



La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ?

Emmanuelle Boulineau

► To cite this version:

Emmanuelle Boulineau. La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ?. REY V., COUDROY de LILLE L. et BOULINEAU E. L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale, L'Harmattan, pp.39-49, 2004, logiques politiques. <halshs-00321427>

HAL Id: halshs-00321427

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00321427>

Submitted on 14 Sep 2008

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

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



La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ?

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

Coordonnées de l'auteur :

Emmanuelle BOULINEAU

Maître de Conférence en Géographie

Université de Lyon, UMR 5600 Environnement ville société, ENS LSH, équipe Géophile.

15 parvis René-Descartes

BP 7000

69342 Lyon cedex 07

FRANCE

La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ?

Emmanuelle BOULINEAU

Université de Lyon, UMR 5600 Environnement , Ville, Société, ENS LSH, Centre géophile, 15 parvis René-Descartes, BP 7000, 69 342 LYON cedex. E-mail : emmanuelle.boulineau@ens-lsh.fr

Résumé :

Avec la perspective de l'intégration européenne en 2007, la Bulgarie s'engage à adopter les critères de convergence parmi lesquels figure la gestion décentralisée et l'avènement de collectivités territoriales. Les modalités de décentralisation et de promotion des collectivités territoriales sont l'objet d'analyses mais l'intérêt se porte relativement peu sur ce qui apparaît pourtant en creux : la persistance d'un fonctionnement centralisé en Bulgarie. L'analyse de la difficile émergence d'un niveau régional autonome permet de montrer les blocages du processus de décentralisation. A travers cette réflexion sur le binôme centralisation/décentralisation, ce sont les modalités de construction de l'État qui sont en jeu. Nous plaçons ainsi notre réflexion sur la persistance de la centralisation bulgare dans une double perspective : s'agit-il d'un héritage du passé ou bien est-ce la manifestation de la crise de l'État ? On analyse les enjeux de la construction de l'État post socialiste avant d'étudier plus précisément les modalités de la centralisation dans la réforme régionale de 1999. Enfin, un retour historique sur l'expérience régionale en Bulgarie permet de mieux comprendre pourquoi la centralisation perdure. On conclut ainsi que la persistance de la centralisation en Bulgarie apparaît bien plus comme la manifestation de choix difficiles de construction étatique et d'inexpériences de la décentralisation que comme un effet d'inertie politique.

Mots-clés : Bulgarie, décentralisation/centralisation, départements socialistes, État moderne, région.

Introduction

Le terme de décentralisation résonne comme une devise dans les discussions d'intégration des Pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne. Cette demande de décentralisation n'est toutefois pas l'apanage des institutions européennes vis-à-vis des pays candidats, elle fut aussi dès l'effondrement des régimes socialistes une revendication affirmée. En 1990, les tables rondes entre les autorités politiques et une opposition naissante ont placé au cœur du débat bulgare l'avènement de l'autonomie locale (*mestnoto samoupravlenie*), acquise dans un premier temps au niveau communal. La perspective de l'intégration européenne de la Bulgarie en 2007 rend nécessaire la poursuite de la décentralisation au niveau régional, si l'on se place dans le processus attendu de convergence avec les pays membres.

La promotion des collectivités territoriales et les modalités concrètes de leur mise en œuvre ont fait porté l'intérêt sur le processus de décentralisation, long et chaotique en Bulgarie. Pourtant, en creux, c'est la persistance de la centralisation voire même son renforcement qui apparaît dans le cas bulgare. On le montrera en s'appuyant sur la difficile émergence d'un niveau régional autonome, pour l'heure inexistant. On essaiera ainsi d'expliquer la centralisation observée au regard de la décentralisation demandée, en plaçant ce regain centralisateur bulgare dans une double perspective : s'agit-il d'un héritage du passé ou bien manifeste-t-il une crise née de la transition ? D'emblée les modalités de construction de l'État post-socialiste apparaissent comme l'enjeu principal, face au double défi de la légitimité démocratique des choix engagés et du partage de la souveraineté territoriale avec les collectivités territoriales. On analysera ensuite les manifestations de cette centralisation dans la réforme régionale mise en place en 1999, avant d'envisager, dans un dernier point, l'expérience historique bulgare pour construire les fondements d'une décentralisation régionale actuellement en débat.

Refonder l'État post-socialiste : la centralisation comme solution ?

