitution de différentes formes d'association entre les communes du district et celles d'autres districts dans leur propre intérêt, et à la détermination du mode de financement des dispositions générales.

Article 64- Le coût afférent à l'activité du conseil communal de district est assuré par les subventions apportées par les communes, leurs montants sont fixés par les communes.

Article 65

1- Le représentant des organes centraux de l'Etat est le préfet de district.
2- Le préfet régional nomme le préfet de district et son adjoint après accord du conseil communal de district pour un délai de 4 ans. Lorsqu'il n'y a pas d'accord, le préfet de district est nommé par le Conseil des ministres. (…)

Article 66

1- Le préfet de district :

1) est responsable du respect de la légalité dans le district, exerce le contrôle sur l'activité des autres organes d'Etat, des conseils municipaux et des administrations selon les cas visés par la loi ;
2) coordonne le travail des organes d'Etat sur le territoire du district, leur relations avec les conseils municipaux et les maires ;
3) est responsable du respect de l'ordre public.

2- Le préfet de district rend des ordonnances dans les limites déterminées par la loi. Il peut être fait appel devant les tribunaux compétents des ordonnances du préfet de district par les personnes intéressées.
3- Le préfet de district suspend l'application d'actes illégaux des conseils municipaux et saisit le tribunal compétent.
4- Le préfet de district peut annuler les actes illégaux des maires des communes et des localités.

Article 67

1- Le préfet de district est assisté d'un adjoint et d'un personnel technique. Le coût afférent à son activité est assuré par le budget de l'Etat.
2- Pendant leur mandat, le préfet de district et son adjoint ne peuvent pas participer à des organes de direction de partis politiques ou de sociétés commerciales.

Chapitre 9
LES RÉGIONS

Article 68- La région est une unité administrative et territoriale dans laquelle l'autorité de l'Etat est décentralisée afin de faciliter la mise en oeuvre d'une véritable politique régionale.

Article 69

1- C'est le préfet régional qui est chargé de l'administration de la région, avec le concours de l'administration régionale.
2- Le préfet régional est nommé par le Conseil des Ministres pour une période de 4 ans.
3- Le préfet régional assure l'exécution de la politique de l'Etat, répond de la préservation des intérêts nationaux, de la légalité et de l'ordre public et exerce le contrôle administratif.
4- Le préfet régional est assisté d'un adjoint nommé par le Premier Ministre.
5- Pendant la durée de leur mandat, le préfet régional et son adjoint ne peuvent pas participer à des organes de direction de partis politiques ou de sociétés commerciales.

Article 71- Le préfet régional :

1- Assure la mise en oeuvre des politiques de l'Etat dans la région ;
2- Est responsable du respect des lois dans la région. (…) il contrôle la légalité des actes des conseils municipaux, des agences du gouvernement, des organismes et entreprises au sein de la région ;
3- Exerce le contrôle de l'application des décisions du Président de la République et du Premier ministre ;
4- Conduit l'activité des préfets de districts dans la limites de ses compétences ;

Article 72

1- Le préfet régional rend des ordonnances dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés. Il peut être fait appel devant les tribunaux compétents des ordonnances du préfet régional.
2- Il suspend l'application d'actes illégaux des conseils municipaux et saisit le tribunal de district compétent. Il peut annuler les actes illégaux des préfets de district et des maires des communes.
3- Il peut être fait appel devant les tribunaux compétents des ordonnances du préfet régional concernant les alinéas précédents.

Article 73- Les coûts afférents à l'activité du préfet régional sont assurés par le budget de l'Etat.

Chapitre 10
MODIFICATIONS ADMINISTRATIVES ET TERRITORIALES

Article 74

1- La division administrative et territoriale du pays s'opère par la loi.
2- Les modifications administratives et territoriales –suppression, fusion, division et annexion des unités administratives et des localités s'opèrent par décret du Président de la république sur proposition du président du Conseil des ministres.

Article 75- Les raisons des modifications administratives et territoriales sont :
1) la demande par écrit auprès du conseil des ministres émanant de plus de la moitié de la population de la localité, du groupe de localités ou des unités administratives et territoriales ;
2) la proposition d'un organe d'Etat de l'application de la modification administrative et territoriale. Dans ce cas, la condition énoncée au point 1 est obligatoire.

Chapitre 11
DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

§4. Une nouvelle division administrative et territoriale doit être appliquée avant la fin de l'année 1992, selon la procédure définie par la loi.

(…)

Le Président de la Grande Assemblée nationale : Nikolaj Todorov

Annexe 5 : LOI SUR L'AUTOGESTION LOCALE ET L'ADMINISTRATION LOCALE
Principales révisions apportées en 1995[3].

Nous ne mentionnons que les articles qui ont connu une importante révision.

Chapitre 2
LA COMMUNE

Article 11
L'autogestion locale au sein d'une commune implique que les citoyens, ou les organes qu'ils ont élus dans le cadre des mandats qui leur ont été assignés, sont habilités à s'occuper des questions concernant :
1) Les biens de la commune, les entreprises municipales, les finances, redevances et impôts municipaux et l'administration municipale.
2) L'organisation et l'aménagement du territoire de la commune et de ses localités.
3) L'éducation, y compris l'enseignement préscolaire, primaire, élémentaire et secondaire.
4) La santé, y compris les soins ambulatoires et hospitaliers, les soins de santé préventifs, les soins communautaires et l'assainissement.
5) La culture, y compris les clubs communautaires, les théâtres, les orchestres, les bibliothèques, les musées et les collections, la pratique des arts en amateur, les folklores, les traditions et coutumes locales.
6) Les travaux et les services publics, y compris l'eau et le tout-à-l'égout, l'électricité, le chauffage, le téléphone, les rues et les places, les parcs et jardins, l'éclairage des voies publiques, les espaces verts, la régulation des cours d'eaux et canaux, l'élimination des déchets domestiques, les transports publics locaux , les bains municipaux, les laveries, les hôtels, les garages et les cimetières.
7) L'aide sociale, y compris les soins et prestations sociales, les logements sociaux et d'autres activités similaires importantes localement.
8) La protection de l'environnement naturel et l'utilisation rationnelle des ressources importantes localement.
9) La conservation des monuments culturels, historiques ou architecturaux importants localement.
10) Les sports, les loisirs et le tourisme importants localement.

Chapitre 3
LE CONSEIL MUNICIPAL ET LE CONSEIL D'ARRONDISSEMENT

La révision de la loi met en place un conseil d'arrondissement pour les trois villes divisées en arrondissements : Sofia, Plovdiv et Varna.

Article 21
1- Le Conseil municipal :
1) établit des comités permanents et des comités ad hoc et élit leurs membres ;
2) détermine la structure de l'administration municipale et ouvre sur le budget municipal les crédits nécessaires aux traitements du personnel ;
3) élit son président et peut le révoquer ;
4) élit les maires adjoints et peut les révoquer sur la base de l'avis du maire ;
5) détermine, dans le cadre des réglementations existantes, la rémunération des maires ;
6) adopte le budget municipal, contrôle son utilisation et approuve le rapport comptable ;
7) fixe, dans le cadre des limites légales, le montant des redevances et impôts locaux ;
8) décide de l'acquisition, de la gestion et de la cession des biens communaux et définit les pouvoirs du maire ainsi que ceux des conseils d'arrondissement, des maires d'arrondissement et des autres maires;
9) décide de l'établissement, de la réorganisation et de la dissolution des entreprises municipales et désigne ses représentants au sein de ces entreprises ;
10) décide, conformément aux dispositions et procédures légales, des emprunts bancaires, des prêts sans intérêts et de l'émission d'obligations municipales ;
11) prend des décisions concernant l'élaboration et l'approbation de plans généraux et détaillés pour l'aménagement du territoire de la commune ou d'une partie de celle-ci ;
12) adopte les stratégies, prévisions, programmes et plans de développement de la commune;

[3] Traduction du Conseil de l'Europe, corrigée par nos soins pour l'harmonisation avec les termes utilisés dans la thèse.

13) définit les règles concernant les activités des personnes physiques et morales dans les limites de la commune compte tenu des caractéristiques environnementales, historiques, sociales et autres des zones habitées et eu égard également à l'état des infrastructures techniques et sociales existantes ;
14) décide de l'établissement et de la clôture des fonds municipaux et de la gestion des biens reçus en donation ;
15) décide de la participation de la commune aux associations de collectivités locales tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays et désigne ses représentants dans ces associations ;
16) crée des arrondissements et des municipalités conformément aux règles et procédures légales ;
17) fait des propositions en vue de la modification des divisions territoriales et administratives, dans le territoire et les limites de la commune ;
18) choisit les noms ou change les noms des rues, places, parcs, installations utilitaires, zones, zones de loisirs, etc. revêtant de l'importance localement ;
19) examine et adopte, sur l'avis des conseils et maires d'arrondissement, les décisions entrant dans son domaine de compétence ;
20) décide de l'organisation de référendums ou d'assemblées générales concernant des questions entrant dans son domaine de compétence ;
21) adopte les armoiries et le sceau de la commune ;
22) attribue le titre de citoyen honoraire à des ressortissants bulgares ou étrangers.

2- En outre, le conseil municipal traite des autres questions d'importance locale, dans la mesure ou ces questions n'entrent pas dans le domaine de compétence exclusif d'une autre autorité.
3- Le conseil municipal adopte le règlement d'organisation et de fonctionnement du conseil et de l'administration, applicables également à ses comités, aux conseils d'arrondissement, à l'administration municipale, à la participation de la commune à des associations et à tous les autres domaines expressément visés dans la présente loi.

Chapitre 5
LES MAIRES ET L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Article 43

1- Le maire de la commune nomme pour une durée indéterminée un secrétaire général de la commune.
2- Le secrétaire général de la commune doit être titulaire d'un diplôme universitaire. Il est soumis aux obligations prévues à la deuxième phrase de l'article 41(1).
3- Le secrétaire de mairie :

1) organise l'activité de l'administration communale ;
2) est chargé d'établir les conditions de travail du personnel et de fournir les équipements nécessaires aux services ;
3) organise la conservation et la circulation des documents et des archives de la commune ;
4) est responsable de l'activité du bureau d'état civil et des services administratifs ;
5) est chargé de la mise à jour des registres des électeurs locaux ;
6) surveille la rédaction et la publication des décisions municipales ;
7) est chargé de l'examen des plaintes et suggestions des citoyens ;
8) prépare et organise les référendums locaux.

