



Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

Le Président

Lyon, le 03 février 2010

N° _____

Recommandée avec A.R.

REF : ma lettre n° 2882 du 23 décembre 2009

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune d'Echirolles au cours des exercices 2003 et suivants.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au trésorier-payeur général de l'Isère.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Michel-Pierre PRAT

Monsieur Renzo SULLI
Maire d'Echirolles
Hôtel de ville
1 place des cinq fontaines
BP 248
38433 ECHIROLLES Cedex

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ÉCHIROLLES

(Département de l'Isère)

Exercices 2004 et suivants

SOMMAIRE

1-	QUESTIONS FINANCIERES.....	5
	1.1- Tenue de la comptabilité.....	5
	1.1.1- L'absence d'état de l'actif.....	5
	1.1.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	6
	1.1.3- La tenue de la comptabilité d'engagement et le suivi de la dépense	6
	1.2- La situation financière de la commune	8
	1.2.1- La section de fonctionnement et la formation de l'autofinancement (CAF)	8
	1.2.2- Le financement des investissements	11
	1.2.3- La charge de la dette	12
	1.2.4- Le report dans le futur d'une forte partie de l'effort de remboursement de la dette	13
	1.3- Les emprunts structurés souscrits par la commune.....	14
	1.3.1- Les transferts de risque dans les produits structurés proposés à la commune.....	14
	1.3.2- Un exemple de mécanisme particulièrement étrange	15
	1.3.3- Les enjeux de transparence et de mise en concurrence	15
	1.3.4- Conclusion	17
2-	LE LOGEMENT SOCIAL ET LA COMMUNE	17
	2.1- L'implication de la commune dans les différentes actions en lien avec le logement social.....	18
	2.2- L'opération ANRU « Village 2 »	19
	2.2.1- Les enjeux urbains et fonciers et l'évolution qualitative du projet.....	19
	2.2.2- L'ampleur financière du projet.....	23
	2.2.3- Les préalables au démarrage de l'opération et les retards pris par rapport au projet initial	23
	2.2.4- Le dispositif opérationnel résultant de la convention ANRU de l'automne 2008 ...	25
3-	LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES ECONOMIES D'ENERGIE	27
	3.1- L'agenda 21 et son évaluation.....	27
	3.2- Les diagnostics énergétiques des bâtiments publics	28
	3.3- La promotion du chauffage urbain	30
	3.4- La démarche HQE dans la construction du nouvel hôtel de ville	32
4-	LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET LA COMMANDE PUBLIQUE	35
	4.1- La construction du nouvel Hôtel de Ville	35
	4.1.1- Le déroulement global et le bilan financier de l'opération.....	35
	4.1.2- Observations de nature juridique	38
	4.2- Les autres opérations de construction ou de réaménagement.....	38
	4.2.1- Les résultats des déclarations d'infructuosité	39
	4.2.2- La mise en place de la pondération des critères des offres	40
	ANNEXE 1	42
	ANNEXE 2.....	43

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune d'Echirolles pour les exercices 2003 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 1^{er} avril 2008, adressée à M. Renzo Sulli, maire de la commune.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- La gestion financière de la commune, et notamment son recours à l'emprunt ;
- La promotion du développement durable, et la construction du nouvel hôtel de ville selon les normes HQE ;
- Le lancement de l'opération ANRU Village 2, dans le cadre d'une enquête nationale des chambres régionales des comptes sur le logement social.

L'entretien préalable, prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, a eu lieu le 13 janvier 2009 avec M. Sulli. Le 11 mars, la chambre a adopté un certain nombre d'observations provisoires, dont l'ensemble a été adressé le 22 avril au maire de la commune et des extraits à la communauté d'agglomération Grenoble Métropole, à une banque, à la Compagnie de Chauffage Intercommunale de l'Agglomération Grenobloise (CCIAG), ainsi qu'à trois bureaux d'études.

Le maire a répondu le 18 juin 2009, un des bureaux d'études et la CCIAG le 19 juin, et la banque concernée le 27 mai. Le 21 octobre, la chambre a adopté les observations définitives qui suivent.

1- QUESTIONS FINANCIERES

1.1- Tenue de la comptabilité

Les comptes de la commune sont constitués d'un budget principal et de 3 budgets annexes : régie des transports, opération centre ville et service des eaux. Les points examinés ont été principalement les suivants :

- le suivi patrimonial,
- le rattachement des charges et des produits à l'exercice,
- la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur et le suivi de la liquidation.

1.1.1- L'absence d'état de l'actif

L'instruction comptable applicable aux communes prévoit qu'un état de l'actif doit être établi tous les deux ans, de manière à permettre une bonne appréhension de la situation de leur patrimoine. Le comptable public en est plus précisément chargé, mais, selon la même instruction, « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur (le maire) et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ... L'inventaire et l'état de l'actif ... doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable ...* ».

Or, aucun état de l'actif n'a été établi sur la période de 2003 à 2006.

Interrogée sur ce point, la commune a communiqué à la chambre le fichier de son inventaire à jour au 31/12/2006, décrivant les immobilisations de la commune ainsi que les amortissements réalisés. Ce fichier n'est à ce jour pas repris informatiquement par la trésorerie, bien que, selon la mairie, il soit conforme au protocole de transmission prévu par l'instruction comptable.

La chambre a pu constater que, comme elle le demandait, les services de la commune se sont rapprochés de ceux de la trésorerie, lors d'une réunion qui s'est tenue le 15 mai 2009.

1.1.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Toujours selon la même instruction comptable, « *parallèlement au rattachement des charges et des produits ... sont exclus du résultat annuel les charges et les produits constatés d'avance qui ont donné lieu à émission d'un mandat de paiement ou d'un titre de recettes mais qui se rapportent partiellement ou totalement à l'exercice suivant* ».

La procédure n'a pas été mise en œuvre au cours des exercices contrôlés par la chambre. Il est toutefois pris acte de la réponse de la commune aux termes de laquelle un rapprochement avec la trésorerie a permis de traiter l'exercice 2008.

1.1.3- La tenue de la comptabilité d'engagement et le suivi de la dépense

Une comptabilité d'engagement fondée sur des principes de bonne gestion permet d'organiser de manière rigoureuse la fonction commande publique et la fonction réception et traitement des factures. La chambre a procédé à un contrôle par sondage, un des objectifs étant de vérifier la succession logique, dans le temps, de :

- l'émission du bon de commande ou de l'ordre de service ;
- la constatation du service fait ;
- l'édition de la facture ;
- son enregistrement à son arrivée dans les services de la commune ;
- l'émission du mandat de paiement.

Un suivi formalisé de ces étapes successives est un système simple et efficace de contrôle de gestion, qui devrait être mis en place. En effet, un certain nombre d'anomalies ont été relevées.

En matière d'engagement des dépenses, la chambre a constaté que pour 98 % des mandats de 2005 et 25 % de ceux de 2006, la date indiquée pour le « bon de commande ou ordre de service » était déclenchée par l'arrivée de la facture, et correspondait souvent à la date d'émission du mandat. L'engagement de la dépense ne constituait donc qu'un acte de régularisation.

Jusqu'en 2006, l'engagement était décentralisé en raison de l'éclatement sur différents sites des services administratifs de la commune. Une majorité de ces services n'étaient pas reliés au logiciel de gestion financière de la direction des finances, et appliquait un système de commandes par liasse papier. Diverses pratiques ont découlé de ce système, lesquelles « ont été vivement combattues (avec plus ou moins de succès) ».

