

SYSTEME DE DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCAL EN REPUBLIQUE DE BULGARIE

Au cours des dix dernières années, on note un progrès considérable et une évolution accélérée des idées pour le développement des régions bulgares dans la mise au point de la réglementation normative spécialisée concernant le développement régional dans le pays. C'est un procès régulier et logique, ayant en vue aussi le contexte de notre affiliation européenne. Dans la période 1999-2008 on a successivement adopté des lois réglementant les principes d'influence sur le développement des régions en Bulgarie²⁰. On observe un processus de superposition et de perfectionnement des conceptions principales concernant la direction du développement régional, le choix des instruments pour la politique régionale et les modes selon lesquels elle doit être réalisée. Dans la législation, on a rendu compte de la nécessité de créer un mécanisme efficace de coordination régionale par l'intermédiaire d'une distinction plus claire des fonctions, réalisation de modifications administratives et garantie d'action réciproque des organes aux

²⁰Loi sur le développement régional, modif. JO, No50 du 30.09.2008, dernière modif. JO, No93 du 24.11.2009; Règlement pour l'application de la Loi sur le développement régional, modif. JO, No80 du 12.09.2008, dernière modif. JO, No5 du 19.01.2010. La législation nationale en vigueur dans le domaine du développement régional inclut la Loi sur le développement régional (LDR) et le Règlement pour l'application de la Loi sur le développement régional (RALDR). La base territoriale du développement régional correspond à la portée des régions, qui est déterminée en conformité avec les exigences du Règlement (CE) No176/2008 du 20.02.2008 pour la modification et le supplément du Règlement (UE) No1059/2003 de la Classification générale des unités territoriales pour les buts statistiques (NUTS), appliquée par EUROSTAT pour les régions dans l'UE. Dans la loi sont inscrits trois niveaux de régions: NUTS1, NUTS2, NUTS3. De tout ce qui a été énuméré, pour la Bulgarie ce ne sont que les régions du niveau NUTS3 qui représentent des unités administratives et territoriales et englobent le territoire des différentes régions.

niveaux régional et central par rapport à la planification, la programmation et la coordination de l'aide financière provenant des Fonds structurels et du Fond de cohésion de l'UE.

On essaie, dans le présent article, d'identifier les modifications positives contenues dans la base normative du développement régional, ainsi que les questions ouvertes pour lesquelles il faut chercher des solutions lors d'un futur perfectionnement de la législation dans le contexte de l'Europe 2020.

Il faut tenir compte du fait que la Stratégie «Europe 2020» est liée à l'interdépendance croissante des 27 pays de l'UE et des Régions européennes. Cette circonstance apparaît encore plus nettement dans les conditions de crise financière et économique. Pour cette raison, la réforme du système de développement régional et local en Bulgarie, reflète et reflétera dans l'avenir la cohésion territoriale de l'Europe, non seulement au niveau de l'infrastructure technique, mais aussi de la participation des régions bulgares au marché européen intérieur.

Législation en vigueur dans le domaine du développement régional et local

La loi sur le développement régional définit un système de documents de planification et de programmation stratégique du développement régional qui réglementent la relation spécifique pour la Bulgarie entre la politique régionale nationale et européenne. On présente le système de documents pour la planification et programmation stratégiques du développement régional, leurs fonctions principales, un bref sommaire, les institutions responsables et leurs relations en ce qui concerne la mise au point, l'adoption, la coordination et le contrôle de leur réalisation – tab.1. En vue de l'introduction de règles et procédures plus claires, on a simplifié la relation hiérarchique et la coordination entre les documents afin d'améliorer la coordination entre les organes qui les élaborent et les adoptent. On a créé

Tableau 1
Relations entre les documents stratégiques et planifiés, liés directement
au développement régional

Documents stratégiques et planifiés	Fonction	Contenu	Responsabilité de la mise au point, de la coordination et du contrôle	Adoption	Documents liés
1	2	3	4	5	6
Stratégie nationale pour le développement régional	Détermine les objectifs et les priorités de long terme de la politique régionale du pays.	-Analyse socio-économique -objectifs et priorités du développement régional -évaluation globale des ressources -critères de l'évaluation de la réalisation -orientations stratégiques de la mise au point des plans régionaux de développement -actions pour l'application du principe de partenariat, information et publicité	Ministre du développement régional et de l'urbanisation	Conseil des Ministres ;	Plan national de développement
Programme opérationnel national de "Développement régional"	Offre un ensemble de mesures intégrées qui contribuent à la réalisation des objectifs de long terme pour le développement du pays, y compris les facteurs territoriaux de la croissance.	-contexte des politiques européenne et nationale -analyse socio-économique des régions bulgares -objectifs et stratégie -description des axes de priorité -dispositions de gestion et d'exécution -évaluation de capacité d'exécution réussie -dispositions financières, applications.	Ministre du développement régional et de l'urbanisation	Conseil des ministres (après discussion et approbation de la part du Conseil régional de développement)	Plan national de développement Cadre national stratégique de référence
Stratégie régionale de développement	Détermine les objectifs et les priorités pour le développement de la région et les mesures pour leur acquisition	-analyse de la situation économique et sociale de la région -objectifs et priorités pour le développement de la région -évaluation des ressources nécessaires - portée territoriale des régions d'un support avisé -critères pour l'évaluation de l'exécution de la stratégie -orientation stratégique pour la mise au point des plans municipaux de développement -actions pour l'application du principe de partenariat, information et publicité	Gouverneur	Conseil du district pour le développement (après discussion et approbation de la part du Conseil régional pour le développement)	Stratégie nationale pour le développement régional