Article 44

1- Le maire de la commune :

1) dirige l'ensemble de la fonction exécutive de la commune ;
2) guide et cordonne les activités des organes exécutifs spécialisés ;
3) nomme et démet les membres de l'encadrement et du personnel communal, sauf dans les cas prévus à l'article 46(1.4), et applique les sanctions disciplinaires prévues par la loi ;
4) est responsable du maintien de l'ordre public et, à cette fin, délivre des ordonnances exécutoires à l'intention des chefs des différents services de police ;
5) organise la mise en oeuvre du budget municipal ;
6) organise la mise en oeuvre des programmes à long terme ;
7) organise la mise en oeuvre des décisions du conseil municipal et en rend compte au conseil ;
8) organise l'exécution des taches découlant des lois du Parlement, des décrets du Président de la République et du Conseil des Ministres ;
9) délègue ses fonctions aux maires des municipalités et des arrondissements; coordonne et vérifie la légalité des actions prises à cette fin ainsi que des actes et agissements des maires en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 46(1) ;
10) établit des contacts avec les partis politiques, les organisations et mouvements publics, ainsi qu'avec les autres organes chargés de l'autogestion locale en République de Bulgarie et à l'étranger ;
11) organise et met en vigueur les actions de protection contre les catastrophes et accidents ;

12) signe les plans d'aménagement généraux et détaillés approuvés par le conseil municipal; organise leur mise en application; approuve les modifications et ajouts qui y sont apportés ;
13) exerce les fonctions d'officier d'état civil ou les délègue par une décision écrite à des fonctionnaires de l'administration communale ;
14) représente la commune devant toute personne physique ou morale et devant les tribunaux ;
15) s'assure que le conseil municipal bénéficie d'un soutien technique.

2- Dans l'exercice de ses pouvoirs, le maire rend des ordonnances.
3- Les responsables des différents services de police peuvent, dans les trois jours, faire appel des ordonnances prises selon le paragraphe 1(4) auprès du préfet régional. Cet appel n'est pas suspensif. La décision du préfet régional, qui est prise en consultation avec le Ministre des affaires intérieures, est finale.
4- Dans les cas prévus par la loi, le maire de la commune exerce les fonctions qui lui sont confiées par les autorités gouvernementales.

Article 46

1- Le maire d'un arrondissement ou d'une municipalité :

1) met en oeuvre les sections du budget communal concernant son arrondissement ou sa municipalité ;
2) organise les travaux publics et d'autres activités ;
3) est responsable de la gestion des biens communaux qui lui ont été confiés par le conseil municipal ;
4) nomme et révoque le personnel municipal qui l'assiste dans ses fonctions, comme prévu dans la structure organisationnelle approuvée par le conseil municipal ;
5) prend les mesures nécessaires à l'amélioration ou la réhabilitation de l'environnement et organise la surveillance des sites ;
6) établit les registres de la population et de l'état civil ;
7) organise les services administratifs destinés à la communauté ;
8) assure la préservation de l'ordre public ;
9) organise et dirige les mesures de protection contre les catastrophes et les accidents ;
10) représente l'arrondissement ou la municipalité devant le public, les organisations publiques ou politiques et les autres arrondissements et municipalités.
(…)

Chapitre 8
LES DISTRICTS
[Niveau et article le concernant supprimés]

Chapitre 9
LES REGIONS

Article 71- Le préfet régional *:*
1) assure la mise en oeuvre des politiques de l'Etat dans la région ; est responsable de l'application des réformes administratives et territoriales; coordonne les travaux des organismes gouvernementaux dans la région et leurs rapports avec les autorités locales ;
2) assure l'harmonisation des intérêts nationaux et locaux; organise l'élaboration et la mise en vigueur de stratégies et programmes régionaux pour un développement régional ; interagit avec les organes chargés de l'autogestion et de l'administration locales ;
3) est responsable de la préservation et de la protection des biens de l'Etat dans la région ;
4) veille à l'application des lois dans la région et exerce un contrôle administratif; surveille l'application des décisions du Président de la République et du Conseil des ministres ;
5) exerce un contrôle sur la légalité des actes émanant des organes d'autogestion et de l'administration locales ;
6) contrôle la légalité des actes et des actions des agences du gouvernement, des organismes et entreprises au sein de la région ;
7) organise la préparation de la population de la région à la mobilisation et à l'autodéfense; supervise la défense civile en cas de désastres ou d'accidents; et est responsable de la protection de l'ordre public.
(…)
Cette loi est adoptée par la 37^{e} Assemblée nationale le 7 juillet 1995 et a été revêtue du sceau de l'Etat.
Le Président de la Grande Assemblée nationale : Blagovest Sendov.

Annexe 6 : MOTIFS POUR LE PROJET DE LOI D'AMENDEMENT ET DE COMPLÉMENT DE LA LOI SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE (extraits)[4]. (loi discutée à l'Assemblée nationale à partir du 4 novembre 1998)

Le développement et le perfectionnement plus avant de la gestion territoriale de la République de Bulgarie, en conformité avec la réforme de la structure administrative et territoriale et la réforme foncière, imposent d'entreprendre la création de nouvelles structures administratives et territoriales au niveau régional. Elles doivent satisfaire les processus dynamiques et complexes à l'œuvre sur le territoire national.
Cela exige de procéder à des changements de la loi en vigueur sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Bulgarie, de fermer les 9 régions (*oblast*) existantes et de créer 28 régions avec pour centre les anciennes villes départementales (*okrăg*). Quelles en sont brièvement les justifications ?

En 1er lieu.- Les régions créées en 1987, et en vigueur depuis cette date, avaient pour objectif de servir le développement régional. Leur construction s'appuyait sur les conditions socio-économiques, caractérisées par le monopole de la propriété de l'État sur la terre, les richesses du sol et du sous-sol, l'industrie, l'agriculture, la sphère des services, -et les structures de planification dans le domaine national, sectoriel et territorial. La transition vers l'économie de marché, l'égalité entre tous les types de propriété et l'ouverture de l'économie du pays conduirent à la désagrégation des fonctions économiques planifiées d'encadrement territorial des actuelles régions.

En 2e lieu.- Les régions, conçues chacune comme un tout social solidaire, ne réalisèrent pas leur rôle, à la différence des liens et des influences conservés par les anciens centres de départements. Elles ne furent pas en mesure d'assumer la réalisation et la satisfaction des besoins en services variés des citoyens, des personnes physiques et juridiques.
L'opinion est partagée que les régions, par leur ressort territorial actuel, leur taille et leurs compétences, ne remplissent pas leurs tâches concrètes socio-politiques et socio-économiques, émanant de la Constitution et des lois du pays. Cela conduit à leur réévaluation, la détérioration de leur image parmi la population et la tendance en faveur de leur indispensable réforme se confirme.

En 3e lieu.- La politique régionale de synchronisation de la République. de Bulgarie avec celle de l'Union européenne met de plus en plus en avant la nécessité d'une refonte de la régionalisation du pays, aussi bien au plan sectoriel que concernant les problèmes rencontrés. L'orientation du pays et son ouverture vers l'Europe et le monde renforcent assurément le rôle du développement des infrastructures du territoire national, et l'on peut affirmer que les régions actuelles ne sont pas adéquates à une nouvelle vision de la régionalisation du territoire national.

En 4e lieu.- La démocratisation plus avant de la société est immédiatement liée à la mise en pratique coordonnée de la réforme administrative et de la réforme administrative et territoriale. Cela exige :

- Que la coordination de la gestion du territoire au niveau régional soit liée à la politique de l'État, en tenant compte de son rapprochement de la population.
- La stabilisation des structures administratives et territoriales régionales en 28 centres régionaux, avec lesquels la desserte en services à la population est en étroite relation. On donne ainsi un stimulant au démarrage de la réforme administrative et principalement dans sa partie concernant l'amélioration des relations entre l'État, les régions et les communes, non seulement dans sa dimension verticale mais aussi dans sa dimension horizontale.

Avec cette loi sont créées les conditions préalables à la disparition de l'éloignement de fait des centres régionaux avec les lieux d'activité, et sont élaborées les possibilités de prises de décision rapides et opportunes. […]

[4] Nous traduisons. Cette traduction n'est pas officielle et engage uniquement l'auteur de cette thèse.

Annexe 7 : REGIONAL DEVELOPMENT ACT (extraits)[5] Promulguée dans le Journal officiel N° 26/23.03.1999

Chapter one GENERAL PROVISIONS

Article 1- This Act regulates planning, management and provision of resources of regional development.

Article 2- The Regional Development Act has the following goals:
1. to establish prerequisites for sustainable and balanced development of different regions in the country;
2. to reduce inter-regional differences in employment and income;
3. to carry out regional and cross-border cooperation and Eurointegration.

Article 3- Regional development shall be carried out by:
1. establishing and developing cross-border, national and regional infrastructure;
2. establishing a favourable regional and local investment environment;
3. use of local, national and foreign resources;
4. improving human resources' quality;
5. implementation of economic initiatives;
6. coordination of sector policies and actions;
7. participation of NGOs in the regional development process.

Chapter 2 MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

Article 4- The Council of Ministers shall adopt:
1. criteria for identifying purposeful impact regions and their territorial scope, considering the level and the dynamics of economic development, the employment and unemployment rates, the structure of the economy, the level of development of technical and social infrastructure, the demographic and town structure, the existing potential for achieving the goals for the respective type of region, as well as other important criteria;
2. a National Plan for Regional Development, as well as its amendments and complements;
3. an annual report on the implementation of the National Plan for Regional Development, which shall be submitted to the National Assembly for information.

Article 5 -
1) A Regional Development Council shall be established within the Council of Ministers.
2) The Regional Development Council shall consist of a chair person -the minister of regional development and public works, and members -the minister of finance, the minister of industry, the minister of transport, the minister of trade and tourism, the minister of agriculture, forests and agricultural reform, the minister of the environment and waters, the minister of labour and social policy, the minister of healthcare, the minister of education and science, and the minister of culture.
3) The regional governors and a representative of the National Association of municipalities in republic of Bulgaria shall participate in the meetings of the Regional Development Council and have a deliberative vote. The Council's chair person shall have the authority to invite to the Council's meetings other persons related to regional development.

Article 6- The Regional Development Council shall:
1. evaluate the initiatives at ministries and other bodies in the area at regional development;
2. coordinate the National Plan for Regional Development;
3. express its position on the annual report on the implementation of the National Plan for Regional Development;
4. coordinate the activities of regional nature performed by the ministries and other bodies within the framework of the National Plan for Regional Development;
5. adopt a National Strategy and a National Report for Sustainable Development and shall salve other issues at national importance related to the sustainable development;
6. coordinate the annual plan-accounts at the non-budget funds of state bodies and organizations funded by the state budget.

[5] Traduction en anglais fournie par la fondation pour la réforme du gouvernement local (FRGL) de Sofia.

Article 7- The minister of regional development and public works shall:
1. exercise the state policy on regional development;
2. organize the development, implementation and control on the implementation at the National Plan for Regional Development;
3. submit for approval by the Council of Ministers the National Plan, as coordinated with the Regional Development Council;
4. submit for approval by the Council ot Ministers the annual report on the implementation ot the National Plan;
5. organize the provision of scientific, expert and information services for the Regional Development Council's activity;
6. provide methodological support and conduct training related to the development and the implementation of the National Plan for Regional Development.

Article 8- The regional governor shall:
1. organize the development and public discussion at the regional development plan, and participate in its implementation;
2. present the regional development plan and the annual report on its implementation to the minister of regional development and public works.

Article 9-
1) A Regional Council for Regional Development shall be established to assist the regional governor in exercising his functions stipulated by this Act.
2) The Regional Council for Regional Development shall consist of a chair person -the regional governor, and members -the mayors of municipalities within the region and one representative of the municipal council of each municipality.
3) The regional governor shall have the authority to invite representatives of the regional associations of municipalities and other persons related to regional development to participate in the meetings of the Regional Council.
4) For the implementation of regional development activities exceeding regional importance, the regional governor may sign agreements of association with other regions.
5) On the basis of the agreements under Para 4 shall be formed regions for planning for which joint regional development plans can be developed and joint implementation of these plans can be performed.