Depuis 2006, les services, regroupés ou non dans le nouvel hôtel de ville, engagent informatiquement la dépense, et sont connectés au service des finances. Un nouveau logiciel de gestion financière, déployé à partir du 1^{er} janvier 2008, a mis un terme définitif au double système et aux commandes « papier ». La saisie de la nomenclature des achats est ainsi devenue obligatoire. Elle génère automatiquement l'engagement et conditionne l'édition du bon de commande. Par ailleurs, les factures doivent être enregistrées dès leur réception, ce qui permet un rapprochement immédiat engagement / facture.

La chambre prend acte que selon une analyse faite par la mairie sur les quatre premiers mois de l'année 2009, 13,53 % des engagements sont encore postérieurs à la commande, cette situation étant en progrès constant.

En matière de vérification du service fait, l'allègement, en 2003, du formalisme externe (certification mandat par mandat à l'intention du comptable public) était l'occasion pour les collectivités locales de mettre en place un dispositif répondant à leurs propres besoins de contrôle. En tout état de cause, la constatation du service fait reste une étape importante du processus de la dépense publique.

Le fait d'enregistrer la prestation au moment même où elle a été réalisée permettrait, lors de la réception de la facture du prestataire, d'avoir tous les éléments pour en permettre un contrôle efficace. Une telle pratique est quasiment inexistante sur la commune, le service fait étant généralement constaté à réception de la facture (soit en mairie, soit jointe aux livraisons aux équipes de terrain).

En réponse, le maire a indiqué que cette suggestion de la chambre méritait examen, la question essentielle étant la juste mesure entre efficacité, sécurité juridique et responsabilisation des services générateurs des commandes, et qu'une réflexion était engagée au sein de la Direction des finances de la Ville en lien avec la Trésorerie en vue d'une démarche de travail différenciée selon les types et natures de factures.

Enfin, la chambre a examiné la question du respect d'un délai maximal de mandatement, qui s'applique au laps de temps séparant l'arrivée de la facture de l'émission du mandat. Cette exigence légale résulte du droit des créanciers de la commune à être réglés dans des délais ne mettant pas leur trésorerie en difficulté.

Le contrôle du respect de cette obligation n'est possible que si les factures sont correctement enregistrées à leur arrivée. Or, 39 des 300 mandats examinés au titre de 2005 et 2006, ne comportaient pas de date d'enregistrement de la facture.

Les valeurs minimales et maximales du délai de mandatement des factures (écart entre date d'enregistrement et date du mandat) constituent, chacune à leur manière, des anomalies très significatives :

	2005	2006
Moyenne du délai de mandatement	17 jours	23 jours
Minimum	0 (date d'enregistrement de la facture = date de mandatement)	
Maximum	83 jours	118 jours

Le délai maximum de paiement en matière de marchés publics, qui comprend le traitement de la facture par l'ordonnateur et par le comptable, est fixé à 45 jours, et devrait prochainement être réduit à 30 ou 35 jours.

Le 21 mai 2003, la commune a signé avec la trésorerie une convention de partenariat. Un délai de 30 jours était attribué pour le mandatement et de 15 jours pour le paiement. En 2005, 86 % des factures de l'échantillon étaient mandatées sous 30 jours, mais seulement 73 % en 2006, du fait de l'emménagement dans le nouvel hôtel de ville.

Le code des marchés publics prévoit, en cas de dépassement du délai légal de paiement, le versement d'intérêts moratoires, ce qui n'est pas fait. En réponse la commune allègue du souci de ne pas générer d'alourdissement de la procédure et de cas où la responsabilité des retards ne lui incombait pas (factures adressées au mauvais endroit, RIB non joints, livraisons non conformes).

La commune a prévu de réactualiser en 2009 la convention de partenariat de 2003, attirant l'attention sur les difficultés à réduire tant le délai de mandatement en deçà de 18 à 19 jours, que, pour le comptable, celui de la prise en charge et du paiement des mandats dans un délai de 15 jours maximum.

Le processus d'amélioration du suivi de la dépense publique, dans lequel la commune s'est engagée, doit se poursuivre, que ce soit dans le cadre de conventions partenariales avec la trésorerie ou par l'optimisation de l'informatisation récente des procédures budgétaires et comptables.

1.2- La situation financière de la commune

1.2.1- La section de fonctionnement et la formation de l'autofinancement (CAF)

Sur la période 2003-2006, les produits et les charges de fonctionnement ont progressé presque au même rythme : + 7 % pour les produits, + 6 % pour les charges.

Mais, en 2007, les recettes de fonctionnement ont diminué de 4 % par rapport à 2006, du fait d'une très faible croissance des recettes de gestion courante (50,4 M€, + 0,84 %, malgré près de 6 % de croissance du produit des impôts directs) et d'une baisse importante des produits exceptionnels (3,3 M€ contre 5,9 M€ en 2006). Dans le même temps, les dépenses réelles de fonctionnement ont continué d'augmenter à un rythme soutenu, qu'il s'agisse des dépenses de gestion courante (47,1 M€, + 4,3 %), ou, d'une manière encore plus sensible, des charges financières (2,46 M€, + 33 %).

Les produits de fonctionnement :

** Le produit fiscal*

Mises à part la taxe sur l'électricité et la taxe additionnelle communale aux droits de mutation, qui, pour 2006, représentent 3% du total du compte « impôts et taxes », la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) sont les principales ressources fiscales de la commune.

A ces dernières s'ajoutent une attribution de compensation (fixée de manière définitive à 15 105 k€), ainsi qu'une dotation de solidarité communautaire (1 989 k€ en 2007 contre 1 670 k€ en 2003), puisqu'Echirolles est membre de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (« la Métro ») qui perçoit la taxe professionnelle unique.

Les taux d'imposition communaux sont inférieurs aux taux plafonds, mais en comparaison des moyennes nationales et départementales, les taxes foncières sont très élevées. Après deux années de stabilité en 2007 et 2008, les taux ont à nouveau augmenté en 2009, la TFB atteignant 36,76 % et la TH 10,46 %.

Les bases de ces deux taxes, exprimées en euros par habitants, sont comparables aux moyennes nationale et régionale de la même strate démographique. La croissance du volume de ces bases est à peine supérieure à celle constatée ailleurs, ce qui paraissait étonnant compte tenu de la croissance démographique de la commune, liée à la politique de construction encouragée par la ville. Le maire a précisé que cette dynamique avait été contrebalancée par des pertes importantes, concernant notamment la TFB acquittée par les entreprises, certaines ayant fait faillite et d'autres ayant procédé à un travail d'optimisation fiscale.

De 2003 à 2006, le produit fiscal de la commune a légèrement plus progressé (+ 14 %) que la moyenne de la strate (+ 12 %), du fait notamment des augmentations de taux de 2003 et 2006. Le produit de la TFB est 3,5 fois supérieur à celui de la TH, contre un ratio de moins de 1,3 pour les communes comparables.

En valeur absolue, les montants perçus par la commune sont les suivants :

Évolution des impôts locaux					
	2003	2004	2005	2006	2007
produits TFB	11 031	11 703	12 091	12 593	13 372
produit TH	3 194	3 319	3 479	3 617	3 787
compensations fiscales de l'État	2 206	1 959	1 841	1 770	1 624
autres impôts et taxes	2 148	2 366	1 729	1 392	1 332

On note, en 2005, le transfert de la compétence « déchets ménagers » à la Métro, et, en conséquence, la perte de la ressource que constituait la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, d'où la baisse sensible des « autres impôts et taxes ».

Si le potentiel fiscal par habitant (trois taxes : TH, TFB, TFNB) de la commune est supérieur à la moyenne des communes de même strate, son évolution est inférieure à cette moyenne au cours de la période examinée. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est très élevé (1,35 en 2003, 1,38 en 2007). La commune d'Echirolles dispose donc, en matière fiscale, d'une marge de manœuvre très limitée.