La réflexion sur la centralisation et ses enjeux ne peut s'affranchir d'une analyse de l'État et de ses modalités de construction. L'État moderne, fondé sur l'idée de formation et de participation de la collectivité nationale, suppose la pratique du débat démocratique et l'existence au moins d'une communauté d'intérêts au mieux d'un sentiment de cohésion dont l'attachement au territoire est une des manifestations. La construction de l'État, processus très lent dans le temps, s'accommode mal des brutales ruptures historiques dont il peut ressortir renforcé, affaibli ou aboli selon les crises surmontées. Ces caractères de l'État moderne, brossés ici très grossièrement, sont justement très problématiques dans une Bulgarie actuellement en transition de régime politique, économique et social.

C'est tout d'abord l'histoire de l'État bulgare qu'il faut garder à l'esprit. Né en 1878 de la décomposition de l'empire ottoman, l'État moderne bulgare possède une histoire courte à l'aune de l'histoire des États modernes ouest-européens. Les deux États médiévaux bulgares (681-1018 et 1185-1393) constituent une référence historique dans l'histoire nationale, mais ils s'apparentent à des empires sans les caractères territoriaux et politiques d'un État moderne. L'histoire de l'État refondé en 1878 est traversée de ruptures historiques majeures (les guerres balkaniques puis la 1^{ère} guerre mondiale, 1944, 1989) qui correspondent à autant de bifurcations du système étatique et d'ébranlements dans le processus de formation étatique et territoriale. Pourtant, si l'on peut dégager des effets de continuité dans l'histoire mouvementée de l'État bulgare, la centralisation est une direction prise de façon précoce (Lory, 1985).

La construction nationale sur le modèle de l'État-nation centralisé, adoptée par la Bulgarie, ne présente pourtant pas un caractère d'évidence pour ce pays qui a connu le règne multiséculaire et aterritorial des empires, byzantin au moyen-âge puis ottoman du XIV^e au XIX^e siècle. La gestion impériale de l'espace ottoman s'appuie sur la maîtrise des routes et des nœuds urbains, sur la distinction communautaire selon la religion (système des *millet*) et sur la défense de fronts de contact avec l'extérieur dont le grignotage progressif sur les marges européennes conduit à sa chute. Rien à voir donc avec les idées de territoire, de nation et de frontière introduites avec l'État-nation en 1878. La logique de l'État-nation se manifeste dans sa dimension territoriale par un fonctionnement administratif centralisé et hiérarchisé qui couvre chaque parcelle d'un territoire national clairement délimité par des frontières. Le schéma centre-périphérie structure ces relations territoriales : le centre concentre pouvoirs et compétences et régit une périphérie dominée. L'ascension de Sofia, face à des villes aux traditions marchandes et militaires plus anciennes, signe l'accomplissement de la capitale comme nœud du pouvoir. Les décennies de pouvoir socialiste renforcent la gestion très centralisée en concentrant les prises de décisions à Sofia. L'héritage historique d'un État jeune et malmené par les conflits territoriaux nombreux dans l'aire balkanique plaiderait ainsi pour une fragilité originelle, tout à la fois péché de jeunesse et inexpérience juvénile, maux dont la centralisation serait le meilleur remède.

L'argument nous semble toutefois insuffisant pour mesurer les vicissitudes de la décennie de transition bulgare, après l'appel d'air provoqué par 1989 et la chute du régime socialiste. La crise actuelle de l'État prend une acuité toute particulière en Bulgarie avec le discrédit de plusieurs décennies du pouvoir d'État socialiste. Souvent présentée comme le meilleur élève du grand frère soviétique, la Bulgarie a adopté le système de l'État-Parti socialiste, caractérisé par une très forte centralisation et une hiérarchisation rigide du fonctionnement administratif, le tout étroitement verrouillé par le Parti unique. Après l'effondrement de 1989, il faut dès lors combler un vide juridique : reconstruire la primauté de l'institution étatique, longtemps éclipsée par le pouvoir du Parti, rétablir l'autorité politique d'un État associé au régime oppressif, redonner à l'État ses moyens de régulation sociale et territoriale, amenuisés au fur et à mesure que la crise grippait le système socialiste. En d'autres termes, il faut donner un nouveau sens au projet collectif qu'est l'État, lui redonner sa légitimité. Cette crise initiale de l'État post-socialiste, marquée notamment par un déficit d'autorité et de légitimité, se double d'une autre forme de remise en cause de l'instance étatique. La crise de l'État, pris entre les logiques du marché mondial et le regain d'identités qui rendent caduc le

cadre territorial, telle qu'elle est identifiée dans les pays de tradition démocratique (Badie, 1995), trouve aussi son écho dans une Bulgarie qui s'ouvre progressivement.

