

41^e SESSION

Rapport
CPL(2021)41-02final
22 septembre 2021

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Macédoine du Nord

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteurs¹ : Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD)
Zdenek BROZ, République tchèque (L, GILD)

Recommandation 466	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Ce rapport fait suite à la quatrième visite de suivi, effectuée à distance, en Macédoine du Nord depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1997.

Un climat positif a été relevé s'agissant de la réforme sur la poursuite de la décentralisation en Macédoine du Nord. Le rapport se félicite de l'importance accordée par le gouvernement à sa stratégie de développement, comme en témoigne l'adoption d'un nouveau programme pour le développement local durable et la décentralisation 2021-2026. Il note également avec satisfaction que, depuis la précédente recommandation en 2012, le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale a été signé et ratifié.

Néanmoins, le rapport exprime des inquiétudes quant à la persistance d'un manque de clarté en droit et en pratique concernant la répartition des compétences, ce qui conduit à un chevauchement des compétences. Il souligne que les autorités locales ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour accomplir leurs tâches et que les municipalités continuent d'être fortement dépendantes des transferts du gouvernement central. Le rapport note qu'il existe un besoin général d'accroître le respect des obligations d'intégrité dans les nominations locales.

En conséquence, la recommandation invite les autorités de Macédoine du Nord à clarifier la répartition des compétences et à déléguer davantage de pouvoirs à l'autonomie locale dans le cadre du processus de décentralisation. À cette fin, les autorités nationales doivent assurer un financement adéquat et proportionné pour permettre aux municipalités d'accomplir les nouvelles tâches prévues par la législation. La recommandation suggère que le gouvernement de Macédoine du Nord augmente la part des municipalités dans les recettes du budget local et introduise un système plus large de péréquation de leurs recettes. Enfin, les autorités nationales sont encouragées à accroître la numérisation, à mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités au niveau local et à consolider davantage les mesures de lutte contre la corruption.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 466²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux priorités du Congrès établies pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation des citoyens ;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

h. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

i. à la Recommandation 329(2012) du Congrès sur la démocratie locale dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine » ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Macédoine du Nord ;

k. au Commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Macédoine du Nord est devenue membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 14 juin 1996 et l'a ratifiée sans réserve le 6 juin 1997. La Charte est entrée en vigueur en Macédoine du Nord le 1^{er} octobre 1997 ;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Macédoine du Nord à la lumière de la Charte. Elle a chargé Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD), et Zdenek BROZ, République tchèque (R, CRE), de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte en Macédoine du Nord ;

c. la visite de suivi s'est tenue à distance les 20 et 21 avril 2021. Pendant les réunions à distance la délégation du Congrès a eu des discussions avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé figure en annexe à l'exposé des motifs ;

² Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 27 octobre 2021 et adopté par le Congrès le 28 octobre 2021, 3^e séance (voir document [CPL\(2021\)41-02](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD) et Zdenek BROZ, République tchèque (R, GILD).

3. Les co-rapporteurs souhaitent remercier de leur aide le Représentant permanent de la Macédoine du Nord auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs avec lesquels ils se sont entretenus lors des réunions à distance.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Macédoine du Nord :

a. le gouvernement a fortement mis l'accent sur le renforcement de la décentralisation dans sa stratégie de développement et sa stratégie budgétaire, comme l'attestent l'adoption d'un nouveau *Programme 2021-2026 pour le développement local durable et la décentralisation*, le rétablissement d'un groupe de travail à haut niveau pour la poursuite du processus de décentralisation, qui inclut des représentants des collectivités locales, et l'adoption de nouvelles législations et politiques sur le développement régional équilibré (*Stratégie pour le développement régional 2021-2031*) ;

b. un partenariat entre le gouvernement national et l'Association des collectivités locales (ZELS) joue un rôle significatif dans le processus de consultation, notamment au sujet de la réforme de la législation sur l'autonomie locale destinée à donner aux communes davantage de compétences et de ressources financières ;

c. le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) a été signé le 21 novembre 2013 et ratifié le 30 septembre 2015.

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation sur les points suivants :

a. l'ambiguïté de la loi et de la pratique concernant les compétences des collectivités locales persiste, menant à un chevauchement des compétences, tandis que les lois spécifiques sur certaines fonctions déléguées risquent de réduire les responsabilités allouées aux collectivités locales en vertu de la loi organique sur l'autonomie locale;

b. les collectivités locales manquent de ressources financières suffisantes pour assumer leurs tâches. Les communes ont été affectées de manière inégale par le transfert de compétences lié au processus de décentralisation et ne bénéficient pas toutes, de la part du pouvoir central, d'un financement proportionné leur permettant d'assumer leurs tâches;

c. les communes continuent de dépendre fortement de transferts du pouvoir central, où les dotations réservées tiennent une place prépondérante, et elles n'ont qu'une possibilité limitée d'instaurer ou d'augmenter les impôts locaux. Cette situation nuit à la diversification des revenus des communes et limite leur autonomie financière et leur capacité à exercer leur discrétion concernant les politiques;

d. le système de péréquation existant ne résorbe pas totalement les disparités de revenus par habitant entre les zones urbaines et rurales;

e. les communes, surtout les plus petites d'entre elles, connaissent des difficultés pour recruter du personnel suffisamment qualifié et d'une manière générale les obligations d'intégrité ne sont pas dûment respectées lors des nominations locales;

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de Macédoine du Nord à :

a. clarifier la répartition des compétences et à allouer davantage de responsabilités aux collectivités locales dans le cadre du processus de décentralisation ;

b. lors du transfert de compétences aux communes, veiller à ce qu'un financement adéquat et proportionné leur permette d'assurer les nouvelles tâches qui leur sont allouées par la législation ;

c. accroître les ressources propres des communes au sein des budgets locaux et modifier la proportion entre les dotations réservées à un usage spécifique et les dotations à vocation générale, afin de diversifier les revenus des communes, de réduire la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des dotations du pouvoir central et de renforcer l'autonomie financière locale ;

d. introduire un système plus vaste de péréquation des revenus des communes afin de réduire les disparités budgétaires horizontales ;

e. développer le numérique, mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités au niveau local et consolider les mesures de lutte contre la corruption afin de promouvoir une culture de bonne gouvernance et d'intégrité.

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Macédoine du Nord, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	6
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	6
2.2	Le statut de la capitale	8
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	9
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	9
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE	10
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	10
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale.....	11
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	12
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	15
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	15
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	17
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	18
3.8	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	20
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	26
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	28
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	29
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
	ANNEXE – Programme des réunions de suivi à distance effectués en Macédoine du Nord.....	34

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après dénommé « le Congrès »), qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les missions de suivi du Congrès ont l'objectif global de garantir que les engagements pris par tous les États membres ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte », STE n° 122) sont entièrement respectés.

2. La Macédoine du Nord est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce pays est devenu le 38^e membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995. Il a signé la Charte le 14 juin 1996 puis l'a ratifiée sans réserve le 6 juin 1997. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) a été signé le 16 novembre 2009, ratifié le 30 septembre 2015 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

3. La commission pour le respect des engagements et obligations pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Macédoine du Nord à la lumière de la Charte. Elle a chargé Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GLD), et Zdenek BROZ, République tchèque (R, CRE), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte dans ce pays. Les rapporteurs ont bénéficié du soutien d'une représentante du secrétariat du Congrès et de l'assistance de Bríd QUINN, Irlande (membre du Groupe d'experts indépendants (GEI)). Ils souhaitent remercier Mme QUINN pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

4. Compte tenu de la pandémie de Covid-19, le suivi s'est effectué à distance, sous la forme d'une visite virtuelle qui a eu lieu du 20 au 22 avril 2021. La délégation s'est entretenue avec des représentants des autorités locales ainsi qu'avec des représentants du gouvernement et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

5. En application de l'article 88.3 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 9 juillet 2021 à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant la visite pour commentaires et corrections ou précisions éventuelles (on parlera de « procédure de consultation » dans la suite du texte). Le présent rapport se base sur les commentaires reçus, lesquels ont été examinés par les corapporteurs avant que le document ne soit soumis à l'approbation de la commission de suivi.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

6. La Macédoine du Nord est une république parlementaire où le Premier ministre est le chef du gouvernement. En 1991, le pays a accédé à l'indépendance. Par la suite, son développement socio-politique a été influencé aussi bien par le contexte international que par des événements internes. Le progrès discontinu de la démocratie s'est traduit par un développement institutionnel (par exemple le système des partis et le système électoral, la participation citoyenne et les politiques relatives aux droits de l'homme et aux médias). Un long différend portant sur le nom du pays a pris fin en juin 2018 avec l'Accord de Prespa³, aux termes duquel le pays a accepté de prendre pour nom « République de Macédoine du Nord ». La Macédoine du Nord est devenue membre de l'OTAN en 2020. Bien qu'elle soit candidate à l'adhésion à l'UE depuis 2005, c'est seulement en 2020 que le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations. Cependant, la Bulgarie ayant opposé son veto à cette décision, le processus a été interrompu. La décision d'ouvrir les négociations d'adhésion a été prise lorsque la Commission européenne a jugé que le pays avait montré de nouveaux résultats tangibles et durables s'agissant des domaines essentiels recensés dans les Conclusions du Conseil de juin 2018, comme le système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la réforme des services de renseignement et l'administration publique⁴. La décentralisation et le renforcement des capacités des autorités infranationales font partie des priorités énoncées dans les négociations d'adhésion.

³ Le 12 février 2019, le nom du pays est devenu officiellement « Macédoine du Nord ».

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2020:351:FIN> (document disponible en anglais uniquement).

7. La République de Macédoine du Nord est un État unitaire comportant un seul niveau d'administration locale. Le système de droit civil du pays prévoit un contrôle juridictionnel des textes législatifs. La Constitution codifiée, qui décrit le système de gouvernement de la Macédoine du Nord et énonce les droits de l'homme fondamentaux, a été adoptée en novembre 1991. Des amendements peuvent être proposés par le Président de la République, par le gouvernement, par au moins 30 membres de l'Assemblée ou bien au moyen d'une pétition soumise par au moins 150 000 citoyens. L'adoption définitive d'un amendement constitutionnel requiert la majorité des deux tiers de l'Assemblée. La Constitution a été amendée 36 fois depuis 1991.

8. La structure de l'administration locale a considérablement évolué au fil du temps. Au moment de l'indépendance, en 1991, on comptait 34 districts administratifs, communes, ou comtés. Dans le cadre d'une réforme menée en 1996, 123 communes ont été établies. Leur nombre est passé à 84 en 2005, avec la suppression du niveau du comté. Puis, en 2013, plusieurs fusions ont eu lieu. À l'heure actuelle, en vertu de la loi sur l'organisation territoriale de l'administration locale (Bulletin officiel n° 55/04, 12/05, 98/08, 106/08, 149/14), l'administration locale comprend 80 communes, la ville de Skopje constituant une collectivité locale distincte. La Macédoine du Nord est divisée en municipalités rurales et urbaines et compte huit régions de planification qui sont utilisées à des fins statistiques et de planification et correspondent au niveau NUTS 3 de l'UE. Chacune dispose d'un conseil, composé des maires des communes qui les constituent. Une nouvelle loi sur le développement régional équilibré (n° 24/2021) a été introduite début 2021, basée sur une loi de 2007 qui prévoyait la mise en place d'un fonds de développement régional destiné à répartir des dotations entre les régions suivant une formule spécifique. La nouvelle loi vise à renforcer le rôle des autorités locales dans la planification du développement régional : celles-ci seront appelées — par l'intermédiaire du Conseil pour le Développement des Régions de planification — à définir les programmes de développement des régions de planification et, en consultation avec les citoyens, les projets prioritaires sur l'année.

9. Les principes de l'autonomie locale et de la décentralisation sont inscrits dans la Constitution de 1991 (articles 8, 114-117 et amendements XVI et XVII). Dans ces articles et ces amendements sont prévus : le droit des citoyens à l'autonomie locale, l'établissement de communes et la possibilité d'établir des formes d'autonomie locale à l'échelle des quartiers des communes, l'autonomie concernant les compétences, la garantie pour les communes de disposer de ressources financières « propres » mais aussi de fonds étatiques. La division des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement est définie par une série de lois : la loi de 2002 sur l'autonomie locale (adoptée dans le contexte de l'accord-cadre d'Ohrid de 2001), la loi organique de 2004 sur l'organisation territoriale de l'administration locale et la loi de 2004 sur le financement des collectivités locales. On peut également citer la loi sur les élections locales, la loi sur la participation des citoyens à la prise de décision, la loi sur la coopération intercommunale, la loi sur les services d'inspection de l'État pour l'autonomie locale et la loi sur le développement régional équilibré.

10. Les élections locales se tiennent tous les quatre ans. Les conseillers sont élus suivant un mode de scrutin proportionnel qui fait appel à la méthode D'Hondt pour la répartition des sièges. Le nombre de conseillers reflète le nombre d'habitants de la commune : pas moins de neuf si la population compte moins de 5 000 personnes, et pas plus de 33 si la population dépasse 100 000 personnes. Le conseil de la ville de Skopje comprend 45 membres. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2017. Le Congrès a observé ces élections et conclu ce qui suit : « Dans l'ensemble, les élections municipales qui se sont tenues le 15 octobre 2017 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » étaient bien organisées et conformes aux normes internationales. »⁵ Le taux de participation a atteint 59,51 % au premier tour et 51,92 % au second tour. La SDSM a été déclarée victorieuse dans 56 communes en plus de la ville de Skopje, tandis que le VMRO-DPMNE a remporté cinq communes, la DUI dix, l'Alliance pour les Albanais trois, Besa, le DPA et le DPT une commune chacun, et trois communes ont été remportées par des candidats indépendants. Sur un total de 260 candidats, seules 15 femmes se sont présentées au poste de maire et six ont été élues. Sur 1 388 conseillers locaux, 415 sont des femmes⁶. Les prochaines élections locales doivent se tenir en octobre 2021.

11. Les maires sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans à la majorité des voix. Ils constituent une instance exécutive au sein des communes et sont responsables devant les citoyens. Dans la ville de Skopje, les électeurs élisent le maire et les membres du conseil de la ville de Skopje ainsi que le maire et les membres du conseil municipal de la commune dans laquelle ils résident. Lors des élections locales de 2017, 45 communes ont élu leur maire au premier tour et 35 ont dû voter une seconde fois. Il a fallu organiser un troisième tour dans la commune de Čair.

5 <https://rm.coe.int/cpl34-2018-02final-en-local-elections-fyrom-monitoring-committee-rappo/168079cee6>

6 ONU (2020) — « Sustainable Development Goals: Voluntary National Review : North Macedonia ».

12. Les communes sont autonomes dans l'exécution des tâches correspondant aux sphères de compétence définies par la Constitution et la législation nationales. L'État contrôle la légalité de leurs travaux. Elles ont le droit de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle si elles estiment que les autorités de l'État empiètent sur leurs prérogatives. Un ministère de l'Administration locale a été créé en 1999, et il existe aussi une commission parlementaire sur l'autonomie locale.