1	2	3	4	5	6
Plan régional de développement	Détermine des objectifs et des priorités de durée moyenne pour le développement régional du territoire respectif.	-analyse de la situation économique, sociale et écologique et du potentiel de développement -objectifs, priorités et mesures de développement -dimension de la garantie nécessaire de ressources -évaluation préliminaire -tableau financier indicatif généralisant les ressources nécessaires -ordre de consultation avec les partenaires.	Ministre du développement régional et de l'urbanisation (des groupes territoriaux dans le ministère du développement régional et de l'urbanisation)	Conseil des ministres (après discussion et approbation par le Conseil régional du développement)	Stratégie nationale pour le développement régional -rendent compte des stratégies sectorielles pour le développement du territoire
Plan municipal de développement	Détermine les objectifs de durée moyenne et les priorités pour le développement de la municipalité, en rendant compte de sa spécificité et du potentiel de développement.	-analyse de la situation -priorités, objectifs et mesures -des actions en coopération et des projets avec des municipalités limitrophes -tableau financier indicatif, généralisant les ressources éventuelles -ordre et mode de garantie de l'information et de la publicité.	Maire de la municipalité	Conseil municipal	Stratégie régionale de développement
Plan pour la réalisation du plan municipal de développement	Concrétise le Plan municipal de développement et prévoit les ressources financières pour leur réalisation.	-concrétisation de mesures et projets d'exécution -ressources financières -groupes pour l'exécution des projets -activités concernant l'information, la publicité, le contrôle et l'évaluation de l'exécution.	Maire de la municipalité	Conseil municipal	Plan municipal de développement

une meilleure coordination des structures administratives à un niveau central en optimisant les fonctions et leur réaction réciproque vis-à-vis de la gestion du développement régional.

Dans les documents stratégiques planifiés pour le développement de la Bulgarie, on met l'accent sur le développement des régions et non sur le

développement global du pays, ce qui correspond à la ratification de nouveaux centres de croissance sur le territoire du pays et est en conformité avec les conceptions des institutions européennes pour la protection de la dimension régionale dans la future stratégie de l'UE²¹. On a adopté la recommandation de rapprochement territorial par l'intermédiaire du renforcement du rôle des autorités régionales et locales, ainsi que celui d'autres parties intéressées agissant, telles que: Organisations d'employeurs, syndicats, organisations non gouvernementales, agences pour le développement etc. Dans la législation on a rendu compte de la nécessité de créer un mécanisme efficace de coordination régionale par l'intermédiaire d'une distinction plus claire des fonctions, réalisation de modifications administratives et garantie d'action réciproque des organes aux niveaux régional et central par rapport à la planification, la programmation et la coordination de l'aide financière provenant des Fonds structurels et du Fond de cohésion de l'UE. Pour ce faire, on introduit un système informationnel de gestion du développement régional pour l'amélioration globale du processus de planification, contrôle et évaluation du développement régional et de la politique régionale. On stimule l'application du principe du partenariat aux niveaux régional et local, ce qui a pour objectif d'augmenter l'efficacité et la transparence de la politique régionale aux niveaux territoriaux respectifs.

Pour la garantie des ressources pour le développement régional, au niveau des sources de financement on a fait inclure aussi les moyens issus des fonds de l'UE. On a signé des activités concrètes pour pouvoir dépenser des ressources pour le développement régional: mise au point et actualisation de documents planifiés et de programmes stratégiques; mise au point, financement de programmes et de projets; réalisation d'activités dans les régions de support avisé; réalisation de surveillance et d'évaluation du

²¹L'avenir de la Stratégie de Lisbonne après 2010, position du Comité des régions, UE, décembre 2009, CdR 25/2009 fin EN/DE-YD/AA-Nd/NA/yp/ld.7.

développement régional; garantie de l'information et de la publicité de la politique régionale. A cette étape, le financement du développement régional sur la ligne du budget d'Etat, est réalisé en conformité avec les cadres financiers indicatifs qui sont indiqués dans les documents de planification stratégique du développement régional et local. Ce qui est recommandable, c'est que, dans l'avenir, on cherche une possibilité juridique pour un financement cible de la politique pour le développement régional, ce qui suppose des modifications dans les lois budgétaires qui réglementent le financement des activités et projets au niveau national et local.