Article 10- The Regional Council for Regional Development shall express its position on the developed regional development plan and on the annual report on its implementation, under the terms of the regulations adopted under Article 11.

Article 11- The organization of the work of the Regional Development Council within the Council of Ministers, and the regional councils for regional development, shall be set up in a regulations adopted by the Council of Ministers.

Chapter 3
REGIONAL DEVELOPMENT PLANS

Article 12-
1) The National Plan for Regional Development shall be a combination of initiatives for development of the regions and municipalities, consistent with the goals set up in Article 2.
2) The National Plan for Regional Development shall contain:
1. the principles, goals and priorities of regional development in the country;
2. the purposeful impact regions: regions for growth; regions for development; regions for cross-border cooperation and development; regions with particular problems and priorities;
3. the instruments for achieving the regional development goals;
4. initiatives for regional development;
5. specific regional development projects, including projects of inter-regional significance, research programs, training, regional and municipal information systems. The projects shall be mainly for infrastructure development, economic development, job creation, as well as for services related to encouraging projects' implementation .
6. the resources needed for projects' implementation within the six-year period, divided by years, regions, municipalities, ministries and other bodies, and purposeful impact regions.
7. national programs which shall be included in the National Plan for Regional Development may be developed for the regions with particular problems and priorities.

3) The National Plan for Regional Development shall be developed for a period of seven years, in one-year breakdowns.
4) The annual implementation of the National Plan for Regional Development shall be carried out in consistency with the State Budget Act.

Article 13- The Council of Ministers, on proposai made by the minister of regional development and public works, shall approve the main parameters for the development of a National Plan for Regional Development by the end of March of the year preceding the seven-year period of action of the Plan.

Article 14- The regional governors shall organize the development of draft regional development plans based on the approved parameters and shall present them to the minister of regional development and public works by June 1 of the same year

Article 15-
1) On the basis of the draft regional developments plans, the minister of regional development and public works shall organize the development of a draft National Plan for Regional Development and shall submit it for coordination to the Regional Development Council.
2) The minister of regional development and public works shall submit the coordinated draft National Plan for Regional Development for approval by the Council of Ministers, by September 1 of the year preceding the seven-year period of action of the Plan.
3) The National Plan for Regional Development shall be coordinated with the National Plan for Economic Development;
4) The National Plan for Regional Development shall be published in the State Gazette.

Article 16-
1) The Regional Development Plan shall specify the goals, priorities, instruments and initiatives included in the National Plan for Regional Development for the territory of the region, as weil as contain projects developed in accordance with them.
2) The Regional Development Plan shall also contain projects which are included in the municipal development plans, as well as projects of other legal persons.

Chapter 4
RESOURCE SUPPORT FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Article 17- The projects included in the regional development plans shall be funded by:
1. the state budget;
2. the municipal budgets, through the target subsidy from the state budget

and from own revenues;
3. international programs, projects and agreements and other foreign sources;
4. other sources, including the non-budget funds of state bodies, budget organizations and municipalities.

Article 18-
1) When developing the annual plan-account of the non-budget funds, priority shall be given to projects included in the National Plan for Regional Development.
2) Every year the non-budget funds shall announce publicly the procedures for applying for funding of municipal and regional development projects.

Article 19- The funding under Article 17, items 1 and 2, can be used as co-financing for coordinated projects and programs provided by the sources under Article 17, item 3.

Article 20- The state can enhance the implementation of the National Plan *tor* Regional Development by making state guarantees or through guarantee *betore* external financial institutions and Bulgarian banks.

Article 21-
1) For the projects included in the regional development plans can be given real estate and unfinished construction sites -private state property or private municipal property, can be established right of construction or right of use on sites - private state property or private municipal property, in consistency with the stipulations of the State Property Act and the Municipal Property Act.
2) When a commercial company is established to implement projects under Para 1, the state and the municipalities can acquire a stake by means of in-kind contributions, too.

Chapter 5
INFORMATION SUPPORT FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Article 22- The National Statistical Institute shall gather, process and present statistical data on regional development to the Council of Ministers, the minister of regional development and public works, the regional governors and the municipalities

ADDITIONAL PROVISIONS

§1. Under this Act:
1. "Regional development" is a process of achieving sustainable and balanced development by directing resources, developing infrastructure and economic activities in certain regions.
2. "Policy for regional development" is an element of structural policy, implemented by means of purposeful, planned and financially secured impact of the state and the municipalities over regional development.
3. "Region for growth" is a purposeful impact region, covering the territory of a municipality or a group of municipalities with a big city with developed economic functions, technical and social infrastructure, selected to be stimulated in order to achieve sustainable economic growth with national effect (exceeding over two times the average GDP growth rate for the country). The region for growth may cover the territory of a region or a group of neighbouring regions.
4. "Region for development" is a purposeful impact region, covering the territory of a municipality or group of municipalities with a city with technical and social infrastructure, selected to be stimulated to achieve economic development (GDP growth exceeding the country average) in order to solve regional problems.
5. "Region for cross-border cooperation and development" is a purposeful impact region, covering the territory of a group of municipalities located close to the border, in which projects for cross-border cooperation are implemented in order to improve economic development and to solve regional problems. The region for development may cover the territory of a region or a group of neighbouring regions.
6. "Region with particular problems and priorities" is a purposeful impact territory, covering the territory of a municipality or a group of municipalities, which has been selected for regional impact or assistance, in order to solve immediate regional problems and/or to limit degradation processes in the economic and social spheres. The region with particular problems and priorities may cover the territory of a region or a group of neighbouring regions.

On behalf of the chairman of the national assembly: Ivan kourtev

Annexe 8 : CALENDRIER DES ADOPTIONS ET DES PRINCIPALES REVISIONS DES LEGISLATIONS concernant l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie de 1990 à 2003

Année	Référence dans le Journal officiel	Législation	Mesures
1991	JO n°56 du 13.07.1991	**Constitution de la République de Bulgarie** du 12 juillet 1991.	Adoption
1991	JO n°77 du 17.09.1991	**Loi sur l'autogestion locale et sur l'administration locale** (*zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administracija*)	Adoption
1995	JO n°63 du 14.07.1995	**Loi sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Bulgarie** (*zakon za administrativno-teritorialnoto ustrojstvo na Republika Bălgarija)*	Adoption
1995	JO n°65 du 21.07.1995 Revoir date JO	Loi sur l'autogestion locale et sur l'administration locale	Révision : suppression des §§ concernant le district (*okolija*)
1995	JO n°66 du 25.07.1995	**Loi sur les élections locales** (*zakon za mestnite izbori*)	Adoption
1995	JO n°66 du 25.07.1995	**Loi sur la division territoriale de la commune capitale et des grandes villes** (*zakon za delenie na stoličnata obština i golemite gradove*)	Adoption
1996	JO n°44 du 22.05.1996	**Loi sur la propriété municipale** (*zakon za obštinskata sobstvenost*)	Adoption
1997	JO n°117 de 1997	**Loi sur les taxes et les impôts locaux** (*zakon za mestnite danăci i taksi*)	Adoption
1998	JO n°33 du 24.03.1998	**Loi sur les budgets municipaux** (*zakon za obštinskite bjudžeti*)	Adoption
1998	JO n°33 du 24.03.1998	Loi sur l'autogestion locale et sur l'administration locale	Révision : suppression des §§ concernant la régions, et d'articles concernant les finances locales.
1998	JO n°130 du 05.11.1998	**Loi sur l'administration** (*zakon za administracijata*)	Adoption
1998	JO n°153 de 1998	Loi sur les taxes et les impôts locaux	Révision
1998	JO n°154 du 28.12.1998	Loi sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Bulgarie	Révision : vote du seuil de 6000 habitants pour la constitution d'une commune distincte.
1999		**Loi sur l'aménagement du territoire** (*zakon za ustrojstvo na teritorijata*)	Adoption
1999	JO n°2 du 08.01.1999	**Décret n°1** (*ukaz n°1*) **du Président de la République concernant les limites et les chefs-lieux des régions**	Adoption
1999	JO n°26 du 23.03.1999	**Loi sur le développement régional** (*zakon za regionalnoto razvitie*)	Adoption
1999	JO n°67 du 27.07.1999	**Loi sur les fonctionnaires** (*zakon za dăržavnija služitel*)	Adoption
2000	JO n°57 de 2000	**Règlement constitutif de l'administration régionale**	Adoption
2000	JO n°64 de 2000	**Arrêté ministériel n°145** (*postanovlenie na ministerski săvet n° 145*) **du 27.07.2000 pour la fixation des conditions et de l'ordre de mise en application des stratégies et des programmes, cofinancés par l'Union européenne, dans le domaine du développement régional et de la convergence économique et social.**	Adoption des régions de planification
2003	En projet en janvier	**Loi sur le développement régional** (*zakon za regionalnoto razvitie*)	Révision

Source : Journal Officiel.

Annexe 9 : ANALYSES MULTIVARIÉES DES 28 UNITÉS INFRA-ÉTATIQUES (départements en 1965 et en1985, régions en 1999).

A. Les 16 variables pour les 28 départements socialistes en 1965 et en 1985

Variable	**définition**
Urbain	% de la population urbaine départementale vivant dans des localités de plus de 10 000 habitants
Poprur	% de la population rurale dans la population départementale
Natalité	Taux de natalité en ‰
Mortalité	Taux de mortalité en ‰
Varpopan	Variation intercensitaire annuelle de la population départementale en %
Mtéinf	Taux de mortalité infantile en ‰
Densité	Densité départementale en habitant par km²
Entreprises	Part des entreprises nationales situées dans le département en ‰
Salariés	% des salariés dans la population départementale
Sal/ag	% des salariés travaillant dans l'agriculture et la forêt (par agrégation des secteurs concernés)
Sal/indBTP	% des salariés travaillant dans l'industrie et le BTP (idem)
Sal/tertiaire	% des salariés travaillant dans les services (idem)
Inv/hab	Montant des investissements de l'État (en leva) par habitant
SAU	% de la SAU dans la superficie départementale
Routes	Nombre de km de routes pour 1 000 km² de superficie départementale
Lithosto	Nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants

Statistiques descriptives des variables

	1965			**1985**		
Variable	**Moyenne**	**Écart-type**	**Coefficient de variation**	**Moyenne**	**Écart-type**	**Coefficient de variation**
Urbain	79.188	12.465	0.157	82.510	11.113	0.135
Poprur	60.714	10.129	0.167	40.542	9.881	0.244
Natalité	15.713	4.347	0.277	13.318	1.988	0.149
Mortalité	8.371	1.182	0.141	12.728	2.734	0.215
Varpopan	0.651	0.667	1.024	0.013	0.450	34.939
Mtéinf	30.104	8.634	0.287	15.726	2.764	0.176
Densité	68.632	17.120	0.249	71.764	21.959	0.306
Entreprises	33.408	11.897	0.356	33.952	10.211	0.301
Salariés	24.717	7.010	0.284	46.037	2.957	0.064
Sal/ag	50.481	12.005	0.238	25.880	8.283	0.320
Sal/indBTP	29.872	10.447	0.350	42.826	7.198	0.168
Sal/tertiaire	19.224	2.715	0.141	30.415	3.738	0.123
Inv/hab	112.736	72.886	0.646	902.377	506.194	0.561
SAU	45.135	16.753	0.371	43.675	17.466	0.400
Routes	266.470	57.353	0.215	341.522	58.723	0.172
Lithosto	5.362	0.989	0.184	8.317	2.456	0.295

