



INSTRUCTION

N° 03-027-M0 du 24 avril 2003

NOR : BUD R 03 00027 J

Texte publié au **Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique**

RÉGIMES DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'EMPRUNT, DE TRÉSORERIE ET D'INSTRUMENTS FINANCIERS.

ANALYSE

Diffusion de la circulaire interministérielle Intérieur-Finances
n° NOR/LBL/B/03/10032/C du 4 avril 2003.

Date d'application : 04/04/2003

MOTS-CLÉS

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ;
EMPRUNT ; OPÉRATION FINANCIÈRE ; DÉLÉGATION ; COMPÉTENCE ; TRÉSORERIE

DOCUMENTS À ANNOTER

Instruction n° 92-137-M0 du 27 octobre 1992

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	TPGR	TPG	DOM	RF	T							

DIFFUSION

GT 12

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

6ème Sous-direction - Bureau 6C

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La présente instruction a pour objet de porter à la connaissance des comptables les dispositions de la circulaire interministérielle n° NOR LBL/B/03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers et figurant en annexe.

La circulaire ci-annexée rappelle les règles en matière de délégations de compétences prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) concernant les principales opérations financières effectuées par les collectivités locales et leurs groupements et précise les modifications apportées dans ce domaine par l'article 44 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Si la compétence de principe en matière d'emprunts relève de l'assemblée délibérante, la loi visée ci-dessus élargit le champ de délégation aux opérations financières utiles à la gestion de ces emprunts. Entrent notamment dans cette catégorie les opérations de couverture des risques de taux et de change ainsi que les opérations de réaménagement de la dette (refinancement, renégociation).

La loi relative à la démocratie de proximité harmonise pour les communes, les départements et les régions le champ de délégation à l'exécutif local (maire, président du conseil général et président du conseil régional) en matière d'emprunt et d'opérations financières afférentes. En revanche, le régime des délégations en matière de trésorerie n'a pas été modifié par cette loi. Le recours à une ligne de trésorerie nécessite donc une délibération de l'assemblée délibérante, sans possibilité de délégation (sauf à la commission permanente du conseil général et du conseil régional et au bureau ou président de l'EPCI).

La loi relative à la démocratie de proximité modifie enfin le paragraphe III.2 « Cadre juridique » de la circulaire du 15 septembre 1992 diffusée par l'instruction du n° 92-137-M0 du 27 octobre 1992 relative aux règles applicables aux contrats de couverture du risque de taux d'intérêt offerts aux collectivités et établissements publics locaux.

Toute difficulté rencontrée dans l'application de ces dispositions devra être portée à la connaissance de la Direction sous le timbre du bureau 6C.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

LE SOUS-DIRECTEUR CHARGÉ DE LA 6^{ÈME} SOUS-DIRECTION

OLLIVIER GLOUX

ANNEXE : Circulaire interministérielle Intérieur - Finances n° NOR/LBL/B/03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers.

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS
LOCALES**

Direction générale des collectivités locales

**Bureau des budgets locaux et de l'analyse
financière – FL3**

NOR/LBL/B/03/10032/C

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Direction générale de la comptabilité publique

Bureau 6C

CD - 809

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des
libertés locales

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

Mesdames et Messieurs les Trésoriers-payeurs généraux

OBJET : Régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et
d'instruments financiers

REF. : Circulaire NOR/LBL/B/03/10032/C du 4 avril 2003

P.J. : 3 annexes

ANNEXE (suite)

TEXTES DE REFERENCE :

- *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*
- *Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/02/00115/C du 29 avril 2002 relative aux titres de créances négociables*
- *Circulaires n° NOR/INT/B/99/00195/C et NOR/INT/B/0000108/C des 6 septembre 1999 et 15 mai 2000 relatives à la passation des marchés publics de services bancaires et d'investissement*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/95/00041/C du 7 février 1995 relative aux contrôles de légalité et budgétaire exercés sur les budgets des collectivités territoriales.*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/92/00212/C du 6 août 1992 relative au remboursement anticipé des emprunts des collectivités locales et de leurs établissements publics*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/92/00260/C du 15 septembre 1992 relative aux contrats de risque de taux d'intérêt offerts aux collectivités locales et aux établissements publics locaux*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/89/00071/C du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/87/00120/C du 28 avril 1987 relative aux procédures budgétaires et comptables des collectivités locales et établissements publics locaux appliquant les instructions M.11, M.12 et M.51.*
- *Circulaire n° NOR/INT/B/87/00341/C du 26 novembre 1987 relative à la mise à jour des nomenclatures budgétaires et comptables des communes, des départements, des régions, de leurs établissements publics et des services départementaux d'incendie et de secours*
- *Guide de l'emprunt – Collection Textes de référence – Edition 2000 – Publications de la D.G.C.L.*

Cette circulaire a pour objet de vous rappeler les principales règles en vigueur en matière de délégations de compétences en matière financière, à la lumière de l'article 44 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a notamment élargi le champ de délégation aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts.

I. Compétence de principe de l'organe délibérant

La décision de recourir à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante pour l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette règle résulte notamment pour les communes de l'article L. 2122-22 du C.G.C.T., de l'article L. 3212-4 pour les départements et de l'article L. 4221-1 pour les régions.

L'assemblée décide ainsi du recours à l'emprunt, de son affectation, mais surtout des conditions financières essentielles du contrat d'emprunt : montant du capital emprunté, type d'emprunt, durée, conditions de taux d'intérêt, modalités d'amortissement, conditions de remboursement normal et anticipé. Ces conditions essentielles s'imposent à l'exécutif local pour la signature d'un contrat d'emprunt.