De surcroît, la Métro a récemment institué une fiscalité additionnelle. La pression fiscale s'exerçant sur les contribuables locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) devrait donc, en toute rigueur, tenir compte de cette imposition supplémentaire (consolidation entre taux communaux et communautaires).

* Les autres recettes de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État à la commune ne représente, en 2006, que 12 % du total des produits de fonctionnement de la commune. Cela résulte en particulier de la constatation, par le recensement de 1999, de la diminution de sa population. La DGF augmente néanmoins chaque année en raison du principe de garantie défini par les textes.

L'ensemble des recettes peut être récapitulé par le tableau suivant, établi par la commune en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre :

Les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement ont progressé de 8 % sur la période 2003-2007, passant de 49 136 à 53 101 k€. Cette évolution mesurée est notamment due à la maîtrise des « autres charges de gestion courante » (+ 7,9 % en trois ans), et surtout des « charges à caractère général » (+ 1 % en trois ans).

S'agissant des charges de personnel, les effectifs de la commune ont augmenté entre 2003 et 2006, passant de 604 à 614 personnes employées, avec diverses évolutions intermédiaires dues à des variations de périmètres (ordures ménagères, haltes garderies, centres sociaux).

De ce fait, et par opposition avec la forte maîtrise des « charges à caractère général » notée plus haut, les charges de personnel ont connu une progression plus forte (+ 15,3 %) que le total des charges de fonctionnement. Mais le ratio « dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement », qui tend à se rapprocher des 50 %, reste inférieur à la moyenne des communes de même strate.

Concernant les autres postes de dépenses, l'exercice 2007 présente une hausse de 20 % de la subvention au CCAS (4,89 M€ contre 4,08 M€ en 2006) et une forte progression des charges financières, qui efface les baisses constatées les années précédentes. Du fait de l'évolution du niveau d'endettement, le montant par habitant de ces charges atteint 74 €/hab contre 44 €/hab pour les communes de même strate démographique.

Les deux autres postes, « contingents » et « subventions versées », sont élevés. La commune mène une politique active de soutien aux associations, ce qui explique l'importance des montants versés chaque année (15 % des charges de fonctionnement en moyenne sur la période, contre 9 % pour les communes de la même strate).

Quant aux sommes versées au titre des contingents, elles représentent en moyenne 5,7 % des charges de fonctionnement, contre 2,5 % pour les communes de même strate. Des montants proches de 1 M€ sont versés au syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise (SIERG) et à un syndicat intercommunal de musique. L'ensemble des dépenses informatiques de la commune est également confié à un syndicat intercommunal, le SITPI, en contrepartie d'une contribution de près de 0,5 M€.

Le tableau ci-dessous, également produit par le maire en réponse aux observations provisoires, permet de récapituler l'évolution des dépenses de fonctionnement, et traduit notamment une certaine maîtrise des charges en 2008.

(en milliers d'euros)	2004	2005	2006	2007	2008	Evo. 04/07	Evo. 07/08
Charges de personnel	22 147	22 489	23 250	24 486	25 113	3,4%	2,6%
Achats et charges externes	11 294	10 596	11 006	11 287	11 463	0,0%	1,6%
Contingents et participations obl.	2 856	2 866	2 949	2 543	2 399	-3,8%	-5,7%
Subventions versées	6 972	7 372	7 587	8 410	8 723	6,5%	3,7%
Autres charges courantes	335	399	356	359	362	2,3%	0,6%
Total des charges courantes non-fin.	43 604	43 722	45 149	47 086	48 060	2,6%	2,1%
Charges financières	1 912	2 061	1 850	2 464	2 251	8,8%	-8,6%
Total des charges courantes	45 516	45 783	46 999	49 550	50 312	2,9%	1,5%
Charges exceptionnelles	310	202	193	210	177	-12,2%	-15,9%
Total des dépenses de fonctionnement	45 826	45 985	47 192	49 760	50 488	2,8%	1,5%

La capacité d'autofinancement :

Cet indicateur, utile pour apprécier la manière dont une collectivité peut autofinancer ses investissements, se décline en CAF brute et en CAF nette (Cf. ci-après). Selon la réponse de la commune, la CAF brute a évolué comme suit sur les derniers exercices :

<i>en €/hab.</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Echirolles					
CAF brute (en €/hab.)	169	126	145	98	124
Taux d'autofinancement	10,9%	8,3%	9,2%	6,1%	7,5%
Moyenne					
CAF brute (en €/hab.)	160	152	148	141	
Taux d'autofinancement	12,9%	12,0%	11,6%	10,8%	

Dans ses observations provisoires, la chambre, en se fondant notamment sur la méthodologie développée par la direction générale de la comptabilité publique du ministère des Finances, avait obtenu des chiffres encore moins favorables, notamment pour 2007.

Quoi qu'il en soit, ces chiffres, nettement plus faibles que la moyenne nationale, sont d'autant plus préoccupants que la commune d'Echirolles a fortement accru son endettement sur la période récente du fait du niveau soutenu de ses dépenses d'équipement. En effet, la première utilisation possible de la CAF brute est le remboursement du capital des emprunts. C'est pourquoi il est utile de calculer également la capacité d'autofinancement nette, obtenue en soustrayant, de la CAF brute, l'annuité en capital de la dette.

La chambre avait ainsi estimé à un peu plus de 1,5 M€ la CAF nette des années 2004 et 2006, au cours desquelles aucune renégociation de dette n'est intervenue, ce qui rend plus fiables les calculs de CAF. Par extrapolation à partir de l'évolution de la CAF brute, on peut en déduire qu'en 2007, la CAF nette de la commune était très proche de zéro.

1.2.2- Le financement des investissements

Au cours de la période examinée, la commune d'Echirolles a réalisé plusieurs opérations d'investissement, dont la création d'une école en centre ville, du gymnase Croix de Vérine, d'une MAPAD, d'un centre de vacances à La Grand Motte, et surtout du nouvel hôtel de ville, livré en 2006. Certains des investissements les plus importants sont justifiés par l'achèvement de l'urbanisation de la commune, notamment de son centre-ville (où a été construit le nouvel hôtel de ville).

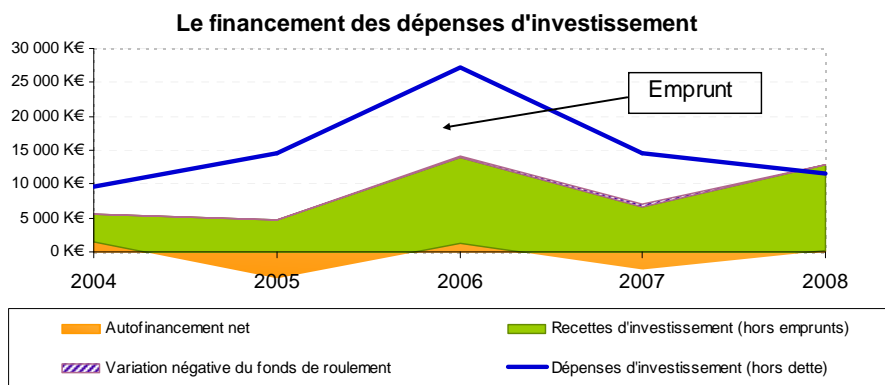
Dans sa réponse, le maire a indiqué que, depuis, la commune a sensiblement réduit son effort et entend, pour les prochaines années, rester à un niveau de dépenses compatible avec son objectif de désendettement.

La capacité d'autofinancement constitue la principale ressource de financement interne de l'investissement de la commune. Sur la période correspondant à ce pic d'investissement, c'est l'emprunt qui a été sa source de financement dominante.