13. Les communes de Macédoine du Nord exercent aussi bien des compétences propres que des compétences qui leur sont déléguées. Ainsi, elles sont directement responsables de la construction et de l'entretien des infrastructures publiques locales, de l'eau et du traitement des eaux usées, de la propreté publique, de l'éclairage public, des transports publics locaux, de la lutte contre les incendies, de l'éducation maternelle, primaire et secondaire, des institutions culturelles locales et des soins aux personnes âgées⁷. Les compétences partagées couvrent notamment l'éducation, la santé, l'entretien des routes, l'aménagement urbain et les permis de construire. Les communes de Skopje partagent certaines compétences avec la ville de Skopje.

14. À la suite de la publication, en 1999, de la Stratégie pour la réforme du système de l'administration locale, une réforme de l'administration locale a été engagée, donnant lieu à des changements sporadiques dans les domaines structurel, administratif et budgétaire. Depuis 2017, cette réforme s'est intensifiée. Le gouvernement national, les communes et l'Association des collectivités locales (ZELS) collaborent dans le cadre d'un partenariat afin de faire évoluer la législation relative à l'autonomie locale, le but étant d'accorder aux communes des compétences et des ressources financières supplémentaires.

15. Depuis l'adoption de l'accord-cadre d'Ohrid, en 2001, la décentralisation est un thème récurrent dans le processus de réforme. Elle est vue comme un élément important pour donner plus d'autonomie aux collectivités locales et assurer une juste représentation de la population multiethnique de Macédoine du Nord. À ce jour, sept programmes de décentralisation ont été publiés :

- Programme opérationnel pour la décentralisation des compétences 2003-2004
- Programme pour la mise en œuvre du processus de décentralisation 2004-2007
- Plan détaillé pour le transfert de compétences et de ressources 2005
- Programme pour la mise en œuvre du processus de décentralisation 2008-2010
- Programme pour la mise en œuvre du processus de décentralisation 2012-2014
- Programme 2015-2020 en faveur du développement local durable et de la décentralisation dans la République de Macédoine du Nord
- Programme de développement local durable et de décentralisation 2021-2026

16. Les quatre premiers programmes portaient sur le cadre juridique et institutionnel relatif à l'autonomie locale et sur le transfert de responsabilités et de ressources de l'État vers les communes. Le Programme 2012-2014 mettait l'accent sur la coordination des politiques de développement économique et social entre les échelons national et local. Le Programme 2015-2020 visait à permettre une interaction coordonnée entre les échelons national et local, l'idée étant de pouvoir mettre en œuvre des projets de développement intégrés. Le ministère de l'Administration locale a élaboré, avec l'aide du PNUD, un nouveau Programme en faveur du développement local durable et de la décentralisation, qui couvre la période 2021-2025 et qui sera axé sur le développement durable et la bonne gouvernance au niveau local. Une nouvelle Stratégie pour le développement régional sur dix ans (2021-2031) a été adoptée par l'Assemblée le 3 avril 2021.

2.2 Le statut de la capitale

17. La Constitution (article 117) désigne Skopje comme étant la capitale du pays. L'article 4 de la loi sur l'autonomie locale de 2002 dispose que la ville de Skopje est une unité d'autonomie locale spécifique, chargée de s'occuper des besoins et des intérêts communs des citoyens qui sont inhérents au fait que ceux-ci résident dans la capitale. La loi sur la ville de Skopje de 2004 prévoit que la ville et les communes de Skopje ont le statut de personnes morales et qu'elles disposent de leurs propres armoiries et drapeau. Elle décrit également les règles et procédures régissant la coordination entre la ville de Skopje et ses dix communes. Chacune de ces dix communes a son propre maire et son propre conseil, responsables des enjeux spécifiques à leur territoire. La ville de Skopje se charge des questions qui concernent l'ensemble des communes ou qui ne peuvent pas être divisées entre deux communes ou plus. En 2017, Skopje

⁷ [2018%20Fiscal%20Decentralisation%20Report.pdf](#)

rassembleait 28 % de la population du pays⁸.

18. La construction et l'entretien des routes font l'objet d'une répartition des tâches très claire entre la ville de Skopje et ses communes. La ville de Skopje dirige l'aménagement urbain, en adoptant le Plan général d'urbanisme, et elle collabore avec les communes pour la conception de leurs plans d'urbanisme détaillés mais ne peut pas aller contre leurs décisions dans ce domaine. Des actions conjointes et des mesures de mise en œuvre communes sont appliquées par la ville de Skopje et les communes qui la constituent. Un organisme de coordination rassemble les maires afin de garantir la cohérence des plans pour certaines questions comme les transports publics ou la perception des recettes et afin de résoudre tout litige qui concernerait la ville.

19. Outre la loi sur l'autonomie locale de la ville de Skopje, les dispositions de la loi générale sur l'autonomie locale s'appliquent explicitement à la capitale. Par conséquent, la structure, les compétences et les fonctions de l'administration locale de Skopje ne diffèrent pas substantiellement de celles des autres communes du pays. Comme les rapporteurs l'ont fait observer à l'issue de la précédente visite de suivi, Skopje « est donc soumise à une réglementation spéciale sans être pour autant dotée d'un véritable statut particulier propre à la capitale »⁹.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

20. La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) a été adoptée le 14 juin 1996 et ratifiée sans réserve le 6 juin 1997. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997. L'article 118 de la Constitution de la Macédoine du Nord prévoit une protection constitutionnelle contre les modifications législatives qui pourraient s'inscrire en contradiction avec les obligations contenues dans la Charte. En Macédoine du Nord, les traités internationaux qui ont été ratifiés sont automatiquement intégrés dans l'ordre juridique interne et directement applicables par les tribunaux du pays.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

21. Une visite de suivi effectuée en mars 2000 a donné lieu à la publication d'un Rapport sur la situation de la démocratie locale en « ex-République yougoslave de Macédoine » (CPL (7) 8). Ce rapport contenait des recommandations concernant le financement des collectivités locales, les ressources humaines et la formation du personnel. Il abordait aussi la question de la transparence s'agissant des transferts entre les différents échelons du pouvoir ainsi que les mesures visant à faire en sorte que les communes détiennent en propre une part raisonnable des biens publics de leur territoire.

22. Sept ans plus tard, à l'issue d'une visite des rapporteurs du Congrès, la Recommandation 217 (2007) sur la démocratie locale dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine » faisait état des progrès considérables accomplis dans le sens d'une meilleure démocratie locale tout en suggérant diverses modifications concernant le nombre élevé de lois spéciales, la décentralisation, le financement des collectivités locales, la réforme administrative, le recrutement et les relations entre les échelons central et local.

23. Une délégation du Congrès s'est rendue en Macédoine du Nord en décembre 2011 afin de faire le point sur la démocratie locale et régionale à la lumière de la Charte. Son rapport contenait les observations et les recommandations suivantes :

- a. une série de tâches transférées dans le cadre de la décentralisation, donnant lieu à des chevauchements de responsabilités et à des cofinancements entre les collectivités locales et les autorités centrales, d'où le risque d'une influence persistante de l'État ;
- b. l'ambiguïté de la loi concernant les compétences, déjà relevée dans la précédente recommandation, n'a pas été levée, et alors que la loi sur l'autonomie locale attribue formellement aux collectivités locales d'importantes compétences et responsabilités, de nombreuses lois spéciales fixent le détail de la réglementation et empiètent sur l'autonomie locale ;
- c. les communes continuent de dépendre fortement des dotations de l'État et n'ont qu'une faible latitude en matière de taxes locales, et la part de la fiscalité qui leur est propre dans les recettes budgétaires reste comparativement faible ;
- d. il y a d'importantes disparités de richesse et de développement entre les communes ;
- e. le transfert de propriété des terrains aux collectivités locales, afin de leur permettre de poursuivre une

⁸ <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20NORTH%20MACEDONIA.pdf>

⁹ CPL(23)2FINAL, 2013, p. 17.

- politique de développement municipal, n'a pas encore été entrepris ;
- f. les communes sont soumises au contrôle de certaines autorités centrales, outre les services d'inspection de l'État, ce qui crée un risque de supervision excédant le contrôle de la légalité ;
 - g. aucune procédure ne fixe les mesures à prendre contre les maires en cas d'incapacité grave ou de violation de leurs obligations ;
 - h. la distinction entre les compétences de la ville de Skopje en tant que ville-capitale et en tant que collectivité locale subdivisée en 10 communes n'est pas suffisamment claire, malgré la réglementation spéciale en vigueur (loi sur la ville de Skopje) ;
 - i. les instruments de participation directe et publique des citoyens au niveau local ne sont pas fréquemment utilisés en pratique ;
 - j. la participation des femmes à la vie politique locale demeure faible ;
 - k. la consultation avec le Bureau du médiateur dans le cadre de la procédure législative n'est toujours pas régulière et a été très limitée depuis les dernières élections ; les collectivités locales figurent toujours parmi les autorités qui suivent le moins les instructions et les recommandations du médiateur.

24. Le rapport du Congrès intitulé « Observation des élections municipales dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine" (15 octobre 2017) » (CPL34(2018)02 final) signalait plusieurs améliorations systématiques mais faisait tout de même remarquer qu'« une profonde politisation, fondée sur les appartenances ethniques et partisans, [avait] continué de prévaloir dans le pays. »¹⁰

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

25. L'article 2 de la Charte requiert que le principe de l'autonomie locale soit inscrit dans la législation, de préférence dans la Constitution.

26. Le principe de l'autonomie locale est explicitement reconnu dans la Constitution de la Macédoine du Nord. Ainsi, l'article 8 cite « l'autonomie locale » parmi les valeurs fondamentales du régime constitutionnel, assurant à ce principe une reconnaissance durable. L'article 114 garantit aux citoyens le droit à une autonomie locale, il spécifie que les communes sont financées grâce à des sources de revenus propres qui sont déterminées par la loi et grâce à des fonds de la République, et il désigne les communes en tant qu'unités d'autonomie locale. L'article 115 affirme que les citoyens participent, directement ou par l'intermédiaire de représentants, à la prise de décision sur les questions de portée locale et que les communes sont autonomes dans l'exécution des tâches correspondant aux sphères de compétence définies par la Constitution et la législation nationales. L'article 116 garantit que les divisions territoriales de la République ainsi que la zone administrée par chaque commune sont fixées par la loi.

27. L'article 117 désigne la ville de Skopje en tant qu'unité d'autonomie locale spécifique, dont l'organisation est réglementée par la loi. L'amendement XVI dispose que tout amendement législatif concernant l'autonomie locale requiert la majorité des deux-tiers à l'Assemblée ainsi que la majorité absolue des députés appartenant aux communautés non majoritaires dans le pays. L'amendement XVII évoque les compétences spécifiques qui sont attribuées aux communes et à la ville de Skopje.

28. Différentes lois-cadres et lois spéciales structurent les relations et les actions relatives à l'autonomie locale :

- la loi de 2002 sur l'autonomie locale ;
- la loi organique de 2004 sur l'organisation territoriale de l'autonomie locale ;
- la loi spéciale de 2004 sur la ville de Skopje ;
- la loi de 2004 sur le financement des unités d'autonomie locale.

29. Le statut juridique de la Charte et ses rapports avec la législation nationale sont relativement clairs.

¹⁰ <https://rm.coe.int/cpl34-2018-02final-en-local-elections-fyrom-monitoring-committee-rappo/168079cee6>

D'après l'article 118 de la Constitution, « les conventions internationales ratifiées en conformité avec la Constitution font partie de l'ordre juridique interne et ne peuvent pas être modifiées par la loi. » Ainsi, les traités internationaux font partie intégrante de l'ordre juridique interne, ce qui signifie qu'ils sont une source du droit et qu'en vertu de leur ratification ils sont automatiquement intégrés dans l'ordre juridique interne du pays et sont directement applicables par les tribunaux. Les tribunaux macédoniens peuvent donc invoquer la Charte et en tenir compte lorsqu'ils doivent régler des litiges relatifs à l'autonomie locale.

30. La Cour constitutionnelle défend les droits des communes. Celles-ci ont le droit de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle si elles estiment que les autorités de l'État empiètent sur leurs prérogatives. L'article 110 de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle peut se prononcer dans un conflit de compétences entre les organes de la République et les collectivités locales.

31. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 2 de la Charte est appliqué correctement en Macédoine du Nord.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

3.2.1 Article 3.1

32. Le concept de l'autonomie locale est inscrit dans la Constitution de la Macédoine du Nord. L'article 8 cite explicitement l'autonomie locale parmi les valeurs du régime constitutionnel. La Section V de la Constitution garantit l'autonomie des communes dans l'exécution des tâches correspondant aux sphères de compétence définies par la Constitution et la législation nationales. Les autorités locales peuvent publier des ordonnances et des règlements concernant les affaires publiques, mais sous le contrôle de la République.

33. Plusieurs dispositions législatives s'ajoutent à la reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans la Constitution. La loi organique n° 5/2002 sur l'autonomie locale — et ses amendements — ainsi qu'une série de lois ordinaires — en particulier la loi sur le financement des collectivités locales et la loi n° 55/2004 sur l'organisation territoriale — désignent les communes comme des entités juridiques dotées d'un territoire, d'une réglementation, de compétences propres et déléguées et de leurs sources de financement (ressources propres et autres). Ainsi, les autorités locales en Macédoine du Nord gèrent directement une part importante des affaires locales, mais un manque de clarté est parfois à déplorer s'agissant des compétences déléguées mais aussi du rôle respectif des autorités locales et des ministères concernés pour ce qui est de la mise en œuvre et du financement de ces compétences. Parmi les autres grandes lois liées à la question de l'autonomie locale en Macédoine du Nord, on peut citer la loi sur les élections locales, la loi sur la ville de Skopje, la loi sur la coopération intercommunale, la loi sur les services d'inspection de l'État pour l'autonomie locale et la loi sur le développement régional équilibré.

34. Dans le cadre du processus de décentralisation, qui a débuté le 1^{er} juillet 2005 pour s'intensifier depuis 2017, la part des affaires publiques gérées par les communes s'est accrue. Ce processus se fonde sur l'inclusion des communes et vise à renforcer leur autonomie et leurs capacités. Les détails sont fixés dans tout une série de lois spéciales, dont le nombre dépasse désormais 80.

35. Les rapporteurs estiment que l'article 3.1 est respecté en Macédoine du Nord.

3.2.2 Article 3.2

36. En Macédoine du Nord, les autorités locales se composent de membres élus au suffrage direct, égalitaire et universel dans le cadre d'élections libres, par vote secret, conformément à l'article 22 de la Constitution. Les élections locales ont lieu tous les quatre ans. L'instance dirigeante d'une commune comprend le maire (*gradonacalnik*) et le conseil municipal (*sovet na opstinata*). Le maire a un rôle exécutif, tandis que le conseil municipal représente les citoyens.