ANNEXE (suite)

II. Régime de délégation

La compétence relative à la décision d'emprunter est, toutefois, généralement déléguée à une instance plus restreinte agissant au nom de l'assemblée délibérante.

A. Délibération de délégation :

Cette délégation de pouvoir s'opère par une délibération générale de l'assemblée délibérante. Cette dernière précise l'étendue des pouvoirs délégués et les conditions d'information a posteriori. L'absence de délibération de délégation ou son illégalité entraînent pour incompétence l'illégalité des actes pris par l'organe ayant reçu délégation. Il est ainsi nécessaire de toujours faire référence à la délégation initiale dans toutes les décisions et contrats d'emprunt.

B. Les organes délégataires :

Les délégations de compétences sont accordées :

- par le conseil municipal au maire (article L. 2122-22 du C.G.C.T.)
- par le conseil général et régional à la commission permanente ou au président (articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du C.G.C.T.)
- par l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) au bureau ou au président (article L. 5211-10 du C.G.C.T.), y compris ceux des syndicats d'agglomération nouvelle (S.A.N.) (article L. 5332-1 du C.G.C.T.) et des syndicats mixtes (article L. 5711-1 du C.G.C.T.).

C. Le champ de la délégation :

Le champ de la délégation varie en fonction de la collectivité concernée :

a. Les communes :

Pour les communes, l'article L. 2122-22 du C.G.C.T. énumère une série de compétences dans lesquelles le conseil municipal peut donner délégation au maire pour la durée de son mandat.

Parmi ces compétences figure la faculté « *de procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, **et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change**¹, et de passer à cet effet les actes nécessaires* ».

Il en ressort que seules les opérations en matière d'emprunts et d'instruments financiers liés à l'emprunt peuvent faire l'objet de délégation à l'organe exécutif. Le recours à des crédits de trésorerie exige donc une délibération spécifique de l'organe délibérant, sans possibilité de délégation, puisqu'il ne s'agit pas d'une opération concernant l'emprunt au sens strict.

b. Les départements et les régions :

Pour les départements et les régions, les délégations de compétences sont accordées par le conseil général et régional, soit à la commission permanente, soit au président (article L. 3211-2 et L. 4221-5 du C.G.C.T.).

Le champ de délégation à la commission permanente est large, puisque seuls en sont exclus les actes budgétaires, l'inscription d'une dépense obligatoire et l'arrêté des comptes.

La commission permanente peut donc, sur délégation de l'organe délibérant, décider de recourir à l'emprunt, souscrire une ligne de trésorerie ou conclure un contrat de couverture de risque de taux.

¹ La disposition en gras est issue de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

ANNEXE (suite)

Le champ de délégation au président a été ouvert par la loi relative à la démocratie de proximité. Dorénavant, le conseil général et le conseil régional peuvent déléguer à leur président « **la possibilité de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires.** »

Le champ de délégation à l'exécutif en matière d'emprunts et d'opérations financières utiles à la gestion de l'emprunt est désormais le même pour les trois collectivités, à savoir le recours à l'emprunt et aux opérations utiles pour la gestion de l'emprunt. Le recours à une ligne de trésorerie exige donc une délibération spécifique de l'organe délibérant, sans possibilité de délégation (sauf à la commission permanente du conseil général et du conseil régional et au bureau ou président de l'E.P.C.I.).

c. Les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.):

Pour les E.P.C.I., le bureau ou le président peuvent recevoir une délégation du comité ou du conseil, à l'exclusion des compétences énumérées à l'article L. 5211-10 du C.G.C.T. concernant principalement les actes budgétaires et les modalités de fonctionnement de l'E.P.C.I.

Ils peuvent ainsi se voir déléguer la compétence en matière d'emprunts, d'instruments utiles à la gestion de l'emprunt mais aussi en matière de trésorerie. Le régime de délégations des E.P.C.I. est ainsi plus ouvert que celui des collectivités locales.

D. La durée de la délégation :

En principe, l'organe délégataire reçoit délégation pour la durée de son mandat.

La durée ne peut dépasser la date à laquelle il est procédé au renouvellement de l'assemblée délibérante.

Le dernier alinéa de l'article L. 2122-23 du C.G.C.T. prévoit, en revanche, que le conseil municipal peut mettre fin à tout moment à la délégation qu'il a accordée au maire.

L'article L.2122-23 du C.G.C.T ne s'applique pas aux départements et aux régions.

Toutefois, sur le fondement du principe du parallélisme des formes, il peut être mis fin à la délégation accordée au président d'un conseil général ou d'un conseil régional par une délibération de leur assemblée délibérante.

A titre exceptionnel, il est très vivement recommandé de limiter la validité de la délibération de délégation en matière de contrats de couverture de risques de taux et de change à la fin de l'année en cours, et donc de la renouveler d'année en année. Ce régime dérogatoire se justifie par l'impossibilité pour l'organe délibérant de déterminer, dans le cadre de la délégation, sur une période pluriannuelle, les caractéristiques essentielles du contrat de couverture susceptible d'être conclu, telles que le montant de l'encours sur lequel peut porter l'opération de couverture ou le montant de la dette existante qui doit toujours rester inférieur au montant de la dette de référence (voir ci-après).

III. Les limites encadrant la délégation

Ces limites peuvent être de deux ordres :

A. Les conditions d'information de l'assemblée délibérante :

La mention de l'information obligatoire de l'assemblée délibérante des actes pris dans le cadre de la délégation et sa périodicité peuvent figurer dans la délibération portant délégation de compétences.

ANNEXE (suite)

L'assemblée délibérante est, en effet, tenue informée des décisions prises en son nom selon les modalités qu'elle peut déterminer notamment dans la délibération de délégation.