Selon la commune, les dépenses d'investissement ont été, en moyenne entre 2004 et 2008, financées à hauteur de :

- ♦ 53,3 % par les recettes propres et définitives (FCTVA, subventions, recettes de cessions,...),
- ♦ 42,3 % par emprunt,
- ♦ 3,4 % par l'autofinancement,
- ♦ 0,9 % par une ponction sur le fonds de roulement.

Cette répartition a évolué dans le temps comme suit :



De 2004 à 2007 inclus, les montants empruntés ont toujours été supérieurs aux remboursements d'emprunts. La commune a donc reporté sur les exercices futurs la charge de ses dépenses de cette période.

1.2.3- La charge de la dette

La politique d'équipement dynamique menée par la commune d'Echirolles au cours de la période examinée (2003-2007) a été très largement financée par l'emprunt. Comme on le verra en fin d'observation, deux aspects de cette situation peuvent de surcroît se cumuler :

- faiblesse de la CAF brute, ce qui en est la cause ;
- augmentation de l'encours de la dette (+ 24% entre 2003 et 2006), ce qui en est la conséquence.

Les principaux chiffres relatifs à l'endettement sont récapitulés dans le tableau ci-dessous, produit par la commune en réponse aux observations de la chambre :

Le taux d'endettement de la commune (« encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement »), après s'être élevé à 122 % en 2007, est de 113 % en 2008, alors que la moyenne nationale de la strate est de l'ordre de 80 %, et que le ministère de l'intérieur (DGCL) considère le chiffre de 121 % comme seuil d'alerte pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Le niveau d'endettement est souvent associé avec celui de la CAF brute de manière à calculer une durée (ou « capacité ») de désendettement de la commune, qui figure à la dernière ligne du tableau ci-dessus. Il est communément admis que cette durée théoriquement nécessaire pour rembourser la dette sans investissements nouveaux, ne doit pas dépasser une quinzaine d'années.

Dans le cas contraire, ce ratio met en évidence, soit que la dette est trop élevée, soit que l'épargne est trop faible, ou les deux phénomènes en même temps, ce qui était le cas d'Echirolles en 2007, avec un indicateur (20,2 années) supérieur d'un tiers à la limite recommandée, et proche du triple de la moyenne nationale (7,52 ans selon la méthodologie de la DGCL, alors que le chiffre de la commune a été calculé d'une manière plus favorable).

Il est également possible de calculer un ratio de dette par habitant, supérieur de 67 % à la moyenne de la strate (1 818 €/hab à Echirolles en 2007 contre 1 084 €/hab en moyenne nationale), qui présente l'intérêt de permettre des analyses consolidées avec les intercommunalités dont les communes sont membres. Interrogée sur ce point, la mairie a indiqué ne pas suivre de tels indicateurs, ni en matière de fiscalité directe sur les ménages (sur laquelle la Métro est récemment intervenue pour créer une fiscalité additionnelle), ni en matière de CAF consolidée, ni en matière de dette consolidée.

Ce dernier indicateur serait pourtant particulièrement pertinent. En effet, sans même parler des structures qui lui sont fonctionnellement proches, telles que le SMTC (syndicat mixte des transports en commun), la Métro a une dette par habitant qui a fortement augmenté parallèlement à celle de la commune d'Echirolles :

Encours de la dette (budget principal), en k€	2004	2005	2006	2007
	218 355	247 880	294 942	337 514
Encours de la dette en €/h	547,38	621,40	739,38	846,10

Ceci permet d'établir le tableau consolidé suivant :

Encours de la dette, consolidé Echirolles - Métro, en €/hab				
2004	2005	2006	2007	2007 / 2003
1963	2107	2489	2664	+ 35 %

1.2.4- Le report dans le futur d'une forte partie de l'effort de remboursement de la dette

Selon les comptes administratifs, les ratios d'encours de dette sont proches de 100 % (ce qui signifie que le stock de dette équivaut à une année de recettes de fonctionnement). Or le ratio plus communément retenu à Echirolles semble être celui de l'annuité de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement (de l'ordre de 10 %).

Bien que le maire ait indiqué, dans sa réponse, ne pas « survaloriser la signification du ratio "rapport entre l'annuité et les RRF" », l'importance accordée, à Echirolles, à ce ratio plutôt qu'à celui basé sur l'encours de dette, peut avoir pour effet d'orienter la politique de gestion de la dette dans le sens d'un maintien du niveau de ce ratio, avec, pour contrepartie l'allongement de sa durée.

En effet, plus le remboursement du capital est étalé sur une longue durée, plus son amortissement annuel sera faible, et plus ce ratio donnera, de manière artificielle, l'image d'une commune qui, gérée rigoureusement, est faiblement endettée, alors que la réalité est que son effort de remboursement de dette est faible et que son encours s'accroît.

Les emprunts récemment souscrits confirment cette hypothèse. Le remboursement du plus gros emprunt de la commune, conclu en 2004 et qui commence à être amorti en 2009 pour un encours de 11 M€, s'étalera jusqu'en 2037. Plusieurs emprunts en cours sont le résultat de renégociations lors desquelles un des objectifs affichés était d'en rallonger la durée. Les nouveaux emprunts souscrits l'ont aussi été sur pour des durées plus longues qu'auparavant. L'état de la dette comporte, à compter de 2006, des prêts amortissables sur 25 ans ou plus, alors qu'auparavant, la durée maximum d'amortissement était de 20 ans.

Un chiffre représentatif de la durée des emprunts au moment de leur souscription par la commune est sans doute situé dans une fourchette allant de 20 à 34 ans. En particulier, l'encours au 1^{er} janvier 2008 (65,2 M€) est 17 fois supérieur aux remboursements de l'année (3,83 M€). Ce chiffre de 17 ans (le maire a pour sa part indiqué qu'au 31 août 2008, la durée moyenne globale des emprunts était de 15 ans) signifie que si cette dette était constituée de manière équivalente d'emprunts récemment souscrits, d'emprunts à moitié remboursés et d'emprunts presque entièrement remboursés, alors la moyenne de leurs durées initiales de souscription serait de 34 ans.

Très peu d'emprunts en cours en 2008 s'éteindront au cours de la décennie à venir, la première année d'allègement significatif étant 2018. Leur rythme de remboursement d'ores et déjà prévu est de l'ordre de 4,5 M€ par an pendant 8 ans. En y ajoutant les annuités des nouveaux emprunts à souscrire sur cette période (sauf à reporter encore plus leur charge sur l'avenir par des différés d'amortissement), la charge de remboursement devrait être largement supérieure à ce qu'elle a été en 2008 (les 3,83 M€ ci-dessus). La commune qui devra alors sans doute souscrire de nouveaux emprunts n'a, du fait de la faiblesse de sa CAF brute, que peu de perspectives de désendettement à moyen terme.

1.3- Les emprunts structurés souscrits par la commune

1.3.1- Les transferts de risque dans les produits structurés proposés à la commune

La chambre a examiné de manière plus approfondie les emprunts comportant des clauses parfois complexes, conduisant par exemple à ce que, pour certains, les taux d'intérêt restent fixes pendant plusieurs années puis changent brusquement de régime.

Ainsi, trois emprunts, dont l'encours total était, fin 2007, de plus de 4 M€, sont à taux fixe (5,65 %, 4,29 % et 4,28 %) si le taux Euribor 3 mois reste inférieur ou égal à une barrière (6,50 %, et deux fois 5,50 %) ; dans le cas contraire, ils portent un intérêt égal à ce taux Euribor, majoré de 0,09 ou 0,10 %.