Avant même de refonder les territoires, il faut donc refonder l'État. C'est l'objectif de la Grande Assemblée nationale élue en juin 1990 pour proclamer une nouvelle constitution en 1991. Cet acte fondateur de l'État bulgare s'appuie sur une définition unitaire du pays : l'article 2 stipule que « la République de Bulgarie est un État unitaire à autogestion locale. Les formations territoriales autonomes n'y sont pas admises ». Pour comprendre cet article, il faut se replacer dans le contexte très tendu de sa rédaction. Plus de 70 députés de l'opposition ont refusé de ratifier une constitution rédigée par la majorité socialiste. Le contexte de forte tension sociale est issu des mesures de bulgarisation forcée des noms turcs à partir de l'hiver 1984-85. Cette politique déclenche durant l'été 1989 une vague de migrations sans précédent des Turcs bulgares vers la Turquie voisine, estimée à 370 000 individus d'un groupe qui forme environ 10% de la population nationale. Elle contribue ainsi à déstabiliser un régime moribond et à faire éclater au grand jour les attentes de la minorité turque. Ces tensions de la décennie 1980, entre l'État et la minorité turque, s'inscrivent dans un double contexte d'affirmation des identités ethniques et de regain de l'identité nationale bulgare (Kănev, 1998 et Lory, 1990).

Devant la crise issue de cette politique brutale, l'unité territoriale est proclamée dans la constitution : la Bulgarie est un territoire un et indivisible qui n'admet pas l'exception territoriale. Ce que le législateur redoute c'est la double allégeance politique possible des Turcs qui serait source de forces centrifuges, voire de sécession territoriale. L'autonomie locale est ainsi accordée dans les faits à la commune, la région doit attendre. La constitution définit la commune comme l'unité de base où s'exerce l'autogestion locale et déclare la région niveau intermédiaire entre le niveau central et le local, chargé de l'harmonisation de leurs intérêts respectifs (articles 136 et 142). La centralisation apparaîtrait dans un premier temps comme une solution de continuité au regard de l'histoire de l'État moderne bulgare, comme un rempart contre les velléités centrifuges mais aussi comme une garantie de *statu quo* dans l'attente d'une stabilisation politique. La loi sur l'autonomie locale de 1991 envisage cependant de développer l'autonomie de la région en mentionnant que « l'autorité de l'État [y] est décentralisée afin de faciliter la mise en œuvre d'une véritable politique régionale » (article 68). Dès lors ce sont les choix bulgares pour le niveau régional et les efforts d'une décentralisation annoncée qu'il faut étudier.

La réforme régionale de 1999 : décentralisation affichée et recentralisation effective

Il faut attendre l'année 1998 pour voir l'autonomie régionale discutée dans le débat politique. Entre 1991 et le printemps 1997, les Bulgares ont connu cinq gouvernements. L'instabilité politique se double d'une grave crise économique qui conduit à la mise en place d'une caisse d'émission sous contrôle du Fonds monétaire international en 1997. La marge de manœuvre financière de l'État se trouve ainsi réduite et conditionnée par la stabilisation des indicateurs macro-économiques. Depuis 1997, l'accélération des réformes est notable et l'adhésion à l'Union européenne devient une réalité de plus en plus présente. L'approfondissement de l'autonomie de gestion, portée par l'Union européenne, exige de reconsidérer le rôle et les compétences de la région. Les incitations à la décentralisation régionale recouvrent trois caractères principaux : un transfert de compétences du niveau central vers l'échelon régional, un allègement de la tutelle administrative centrale désormais réservée au contrôle de la légalité des actes émis par les unités décentralisées, la détermination d'un cadre territorial de référence comme lieu de définition de projets dans une logique ascendante du bas vers le haut. Au regard de ces trois éléments, le degré de décentralisation bulgare apparaît bien mince.