L'unification des documents normatifs en vigueur dans le Règlement pour l'application de la Loi du développement régional optimise la coordination entre les organes d'administration et crée un meilleur milieu normatif pour l'application des dispositions de la loi. Ce qui augmente, ce sont les exigences pour la garantie de conformité des documents de planification stratégique du développement régional et local aux objectifs et priorités de la politique européenne de cohésion, des politiques sectorielles et de la politique pour l'urbanisation. Malgré le progrès acquis, il existe toujours des questions ouvertes pour lesquelles il faut chercher une solution dans le perfectionnement de la législation du développement régional, à savoir:

1. Synchronisation des objectifs de la politique d'urbanisation du territoire et de celle du développement régional, condition obligatoire pour le développement dynamique, stable et équilibré de tout le territoire national. L'application d'une démarche intégrée au développement territorial, par l'intermédiaire de ces deux politiques, représente une particularité caractéristique de la politique de rapprochement de l'UE. Dans le processus de discussion publique et d'experts figure l'élaboration de modifications législatives concrètes de la Loi du développement régional qui visent l'intégration de textes faisant partie de la Loi de

l'urbanisation du territoire qui puissent régler l'élaboration et l'adoption de documents stratégiques pour l'urbanisation du territoire, en les liant, de manière opportune, aux documents de la planification stratégique du développement régional et local. La mise en question de la synchronisation des objectifs de la politique sur l'urbanisation du territoire et le développement régional facilitera l'élimination des points critiques dans des infrastructures- clé par régions et dans le pays en général. De cette manière, on facilitera l'augmentation de la compétitivité des régions.

2. Lors de la mise au point du nouveau règlement normatif, une attention particulière doit être portée au développement urbain intégré et à la politique de régénération²². La reconstruction et le renouvellement de zones urbaines, représentent une importante priorité de la planification spatiale de l'UE pour la période qui va jusqu'en 2020. Ici l'accent doit être mis sur la recherche, l'application et la diffusion de solutions technologiques innovatrices pour l'amélioration de l'utilisation efficace des ressources pour la reconstruction et le renouvellement des zones urbaines. Cela peut être atteint par une combinaison de mesures, y compris la mise au point de standards communs pour l'édification et l'utilisation de l'infrastructure de réseau pour avancer dans les différentes zones: habitation, repos et affaires. A cette étape, ces orientations actuelles dans la politique européenne de rapprochement ne sont pas garanties par un cadre législatif national.

²² Régénération (angl. Regeneration) – transformation d'un cadre socio-économique vieilli de certaines zones urbaines pour réunir des conditions socio-économiques plus stables en attirant de nouvelles activités et entreprises, amélioration du milieu urbain et diversification des structures sociales. Voir. Glossaire d'après CEMAT, Réunion européenne des ministres responsables de l'urbanisation du territoire, Conseil de l'Europe, 09.2007, p.46, www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/VersionGlossaire/Bulgare.pdf.

3. Renforcement du rôle des stratégies et des plans régionaux et locaux pour le développement intégré stable, en tant que documents stratégiques de coordination, interaction et efficacité des politiques qui affectent le développement global et spécifique des régions et municipalités. Pareille initiative législative suppose un réexamen et la coordination d'un certain nombre de lois liées à la planification régionale et d'urbanisation, de la structure administrative et territoriale, des lois budgétaires, y compris celles pour le financement des budgets municipaux, du gouvernement local, etc. Dans les lois énumérées on doit inclure les outils du marché: imposition et allègements fiscaux, mécanismes intelligents de régulation, y compris des mécanismes pour le raffermissment de la propriété intellectuelle, des standards de réalisation et utilisation, des subventions et des ordres publics, etc..

A présent le développement des régions en Bulgarie fait face à un nombre de défis de caractère global, tels que les conséquences de la crise financière et économique mondiale, les problèmes de la compétitivité des économies régionales, le vieillissement de la population, surmonter les effets négatifs des changements climatiques, etc. Ces questions dont la solution est problématique, exigent des politiques plus souples qui peuvent vite s'adapter aux changements survenus et rendre compte des nouvelles nécessités. Dans cette relation, il est indispensable que la planification régionale et structurelle réponde à la dynamique des processus qui se développent au plan européen et mondial en s'orientant vers des documents plus simplifiés en comparaison avec les documents précédents, des documents qui soient libérés au maximum de l'information superflue et où l'on accentue plus la mise au point stratégique et le cadre de la politique de développement territorial. De cette manière, on obtiendrait une meilleure possibilité d'influencer le processus de gestion du développement régional et de son adaptation aux instruments et mécanismes en vigueur, la dynamique des

processus de marché et l'accélération des activités d'investissement. Il ne faut pas sous-estimer non plus l'effet positif sur la création de conditions pour l'utilisation plus efficace des ressources financières des programmes opérationnels qui sont co-financés par les fonds de l'UE.

