

**REPUBLIQUE TUNISIENNE**

---

**MINISTÈRE DES AFFAIRES LOCALES ET DE  
L'ENVIRONNEMENT**

---

**CAISSE DES PRÊTS ET DE SOUTIEN DES  
COLLECTIVITÉS LOCALES**

---

**Guide Opérationnel du  
Financement des Nouvelles Communes  
(Guide FiNCom)**

Version actualisée du juin 2019

## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
I.1	CONTEXTE .....	4
I.2	OBJET DU PROGRAMME FINCOM .....	5
<b>II.</b>	<b>SYSTEME DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES NOUVELLES COMMUNES .....</b>	<b>7</b>
II.1	ACTEURS .....	7
II.2	CONDITIONS A SATISFAIRE PAR LES COMMUNES .....	7
II.3	DESCRIPTION ET NOTIFICATION DES FONDS POUR LES NOUVELLES COMMUNES.....	9
II.4	CONVENTION D'OCTROI DES DOTATIONS A SIGNER ENTRE LA CPSCL ET LES NOUVELLES COMMUNES .....	9
II.5	PREPARATION ET ADOPTION DU PIL ; DU BUDGET COMMUNAL ET DU PLAN ANNUEL D'INVESTISSEMENT .....	10
II.6	PROCEDURES PENDANT LA REALISATION DES PROJETS COMMUNAUX ET GESTION DES FONDS.....	11
II.7	ACTIVITES SOUMISES AUX CLAUSES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES.....	13
<b>III.</b>	<b>MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR RENFORCER LES CAPACITÉS DES NOUVELLES COMMUNES.....</b>	<b>14</b>
III.1	FORMATION DES CADRES ET AGENTS DES NOUVELLES COMMUNES .....	14
III.2	ASSISTANCE TECHNIQUE AUX NOUVELLES COMMUNES .....	15
III.3	ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITE DES ELUS ET EQUIPES COMMUNALES.....	19
<b>IV.</b>	<b>PASSATION DES MARCHES .....</b>	<b>19</b>
<b>V.</b>	<b>REPORTING DES COMMUNES .....</b>	<b>19</b>
V.1	DOCUMENTATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE FINANCEMENT .....	19
V.2	DOCUMENTATION RELATIVE A L'ÉTAT DE REALISATION DES PAI.....	20
V.3	DOCUMENTATION RELATIVE A L'ELABORATION DES PARC ET LEUR ETAT D'AVANCEMENT.....	20
V.4	RAPPORT DE SUIVI ET DOCUMENTATION RELATIVE A LA SAUVEGARDE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE .....	20
<b>VI.</b>	<b>AUDIT DES PROGRAMMES .....</b>	<b>20</b>
<b>VII.</b>	<b>MODALITES DE REVISION ET DE CONCLUSION D'AVENANT .....</b>	<b>20</b>
<b>VIII.</b>	<b>ANNEXES .....</b>	<b>21</b>

## ACRONYMES

---

ACED	Appui à la décentralisation en Tunisie
AFD	Agence Française de Développement
AICS	Agence Italienne pour la Coopération au Développement (Agenziataliana per la Cooperazione allo Sviluppo)
ANGED	Agence Nationale de Gestion des Déchets
ANPE	Agence Nationale de la Protection de l'Environnement
ANME	Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Energie
APD	Avant-projet définitif
APS	Avant-projet sommaire
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine
AT	Assistance Technique
BIT	Bureau International du Travail
BTP	Bâtiments, Travaux Publics
CFAD	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CIM	Comité Interministériel
CMO	Conditions Minimales Obligatoires
COFI	Conditions de Financement
CPSC	Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales
DAO	Dossier d'appel d'offres
DT	Dinar Tunisien
KfW	Établissement de crédit pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MALE	Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement
MEHAT	Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire
MES	Manuel Technique Environnemental et Social
MF	Ministère des Finances
ONAS	Office National de l'Assainissement
PAI	Plan Annuel d'investissements
PDL	Plan de Développement Local
PDUGL	Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PIL	Plan d'Investissement local/spécifique
PPMP	Plan de Passation des Marchés Publics
PV	Procès-verbal
STEG	Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz
SONEDE	Société Nationale d'exploitation et de Distribution de l'Eau
TdR	Termes de Référence
UE	Union Européenne

## **I. INTRODUCTION**

### **I.1 CONTEXTE**

La nouvelle constitution du 27 Janvier 2014 est moderne, basée sur des principes démocratiques et constitue un bon cadre pour la démocratie, la bonne gouvernance et l'affermissement des collectivités locales. La nouvelle constitution prévoit une communalisation complète du territoire tunisien, le transfert de compétences vers les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, l'autonomie juridique et financières des collectivités locales, l'adoption des principes de contrôle à posteriori, la gouvernance et la démocratie participative.

Sur cette base, des décrets successifs de 2015-2016 ont institué la communalisation intégrale et un nouveau cadre juridique concernant notamment les élections locales et le code des collectivités locales a été adopté (mai 2018). Plusieurs autres réformes ont été également engagées afin de promouvoir la transparence des collectivités locales, améliorer la situation financière des communes et favoriser l'efficacité de leur intervention afin de garantir une meilleure qualité des services à la population.

De même un nouveau dispositif de financement des collectivités locales a été mis en place à travers le décret n°3505-2014 du 30 septembre 2014 (cf. Annexe 1) qui fixe les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL et qui modifie en profondeur le dispositif de 1992 révisé en 1997. Il se traduit notamment par (i) une plus grande autonomie des communes en matière de programmation de leurs investissements basée sur une approche participative, (ii) le découplage des prêts, des subventions et des autofinancements pour le financement des projets d'investissement, (iii) un nouveau système de répartition des dotations de subventions d'investissements mettant en avant des conditions minimales obligatoires (CMO) et les performances des collectivités locales, et (iv) le renforcement des capacités des communes par la réalisation des actions de Formation assurées par le CFAD et des actions d'Assistance Technique (AT) assurées par la CPSCL.