Pour les communes, l'article L. 2122-23 du C.G.C.T. dispose que « *le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* ». Cette disposition s'applique par renvoi aux E.P.C.I. (article L. 5211-1 du C.G.C.T.).

Pour le conseil général et le conseil régional, si la loi relative à la démocratie de proximité prévoit expressément que le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de la délégation, la périodicité de l'information n'est en revanche pas définie. Il est souhaitable de fixer cette périodicité dans la délibération portant délégation.

B. L'étendue des pouvoirs délégués :

Les délibérations de délégation trop larges, qui ne fixent pas de limites au champ des pouvoirs délégués, peuvent être sanctionnées par le juge administratif. Ainsi, une délibération de délégation qui se réduirait à simplement retranscrire le texte des articles du C.G.C.T. ou même à en étendre le champ en spécifiant la compétence « illimitée » de l'autorité délégataire, serait entachée d'illégalité.

La délibération de délégation doit donc définir le champ d'intervention de l'organe délégataire, champ d'intervention qui varie en fonction de la compétence exercée par délégation.

a. En matière d'emprunts (Cf. Annexes 1 et 2):

Les différents articles du C.G.C.T. concernant les délégations de compétences ne donnent pas de définition précise des « *limites* » que l'assemblée délibérante doit fixer à sa délégation. Pour autant, votre contrôle doit s'attacher essentiellement aux points suivants.

La délibération ne doit préciser la durée de la délégation que dans le cas où l'organe délibérant souhaite la limiter à une durée inférieure à celle du mandat.

Toutefois, quand bien même la durée ne serait pas précisée et correspondrait donc à celle du mandat, l'article L. 2122-23 du C.G.C.T. prévoit que « *le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation* » (voir ci-dessus).

La délibération définira également les grandes caractéristiques des contrats d'emprunt que pourra souscrire l'autorité délégataire, ces caractéristiques pouvant être en tout ou partie les suivantes :

- Le montant de l'emprunt qui ne peut être limité qu'au montant inscrit chaque année au budget de la collectivité. Il est, en effet, difficile pour la collectivité d'établir un plafond pour la durée du mandat,
- Le taux effectif global,
- La durée maximale de l'emprunt,
- Le type d'amortissement et la possibilité de procéder à un différé d'amortissement,
- Les index pouvant être retenus comme référence de taux d'intérêt et d'une manière générale les conditions de taux,
- La possibilité de recourir à des opérations particulières, comme des emprunts obligataires ou des emprunts en devises,
- La faculté de procéder à des tirages échelonnés dans le temps, à des remboursements anticipés et/ou consolidation,
- Et la possibilité de conclure tout avenant destiné à introduire dans le contrat initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus.

Ces dispositions s'appliquent non seulement aux emprunts classiques et obligataires, mais aussi aux emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie, de type C.L.T.R. Ces derniers, en effet, qui combinent à la fois un emprunt assorti de facilités de gestion et une ligne de trésorerie, sont utilisés et inscrits budgétairement comme un prêt à long terme apparaissant au budget de la collectivité pour financer les investissements : ils appliquent donc le même régime que celui des emprunts.

ANNEXE (suite)

b. En matière de trésorerie :

Le régime des délégations en matière de trésorerie n'a pas été modifié par la loi relative à la démocratie de proximité. Cette compétence relève exclusivement de l'organe délibérant de la collectivité ou, sur délégation, de la commission permanente du conseil général et régional. Les exécutifs locaux sont limités à une compétence d'exécution des décisions prises par l'assemblée délibérante.

Dans la mesure où la gestion d'une ligne de trésorerie nécessite une certaine souplesse d'utilisation, il ressort de la circulaire du 22 février 1989 que l'exécutif local a la charge de toutes les opérations de gestion de la ligne de trésorerie, telles que la décision de mobiliser effectivement la ligne de trésorerie, celle de rembourser les fonds tirés, et d'effectuer des tirages infra-annuels.

En revanche, toute conclusion ou reconduction d'un contrat avec un organisme bancaire portant sur l'ouverture d'une ligne de trésorerie nécessite une délibération spécifique de l'assemblée délibérante ou de la commission permanente en cas de délégation, acceptant les clauses du projet de contrat et autorisant l'ordonnateur à le signer.

c. En matière d'opérations financières utiles à la gestion des emprunts :

La notion d'« opérations financières utiles à la gestion des emprunts » recouvre les opérations suivantes :

- le réaménagement de la dette (remboursement par anticipation, renégociation contractuelle),
- les opérations de marché, tels les contrats de couverture de risques de taux d'intérêt et de change,
- et toutes autres opérations financières utiles à la gestion de la dette.

Dorénavant, depuis la loi relative à la démocratie de proximité, seules les opérations de trésorerie et les garanties d'emprunt accordées par une collectivité locale continuent à relever de la compétence exclusive de l'organe délibérant, sauf pour les départements, régions et E.P.C.I. qui ont un champ de délégation plus large : la commission permanente du conseil général et du conseil régional, le président ou le bureau de l'E.P.C.I. peuvent en effet intervenir par délégation en matière de garantie d'emprunt et de ligne de trésorerie.

Le réaménagement de la dette :

Les règles applicables aux différentes modalités de réaménagements de la dette ont été fixées pour l'essentiel par 3 circulaires toujours en vigueur : celles des 28 avril et 26 novembre 1987 relatives aux procédures budgétaires et comptables applicables aux remboursements anticipés et celle du 6 août 1992 relative aux remboursements anticipés des emprunts.