Organes constitutionnels et administratifs pour la gestion du développement régional

L'organe principal exécutif pour la réalisation de la politique régionale en Bulgarie, est *le Conseil des ministres*. Ses engagements concrets sont liés à l'approbation de tous les documents nationaux de planification et de programmation stratégiques du développement régional. Dans le tableau 2, on a systématisé les pouvoirs de tous les organes constitutionnels et administratifs du développement régional, en groupant leurs fonctions en trois domaines principaux de responsabilité: intégration de politiques, gestion du développement régional et fonctions politiques représentatives.

Le ministre du développement régional et de l'urbanisation représente l'organe du pouvoir exécutif dont le rôle est essentiel lors de la réalisation de la politique d'Etat pour le développement régional. C'est sur son initiative que, dans le Conseil des ministres, on discute et adopte les documents nationaux de planification et programmation stratégique du développement régional.

Le Gouverneur régional est responsable de l'organisation de la politique régionale de l'Etat dans le domaine, par l'assignation d'activités concrètes par rapport à la stratégie régionale de développement, prestation d'assistance méthodologique ainsi que dans l'exercice de fonctions de coordination et représentatives pour la réalisation de la politique nationale régionale sur le territoire de la région.

Les tâches principales du *maire de la municipalité* sont liées à l'élaboration, la coordination et l'exécution du plan municipal de développement, et ces tâches s'expriment par la coordination et le contrôle

sur le procès global de réalisation de la politique de développement régional au niveau de la municipalité. Les pouvoirs du *conseil municipal* sont entièrement conformes au droit constitutionnel de la municipalité d'exercer un gouvernement local dans tous les domaines du développement local. Avec les changements dans la législation sur le développement régional, ces pouvoirs s'élargissent, ce qui crée des conditions favorables pour l'augmentation des leurs possibilités de financement et co-financement de projets d'après les programmes opérationnels qui sont co-financés par les fonds structurels de l'UE.

L'analyse de la distribution des responsabilités entre les organes administratifs en ce qui concerne l'exécution de leurs engagements au cours de la gestion du développement régional, suggère l'existence d'une réglementation normative nécessaire des fonctions d'administration des organes administratifs qui sont responsables du procès d'administration régionale. Pourtant, il faut un renforcement du contrôle mutuel entre les institutions pour une exécution plus précise de leurs responsabilités, ce qui améliorerait considérablement le processus global de gestion du développement régional.

Les organes publics de consultation pour l'administration régionale incluent des Conseils régionaux de développement (des régions de niveau NUTS 2) et des Conseils de district pour le développement (des régions de niveau NUTS 3). Le Conseil régional de développement est l'organe collectif qui réalise la politique de l'Etat pour le développement régional dans la région²³. Ce qui est convenable à notre avis, c'est la recommandation de fortification de la capacité des organes d'administration du développement régional, surtout au niveau des régions de niveau 2 en Bulgarie.

²³ Art.18 de la Loi sur le développement régional (LDR), JO, No50/30.05.2008, p.5.

Tableau 2
Fonctions principales des organes constitutionnels et administratifs pour la réalisation de la politique de développement régional

Fonctions Organes	Intégration et coordination de politiques	Méthodologie et expertise	Représentatives (Politique)
Conseil des Ministres	Adoption de documents stratégiques de développement: - plan national de développement - cadre stratégique national de référence - stratégie nationale pour le développement régional - plans régionaux de développement		
Ministre du développement régional et de l'urbanisation	- coordination des politiques régionales et sectorielles - harmonisation de la législation - intégration d'infrastructure régionale avec des réseaux nationaux - stratégie de développement urbain stable	- indications et instructions méthodiques - élaboration de stratégie nationale pour le développement régional - plans régionaux de développement - plans intégrés de développement urbain	- participation à des structures de l'UE sur le problème régional - Commissions intergouvernementales pour une collaboration transfrontalière et transnationale - collaboration transnationale
Gouverneurs régionaux	- élaboration, discussion et coordination de stratégies régionales de développement - coordination et contrôle de l'exécution - garantie d'information et de publicité pour la politique régionale	- application d'orientations stratégiques pour l'élaboration des plans municipaux de développement - élaboration de projets en conformité avec les objectifs et les priorités de la stratégie régionale et le plan régional de développement respectif	- édification et maintien du système informationnel de développement régional - accords de collaboration avec d'autres régions dans le pays et hors de lui (fraternisation)
Maires	- élaboration, coordination et exécution du plan municipal de développement	- garantie de publicité et transparence du plan municipal et des activités concernant sa réalisation	- coordination et contrôle sur tout le processus de réalisation de la politique de développement régional au niveau de la municipalité
Conseil municipal	- discussion et adoption du plan municipal de développement	- suivi de l'exécution du plan municipal et de la partie du programme pour sa réalisation pour l'année respective	- gouvernement local dans tous les domaines du développement local

En réponse aux exigences de la nouvelle législation pour le développement régional qui intensifie le rôle des conseils régionaux et de

District pour le développement, en tant qu'organes de réalisation de la politique de l'Etat sur le développement régional, on peut proposer quelques directions stratégiques pour le perfectionnement de leur future activité:

1. Confirmation du rôle des conseils régionaux et de département pour le développement en tant qu'organes pour la réalisation de la politique de l'Etat sur le développement régional au sein des régions de niveaux 2, 3, par l'intermédiaire de la décentralisation et de la subsidiarité. Le principe de décentralisation dans la gestion du développement régional se développe à la base des pouvoirs, obligations et responsabilités légitimes des conseils régionaux et départementaux pour le développement pour lesquels la recommandation est d'être utilisés plus pleinement, surtout quand il s'agit de l'approbation des plans régionaux de développement, l'accord et la coordination entre les stratégies régionales de développement, la coordination régionale en relation avec l'application de programmes opérationnels dans la région, la proposition d'initiatives, schémas, savoir-faire pour une garantie d'expert et financière de la réalisation des plans régionaux pour le développement et les stratégies régionales. La subsidiarité dans le travail des conseils doit être examinée en tant que possibilité d'une bonne gestion, coordination, observation et évaluation du procès du développement régional au niveau territorial où le potentiel et les ressources sont les plus convenables pour la détermination de démarches pour la solution des problèmes.
2. La consolidation des fonctions et des pouvoirs des conseils régionaux et départementaux pour le développement dans le procès de gestion du développement régional. Cette direction suppose une nécessité de développement de la capacité de planification stratégique, des mesures pour l'amélioration de la coordination régionale entre les politiques, programmes et projets de développement sectoriels, perfectionnement du système de surveillance de la réalisation des documents et évaluation de

l'influence sur le développement des régions de niveaux 2 et 3, et, ce qui n'est pas sans importance, la garantie de publicité et transparence du procès de la planification stratégique, la gestion, observation et évaluation du développement régional.

La planification stratégique du développement régional englobe la mise au point et l'actualisation du système de documents pour l'obtention d'un développement régional et local intégré stable, y compris un développement de la collaboration transfrontalière, transnationale et intra-régionale, en rendant compte des objectifs et des priorités de la politique européenne de cohésion et des perspectives de développement spatial. La Loi sur le développement régional, ainsi que le Règlement pour son application posent de nouvelles exigences par rapport au rôle, au contenu et à la coordination du paquet de stratégies et de plans pour le développement régional et local intégré, qui ont déjà été mis au point pour la période planifiée 2007-2013. Dans ce contexte, les membres des conseils de développement régionaux et départementaux sont sensés avoir un apport considérable pour l'amélioration de la qualité et de l'applicabilité des documents de développement régional par rapport à la réalisation des objectifs nationaux et européens de développement.

3. Besoin de ressources cibles pour le fonctionnement efficace des conseils de développement régionaux et départementaux. La garantie financière de l'activité des conseils de développement régionaux, est réalisée par des programmes indicatifs annuels²⁴, et les moyens sont prévus dans les budgets des administrations départementales auprès du gouverneur. Indépendamment du fait qu'on a développé dans la législation le mécanisme de financement, il n'est pas pleinement appliqué, en conséquence de quoi les moyens cibles sont extrêmement insuffisants, de

²⁴Développement régional. Documents normatifs. S., Ministère du développement régional et de l'urbanisation, 2008, p.35.

quoi découle un certain désintéressement de la participation à l'activité des conseils de développement régionaux et départementaux. Le manque de ressources financières suscite aussi un déficit d'expertise indispensable interne et externe de qualité qui doit aider le travail des conseils régionaux et départementaux pour la réalisation d'études spécialisées sur le développement des politiques pour des régions et territoires de caractéristiques géographiques défavorables, des arrondissements urbains et des agglomérations, des zones littorales, etc. Il est certain qu'en ce domaine, il faut des actions plus actives.

4. Besoin de perfectionnement et de développement d'organisation de la capacité des organes de gestion du développement régional des régions des niveaux 2 et 3. La recommandation est d'une utilisation optimale de la capacité administrative d'expertise régionale et locale, ainsi que du potentiel socio-économique interne pour l'application efficace de la politique régionale et de la gestion des ressources. Des efforts accrus sont indispensables pour la garantie de possibilités d'introduction de démarches innovatrices et de stratégies modernisées en vue de la consolidation du rôle principal des conseils régionaux et départementaux lors de la formulation et l'application efficace de stratégies de développement en conformité avec les standards internationaux modernes et de bonnes pratiques pour l'encouragement du développement régional intégré stable dans la région de niveau 2.