Le cadre régional appliqué au 1^{er} janvier 1999 fait l'objet d'une réforme précipitée et sans débats (Boulineau, à paraître). Il consacre le *statu quo* du maillage administratif antérieur, en dépit d'un changement de découpage régional (document 1). La maille communale est conservée -on compte actuellement 262 communes bulgares-, le maillage régional passe de 9 régions instaurées en 1987 à 28 unités, sans introduire toutefois de bouleversements dans la structure territoriale de l'administration bulgare. En effet, la réforme de 1999 entérine peu ou prou le retour aux 28 départements (*okrăg*) mis en place par la réforme de 1959-1961. Ce découpage du territoire continuait de guider les services administratifs déconcentrés, malgré la réforme de 1987 qui l'a aboli (document

2). En 1995, parmi 17 services ministériels recensés, 13 fonctionnent encore sur la base des départements socialistes des années 1960 (parfois regroupés pour certains services). Le maillage régional de 1999 résulte d'une réforme pragmatique, placée sous le signe de l'efficacité fonctionnelle. Le législateur a de la sorte privilégié la continuité du ressort des administrations, afin de garantir une meilleure performance des services d'État déjà en place. En fait, il s'agit d'un transfert du terme de région (*oblast*) à l'ancien maillage pour se conformer à la constitution bulgare qui ne reconnaît qu'une division en communes et en régions. Ce choix semble aller à l'encontre des incitations européennes : la miniaturisation de la maille régionale en 28 unités entre en contradiction avec le principe européen de vastes régions harmonisées sur le gabarit de la NUTS 2. Ce serait pourtant un contresens d'interpréter cette réduction de la maille régionale comme l'expression du principe de 'diviser pour régner' selon lequel le pouvoir central divise en petites unités pour mieux asseoir son autorité. Cela ne vaut que lorsque l'État est fort et qu'il peut jouer de ces divisions. Or dans le contexte d'un État à reconstruire, cette partition plus fine obéit au principe bien plus commun de 'diviser pour gérer' ; gérer au quotidien des espaces déstructurés par l'effondrement des logiques socialistes.

Lorsque l'on examine les compétences régionales, la décentralisation annoncée se déguise en fait sous une déconcentration. La région est gérée par un gouverneur, nommé par le gouvernement et chargé d'y appliquer la politique de l'État. Le gouverneur exerce la tutelle administrative par voie hiérarchique et contrôle la légalité des actes communaux et le respect de la législation nationale. La tutelle administrative s'allège et tranche avec le pouvoir discrétionnaire des anciens caciques du parti. Mais nulle part le texte de la loi de 1991 ne vient préciser quels sont les domaines concernés par la décentralisation ni les organes chargés de promouvoir la politique régionale. Les nombreuses révisions de la loi ont pour objet de préciser les partages de compétences entre les régions et les communes, à mesure que les blocages se font jour lors de leur application, mais elles restent muettes sur les attributs d'une collectivité territoriale au niveau régional. Plus encore, on peut oser le terme de recentralisation 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. 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 gouverneur témoigne d'une reprise en main par le niveau central de la gestion administrative et territoriale de la région. 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 administrative de l'État.

La mise en place d'une politique régionale en 1999 (révisée début 2003), inspirée des recommandations européennes, ne donne pas davantage d'autonomie à la région et en complique même la définition. En effet, les 28 régions administratives (NUTS 3) perdurent et 6 régions de planification sont définies à partir du regroupement des précédentes pour correspondre au niveau NUTS 2. La région administrative conserve un rôle en matière de politique régionale avec la rédaction d'un plan régional de développement et l'existence d'un conseil du même nom, espace de concertation régionale entre différents types d'acteurs. Cette même structure se répète au niveau des régions de planification. Chaque niveau territorial est ainsi investi de prérogatives pour proposer des projets de développement dans un processus ascendant de l'échelon local vers le niveau central (document 3). Parmi ces nouvelles dispositions régionales, on relève l'ambiguïté de la position du gouverneur. Ce représentant des instances centrales, chargé du respect des intérêts de l'État, possède aussi un rôle dans l'initiative régionale. Or l'initiative régionale peut se trouver en porte-à-faux avec les exigences de l'État : les intérêts de l'État ne sont pas toujours compatibles avec ceux de la région. Les ambiguïtés de la fonction du gouverneur révèlent ainsi un manque de différenciation organique entre l'État et la région dans la législation bulgare.