Tableau des corrélations des variables avec les trois premiers axes factoriels des ACP

	1965			**1985**		
Variable	**F1**	**F2**	**F3**	**F1**	**F2**	**F3**
Urbain	-0.586	0.135	0.485	0.249	0.356	0.267
Poprur	0.754	0.008	-0.352	-0.755	-0.542	-0.007
Natalité	0.645	-0.612	0.310	-0.812	0.292	-0.402
Mortalité	-0.173	0.828	-0.104	0.506	-0.474	0.626
Varpopan	-0.264	-0.597	0.651	-0.256	0.837	-0.400
Mtéinf	0.680	-0.225	0.412	-0.236	-0.244	0.308
Densité	-0.423	0.249	0.756	0.200	0.763	0.246
Entreprises	-0.596	0.116	0.133	0.239	0.575	0.020
Salariés	-0.878	-0.231	-0.269	0.556	-0.324	-0.463
Sal/ag	0.949	0.234	0.100	-0.887	-0.326	0.152
Sal/indBTP	-0.917	-0.220	-0.208	0.893	0.065	-0.322
Sal/tertiaire	-0.675	-0.186	0.354	0.246	0.602	0.287
Inv/hab	-0.598	-0.464	-0.148	0.445	-0.064	-0.042
SAU	0.158	0.752	0.421	0.068	0.018	0.867
Routes	-0.430	0.704	0.102	0.516	-0.341	-0.160
Lithosto	-0.689	0.098	-0.333	0.441	-0.605	-0.332

Matrice des corrélations des variables en 1965

Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	1	**-0.548**	-0.285	0.179	**0.385**	-0.320	**0.637**	0.265	**-0.459**	**0.435**	0.360	0.157	0.168	0.294	0.277	**0.397**
2	**-0.548**	1	0.371	-0.154	-0.380	0.336	**-0.499**	**-0.438**	**0.680**	**-0.621**	**-0.622**	-0.380	-0.027	-0.297	-0.296	**-0.595**
3	-0.285	0.371	1	**-0.556**	**0.416**	**0.744**	-0.131	**-0.505**	**0.474**	**-0.467**	-0.306	-0.219	-0.326	**-0.605**	**-0.550**	**-0.464**
4	0.179	-0.154	**-0.556**	1	**-0.516**	-0.348	0.176	0.144	0.021	-0.008	-0.056	-0.169	**0.445**	**0.630**	0.070	0.020
5	**0.385**	-0.380	**0.416**	**-0.516**	1	0.224	**0.458**	0.109	-0.304	0.242	**0.405**	0.331	-0.216	-0.134	0.030	0.223
6	-0.320	0.336	**0.744**	-0.348	0.224	1	-0.119	**-0.443**	**0.574**	**-0.600**	-0.244	-0.364	0.122	-0.184	**-0.490**	**-0.624**
7	**0.637**	**-0.499**	-0.131	0.176	**0.458**	-0.119	1	0.340	-0.283	0.219	**0.415**	-0.080	0.350	**0.446**	0.124	0.125
8	0.265	**-0.438**	**-0.505**	0.144	0.109	**-0.443**	0.340	1	**-0.462**	0.370	**0.627**	0.310	0.023	0.187	0.286	0.304
9	**-0.459**	**0.680**	**0.474**	0.021	-0.304	**0.574**	-0.283	**-0.462**	1	**-0.980**	**-0.653**	**-0.682**	0.365	-0.277	**-0.689**	**-0.922**
10	**0.435**	**-0.621**	**-0.467**	-0.008	0.242	**-0.600**	0.219	0.370	**-0.980**	1	**0.491**	**0.641**	**-0.408**	0.284	**0.751**	**0.940**
11	0.360	**-0.622**	-0.306	-0.056	**0.405**	-0.244	**0.415**	**0.627**	**-0.653**	**0.491**	1	**0.548**	-0.047	0.132	0.156	**0.466**
12	0.157	-0.380	-0.219	-0.169	0.331	-0.364	-0.080	0.310	**-0.682**	**0.641**	**0.548**	1	-0.330	-0.120	0.191	**0.612**
13	0.168	-0.027	-0.326	**0.445**	-0.216	0.122	0.350	0.023	0.365	**-0.408**	-0.047	-0.330	1	**0.467**	-0.209	**-0.452**
14	0.294	-0.297	**-0.605**	**0.630**	-0.134	-0.184	**0.446**	0.187	-0.277	0.284	0.132	-0.120	**0.467**	1	**0.532**	0.245
15	0.277	-0.296	**-0.550**	0.070	0.030	**-0.490**	0.124	0.286	**-0.689**	**0.751**	0.156	0.191	-0.209	**0.532**	1	**0.689**
16	**0.397**	**-0.595**	**-0.464**	0.020	0.223	**-0.624**	0.125	0.304	**-0.922**	**0.940**	**0.466**	**0.612**	**-0.452**	0.245	**0.689**	1

Matrice des corrélations des variables en 1985

Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	1	**-0.449**	-0.123	0.055	0.233	-0.002	**0.426**	0.179	0.062	-0.134	0.152	-0.001	0.065	0.363	-0.029	-0.046
2	**-0.449**	1	**0.436**	-0.087	-0.300	0.266	**-0.519**	-0.363	-0.304	**0.825**	**-0.684**	**-0.507**	-0.207	-0.135	-0.254	0.003
3	-0.123	**0.436**	1	**-0.856**	**0.628**	0.120	0.000	-0.103	-0.333	**0.562**	**-0.575**	-0.145	-0.277	-0.333	**-0.406**	-0.342
4	0.055	-0.087	**-0.856**	1	**-0.799**	0.062	-0.161	-0.012	0.074	-0.218	0.243	0.022	0.140	**0.463**	0.199	0.296
5	0.233	-0.300	**0.628**	**-0.799**	1	-0.284	**0.451**	0.323	-0.139	-0.076	-0.068	0.298	-0.147	-0.259	-0.348	**-0.478**
6	-0.002	0.266	0.120	0.062	-0.284	1	-0.206	-0.036	-0.056	0.287	-0.256	-0.133	0.287	0.186	-0.168	-0.136
7	**0.426**	**-0.519**	0.000	-0.161	**0.451**	-0.206	1	0.343	-0.287	-0.346	0.155	**0.468**	0.043	0.268	-0.051	-0.378
8	0.179	-0.363	-0.103	-0.012	0.323	-0.036	0.343	1	-0.128	**-0.393**	0.287	0.337	0.218	-0.156	-0.334	-0.251
9	0.062	-0.304	-0.333	0.074	-0.139	-0.056	-0.287	-0.128	1	**-0.394**	**0.584**	-0.257	**0.385**	-0.197	0.297	**0.565**
10	-0.134	**0.825**	**0.562**	-0.218	-0.076	0.287	-0.346	**-0.393**	**-0.394**	1	**-0.891**	**-0.502**	-0.359	0.114	-0.350	-0.221
11	0.152	**-0.684**	**-0.575**	0.243	-0.068	-0.256	0.155	0.287	**0.584**	**-0.891**	1	0.054	**0.483**	-0.257	**0.392**	**0.389**
12	-0.001	**-0.507**	-0.145	0.022	0.298	-0.133	**0.468**	0.337	-0.257	**-0.502**	0.054	1	-0.122	0.232	0.003	-0.278
13	0.065	-0.207	-0.277	0.140	-0.147	0.287	0.043	0.218	**0.385**	-0.359	**0.483**	-0.122	1	0.027	0.099	0.048
14	0.363	-0.135	-0.333	**0.463**	-0.259	0.186	0.268	-0.156	-0.197	0.114	-0.257	0.232	0.027	1	-0.069	-0.223
15	-0.029	-0.254	**-0.406**	0.199	-0.348	-0.168	-0.051	-0.334	0.297	-0.350	**0.392**	0.003	0.099	-0.069	1	**0.514**
16	-0.046	0.003	-0.342	0.296	**-0.478**	-0.136	-0.378	-0.251	**0.565**	-0.221	**0.389**	-0.278	0.048	-0.223	**0.514**	1

Numéros des variables :
Urbain (1) ; Poprur (2) ; Natalité (3) ; Mortalité (4) ; Varpopan (5) ; Mtéinf (6) ; Densité (7) ; Entreprises (8) ; Salariés (9) ; sal/ag (10) ; sal/indBTP (11) ; sal :tertiaire (12) ; inv/hab (13), SAU (14) ; Routes (15), Lithosto (16).

Pour chacune des dates, nous avons effectué séparément une analyse en composantes principales (ACP normée en système euclidien). Les résultats sont analysés en détail pour les années 1965 et 1985, l'année 1975 sert de date intermédiaire pour l'étude des trajectoires départementales à l'époque socialiste (chapitre 5).

B. Les 20 variables pour les 28 régions en 1999

Variable	Définition
Urbain	% de la pop urbaine régionale qui vit dans des localités urbaines de plus de 10 000 habitants
Poprur	% de population rurale dans la population régionale
Natalité	Taux de natalité (1999) en ‰
Mortalité	Taux de mortalité (1999) en ‰
Varpopan	Variation intercensitaire annuelle de la population (1985-1999)
Mtéinf	Taux de mortalité infantile en ‰
Densité	Densité régionale en habitant par km²
Salariés	Part des salariés dans la population régionale
Chômage	Taux de chômage en 1999 (source INS)
SAU	% de la SAU dans la superficie régionale totale
Sal/ag	% des salariés travaillant dans l'agriculture et la forêt (par agrégation des secteurs concernés)
Sal/indBTP	% des salariés travaillant dans l'industrie et le BTP (idem)
Sal/tertiaire	% des salariés travaillant dans les services (idem)
Sal/privé	%de salariés travaillant dans le secteur privé dans le nombre total de salariés
IDE/hab	Investissements directs étrangers par habitant dans des entreprises non financières, en dollars
Aides/hab	Aides sociales de l'Etat par habitant de la région, en leva.
Routes	Nombre de km de routes pour 1 000 km² de superficie régionale
Lithosto	Nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants
Surfaces	% des surfaces restituées par rapport aux demandes déposées entre 1992 et 2000
Objets	% des biens restitués (en valeur) par rapport aux demandes déposées entre 1992 et 2000

Statistiques descriptives et corrélations des variables avec les trois premiers axes factoriels de l'ACP