Par ailleurs et suite au plan de communalisation, 86 nouvelles communes ont été créées par décrets qui prévoient également l'extension de 187 autres anciennes communes en vue de couvrir des zones non communales. Les nouvelles communes créées ont des besoins spécifiques liés au caractère rural ou semi-urbain de leurs zones d'intervention ainsi que des besoins d'investissement et d'accompagnement additionnels liés à leurs nouvelles installations. Le plan de communalisation prévoit également un passage progressif des zones rurales ou semi-urbaines concernées vers un territoire communal bénéficiant des services de base via un appui ciblé et adapté.

Des conditions minimales requises, appropriées aux nouvelles communes, doivent être conçues afin de définir les modalités pratiques d'octroi des subventions aux investissements et les conditions à observer par ces communes pour bénéficier du dispositif de financement prévu en leur faveur et qui fera l'objet de ce guide.

Sur la base du nouveau dispositif, les communes nouvellement créées seront appuyées dès 2018 par un programme d'investissements et par des mesures d'accompagnement destinées au renforcement de leurs capacités. Ce programme, nommé le Programme FiNCom, est financé par la Coopération Financière Tuniso-Allemande (KfW), l'Union Européenne<sup>1</sup> et l'Agence Italienne pour la Coopération au Développement (AICS). Ces financements seront versés à ces communes à travers la CPSCL.

L'objectif de ce Guide Opérationnel de Financement des Nouvelles Communes (Guide FiNCom) est de décrire les modalités de mise en œuvre du Programme FiNCom. Ce Guide FiNCom couvre au moins pour la durée du Programme (Période estimée : 5ans). Il pourra être complété ou ajusté, après concertation de l'ensemble des partenaires concernés, en fonction des besoins.

## **I.2 OBJET DU PROGRAMME FINCOM**

Le programme FiNCom s'inscrit dans le cadre de la généralisation du système communal sur tout le territoire national tunisien et vise à mobiliser les ressources nécessaires au profit de 86 communes nouvellement créées afin de satisfaire leurs besoins d'investissement et de renforcement des capacités. Le Programme contribue ainsi aux sous-axes stratégiques économiques et sociaux de la République Tunisienne suivants :

- Le développement régional et décentralisation, notamment le renforcement des capacités financières des collectivités locales ainsi que le renforcement des capacités des cadres des collectivités locales et le développement de leurs compétences,
- L'amélioration des conditions de vie au niveau régional et local, notamment le développement de l'infrastructure de base et des équipements collectifs et la promotion des activités des jeunes, sportives et culturelles.

Le Programme comprend deux composantes :

- Composante 1 : Financement des investissements des nouvelles communes :
  - Investissement de démarrage (bâtiments administratifs, parcs municipaux, matériel de propreté et de voirie et équipements informatiques) ;
  - Projets d'infrastructure, projets économiques et commerciaux et projets socioculturels.
- Composante 2 : Financement des mesures de renforcement des capacités:
  - Formation de base pour personnel des nouvelles communes ;
  - Assistance technique aux nouvelles communes ;
  - Accompagnement de proximité des élus, cadres et agents des nouvelles communes ;
  - Assistance technique à la CPSCL.

---

<sup>1</sup>L'Union Européenne a délégué la mise en œuvre de sa contribution à l'AFD et au BIT.

Le Programme est considéré comme un programme ouvert. La liste des projets communaux tant qualitative (type de projet) que quantitative sera définie en adoptant une approche participative lors de l'élaboration du PIL/PAI.

La composante 1 (investissements) implique la préparation d'un Plan d'Investissement local spécifique pluriannuel décliné annuellement en Plan annuel d'Investissement PAI. Il comprend les travaux, les services des consultants et des bureaux d'étude, et les acquisitions de matériel de propreté et de voirie et des équipements informatiques, dans les domaines de compétence des communes.

Les financements disponibles seront répartis entre les nouvelles communes sur la base d'une méthodologie définie par le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement (cf. Annexe 2). Comme orientation aux nouvelles communes, les fonds sont alloués aux rubriques d'investissement définies par le MALE( en laissant la liberté pour chaque commune de réaffecter les montants dans chaque rubriques) (cf. Annexe 3) comme suit : (i) les bâtiments administratifs, (ii) les parcs municipaux, (iii) le matériel de propreté et de voirie et équipements informatiques, (iv) les projets d'infrastructure (v) les projets économiques et commerciaux (vi) les projets socioculturels.

NB :

- Les projets à caractère religieux sont exclus du financement du Programme.
- Les projets avec un impact sur les actions et stratégies des établissements, agences et sociétés de services publiques (ONAS, SONEDE, STEG, ANGED, ARRU, etc.) demandent une coordination avec ceux-ci sur les investissements à financer par le FINCom.
- Les communes peuvent compléter les financements qui leur sont accordés sous forme de subvention dans le cadre de ce Programme par leurs autofinancements et, éventuellement pour celles éligibles, par des prêts accordés par la CPSCL.

La composante 2 (renforcement des capacités) finance l'assistance technique et la formation de base destinées à augmenter les capacités techniques et financières des nouvelles communes.

L'accompagnement des nouvelles communes pourra également prendre d'autres formes, telles qu'une aide plus ponctuelle et personnalisée aux communes du type « coaching », pour un accompagnement de proximité. Celui-ci inclura également l'appui dans la mise en application du contenu des formations, l'élaboration de TdR de missions d'assistance technique, le suivi post-mission d'assistance technique ou la facilitation de modalités d'apprentissage entre pairs (parrainage, rencontres thématiques).

Cette composante permettra aux communes d'atteindre les Conditions de Financement (COFI) (cf. chapitre II.2). Les mesures annuelles de renforcement des capacités PARC seront définies par les communes avec l'aide de la CPSCL et des consultants engagés lors des premières années (en particulier dans le cadre de l'accompagnement de proximité).

Le socle commun de formation est mis en place avec le soutien du CFAD et des autres centres de formations qui collaborent avec le CFAD (notamment pour les

formations techniques). Des formations spécifiques sont également sollicitées auprès d'autres acteurs.