37. L'article 114 de la Constitution prévoit que des formes d'autonomie locale des quartiers peuvent être établies au sein des communes. L'article 82 de la loi sur l'autonomie locale (05/02) traite de ces formes de gouvernance locale que sont par exemple les localités urbaines ou les localités de voisinage (dans les zones rurales), précisant que les compétences, les activités et le financement de telles localités sont réglementés par les textes de la commune.

38. L'article 20 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale dispose que les citoyens doivent participer directement au processus de prise de décision concernant les questions d'envergure locale, dans le cadre d'initiatives civiles, de rassemblements citoyens ou de référendums, suivant une procédure qui est décrite dans la législation. Cette loi accorde aussi aux citoyens le droit d'introduire, individuellement ou collectivement, des recours et des propositions concernant le travail des instances de la commune et de l'administration municipale. Les autorités locales sont tenues de répondre dans un délai de 60 jours à compter de la réception du recours. Une nouvelle loi sur le développement régional équilibré a été votée en avril 2021. Elle prévoit notamment que les citoyens et le secteur économique doivent être consultés une fois par an lorsque des projets prioritaires sont adoptés.

39. Ces dispositions législatives correspondent aux instruments du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ratifié en 2015.

40. Les rapporteurs estiment que l'article 3.2 est respecté en Macédoine du Nord.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

3.3.1 Article 4.1

41. Les compétences et les responsabilités des autorités locales sont décrites par la Constitution dans leurs grandes lignes et, de manière plus précise, dans la législation, notamment la loi 05/2002 (loi sur l'autonomie locale). Par ailleurs, d'après la Constitution (article 115) et la loi 05/2002 (article 23) respectivement, la République peut confier par la loi l'exécution de tâches spécifiques à une commune, et une instance d'administration publique peut déléguer, à un maire ou à une commune, l'exécution de tâches spécifiques relevant de sa compétence.

42. Les communes ont des compétences dans les domaines suivants : aménagement urbain et rural, protection de l'environnement, réglementation relative à la nature et à l'espace, développement économique local, services publics municipaux, culture, sport et divertissement, aide sociale et protection de l'enfance, éducation, soins de santé, protection civile, lutte contre les incendies. Récemment, d'autres compétences leur ont été déléguées, à savoir notamment la gestion des terrains constructibles et la gestion des bâtiments construits illégalement. Parmi les compétences partagées, on peut citer l'éducation, la santé, l'entretien des routes, l'aménagement urbain et les permis de construire. Le processus de décentralisation en cours se traduit par l'attribution aux autorités locales de davantage de compétences et de responsabilités pour des besoins spécifiques.

43. Les rapporteurs considèrent que l'article 4.1 est respecté en Macédoine du Nord.

3.3.2 Article 4.2

44. L'article 20 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale octroie aux communes une compétence générale. Il dispose en effet que les communes ont le droit de mener à bien, sur leur territoire, des activités d'envergure locale qui ne sont pas exclues de leur compétence ou qui ne relèvent pas de la compétence des instances de l'administration de l'État.

45. Les domaines dans lesquels les autorités locales peuvent prendre des décisions relatives à des questions de portée locale sont énoncés dans l'article 22 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale, telle qu'amendée. Figurent notamment dans cette liste les services publics, l'aménagement urbain et rural, la protection de l'environnement, le développement économique local, les finances locales, les activités communales, la culture, le sport, l'éducation ou encore les soins de santé.

46. Des compétences identiques sont attribuées à toutes les communes. Il n'y a aucune différence de compétences ou de fonctions d'une commune à l'autre, quelles que soient leur taille, leurs ressources financières, leur densité de population et leurs capacités administratives ou budgétaires. La seule différence concerne la ville de Skopje et ses dix communes, pour lesquelles il existe une loi spéciale, prévoyant par exemple que la ville de Skopje s'occupe des écoles secondaires tandis que les dix communes s'occupent de l'éducation primaire (écoles élémentaires).

47. Le maire est responsable, dans l'exécution des compétences locales, de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. C'est aussi lui qui propose les actes législatifs à adopter. Quant au conseil municipal, il approuve les décisions qui seront mises en œuvre par le maire.

48. Les rapporteurs considèrent que l'article 4.2 est respecté en Macédoine du Nord.

3.3.3 Article 4.3

49. L'article 20 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale fait référence au principe de subsidiarité et octroie aux communes « le droit d'exécuter des activités d'envergure locale sur leur territoire ».

50. Les interlocuteurs de la délégation ont confirmé que, d'après eux, les communes ont la possibilité de prendre des initiatives dans le cadre de leur champ de compétences, indiquant toutefois que ces compétences sont relativement limitées s'agissant de la protection sociale et du développement économique local. Le programme de décentralisation en cours devrait mener à davantage de subsidiarité, étant donné qu'il vise à assurer « un haut degré de respect du principe de subsidiarité, grâce à une définition plus claire de l'étendue des compétences des différents échelons du pouvoir, compte tenu des avantages comparatifs des communes »¹¹. Le nouveau Programme 2021-2026 en faveur du développement local durable et de la décentralisation ainsi que les mesures adoptées dans le mémorandum pour la promotion de la décentralisation budgétaire, la réforme des finances publiques et le développement économique, conclu entre le ministère des Finances et le PNUD en février 2021, semblent constituer une preuve tangible de cette volonté d'aller vers davantage de subsidiarité.

51. Le transfert symétrique de compétences — c'est-à-dire un transfert qui ne tient pas compte de la taille ou des capacités des communes — pose problème, notamment pour les petites collectivités rurales, qui se félicitent de cette égalité de traitement mais ont du mal à remplir leurs obligations car leurs ressources financières et humaines sont limitées. L'ONU a fait observer que les communes de petite taille en particulier « ont besoin d'aide pour la conception et le financement des services devant permettre de répondre aux besoins de groupes spécifiques, notamment les femmes, les minorités et les groupes vulnérables ou marginalisés, comme les personnes handicapées »¹².

52. Les rapporteurs estiment que l'article 4.3 est respecté en Macédoine du Nord, mais que les efforts de décentralisation doivent se poursuivre, le but étant d'appliquer mieux encore le principe de subsidiarité.

3.3.4 Article 4.4

53. La loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale précise que les compétences octroyées aux communes sont pleines et exclusives. Elle dispose aussi que les activités d'envergure locale sont réglementées et mises en œuvre de manière indépendante par les communes, lesquelles sont responsables de leur exécution.

¹¹ Ministère de l'Autonomie locale — Programme 2015-2020 en faveur du développement local durable et de la décentralisation, p. 14.

¹² ONU (2020) — « Sustainable Development Goals: Voluntary National Review: North Macedonia », p. 69.

54. Aux termes de l'article 21 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale, les compétences détenues par les communes sont en principe pleines et exclusives et ne doivent pas être retirées ou limitées, sauf dans les cas définis par la loi.

55. Les interlocuteurs de la délégation ont confirmé que, d'après eux, les communes ont l'autorité exclusive sur les compétences qui leur sont propres. Néanmoins, il y a parfois au sujet des rôles et des responsabilités une certaine ambiguïté qui entraîne un chevauchement des compétences ou un manque de clarté s'agissant de savoir qui est responsable de l'exécution de certaines tâches bien précises. Les interlocuteurs ont souligné ces questions concernant les aspects de la politique sociale et de la politique éducative.

56. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 4.4 n'est actuellement que partiellement respecté en Macédoine du Nord.

3.3.5 Article 4.5

57. L'article 23 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale donne aux communes la possibilité d'adapter aux conditions locales l'exercice des tâches qui leur sont déléguées sans pour autant s'éloigner des normes définies dans la loi. Les interlocuteurs de la délégation ont indiqué que, dans la pratique, les communes adaptent l'exercice de leurs compétences aux conditions locales tout en respectant le cadre fixé par la loi.

58. L'article 61 de la loi n° 05/2002 prévoit la possibilité d'établir ou de supprimer — sur la base d'une décision adoptée à la majorité des voix du nombre total des membres de chacun des conseils municipaux concernés — des instances administratives partagées en vue de l'exécution de certaines compétences. Et, depuis 2009, la loi n° 79/2009 sur la coopération intercommunale réglemente la forme, le fonctionnement et le financement de telles collaborations, lesquelles permettent d'atteindre un certain degré d'efficacité et de faire des économies d'échelle, mais aussi de surmonter les difficultés liées au manque de capacités ou de ressources. Les interlocuteurs de la délégation ont donné plusieurs exemples, notamment dans les domaines de la santé, de l'entretien des routes et de la mise en commun d'experts — par exemple des inspecteurs de la planification partagés entre plusieurs petites communes.

59. Des entreprises publiques sont établies par les communes pour la fourniture de services publics, comme l'approvisionnement en eau, le retraitement des eaux usées ou encore les transports. Les communes peuvent utiliser leurs biens propres en vertu de la loi sur l'autonomie locale et de la loi sur les marchés publics.

60. Dans de telles conditions, les rapporteurs estiment que l'article 4.5 est respecté en Macédoine du Nord, les autorités locales jouissant d'une protection en matière de prise de décision.

3.3.6 Article 4.6

61. L'article 78 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale prévoit que les autorités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps voulu et dans des conditions appropriées, lors des processus de planification et de prise de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. Cet article fait aussi spécifiquement référence à la consultation avec les communes durant l'élaboration du plan d'aménagement du territoire de la République.

62. Il est obligatoire de mener des consultations concernant le montant des subventions émanant du budget central, la méthode de calcul applicable et les sources de financement relatives aux compétences déléguées. D'après la loi sur le financement des collectivités locales, le gouvernement établit une commission pour le suivi du développement du système financier des communes. Cette commission se compose de représentants des ministères compétents et de représentants de la ZELS — dont, habituellement, un certain nombre de maires élus.

63. La ZELS joue un rôle significatif dans le processus de consultation. En vertu de la loi sur l'autonomie locale, la ZELS est compétente pour coopérer avec le gouvernement central sur les questions d'envergure locale, elle dispose d'un droit d'initiative législative dans les domaines pertinents au niveau local et elle évalue le cadre juridique et administratif relatif à la fiscalité locale et aux subventions. La ZELS coopère avec les autorités de l'État au sujet de l'intégration dans l'UE via les mêmes canaux. Le gouvernement se réunit avec la ZELS deux fois par an pour discuter de l'opinion de cette dernière au sujet des questions touchant les communes. D'autres réunions sont organisées sur certains sujets spécifiques entre le comité

de direction de la ZELS et les ministres concernés. Pendant la pandémie de Covid-19, la ZELS a été consultée fréquemment sur la réponse des pouvoirs locaux à la crise sanitaire.

64. La ZELS communique en ligne directement avec l'ensemble des communes à propos de chaque proposition relative aux pouvoirs locaux (projet de loi, réglementation, dispositions financières ou calculs, autres initiatives). Les interlocuteurs de la délégation ont indiqué que le taux de réponse des communes était variable et que, par ailleurs, on comptait aussi quelques cas où les communes ont pris l'initiative de porter une question à l'attention de la ZELS.

65. En 2019, un groupe de travail incluant des représentants des collectivités locales a été créé dans le but de recenser davantage de compétences susceptibles d'être transférées aux autorités locales. Ce processus n'a pas été mené à son terme du fait des élections législatives de 2020. En février 2021, le gouvernement a mis en place un nouveau groupe de travail de haut niveau, dans le cadre de la poursuite du processus de décentralisation.

66. Les rapporteurs considèrent qu'il existe des mécanismes efficaces permettant la consultation des autorités locales et des associations qui les représentent. Dès lors, ils estiment que l'article 4.6 est respecté en Macédoine du Nord.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

67. L'article 116 de la Constitution de la République de Macédoine du Nord affirme que la division territoriale de la République ainsi que la zone administrée par chaque commune doivent être définies par la loi. À cette disposition de la Constitution sont venus s'ajouter plusieurs instruments juridiques. Ainsi, la loi n° 55/2004 régit l'organisation territoriale de l'autonomie locale en République de Macédoine du Nord. Elle décrit l'organisation et la division du territoire, établit les limites territoriales officielles ainsi que les frontières administratives et définit les règles et les grands enjeux liés aux collectivités locales (communes, zones d'autonomie locale) ainsi que leurs compétences, obligations et devoirs. La loi n° 55/2004 dispose que la fusion ou la scission de territoires et la modification des limites territoriales se font au moyen de changements ou d'amendements de cette même loi, *après consultation des citoyens résidant sur le territoire des communes concernées*. Cette disposition législative — associée au caractère contraignant de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du fait du monisme juridique qui prévaut en Macédoine du Nord — semble énoncer le principe de la consultation préalable. Ainsi, dans la mesure où toute nouvelle loi ou tout amendement requiert une double majorité, les collectivités les plus petites semblent bien protégées contre toute modification unilatérale du territoire.

68. Au cours du processus de suivi, la délégation ne s'est vu rapporter aucun problème lié à l'application du principe de consultation pour ce qui concerne la modification des limites territoriales. Dès lors, les rapporteurs estiment que l'article 5 est respecté en Macédoine du Nord.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.5.1 Article 6.1

69. L'article 115 de la Constitution octroie aux collectivités locales l'autonomie dans l'exécution des tâches correspondant aux sphères de compétence qui leur sont attribuées dans la Constitution et la législation nationales, afin qu'elles puissent décider elles-mêmes de leur organisation interne. Néanmoins, comme l'ont souligné les interlocuteurs de la délégation, cette structure requiert l'approbation du ministère de l'Administration publique. Au niveau des communes, l'organisation, le champ d'action et les modalités d'exécution des tâches de l'administration municipale sont déterminés par le conseil, sur la base d'une proposition émanant du maire (conformément à l'article 57 de la loi n° 05/02).

70. Le système en vigueur en Macédoine du Nord opère une distinction entre les *fonctionnaires*, qui sont employés au sein des autorités publiques nationales ou locales établies au titre de la Constitution, et les *agents publics*, qui sont employés dans des institutions financées par des fonds publics, par exemple dans les secteurs de l'éducation ou de la santé. Les décisions concernant le recrutement, les droits et les devoirs, le système de rémunération (salaires et indemnités), la question de la responsabilité, l'évaluation ou la cessation d'emploi au sein d'une commune se font dans le respect des dispositions de la loi sur les fonctionnaires. La législation nationale impose directement des obligations aux autorités locales et fixe les conditions de travail des employés des autorités locales. Le plan annuel d'emploi de chaque collectivité locale doit recevoir l'approbation du ministère de la Société de l'information et de l'Administration, et chaque nouvelle embauche nécessite l'approbation du ministère des Finances. Les interlocuteurs de la délégation ont évoqué les retards que ces exigences entraînent.