La loi relative à la démocratie de proximité a modifié le régime de délégation en matière de réaménagement de dette. Par conséquent, la position prise dans la réponse à la question écrite n° 37670 du 22 avril 1996 (J.O. du 1^{er} juillet 1996, page 3553) n'est plus applicable.

Dorénavant, la décision de procéder au réaménagement de la dette d'une collectivité, qui, lorsque cette faculté n'a pas été prévue au contrat, relève de la compétence de l'organe délibérant, peut être déléguée à l'exécutif local, et non plus seulement pour les départements et régions à la commission permanente (articles L. 2122-22 du C.G.C.T. pour les communes, L. 3211-2 pour les départements et L. 4221-5 pour les régions). Cette disposition s'applique à toutes les modalités de réaménagement de la dette autorisées pour les collectivités locales : la renégociation, le remboursement anticipé avec ou sans la souscription d'un nouvel emprunt, le remboursement par novation (voir circulaire précitée du 6 août 1992).

ANNEXE (suite)

La faculté de procéder au réaménagement de la dette peut avoir été prévue au contrat initial d'emprunt et donc dès la délibération de délégation initiale (voir a) ci-dessus). Dans ce cas, la délibération précisera parmi les caractéristiques du contrat d'emprunt, tout ou partie des points suivants :

- La faculté de passer d'un taux fixe à un taux variable ou du taux variable au taux fixe,
- La faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au calcul du ou des taux d'intérêt,
- La faculté de modifier la périodicité et le profil du remboursement, par exemple en procédant à des remboursements anticipés,
- La possibilité d'allonger la durée du prêt.

Les opérations de couverture de risques de taux :

La circulaire du 15 septembre 1992 (complétée par celle du 7 février 1995) qui définit la notion de risque de taux ainsi que les modalités d'insertion des contrats de couverture dans le régime budgétaire et comptable applicable aux collectivités locales, est toujours en vigueur. Seul le régime de délégation de compétences (partie III. 2. intitulée « cadre juridique » de la circulaire de 1992) a été modifié par l'article 44 de la loi relative à la démocratie de proximité.

Désormais, l'exécutif local, et non plus seulement la commission permanente du département et de la région, peuvent décider, sur délégation de l'organe délibérant, de recourir à une opération de couverture de risques.

Le paragraphe III. 2 « **Cadre juridique** » est rapporté et rédigé dorénavant de la manière suivante :

La décision de recourir à un contrat de couverture du risque de taux et de change relève de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité locale ou de l'établissement public local.

Cette compétence peut, toutefois, être déléguée au maire (article L. 2122-22 du C.G.C.T.), à la commission permanente ou au président du conseil général (article L. 3211-2), à la commission permanente ou au président du conseil régional (article L. 4221-5) et au bureau ou au président d'un E.P.C.I. (article L. 5211-10).

Compte tenu de la complexité des instruments de couverture, un modèle de délibération (Cf. annexe 3) a été établi afin d'aider l'organe délibérant à respecter les règles de fonctionnement de ces produits et surtout à définir les limites en cas de délégation.

Ce modèle devra être complété et modifié au vu de la situation propre de la collectivité concernée et des opérations envisagées.

a – Contenu de la délibération de l'assemblée délibérante déléguant la décision de recourir à un instrument de couverture.

Ce contenu sera le même dans le cas où l'assemblée délibérante décide de recourir, sans délégation, à un instrument de couverture.

1°) La délibération doit présenter la politique d'endettement engagée par la collectivité ou l'établissement.

- A ce titre, elle doit préciser les objectifs poursuivis l'année courante sur le niveau et la structure de sa dette.

L'autorité délégataire décide de recourir à des instruments de couverture au regard de deux butoirs financiers :

- Le seuil maximum retenu conformément aux critères arrêtés par le Conseil national de la comptabilité sur les opérations de couverture et leur nécessaire corrélation avec le sous-jacent couvert concerné, soit au cas présent, l'encours de dette existant au 31 décembre de l'année N -1 majoré des emprunts inscrits au budget de l'année courante N (Cf. III. 1-a de la circulaire de 1992). Ce seuil maximum doit toujours être respecté compte tenu de l'amortissement du stock de dette.
- Le seuil financier maximum retenu par la collectivité ou l'établissement dans le cadre de sa politique de gestion de dette pour l'année N.

ANNEXE (suite)

2°) *La délibération doit exprimer la volonté de la collectivité de se protéger contre les risques financiers et d'optimiser ce faisant le coût de la dette.*

3°) *La délibération fixe les caractéristiques essentielles des contrats.*

- Elle fixe la consistance du capital de référence retenu par la collectivité.

Le capital de référence constitue une masse homogène regroupant différentes lignes d'emprunt indexées sur un même taux, compte tenu de la marge bancaire. Les lignes d'emprunt à taux fixe, libellées dans la même devise peuvent être regroupées en un même capital de référence. Pour l'évaluation de la masse de capital de référence, les caractéristiques de chaque ligne d'emprunt sont appréciées après application des contrats d'échange de taux et/ou de change et/ou de devises adossés à ces lignes. Ainsi, par exemple, une ligne d'emprunt à taux fixe en franc suisse ayant fait l'objet d'un contrat d'échange pour un taux fixe en euros pourra être regroupée avec des lignes en euros indexées sur la même référence de taux fixe. En revanche, les lignes d'emprunt faisant l'objet d'un différé en intérêts ne peuvent être intégrées dans le capital de référence.

La délibération précise les lignes d'emprunt servant à la détermination du capital de référence, ainsi que le montant prévisionnel de cet encours sur les exercices suivants compte tenu de l'amortissement (Cf. tableau en annexe 3 de la circulaire de 1992).