## **II. SYSTEME DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES NOUVELLES COMMUNES**

Ce Programme cible les nouvelles communes qui bénéficient des financements dont les conditions minimales requises sont définies dans le présent chapitre. Les conditions minimales requises comprennent a.) Des conditions préalables à satisfaire par les communes au moment du démarrage du Programme qui sont vérifiées par le MALE ainsi que b.) Des conditions de financement (COFI) qui sont vérifiées par la CPSCCL. Le décaissement de la CPSCCL vers la commune se fera au fur et à mesure de l'avancement des investissements.

### **II.1 ACTEURS**

La mise en œuvre de ce nouveau système de financement des investissements implique l'intervention des acteurs suivants (cf. Annexe 4):

- Communes nouvellement créées comme acteurs principaux ;
- Ministères, notamment le MALE, le MF, le MDICI, MEHAT, Agriculture ...;
- Comité Interministériel pour le pilotage stratégique du Programme : CIM,
- Organismes Publics, notamment la CPSCCL, comme institution financière des collectivités locales tunisiennes chargée par l'Etat pour l'exécution du programme FinCom, le CFAD, pour le volet formation, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que les concessionnaires de services publics (ONAS, SONEDE, STEG, etc.) et les organismes spécialisés tels que CITET, ARRU, ANGED, ANME, etc. ;
- Fédération Nationale des Villes Tunisiennes ;
- Cours des Comptes : Organisme de contrôle ;
- Arrondissement des Affaires Communales au sein des Gouvernorats ;
- Société civile ;
- Secteur privé ;
- Partenaires techniques et financiers impliqués dans la décentralisation et la bonne gouvernance en Tunisie (par exemple le programme ACED).

### **II.2 CONDITIONS A SATISFAIRE PAR LES COMMUNES**

Les modalités de calcul et de répartition des fonds disponibles sont fixées par le MALE. Le montant revenant à chaque nouvelle commune au titre de ces subventions est calculé en fonction de l'application des critères de répartition basés sur des données statistiques et corrigé par les indicateurs de développement local (cf. méthodologie en Annexe 2).

Pour bénéficier des fonds alloués à l'investissement, les communes doivent respecter des conditions préalables et des conditions de financement (COFI). Les conditions préalables visent à assurer un bon démarrage des communes et les COFI ont pour objectif d'améliorer la gestion et la gouvernance des communes concernées. L'octroi des fonds d'investissement est soumis aux conditions suivantes :

### Conditions préalables

- Processus de création juridique et financière achevé : la publication du décret de création, l'allocation d'un budget à la commune et le recrutement ou la mise à disposition du personnel à la commune.
- Recrutement du secrétaire général de la commune ou le recrutement ou la mise à disposition à la commune d'un technicien.

### Conditions de financement (COFI)

- Signature d'une convention de financement avec la CPSCl, approuvée par le conseil municipal. La convention de financement signée par la Commune et la CPSCl formalise leurs engagements réciproques tout au long du programme.
- Elaboration d'un Plan d'Investissement spécifique Local pluriannuel (PIL) selon une démarche participative et approbation du PIL par le Conseil Municipal .

Les montants disponibles pour chaque nouvelle commune ainsi que l'assignation des nouvelles communes aux Programmes financés par les bailleurs de fonds concernés se trouvent en Annexe 3.

Un fonds d'incitation à la performance et à la bonne gouvernance est mis à la disposition des communes pour les années 2020 et 2021 qui auraient rempli, en plus des conditions préalables et des COFI, les conditions suivantes :

	Conditions à satisfaire	Année d'allocation	Pièces à fournir	Montant (DT)
1	Elaboration ou actualisation du Plan d'Aménagement Urbain.	2020 ou 2021	Contrat signé avec un bureau d'étude	50.000
2	Audit Energétique sur Plan pour un bâtiment neuf	2020 ou 2021	Contrat signé avec Expert(s) Auditeur(s) & approuvé par l'ANME	25.000
3	Elaboration d'un Plan Communal de Gestion des Déchets.	2020 ou 2021	Contrat signé avec un bureau d'étude	50.000
4	Elaboration d'un site WEB dynamique.	2020 ou 2021	Contrat signé avec un bureau d'étude	50.000
5	Taux de recouvrement des taxes locales supérieur à 60 %.	2020 et 2021	Un état à fournir par le MALE	25.000
6	Taux de Réalisation global du PIL supérieur à 50%.	2021	Etat d'Avancement établi par la CPSCl au 31 décembre 2020	50.000

Ce fonds est abondé, par les sources de financement suivantes :

- Les crédits qui n'auront pas pu être versés aux collectivités locales n'ayant

- pas respectés les COFI ;
- Le produit des gains de change accumulés chaque année sur le programme en raison de l'évolution des parités euros/DT ;
- Le montant réservé aux divers et imprévus dans certains financements ;
- Une éventuelle dotation complémentaire de la part d l'Etat.

Les communes ayant reçu la notification de l'allocation du fonds d'incitation devront présenter à la CPSCL un dossier pour le financement des actions ou des projets arrêtés.

L'octroi de la subvention d'incitation est subordonné à la disponibilité des crédits et repose sur la règle du premier arrivé premier servi.

Ces fonds peuvent servir pour le financement des 4 premières actions et/ou des projets d'investissement (ou complément de projet). Ils seront transférés par la CPSCL à la commune selon l'avancement des travaux.

### **II.3 DESCRIPTION ET NOTIFICATION DES FONDS POUR LES NOUVELLES COMMUNES**

Une notification sera adressée à chaque commune ayant rempli les conditions préalables et les conditions de financement (COFI) lui signifiant qu'elle a accès au fonds d'investissement pour tout le programme. Ainsi, la commune est autorisée à présenter à la CPSCL ses dossiers de demande de financement des projets inscrits dans son programme d'investissement.

#### **Conditions préalables :**

Au début du Programme, le MALE vérifie la création juridique et financière des communes et le recrutement du secrétaire général de la commune ou **le recrutement** ou la mise à disposition d'un technicien et envoie la liste des communes éligibles à la CPSCL et aux bailleurs de fonds concernés.