Quelques commentaires techniques relatifs à ce type de contrats, ainsi que d'autres exemples similaires, sont présentés à l'annexe 1 du présent rapport. Leur logique d'ensemble est que la commune accepte de payer, entre un taux fixe et un taux variable, le moins intéressant des deux, quand les taux d'intérêt du marché sont faibles ou sont élevés, mais qu'en contrepartie elle bénéficie de conditions privilégiées quand les taux du marché ont des valeurs moyennes.

Par ailleurs, pour des montants proches dans chaque cas de 5,9 M€, deux contrats d'emprunts souscrits par la commune sont des « produits de pente » avec un coefficient multiplicateur égal à 5, ce qui est assez classique. Dans ce cas, les taux des intérêts dus par la ville restent fixes à condition que les taux retenus pour le long terme se maintiennent à des niveaux suffisamment supérieurs à ceux retenus à plus court terme. Une inversion de la pente de cette « courbe des taux » en 2008, a failli entraîner, à quelques jours près, la mise en jeu des clauses conduisant la commune à payer des taux plus élevés.

Dans sa réponse, la commune a, sur ce point, tenu à préciser que son endettement se répartissait au 17 juin 2009 en 27,7 M€ à taux fixe (40,7 %), 25,6 M€ à taux variable (37,7 %), 1,9 M€ à taux révisable (2,8 %), et 12,8 M€ à taux structuré (18,8 %).

1.3.2- Un exemple de mécanisme particulièrement étrange

A la mi-2004, préalablement au lancement de l'opération de construction de l'Hôtel de Ville, ont été signés deux importants contrats de prêts, autorisés pour un montant total de 20 M€ et mobilisés à hauteur de 16,8 M€. Tous deux laissent à la commune le choix entre de nombreuses formules de taux d'intérêt, notamment sous forme de produits structurés.

La « convention de crédit long terme multi-index » signée le 26 août 2004 et dont le montant maximal initial est de 8 M€, est un contrat d'une grande complexité. En application de ses stipulations, la commune, emprunteur, a le droit, à la date de son choix, de procéder à des tirages en choisissant un taux d'intérêt parmi une liste de dix formules de taux possibles, dont deux ont retenu l'attention de la chambre.

Dans ces deux cas, la chambre a constaté, comme le démontrent les éléments de l'annexe 2 au présent rapport, que ces stipulations, peu claires, étaient sujettes à diverses interprétations : soit le mécanisme est totalement neutre et ne méritait donc pas d'être mis en place d'une manière aussi sophistiquée, soit il aboutit à une quasi gratuité d'une des options d'une valeur assez importante, pour autant que l'emprunteur en comprenne le mécanisme.

Cette observation n'a été contestée ni par le maire ni par la banque concernée. Alors que le maire concluait qu' « *il n'a donc pas été fait usage sur aucun des tirages faits au sein de ce contrat des structures d'écart de pente proposées et encore très exotiques à l'époque de la signature de cette convention et que notre conseil nous avait engagés à ne pas utiliser* », la banque concernée a souligné que « *les trois tirages effectués dans le cadre de la convention ... sont indexés sur des taux fixes (3,71 %, 3,66 % et 5,19 %) jusqu'à leurs échéances respectives (2019, 2026 et 2028). Aucun tirage structuré n'a donc été mis en place ...* ».

1.3.3- Les enjeux de transparence et de mise en concurrence

Parmi les emprunts examinés par la chambre, le premier dans lequel ait été évoquée une « utilisation sous forme de prêt structuré » est la souscription d'une ligne de crédit à long terme signée fin 2000 prévoyant que : « *Dès la signature de la présente convention, et jusqu'à son terme, l'emprunteur a la faculté d'opter ... pour une utilisation sous forme de prêt structuré. ... L'exercice de l'option donnera lieu à délibération ou décision de l'emprunteur rendue exécutoire puis signature d'un avenant ... matérialisant les caractéristiques et modalités de l'utilisation et rendu exécutoire* ».

On relève que les modalités de calcul des taux d'intérêt étaient ici renvoyées à une négociation ultérieure, susceptible d'être conclue soit par une nouvelle délibération, soit par une simple décision du maire s'autorisant lui-même, en application de l'article L. 2122-22, 3° du CGCT, à signer un avenant. Parallèlement, la délibération approuvant ce contrat précise que cette possibilité d'utilisation sous forme de prêt structuré doit donner lieu à une délibération spécifique, excluant donc la voie d'une décision du maire.

En revanche, les contrats conclus sur la période récente n'ont pas maintenu ce principe d'une intervention du conseil municipal et, alors que dans le contrat de souscription d'une ligne de trésorerie les actes en cause devaient être exécutoires, les contrats plus récents sont muets sur une éventuelle intervention du contrôle de légalité.

De surcroît, dans le cas de propositions de formules structurées « bonifié » ou de « performance », le taux fixe, la marge et la barrière ne sont pas fixés dans les contrats initiaux mais doivent être déterminés en interne par les prêteurs sous la forme d'une proposition de paramètres à la commune. Or, les contrats, comme les délibérations les approuvant, n'évoquent pas la passation d'éventuels avenants. Au contraire, les types de formalismes qui sont décrits correspondent à des prises de décisions rapides et impliquant un faible nombre de personnes (échanges de télécopies éventuellement « le jour même », accord téléphonique avec enregistrement des conversations).

En apparence, cet allègement du formalisme est contrebalancé par l'apparition de mises en concurrence, comme cela a eu lieu en décembre 2006. Cependant, en cas de recours à un produit structuré, les paramètres concourant au calcul des taux d'intérêt ne résultent pas de cette mise en concurrence, étant déterminés des années plus tard « dans le cadre d'un swap interne à la banque ».

En théorie, un certain contrôle du conseil municipal pourrait intervenir grâce à l'état de la dette qui est annexé aux comptes administratifs et aux budgets, et qui doit être décliné par type de taux (Annexe A2.4). Mais celui-ci ne permet guère de lever l'opacité de ces emprunts.

Les trois contrats « à barrière » qui ont été décrits en premier lieu sont bien identifiables comme tels du fait de leur libellé, mais ils sont répertoriés dans la catégorie des « emprunts à taux fixe sur la durée du contrat », ce qui ne correspond pas à la nature du risque de taux qu'ils renferment. Les deux « produits de pente » pour lesquels la commune a failli voir se matérialiser le risque lié à la pente des taux, sont classés, pour l'un, dans la première partie de l'état de la dette, dépourvue de titre, et pour l'autre, dans la catégorie des « emprunts à taux fixe sur la durée du contrat ». Tous deux ont un identifiant qui mentionne simplement « fixe ».

D'une manière générale, la présentation de l'état de la dette ne permet pas une lisibilité précise de la structure de cette dette. Celui-ci, théoriquement réparti par type de taux, s'avère donc un outil peu pertinent d'identification des emprunts présentant des risques particuliers du fait des taux d'intérêts qui leur sont applicables.

La commune a indiqué qu'elle utilisait un logiciel commercial qui « suit la présentation imposée par la norme M14. L'organisation utilisée repose sur le formulaire de l'état A2.4. Cet état permet d'identifier les différents emprunts selon les caractéristiques de leur taux d'intérêt. Ce classement est bien sûr valable à un instant t. Si les caractéristiques des contrats sont modifiées, alors les emprunts changent de catégorie ».

Elle a également établi un état de la dette rectifié. En particulier, l'ajout d'une colonne « Index taux + caractéristique », permet, pour les emprunts à taux variable, de connaître l'index et la marge qui s'y ajoute. Quelques précisions ont été apportées aux emprunts structurés décrits plus haut, par exemple sous forme de notes de bas de page. Mais leur répartition dans les différentes catégories, « sans titre », « taux fixes », ou autres, reste inchangée et inexplicite. Les caractéristiques des emprunts de la catégorie « avec options » ne permettent pas non plus de comprendre pourquoi ils y ont été regroupés.