Dans la pratique de la politique de développement régional, le fonctionnement hiérarchique descendant et la gestion sectorielle perdurent. Le niveau régional est en quelque sorte court-circuité par la présence très vivace des délégations ministérielles dans chaque région. La structure administrative du ministère du développement régional et de la construction illustre ainsi la persistance de la gestion centralisée à Sofia. En 2001, 28 représentants de ce ministère ont été dépêchés dans toutes les régions, afin officiellement d'assister les administrations régionales pour la planification, la coordination et le contrôle des plans régionaux (Marinov, 2001) (document 4). Supprimés récemment au niveau des régions administratives, ils restent en place dans les six régions

de planification. Toutefois, les compétences des uns et des autres ne sont pas précisées et c'est un fait régulièrement souligné dans les rapports de la Commission européenne : « 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 » (rapport de la Commission des Communautés européennes, 2001, p. 82). Ces bureaux territoriaux redoublent ainsi les tâches des services régionaux de développement territorial et créent de la confusion. Des experts coordonnent, assistent et proposent mais somme toute personne ne décide et il faut s'en référer au ministère pour tout investissement. Le ministère, à Sofia, a le dernier mot.

Quelle expérience historique pour la décentralisation régionale ?

La centralisation persiste, or dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie est aussi évaluée sur sa capacité à concéder aux collectivités territoriales des compétences précises et des moyens effectifs pour leur bon fonctionnement. La décentralisation régionale est sans cesse remise au lendemain, bien qu'elle figure dans les programmes politiques de nombreux partis. Pour comprendre cet effet d'inertie, il y a deux perspectives possibles, non exclusives l'une de l'autre. On peut s'interroger sur la réforme actuelle de décentralisation régionale dans le contexte de crise de transition bulgare, cet aspect est développé par V. Marinov dans cet ouvrage. L'autre perspective consiste à s'interroger sur les effets d'héritages pour comprendre cette difficulté à mettre en place la région ; elle invite de nouveau à s'intéresser aux modalités de construction étatique.

L'existence de régions en Bulgarie depuis la création de l'État moderne a été marquée par l'intermittence et la brièveté. Instaurés en 1864, les vastes *vilayet* (provinces) de l'empire ottoman sont abolis après l'autonomie bulgare de 1878. Couvrant des espaces partagés entre les jeunes États issus de la décomposition de l'empire, les *vilayet* sont jugés inappropriés par les nouvelles autorités. Le pays est divisé en départements (*okrąg* ou *okrāžie*). Il faut attendre 1934 pour que la maille régionale soit de nouveau introduite dans la gestion administrative bulgare. Les sept nouvelles régions ne durent que jusqu'en 1949, date à laquelle le régime socialiste les supprime au profit d'un retour aux départements. En 1987, une tentative de régionalisation instaure neuf unités que la réforme de 1999 abolit. Les tentatives de régionalisation n'auront duré qu'un temps : quinze ans dans le premier cas, douze dans le second. En outre, ces expériences de la région ont été dépréciées. La régionalisation de 1934, mise en place suite à un coup d'État, fut largement discréditée par le régime socialiste successeur qui l'associa au régime « monarcho-fasciste » ; celle de 1987 rencontra l'hostilité de la population et les difficultés de fonctionnement du régime socialiste finissant. Par deux fois les régions ont été abolies, malgré l'important travail de régionalisation menée par des scientifiques de l'Université ou de l'Académie des sciences.

Par ailleurs, les compétences de ces régions bulgares ont été marquées par la centralisation. 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 de 1934 introduit un renforcement de la centralisation aux niveaux communal et régional : les maires et les gouverneurs sont nommés. Plus de cinquante ans plus tard, en 1987, la réforme ambitionne de faire coïncider impératifs de gestion et fonctionnements économiques dans le cadre du système socialiste. Les communes sont appelées à obtenir davantage d'autonomie alors que les vastes régions tentent de répondre aux objectifs économiques inscrits dans le plan. La réforme régionale est présentée comme une lutte contre le « féodalisme territorial » des départements (Maurel, 1989). En quasiment trente ans, les départements socialistes se sont transformés en fiefs de caciques locaux dont l'organisation économique gravite autour de l'unique orbite du chef-lieu. Le passage de 28 à 9 unités réduit d'autant le nombre de chefs locaux et cherche à ouvrir les régions les unes aux autres. Jamais les régionalisations n'ont coïncidé avec l'expérience d'une autonomie des unités régionales. Au contraire, elles sont la manifestation des efforts du pouvoir central pour mâter les tendances centrifuges. La preuve est faite une fois encore que le principe de 'diviser pour régner' n'est pas pertinent dans le cas bulgare.