En outre, le MALE vérifie la condition « Recrutement, déploiement ou affectation du secrétaire général ou d'un technicien parmi le personnel communal » pendant toute la période de bénéfice du Programme concerné et notifie à la CPSCL le résultat.

#### **Conditions de financement (COFI)**

La CPSCL procède à la vérification des COFI pour chaque commune ayant rempli les conditions préalables.

### **II.4 CONVENTION D'OCTROI DES DOTATIONS A SIGNER ENTRE LA CPSCL ET LES NOUVELLES COMMUNES**

Le versement des subventions aux nouvelles communes gérées par la CPSCL sera soumis à la signature préalable d'une Convention d'Octroi entre la CPSCL et la Commune. Un modèle de Convention d'Octroi figure en Annexe 5 du présent Guide. L'objectif de cette Convention est de formaliser leurs engagements réciproques dans le cadre du Programme. Ces engagements concernent :

## 1. Pour la Commune

- Fourniture en temps et en heure, à la CPSCL, des informations et des documents attestant que les conditions de financement pour l'obtention des subventions sont bien réunies ;
- Reporting annuel tel que défini dans le présent Guide sur l'exécution du PIL et du PARC (Annexes 8 et 9);
- Respect des clauses de sauvegarde environnementale et sociale et des règles de passation des marchés et les directives des bailleurs de fonds.;
- Les attributaires des marchés publics ne devront pas être inscrits sur une liste de sanction internationale et qu'ils se conforment aux déclarations d'intégrité des bailleurs internationaux (AFD, AICS, KfW, UE);
- Fourniture des Dossiers de demande de Financement conformément aux procédures habituelles de la CPSCL (études préliminaires, études détaillées, rapports de dépouillement, copies certifiées conformes des marchés ou contrats, pièces justificatives de dépenses, etc.).

## 2. Pour la CPSCL

- Versement des fonds par la CPSCL dans les meilleurs délais, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, sur présentation des justificatifs de dépenses;
- Qualité et efficacité de l'appui apporté à la Commune en termes d'assistance technique fournie par la CPSCL et de formation fournie par le CFAD et, le cas échéant, les autres centres de formation.

### II.5 PREPARATION ET ADOPTION DU PIL/DU PLAN ANNUEL D'INVESTISSEMENT ; ET DU BUDGET COMMUNAL

Les Communes prépareront leurs PIL/leurs PAI ainsi que leurs budgets prévisionnels annuels en respectant la démarche participative.

Les communes devront toutefois accorder leur attention à la cohérence du budget prévisionnel avec le PIL/PAI :

- Le montant total des projets contenus dans le PAI d'une année devra être équivalent au montant global du Titre 2 du Budget Prévisionnel pour le même exercice; en d'autres termes, il y aura équivalence entre les inscriptions budgétaires en investissement (recettes et dépenses) et le contenu du PAI.
- Les projets inscrits au PAI et au Titre 2 (dépenses d'investissement) du Budget Prévisionnel, et non éligibles à la subvention du Programme (cf. chapitre I.2) devront être financés par d'autres ressources ;
- Les dépenses et recettes reportées d'une année sur l'autre devront être identifiées comme telles au Titre 2 et au PAI.

## II.6 PROCEDURES PENDANT LA REALISATION DES PROJETS COMMUNAUX ET GESTION DES FONDS

La réalisation des projets communaux est soumise aux procédures et étapes suivantes:

- Après notification définitive par la CPSCCL aux Communes de leur éligibilité au fonds d'investissement, la commune lance les procédures de passation des marchés selon la législation tunisienne des marchés et les directives des bailleurs de fonds, et présente à l'Agence Régionale de la CPSCCL un dossier pour accord de financement ;
- Après accord de financement, la Commune signe le marché avec l'entreprise sélectionnée selon les procédures d'attribution des marchés publics en vigueur et engage les travaux, elle transmet à la CPSCCL – au fur et à mesure de l'avancement–les justificatifs de dépenses, pour paiement;
- Pour le règlement des factures adressées par la Commune, la CPSCCL procède au déblocage des fonds nécessaires au profit de la Commune qui se chargera du paiement de l'entrepreneur engagé, **à moins que les directives des bailleurs de fonds prévoient un autre mode de paiement.**
- La CPSCCL vérifie que les projets financés respectent les exigences en matière environnementale et sociale telles que décrites au chapitre II.7.

La commune présentera à la CPSCCL les documents tels qu'indiqués dans le tableau ci-dessous pour non objection et déblocage des fonds. Le paiement sera effectué aux prestataires par la Commune. Le déblocage des fonds par la CPSCCL se fera sur présentation des justificatifs de dépenses pour les travaux et les fournitures et du contrat pour les maîtres d'œuvre.

Phases du projet	Non Objection de la CPSCCL	Paiement au Maître d'Œuvre	Paiement à l'Entreprise
DAO et projet de contrat pour le maître d'œuvre (bureau d'étude et de suivi) avec rapport d'évaluation des offres, estimation des coûts estimatifs confidentiels et recommandations d'attribution du marché	X		
Contrat signé avec le maître d'œuvre	X		
Conception préliminaire, APS, APD et DAO	X	X	
Rapport d'évaluation des offres, estimation des coûts (estimation confidentielle) et recommandation d'attribution du marché ainsi que le projet du contrat avec l'entreprise	X	X	
Contrat signé avec l'entreprise ou fournisseur (pour l'achat d'équipement)	X	X	
Rapports mensuels de l'avancement des travaux	X	X	
Demandes de paiement des entreprises selon l'avancement des travaux	X	X	X
Rapport de la réception provisoire	X	X	X
Rapport de la réception définitive	X	X	X

Avant l'accord de financement, la CPSCCL vérifie que la commune a obtenu les approbations techniques et administratives nécessaires à la réalisation du projet (le respect du plan d'aménagement urbain, les standards en vigueur du secteur BTP, les aspects d'efficacité énergétique, l'accessibilité pour les handicapés, etc.).

Afin de garantir la pérennité et l'impact social durable des équipements procurés, il est recommandé de s'orienter vers les marchés locaux.