71. D'après les études menées par l'OSCE et la ZELS¹³, les collectivités locales estiment que les ministères du pouvoir central ne connaissent pas bien la réalité de leur travail quotidien ni leur fonctionnement ou leurs besoins, lesquels diffèrent radicalement de ceux des institutions centrales. Ces études évoquent aussi les obligations légales complexes auxquelles sont soumises les autorités locales, un problème mentionné par certains interlocuteurs de la délégation. Cela étant, les rapporteurs considèrent que les autorités locales ont la possibilité d'organiser leur structure interne et leur offre de services dans le respect des principes de gouvernance généralement acceptés, conformément au Commentaire contemporain de la Charte¹⁴.

72. Les rapporteurs estiment que l'article 6.1 est respecté en Macédoine du Nord.

3.5.2 Article 6.2

73. Le statut du personnel des collectivités locales est clairement défini par la législation, du fait que la plupart des lois concernent les fonctionnaires de tous les niveaux et pas uniquement ceux de l'échelon local. En particulier, la loi n° 27/2014 sur les employés du secteur public fixe le cadre juridique général de la gestion des ressources humaines dans le secteur public et énonce les obligations relatives au recrutement, à la promotion, au développement professionnel, à l'évaluation et à la rétribution des employés de ce secteur. La loi sur les fonctionnaires (loi n° 27/2014 et loi d'amendement n° 198/2018) couvre tous les aspects de l'emploi des fonctionnaires. Ses articles 30 à 47 réglementent le processus d'embauche, ses articles 48 à 53, les promotions, et ses articles 85 à 97, le système de rémunération. Ainsi, la marge de manœuvre des autorités locales est délimitée par la réglementation nationale. L'article 59 de la loi sur l'autonomie locale garantit la représentation des différentes communautés lors du processus de recrutement. La loi n° 12/19 sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts ainsi que les divers amendements successifs énoncent les restrictions imposées aux responsables nommés ou élus dans l'exercice d'une fonction publique. Elle réglemente aussi la prévention des conflits d'intérêts — entre les intérêts personnels du fonctionnaire et ses obligations professionnelles. Le décret n° 2020-3762 introduit de nouvelles modalités de transmission des déclarations d'intérêts. La liste des postes soumis à cette obligation a été complétée pour la fonction publique locale. Dans son rapport (encore une fois axé sur l'échelon national), le programme SIGMA a évalué à 16/18 *l'adéquation du cadre législatif pour un recrutement fondé sur le mérite aux postes de la fonction publique*¹⁵.

74. Les interlocuteurs de la délégation ont évoqué les difficultés rencontrées par les petites communes pour recruter du personnel suffisamment qualifié. Une évaluation réalisée à l'initiative de l'UE suggère que la capacité à interagir avec des donateurs/l'UE pourrait même être en train de régresser du fait de « problèmes systémiques au sein de l'administration publique locale » (par exemple l'absence de perspectives de carrière claires, le manque de profils techniques, la fuite du personnel qualifié vers le secteur privé, où les salaires sont plus élevés, etc.)¹⁶. Le problème du népotisme dans le recrutement au niveau local et les risques de clientélisme, de népotisme ou de copinage liés au rôle du maire dans ce recrutement ont également été mis en avant par certains interlocuteurs de la délégation. L'évaluation de l'UE (2020) mentionne les mécanismes de gouvernance basés sur le clientélisme, les nominations politiques et le népotisme, le rôle du facteur ethnique et la corruption, qui sont des réalités aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon local. Une commission nationale pour la prévention de la corruption a été mise en place et continue de traiter les allégations de népotisme, de copinage ou d'ingérence politique

13 OSCE/ZELS (2020) — « Public Administration on Local Level ».

14 CG-FORUM(2020)02-05final.

15 <http://www.sigmaxeb.org/publications/Monitoring-Report-2019-North-Macedonia.pdf>

16 Commission européenne (2020b) — « Evaluation of EU Support to Local Authorities in Enlargement and Neighbourhood Regions (2010-2018) Final Report » — Vol. III — Décembre 2020 — Particip GmbH.

dans le cadre des processus de recrutement au sein du secteur public. Les mesures de lutte contre la corruption actuellement en vigueur, l'utilisation accrue du numérique et une meilleure sensibilisation à la question devraient permettre de mieux faire respecter les obligations en matière d'intégrité.

75. La *Stratégie 2018-2022 pour la réforme de l'administration publique* est mise en œuvre actuellement, avec le concours des autorités locales et des organes du pouvoir central. La situation du pays à l'époque de l'élaboration de cette stratégie était telle que la priorité a été donnée à la dépolitisation et au renforcement des capacités des institutions de niveau central. Il y est notamment indiqué que plus de 40 communes ont adopté une politique relative à l'intégrité au niveau local. L'OSCE et la ZELS estiment que les spécificités de l'administration municipale ne sont pas bien représentées dans la Stratégie ni dans les lois réglementant l'administration publique¹⁷. Le budget relatif à cette réforme a été réduit à la suite d'une réallocation des ressources dans le contexte de la crise sanitaire.

76. L'instrument d'aide de préadhésion (IAP 2014-2020) de l'UE comprend une composante régionale qui vise à favoriser le renforcement des capacités des pouvoirs locaux et des institutions locales. Le rapport-pays 2020 de la Commission européenne signale la nécessité d'améliorer les capacités administratives aux niveaux central et local¹⁸. Certains interlocuteurs de la délégation ont indiqué que les négociations d'adhésion à l'UE conduisaient à focaliser l'attention sur les processus propres à l'administration centrale, une idée qui fait écho au commentaire de l'UE selon lequel les autorités locales ne sont habituellement pas associées aux processus d'adhésion et à l'adoption de l'acquis communautaire¹⁹. Au fur et à mesure que les négociations avanceront, l'attention devrait toutefois se déplacer vers la question du renforcement des capacités administratives et des capacités d'absorption au niveau des autorités locales.

77. Une formation annuelle obligatoire est organisée par le ministère de la Société de l'information et de l'Administration, mais les recherches menées par l'OSCE et la ZELS révèlent que les fonctionnaires locaux la jugent trop générale et assez mal organisée. En revanche, ces derniers sont satisfaits de la formation spécialisée qui est proposée par la ZELS. Par ailleurs, le PNUD mène actuellement un programme de développement des capacités et espère avoir formé, d'ici à la fin de l'année 2021, l'ensemble des 81 collectivités locales sur les sujets suivants : perception des impôts efficace, gestion financière stable et contrôle financier interne²⁰.

78. Le cadre juridique étant clair, les rapporteurs considèrent que l'article 6.2 est formellement respecté. Cependant, il faut encore renforcer les capacités et introduire un changement d'attitude et de culture. Les rapporteurs s'associent à la Commission européenne lorsqu'elle estime qu'il demeure essentiel d'assurer le respect des principes de transparence, de mérite et de représentation équitable²¹.

3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

3.6.1 Article 7.1

79. L'article 35 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale dispose que les représentants locaux sont élus pour un mandat de quatre ans non reconductible. Le maire est élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans au scrutin majoritaire, tandis que les conseillers sont élus au scrutin proportionnel. Durant le processus de suivi, la délégation ne s'est vu rapporter aucune information relative à d'éventuelles contraintes qui pèseraient sur les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions.

80. Tout citoyen de plus de 18 ans ayant la capacité de contracter peut se présenter aux élections locales, sauf s'il a été condamné en justice ou emprisonné pour une infraction pénale. Le droit de proposer des listes de candidats (conseillers et maires) peut être exercé par les partis politiques enregistrés, soit pour

¹⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸ Commission européenne (2020a) — SWD(2020) 351 final, p. 87.

¹⁹ Commission européenne (2020b).

²⁰ <https://www.mk.undp.org/content/north-macedonia/en/home/projects/Improving-municipal-governance>

²¹ Commission européenne (2020a) — SWD(2020) 351 final, p. 37.

leur compte, soit dans le cadre d'une coalition, ou bien par un groupe d'électeurs — entre 100 signatures (pour les communes de moins de 10 000 habitants) et 450 signatures (pour les communes de plus de 100 001 habitants).

81. Des quotas de genre sont prévus pour les élections locales : la liste des candidats pour les conseils municipaux et la ville de Skopje doit être constituée de manière à ce qu'« une place sur trois au moins soit réservée au genre le moins représenté »²². Par ailleurs, il doit y avoir au moins 30 % des membres de chaque genre au sein des organismes de gestion des élections.

82. Les rapporteurs considèrent que l'article 7.1 est respecté en Macédoine du Nord.

3.6.2 Article 7.2

83. En Macédoine du Nord, les maires sont considérés comme des professionnels occupant un poste à temps plein. Le montant de leur salaire est fixé par la loi d'après le salaire et les autres indemnités des membres de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord et des autres personnes nommées ou élues au sein de la République. Un rapport du Congrès situe la Macédoine du Nord parmi les pays où les salaires des maires sont environ six fois plus élevés que le salaire minimum moyen correspondant²³. Ce rapport classe par ailleurs la Macédoine du Nord parmi les pays où le salaire mensuel du maire de la capitale est plus proche de celui d'un cadre supérieur du secteur privé. Il classe aussi la Macédoine du Nord parmi les sept pays qui sont les seuls à fournir aux maires une protection sociale intégrale.

84. Les conseillers perçoivent une indemnité, mais pas de salaire. Ils ont le droit de demander le remboursement de leurs frais de voyage et de séjour ainsi qu'une indemnité journalière lorsqu'ils sont en déplacement ainsi que le remboursement de leurs frais de téléphone. Le paiement des dépenses s'effectue conformément à la réglementation relative aux fonctionnaires civils. La Macédoine du Nord ne fournit pas de compensation financière pour un éventuel manque à gagner.

85. Les interlocuteurs de la délégation considèrent que les montants fixés actuellement par la loi sont appropriés mais signalent une demande croissante de professionnalisation de la fonction de président du conseil municipal.

86. Les rapporteurs considèrent que l'article 7.2 est respecté en Macédoine du Nord.

3.6.3 Article 7.3

87. Il existe en Macédoine du Nord différents instruments juridiques qui explicitent les fonctions et les activités considérées comme incompatibles avec l'exercice des fonctions d'élu local. La loi n° 12/19 sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts porte sur la prévention de la corruption en politique ou dans le cadre de l'exercice de responsabilités publiques ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts. L'article 44 dispose qu'une personne élue ou nommée est obligée, durant son mandat, de respecter les règles relatives à l'incompatibilité de ses fonctions avec d'autres fonctions ou activités déterminées par la Constitution et la législation.

88. Les articles 44 et 53 de la loi n° 05/02 sur l'autonomie locale portent sur les conflits d'intérêts dans le cas des membres du conseil municipal et des maires. Les articles 46 et 54 permettent de mettre fin avant son terme au mandat d'un conseiller et d'un maire en cas d'incompatibilité avec la fonction occupée, conformément à la loi sur les élections locales.

89. Les rapporteurs considèrent que l'article 7.3 est respecté en Macédoine du Nord, mais se félicitent qu'un cadre soit actuellement mis en place dans le but de lutter contre la corruption et d'encourager l'émergence d'une culture de la bonne gouvernance au sein de la classe politique et de la fonction publique.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la

²² Article 64 [5] du Code électoral.

²³ Congrès (2019) — L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions — CG36(2019)10final, p. 29.

- légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

3.7.1 Article 8.1

90. Comme l'exige la Charte, les règles relatives au contrôle du gouvernement central sur les autorités locales ainsi que les compétences des autorités centrales en la matière sont déterminées par la Constitution et la législation nationales. L'article 115 de la Constitution indique que le contrôle de la légalité du travail des communes est effectué par la République.

91. La loi n° 05/02 sur l'autonomie locale précise les points suivants : les formes de contrôle et les modalités suivant lesquelles ce contrôle doit s'effectuer (article 69), les organes de contrôle (article 70) et le contrôle de la légalité de la réglementation municipale (article 71). L'article 70 précise que le contrôle des compétences déléguées doit être effectué par l'organe de l'administration de l'État originellement détenteur des compétences en question. Les instances municipales sont tenues de coopérer avec les autorités de contrôle.

92. L'Inspection de l'État pour l'autonomie locale est un organe statutaire au sein du ministère de l'Administration locale. Elle est responsable du contrôle de la conformité des activités et des décisions des collectivités locales avec la Constitution et les lois applicables, les accords internationaux et les autres textes réglementaires. Il a été indiqué aux rapporteurs que des experts indépendants mènent actuellement une évaluation de la mise en application de la loi sur l'Inspection de l'État pour l'autonomie locale.

93. Le contrôle de l'exécution des compétences déléguées est mené par l'organe étatique compétent en la matière. Ainsi, le ministère des Finances contrôle l'activité financière des communes. Chaque année, il communique à toutes les communes une circulaire budgétaire listant les directives relatives à l'élaboration des budgets. Chaque trimestre, il publie également sur son site internet des données concernant les recettes et les dépenses des communes. Il effectue des inspections sous la forme de contrôles *ex post* portant sur la régularité des transactions et des autres activités de gestion financière et de contrôle financier exécutées au sein des communes. La loi sur le financement des collectivités locales prévoit que si une commune n'est pas capable de faire face à ses obligations et que son compte est bloqué, le maire doit proposer au conseil municipal de déclarer la commune en situation d'instabilité financière et d'adopter un programme visant à remédier à la situation. Or les comptes de certaines communes ont été bloqués alors que celles-ci ne s'étaient pas déclarées en situation d'instabilité financière comme prévu dans la loi. D'après les données communiquées par le Trésor public le 31 janvier 2021, onze communes au total ont été bloquées²⁴. Le gouvernement de la République de Macédoine du Nord a proposé des amendements qui permettraient au ministère des Finances d'exercer une influence sur la décision de se déclarer en situation d'instabilité financière.

94. La Cour des comptes effectue régulièrement des audits financiers et de conformité, ainsi que des audits de performance des municipalités conformément à la loi, sous les formes suivantes : examen des documents, des transactions et des rapports financiers ; vérification des transactions financières définies comme revenus publics ou dépenses publiques (légalité et bien-fondé de l'utilisation des fonds) ; analyse de l'utilisation des fonds (économies réalisées, efficience et efficacité). Dans ses rapports, la Cour des comptes de l'État a formulé des recommandations visant à améliorer les points suivants : le système de contrôle interne relatif à la planification des revenus et des dépenses ; l'élaboration des programmes ; les modalités d'administration concernant les impôts et la redevance des services publics ; la dotation en personnel ; la mise à jour des registres fiscaux et des données relatives aux personnes redevables de l'impôt foncier ; les procédures relatives aux marchés publics ; les états financiers municipaux ; et l'utilisation légale et ciblée des fonds. Ces recommandations tardent à trouver un écho. En outre, la Cour des comptes exerce ses compétences telles que déterminées par la loi et les normes de SAI, et procède en permanence, entre autres, à l'évaluation du degré de conformité aux lois et règlements et de la nécessité de les modifier. Dans ses rapports d'audit, le SAO met en évidence des faiblesses systémiques qui nécessitent une action des autorités compétentes de l'exécutif/législatif.