	Statistiques descriptives			**ACP 1999**		
Variable	**Moyenne**	**Écart-type**	**Coeff. variation**	**F1**	**F2**	**F3**
Urbain	81.121	10.669	0.131	0.128	0.748	0.404
Poprur	38.777	10.348	0.267	-0.510	-0.597	-0.258
Natalité	8.763	1.086	0.124	-0.450	0.519	0.096
Mortalité	14.174	2.464	0.174	0.263	-0.268	0.710
Varpopan	-0.693	0.348	-0.500	-0.228	0.725	-0.048
Mtéinf	14.919	4.411	0.296	-0.578	0.288	0.293
Densité	64.074	19.843	0.310	0.174	0.725	0.009
Salariés	22.186	3.591	0.162	0.793	0.242	0.082
Chômage	18.778	4.784	0.255	-0.682	-0.370	0.232
SAU	44.740	16.414	0.367	-0.390	0.175	0.707
Sal/ag	6.900	3.030	0.439	-0.705	-0.103	0.527
Sal/indBTP	44.157	7.366	0.167	0.853	0.146	-0.109
Sal/tertiaire	45.323	5.343	0.118	-0.652	-0.060	-0.152
Sal/privé	46.134	5.959	0.129	-0.401	0.035	0.279
IDE/hab	126.551	167.868	1.326	0.512	-0.004	0.382
Aides/hab	31.133	7.302	0.234	0.842	0.224	-0.177
Routes	350.059	60.347	0.172	0.564	-0.264	0.239
Lithosto	6.054	1.946	0.321	0.343	-0.312	0.333
Surfaces	50.685	14.784	0.292	0.678	-0.288	0.374
Objets	54.533	12.653	0.232	0.678	-0.330	0.189

Matrices des corrélations en 1999 (1ère partie)

Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	**-0.586**	0.220	0.239	**0.456**	0.268	**0.470**	0.214	-0.321	0.368
2	**-0.586**	1	-0.103	-0.267	-0.164	0.111	**-0.465**	**-0.613**	**0.523**	-0.129
3	0.220	-0.103	1	-0.302	**0.447**	**0.610**	0.175	-0.121	0.227	0.084
4	0.239	-0.267	-0.302	1	**-0.435**	-0.095	-0.148	0.123	0.092	**0.459**
5	**0.456**	-0.164	**0.447**	**-0.435**	1	0.351	0.380	-0.062	-0.092	0.101
6	0.268	0.111	**0.610**	-0.095	0.351	1	0.031	**-0.567**	**0.381**	0.250
7	**0.470**	**-0.465**	0.175	-0.148	0.380	0.031	1	0.331	-0.280	0.182
8	0.214	**-0.613**	-0.121	0.123	-0.062	**-0.567**	0.331	1	**-0.531**	-0.187
9	-0.321	**0.523**	0.227	0.092	-0.092	**0.381**	-0.280	**-0.531**	1	0.365
10	0.368	-0.129	0.084	**0.459**	0.101	0.250	0.182	-0.187	0.365	1
11	-0.007	0.340	0.335	0.073	0.184	**0.459**	-0.287	**-0.454**	**0.655**	**0.660**
12	0.211	-0.344	-0.329	0.097	0.022	-0.349	0.156	**0.625**	**-0.618**	**-0.437**
13	-0.229	0.155	0.248	-0.168	-0.109	0.162	0.027	**-0.470**	0.367	0.194
14	-0.054	0.220	0.309	-0.176	0.166	0.246	-0.011	-0.134	0.152	0.175
15	0.015	-0.267	-0.010	0.170	-0.142	-0.154	0.185	**0.498**	**-0.387**	-0.047
16	0.187	**-0.546**	-0.209	0.074	-0.072	**-0.476**	0.262	**0.738**	**-0.571**	-0.344
16	-0.094	-0.159	**-0.441**	0.156	-0.197	-0.202	0.018	0.365	-0.219	-0.140
18	0.039	0.029	-0.232	0.283	-0.125	-0.068	-0.352	0.275	0.006	-0.143
19	-0.006	-0.244	-0.214	**0.512**	-0.345	-0.249	-0.064	**0.400**	-0.266	-0.186
20	-0.182	-0.245	-0.361	0.330	-0.380	**-0.405**	-0.019	**0.469**	-0.267	-0.214

Matrices des corrélations en 1999 (2e partie)

Variable	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	-0.007	0.211	-0.229	-0.054	0.015	0.187	-0.094	0.039	-0.006	-0.182
2	0.340	-0.344	0.155	0.220	-0.267	**-0.546**	-0.159	0.029	-0.244	-0.245
3	0.335	-0.329	0.248	0.309	-0.010	-0.209	**-0.441**	-0.232	-0.214	-0.361
4	0.073	0.097	-0.168	-0.176	0.170	0.074	0.156	0.283	**0.512**	0.330
5	0.184	0.022	-0.109	0.166	-0.142	-0.072	-0.197	-0.125	-0.345	-0.380
6	**0.459**	-0.349	0.162	0.246	-0.154	**-0.476**	-0.202	-0.068	-0.249	**-0.405**
7	-0.287	0.156	0.027	-0.011	0.185	0.262	0.018	-0.352	-0.064	-0.019
8	**-0.454**	**0.625**	**-0.470**	-0.134	**0.498**	**0.738**	0.365	0.275	**0.400**	**0.469**
9	**0.655**	**-0.618**	0.367	0.152	**-0.387**	**-0.571**	-0.219	0.006	-0.266	-0.267
10	**0.660**	**-0.437**	0.194	0.175	-0.047	-0.344	-0.140	-0.143	-0.186	-0.214
11	1	**-0.644**	0.233	**0.459**	-0.165	**-0.628**	-0.222	-0.001	-0.283	-0.336
12	**-0.644**	1	**-0.887**	-0.309	0.310	**0.765**	**0.383**	0.359	**0.458**	**0.397**
13	0.233	**-0.887**	1	0.145	-0.270	**-0.567**	-0.361	**-0.482**	**-0.427**	-0.307
14	**0.459**	-0.309	0.145	1	0.250	**-0.595**	-0.142	0.020	-0.176	-0.196
15	-0.165	0.310	-0.270	0.250	1	0.256	**0.532**	0.210	**0.498**	**0.498**
16	**-0.628**	**0.765**	**-0.567**	**-0.595**	0.256	1	0.295	0.147	**0.436**	**0.439**
16	-0.222	**0.383**	-0.361	-0.142	**0.532**	0.295	1	**0.452**	**0.460**	**0.426**
18	-0.001	0.359	**-0.482**	0.020	0.210	0.147	**0.452**	1	0.315	0.114
19	-0.283	**0.458**	**-0.427**	-0.176	**0.498**	**0.436**	**0.460**	0.315	1	**0.827**
20	-0.336	**0.397**	-0.307	-0.196	**0.498**	**0.439**	**0.426**	0.114	**0.827**	1

Numéros des variables :
Urbain (1) ; Poprur (2) ; Natalité (3) ; Mortalité (4) ; Varpopan (5) ; Mtéinf (6) ; Densité (7) ; Salariés (8) ; Chômage (9) ; SAU (10), sal/ag (11) ; sal/indBTP (12) ; sal :tertiaire (13) ; inv/hab (13), sal/privé (14) ; IDE/hab (15), Aides/hab (16) ; Routes (17) ; Lithosto (18), Surfaces (19), Objets (20).

Annexe 10 : ANALYSES MULTIVARIÉES DES 262 COMMUNES EN 1998

Les 26 variables retenues au niveau communal

Variable	Définition
Minor	% des minorités ethniques (Turcs et Roms) dans la population communale en 1992
Femmes	% des femmes dans la population communale en 1998
Varpop92-98	% de variation de la population entre 1992 et 1998
Densité	Densité communale en 1998
Popurb	% de la population urbaine dans la population communale totale en 1998
Mtéinf	Taux de mortalité infantile communale en 1998 en ‰
Alpha92	Taux d'alphabétisation de la population communale en 1992 en %
Pop<âgeW	% de la population communale âgée de 15 ans et moins en 1998
PopâgeW	% de la population communale entre 16-59 ans pour les femmes et 16-64 pour les hommes en 1998
Pop>âgeW	% de la population communale âgée de 60 ans et plus pour les femmes, de 64 ans et plus pour les hommes en 1998
Salariés/pop16+	% des salariés dans la commune par rapport à la population de la commune âgée de 16 ans et plus
SalariésSE	% de salariés sans emploi dans la population totale de salariés en 1998
Sal/privé	% des salariés employés dans le secteur privé en 1998
Labours	% des labours dans la superficie communale en 1996
Sal/ag	% des salariés travaillant dans l'agriculture et la sylviculture en 1996
Sal/indBTP	% des salariés travaillant dans l'industrie et le BTP en 1996
Sal/tertiaire	% des salariés travaillant dans les services en 1996
Invlv/hab	Investissements en leva par habitant de la commune en 1998
PIB/hab$	Produit intérieur brut en dollars par habitant de la commune en 1998
Redistr	% des subsides d'État redistribués dans le revenu communal disponible en 1998
Loc-eau	% des localités de la commune équipées en adduction d'eau en 1996
Nbhab/docteur	Nombre d'habitants par docteur en 1996
Eqpédago/100enf	Nombre de personnel pédagogique pour 100 enfants des jardins d'enfants communaux en 1996
Nbhab/cablect	Nombre d'habitants par cabinet de lecture communal en 1996
Objets	% des biens restitués (en valeur) par rapport aux demandes déposées entre 1992 et 2000
Surfaces	% des surfaces restituées par rapport aux demandes déposées entre 1992 et 2000

Statistiques descriptives des variables

Variable	Moyenne	Écart-type	Coefficient de variation
Minor	18.413	22.142	1.203
Femmes	50.762	0.906	0.018
Varpop92-98	-5.309	4.643	-0.875
Densité	83.752	255.654	3.053
Popurb	45.082	28.521	0.633
Mtéinf	15.570	15.069	0.968
Alpha92	97.335	1.938	0.020
Pop<âgeW	17.442	3.494	0.200
PopâgeW	51.983	7.312	0.141
Pop>âgeW	30.575	10.008	0.327
Salariés/pop16+	39.034	16.628	0.426
SalariésSE	20.777	10.289	0.495
Sal/privé	64.542	11.279	0.175
Labours	43.893	21.598	0.492
Sal/ag	13.191	12.824	0.972
Sal/indBTP	38.396	20.054	0.522
Sal/tertiaire	48.413	15.239	0.315
Invlv/hab	223.022	639.148	2.866
PIB/hab$	3788.870	3277.289	0.865
Redistr	25.708	14.053	0.547
Loc-eau	90.235	15.825	0.175
Nbhab/docteur	1206.901	1196.901	0.992
Eqpédago/100enf	10.151	1.674	0.165
Nbhab/cablect	1934.505	3644.020	1.884
Objets	59.950	22.822	0.381
Surfaces	57.894	25.718	0.444

Tableau des corrélations des variables avec les trois premiers axes factoriels de l'ACP