Les étapes du cycle de réalisation d'un projet entre les communes et les maîtres d'œuvre, les entreprises et les fournisseurs suivront en principe les étapes ci-dessous. Les exigences des contrats entre la commune et ses prestataires seront strictement appliquées. Une augmentation éventuelle du coût d'un projet pour raison extraordinaire sera financée sur les fonds propres de la commune jusqu'à une limite de 20% du montant du contrat. Les augmentations au-delà de ce plafond sont gérées selon la législation tunisienne des marchés en vigueur et les directives des différents bailleurs.

Il est recommandé que les entreprises BTP emploient au moins 30% de main d'œuvre local. En conformité avec les règles fixées par la réglementation des marchés publics et les directives de passation des différents bailleurs la rédaction des appels d'offres devra favoriser les entreprises locales.

Les étapes du cycle de la réalisation d'un projet :

- Identification du projet dans le cadre de la préparation du PIL. Cette étape comprend le diagnostic, l'identification et la priorisation des besoins, et la préfaisabilité du projet;
- Elaboration par les communes des Termes de référence / Cahier de charge et du DAO pour le maître d'œuvre /concepteur (bureau d'études et de suivi);
- Evaluation des offres et signature des contrats avec les maîtres d'œuvre par les communes ;
- Elaboration par le maître d'œuvre, en étroite collaboration avec la commune dans son rôle de maître d'ouvrage, des étapes du planning du projet basé sur l'étude préliminaire de faisabilité : Conception préliminaire, APS, APD, DAO, estimation des coûts, le manuel d'entretien et de maintenance adapté aux infrastructures conçues ;
- Lancement des appels d'offres par la commune, évaluation des offres et attribution du marché après avis favorable de la commission compétente de contrôle des marchés ;
- Le marché du projet sera signé entre la commune et le prestataire du service ;
- Le projet sera réalisé tel que suit : Pendant la mise en œuvre des travaux, les entreprises seront payées selon les étapes contractuelles liées à l'avancement des travaux approuvé par le maître d'œuvre et la commune. Le maître d'œuvre supervisant étroitement les travaux sera rémunéré selon les rapports soumis à la commune. Les fournisseurs d'équipements seront payés conformément aux modalités spécifiées dans les contrats.

La CPSCCL réalisera pour le compte de l'Etat le suivi et l'évaluation de l'avancement du Programme et préparera dans ce but des rapports semestriels et annuels.

## II.7 ACTIVITES SOUMISES AUX CLAUSES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

Les investissements financés par le Programme sont soumis à des clauses de sauvegarde environnementales et sociales.

Il est à signaler que tous les investissements financés dans le cadre du Programme seront soumis aux procédures environnementales et sociales telles que décrites dans le Manuel Environnemental et Social de la CPSCCL (qui s'applique actuellement aux investissements financés dans le cadre du PDUJGL) qui classe les projets d'investissement en trois catégories selon le niveau des impacts environnementaux et sociaux négatifs potentiels : **A** : important à très important ; **B** : faible à moyen, **C** : insignifiant à faible. Cette classification des projets communaux s'applique aussi dans le cadre de ce Programme pour les nouvelles communes.

Tous les projets ayant un impact environnemental et social important à très important (projets de catégorie **A**) sont régis par la législation nationale à travers le décret 1991-2005 du 11 juillet 2005 et sont donc soumis à une étude d'impact sur l'environnement ou aux cahiers des charges et doivent obtenir l'autorisation de réalisation de l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement (ANPE) avant l'exécution du projet.

La législation tunisienne dans son décret 1991-2005 du 11 juillet 2005 ci-dessus indiqué fixe la liste des projets soumis à la réalisation d'études environnementales ou études d'impact sur l'environnement. En outre, il est précisé que l'activité du projet (appelé unité dans le cadre du décret) doit être conforme à la vocation de la zone d'implantation et en particulier pour les zones urbaines aux plans d'aménagements.

Au-delà du décret 1991-2005, les projets de catégorie A, exclus du financement du PDUJGL, **pourront être financés** dans le cadre de ce programme selon les procédures à définir par un additif au MES. Cet additif sera élaboré par la CPSCCL et soumis à la Non Objection des parties concernées. **De plus, les projets de catégorie A sont soumis aux conditions des bailleurs de fonds qui, quant aux types de projets éligibles, peuvent différer de celles du Guide FiNCom.**

De manière à faciliter le suivi et l'application de ces procédures, il est demandé à chaque commune de classer les investissements programmés à l'aide de la liste de vérification environnementale et sociale qu'elles adresseront à la CPSCCL.

Pour les projets classés dans la catégorie B, les communes prépareront leurs Plans de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et les enverront à la CPSCCL. La CPSCCL transmettra ses commentaires aux communes pour les corrections et ajustements éventuels. Les communes pourront procéder par la suite à l'Appel d'Offres travaux. Dans le cadre de leurs rapports (Cf. chapitre V.), les communes devront montrer que les mesures d'atténuation environnementales et sociales sont bien intégrées et respectées dans la mise en œuvre de leurs projets. Ces actions figureront aussi dans les rapports rédigés par la CPSCCL.

Le Manuel Technique Environnementale et Sociale de la CPSCCL est disponible sur le site web de la CPSCCL à l'adresse suivante :

<http://www.cpscl.com.tn/upload/telechargement/telechargement290.pdf>

En complément au Manuel, il est possible de télécharger le Guide d'Evaluation Environnementale et Sociale du PDUGL :

<http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/guide-devaluation-environnementale-et-sociale.pdf>

Les nouvelles communes seront assistées pour la mise en œuvre des directives environnementales et sociales ainsi que dans l'élaboration de leurs PGES dans le cadre de l'appui du Programme (composante 2).

### **III. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR RENFORCER LES CAPACITÉS DES NOUVELLES COMMUNES**

Les mesures d'accompagnement (MA) sont un élément indispensable pour aboutir aux objectifs du Programme, notamment au renforcement des capacités du personnel des collectivités locales et au développement de leurs compétences. Elles renforcent les capacités des communes dans les domaines technique et financier à travers la formation et l'assistance technique et les appuient pour la satisfaction des conditions de financement du Programme.