95. Dans le cas où une commune ne remplit pas ses responsabilités, l'obligation d'agir est transférée à l'institution étatique correspondante. Le paragraphe 3 de l'article 21 de la loi sur les collectivités locales

²⁴ Communication de la Cour des comptes de l'État à l'intention de la commission de suivi.

autorise le retrait des compétences déléguées dans des cas isolés, si une telle possibilité est prévue dans certaines lois spécifiques.

96. Le maire est tenu de soumettre les réglementations municipales au ministère de l'Administration locale dans un délai de dix jours suivant leur publication. Si le ministère considère qu'une réglementation n'est pas conforme à la loi, il suspend son application avant d'en contester la validité devant la Cour constitutionnelle dans un certain délai.

97. Il existe en Macédoine du Nord une base juridique définissant les méthodes de contrôle et les activités soumises à ce contrôle sont clairement explicitées. Les rapporteurs considèrent donc que l'article 8.1 est respecté.

3.7.2 Article 8.2

98. Pour ce qui est des compétences propres aux communes, le contrôle vise simplement à garantir la légalité des actes et à vérifier les opérations financières effectuées par les autorités locales dans l'exercice de leurs fonctions. Ce contrôle est exercé par le ministère de l'Administration locale et par la Cour des comptes de l'État. Celle-ci examine les documents et les rapports, les procédures comptables et financières, les données numériques et les systèmes d'information afin de vérifier leur conformité avec les normes et les principes comptables établis. Les interlocuteurs de la délégation ont indiqué qu'en matière de contrôle, le gouvernement central respecte totalement l'indépendance des communes et que des mesures définitives sont prises seulement dans certains cas exceptionnels.

99. Le contrôle de l'exécution des compétences déléguées et de leur conformité avec la réglementation ou les normes prescrites par l'instance étatique compétente (ministère) est effectué par le ministère concerné, dans la limite de son champ de compétences. Durant les réunions à distance, les interlocuteurs de la délégation n'ont fait part d'aucune préoccupation concernant le respect de l'article 8.2.

100. En conclusion, il semble aux rapporteurs que l'article 8.2 est respecté en Macédoine du Nord.

3.7.3 Article 8.3

101. L'article 69 de la loi n° 05/02 sur l'autonomie locale dispose que les compétences propres sont assorties d'un contrôle qui porte notamment sur la légalité, la vérification et l'audit des opérations financières, tandis que les compétences déléguées sont assorties d'un contrôle qui porte notamment sur la légalité et l'efficacité du travail des instances municipales.

102. Si un problème d'anti-constitutionnalité ou de violation des procédures est détecté s'agissant des compétences propres, une action est lancée auprès de la Cour constitutionnelle et l'exercice de la compétence en question est suspendu jusqu'à sa décision.

103. S'agissant des compétences déléguées, si une irrégularité est constatée au cours du processus de contrôle, la commune a la possibilité de régulariser la situation, mais si elle ne le fait pas, la compétence est réattribuée au ministère concerné, pour une durée maximale d'un an. Toujours s'agissant des compétences déléguées, les ministères vérifient aussi l'efficacité avec laquelle elles sont exercées.

104. Les rapporteurs considèrent que le contrôle administratif des autorités locales s'exerce dans le respect de l'article 8.3 et que le principe de proportionnalité est bien appliqué.

3.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des

- sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci de ressources redistribuées.
 7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
 8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

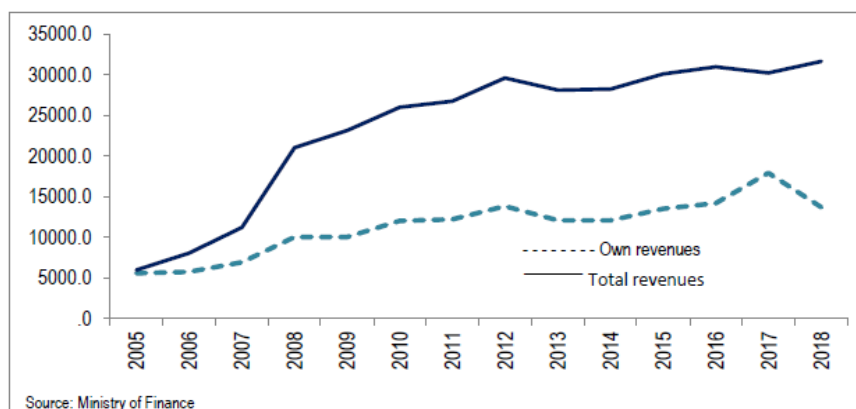
3.8.1 Article 9.1

105. En Macédoine du Nord, les fonds des collectivités locales proviennent à la fois de ressources propres et de ressources du gouvernement central, comme indiqué dans l'article 114 de la Constitution. Les compétences fiscales des collectivités locales sont réglementées dans la loi de 2004 sur les finances des collectivités locales, la loi sur l'impôt foncier, la loi sur les impôts communaux et dans les autres lois relatives au système des finances publiques au niveau local.

106. L'article 11 de la loi n° 05/02 sur l'autonomie locale dispose que les sources de revenus propres des communes se composent des impôts locaux, des charges et des taxes qui sont définis par la législation. Ainsi, les revenus municipaux proviennent des éléments suivants : impôts locaux (impôt foncier, droits de succession et impôt sur les donations, impôt sur les ventes de biens immobiliers) ; charges locales fixées par la loi (services publics, taxes administratives et autres) ; taxes locales (aménagement paysager des terrains constructibles, réseaux de services publics, aménagement du territoire et urbanisme) ; revenus basés sur la propriété et autres revenus prévus dans la législation. La législation définit les limites inférieures et supérieures entre lesquelles doit se situer le taux des charges et des impôts fonciers, puis c'est au conseil municipal d'en déterminer la valeur exacte. Les limites en vigueur sont : 0,10 %-0,20 % pour l'impôt foncier ; 2 %-5 % pour les droits de succession et l'impôt sur les donations ; 2 %-4 % pour l'impôt sur les ventes de biens immobiliers²⁵. Il y a peu de cas de communes prenant le risque politique de fixer le taux des impôts à la valeur la plus élevée dans le but de générer davantage de revenus. Par conséquent, la Banque mondiale affirme que les communes n'ont certes pas encore assez d'autonomie pour ce qui est de leurs revenus mais qu'elles n'utilisent de toute façon pas pleinement l'autonomie dont elles disposent²⁶. Les communes perçoivent 3 % de l'impôt sur le revenu des particuliers qui est prélevé sur les salaires des personnes résidant de façon permanente sur leur territoire et 100 % dans le cas des artisans enregistrés sur leur territoire.

107. Ces dernières années, diverses mesures ont été adoptées afin d'accroître les revenus propres des communes : reversement au profit des communes de 80 % des revenus provenant de la vente de terrains constructibles et de 78 % des revenus provenant des concessions d'exploitation des ressources minérales ; revenus supplémentaires provenant de la taxe environnementale sur les carburants fossiles ; reversement au profit des communes de 50 % des revenus provenant des concessions d'eau destinées à la production d'électricité, revenus provenant de la location des terres agricoles appartenant à la République de Macédoine du Nord. Malgré cela, les communes demeurent grandement tributaires des transferts de fonds de la part du gouvernement central.

Schéma 1 — Collectivités locales : revenu propre et revenu total sur la période 2005-2019



25 Ministère des Finances (2021) — Communication à l'intention de l'équipe de suivi.

26 Banque mondiale (2019) — Examen des finances publiques de la République de Macédoine du Nord, p. 47.

Le schéma 1 montre l'évolution des recettes propres des communes par rapport à leur revenu total depuis le début du processus de décentralisation en 2005.

108. Il est également important de signaler que les communes sont loin d'avoir toutes la même capacité à générer des revenus. Il existe des différences significatives, notamment entre les petites communes rurales et les communes urbaines plus peuplées ou entre les communes industrialisées et non industrialisées. Si, en moyenne, les revenus propres représentent 36,6 % des revenus totaux des collectivités locales, les données de la Banque mondiale montrent qu'en 2015 ce chiffre était de moins de 20 % dans 36 communes²⁷. Dans le même rapport, on apprend que la commune la mieux dotée avait six fois plus de revenus que la moins bien dotée. Par ailleurs, la part de l'impôt sur le revenu des particuliers qui revient aux communes est considérée comme une taxe locale alors qu'il s'agit en réalité d'un transfert, ce qui complique davantage encore l'analyse du montant des revenus propres.

109. Le pouvoir central assure à chaque commune un revenu minimum garanti de 3 millions de denars prélevés sur la dotation générale (une partie de la dotation sur la TVA). Les fonds restants sont distribués entre la ville de Skopje et les territoires qui la constituent (12 %) et l'ensemble des autres communes (88 %). La répartition des fonds se fait sur la base d'une formule tenant compte de la population (65 %), de la superficie (27 %) et du nombre d'agglomérations (8 %). Le problème persistant des disparités dans la capacité des communes à générer des revenus a été mis en avant par les interlocuteurs de la délégation qui représentaient les collectivités locales. Le dépeuplement et l'émigration en constituent des facteurs aggravants.

110. Ces dernières années, certaines communes qui s'étaient montrées trop optimistes lors de l'élaboration de leurs budgets ont dû s'endetter. Une loi sur le soutien financier aux communes prévoyant l'absorption de 51 % des dettes enregistrées a été adoptée en octobre 2018. Cette loi a permis de soulager les communes endettées, mais sans récompenser les communes ayant évité l'endettement. Les amendements apportés en 2018 et en 2019 à la loi sur le financement des collectivités territoriales établissent un lien entre la planification des revenus propres au sein du budget général et la capacité à percevoir des revenus. Ces amendements limitent le taux d'accroissement des revenus anticipés à 30 % de la moyenne des revenus des trois années précédentes. Ce chiffre avait initialement été fixé à 10 %, mais les communes ont exigé plus de souplesse et il a été fixé à 30 %. Des dispositions spéciales ont été prises pour 2021 compte tenu de l'impact de la crise sanitaire sur les finances des communes en 2020.

111. Les récentes analyses de la performance financière des pouvoirs locaux sont plus positives que dans les rapports précédents. Un rapport portant sur l'année 2019 — et présenté en avril 2021, à l'occasion d'une session organisée par la Commission pour le suivi du développement du système financier des collectivités locales — a montré que le budget de base des communes présentait un taux de réalisation de 77,5 % pour ce qui est des recettes, contre 60,1 % en 2018. Pour ce qui est des dépenses, le taux de réalisation est de 75 %, contre 57,5 % en 2018²⁸. La Commission européenne a quant à elle estimé qu'en 2019 les communes avaient amélioré leur gestion financière et leur capacité à collecter les impôts locaux²⁹. Les progrès ont donc été réalisés, mais il est possible de faire mieux encore.

112. Les communes de Macédoine du Nord disposent de ressources propres mais celles-ci ne sont pas adaptées. Par ailleurs, les communes décident librement de la façon dont elles souhaitent les dépenser. Les rapporteurs considèrent donc que l'article 9.1 est partiellement respecté.

3.8.2 Article 9.2

113. Le gouvernement central octroie aux communes des dotations globales destinées à couvrir l'exécution des compétences déléguées dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la protection sociale et de la lutte contre les incendies. La répartition des fonds se fait sur la base de critères définis dans des décrets qui ont été adoptés par le gouvernement de la République de Macédoine du Nord. Ainsi, chaque ministère distribue les fonds à chaque commune, qui les distribue à son tour aux institutions locales, suivant des critères fixés par le conseil municipal. Depuis 2012, toutes les communes — à l'exception de Plasnica — financent l'exécution des compétences déléguées grâce à ces subventions générales³⁰. Les conditions associées à certaines subventions générales posent problème car seules sont éligibles les communes

27 Banque mondiale (2019) — Examen des finances publiques de la République de Macédoine du Nord, p. 54.

28 ZELS — Communiqué du 5 mai 2021 : https://zels.org.mk/new_sd/31

29 Commission européenne — SWD(2020) 351 final, p. 11.

30 Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2020) — Stratégie budgétaire révisée de la République de Macédoine du Nord pour 2021-2023.

dotées d'installations en dur au moment de la délégation de la compétence en question. Il en résulte une inégalité dans l'accès aux services, dont souffrent en particulier les communes rurales ou de petite taille. Une formule basée sur le montant moyen des dépenses par tête (pour le service considéré) ajusté en fonction des spécificités géographiques est désormais utilisée pour les subventions générales dans le domaine de l'éducation élémentaire et secondaire. Cette formule semble pouvoir s'appliquer également à d'autres domaines. Entre janvier et novembre 2020, un total de 17 444 denars a été transféré du budget de la République de Macédoine du Nord aux communes sous la forme de subventions générales afin de couvrir le financement des compétences déléguées, mais aussi sous la forme de subventions spécifiques destinées à la prise en charge des frais de matériel dans les institutions publiques locales³¹. Les transferts correspondant aux compétences déléguées représentaient environ 65 % des revenus municipaux en 2020.

114. Les opinions divergent largement s'agissant du caractère adéquat des subventions générales. Les communes estiment qu'elles n'ont pas assez de moyens financiers pour mettre en œuvre efficacement leurs compétences juridiques et proposer aux citoyens des services d'un niveau correct. Les interlocuteurs de la délégation représentant les collectivités locales ont affirmé que leurs ressources financières n'étaient pas totalement adéquates ou proportionnées aux tâches et aux fonctions que la loi leur attribue. Le domaine de l'éducation est particulièrement problématique : entre 67 % et 96 % du montant des subventions générales va aux salaires, laissant d'autres postes non couverts, notamment les transports et les bâtiments scolaires. Une ordonnance annuelle fixe le montant des subventions générales octroyées pour l'éducation, mais le montant perçu par les communes n'est pas suffisant et il est souvent nécessaire de puiser des sommes substantielles dans les budgets généraux³². Les subventions destinées à la lutte contre les incendies couvrent uniquement les salaires des employés des unités de pompiers (*ibid.*). La Banque mondiale estime que les communes de Macédoine du Nord n'ont pas assez de rentrées d'argent pour financer l'ensemble des fonctions de base, ce qui entraîne une accumulation de retards et constitue un risque financier³³. Jusqu'à présent, le gouvernement central reste convaincu que les subventions sont en juste proportion des compétences déléguées, affirmant que les dettes contractées par les communes pour leur fonctionnement courant dans le cadre de l'exécution des compétences transférées, pour la réalisation de projets d'immobilisation ou pour le remboursement de prêts antérieurs étaient régulièrement soldées³⁴. Néanmoins, durant le processus de suivi, les représentants du gouvernement central ont reconnu les difficultés que les collectivités locales des zones rurales rencontraient pour générer suffisamment de revenus et exécuter leurs compétences, ainsi que le problème spécifique du financement de l'éducation secondaire.