En tant que mesures possibles pour la mise au courant des décisions, connaissances, l'élargissement de la collaboration et la mobilisation du potentiel d'expert des conseils de développement régionaux et départementaux, on peut proposer les mesures suivantes: création de meilleur milieu de publicité et de transparence, pronostic et application de la législation dans le travail des organes, structures et partenaires dans le domaine du développement régional; compte rendu périodique et élaboration

d'information en ce qui concerne les changements dans les conditions socio-économiques, les politiques et les pratiques de développement au niveau national, régional et local, le progrès réalisé en ce qui concerne l'exécution des objectifs et des priorités du développement sur la base des indicateurs de surveillance; détermination de mécanismes et de formes de coopération régionale pour le développement et début de projets communs, y compris avec des partenaires des régions de l'UE; élaboration et participation à des programmes éducatifs, cours, séminaires, conférences, groupes de travail et autres formes d'échange d'expérience et d'information sur les problèmes du développement régional et local intégré et stable; amélioration du milieu d'information et de communication et encouragement de l'échange électronique d'information dans l'activité des conseils de développement régionaux et départementaux par l'utilisation des réseaux d'information du niveau régional, national et global; développement du potentiel d'expert pour la réalisation d'évaluation thématiques ou bien d'évaluation de cas spécifiques des interventions dans le domaine du développement régional.

Planification stratégique du développement régional et coordination des politiques publiques

A notre modeste avis, la sous-estimation du rôle et de l'importance de la planification stratégique du développement régional pour la création d'une démarche européenne contemporaine et opportune vers la solution des questions de longue et moyenne durée concernant le développement des régions bulgares et du pays dans son ensemble, représente l'un des problèmes principaux qui influence la qualité et l'adéquation de la gestion du développement régional. En effet, l'utilisation d'une démarche stratégique pour la planification du futur développement du pays et de ses régions, est déclarée par les gouverneurs moyennant les titres des documents thématiques qui sont produits par des consultants qui ont emporté les appels d'offres, sur la base d'une expérience professionnelle formelle dans la

thématique régionale. En l'absence de ressources financières, ils sont élaborés par l'administration régionale ou municipale. Bien que, dans certains cas, on forme de soi-disant groupes de travail avec des politiciens, experts, employés et représentants des partenaires sociaux et économiques, la pratique montre que les documents stratégiques, planifiés et de programme en vigueur nécessitent une sérieuse transformation et amélioration de qualité. La pratique de planification régionale dans notre pays montre que l'élaboration des plans de développement par régions de planification (2007-2013) a été réalisée par voie d'appels d'offres auprès d'équipes extérieures de consultants. Sans sous-estimer les compétences de ces groupes dans le domaine de la planification régionale, il faut indiquer que le processus de planification est déconnecté des problèmes concrets des régions; à travers ce processus, on obtient la conformité nécessaire aux objectifs et aux priorités des plans et au potentiel intra-régional, mais de cette manière, on ne peut pas accéder à ce potentiel. L'inclusion active de l'administration régionale dans le processus est conditionnée par sa capacité à suivre une démarche systématique et appliquer un nouveau paradigme de planification stratégique dans lequel "on assigne un rôle tout à fait nouveau aux objectifs, rôle de **générateurs pour le développement des possibilités de développement**"²⁵.

La philosophie de la planification régionale, libérée de la prédestination du mouvement de l'avenir vers le présent, permet, par voie itérative, d'obtenir un équilibre des intérêts divers de la multitude des acteurs du système régional, ce qui est une condition préalable pour l'amélioration de la compétitivité.

La planification régionale se caractérise par un haut degré de complexité des processus étudiés et un effet synergétique de sa réalisation. De manière indirecte, elle aide la création chez l'agent économique d'une idée plus complète et d'une évaluation plus précise des possibilités de développement des régions,

²⁵Manov,Vasil, Pronostic et planification du développement des systèmes économiques. S., Presses universitaires Economie, 2001, s. 149.

ainsi que de leur perception plus argumentée en tant que configurations qui se développent par les actions efficaces des communautés régionales localisées, pour le développement d'un espace régional dans l'architecture duquel elles peuvent s'inscrire, pour leur rôle dans la dynamique régionale²⁶. La planification régionale a un rapport à l'organisation globale et au comportement des sujets économiques dans les régions. Dans la plupart des cas, les sujets économiques classifient les avantages offerts aux régions en conformité avec la construction théorique adoptée au préalable. De leur part, les autorités régionales, mettent l'accent sur la mise au point et la réalisation d'une stratégie qui stimule le fait d'attirer des agents économiques. Le rôle de la planification régionale est de garantir la coordination entre les objectifs des agents économiques et les objectifs et intérêts régionaux, et de découvrir «la règle d'or de la section», c.à.d. le point où les intérêts des agents économiques et ceux des régions coïncident au plus haut degré. De cette manière, l'administration régionale peut réagir en avance aux exigences des agents économiques en activité et des agents

²⁶L'équilibre des intérêts divers de la multitude des agents dans les systèmes régionaux, est un processus complexe. Cela est valable aussi lors de la prise de décision au niveau des régions à cause de la mise au point et la réalisation de projets, liés à leur incorporation, fonctionnement et développement dans de plus grands systèmes—par exemple, du type de régions de collaboration transfrontalière. Au cours des années à venir, par suite du développement de la collaboration transfrontalière, on peut espérer un plus grand flux de personnes, marchandises, capitaux et services entre la Grèce, Bulgarie et Roumanie. L'explication tient au fait qu'entre ces pays existe une synchronisation de la circulation des personnes, unanimité des politiques douanières, fiscales, etc, ainsi que la présence de schémas de subventions pour la collaboration transfrontalière sur l'un des objectifs des fonds structurels – Collaboration territoriale européenne. L'importance de l'opinion positive de la société et des agents économiques, en particulier pour un changement dans les régions, est incontestable pour accroître la compétitivité régionale des pays des Balkans. Il existe une relation étroite entre l'attitude du monde des affaires vis-à-vis de la région et des mesures économiques pour le développement régional dont il convient de tenir compte. Voir: Zait Dimitru. La création d'un 'baromètre' local d'attractivité pour les IDE. In: L'Europe et le développement régional. ISLA, Lisbonne, 2007, p.385-392.

potentiels, ainsi que d'influencer leur comportement, de manière active et pertinente²⁷.