Variable	F1	F2	F3
Minor	-0.272	0.764	0.081
Femmes	0.044	-0.455	-0.070
Varpop92-98	0.425	0.557	-0.042
Densité	0.303	0.031	-0.287
Popurb	0.691	-0.067	-0.140
Mtéinf	-0.071	0.130	-0.146
Alpha92	0.420	-0.556	-0.194
Pop<âgeW	0.297	0.857	0.024
PopâgeW	0.699	0.591	-0.019
Pop>âgeW	-0.614	-0.731	0.006
Salariés/pop16+	0.847	-0.093	0.084
SalariésSE	-0.705	0.386	-0.086
Sal/privé	-0.346	0.282	-0.368
Labours	-0.319	-0.164	-0.580
Sal/ag	-0.600	-0.011	-0.386
Sal/indBTP	0.826	-0.044	0.116
Sal/tertiaire	-0.583	0.067	0.173
Invlv/hab	0.516	-0.208	0.120
PIB/hab$	0.698	-0.243	0.023
Redistr	-0.755	0.231	0.145
Loc-eau	-0.085	0.032	-0.439
Nbhab/docteur	-0.429	0.252	0.240
Eqpédago/100enf	-0.469	-0.288	0.035
Nbhab/cablect	0.373	0.065	-0.334
Objets	-0.144	-0.117	0.648
Surfaces	-0.050	-0.107	0.632

Matrice des corrélations des variables (1ère partie)

Variables	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
1	1	**-0.270**	**0.267**	-0.080	**-0.347**	0.065	**-0.699**	**0.529**	**0.212**	**-0.340**	**-0.161**	**0.450**	**0.232**
2	**-0.270**	1	-0.116	**0.165**	**0.141**	-0.043	**0.249**	**-0.314**	**-0.210**	**0.263**	0.029	-0.103	-0.003
3	**0.267**	-0.116	1	**0.172**	**0.251**	0.095	-0.106	**0.576**	**0.530**	**-0.588**	**0.303**	-0.078	0.076
4	-0.080	**0.165**	**0.172**	1	**0.300**	-0.012	**0.148**	0.041	**0.272**	**-0.213**	**0.176**	**-0.207**	-0.033
5	**-0.347**	**0.141**	**0.251**	**0.300**	1	-0.011	**0.424**	0.107	**0.519**	**-0.417**	**0.453**	**-0.488**	**-0.223**
6	0.065	-0.043	0.095	-0.012	-0.011	1	-0.032	**0.161**	-0.051	-0.019	0.011	**0.190**	0.060
7	**-0.699**	**0.249**	-0.106	**0.148**	**0.424**	-0.032	1	**-0.276**	0.034	0.071	**0.289**	**-0.433**	**-0.140**
8	**0.529**	**-0.314**	**0.576**	0.041	0.107	**0.161**	**-0.276**	1	**0.675**	**-0.842**	**0.197**	**0.191**	**0.143**
9	**0.212**	**-0.210**	**0.530**	**0.272**	**0.519**	-0.051	0.034	**0.675**	1	**-0.966**	**0.487**	**-0.316**	-0.039
10	**-0.340**	**0.263**	**-0.588**	**-0.213**	**-0.417**	-0.019	0.071	**-0.842**	**-0.966**	1	**-0.425**	**0.164**	-0.022
11	**-0.161**	0.029	**0.303**	**0.176**	**0.453**	0.011	**0.289**	**0.197**	**0.487**	**-0.425**	1	**-0.622**	**-0.361**
12	**0.450**	-0.103	-0.078	**-0.207**	**-0.488**	**0.190**	**-0.433**	**0.191**	**-0.316**	**0.164**	**-0.622**	1	**0.258**
13	**0.232**	-0.003	0.076	-0.033	**-0.223**	0.060	**-0.140**	**0.143**	-0.039	-0.022	**-0.361**	**0.258**	1
14	0.000	0.103	-0.096	0.001	**-0.161**	**0.186**	0.052	**-0.198**	**-0.291**	**0.282**	**-0.184**	**0.277**	**0.254**
15	**0.195**	-0.065	**-0.160**	**-0.157**	**-0.471**	0.072	**-0.181**	**-0.136**	**-0.445**	**0.372**	**-0.417**	**0.404**	**0.420**
16	**-0.235**	0.034	**0.310**	0.090	**0.492**	-0.052	**0.341**	**0.196**	**0.477**	**-0.417**	**0.650**	**-0.530**	**-0.329**
17	**0.145**	0.010	**-0.273**	0.014	**-0.250**	0.009	**-0.296**	**-0.144**	**-0.253**	**0.235**	**-0.504**	**0.358**	0.079
18	-0.118	0.059	**0.174**	0.076	**0.137**	0.009	**0.191**	0.022	0.105	-0.084	**0.760**	**-0.349**	**-0.230**
19	**-0.228**	0.072	**0.137**	0.093	**0.279**	-0.038	**0.281**	0.040	**0.288**	**-0.224**	**0.819**	**-0.540**	**-0.324**
20	**0.365**	**-0.134**	**-0.227**	**-0.141**	**-0.503**	0.102	**-0.419**	-0.063	**-0.408**	**0.320**	**-0.636**	**0.657**	**0.163**
21	0.046	-0.107	-0.042	0.087	-0.024	0.008	0.066	0.004	-0.007	0.004	-0.054	0.078	**0.192**
22	**0.299**	**-0.157**	-0.029	**-0.129**	**-0.353**	0.008	**-0.217**	0.069	**-0.183**	0.109	**-0.305**	**0.394**	**0.185**
23	0.007	0.100	**-0.303**	**-0.130**	**-0.326**	0.048	**-0.172**	**-0.350**	**-0.471**	**0.467**	**-0.237**	**0.189**	0.063
24	-0.107	**0.131**	**0.172**	**0.600**	**0.363**	-0.017	**0.181**	**0.124**	**0.338**	**-0.290**	**0.228**	**-0.210**	-0.021
25	-0.009	0.082	-0.067	-0.037	-0.116	-0.038	-0.006	-0.076	-0.109	0.106	-0.059	-0.006	-0.027
26	-0.040	0.091	0.002	-0.028	-0.070	0.007	0.010	-0.031	-0.072	0.063	0.014	-0.071	-0.044

Matrice des corrélations des variables (2e partie)

Variables	14	15	16	17	18	18	20	21	22	23	24	25	26
1	0.000	**0.195**	**-0.235**	**0.145**	-0.118	**-0.228**	**0.365**	0.046	**0.299**	0.007	-0.107	-0.009	-0.040
2	0.103	-0.065	0.034	0.010	0.059	0.072	**-0.134**	-0.107	**-0.157**	0.100	**0.131**	0.082	0.091
3	-0.096	**-0.160**	**0.310**	**-0.273**	**0.174**	**0.137**	**-0.227**	-0.042	-0.029	**-0.303**	**0.172**	-0.067	0.002
4	0.001	**-0.157**	0.090	0.014	0.076	0.093	**-0.141**	0.087	**-0.129**	**-0.130**	**0.600**	-0.037	-0.028
5	**-0.161**	**-0.471**	**0.492**	**-0.250**	**0.137**	**0.279**	**-0.503**	-0.024	**-0.353**	**-0.326**	**0.363**	-0.116	-0.070
6	**0.186**	0.072	-0.052	0.009	0.009	-0.038	0.102	0.008	0.008	0.048	-0.017	-0.038	0.007
7	0.052	**-0.181**	**0.341**	**-0.296**	**0.191**	**0.281**	**-0.419**	0.066	**-0.217**	**-0.172**	**0.181**	-0.006	0.010
8	**-0.198**	**-0.136**	**0.196**	**-0.144**	0.022	0.040	-0.063	0.004	0.069	**-0.350**	**0.124**	-0.076	-0.031
9	**-0.291**	**-0.445**	**0.477**	**-0.253**	0.105	**0.288**	**-0.408**	-0.007	**-0.183**	**-0.471**	**0.338**	-0.109	-0.072
10	**0.282**	**0.372**	**-0.417**	**0.235**	-0.084	**-0.224**	**0.320**	0.004	0.109	**0.467**	**-0.290**	0.106	0.063
11	**-0.184**	**-0.417**	**0.650**	**-0.504**	**0.760**	**0.819**	**-0.636**	-0.054	**-0.305**	**-0.237**	**0.228**	-0.059	0.014
12	**0.277**	**0.404**	**-0.530**	**0.358**	**-0.349**	**-0.540**	**0.657**	0.078	**0.394**	**0.189**	**-0.210**	-0.006	-0.071
13	**0.254**	**0.420**	**-0.329**	0.079	**-0.230**	**-0.324**	**0.163**	**0.192**	**0.185**	0.063	-0.021	-0.027	-0.044
14	1	**0.529**	**-0.360**	0.029	-0.059	-0.061	0.028	**0.359**	-0.038	**0.170**	0.038	-0.029	-0.057
15	**0.529**	1	**-0.650**	0.014	**-0.175**	**-0.272**	**0.242**	**0.234**	**0.209**	**0.234**	**-0.177**	0.015	-0.019
16	**-0.360**	**-0.650**	1	**-0.769**	**0.366**	**0.498**	**-0.563**	**-0.148**	**-0.306**	**-0.342**	**0.138**	**-0.162**	-0.052
17	0.029	0.014	**-0.769**	1	**-0.334**	**-0.427**	**0.538**	-0.002	**0.228**	**0.253**	-0.032	**0.201**	0.084
18	-0.059	**-0.175**	**0.366**	**-0.334**	1	**0.706**	**-0.370**	-0.029	**-0.135**	-0.110	0.072	0.020	0.059
19	-0.061	**-0.272**	**0.498**	**-0.427**	**0.706**	1	**-0.655**	0.018	**-0.252**	**-0.181**	**0.155**	-0.071	-0.002
20	0.028	**0.242**	**-0.563**	**0.538**	**-0.370**	**-0.655**	1	-0.029	**0.395**	**0.250**	**-0.213**	0.053	0.017
21	**0.359**	**0.234**	**-0.148**	-0.002	-0.029	0.018	-0.029	1	0.035	-0.047	0.095	-0.022	-0.007
22	-0.038	**0.209**	**-0.306**	**0.228**	**-0.135**	**-0.252**	**0.395**	0.035	1	0.108	**-0.159**	**0.168**	**0.133**
23	**0.170**	**0.234**	**-0.342**	**0.253**	-0.110	**-0.181**	**0.250**	-0.047	0.108	1	**-0.194**	0.056	-0.006
24	0.038	**-0.177**	**0.138**	-0.032	0.072	**0.155**	**-0.213**	0.095	**-0.159**	**-0.194**	1	-0.097	-0.010
25	-0.029	0.015	**-0.162**	**0.201**	0.020	-0.071	0.053	-0.022	**0.168**	0.056	-0.097	1	**0.852**
26	-0.057	-0.019	-0.052	0.084	0.059	-0.002	0.017	-0.007	**0.133**	-0.006	-0.010	**0.852**	1

Numéros des variables :
Minor (1) ; Femmes (2) ; Varpop (3) ; Densité (4) ; Popurb (5), Mtéinf (6) ;Alpha92 (7) ; Pop<âgeW (8) ; PopâgeW (9) ; Popâge>W (10) ; Salariés/pop16+ (11) ; SalariésSE (12) ; Sal/privé (13) ; Labours (14) ; Sal/ag (15) ; Sal/indBTP (16) ; Saltertiaire (17) ; Invlv/hab (18), PIB/hab$ (19) ; Redistr (20) ; loc-eau (21) ; nbhab/docteur (22) ; Eqpédago/100enf (23) ; Nbhab/cablect (24) ; Objets (25) ; Surfaces (26).