Dans le cadre du Programme, une assistance technique à la CPSCL est également prévue. Il est important d'assister la CPSCL dans son nouveau rôle dans le cadre de la décentralisation avec un appui technique et financier intensifié aux communes. Ce Guide se focalisera sur les modalités des mesures d'accompagnement ciblées aux nouvelles communes.

Les mesures d'accompagnement se concentreront sur les axes suivants :

1. Formation des cadres et agents des nouvelles communes.
2. Assistance technique aux nouvelles communes.
3. Accompagnement de proximité des élus et équipes communales

#### **III.1 FORMATION DES CADRES ET AGENTS DES NOUVELLES COMMUNES**

Les cadres et les agents des nouvelles communes ont besoin d'une formation professionnelle de base qui permet de rehausser de manière significative leurs compétences en prenant en considération les besoins spécifiques des nouvelles communes. En fonction des cas particuliers et du contexte, des besoins spécifiques non couverts par l'offre du CFAD peuvent également surgir.

Le volet « formation de base » est sous la responsabilité principale du CFAD qui :

- Proposera et publiera au plus tard le 1er mars de chaque année un programme de formation de base ciblé aux communes nouvellement créées en liaison étroite avec la CPSCL; les séminaires et ateliers se dérouleront à la fois à Tunis et dans les régions. Ce programme ciblera les cadres et agents communaux et – à travers des modules de formation spécifiques – aussi les présidents des communes et les élus. Les animateurs seront principalement identifiés au sein des formateurs liés au CFAD et complétés par des formateurs des Ministères (Affaires Locales et l'Environnement, Finances), de la CPSCL et de la FNVT (en particulier s'agissant des élus), ainsi que des cadres communaux expérimentés;

- Soumettra à la CPSCL le budget nécessaire pour la réalisation de ce programme pendant les deux premières années du Programme;
- Présentera l'évaluation des actions de formation de base entreprises et à venir devant le Comité Interministériel pour information et avis.

La CPSCL ainsi que d'autres institutions publiques appuieront la mise en œuvre du programme de formation en mettant à disposition certains de leurs cadres comme animateurs des séances de formation et d'information.

Le programme de formation et le budget associé seront présentés aux bailleurs du programme chaque année au plus tard le 31 mars. Ces derniers donneront un ANO unique sur le programme et le budget.

## **III.2 ASSISTANCE TECHNIQUE AUX NOUVELLES COMMUNES**

### **A . Schéma d'organisation de l'Assistance technique aux communes**

L'assistance technique (AT) aux nouvelles communes se basera sur des plans annuels de renforcement de capacités PARC, qui seront produits par les communes, grâce à un accompagnement de proximité les premières années, selon le nouveau système de financement ainsi que sur une « assistance technique à la demande non-planifiée».

Dans le cadre du PDUGL, les volets suivants ont été retenus comme domaines où il y a des besoins importants de renforcement des capacités pour les communes en général. Ils serviront aussi de base pour l'opérationnalisation des PARC à partir de 2020:

- Volet 1 : Gouvernance : Programmation participative des investissements prioritaires, élaboration du PIL/PAI, PARC, transparence des procédures internes (notamment accès à l'information relative aux dépenses d'investissement, aux marchés, à la gestion financière) et la mise en place et la gestion d'un site internet, gestion des plaintes etc.;
- Volet 2 : Gestion financière et comptable et amélioration des ressources propres;
- Volet 3 : Gestion de projet : maîtrise d'ouvrage des services techniques, aspects de passation des marchés et de gestion environnementale et sociale (respect des procédures et règles);
- Volet 4 : Gestion du patrimoine communal incluant les politiques d'entretien et de maintenance et la réalisation d'un inventaire du patrimoine de la commune.

La structuration de la CPSCL pour répondre aux besoins d'assistance technique aux communes est un facteur important de réussite du programme. Actuellement, la CPSCL prévoit la mise en place d'une nouvelle Direction d'Assistance Technique. Le renforcement des capacités des nouvelles communes devra toutefois pouvoir bénéficier de l'appui de tous les acteurs de la décentralisation.

L'assistance technique aux nouvelles communes vise à appuyer les communes dans :

- la mise en œuvre de l'approche participative pour l'élaboration du PIL, PAI ou de tout autre document formalisant une stratégie de développement de la commune ;
- la réalisation des Conditions de Financement imposées par le nouveau système de financement des investissements communaux ;
- des thèmes supplémentaires non prévisibles et urgents (assistance technique à la demande non-planifiée).

La majorité des actions d'assistance technique seront planifiées à travers les PARC. Ces plans seront préparés annuellement par les Communes selon la présentation ci-dessous. Dans les deux premières années, les nouvelles communes doivent d'abord se familiariser avec ce nouveau concept. Les nouvelles communes n'étant pas encore en mesure d'élaborer un PARC dans les deux premières années de leurs créations, un accompagnement de proximité, sous forme d'un appui direct prévu dans le cadre du programme (p.ex. à travers la CPSCCL ou à travers des consultants externes), les appuient pour identifier leurs besoins d'AT au cours de cette période. (cf. III.3 ci-dessous)

Un ensemble de demandes urgentes, à caractère non prévisible pourront faire l'objet d'une demande en cours d'année, si le budget le permet, cette assistance devra être assurée dans les plus brefs délais. Le budget alloué à ce type d'assistance durant la première année est de 15% du budget global d'assistance technique. Ce taux sera révisé en fonction des demandes de la première année. L'accompagnement de proximité, prévu dans le cadre du programme, est financé et organisé directement dans le cadre de celui-ci et ne fait pas l'objet d'un budget spécifique nécessitant à chaque fois une demande faite par la commune.

#### **ENCADRE : PRESENTATION TYPE DE PLAN ANNUEL DE RENFORCEMENT DES CAPACITES**

##### **1. Etat des lieux**

- Présentation sommaire de la situation dans les quatre volets : (i) programmation des investissements, (ii) situation et gestion financière, mobilisation des ressources, (iii) passation des marchés et gestion environnementale et sociale, (iv) ressources humaines et gestion du patrimoine communal.
- Identification des principaux dysfonctionnements et problèmes que la Commune souhaite régler dans chacun des volets.