Plus encore, cette volatilité des expériences régionales et la centralisation qui perdure posent la délicate question de l'existence de régions en Bulgarie. Dans un pays construit sur le modèle de l'État-nation, l'interrogation sur les identités régionales entre d'emblée en confrontation avec l'identité nationale. L'identité régionale est perçue comme un mouvement de la périphérie contre le centre dont la seule modalité d'expression est le conflit. Pour ce pays marqué par la présence de minorités, le spectre d'une hypothétique sécession alimente la menace que l'autonomie régionale fait peser sur l'État. La question turque et la volatile identité macédonienne sont régulièrement à l'ordre du jour en Bulgarie (Billaut, 1992). Les conflits balkaniques actuels aux portes du pays, notamment la question albanaise au Kosovo et en Macédoine, le rappellent quotidiennement. En parallèle, les faibles expériences régionales n'ont pas duré pour devenir un terreau favorable à des aspirations régionales. Enfin, les régions historiques ont ici pour nom Thrace, Dobroudja et Macédoine et renvoient aux conflits qui ont déchiré les jeunes nations balkaniques pour en obtenir la souveraineté, souvent partagée entre les belligérants. La région en Bulgarie apparaît tour à tour menaçante pour l'identité nationale, trop intermittente pour favoriser les effets d'appartenance et historiquement douloureuse pour l'intégrité territoriale de l'État-nation. En cela, elle est le révélateur d'une modernité politique inaccomplie. On comprend alors pourquoi le processus de décentralisation achoppe à ce niveau.

Conclusion :

La convergence des pays d'Europe centrale et orientale vers des institutions décentralisées est un préalable difficilement négociable pour l'intégration dans l'Union européenne. J'espère avoir montré avec l'exemple bulgare que la persistance de la centralisation n'est pas l'expression d'un archaïsme ou d'une incapacité à s'adapter à ces recommandations européennes mais qu'elle montre une complexité bien plus existentielle de la nature même de l'État bulgare.

Si les effets d'héritage de la centralisation socialiste apparaissent dans le choix du maillage régional et dans le fonctionnement administratif des régions, ils ne doivent pas occulter la recherche de stabilité dans une période d'ébranlement profond de l'institution étatique. Se raccrocher à des structures qui ont fait leurs preuves est un moyen comme un autre de garantir l'État. Par ailleurs, la difficulté de mettre en place l'autonomie régionale en Bulgarie révèle aussi l'absence d'expérience durable du fonctionnement régional. La culture politique bulgare est étrangère à l'autonomie régionale, en ce sens son introduction ne va pas de soi et exige un débat serein sur le projet collectif de reconstruction de l'État. Les incitations européennes apparaissent comme un révélateur de dilemmes internes, un catalyseur de débats, pour autant elles ne doivent pas se muer en prescription absolue.

Bibliographie :

BADIE B., 1995, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité du respect*, Paris, Fayard, 276 p.

BILLAUT M., 1992, « Singularités des problèmes de minorités en Bulgarie », in : ROUX M. (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, 93-104.

BOULINEAU E., 2001, « Pouvoirs et territoire dans une commune bulgare : l'exemple de Lăki », in : GILLETTE C., BONERANDI E. et TAYAB Y., *Les territoires locaux construits par les acteurs*, Géophile-ENS Lettres et Sciences humaines, 81-95.

BOULINEAU E., 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 : différences, différenciation et intégration*, Lyon, Presses de l'ENS Lettres et Sciences humaines.

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*, 329, 75-91.