Par rapport à la dernière version disponible du même tableau, une des principales différences consiste en la disparition d'un emprunt qui faisait sans doute double emploi avec un autre quasiment identique. Grâce à cette correction, le total des montants restant dus au 1^{er} janvier 2008 a pu être diminué de 1,8 M€, pour s'établir à 65,2 M€ au lieu de 67 M€.

1.3.4- Conclusion

Il n'est pas exclu qu'une commune puisse avoir un intérêt, en divisant bien les risques que cela engendre, à accepter d'être la contrepartie finale (accepteur de risque) de produits de couverture. Les emprunts « à barrière », « bonifiés » ou « performance » que la commune a soit souscrits, soit eu la possibilité de mobiliser, répondent à cette logique. Mais le recours croissant à des contrats proposant de l'ordre d'une dizaine d'options relativement sophistiquées, dont les paramètres précis restent à déterminer dans la salle de marchés de la banque considérée, ne semble pas correspondre à un besoin évident de la commune.

Celle-ci a néanmoins eu la sagesse, alors que sa propension à suivre son montant d'annuité comme indicateur principal d'endettement pouvait laisser craindre le contraire, de ne pas recourir à des produits très concentrateurs de risques qui sont parfois caractérisés par des taux d'intérêts très faibles dans un premier temps, mais pouvant, dans un second temps, atteindre des valeurs extrêmes en fonction d'événements non maîtrisables (évolution de certains taux de change).

De manière générale, les investissements récents de la commune, tels que le nouvel hôtel de ville, étaient sans doute justifiés, et il est normal de sortir d'une telle phase avec une dette élevée, ce qui a été le cas. Par contre, il serait également normal d'entrer désormais dans une période de désendettement de manière à tendre vers les niveaux d'encours antérieurs. Un tel objectif apparaît difficile à atteindre pour Échirolles, sauf à réduire très nettement le rythme de ses dépenses.

En réponse sur ce point, le maire a indiqué qu'afin de limiter le recours à l'emprunt, il prévoyait de réduire le rythme des investissements constatés récemment, et de privilégier ceux dont le taux de subventionnement est particulièrement fort.

2- LE LOGEMENT SOCIAL ET LA COMMUNE

Echirolles totalise de l'ordre de 5 600 logements sociaux sur son territoire. L'importance de ce parc a conduit la chambre à examiner le rôle que peut jouer la commune dans le domaine du logement social, même si l'essentiel de sa gestion au quotidien relève des bailleurs sociaux. Les observations qui suivent s'inscrivent en outre dans le cadre d'une enquête nationale de la cour et des chambres régionales des comptes.

Par vagues d'urbanisations successives, différents quartiers se sont développés au cours de l'histoire de la ville, avec des identités marquées, comme par exemple celui de la Viscose, dont le nom montre le lien avec une industrie particulière, ou la partie échirolloise de la Villeneuve, proche de la partie grenobloise de la même opération d'urbanisme.

Les derniers espaces urbanisables occupaient le centre de la commune. Constitués en réserve foncière par la ville, ils ont permis le développement, au travers d'opérations de ZAC, d'un nouveau quartier, mis en place progressivement depuis plus d'une décennie. La commune a piloté cette opération avec le souci de la mixité sociale et du développement durable. Les logements qui s'y créent semblent assez recherchés, en tout cas par rapport à d'autres quartiers de grands ensembles.

L'urbanisation de la ville pourra ainsi être prochainement considérée comme achevée, ce qui conclura son évolution d'une logique d'équipement initial vers un renouvellement plus régulier. Ceci affectera aussi bien sa structure budgétaire (moindre dynamisme des bases fiscales, moindre besoin d'investissements) que la question du logement sur son territoire, avec sans doute un besoin d'attention aux logements sociaux les plus anciens. L'opération ANRU « Village 2 », examinée au point 2.2, semble en être représentative.

2.1- L'implication de la commune dans les différentes actions en lien avec le logement social

La commune dispose d'un service habitat assez actif, auprès duquel, au 1^{er} janvier 2007, 1708 demandeurs de logement étaient inscrits. Tous contingents confondus, 416 logements sociaux ont été attribués sur la commune en 2006 et 475 en 2007. Par contre, en termes de dépenses autres que de personnel, son budget est peu conséquent. Il couvre, en fonctionnement :

- des conventions partenariales avec la CNL Isère (19 k€ au budget 2008), le PACT de l'Isère (expertise insalubrité, 6 k€ au budget 2008), et JOD Attitude ;
- une ligne spécifique (220 k€ au budget 2008) destinée, via des versements aux bailleurs sociaux, à soutenir l'équilibre des opérations neuves de logements sociaux sur la commune, de manière à minorer certains loyers. Cette ligne est abondée par les aides obtenues, lorsque les opérations y sont éligibles, de la part du conseil général de l'Isère ou du Fonds d'Aménagement Urbain Rhône Alpes.

En investissement, le seul poste significatif (15 k€ au budget 2008) se rapporte aux travaux nécessaires dans les logements de fonction des instituteurs. Ce parc de logements est progressivement vendu, seule une dizaine de logements seront conservés après 2009.

Un observatoire des flux de la ville d'Echirolles a été mis en place en 2005 (19 k€ au budget 2008). Il a permis de relever l'importance des demandes de mutation au sein même du parc social, soit 50 % des demandes recensées en 2006. Cet élément a incité la ville à travailler en partenariat étroit avec les deux principaux bailleurs sociaux présents sur son territoire pour faciliter les parcours résidentiels, et à mettre en place un dispositif expérimental de Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP) sur le quartier d'habitat social le plus important (les Essarts).

Concernant le parc privé, un important travail est actuellement à l'œuvre sur l'ouest de la ville via une Opération d'Amélioration Thermique des Bâtiments (OPATB) suivie par le service Environnement et Développement Durable.

Le service habitat est attentif à la prévention des situations d'insalubrité et de non décence et mène un partenariat étroit avec le PACT de l'Isère sur cette question.

La commune a également été la première de l'agglomération à signer une convention avec la Société Dauphinoise de l'Habitat (SDH) qui, avec 2800 logements, détient la moitié du parc social de la commune. Cette convention prévoit de « *renforcer la cohérence de l'attribution des logements en vue de renforcer la mixité sociale, gérer régulièrement le patrimoine pour maintenir un cadre de vie, développer une politique de concertation avec les associations de quartier* ».

Enfin, compte tenu du taux de logements sociaux sur son territoire (40 %), le plus important de l'agglomération grenobloise, la ville considère qu'il est indispensable qu'elle soit correctement représentée dans les instances décisionnelles concernées.

Ainsi, son maire est 2^{ème} premier vice-président de la communauté d'agglomération de Grenoble (La Métro), délégué à la politique de la ville et rénovation urbaine, et son adjointe déléguée à l'habitat, au logement et à la GUSP, est la présidente de la commission « Logement, Foncier, Gens du voyage » de la Métro. Elle est également membre de la commission de médiation qui met en œuvre les dispositions de la loi DALO ainsi que du bureau du Comité Local de l'Habitat, et siège dans différents conseils d'administration, notamment de la SDH et du PACT de l'Isère.

Un autre adjoint, par ailleurs conseiller général, siège à ce titre au conseil d'administration de l'OPAC 38, et participe à sa commission d'attribution des logements.