##### **2. Plan d'action**

A présenter sous la forme d'une matrice (tableau)

- Présentation du plan d'action par volet (4 volets) que souhaite mettre en place la Commune :
- Nom du volet
- Objectif
- Résultat attendu en termes d'amélioration des performances
- Activités (avec courte description : il pourra s'agir de décisions à prendre par la Commune ou d'activités nécessitant la mobilisation de moyens : études, acquisition de matériel, formation, etc.)

- Calendrier de mise en œuvre
- Budget (si nécessaire)
- Appui spécifique attendu de la CPSCS et du CFAD en matière de formation et d'assistance technique
- Responsable de l'activité

### **3. Activités réalisées/restant à réaliser/nouvelles activités (à prévoir au plus tard à partir de la deuxième Année)**

Le plan de renforcement des capacités ne dépassera pas une quinzaine de pages. Il est attendu que le contenu des plans de renforcement des capacités à incidence financière pour la Commune soit répercuté au budget et dans les états financiers.

*Source : Manuel Opérationnel du PDUGL*

Chaque année, au moment de la préparation du nouveau PARC, la Commune fera le bilan de l'état de réalisation du PARC de l'année précédente. Certaines actions pourront être reconduites ou complétées. De nouvelles actions pourront être programmées dans la continuité des actions précédentes ou sur de nouveaux thèmes des quatre volets.

#### **B. modes d'exécution de l'Assistance technique**

La CPSCS veillera à répondre aux besoins d'AT thématiques des communes exprimés dans le cadre des PARC. Les modalités de mise en œuvre de ces mesures d'AT thématiques sont décrites dans le Manuel opérationnel d'assistance technique de Novembre 2015. Cette AT thématique a pour objet de favoriser l'émergence de nouvelles dynamiques territoriales. L'assistance technique sera fournie par les prestataires suivants:

- Accompagnateurs techniques sélectionnés parmi les cadres des communes et des autres organismes publics et associatifs sur la base de leurs connaissances techniques et formés sur les volets relatifs à l'assistance technique. Ils sont rémunérés sur la base d'un barème spécifique à chaque catégorie. Thèmes : diagnostic technique de la commune, volet technique du PIL/PAI, aspects de maintenance ;
- Accompagnateurs financiers sélectionnés parmi les cadres des communes et des autres organismes publics sur la base de leurs connaissances financières et formés sur les volets relatifs à l'assistance technique en gestion financière. Ils sont rémunérés sur la base d'un barème spécifique à chaque catégorie. Thèmes: ressources communales, volet financier du PIL/PAI ;
- Les facilitateurs sont sélectionnés notamment de la société civile et formés afin d'assurer l'assistance sur la mise en œuvre de l'approche participative. Ils sont rémunérés sur la base d'un barème ;
- Bureaux de conseils et experts externes.

La CPSCS propose aux communes de chaque région une liste d'accompagnateurs techniques et financiers et de facilitateurs. Les communes transmettront leurs demandes d'assistance technique à la Caisse en indiquant l'ordre de priorité. Les montants pour le renforcement des capacités des nouvelles

communes seront tenus à disposition de la CPSCCL qui assurera la gestion de ces fonds en respectant l'ordre de priorité des communes et versera les fonds aux prestataires de services conformément aux modalités de paiement stipulées dans les contrats.

Afin de faciliter l'intervention des bureaux de conseils dans la prestation des services d'AT aux communes, la CPSCCL mettra en place des contrats cadres d'assistance technique par région permettant le recrutement de consultants qui interviendront régulièrement auprès des communes, à la fois pour les assister pour la réalisation de tâches ponctuelles directement liées aux Programmes :

- Préparation des Plans d'Investissement PIL/PAI;
- Préparation des Plans annuels de renforcement des capacités ;
- Gestion des Etudes de Faisabilité ;
- Finalisation du rapport annuel d'activité ;
- Respect des conditions environnementales et sociales ;
- Gestion des plaintes ;
- Aspects fiduciaires et passation des marchés ;
- Et pour des tâches plus spécifiques touchant à la mise en œuvre des activités contenues dans le PARC.

La CPSCCL veillera à la qualité des prestations fournies à travers ces contrats cadres. Elle effectuera un suivi régulier des rapports remis par les consultants et, le cas échéant, par ses propres équipes. L'appui apporté par la CPSCCL sera consigné dans la Convention d'octroi signé entre la CPSCCL et la Commune.

**FIG. PRINCIPALES ETAPES DU CALENDRIER ANNUEL DE MISE EN ŒUVRE DU PARC**

Délai	Responsable	Activité
<b>Au plus tard 30 juin N-1</b>	<b>CPSCCL</b>	Prévision de la budgétisation pour l'année N ;
	<b>CIM</b>	Validation et transmission au MF (préparation de la Loi des Finances (LF))
<b>Au plus tard 31 juillet N-1</b>	<b>CPSCCL/CFAD</b>	Transmission aux communes des prévisions d'appui (formation et AT) pour l'année N
<b>Au plus tard octobre N-1</b>	<b>Commune</b>	Lancement de la préparation des Plans annuels de renforcement des capacités
<b>Au plus tard 31 décembre N-1</b>	<b>Commune</b>	Adoption des plans de renforcement des capacités,
<b>Au plus tard 15 Janvier N</b>	<b>Commune</b>	Transmission à la CPSCCL du PARC
<b>Au plus tard 31 janvier N</b>	<b>CPSCCL/CFAD</b>	Finalisation du programme d'intervention sur l'année N et confirmation de la prise en charge des appuis attendus par la commune
<b>Au plus tard 28 février N</b>	<b>Commune</b>	Transmission à la CPSCCL du rapport d'exécution des mesures de renforcement des capacités N-1
<b>Au plus tard 31 mars N</b>	<b>CPSCCL</b>	Transmission aux bailleurs de fonds concernés du rapport consolidé d'exécution des mesures de renforcement des capacités N-1
<b>Jusqu'à décembre N</b>	<b>CPSCCL/CFAD</b>	Mise en œuvre des activités de renforcement des capacités