Pendant la durée du contrat, si un élément de la dette inclus dans le référentiel est remboursé par anticipation ou renégocié, une nouvelle délibération doit réajuster le montant du référentiel, sauf lorsqu'un autre élément de la dette, non encore intégré et d'un montant égal ou supérieur, peut être substitué. Le comptable public et le préfet sont informés de cette substitution.

Pour ce faire, le recours à l'annexe « État de refinancement de la dette – État des instruments de couverture » figurant dans les maquettes budgétaires est recommandé.

- La délibération précise la durée maximale de ces opérations.

Les contrats de couverture peuvent en effet porter sur des durées très variables allant de quelques jours à plusieurs années.

- La délibération détermine les références de taux sur lesquels peut porter l'opération.

L'organe exécutif doit retenir des références parmi les taux communément usités par les marchés financiers français ou, quand il s'agit d'une dette en devises, les taux couramment pratiqués sur les marchés financiers de la devise considérée.

- La délibération précise que la décision de l'exécutif doit être prise après mise en concurrence d'au moins deux établissements spécialisés.

Toutes primes, commissions à la charge de la collectivité ou de l'établissement ne peuvent être stipulées au contrat que pour autant que ce principe ait été retenu et leur montant maximum fixé par la délibération.

4°) *Compétences déléguées à l'exécutif local*

La délibération doit définir l'étendue des pouvoirs délégués.

L'assemblée peut ainsi autoriser l'exécutif, dans les conditions qui auront été fixées en application des points 1°, 2° et 3° ci-dessus, à :

- lancer des consultations auprès de plusieurs établissements financiers dont la compétence est reconnue pour ce type d'opérations,
- à retenir les meilleures offres au regard des possibilités que présente le marché à un instant donné, du gain financier espéré et des primes et commissions à verser,
- passer les ordres pour effectuer l'opération arrêtée,
- signer les contrats de couverture répondant aux conditions posées

ANNEXE (suite)

Ces autorisations sont valables jusqu'à la fin du mandat de l'organe délégataire, mais il est vivement recommandé de limiter la validité de la délégation à la fin de l'année en cours et de la renouveler chaque année (voir ci-dessus sur la durée de la délégation).

5°) Conditions d'information de l'assemblée délibérante

La délibération prévoit les conditions dans lesquelles l'assemblée est tenue informée des actes pris dans le cadre de la délégation.

Le tableau intitulé « État de refinancement de la dette – État des instruments de couverture » figurant dans les maquettes budgétaires, retrace les gains et pertes afférents à l'opération de couverture. Ce tableau est annexé à l'appui du compte-rendu élaboré par l'organe délégataire aux fins d'information de l'assemblée délibérante lors de la séance suivant la réalisation de l'opération. En tout état de cause, ce tableau sera joint en annexe du compte administratif et du budget primitif de la collectivité.

b – Établissement des clauses du contrat en engagement par l'organe exécutif.

Les clauses prévues au contrat doivent se conformer strictement au cadre établi par la délibération.

Il est vivement conseillé de se référer à la délibération - type (Cf. annexe 3), susceptible d'être aisément adaptée pour prendre en compte les spécificités des collectivités locales.

La signature du contrat est effectuée par l'organe exécutif selon les règles rappelées ci-dessous.

Il résulte des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du C.G.C.T. rappelés ci-dessous, que les décisions, les contrats de couverture ainsi que les tableaux constitués à cet effet doivent être transmis au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement aux fins des contrôles organisés par les textes en vigueur.

Il appartiendra aux préfets de vérifier notamment :

- que l'exécutif de la collectivité a bien reçu délégation de compétences de l'assemblée délibérante,
- que la délibération de délégation fixe un cadre suffisamment précis,
- que les conditions du contrat répondent bien au cadre fixé,
- que l'ensemble des contrats ne couvre pas d'une part un montant total de dettes supérieur à l'encours des emprunts de la collectivité locale, y compris les emprunts inscrits au titre de l'exercice budgétaire en cours, et d'autre part, le notionnel de référence retenu pour l'année considérée,
- que le capital de référence correspond effectivement à un encours existant de dettes homogènes pendant la durée du contrat,
- que le taux échangé correspond aux conditions de taux de la dette sous-jacente au capital de référence,
- que les contrats ne constituent pas un placement de fonds contraire à l'obligation de dépôt des fonds des collectivités locales au Trésor (voir III – 1 – b).

Les copies du contrat et de la délibération ainsi que les tableaux retraçant le détail des opérations de couverture du risque sont remises au comptable par l'ordonnateur à titre de pièces justificatives des mouvements financiers générés en dépense ou en recette par l'application de la convention.

En raison de l'évolution du marché des collectivités locales depuis 10 ans et de la modification des modalités de fonctionnement des instruments de couverture, la circulaire de 1992 sera globalement réactualisée par une circulaire ultérieure.

ANNEXE (suite)

Particularité pour les opérations de couverture :

Dans la mesure où les opérations de couverture nécessitent en pratique une certaine souplesse d'utilisation et surtout une grande réactivité, des prestataires privés, agréés par la COB, proposent de traiter, sur la base d'une convention de transmission d'ordres, les opérations au nom et pour le compte de leurs clients.

Cette prestation a pour intérêt d'apporter une certaine sécurité sur les conditions de réalisation de l'opération, mais surtout sur sa passation effective en cas d'indisponibilité ou d'absence de la personne habilitée.