115. Quelques difficultés persistent mais la situation s'est améliorée depuis la dernière visite de suivi, en 2012. De nouveaux plans visant à faire évoluer le système ont été mis au point, l'objectif étant notamment de redéfinir les modalités et les critères d'attribution des subventions générales et spécifiques, mais aussi de faire coïncider le montant des subventions avec les besoins des communes³⁵. Le nouveau plan de décentralisation, la collaboration avec le PNUD ainsi que les interventions effectuées dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion constituent des étapes concrètes vers un meilleur équilibre des ressources et des responsabilités et vers le développement de capacités administratives appropriées. L'amélioration des méthodes de calcul des coûts réels des compétences déléguées permettrait aussi de remédier à la situation.

116. Les rapporteurs considèrent que l'article 9.2 n'est respecté que partiellement en Macédoine du Nord mais que les réformes proposées, si elles sont effectivement mises en œuvre, permettront d'atteindre le plein respect de cet article.

3.8.3 Article 9.3

117. En Macédoine du Nord, le taux de l'impôt foncier et de la taxe foncière est fixé à l'aide d'une tranche d'imposition qui est définie dans la législation (nationale). Les conseils municipaux sont ensuite chargés de déterminer le pourcentage exact de ces charges. Voici le détail des tranches d'imposition : entre 0,10 % et 0,20 % pour l'impôt foncier, entre 2 % et 5 % pour les droits de succession et l'impôt sur les donations, et entre 2 % et 4 % pour l'impôt sur les ventes de biens immobiliers³⁶.

³¹ *Ibid.*

³² NALAS (2018) — « Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe », p. 132.

³³ Banque mondiale (2019) — Examen des finances publiques de la République de Macédoine du Nord, p. 47.

³⁴ Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2020) — Stratégie budgétaire révisée de la République de Macédoine du Nord pour 2021-2023, p. 25.

³⁵ *Ibid.*, p. 27.

³⁶ Ministère des Finances (2021) — Communication à l'intention de l'équipe de suivi.

118. Ces tranches d'imposition donnent aux communes la possibilité de faire des choix politiques et financiers. Or il ressort des évaluations de la Banque mondiale et des échanges avec les interlocuteurs macédoniens que les communes optent pour les taux les plus bas, renonçant ainsi à accroître leurs ressources propres — un choix habituellement motivé par des préoccupations d'ordre politique.

119. Les rapporteurs estiment que l'article 9.3 est respecté en Macédoine du Nord, mais formellement seulement car les ressources disponibles ne suffisent pas à assurer la pleine autonomie financière des autorités locales, qui demeurent donc fortement tributaires des subventions du gouvernement central.

3.8.4 Article 9.4

120. Les ressources des autorités locales en Macédoine du Nord proviennent de différents circuits : sources de financement propres aux communes ; subventions inscrites au budget de la République de Macédoine du Nord et destinées au financement des compétences déléguées ; revenus déterminés dans des lois spécifiques ; recettes fiscales collectées à l'échelon central puis transférées du budget national ou d'autres institutions ; revenus issus de donations, de prêts ou autres.

121. Les données recueillies depuis le début du processus de décentralisation, en 2005, montrent que les revenus des communes ont été multipliés par plus de six (5,9 milliards de denars en 2005, plus de 37 milliards de denars en 2019) et que les recettes fiscales que les communes sont autorisées à collecter ont doublé³⁷. L'augmentation de 3 % à 4,5 % du taux de la TVA applicable aux subventions générales destinées aux autorités locales a eu un impact positif. Cependant, l'instabilité du système pose encore problème. Un rapport du réseau NALAS indique que les revenus du gouvernement central en Macédoine du Nord sont bien plus constants que ceux des autorités locales³⁸.

122. Même avant la crise sanitaire, les revenus des collectivités locales étaient fluctuants. En 2013, ils ont diminué de 3 %, pour remonter légèrement en 2015 et en 2016. En 2017, ils ont de nouveau diminué de 3 %. Les chiffres du gouvernement national montrent qu'en 2020, les recettes fiscales et les revenus liés à l'impôt foncier ont reculé de plus de 9 %. L'impôt sur le revenu a augmenté de 31,9 % et les revenus liés aux impôts sur des services spécifiques ont baissé de 12,2 %. Cependant, les droits d'utilisation et les taxes relatives aux licences pour l'exécution d'une activité ont reculé de 37,2 %³⁹. Un accroissement des transferts provenant du budget central d'environ 21 % a été approuvé, le but étant de surmonter les conséquences de la crise sanitaire. Par ailleurs, pour compenser la diminution, survenue en 2020, des revenus relatifs à la TVA, la dotation TVA octroyée aux communes en 2021 sera calculée sur la base de la moyenne de la TVA collectée au cours des trois derniers exercices financiers. En 2020, ces subventions ont représenté 2 % des revenus dans la ville de Skopje, 7 % dans les communes urbaines et 12 % dans les communes rurales⁴⁰.

123. La capacité à collecter les impôts varie grandement d'une commune à l'autre. Certaines n'ont pas mis à jour leurs registres fiscaux ni leurs systèmes d'enregistrement des biens, tandis que d'autres se sont attelées à cette tâche de manière proactive. Les compétences de gestion et d'audit ne sont pas les mêmes partout, et la discipline budgétaire non plus. Des modifications ont été proposées récemment qui visent à inciter les communes à s'améliorer en matière de collecte d'impôts. Ainsi, pour bénéficier du versement de la part des revenus provenant de la location des terres agricoles qui appartiennent à la République de Macédoine du Nord, les communes doivent avoir collecté au moins 80 % des revenus qui leur sont dus au titre de l'impôt foncier.

124. Malgré les changements significatifs intervenus dans le cadre du processus de décentralisation, les communes de Macédoine du Nord dépendent encore du gouvernement central pour environ 2/3 de leurs revenus. La diversité de leurs sources de revenus s'est certes accrue (revenus provenant de la location des terres agricoles appartenant à l'État ; revenus provenant de la vente de terrains constructibles ; revenus provenant des concessions d'exploitation des ressources minérales), mais, étant donné le caractère fluctuant de ces nouvelles sources de revenus et la possibilité limitée d'établir de nouvelles taxes locales ou d'augmenter les taxes existantes, force est de constater que les ressources locales n'ont pas un potentiel d'accroissement assez fort pour permettre aux communes de s'adapter à l'évolution des coûts inhérents à l'exécution des tâches qui leur incombent. Or une telle instabilité n'est pas compatible avec

37 Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2020) — Stratégie budgétaire révisée de la République de Macédoine du Nord pour 2021-2023.

38 NALAS (2018) — « Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe ».

39 Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2020) — Stratégie budgétaire révisée de la République de Macédoine du Nord pour 2021-2023.

40 ZELS — Communiqué du 5 mai 2021 : <https://zels.org.mk/new/sd/31>

l'incapacité à trouver des sources de financement pour les nouvelles compétences déléguées.

125. En conclusion, les rapporteurs estiment que, pour toutes ces raisons, l'article 9.4 est partiellement respecté en Macédoine du Nord.

3.8.5 Article 9.5

126. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un seul mécanisme de péréquation financière : il s'agit de la part fixe de la dotation TVA qui garantit à chaque commune un total de 3 millions de denars par an. Ce montant constitue une rentrée d'argent stable pour toutes les communes et leur permet de s'acquitter de leurs tâches les plus basiques. Ce transfert de TVA équivaut à une forme de péréquation financière et permet de réduire dans une certaine mesure les disparités de revenus par habitant qui existent entre les communes urbaines et rurales. Cela dit, de nombreuses communes ne disposent pas de sources de revenus adaptées à leurs besoins. Il conviendrait de mettre en place un système de péréquation financière afin d'aligner les besoins en ressources et la capacité budgétaire des communes.

127. Le 26 avril 2021, un mémorandum pour la promotion de la décentralisation budgétaire, la réforme des finances publiques et le développement économique a été conclu entre le ministère des Finances et le PNUD. Il est notamment prévu d'instaurer un Fonds de péréquation qui devrait permettre d'améliorer la situation des communes ayant de faibles rentrées d'argent et un potentiel de génération de revenus limité.

128. Les rapporteurs considèrent que le paragraphe 5 de l'article 9 de la Charte est partiellement respecté en Macédoine du Nord mais s'accordent à dire que la situation va probablement évoluer dans un avenir proche.

3.8.6 Article 9.6

129. D'après l'article 82 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale, il est obligatoire de mener des consultations concernant le montant, la méthode de calcul des dotations prélevées sur le budget central ainsi que les sources de financement des compétences. Comme prévu dans la loi sur le financement des collectivités locales, une commission pour le suivi du développement du système financier des communes a été mise en place. Composée notamment de maires, cette commission formule des recommandations sur la méthodologie et les critères relatifs à la répartition des revenus de la TVA et sur les moyens de remédier aux insuffisances liées à la distribution des subventions. Un groupe de travail comprenant aussi des maires a par ailleurs été établi, avec pour objectif de poursuivre le processus de décentralisation budgétaire. Enfin, le Conseil pour le développement régional équilibré compte de nombreux maires.

130. Au cours des dernières années, la ZELS et les différentes instances gouvernementales ont tissé une excellente relation de travail, dans le cadre de laquelle se tiennent des consultations sur un large éventail de questions financières. La ZELS est parvenue à faire amender la législation relative aux finances des collectivités locales, obtenant notamment une augmentation de la part de la TVA qui est octroyée aux collectivités locales ainsi que des taxes provenant de la légalisation des structures construites sans autorisation sur des terres agricoles.

131. Les rapporteurs considèrent que l'article 9.6 est respecté en Macédoine du Nord.

3.8.7 Article 9.7

132. Les autorités locales de Macédoine du Nord perçoivent de la part du gouvernement central des subventions générales et spécifiques ainsi que des subventions en capital. Seule une part oscillant entre 12 % et 13 % de leurs revenus leur est versée sous la forme d'impôts partagés ou de subventions générales n'étant pas soumises à conditions⁴¹. Deux tiers leur sont versés sous la forme de subventions générales ou spécifiques, ce qui limite de fait leur liberté en matière d'orientations politiques. Ainsi, l'autonomie financière des collectivités locales en Macédoine du Nord est limitée par la part relativement élevée des subventions qui sont assorties de conditions. Les interlocuteurs de la délégation n'ont pas cessé d'appeler l'attention sur la proportion importante de subventions spécifiques et sur les contraintes qui dès lors pèsent sur les choix des communes en matière de dépenses des fonds publics.

133. En conclusion, les rapporteurs estiment que l'article 9.7 n'est pas respecté en Macédoine du Nord.

41 NALA (2018).

3.8.8 Article 9.8

134. Les communes peuvent emprunter, avec l'accord du ministère des Finances, auprès de créanciers macédoniens ou étrangers et auprès du Trésor public. Cette possibilité est réglementée par la loi sur le financement des collectivités locales et la loi sur la dette publique. Des paramètres clairs ont été définis. L'emprunt contracté par une commune doit se situer dans les limites des moyens financiers à sa disposition. Une commune peut contracter un emprunt à court terme remboursable sur une durée maximale de 12 mois. Pour le court terme, on additionne le montant de l'emprunt envisagé avec le montant des emprunts à court terme contractés auprès du budget central de la République de Macédoine du Nord durant l'exercice budgétaire et on vérifie que le total ne dépasse pas 30 % du total des recettes réelles inscrites au budget d'exploitation de la commune pour l'exercice budgétaire précédent (pour 2021, on considère les trois exercices budgétaires précédents). Quant aux emprunts à long terme, ils peuvent être utilisés pour financer des projets ou des investissements relatifs à des immobilisations, refinancer des dettes contractées à la suite d'emprunts, répondre aux appels de garanties émanant de l'État, rembourser un emprunt ou encore se prémunir contre les conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un désastre environnemental ou y faire face. Le conseil municipal peut approuver un emprunt à long terme uniquement à l'issue d'une audience publique au sein de la commune. Dans le cas des emprunts à long terme, le montant total à rembourser sur un an (principal, intérêts et autres) ne doit pas dépasser 30 % du total des recettes du budget d'exploitation de la commune enregistrées sur l'exercice budgétaire précédent. La dette à long terme additionnée des garanties émises ne doit pas dépasser 100 % des revenus d'exploitation de l'exercice budgétaire précédent. Récemment, le ministère des Finances a signalé qu'on observe actuellement une augmentation du montant des obligations non réglées⁴².

135. L'accès aux marchés des capitaux est devenu plus aisé pour les autorités locales ces dernières années car les critères d'emprunt sont marqués par plus de libéralisme et de transparence. Dès lors, les communes se montrent davantage intéressées à l'idée de faire un emprunt pour financer des projets d'investissement. Le gouvernement central a accordé des lignes de prêts émanant d'institutions financières internationales (Banque mondiale, BEI, KfW, BERD) qui ont permis de couvrir des investissements substantiels au profit notamment des infrastructures locales, de l'approvisionnement en eau, de l'hygiène publique et de l'efficacité énergétique. Par ailleurs, un Fonds de développement a été créé, qui offre des primes de développement du capital et qui est administré par le Bureau du développement régional.

136. La Banque mondiale⁴³ évoque les multiples sources de financement qui émanent des instances du gouvernement central offrant des subventions en capital. Elle cite un rapport de l'UE dans lequel il est indiqué que les communes ont la possibilité de demander des transferts de capitaux dans le cadre de 18 programmes différents. Les dépenses d'investissement des communes représentaient 18 % du montant total des dépenses locales en 2016.

137. Les rapporteurs estiment en conclusion que l'article 9.8 est pleinement respecté en Macédoine du Nord.

3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

3.9.1 Article 10.1

138. L'article 14 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale permet différentes formes de coopération volontaire entre communes. L'ensemble de ces outils sont réglementés en détail dans la loi sur la coopération intercommunale (2009), en vertu de laquelle les communes sont autorisées à former des organes de travail ou administratifs conjoints, à mutualiser des services publics, à instaurer des accords pour mettre en commun des fonds ou à confier certaines tâches à une commune qui les exécute au nom d'une autre commune ou d'un groupe de communes. La loi sur la coopération intercommunale n'impose

⁴² ZELS — Communiqué du 5 mai 2021 : https://zels.org.mk/new_sd/31

⁴³ Banque mondiale (2019) — Examen des finances publiques de la République de Macédoine du Nord.

pas de coopération obligatoire mais réglemente les procédures à suivre pour les coopérations volontaires. L'autonomie fonctionnelle des autorités locales est ainsi renforcée. La loi sur la gestion des déchets rend obligatoire la coopération intercommunale dans le domaine de la gestion des déchets solides. La loi n° 24/2021 sur le développement régional équilibré encourage la coopération intercommunale au sein des régions de planification.

139. Des mécanismes de coopération intercommunale ont été établis dans les champs de compétences locaux énumérés ci-après : aménagement urbain, contrôle financier interne, inspection, environnement, développement économique local, services publics et impôts locaux. De manière générale, les communes urbaines de petite taille et les communes rurales coopèrent dans plusieurs domaines différents, tandis que les communes urbaines plus grandes coopèrent dans un domaine seulement. Dans le cadre des démarches visant à atteindre un développement régional équilibré, les communes mettent en œuvre des projets communs d'envergure régionale qui sont financés sur le budget de l'État. La nouvelle loi sur le développement régional équilibré (loi n° 24/2021) institutionnalise l'expansion de ce type de collaboration. Elle prévoit notamment que les communes prennent des décisions conjointes en matière de développement dans le cadre de conseils de planification régionale.