Au début de 2007, en Bulgarie, plus de 400 documents stratégiques sont entrés en vigueur: 117 documents stratégiques pour le niveau central, 6 plans de développement régionaux, 28 stratégies régionales de développement et plus de 250 plans municipaux de développement. En raison du grand nombre de documents stratégiques, on observe un faible travail des administrations, sur le plan horizontal, dans le cadre des différentes stratégies et, en même temps, on ne porte pas suffisamment d'attention aux priorités intra-sectorielles pour le développement du pays.

Dans les stratégies on n'indique pas comment ces documents complètent d'autres documents ou bien ce qui les distingue pour que la politique soit complexe avec une vision claire du développement public.²⁸ Au cours de chaque mandat de quatre ans du gouvernement, ces développements stratégiques sont actualisés, modifiés, et, dans certains cas, même ignorés. Sans commenter les qualités scientifiques et appliquées de la multitude de stratégies, conceptions et programmes, nous analyserons brièvement le besoin d'application d'une démarche intégrée et de coordination des perspectives offertes pour le développement du pays. Nous considérons cette question comme étant une condition importante pour le perfectionnement de l'administration régionale.

Selon le prof. Claude Rocher de l'Université Aix-Marseille III, "la carte équilibrée de la gestion"²⁹ reflète les objectifs finaux des politiques

²⁷Jaroslav Kita, Ferdinand Dano, Denisa Repkova et Pavol Kita. La compétitivité des entreprises sur les territoires de la Slovaquie dans l'Europe ... In: L'Europe et le développement régional. ISLA, Lisbonne, 2007, p.302-316.

²⁸D'après les données, indiquées dans le programme opérationnel «Capacité administrative», www.opac.government.bg.

²⁹Management public stratégique, projet «Consolidation de la capacité des structures de monitoring du gouvernement bulgare», analyse des principales politiques et mise

publiques comme un ensemble d'indices de réalisation qui forment la base d'un système de mesure et, surtout, de gestion de la stratégie. Une condition importante pour cela est de ne pas détacher la planification stratégique de l'évaluation des politiques publiques. Ce qui est nécessaire c'est qu'on applique une démarche opérationnelle en utilisant les conclusions de l'expérience acquise, pour confirmer les hypothèses qui argumentent la stratégie du développement futur.

Le besoin croissant de coordination au niveau régional et local des structures administratives d'Etat, est conditionné par trois catégories d'exigences:

- Le développement des politiques publiques qui deviennent de plus en plus larges, complexes et horizontales, en conséquence de quoi une structure administrative individuelle ne peut pas gérer à elle seule la réalisation d'une politique publique de grande échelle
- Le besoin d'une adaptation précise des politiques publiques nationales au développement régional et local, afin qu'elles soient appliquées rationnellement et effectivement dans le contexte territorial concret
- Dans les conditions d'une indépendance de plus en plus grande et de l'acquisition d'un nombre de plus en plus grand de pouvoirs et de ressources, naît la nécessité de coordination, au niveau local, de la communication entre les structures d'administration centrale , territoriale et des organes du gouvernement local³⁰

La réalisation de cette politique publique intégrée est la responsabilité du gouvernement, des autorités d'Etat centrales et territoriales, tout comme des organes du gouvernement local dans le cadre de leurs pouvoirs, ressources et possibilités. Il est important de connaître l'expérience de pays

au point des décisions stratégiques coordonnées », Ecole nationale d'administration (ENA) – France, S., 2009, p.34.

³⁰ De nouveau là, p.34.

européens dans ce domaine, mais il est encore plus important que l'expérience, même positive, ne soit pas mécaniquement transférée, mais de chercher des moyens et des mécanismes pour résoudre les problèmes par la coordination dans le cadre de la planification stratégique et de la politique régionale, sans perdre de vue l'identité nationale et la spécificité des traditions administratives bulgares.

Comme on l'a déjà mentionné, l'un des problèmes essentiels est la sous-estimation de la planification stratégique du développement régional pour la création d'une démarche européenne contemporaine orientée vers la solution de problèmes de long et moyen terme. De là découle un faible engagement de certaines directions politiques au niveau central, régional et local du processus de planification régionale et locale. On préfère l'assimilation rapide et fragmentaire de moyens pour différents projets, y compris ceux qui sont co-financés par les fonds de l'UE, sans se conformer au cadre stratégique nécessaire du développement. Il est indispensable de faire plus d'efforts au niveau politique et d'expertise pour attirer l'attention, mobiliser les ressources et orienter la planification stratégique vers la résolution des problèmes du développement régional et local intégré.