Les collectivités locales peuvent faire appel à ces intermédiaires financiers, sous réserve que certaines conditions soient remplies :

- Les services intermédiaires financiers connexes aux opérations (même à celles exclues du champ de la mise en concurrence), sont considérés comme des prestations de service soumises aux règles de la concurrence du code des marchés publics (circulaires du 7 février 1995 et du 6 septembre 1999). De ce fait, l'absence de toute mise en concurrence avant la passation de la convention constitue une irrégularité susceptible d'être sanctionnée par le juge administratif.
- Au regard du principe budgétaire de non-compensation entre les recettes et les dépenses (article 23 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique), le prestataire ne peut pas se rémunérer en déduisant une commission sur les gains obtenus par la collectivité : la rémunération de l'intermédiaire financier doit être prévue au budget de la collectivité, quel que soit son mode de calcul. A défaut, l'opération est considérée comme illégale et le budget comme insincère (article L.1612-4 du C.G.C.T.).
Ce mode de rémunération est également constitutif de gestion de fait, au regard de l'article L. 2343-1 du C.G.C.T., dès lors que l'intermédiaire ne peut régulièrement s'immiscer dans le maniement des fonds de la collectivité en percevant directement à la place du comptable différents produits.
- La convention de transmission d'ordres ne peut pas donner toute latitude au prestataire pour effectuer les opérations qu'il juge pertinente : il représente la collectivité et agit en son nom et pour son compte, et n'est habilité qu'à conseiller et exécuter les instructions données par la collectivité.
- Même si le prestataire a également une mission de conseil vis-à-vis de la collectivité, il ne peut agir que dans le cadre défini par la collectivité. Il doit, de ce fait, obligatoirement obtenir, pour chaque opération envisagée, l'autorisation écrite de la collectivité. Cette autorisation, qui peut être adressée par télécopie ou par tout autre moyen de communication électronique, devra indiquer les conditions financières dans lesquelles la collectivité va réaliser l'opération.

d. En matière de titres de créances négociables (T.C.N.) :

L'article 25 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a modifié l'article L. 213-3 du code monétaire et financier afin d'autoriser les collectivités locales et leurs groupements à émettre des titres de créances négociables (T.C.N.).

L'étendue des pouvoirs délégués varie selon la catégorie de T.C.N. concerné, s'il s'agit d'un bon à moyen terme négociable (B.M.T.N.) ou d'un billet de trésorerie (B.T.).

Conformément à la circulaire n° NOR/INT/B/02/00115/C du 29 avril 2002 relative aux T.C.N., les B.M.T.N., émis pour une durée de 1 an et 1 jour minimum et sans limitation, constituent des emprunts. Ils suivent donc les mêmes règles en matière d'autorités compétentes et de régime de délégation : l'organe délibérant peut ainsi déléguer l'émission d'un tel titre à son organe délégataire.

ANNEXE (suite)

S'agissant en revanche d'un programme de B.T., qui constitue un mode de financement de trésorerie émis pour une durée inférieure à un an, l'émission d'un tel programme exige une délibération spécifique de l'organe délibérant (ou de la commission permanente sur délégation du conseil général et du conseil régional), sans possibilité de délégation à l'exécutif local (sauf pour le président de l'E.P.C.I. qui peut recevoir délégation en matière de trésorerie).

Il ressort de ces règles strictes de délégation que les organes exécutifs n'ont qu'une compétence d'exécution en matière de programme de billets de trésorerie et ne peuvent engager contractuellement leur collectivité qu'en application d'une délibération rendue exécutoire.

Comme il a été rappelé ci-dessus, il ressort toutefois de la circulaire précitée du 22 février 1989 que l'exécutif local a la charge de toutes les opérations de gestion de trésorerie.

Ainsi, compte tenu de la nature du produit de billet de trésorerie, qui nécessite en pratique une certaine souplesse d'utilisation, il est admis que l'organe délibérant puisse autoriser l'exécutif à effectuer, **dans le cadre et les limites qu'il aura fixés**, les opérations de gestion, telles que l'émission et le remboursement des billets appartenant au même programme et la négociation avec les investisseurs, sachant que la décision de conclure ou de reconduire un tel programme nécessite une délibération spécifique de l'assemblée locale.

Cette autorisation n'est valable que jusqu'à la fin de la durée du titre.

L'assemblée locale doit fixer, dans sa délibération portant délégation, les caractéristiques essentielles du programme que pourra gérer l'exécutif (montant maximum, durée, monnaie d'émission, taux d'intérêt fixe ou variable, taux plafond...), ainsi que les conditions d'information des opérations effectuées.

IV. Les formalités de mise en œuvre

L'article L. 2122-23 du C.G.C.T. dispose que les décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets, et notamment aux conditions de publicité et d'entrée en vigueur figurant à l'article L. 2131-1 du C.G.C.T.

Le 1° de l'article L.2131-2 du C.G.C.T prévoit également que les décisions prises par délégation du conseil municipal sont soumises à l'obligation de transmission.

Selon la jurisprudence administrative, les dispositions du C.G.C.T n'exigent aucun formalisme quant à la décision prise par le maire en application d'une délégation du conseil municipal. Dès lors, la forme de la décision est laissée à la libre appréciation du maire. Cette décision ne constitue pas nécessairement une décision formelle distincte du contrat. Le caractère immatériel de la décision a ainsi été reconnu, la signature du contrat impliquant la décision prise par la même autorité.

Cela étant, le maire peut prendre s'il le souhaite une décision formelle distincte du contrat (un modèle est joint en annexe 2), qui, accompagnée du contrat d'emprunt, sera alors soumise à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité en vertu du 1° de l'article L.2131-2 du C.G.C.T. en tant que décision prise par délégation du conseil.