140. Les rapporteurs considèrent que l'article 10.1 est respecté en Macédoine du Nord.

3.9.2 Article 10.2

141. L'article 15 de la loi n° 05/2002 dispose que, dans une optique de protection et de renforcement de l'intérêt commun, les communes peuvent former des associations. L'article 81 porte sur l'Association des communes de la République de Macédoine du Nord et sur son droit :

- à coopérer avec le gouvernement s'agissant des questions revêtant une importance pour les communes de la République de Macédoine du Nord ;
- à initier une procédure en vue de l'adoption de lois portant sur l'amélioration de l'autonomie locale ;
- à faire des propositions au cours de la procédure d'élaboration du projet de budget de la République de Macédoine du Nord, pour le volet relatif à l'attribution de fonds aux communes en vue de l'exécution des compétences déterminées par la loi ;
- à coopérer avec des organisations similaires dans d'autres pays et à représenter la République de Macédoine du Nord au sein des organisations internationales de collectivités locales.

142. Un mémorandum a été signé en 2003 entre la ZELS (Association des collectivités locales de la République de Macédoine du Nord) et le gouvernement central (ministère de l'Administration locale), en vertu duquel la ZELS doit être consultée à propos de toute réglementation ayant une incidence locale.

143. La ZELS est bien respectée et se caractérise par une attitude proactive tant au niveau national, où elle contribue au développement et à l'amélioration des politiques et de la législation, qu'au niveau local, où elle aide les pouvoirs locaux à optimiser leur système de fonctionnement et leurs capacités. La ZELS mène des activités de formation pour les élus ainsi que pour les fonctionnaires et le personnel administratif. Ces formations portent sur des sujets aussi divers que la gestion des terres, les technologies de l'information et de la communication et la mise à disposition de données à l'intention de la population, par exemple. Les interlocuteurs de la délégation aux échelons central et local ont souligné le rôle important que joue la ZELS s'agissant de guider ou de représenter les pouvoirs locaux, de défendre les droits, les compétences ou les intérêts des autorités locales et d'améliorer leurs capacités et leur efficacité.

144. La ZELS bénéficie d'une reconnaissance à l'international et participe aux activités d'organisations telles que le CPLRE (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe), le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe), le NALAS (Réseau des Associations de pouvoirs locaux de l'Europe du Sud-Est), l'ALDA (Association des Agences de la démocratie locale), la Convention des Maires ou encore le Comité consultatif mixte entre la République de la Macédoine du Nord et le Comité des Régions de l'UE. La ZELS (avec la ville de Skopje) dispose d'un bureau de l'UE à Bruxelles.

145. Les rapporteurs considèrent que l'article 10.2 est pleinement respecté en Macédoine du Nord.

3.9.3 Article 10.3

146. L'article 2 de la loi n° 05/2002 sur l'autonomie locale définit la coopération internationale au niveau des communes comme suit : toute activité des communes de la République de Macédoine du Nord entreprise en accord avec la loi dans le but d'établir une coopération entre elles et les collectivités locales ou les pouvoirs locaux d'un ou de plusieurs autres pays, ou le fait pour les associations les représentant

d'appartenir à des organisations internationales de collectivités locales ou de pouvoirs locaux. L'article 14 dispose que les communes peuvent coopérer avec des collectivités locales d'autres États ou avec des organisations internationales de collectivités locales et qu'elles peuvent devenir membres d'organisations internationales de pouvoirs locaux. Les communes sont tenues d'informer le ministère de l'Administration locale des activités qu'elles entreprennent à l'international.

147. Les représentants des collectivités locales de Macédoine du Nord participent à divers projets transfrontaliers dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion de l'UE : des projets Interreg avec la Grèce et la Bulgarie, des programmes CTF avec le Kosovo*⁴⁴ et la Serbie et, plus récemment, une activité dans le cadre du Programme de coopération transfrontalière IAP-III entre la République de Macédoine du Nord et la République d'Albanie 2021-2027. On peut également citer les projets Interreg de volontariat pour les jeunes ainsi que différentes collaborations dans le secteur de la culture.

148. Le personnel des collectivités locales de Macédoine du Nord prend part à toute une série d'activités transnationales, par exemple une visite d'étude en Pologne : organisée en novembre 2019 par le Centre pour les études orientales, cette visite portait sur la coopération transfrontière et sur le fonctionnement des pouvoirs locaux. Les représentants des collectivités locales de Macédoine du Nord ont aussi participé à un programme de formation du Conseil de l'Europe « Leadership pour la coopération transfrontalière » destiné aux collectivités locales de Grèce et de Macédoine du Nord.

149. Les rapporteurs considèrent que l'article 10.3 est respecté en Macédoine du Nord.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

150. La loi n° 05/02 sur l'autonomie locale fait la distinction entre la protection de la situation constitutionnelle des communes (article 87) et la protection judiciaire des communes devant les tribunaux compétents (article 88).

151. Le conseil municipal et le maire peuvent soumettre à la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine du Nord une initiative visant à faire évaluer la constitutionnalité de lois ou la constitutionnalité et la légalité d'actes juridiques de portée générale émanant des ministères ou d'autres organes de l'administration de l'État constituant une violation de la situation constitutionnelle ou des droits des communes qui sont définis dans la Constitution et la législation nationales.

152. D'après l'article 110 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a autorité pour trancher en cas de conflit de compétences entre les instances de la République et les collectivités locales, et elle peut se prononcer sur la question de savoir si le gouvernement central tente d'empiéter sur le champ de compétences d'une commune. Cette procédure peut être initiée sur proposition soit de la commune, soit des instances de la République.

153. Les communes bénéficient d'une protection judiciaire pour tout ce qui concerne les actes et les activités des instances de l'administration de l'État et du gouvernement de la République de Macédoine du Nord qui les empêchent d'exécuter les compétences que leur attribue la législation. Les questions concernées par cette possibilité sont réglées par les lois relatives aux procédures devant les tribunaux (par exemple, loi sur les procédures de droit civil, loi sur les procédures de droit pénal, loi sur les litiges administratifs).

154. La Cour constitutionnelle a fourni aux rapporteurs une analyse de données statistiques (2011-2020) montrant que les instances municipales semblent être à l'origine d'une telle initiative en moyenne dans 2,7 % des cas. Il apparaît aussi que, sur l'ensemble des actions soumises à la Cour constitutionnelle, celles qui concernent l'autonomie locale représentaient en moyenne 14,4 %.

155. Comme le montrent les exemples ci-après, les questions soumises à la Cour constitutionnelle sont très diverses. En 2017, 19 décisions visant à organiser un référendum au niveau local ont fait l'objet d'un

⁴⁴ * Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

recours devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière a estimé que les citoyens des collectivités locales pouvaient se prononcer par référendum seulement sur des questions relevant de la compétence de la commune, ce qui exclut l'exploitation des ressources minérales ou l'intégration des réfugiés. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle se voit souvent soumettre des questions liées à la planification. On peut également citer des litiges concernant les obligations relatives à des frais de déneigement sur les axes routiers et les rues à l'échelon local, la valeur de marché de biens immobiliers ou encore les changements de nom des rues ou des ponts.

156. Les rapporteurs considèrent que l'article 11 est respecté en Macédoine du Nord.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

157. De nombreuses questions ont été abordées au cours du processus de suivi, dont l'objectif était de déterminer dans quelle mesure les obligations et les engagements relatifs à la démocratie locale sont respectés en Macédoine du Nord. Il ressort clairement des échanges et de l'analyse des rapports du Congrès ainsi que des documents récents émanant de sources macédoniennes ou internationales qu'il y a encore beaucoup de problèmes qui ne sont pas directement liés à la Charte mais qui requièrent l'attention de l'ensemble des acteurs ayant un rôle à jouer dans la mise en place d'un système adapté et efficace d'autonomie locale en Macédoine du Nord.

158. En 2020 et en 2021, l'action des pouvoirs publics en Macédoine du Nord a, comme partout ailleurs, été déterminée par la crise de la Covid-19, dont les incidences se sont fait particulièrement sentir au niveau local. L'impact social et économique de la pandémie et les difficultés qui en ont découlé sur les plans administratif, financier et social ont été considérables. Des milliers de citoyens ont perdu leur emploi ou risquent de le perdre. Des mesures de soutien temporaires (allocations chômage, reports/exonérations d'impôts ou de cotisations sociales, etc.) ont été mises en œuvre par le gouvernement central. L'impact budgétaire est significatif, mais ce n'est pas sans conséquences pour le développement économique et industriel du pays, aussi bien actuel que futur. Le Président macédonien a déclaré l'état d'urgence entre mars et juin 2020. Des mesures restrictives ont été mises en place pour protéger les citoyens et lutter contre la circulation du virus : couvre-feu, limitation des déplacements non essentiels ainsi que des rassemblements, suspension du trafic aérien, fermeture des frontières, gel des délais applicables aux procédures judiciaires, enseignement en ligne⁴⁵... Les élections législatives qui devaient se tenir en avril 2020 ont été repoussées au mois de juillet. Le recensement et les élections locales de 2021 ont aussi été affectés. Face à la crise, les communes ont fait preuve de résilience et d'esprit d'innovation, prenant diverses mesures à leur échelle : un centre local de gestion de crise a été établi dans certaines communes, comme Debar ; les impôts ont été réduits, par exemple les taxes liées à l'utilisation des terres ; les salaires des employés municipaux ont été maintenus à un niveau minimal ; des colis alimentaires ont été préparés pour les plus démunis ; les factures de services publics ont fait l'objet de subventions. Les collectivités locales se sont retrouvées en première ligne dans la lutte contre la pandémie, et elles ont su adapter leur action aux besoins des groupes les plus vulnérables. Dans l'idée de tirer les leçons de la gestion de cette crise, le ministère de l'Administration locale a, en coopération avec le PNUD, effectué un certain nombre d'analyses qui ont servi à l'élaboration du Programme en faveur du développement local durable et de la décentralisation. Également avec le soutien du PNUD, le ministère de l'Administration locale met actuellement en œuvre un projet intitulé « After Covid 19-municipalities: generators of development » (Les communes après la Covid-19 : générateurs de développement).

159. La question ethnique demeure sensible, également en ce qui concerne l'utilisation des différentes langues. En 2001, après la signature de l'accord-cadre d'Ohrid, des amendements constitutionnels ont introduit la règle suivante : toute langue parlée par plus de 20 % de la population à l'échelle locale doit être utilisée comme langue officielle au sein de la commune, en plus du macédonien. Pour les langues parlées par moins de 20 % de la population, la commune est libre de décider de leur statut au sein des institutions publiques. Le statut des langues au sein des instances étatiques est réglementé par la loi sur les langues adoptée en 2008. En 2019, une nouvelle loi sur les langues a étendu l'utilisation de l'albanais dans les institutions publiques, créant la controverse.

160. La composition ethnique de la Macédoine du Nord est la suivante (d'après le recensement de 2002) : 64,2 % de Macédoniens, 25,2 % d'Albanais, 3,9 % de Turcs, 2,7 % de Roms, 1,8 % de Serbes, et 2,2 %

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (document disponible en anglais uniquement).

classés comme autres⁴⁶. Le système de la double majorité permet de défendre les droits des minorités : pour l'adoption des lois concernant les finances locales, les élections locales, les limites des communes ainsi que la ville de Skopje, il faut la majorité parmi les représentants présents et la majorité parmi les représentants présents appartenant aux communautés non majoritaires dans le pays. Une nouvelle loi en matière de lutte contre la discrimination a été adoptée en 2019 : elle interdit toute discrimination basée sur la race, l'origine, la nationalité ou l'appartenance ethnique, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la religion, les convictions politiques ou tout autre motif. Les tensions interethniques existent, et des efforts doivent être déployés constamment pour préserver les droits des communautés non majoritaires et palier au problème de leur sous-représentation. Des progrès ont été réalisés, notamment avec la création d'un ministère du Système politique et des Relations intercommunautaires et la mise au point de la Stratégie « Une société pour tous ». Toutefois, comme le fait observer la Commission européenne, les institutions en charge des politiques relatives aux minorités manquent toujours de personnel et de ressources financières et demeurent divisées sur les plans politique et ethnique⁴⁷. Du fait de la protection constitutionnelle et juridique assurée aux droits spéciaux des groupes minoritaires représentant plus de 20 % de la population nationale ou locale, le recensement revêt une importance considérable. Ainsi, le report au mois de septembre du recensement prévu pour avril 2021 en raison de la pandémie a suscité la controverse.

161. La prédominance de Skopje — où vit environ 25 % de la population du pays — a des incidences sur le développement des autres communes. Les communes rurales représentent la moitié de l'ensemble des communes mais seulement 1/5 de la population du pays. Skopje perçoit plus des 2/3 des transferts de capitaux et près d'1/5 de la dotation du Fonds pour les routes⁴⁸. Plus de la moitié des investissements continuent d'être générés dans la zone la plus développée de Skopje⁴⁹. Le fait que Skopje soit à la fois la capitale du pays et une autorité locale — constituée de dix communes par ailleurs indépendantes — rend la situation complexe, et les compétences ne sont pas toujours clairement définies. Il arrive que les attentes des citoyens soient déçues à cause du manque d'harmonisation entre les décisions des différentes communes et de la ville de Skopje.

162. L'émigration est un problème sérieux, qui entraîne le dépeuplement de certaines communes et la baisse des revenus issus des impôts locaux. Les interlocuteurs de la délégation ont indiqué que jusqu'à 70 % de la population de certaines communes a trouvé du travail dans d'autres pays de l'UE. Les communes rurales sont touchées par l'émigration à destination aussi bien des villes que des autres pays. Les politiques en faveur du développement rural cherchent à inciter les citoyens, en particulier les plus jeunes, à retourner dans les zones rurales, dans le cadre plus large de la Stratégie nationale pour le développement agricole et rural 2014-2020. Les résultats doivent encore être évalués.

163. Des progrès ont été réalisés sur certains points relatifs à la démocratie. De plus en plus d'informations sont mises à la disposition de la population. La participation citoyenne continue de se développer lentement : les possibilités sont désormais plus nombreuses, et certaines communes ont introduit de nouvelles méthodes de consultation — dans le cadre du processus budgétaire par exemple —, mais les instruments tels que le référendum sont rarement utilisés. La nécessité d'entretenir de bonnes relations de travail avec les organisations de la société civile et d'instaurer davantage de liberté de la presse sont des idées mieux acceptées. L'accès à des formations permet aux conseils municipaux de gagner en efficacité et de remplir correctement leur rôle en matière de législation, de supervision et de représentation. Ces formations permettent par ailleurs aux conseils municipaux de gagner en indépendance par rapport au maire.