2.2- L'opération ANRU « Village 2 »

2.2.1- Les enjeux urbains et fonciers et l'évolution qualitative du projet

Le quartier « Village 2 », aujourd'hui renommé « Village Sud », est situé à l'extrémité sud du territoire communal, à proximité de la colline de la Frange verte et de la commune de Pont-de-Claix. Ses sept tours (R + 14) et ses treize barres (douze en R + 4 et une en R + 9) ont été construites entre 1964 et 1969, et comptaient, en 2005, environ 2 500 habitants, avec un taux de chômage supérieur de 65 % à celui du reste de la commune. Depuis l'achèvement du tramway dans sa configuration actuelle, son terminus (arrêt « Denis Papin ») constitue une desserte de qualité de ce quartier.

En 2004, il semble que 42 % des demandes de logement sont des demandes de mutation, les raisons principales pour déménager étant le besoin d'adapter la taille du logement à la composition familiale, ensuite le désir de changer de quartier et de style d'habitation, enfin le souhait de fuir un certain environnement.

La mairie affirmait qu'elle ne voulait pas céder à la pression de locataires souhaitant quitter des logements que pratiquement aucun candidat à la location ne demandait de manière préférentielle. Cependant, dans le même temps, elle engageait, concernant le Village 2, une opération ANRU¹ qui allait consister à traiter le quartier de manière radicale, avec notamment d'importantes démolitions d'immeubles, impliquant de manière préalable le relogement de leurs habitants.

Le 25 novembre 2004, la commune recevait l'accord du ministre délégué au logement et à la ville « pour que le quartier Village 2 bénéficie de la dérogation prévue à l'article 6 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine », ce qui lui permettait de présenter un projet urbain à l'ANRU dans le délai d'un an et de prétendre aux aides accordées par cet organisme.

Le 15 avril 2005, la délégation interministérielle à la ville a arrêté le périmètre de l'opération. Le 18 mai, un comité de pilotage partenarial s'est réuni, puis, le 9 juin et le 11 juillet, des comités de pilotage interne, réunissant le maire, cinq adjoints, quelques conseillers municipaux, un architecte urbaniste, plusieurs responsables de services communaux et, lors de la dernière réunion, deux responsables de la Société dauphinoise de l'habitat (SDH, bailleur social exclusif du quartier). Quatre autres réunions ou présentations sont intervenues en juillet. Le volet urbain du projet (espaces publics et réseaux) est chiffré à 25 M€ TTC, dont 12 M€ devant rester à la charge de la ville.

¹ Agence Nationale du Renouvellement Urbain.

Le premier projet de renouvellement urbain (« pré-dossier de demande de participation à l'ANRU »), présenté par la ville d'Echirolles et par la SDH, est daté de septembre 2005.

Le diagnostic posé par cette étude identifie un effet d'enclavement, particulièrement sensible pour la moitié sud du quartier. Les six barres les plus méridionales, regroupant 250 logements, sont en effet uniquement desservies par des impasses, et cet ensemble, surnommé le « coin du fond », n'a d'ouverture ni sur l'avenue du Général de Gaulle à l'ouest, ni sur la rue de l'industrie au sud, ni sur la rue de Stalingrad à l'est. Un peu plus au nord, un centre commercial présente la caractéristique comparable d'être le reflet d'un quartier refermé sur lui-même, sans vitrine sur l'extérieur et notamment sur la ligne de tramway.

Les aspects positifs du diagnostic sont notamment la localisation intéressante du quartier, à proximité du Centre-ville et de la Frange verte, ses potentialités foncières, et enfin « une réelle et importante solidarité de voisinage ». La moitié nord du quartier est présentée de manière plus positive que la moitié sud, avec par exemple ses espaces verts « nombreux, aérés, et présentant des vues sur le grand paysage ». Des institutions publiques sont présentes (MJC, groupe scolaire, Maison de la solidarité et des initiatives citoyennes, ...) mais sont considérées comme manquant de lisibilité et de rayonnement, et apportant une réponse insuffisante aux attentes des jeunes, nombreux sur le quartier.

En juin, dans le cadre du « baromètre des quartiers de l'agglomération grenobloise », une « note de synthèse » sur le quartier Village 2 avait permis d'étayer, à partir de témoignages d'habitants, les éléments les plus qualitatifs de ce diagnostic, notamment la très nette différence de perception entre le nord et le sud, beaucoup plus stigmatisé.

La seconde partie du pré-dossier de septembre 2005 traite de la réponse qu'il est proposé d'apporter à ce diagnostic. L'élément le plus caractéristique de cette opération semble la volonté d'ouvrir ce que le quartier avait de plus refermé sur lui-même, d'une part l'habitat enclavé de son extrémité sud, d'autre part ses commerces. Pour ce faire, diverses démolitions et restructurations devaient intervenir, divers équipements publics étaient à créer ou à redéployer et, à l'arrière de chaque immeuble, de petits jardins privatifs pour les logements situés en rez-de-chaussée devaient être réalisés.

Le relogement des habitants des barres démolies était prévu, initialement, de 2006 à 2008. Les sites où sont répertoriés des logements PLUS-CD destinés prioritairement au relogement, sont la ZAC Centre-ville d'Echirolles (95 logements), trois autres sites de la commune (38 logements), mais aussi le Village 2 lui-même (68 logements).

En effet, les démolitions sont en partie compensées par des constructions nouvelles localisées sur le foncier libéré. Ces logements, dont la construction était initialement prévue en 2006-2007 pour certains et entre la mi-2008 et la mi-2010 pour d'autres, se répartissent aujourd'hui en :

- 30 en accession sociale à la propriété, dans le secteur des trois barres démolies ;
- 61 destinés au marché privé, permettant une légère densification des secteurs non concernés par les problématiques « sud » ou « commerces » ;
- 86 logements locatifs sociaux, se différenciant de l'ancienne configuration du fait de leur forte localisation en « front urbain » le long de l'avenue du Général de Gaulle.

35 des 61 logements à vocation privée sont réservés à l'association « Foncière logement », ce qui est le moyen habituel qu'a l'ANRU de demander des contreparties au soutien financier qu'elle apporte à ses opérations.

Le caractère partenarial du projet s'exprime par l'ambition de créer un dispositif pérenne de « Gestion urbaine et sociale de proximité » (GUSP), englobant divers dispositifs déjà existants, et fortement structuré, puisqu'on y distinguerait trois échelons :

- un comité de pilotage, intervenant à l'échelle communale, animé par le service « Vie des quartiers et démocratie locale » de la commune et par le CCAS, et se réunissant avec une fréquence bi ou trimestrielle ;
- un groupe technique, au niveau du quartier, se réunissant mensuellement et animé par le service Habitat de la ville ;
- un dispositif de veille technique, sollicité de manière au moins hebdomadaire, voire quotidienne, et coordonné par l'agent de développement local du quartier.

De manière générale, et dans l'optique de l'enquête des chambres régionales des comptes sur le logement social, ce projet n'est pas principalement centré sur une problématique du logement au sens strict. Il y est certes question de relogement, de typologie des logements à démolir, à conserver ou à construire (catégories plus ou moins aidées, locatives ou en accession ; superficies), ou d'aménagements de sécurité (confinement) en lien avec les risques technologiques des industries chimiques voisines, mais l'essentiel concerne ce qui doit changer l'image et le fonctionnement du quartier, c'est-à-dire principalement la réorganisation des voiries, des espaces non bâtis et des commerces.

C'est également ce qui apparaît à la lumière des évolutions ultérieures de ce projet.

A la suite du dépôt de dossier en septembre 2005, une réunion technique partenariale de présentation du projet par la direction départementale de l'équipement (DDE) s'est tenue le 17 mai 2006 à l'ANRU. Un nombre plus important de démolitions de logements et de constructions de logements nouveaux² a été demandé par l'ANRU, qui a évoqué un « ratio moyen souhaité de 1 démolition pour 2 logements réhabilités ».