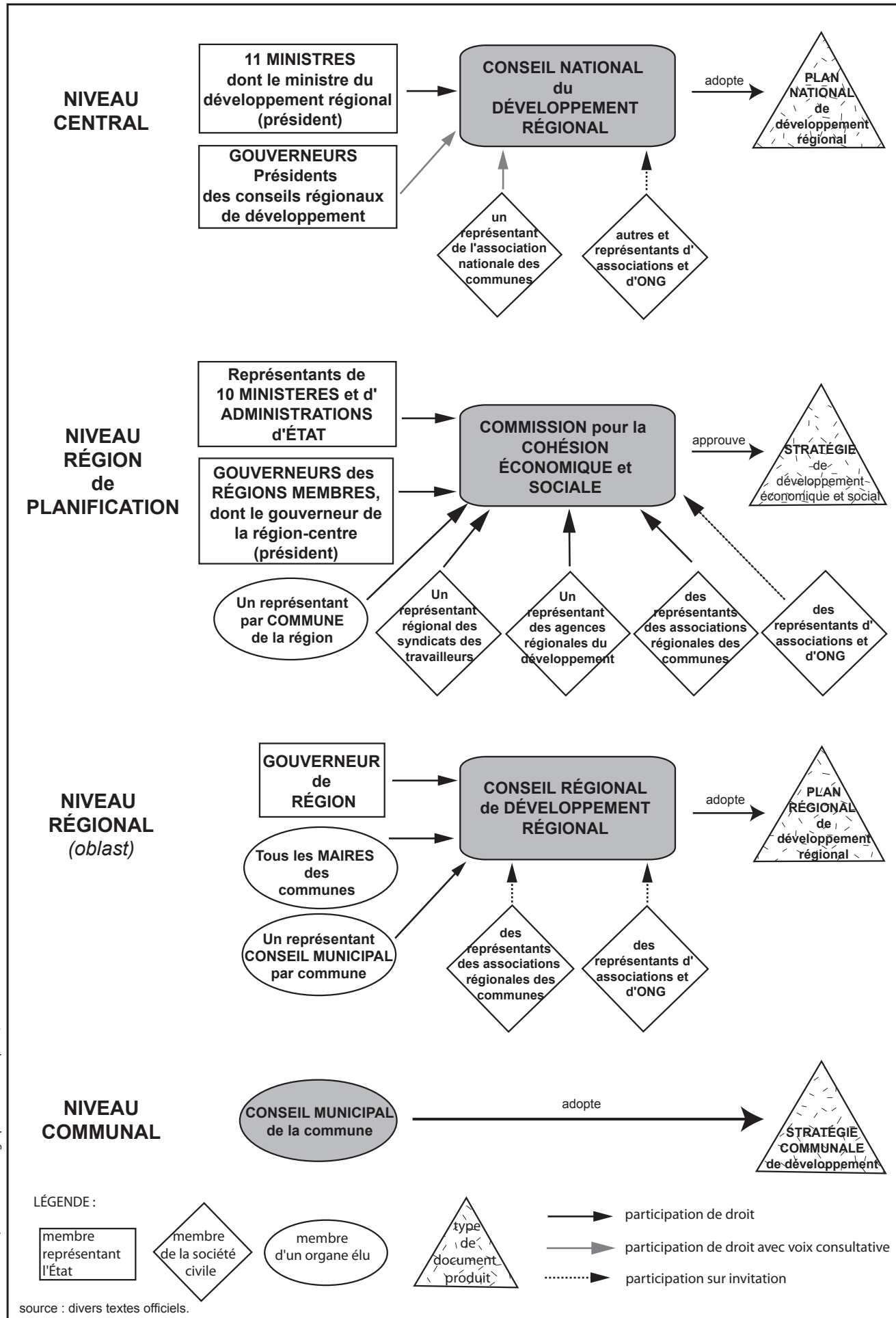
KĀNEV K., 1998, « Zakonodatelstvo i politika kām etničeskite i religioznite malcinstva v Bālgarija » [Législation et politique envers les minorités ethniques et religieuses en Bulgarie] in : KRĀSTEVA A. (ed.), *Obštnosti i identičnosti v Bālgarija* [Communautés et identités en Bulgarie], Sofia, Petekston, 67-117.

MARINOV V., 2001, « *Regionalno razvitie v Bālgarija : istorija, zakonova ramka, perspektivi* » [le développement régional en Bulgarie : histoire, cadre juridique, perspectives], Veliko Tārnovo, 10-11 juillet 2001, séminaire : La région centre-nord : stratégies de développement et instruments de financement.

MARINOV V, DŽILDŽOV A., HAUSER F., 2001, *Pregled na regionalnata politika v Bālgarija : sājstojane, 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.

MAUREL M-C., 1989, « Un succédané de la perestroïka : la nouvelle réforme territoriale en Bulgarie », *Le courrier des pays de l'Est*, 338, 34-43.

REY V., 2002, « Les découpages régionaux en Europe de l'Est depuis 1990 », Paris, Colloque du Sénat.



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

Document 3 : Les organes de la politique de développement régional en Bulgarie (situation en 2002)