Annexe 11 : QUESTIONNAIRE D'ENTRETIENS AUPRES DES COMMUNES

Nous avons choisi de mener un questionnaire directif composé de plusieurs rubriques aux questions précises. Le questionnaire d'entretien semi-directif permet de laisser plus de liberté de parole à l'enquêté et d'exprimer davantage avec ses mots son expérience mais, devant la barrière linguistique d'entretiens menés en bulgare par nos soins, nous avons privilégié les petites questions demandant des réponses courtes, quitte à revenir sur certains points par la suite, dans un dialogue avec la personne enquêtée. Trois types d'interrogations ont guidé la construction de ce questionnaire (annexe) :

- évaluer la marge de manœuvre de la commune dans une perspective de décentralisation et individualiser les acteurs locaux et leur capacité d'initiatives.
- s'interroger sur la maille communale comme maille d'organisation territoriale et comme maille de gestion administrative.
- dégager les recompositions territoriales à l'œuvre à différentes échelles : mesurer les modalités et les blocages dans le processus d'intégration nationale et régionale de l'échelon communal ; tester la cohérence interne de la maille communale en interrogeant les niveaux infra-communaux.

Il en résulte un questionnaire fondé sur trois thèmes :

I. Présentation de la commune : obtenir des données statistiques récentes pas toujours disponibles dans les statistiques bulgares (données démographiques, socio-économiques) car les données au niveau communal sont peu nombreuses et les données infra-communales par villages sont quasi inexistantes, (seules les données démographiques pour chaque recensement sont disponibles), données sur la composition du Conseil municipal, l'histoire communale. Cela permet de dresser un portrait de la commune.

II. Les politiques communales : cette série de questions permet d'établir le profil communal socio-économique et d'aborder davantage la spécificité locale, les types d'acteurs (acteurs privés, publics, acteurs issus de la société civile), leur rôle et leurs actions.

III. La commune comme maille de gestion administrative et territoriale : questions qui permettent de replacer la commune à une échelle plus petite, d'évaluer les modalités d'intégration aux échelons supérieurs et d'identifier les effets de blocages.

Ce questionnaire constituait pour nous à la fois un guide d'analyse et, par ces questions complètes, un moyen de s'imprégner des réalités locales. Le problème du temps nécessaire pour répondre à un tel questionnaire a été résolu par la modalité particulière de l'enquête. Beaucoup de questions portaient sur des aspects statistiques ou informatifs, or notre enquête s'est déroulée en deux temps : le questionnaire était préalablement distribué au secrétaire de mairie deux à trois jours avant notre séjour dans la commune, lors d'une première prise de contact. Le secrétaire avait ainsi le temps de rassembler les dossiers statistiques, la documentation disponible sur la commune. Le jour de l'entretien, nous reprenions ensemble les questions. Au vu de la documentation, nous complétions les questions lors d'entretiens suivants avec d'autres personnes enquêtées selon la rubrique concernée. Le questionnaire ainsi présenté restait pour nous un guide d'entretiens à compléter au fur et à mesure des différentes rencontres plutôt qu'un cadre strict à épuiser avec chaque interlocuteur.

Par la suite, lors du traitement des enquêtes en France, nous avons complété le questionnaire en croisant avec d'autres sources telles les stratégies communales, obligatoires et rédigées par toutes les communes pour août 2000 et les monographies historiques communales. Les premières présentent l'avantage d'être spécifiques à la commune, récentes mais très inégales selon les lieux pour la précision de l'information (annexe sur les sources). Les secondes sources permettent un regard rétrospectif sur l'histoire locale. Les documents sont plus ou moins datés, cela va de l'hagiographie de la période socialiste à la publication récente rédigée par quelques érudits ou scientifiques locaux. Ils constituent des sources d'information précises qu'il convient d'utiliser avec un sens critique.

RUBRIQUES du QUESTIONNAIRE

I- Présentation de la commune

A- Caractères généraux

B- les représentants élus de la commune

C- Histoire de la commune

D- Population, Habitat, Logement

E- Population active et emploi

II. Le développement local et les politiques communales

A- Activités économiques

B- Services communaux

C- Vie sociale

D- Equipement communal

E- Transports

F- Budget et Politique communale

G- Relations de la commune avec les communes limitrophes

III- La commune comme maille de gestion administrative et territoriale

A- La commune comme collectivité territoriale

B- Relations de la commune avec l'Etat et l'étranger

A votre avis quel est l'avenir de votre commune ?

Table des figures

Figure 0.1 : Localisation des régions, communes et localités observatoires.....13
Figure 1.1 : Maillage administratif en 1987.....23
Figure 1.2 : Régionalisation économique en 1989 selon l'Académie des sciences.....23
Figure 1.3 : Projets de maillage administratifs d'après la régionalisation de BAN (1989).....24
Figure 1.4 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1991.....34
Figure 1.5 : Les propositions de maillage administratif du Centre national du développement territorial (1992).....42
Figure 2.1 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1995.....51
Figure 2.2 : Les départements (*okrăg*) de 1959.....58
Figure 2.3 : Les régions (*oblast*) de 1999.....58
Figure 2.4 : Le semis des lieux de peuplement en Bulgarie en 1996.....68
Figure 2.5 : Localisation des communes selon le milieu physique.....68
Figure 2.6 : L'interprétation par les médias bulgares de la réforme administrative de 1999.....74
Figure 2.7 : Schéma des organes de gestion administrative et territoriale en 1999.....75
Figure 2.8 : Les organes de la politique de développement régional en Bulgarie (en 2002).....79
Figure 2.9 : Les zonages d'action spécifique bulgares en 1999.....82
Figure 2.10 : Les régions de planification en 1999.....87
Figure 2.11 : Principaux schémas de régionalisation socio-économique de la Bulgarie.....92
Figure 2.12 : Projets de régionalisation en régions de planification (*rajon za planirane*) en 1998.....94
Figure 3.1 : Demandes de modifications territoriales au niveau régional (fin 1999).....103
Figure 3.2 : Demandes de modifications territoriales au niveau communal (fin 1999).....103
Figure 3.3 : Évolution du taux d'urbanisation de 1887 à 2001.....108
Figure 3.4 : Structure par âges de la population bulgare en 1999.....108
Figure 3.5 : Variations intercensitaires de la population des communes bulgares (1975-2001).....110
Figure 3.6 : La population turque de Bulgarie en 1992.....112
Figure 3.7 : La population tsigane de Bulgarie en 1992.....112
Figure 3.8 : Synoptique des réformes administratives en Bulgarie.....126
Figure 3.9 : Les maillages du niveau du district (*okolija*).....128
Figure 3.10 : Subdivision de quelques administrations dans la région de Veliko Tărnovo.....130
Figure 3.11 : Subdivision de quelques administrations dans la région de Haskovo.....131
Figure 3.12 : Matrices territoriales de la commune d'Elena.....132
Figure 3.13 : Structures des administrations chargées du développement régional aux niveaux régional et national (situation début 2001).....140
Figure 4.1 : Un siècle de modifications administratives en Bulgarie (de 1880 à 1999).....154
Figure 4.2 : Extensions territoriales des empires médiévaux bulgares (681-1018 et 1185-1393).....160
Figure 4.3 : Les limites de l'Exarchat : matrices de l'État bulgare ?.....166

Figure 4.4 : Le découpage administratif ottoman vers 1877 (extrait).....166
Figure 4.5 : Modifications des frontières bulgares (1878-1945).....169
Figure 4.6 : Sofia capitale : les lieux du pouvoir politique.....183
Figure 5.0 : L'aménagement urbain socialiste : l'exemple d'Ivajlovgrad.....193
Figure 5.1 : Contribution du solde migratoire à la dynamique urbaine (1946-1976).....196
Figure 5.2 : La promotion urbaine depuis 1946 (situation en 1998).....202
Figure 5.3 : Migrations interdépartementales entre 1966 et 1975.....202
Figure 5.4 : Découpages au niveau supra-communal avant 1979.....207
Figure 5.5 : Découpages territoriaux du département socialiste de Veliko Tărnovo.....209
Figure 5.6 : Critères principaux de formation de la microrégion de Pavlikeni…….....210
Figure 5.7 : Les migrations pendulaires des cadres en Bulgarie centrale en 1983.....219
Figure 5.8 : Profils socio-économiques des départements bulgares en 1965.....228
Figure 5.9 : Profils socio-économiques des départements bulgares en 1985.....232
Figure 5.10 : Arbre de classification des départements bulgares en 1965 et en 1985.....235
Figure 5.11 : Trajectoires des départements bulgares entre 1965 et 1985.....235
Figure 6.1 : Disparités régionales de la transition en Bulgarie.....252
Figure 6.2 : Profils socio-économiques des régions bulgares en 1999.....259
Figure 6.3 : Structures des trajectoires de communes bulgares en 1998.....266
Figure 6.4 : Différences intercommunales du potentiel d'autonomie en 1998…….....269
Figure 7.1 : Taux de participation aux élections municipales de 1999.....279
Figure 7.2 : Parti ou coalition ayant remporté le mandat de maire en 1999.....280
Figure 7.3 : Parti ou coalition ayant remporté le mandat de maire en 1995.....280
Figure 7.4 : Parti ou coalition ayant remporté la majorité relative au conseil municipal en 1999.....282
Figure 7.5 : Parti ou coalition ayant remporté la majorité relative au conseil municipal en 1995.....282
Figure 7.6 : Les places de villages, héritage du passé et empreinte socialiste.....289
Figure 7.7 : Les associations régionales de communes en 2001.....303
Figure 7.8 : Programmes internationaux en Bulgarie.....323
Figure 8.1 : Indicateurs socio-démographiques des régions d'études.....332
Figure 8.2 : Densité moyenne de la population des communes bulgares en 1999.....335
Figure 8.3 : Part de la population urbaine dans les communes bulgares en 1999.....335
Figure 8.4 : L'emploi en Bulgarie en 1985 et en 1999.....339
Figure 8.5 : Dynamique de l'emploi salarié dans la commune d'Elena en 1985 et en 1996.....346
Figure 8.6 : Les services à la population en Bulgarie en 1985 et en 1999.....353
Figure 8.7 : Projets d'axe majeurs de circulation terrestre, les « corridors européens ».....375
Figure 8.8 : Les signes de l'urbanité à Haskovo, chef-lieu régional.....378

Table des tableaux

Tableau 1.1 : Deux projets de découpages administratifs (1991-1992)……..……..39

Tableau 2.1 : Répartition des compétences entre l'État et les communes en 1995……....50

Tableau 2.2 : Structure territoriale de quelques administrations d'État en 1995……56

Tableau 2.3 : Propositions de dénomination des 28 régions administratives en 1998……...62

Tableau 2.4 : Critères de classification des zonages d'action spécifique en 1999 (extraits).....81

Tableau 2.5 : Régions de planification et régions administratives en Bulgarie.....87

Tableau 2.6 : Critères de détermination des régions de planification bulgares.....91

Tableau 3.1 : Distribution du peuplement bulgare selon la taille de la localité en 1998.....117

Tableau 3.2 : Composition du budget communal en Bulgarie.....119

Tableau 3.3 : Budgets communaux de quelques communes observatoires.....120

Tableau 3.4 : Services déconcentrés des ministères dans la région de Veliko Tărnovo.....139

Tableau 4.1 : Nombre d'habitants de grandes villes bulgares (1880-1946).....….....181