### **III.3 ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITE DES ELUS ET EQUIPES COMMUNALES**

S'agissant de nouvelles communes, les capacités initiales de maîtrise d'ouvrage sont limitées. Un accompagnement de proximité est donc nécessaire, non ciblé ex-ante. Il s'agit de permettre à la commune de pouvoir bénéficier d'un appui sur mesure, en fonction de ses besoins et de sa capacité d'absorption. Il s'agit également d'assurer la bonne exécution des investissements, en limitant les risques de non-application du contenu de formation spécifiques ou de non-durabilité des effets obtenus grâce aux missions d'assistance technique apportée selon les procédures élaborées avec la CPSCL. Cet accompagnement de proximité est un complément aux deux principaux axes de renforcement des capacités exposés ci-dessus. L'accompagnement, en fonction de chaque cas, peut porter sur :

- L'appui à la passation des marchés et au suivi des travaux ;
- L'élaboration de la partie renforcement des capacités du PARC ;
- L'élaboration de TdR pour des missions d'assistance technique ;
- Le Coaching de secrétaires généraux et d'élus communaux ;
- La Facilitation des modalités d'apprentissage entre pairs (ex : animation d'un atelier « prévention des conflits et gestion des plaintes » entre un cadre de l'état civil d'une commune « marraine » proche et les équipes Etat civil des nouvelles communes du gouvernorat).

### **IV. PASSATION DES MARCHES**

Le mode de passation des marchés du Programme est soumis à la réglementation Tunisienne et aux directives des différents bailleurs de fonds et aux exigences y afférentes mentionnées dans ce guide

### **V. REPORTING DES COMMUNES**

#### **V.1 DOCUMENTATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE FINANCEMENT**

- Le processus de la création juridique et financière de la nouvelle commune est achevé : (i) copie du décret de création publié dans le journal officiel, (ii) copie du courrier du MALE concernant l'allocation d'un budget octroyé à la commune, (iii) des informations sur la masse salariale de la commune..
- Recrutement, déploiement ou affectation d'un secrétaire général ou d'un technicien parmi le personnel communal : (i) copie de la lettre d'affectation ou de déploiement d'un technicien à la commune ou copie du contrat de recrutement.
- Elaboration d'un PIL participatif: PIL/PAI approuvé par le conseil municipal avec le Procès-verbal de la ou des Réunions Publiques du PIL/PAI.
- Signature d'une convention de financement avec la CPSCL, approuvée par le conseil municipal : la convention signée et une copie de la délibération portant approbation de la convention par le Conseil Municipal.
- Remise d'un plan annuel de renforcement des capacités : copie du PARC n'est plus une condition préalable de financement

## **V.2 DOCUMENTATION RELATIVE A L'ETAT DE REALISATION DES PIL**

Les Communes transmettront à la CPSCL avant fin février de chaque année du programme l'état d'exécution en dépenses du PIL arrêté au 31 décembre de l'exercice précédent.

Les dépenses considérées seront les dépenses ordonnancées. L'état d'exécution mentionnera (i) les montants prévus par ligne de dépense et (ii) les dépenses ordonnancées ou mandatées par l'ordonnateur et (iii) les dépenses payées par le receveur. Cet état devra être validé par le Receveur Municipal.

## **V.3 DOCUMENTATION RELATIVE A L'ELABORATION DES PARC ET LEUR ETAT D'AVANCEMENT**

Les Communes transmettront à la CPSCL avant le 15 janvier de l'année N-1 leur PARC élaboré et approuvé par le Conseil Municipal pour l'année N, et avant la fin février de l'année N l'état d'exécution du PARC de l'année N-1 approuvé. Si les nouvelles communes ne sont pas encore en mesure d'élaborer un PARC dans les deux premières années de leurs créations, les agences régionales de la CPSCL et le secteur privé (bureaux d'études, consultants) peuvent les appuyer à identifier leurs besoins d'assistance technique dans cette période.

## **V.4 RAPPORT DE SUIVI ET DOCUMENTATION RELATIVE A LA SAUVEGARDE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE**

Les communes transmettront à la CPSCL un rapport de suivi trimestriel par projet en cours d'exécution et un suivi annuel par projet en phase d'exploitation. Ce rapport devra montrer que les mesures d'atténuation environnementales et sociales sont bien respectées dans la mise en œuvre des sous projets.

## **VI. AUDIT DES PROGRAMMES**

La Cour des Comptes a pour mandat le contrôle des comptes publics et de l'usage des fonds publics, y compris celles des collectivités locales.

Un audit spécifique des « fonds de disposition » du Programme gérés par la CPSCL concernant l'utilisation des fonds par les communes bénéficiaires du programme sera réalisé une fois par an par un commissaire aux comptes indépendant. Ces dépenses seront prises en charge par le Programme.

## **VII. MODALITES DE REVISION ET DE CONCLUSION D'AVENANT**

Le présent guide de financement a pour finalité de s'adapter aux réalités du processus de décentralisation en cours en Tunisie. Il doit nécessairement pouvoir s'adapter à ce contexte évolutif. Il peut donc faire l'objet d'une révision suite à la demande expresse et conjointe des partenaires.

## **VIII. ANNEXES**

- Annexe 1 Décret n° 3505-2014 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL
- Annexe 2 Méthodologie d'attribution des fonds aux nouvelles communes appliquée par le MALE
- Annexe 3 Liste des nouvelles communes bénéficiaires et des fonds attribués aux nouvelles communes
- Annexe 4 Fiche Acteurs
- Annexe 5 Modèle de convention d'octroi des dotations entre la CPSCL et les Communes
- Annexe 6 Démarche participative de préparation du PIL
- Annexe 7 Modèle du PIL
- Annexe 8 Modèle de Plan de renforcement de capacités du PARC et Modèle de rapport de réalisation des mesures de renforcement des capacités N-1
- Annexe 9 Modèle de rapport de réalisation du PIL