164. Dans son Programme pour le gouvernement 2020, la République de Macédoine du Nord s'est engagée à lutter contre la corruption, et des progrès semblent effectivement avoir été réalisés. L'ensemble des lois, règlements, réglementations et politiques portant sur l'intégrité ou la lutte contre la corruption pourraient être regroupés pour former un cadre clair qui permettrait de mieux sensibiliser les acteurs concernés, de favoriser un climat d'intégrité institutionnelle et professionnelle et de sanctionner le manque d'intégrité. Les rapporteurs recommandent une approche proactive dont l'objectif serait de lutter contre la corruption, d'encourager une culture de la bonne gouvernance et de l'intégrité et de consolider les acquis grâce à des actions de formation et de suivi.

46 <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20NORTH%20MACEDONIA.pdf> (document disponible en anglais uniquement).

47 Commission européenne (2020a) — p. 35.

48 Banque mondiale (2019) — Examen des finances publiques de la République de Macédoine du Nord.

49 Commission européenne (2020b).

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

165. Le précédent exercice de suivi de la mise en application de la Charte s'est déroulé en décembre 2011. Il avait donné lieu à la publication, en 2013, du rapport CPL (23)2FINAL, intitulé « La démocratie locale dans l'ex-République yougoslave de Macédoine » ». Depuis lors, la Macédoine du Nord a connu des bouleversements politiques et sociaux significatifs, surtout entre 2012 et 2017. Le développement social et politique du pays au cours des dix dernières années n'a pas été linéaire, entre les épisodes de troubles politiques, l'agitation sociale et les difficultés économiques survenues pendant cette période. Enfin, la pandémie est venue exacerber les problèmes. C'est grâce aux pouvoirs publics locaux et centraux que le système a pu se développer, et un certain nombre de réformes d'envergure ont été mises en œuvre durant la décennie écoulée depuis le dernier exercice de suivi. Le gouvernement élu en 2020 a fortement mis l'accent sur le renforcement de la décentralisation dans sa stratégie de développement et sa stratégie budgétaire. Parmi les grands changements intervenus depuis 2011, les collectivités locales ont notamment fait beaucoup d'efforts pour répondre aux besoins des citoyens, pour remplir leurs obligations administratives et politiques et pour s'adapter au processus de décentralisation, qui a alterné avancées et reculs au gré de l'évolution de la situation du pays.

166. Les rapporteurs se félicitent des progrès réalisés en Macédoine du Nord et prennent note des changements introduits en matière d'autonomie locale. Ils constatent toutefois que certains problèmes signalés dans les rapports précédents persistent encore aujourd'hui. Ils prennent note également du climat positif qui règne actuellement dans le pays et qui laisse présager des changements significatifs, comme en témoignent les nombreuses stratégies adoptées dans les domaines de la planification budgétaire, de la décentralisation et du développement régional, ou la création de groupes de réflexion, de groupes de travail et de forums de consultation destinés à favoriser ce processus de réforme. Les rapporteurs remercient leurs interlocuteurs des échelons national et local pour les informations qui leur ont été fournies et qui leur ont permis de formuler les observations et les recommandations exposées ci-après.

167. L'ambiguïté concernant les compétences subsiste, tant dans la législation que dans la pratique. La loi sur l'autonomie locale octroie officiellement aux autorités locales des compétences non négligeables, mais diverses lois spéciales viennent limiter cette autonomie et les services que les communes sont en mesure d'offrir aux citoyens. Le rôle des différents ministères manque aussi de clarté, de même que les responsabilités pour ce qui est du financement des compétences. On manque actuellement d'éléments d'évaluation sur les dépenses liées à l'exercice des compétences⁵⁰. Une évaluation plus ciblée des interventions permettrait d'obtenir des informations sur les points à privilégier s'agissant de la supervision des dépenses à venir.

168. Les autorités locales demeurent fortement tributaires du gouvernement central sur le plan financier, ce qui, dans une certaine mesure, les empêche de mener des projets à moyen ou long terme et d'innover. De surcroît, l'insuffisance des ressources destinées à financer l'exercice des compétences déléguées a une incidence sur les services offerts aux citoyens. Le Groupe de travail sur la décentralisation budgétaire doit formuler des propositions visant à remédier à l'écart entre les revenus des communes et leurs responsabilités.

169. Les disparités horizontales en matière budgétaire sont un sujet de préoccupation. Certains aspects du système actuel des transferts fonctionnent bien, notamment pour les dotations globales, le but étant d'assurer une cohérence entre les dépenses locales et les priorités nationales. Toutefois, il semble que les disparités de ressources financières entre les communes urbaines et rurales, grandes et petites, etc. ne soient pas suffisamment prises en compte. Il conviendrait d'aligner les besoins en matière de dépenses avec la capacité budgétaire des communes et de compenser les différences s'agissant par exemple du potentiel économique ou industriel, de la densité de population ou de la valeur des biens⁵¹.

170. Le contrôle insuffisant de l'endettement à l'échelle des collectivités locales et les niveaux élevés d'arriérés budgétaires constituent toujours un problème, que la pandémie de Covid-19 est encore venue aggraver. On constate aussi des insuffisances concernant l'efficacité et l'efficience des services proposés, souvent liées à des problèmes de dotations ou de capacités. La discipline financière et budgétaire varie de manière significative d'une commune à l'autre et, bien souvent, il n'existe pas de système de contrôle des engagements réellement efficace.

⁵⁰ Les évaluations du gouvernement au sujet de la loi sur la ville de Skopje et de la Stratégie de développement régional 2009-2019 ont été menées à bien mais ne sont pas encore disponibles.

⁵¹ Le Programme 2021-2031 en faveur du développement local durable et de la décentralisation ainsi que la nouvelle loi sur le développement régional équilibré devraient, s'ils sont pleinement mis en œuvre, conduire à une amélioration de la situation.

171. Il existe des structures favorisant le dialogue et les consultations entre les différents échelons du pouvoir. Bien qu'effectives, elles n'ont jusqu'à présent eu que peu d'impact sur les modalités de formulation, d'interprétation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques. La coopération institutionnelle entre les autorités territoriales et les autorités centrales est variable mais en voie d'amélioration. Le manque de coordination entre les ministères compétents au niveau du gouvernement central a des répercussions négatives sur les collectivités locales, en particulier s'agissant des compétences déléguées.

172. Le discours sur l'intégrité et la lutte contre la corruption est largement répandu en Macédoine du Nord, mais il y a de véritables failles en matière de responsabilité et de transparence. Le clientélisme, les nominations politiques et le népotisme existent toujours, tant au niveau central que local. Des codes de déontologie sont en vigueur mais ils devraient être assortis de mécanismes de contrôle efficaces pour tout ce qui concerne les marchés publics, l'adjudication de concessions, les partenariats public-privé et l'exécution des contrats publics. On constate une tolérance de l'illégalité (les interlocuteurs de la délégation ont évoqué des cas concernant la construction ou la délivrance de passeports) et un manque de détermination à lutter contre les constructions illégales.

173. Les interlocuteurs de la délégation ont cité des exemples de coopération intercommunale volontaire et obligatoire. Une telle coopération permet d'améliorer les services offerts et de réaliser des économies de ressources humaines et financières. On constate aussi l'existence d'une coopération transfrontalière, qui s'avère bénéfique pour les communes. La participation à des projets ou des programmes menés par des donateurs, par l'UE ou par l'ONU a des incidences positives s'agissant des infrastructures et des capacités des autorités locales en matière d'administration, d'évaluation et de participation.

174. De grands progrès ont été réalisés en Macédoine du Nord, mais il reste beaucoup à faire pour respecter l'esprit et la lettre de la Charte européenne de l'autonomie locale. S'inspirant de leurs échanges avec un large éventail d'interlocuteurs et de l'analyse des nombreux documents, les rapporteurs formulent les recommandations énoncées ci-après.

175. Des éclaircissements doivent être apportés s'agissant des obligations des communes et des instances du gouvernement central en matière de compétences déléguées. Si de nouvelles compétences sont déléguées dans le cadre du *Programme 2021-2031 en faveur du développement durable et du développement régional équilibré*, les obligations en matière de ressources financières et de résultats devront être clairement explicitées. Il conviendrait aussi d'apporter des clarifications pour ce qui concerne le fonctionnement de la ville de Skopje et les communes qui la constituent ainsi que les relations entre ces différentes entités.

176. Les relations entre les échelons du pouvoir et au sein d'un même échelon sont bonnes mais pourraient être améliorées de manière à renforcer la communication, la collaboration et l'efficacité et à donner plus d'autonomie encore aux collectivités locales. Au niveau central, la coordination entre les priorités du gouvernement et les stratégies sectorielles pourrait être optimisée. Le nouveau *Programme 2021-2026 en faveur du développement local durable et de la décentralisation* vise à apporter une réponse globale aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Il convient de se féliciter d'une telle approche, qui devrait être appliquée à d'autres sphères de gouvernance.

177. Comme la Commission européenne l'a souligné⁵², les capacités administratives doivent être améliorées à tous les niveaux. La poursuite des réformes au sein du système judiciaire est fortement recommandée, de même que le renforcement des ressources humaines, matérielles et techniques qui sont mises à la disposition des institutions administratives et judiciaires. Les communes vont devoir accroître leurs capacités en matière d'administration, d'évaluation et d'audit et tirer parti du travail accompli dans le cadre des actions financées par la Macédoine du Nord, mais aussi par le Conseil de l'Europe, l'ONU ou l'UE. Il conviendrait aussi de faire avancer aussi vite que possible le projet de création d'un Établissement de formation.

178. La forte dépendance des autorités locales à l'égard des subventions émanant du gouvernement central limite leur autonomie financière. Cette autonomie, qui est mise en avant dans les articles 9.3 et 9.4 de la Charte, est également restreinte par le potentiel limité des communes en termes de fiscalité locale, par les faibles possibilités de diversification et par le manque d'évolutivité des ressources locales. Tous ces problèmes doivent être analysés et traités. Aux termes de l'article 9.5 de la Charte, il est recommandé de mettre en place un système plus global de péréquation des revenus des communes. Bien que la dotation

52 Commission européenne (2020a) — SWD(2020) 351 final.

actuelle sur la TVA dépende de la taille et de la population des communes, leur capacité budgétaire n'est pas prise en considération.

179. Il conviendrait de renforcer la transparence concernant le calcul des dotations globales et les critères de sélection utilisés pour les transferts au profit des communes et de simplifier la procédure.

180. Des mesures pourraient être prises dans le but d'améliorer la discipline financière et budgétaire au niveau local. Il est recommandé de mettre en œuvre les propositions visant à récompenser la prudence budgétaire et à tenir compte des efforts de chaque commune sur le plan budgétaire, et d'assurer un suivi plus efficace de la performance financière des collectivités locales.

181. Le climat positif qui règne s'agissant des réformes et de la formulation de diverses stratégies a déjà été évoqué. L'efficacité de telles stratégies pourrait être largement améliorée si l'on incluait des plans d'action chiffrés et des budgets dédiés à leur mise en œuvre. Il est également recommandé de mettre au point des indicateurs afin d'accroître l'efficacité des dépenses au niveau local et d'aider le gouvernement central à adapter les exigences des cadres nationaux.

182. La coopération intercommunale pourrait être davantage développée et encouragée. Les conditions d'octroi des dotations d'investissement pourraient être modifiées de manière à soutenir les projets intercommunaux.

183. Il reste encore beaucoup à faire sur le plan de l'inclusion, de l'intégration et de la représentation équilibrée des genres et des ethnies, bien qu'un certain nombre de progrès aient manifestement été accomplis en matière d'égalité des sexes⁵³. Des politiques proactives sont encore nécessaires pour encourager les interactions et la compréhension entre les communautés ethniques et pour promouvoir la cohésion sociale tout en protégeant la diversité⁵⁴.

53 BCR des Nations Unies en Macédoine du Nord (2021) — Rapport 2020.

54 Si elle est mise en application de façon pleine et entière, une *Stratégie pour une société unie et pour l'interculturalisme* pourrait avoir des incidences significatives.

ANNEXE – Programme des réunions de suivi à distance effectués en Macédoine du Nord

**SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION
DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE EN
MACÉDOINE DU NORD**

**20 – 21 avril 2021
(Réunions à distance)**

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Harald BERGMANN	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁵⁵ Membre de la commission de suivi du Congrès Maire de Middelburg Pays-Bas
M. Zdenek BROZ	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, CRE Membre de la commission de suivi du Congrès Conseiller municipal de la ville de Sumpark République tchèque

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Co-secrétaire de la commission de suivi
-------------------------	---

Experte :

Mme Brid QUINN	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Irlande)
----------------	--

Interprètes :

Mme Natasa KOLEKEVSKA
M. Vladimir OGNJANOVSKI

Les langues de travail — pour lesquelles une interprétation est proposée durant les réunions — sont le macédonien et l'anglais.

⁵⁵ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/G/PD: Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Mardi 20 avril 2021

BUREAU DES PROGRAMMES DU CONSEIL DE L'EUROPE À SKOPJE

- Mme Lejla DERVISAGIC, chef des opérations

DÉLÉGATION NATIONALE DE LA MACÉDOINE DU NORD AUPRÈS DU CONGRÈS

- Mme Natasha PETROVSKA, Présidente de la délégation, maire de Bitola
- M. Visar GANIU, Vice-président de la délégation, maire de la commune de Čair
- M. Kosta JANEVSKI, maire de Strumica
- Mme Irena MISHEVA, membre du conseil municipal de Skopje
- M. Arben TARAVARI, maire de Gostivar
- M. Konstantin GEORGIESKI, maire, commune d'Ohrid

ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE LA RÉPUBLIQUE DE MACÉDOINE DU NORD

- M. Petre SHILEGOV, président

SKOPJE

- M. Petre SHILEGOV, maire
- Mme Ljubica JANCHEVA, présidente du conseil municipal de Skopje

PARLEMENT

- M. Talat XHAFERI, Président
- Mme Anne LASKOSKA, présidente de la commission sur l'autonomie locale

COUR DES COMPTES DE L'ÉTAT

- M. Maksim ACEVSKI, contrôleur général

MÉDIATEUR

- Mme Liljana ILIEVSKA, médiatrice adjointe

Mercredi 21 avril 2021

MINISTÈRE DE L'AUTONOMIE LOCALE

- M. Goran MILEVSKI, ministre

MINISTÈRE DES FINANCES

- M. Dimitar KOVACEVSKI, vice-ministre
- Mme Shiret ELEZI, conseillère auprès du ministre

COUR CONSTITUTIONNELLE

- M. Sali MURATI, président

COMMUNE DE VINICA

- M. Ica DIMITROV, maire
- M. Toni VELKOV, président du conseil municipal

COMMUNE DE CENTAR ŽUPA

- M. Arijan IBRAIM, maire
- M. Fehmi SKENDER, président du conseil municipal