Tableau 5.1 : Distribution de la croissance urbaine due au solde migratoire selon le type de villes de 1946 à 1976.....201

Tableau 5.2 : La croissance urbaine bulgare de 1946 à 1976.....203

Tableau 5.3 : Les systèmes d'habitat (*selištni sistemi*) en 1982.....214

Tableau 5.4 : Les régions (*oblast*) de 1987.....222

Tableau 7.1 : Caractères généraux des communes observatoires.....277

Tableau 7.2 : Taux de participation aux élections bulgares, scrutins directs (en %).....279

Tableau 7.3 : Composition des conseils municipaux des communes observatoires en 2000.....291

Tableau 7.4 : Typologie des associations communales dans la région de Veliko Tărnovo.....299

Tableau 7.5 : Les associations régionales de communes en Bulgarie en 2001.....306

Tableau 7.6 : Membres de l'association bulgare des agences de développement régional et des Business centres (BARDA) en 2001.....313

Tableau 7.7 : Activités de deux agences régionales de développement en 2001.....316

Tableau 8.1 : Composition du territoire des communes observatoires.....330

Tableau 8.2 : Distribution par secteurs d'activité des emplois salariés dans la commune d'Ivajlovgrad (1980-2000).....347

Tableau 8.3 : Le dialogue entre les acteurs du développement territorial d'après une enquête du PNUD en 2000.....360

Tableau 8.4 : Membres d'une séance du conseil régional du développement régional, région de Veliko Tărnovo en 2000.....369

Tableau 8.5 : Membres de la commission de cohésion économique et sociale de la région de planification Centre-Nord en 2000.....372

Tableau 8.6 : Quelques indicateurs de comparaison de la richesse économique des 6 régions de planification bulgares.....384

Table des encadrés

Encadré 1 : S'entendre sur les mots : gouverner, administrer, gérer.....8

Encadré 2 : L'agenda 2000 de l'Union européenne et l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (2000-2006).....78

Encadré 3 : La région, problèmes de vocabulaire.....136

Encadré 4 : L'Union européenne et la région dans le projet de Constitution pour l'Europe.....375

Table des annexes

Annexe 1 : Translittération et conventions d'écriture.....421

Annexe 2 : Chronologie (1989-2002).....422

Annexe 3 : Constitution de la République de Bulgarie adoptée le 12 juillet 1991 (extraits).....425

Annexe 4 : Loi sur l'autogestion locale et l'administration locale (extraits).....428

Annexe 5 : Loi sur l'autogestion locale et l'administration locale, révisions de 1995.....437

Annexe 6 : Motifs pour le projet de loi d'amendement et de complément de la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie (extraits).....440

Annexe 7 : Regional development Act.....441

Annexe 8 : Calendrier des adoptions et des principales révisions des législations concernant l'organisation administrative et territoriale de la Bulgarie de 1990 à 2003.....445

Annexe 9 : Analyses multivariées des 28 unités infra-étatiques (départements en 1965 et 1985, régions en 1999).....446

Annexe 10 : Analyses multivariées des 262 communes en 1998.....450

Annexe 11 : Questionnaire d'entretiens auprès des communes.....453

Table des Matières

INTRODUCTION GENERALE *4*

PREMIÈRE PARTIE :
REFONDER L'ÉTAT : ORDRE JURIDIQUE, STRATÉGIES DU TERRITOIRE ET CONTEXTE POLITIQUE **16**

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE *17*

CHAPITRE 1 : URGENCE DES ENJEUX, LENTEUR DES DECISIONS (1990-1992) **19**

I - La parole aux experts : débats et propositions de réforme **20**
1 - Un enjeu essentiel mais mal défini : l'autogestion locale *20*
2 - Le retour à trois niveaux de gestion *25*
3 - Absence des modèles exogènes, faiblesse des référents historiques *27*

II - La lettre et l'esprit des législations de 1991 ..... **29**
1 - La Constitution de 1991 : la continuité de l'État unitaire et centralisé *29*
2 - La loi sur l'autogestion locale et l'administration locale : le minimum requis *33*

III - Deux propositions de découpage territorial jamais appliquées **40**
1 - Projet traditionaliste versus projet conservateur *40*
2 - La prédominance des arguments fonctionnels *43*
3 - Règle d'équilibre, mesure européenne… et impératif financier *45*

CHAPITRE 2 : L'ENJEU DU POLITIQUE ET L'EMPRISE DE L'ÉTATIQUE (1995-1999) **48**

I - Alternance parlementaire et œuvre législative : le travail de Pénélope **49**
1 - Une œuvre de réforme guidée par le jeu partisan *49*
2 - Comment faire du neuf avec de l'ancien ? *55*

II - La réforme administrative de 1999 : les habits neufs des découpages socialistes **61**
1 - Un débat mouvementé sur le motif du même *61*
2 - Les oubliés du débat : le territoire et la population *67*
3 - Centralisation politique et appareil partisan : la confusion entre État et parti *70*

III - Enjeux européens, politique régionale et choix de régionalisation **77**
1 - Les imprécisions de la politique régionale bulgare *77*
2 - Les régions de planification de 1999 : en attente d'incarnation européenne… *88*
3 - … Et en déficit d'incarnation nationale : la matrice d'une nouvelle réforme administrative ? ... *96*

CHAPITRE 3 : NIVEAUX DE GESTION ADMINISTRATIVE ET PARTAGE DES POUVOIRS . **100**

I - La commune comme collectivité territoriale : enjeux et limites du pouvoir local **101**
1 - Petite géographie de la contestation locale contre la réforme *102*
2 - L'anémie démographique bulgare *107*
3 - Quel point de repère : la localité ou la commune ? *115*
4 - Les difficultés de financement des collectivités locales bulgares *119*

II - La difficile émergence d'un niveau régional autonome 125
1 - Le fantôme du district (okolija) : l'impossible retour de ce niveau intermédiaire 127
2 - L'expérience régionale en Bulgarie : la dépréciation d'un niveau à intermittence 135
3 - La mainmise des institutions centrales sur le fonctionnement régional 138
4 - Le manque de consensus des acteurs autour du projet d'autonomie régionale..... 142
5 - Existe-t-il des régions bulgares ?..... 146

***CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : TOUT BOUGE ET RIEN NE CHANGE…** 151*

DEUXIÈME PARTIE : CONSTRUIRE LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT MODERNE : CHOIX ET CONTRAINTES HISTORIQUES EN BULGARIE..... 153

***INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE**..... 155*

CHAPITRE 4 : LA BULGARIE À LA RECHERCHE DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT-NATION (1878-1944)..... 157

I - Configurations territoriales probables et modèles politiques disponibles 158
1 - Matrices impériales et modèle stato-national..... 158
2 - La tentative réformatrice sous l'Empire ottoman : le vilayet du Danube (1864-1868)..... 163
3 - L'orthodoxie pépinière d'État ? : l'Exarchat bulgare de 1870 165
4 - La principauté de Bulgarie et la Roumélie orientale (1878-1885) : deux foyers territoriaux potentiels pour le nouvel État bulgare 170

II - Se doter des attributs de l'État-nation..... 174
1 - La mise en place inachevée du lien administratif 174
2 - Sofia capitale : un centre pour maîtriser la périphérie 180
3 - L' instabilité chronique des frontières de l'État bulgare..... 185

CHAPITRE 5 : POUVOIR SOCIALISTE ET AJUSTEMENTS PRAGMATIQUES (1944-1989).... 191

I - Logiques politiques et pratiques territoriales des réformes administratives socialistes..... 192
1 - Mise en place des structures socialistes (1944-1958)..... 194
2 - Le maillage administratif de 1959 : l'œil du pouvoir socialiste 199
3 - De la microrégion (microrajon) au système d'habitat (selišten sistem) : la réforme communale (1977-1979)..... 206
4 - Démocratisation et autonomisation : la réforme inachevée de 1987 220

II - Les dynamiques socio-économiques des départements bulgares de 1965 à 1985..... 224
1 - Positions méthodologiques et variables d'études 225
2 - Structures et typologies des départements socialistes en 1965 et en 1985 227
3 - Les trajectoires départementales entre 1965 et 1985 236

***CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE : RETOUR SUR L'HYPOTHESE DE LA DE-TERRITORIALISATION**..... 243*

TROISIÈME PARTIE :
INVENTER LES TERRITOIRES POST-SOCIALISTES : TRAJECTOIRES DE RECOMPOSITIONS **246**

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE *247*

CHAPITRE 6 : APPRÉCIATIONS DES DIFFÉRENCIATIONS SPATIALES **249**

I - Trajectoires régionales de recompositions : quelles modalités de sortie des logiques socialistes ? **250**
1 - Les variables régionales : choix et limites *250*
2 - Géographie succincte et incertaine des recompositions régionales post-socialistes *253*
3 - Les structures régionales après dix ans de transition : régions à dominante rurale versus régions urbanisées *256*
4 - Types de situations régionales en 1999 : la déconstruction du socialisme *258*

II - Image transitoire de la diversité des communes post-socialistes **262**
1 - Démarche méthodologique *262*
2 - La force des lieux dans les structures communales en 1999 ..... *265*
3 - Les profils communaux en 1998 : l'incertitude du présent *270*
4 - Jeux d'échelles pour une prospective de développement régional *273*

CHAPITRE 7 : LES NOUVEAUX ACTEURS DE LA GESTION TERRITORIALE **276**

I - La nouvelle donne des élections locales de 1999 ..... **278**
1 - Paysage politique après les élections municipales *281*
2 - Profils des élus locaux et de leur administration *284*
3 - Modalités de représentation de la diversité communale *292*
4 - Maire et conseil municipal : quel partage du pouvoir local ? *296*

II - La promotion de la démocratie participative : réseaux associatifs et gestion territoriale **299**
1 - L'inégal succès du développement associatif dans les communes bulgares *299*
2 - Les associations de communes, expression d'une cohésion régionale ? *302*
3 - Les agences de développement régional, un instrument des politiques territoriales ? *312*

III - Administrations et fonctionnaires régionaux **319**
1 - Les préfets et les services régionaux ou l'administration fluctuante *320*
2 - Le service du développement régional : des fonctions sans pouvoir *324*

CHAPITRE 8 : FERMENTS DES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES **328**

I - L'effondrement du lien territorial socialiste **331**
1 - Aspects géographiques du déclin démographique aux niveaux local et régional *331*
2 - La déstructuration des bassins d'emploi et des circuits d'échanges locaux *338*
3 - Le désengagement de l'État : équipements et services à la population *351*

II - Le renforcement du lien réticulaire balkanique **359**
1 - Le cloisonnement communal *359*
2 - L'interface régionale en panne *367*

III - Points d'appui de la logique européenne : villes et régions en devenir **374**
1 - Les villes : des territoires en avance de transition *374*
2 - La région contre l'État ? Vers une nouvelle formulation de la question régionale en Europe *380*

CONCLUSION GENERALE *388*

SOURCES ET DOCUMENTS 394
BIBLIOGRAPHIE GENERALE 400
ANNEXES……..421
Table des figures……..……..……455
Table des tableaux…….……457
Table des encadrés……458
Table des annexes……..458
Table des matières ……459