La démarche stratégique pour la planification du développement régional trouve de plus en plus d'application dans les pays membres et les régions de l'UE puisqu'elle permet l'analyse et le pronostic des tendances du développement et aide l'orientation efficace des ressources là où elles sont nécessaires. Les stratégies déterminent la vision, les objectifs et les priorités et prévoient les risques dans le développement, y compris les crises attendues dans le développement économique et social. Les orientations stratégiques de la Commission européenne recommandent notamment ce type de démarche. La relation et la coordination de la planification stratégique du développement régional et local avec les programmes opérationnels et

avec différents projets co-financés par l'UE, contribuera à l'assimilation de moyens efficaces et en plus grand volume.

Plus de ressources doivent être dirigées vers l'amélioration de la capacité institutionnelle et d'expertise pour la planification stratégique du développement régional, le monitoring et l'évaluation. De ce point de vue, „il faut rechercher des possibilités de mise au point d'un partenariat public-privé et d'outsourcing" de certaines prestations de consultation ayant les qualités nécessaire de l'expertise. Par la mise au point de projet de qualité, de financement européen ou international, les moyens mis en place auront un rendement important.

La planification stratégique du développement régional doit avoir une contribution considérable lors de la formulation de la politique régionale, des objectifs et priorités stratégiques dans le développement des régions et des municipalités bulgares dans le cadre de l'UE après 2013. La mise au point doit commencer dès maintenant.

Conclusion

L'intégration de la Bulgarie dans l'Union européenne et les possibilités présentées par les fonds de l'UE pour l'assistance au développement régional et local intégré et stable, ainsi que les exigences de la législation nationale pour le développement régional après 2008, imposent des moyens actifs construction institutionnelle et de consolidation de la capacité des organes d'administration du développement régional dans les régions de niveau 2 et 3. L'accélération des changements dans le milieu économique et social, les nouvelles exigences, plus élevées, les attentes des partenaires et des participants au processus d'administration du développement régional et local, déterminent la nécessité d'un travail plus intensif réalisé par ces organes publics de consultation et l'adoption de décisions innovatrices et flexibles pour pouvoir répondre aux besoins croissants et complexes et aux attentes d'un développement accéléré et à l'acquisition des standards européens.

BIBLIOGRAPHIE

1. L'avenir de la Stratégie de Lisbonne après 2010, position du Comité des régions, UE, décembre 2009, CdR 25/2009 fin EN/DE-YD/AA-Nd/NA/yp/ld
2. MANOV, V., Le rôle de l'Etat dans l'économie-œuvres scientifiques 2009–vol.2, Université d'économie nationale et mondiale, s.1009
3. MANOV V., Pronostic et planification du développement des systèmes économiques. S., Presses universitaires Economie, 2001,s. 149
4. Programme opérationnel «Capacité administrative», www.opac.government.bg.
5. Règlement pour l'application de la Loi sur le développement régional, modif. JO, numéro 80 du 12 septembre 2008, dernière modif. JO, no5 du 19.01.2010
6. Management public stratégique, projet «Consolidation de la capacité des structures de monitoring du gouvernement bulgare et analyse de politiques principales et mise au point de décisions stratégiques coordonnées», Ecole nationale d'administration (ENA) – France, S., 2009, p.34
7. Développement régional. Documents normatifs. S., Ministère du développement régional et de l'urbanisation, 2008, p.35
8. Glossaire d'après CEMAT, Réunion européenne des ministres responsables de l'urbanisation du territoire, Conseil de l'Europe,09.2007,p.46, www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/VersionGlossaire/Bulgare.pdf
9. ZAIT D., La création d'un baromètre local d'attractivité pour les IDE. In: L'Europe et le développement régional. ISLA, Lisbonne, 2007, p.385-392
10. KITA J., DANO F., REPKOVA D., KITA P., La compétitivité des entreprises sur les territoires de la Slovaquie dans l'Europe... In: L'Europe et le développement régional. ISLA, Lisbonne, 2007, p. 302-316
11. Loi sur le développement régional, modif. JO, numéro 50 du 30 mai 2008, dernière modif. JO, numéro 93 du 24 novembre 2009

RESUME

Cet article présente, d'une part, les changements positifs contenus dans la base normative du développement régional de la République de Bulgarie, d'autre part, les questions ouvertes pour lesquelles on doit chercher des solutions en vue d'un futur perfectionnement de la législation dans le domaine concerné. En liaison avec cela, on fait ressortir les problèmes principaux dont la solution aidera la consolidation de la capacité des organes d'administration du développement régional.

SUMMARY

The article presents some positive changes in Bulgarian regional development along with the questions that still need to be answered such as administrative obstacles in regional development.