Conformément aux dispositions du même article, lorsque le maire décide de ne pas prendre de décision formelle distincte du contrat, c'est donc la convention relative à l'emprunt qui doit être transmise à l'autorité préfectorale afin de revêtir un caractère exécutoire.

La formulation extensive de l'article L. 2131-2 du C.G.C.T. inclut non seulement les contrats d'emprunt, mais aussi tous les contrats accessoires, tels que les contrats de couverture de risque ou les contrats de garantie et de cautionnement.

Ces dispositions sont transposables aux actes pris par délégation par la commission permanente et par le président du conseil général et du conseil régional (article L.3131-2 et L.4141-2 du C.G.C.T).

ANNEXE (suite)

V. Les autorités compétentes pour signer les contrats et les subdélégations

a) Les délégations de signature

En leur qualité d'exécutifs, le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional et le président d'un E.P.C.I. signent les actes autorisés ou pris par l'assemblée délibérante (articles L. 2122-21, L. 3221-1, L. 4231-1 et L. 5211-9 du C.G.C.T.).

La signature peut être déléguée :

- par le maire, à l'un de ses adjoints ou à défaut un conseiller municipal en cas d'absence ou d'empêchement (article L. 2122-17), à ces mêmes élus dans le cadre d'une délégation de fonction (article L. 2122-18), aux hauts fonctionnaires territoriaux, tels que le directeur général et directeur général adjoint des services, ou le directeur des services techniques (article L. 2122-19).
Lorsque le maire agit en tant qu'autorité délégataire, la délégation de signature n'est possible qu'à la seule condition que le conseil municipal l'ait en outre expressément prévu dans la délibération portant délégation (L.2122-23).
- par le président du conseil général ou régional aux vice-présidents, et en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil général ou régional, ainsi qu'aux responsables des services (article L. 3221-3 et L. 4231-3 du C.G.C.T.).
- par le président d'un E.P.C.I., aux vice-présidents, et en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau, ainsi qu'au directeur et au directeur adjoint (article L. 5211-9 du C.G.C.T.).

b) L'interdiction des subdélégations

Lorsque l'exécutif reçoit délégation, il est tenu de prendre lui même les décisions y afférentes et ne peut déléguer ce pouvoir. En cas d'empêchement, la décision revient donc à l'assemblée délibérante.

Toutefois, pour les communes, l'article L.2122-23 du C.G.C.T prévoit que, « **sauf disposition contraire dans la délibération de délégation**, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal ». Cette rédaction implique que la délibération peut avoir prévu une possibilité de subdélégation **mais uniquement en cas d'empêchement**.

Pour les régions et les départements, la décision de procéder à la réalisation des emprunts (et autres opérations qui y sont liées) ne peut faire l'objet de subdélégation en l'absence de disposition législative expresse autorisant cette subdélégation.

Jean BASSERES

Dominique BUR

ANNEXE (suite)

**MODELE DE DELIBERATION DELEGUANT A L'EXÉCUTIF
LA DECISION DE RECOURIR A L'EMPRUNT
(Modèle donné à titre purement indicatif)**

Extrait du registre des délibérations du conseil municipal / conseil général / conseil régional

Séance du -----

Objet : Pouvoirs du maire / président - Délégation du conseil municipal / conseil général / conseil régional

VU l'article L. 2122-22 / L. 3211-2 / L. 4221-5 du C.G.C.T.

AYANT ENTENDU l'exposé de son rapporteur M. -----,

Après en avoir délibéré, le conseil municipal / le conseil général / le conseil régional

Par ----- voix pour, ----- voix contre, ----- abstentions,

Article 1

Le conseil municipal / conseil général / conseil régional décide de donner délégation au maire / président, en matière d'emprunt, pendant toute la durée de son mandat, conformément aux termes de l'article L. 2122-22 / L. 3211-2 / L. 4221-5 du C.G.C.T. dans les conditions et limites ci-après définies.

Article 2

Pour réaliser tout investissement et dans la limite des sommes inscrites chaque année au budget, le maire / président reçoit délégation aux fins de contracter tout emprunt à court, moyen ou long terme.

Le contrat de prêt pourra comporter une ou plusieurs des caractéristiques ci-après :

- la faculté de passer du taux variable au taux fixe ou du taux fixe au taux variable,
- la faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au calcul du ou des taux d'intérêt,
- La possibilité de recourir à des opérations particulières, comme des emprunts obligataires ou des emprunts en devises,
- des droits de tirages échelonnés dans le temps avec faculté de remboursement anticipé et/ou de consolidation,
- la possibilité d'allonger la durée du prêt,
- la possibilité de procéder à un différé d'amortissement,
- la faculté de modifier la périodicité et le profil de remboursement.

Par ailleurs, le maire / président pourra conclure tout avenant destiné à introduire dans le contrat initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus.

Article 3

Le conseil municipal / conseil général / conseil régional sera tenu informé des emprunts contractés dans le cadre de la délégation, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-23 du C.G.C.T.

Fait à -----, le ----- (date du conseil municipal / conseil général / conseil régional)
(nom et qualité du signataire)

ANNEXE (suite)

**MODELE DE DECISION DE L'EXECUTIF
POUR LA SIGNATURE D'UN CONTRAT DE PRÊT
(Modèle donné à titre purement indicatif)**

Décision n° -----du maire / président du conseil général / président du conseil régional

Objet : prêt de ----- euros (*montant*) auprès de ----- (*organisme bancaire*)

VU le Code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L.2122-22 / L.3211-2 / L.4221-5

VU la délégation du conseil municipal / conseil général / conseil régional accordée au maire / président du conseil général / président du conseil régional par délibération en date du -----,

VU le projet de contrat établi par -----

Le maire de -----/ le président du conseil général de -----/ le président du conseil régional de -----

Décide,

De contracter auprès de ----- (*organisme bancaire*) un prêt de ----- euros (*montant*) émis aux conditions suivantes (*type de prêt, devise, index...*) dont le remboursement s'effectuera en ----- (*modalités d'amortissement*),

De signer le contrat n° ----- joint à la présente décision.

Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision dont ampliation sera adressée à :

- Monsieur le préfet de -----,
- Monsieur le receveur de -----,

Fait à -----, le -----

(*signature*)

ANNEXE (suite)

**MODELE DE DELIBERATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES
DESIRANT TRAITER DES INSTRUMENTS DE MARCHÉ
(Modèle donné à titre purement indicatif)**

La commune
Le département de -----
La région

souhaite mener une politique de gestion active de sa dette, avec l'objectif de minimiser la charge financière supportée par la collectivité.

1° Politique d'endettement : objectifs poursuivis pour l'année courante (année N) sur le niveau et la structure de la dette.

A la date du -----, l'encours de la dette présente les caractéristiques suivantes :

Encours total de la dette actuelle : -----

dont-----de dette à taux fixe
et-----de dette à taux variable

Encours de la dette envisagée pour l'année N : -----

dont-----de dette à taux fixe
et-----de dette à taux variable

2° Volonté de se protéger contre les risques financiers

Compte tenu des incertitudes et des fluctuations qu'est susceptible de subir le marché, la commune, le département ou la région de ----- souhaite recourir à des instruments de couverture afin de se protéger contre d'éventuelles hausses des taux ou au contraire afin de profiter d'éventuelles baisses.

Ces instruments permettent de modifier un taux (contrats d'échange de taux ou swap), de figer un taux (contrats d'accord de taux futur ou FRA, contrats de terme contre terme ou FORWAARD/FORWARD), de garantir un taux (contrats de garantie de taux plafond ou CAP, contrats de garantie de taux plancher ou FLOOR, contrat de garantie de taux plafond et de taux plancher ou COLLAR).

3° Caractéristiques essentielles des contrats

Article 1

L'assemblée délibérante décide, dans le souci d'optimiser sa gestion de la dette et dans le cadre des dispositions des circulaires interministérielles du 15 septembre 1992 et du -----2002, de recourir à des opérations de couverture des risques de taux qui pourront être :

- des contrats d'échange de taux d'intérêt (SWAP)
- et/ou des contrats d'accord de taux futur (FRA)
- et/ou des contrats de garantie de taux plafond (CAP)
- et/ou des contrats de garantie de taux plancher (FLOOR)
- et/ou des contrats de garantie de taux plafond et de taux plancher (COLLAR)
- et/ou toutes autres opérations de marché (opérations de marché dérivées, opérations structurées)

ANNEXE (suite)

Article 2

L'assemblée délibérante autorise les opérations de couverture pour le présent exercice budgétaire sur les contrats d'emprunts constitutifs du stock de la dette (dont la liste figure en annexe), ainsi que sur les emprunts nouveaux ou de refinancement à contracter sur l'exercice et qui seront inscrits en section d'investissement du budget primitif.

En toute hypothèse, les opérations de couverture sont toujours adossées aux emprunts constitutifs de la dette et le montant de l'encours de la dette sur lequel portent les opérations de couverture ne peut excéder l'encours global de la dette de la collectivité.

Article 3

La durée des contrats de couverture ne pourra excéder -----années.

En toute hypothèse, cette durée ne peut être supérieure à la durée résiduelle des emprunts auxquels les opérations sont adossées.

Article 4

Les index de référence des contrats d'emprunts et des contrats de couverture pourront être :

- le T4M,
- le TAM,
- l'EONIA,
- le TMO,
- le TME,
- l'EURIBOR,
- ou tout autre taux parmi ceux communément utilisés sur les marchés concernés

Article 5

Pour l'exécution de ces opérations, il est procédé à la mise en concurrence d'au moins deux établissements spécialisés.

Des primes ou commissions pourront être versées aux contreparties ou aux intermédiaires financiers pour un montant maximum de :

- ----- % de l'encours visé par l'opération pour les primes,
- ----- % du montant de l'opération envisagée pour les commissions, pendant toute la durée de celle-ci.

Ou

- un forfait de ----- euros

*4° Compétences déléguées à l'exécutif*Article 6

L'assemblée délibérante décide de donner délégation à :

M ----- , Maire,
ou ----- , Président,

et l'autorise :

- à lancer des consultations auprès de plusieurs établissements financiers dont la compétence est reconnue pour ce type d'opérations,

ANNEXE (suite et fin)

- à retenir les meilleures offres au regard des possibilités que présente le marché à un instant donné, du gain financier espéré et des primes et commissions à verser,
- à passer les ordres pour effectuer l'opération arrêtée,
- à résilier l'opération arrêtée,
- à signer les contrats de couverture répondant aux conditions posées aux articles précédents.

Les autorisations sont valables jusqu'à la fin de l'année en cours.

5° Conditions d'information de l'assemblée délibérante

Article 7

L'assemblée délégataire est tenue informée de chaque contrat conclu lors de la séance suivant la réalisation de l'opération dans les conditions requises par les textes applicables.

Article 8

Une annexe sera jointe au compte administratif ainsi qu'au budget primitif de chaque exercice suivant la date de conclusion du ou des contrats, présentant les caractéristiques de chaque contrat, le montant des éléments de dettes couverts et les pertes et profits constatés sur chaque opération.

Fait à -----, le ----- (*date du conseil municipal / conseil général / conseil régional*)
(*nom et qualité du signataire*)