Le choix et la localisation des bâtiments concernés par cette évolution du projet permettent cependant d'en faire aussi une lecture qualitative. Dans une optique de « normalisation » de la trame viaire, la modification du projet a conduit à ce que dans toute la moitié sud, plus aucun immeuble collectif ne soit desservi par une impasse. A contrario, un immeuble dont le sort était en discussion a finalement été conservé car, selon la mairie et entre autres raisons, il était « aligné sur une rue ».

Par ailleurs, jusqu'à une nouvelle esquisse du 3 novembre 2008, le projet a toujours évolué dans le sens d'une réduction, dans la partie sud du quartier, de la surface de terrain résiduel, non bâti, végétalisé mais sans véritable projet qualitatif. Cela a conduit à la création d'une véritable « coulée verte » traversant le quartier du nord au sud, mais aussi à des débats sur le statut foncier des « espaces publics délaissés et non-qualifiés » non mobilisés par ce projet.

Cette question rejoint un souhait constant de l'ANRU, qui est aussi celui auquel la commune a le plus longtemps refusé de donner satisfaction. L'ANRU s'est régulièrement étonnée de ce que la municipalité souhaitait conserver une propriété foncière « par défaut » sur le quartier, ne laissant aux organismes constructeurs (SDH, Foncière logement ...) que les emprises strictement nécessaires aux immeubles projetés, pris individuellement.

² Les chiffres cités plus haut sont les chiffres actuels et non les chiffres d'origine.

Ce point apparaît déjà, dans le compte-rendu de la réunion du 22 mai 2005. Selon l'ANRU, « ... contrairement à la tendance générale de la résidentialisation, qui définit de grandes parcelles autour des immeubles et y intègre souvent le stationnement, la résidentialisation du projet Village 2 se limite à de petites bandes de terrain le long des immeubles (à l'avant pour les entrées et à l'arrière pour offrir des jardins privés) ».

On le retrouve dans le « protocole de configuration » de la future convention, signé le 10 octobre 2006 entre l'ANRU, la commune, trois bailleurs sociaux, l'association Foncière Logement, et le préfet de l'Isère. Son annexe relative aux « compléments à fournir » évoque en effet la nécessité que « *les principes de division foncière et de résidentialisation, ainsi que la future gestion des espaces de proximité (soient) clarifiés. ... (La) résidentialisation sera l'occasion d'affirmer les nouvelles domanialités arrêtées entre le bailleur, la commune et les futurs opérateurs privés ...* ».

À nouveau, le 5 juillet 2007, dans l'avis du comité d'engagement de l'ANRU, la même question était reprise, au titre de la qualité urbaine : « ... *la résidentialisation et l'établissement des nouvelles domanialités ne favorisent pas complètement la redistribution du foncier et sa mutabilité à terme, la ville restant le propriétaire principal et le bailleur ne conservant guère plus que le tour d'échelle autour de ses immeubles. Cette nouvelle répartition, si elle permet dans l'immédiat un allègement des charges pour les locataires, risque de figer à terme l'organisation spatiale du quartier et de limiter son développement ultérieur qui restera dépendant de la volonté du propriétaire principal* ».

Jusqu'à une date très récente, la ville n'avait pas cédé sur ce point, refusant que les parcelles affectées aux projets d'immeubles privés prévus de part et d'autre de la nouvelle rue Clément Ader soient contigües les unes aux autres ou à celles des propriétaires extérieurs au périmètre de l'opération. En entretien de fin de contrôle, le maire avait maintenu cette position, en indiquant avoir voulu conserver la maîtrise des sols dans une optique de refus de la spéculation foncière. Cependant, cette non-contigüité a été supprimée dans les dernières versions du plan-programme du projet.

Ces étapes successives, sur près de trois ans, n'ont naturellement pas été consacrées à la seule confrontation de conceptions opposées sur cette question. Ainsi, les immeubles qui viennent d'être évoqués répondent à la nécessité qu'en remplacement des deux barres supplémentaires démolies, plus de logements nouveaux soient construits.

La convention finale englobe ainsi, pour le seul volet logement :

- la réhabilitation et la résidentialisation de 622 logements ;
- la démolition de 211 logements ;
- la construction de 135 ou 143 logements neufs sur le site (78 logements sociaux, 35 locatifs libres réalisés par l'association Foncière Logement et 30 logements en accession primés), auxquels s'ajoutent 16 logements locatifs sociaux non financés dans le cadre de la convention ;
- la construction hors site de 133 logements locatifs sociaux PLUS-CD.

En matière de commerces, le projet final conserve le principe d'une situation en façade d'avenue ou de la nouvelle place, mais les localise tous en rez-de-chaussée d'immeubles de logements sociaux, dont le nombre est en augmentation.

La rupture, en termes de population logée, avec l'ancienne physionomie du quartier, est très nette, puisque la nouvelle rue Clément Ader doit être bordée uniquement de 16 logements neufs Foncière logement et de 30 logements neufs intermédiaires en accession sociale à la propriété, assez nettement isolés de tout immeuble locatif social. Cet ensemble plus cohérent de nouvelles constructions au sud a comme conséquence, selon l'opinion exprimée par la mairie lors du contrôle, qu' « *une sorte de risque de "scindement social" en deux entités nord et sud est désormais plus à craindre à l'issue du projet* ».

Ainsi, une inversion des connotations pourrait résulter de cette opération, le sud devenant le sous-ensemble le plus aisé du quartier alors qu'il était auparavant le plus en difficulté. Les mesures radicales visant ce renversement d'image sont probablement nécessaires au succès de la réhabilitation d'un quartier qui, quelques années auparavant, était unanimement stigmatisé.

Elles résultent sans doute également des exigences de l'ANRU, qui est intéressée au succès de la réalisation des logements attribués à l'association Foncière Logement. Comme l'indique le protocole de préfiguration de 2006, « *outil majeur de la diversification de l'offre logement dans les quartiers éligibles à l'intervention de l'ANRU, les contreparties cédées à Foncière Logement et sur lesquels elle réalise des logements locatifs libres constituent un élément indissociable du projet de rénovation urbaine* ».

2.2.2- L'ampleur financière du projet

La convention signée le 3 septembre 2008, concrétisant ainsi, depuis la formalisation du pré-projet, trois ans de maturation du projet et de négociations diverses, traduit l'accord de douze partenaires : l'ANRU, la commune, la région, le département, la communauté d'agglomération (« métro »), l'association Foncière Logement, quatre bailleurs sociaux (la SDH, l'OPAC de l'Isère, SCIC-Habitat et Isère-Habitat), la caisse des dépôts et consignations (CDC), et le préfet représentant l'Etat.

Le total des dépenses s'établit à 72 M€, répartis entre les différents financeurs de la manière suivante :

Ville	11,01
Métro	4,15
département.....	4,58
région	8,46
bailleurs sociaux	25,97
CDC fonds propres	0,20
autres	0,85
ANRU	16,77

Certaines de ces dépenses, notamment celles des bailleurs sociaux, sont financées par des emprunts, pour un montant total de 28,8 M€ principalement constitué de prêts de renouvellement urbains (PRU), accordés en très grande majorité par la CDC (25,6 M€).

2.2.3- Les préalables au démarrage de l'opération et les retards pris par rapport au projet initial

Certaines difficultés dans la mise en œuvre de ces contributions ont sans doute eu un impact sur le retard qu'a pris la réalisation de l'opération.

Ainsi, lors du comité d'engagement du 5 juillet 2007, il s'est avéré qu'une redistribution de la participation de la Région à l'intérieur du plan de financement devait intervenir, des financements hors périmètre ANRU et hors convention ANRU n'entrant pas en ligne de compte.

De fait, le plan de financement présenté lors de ce comité d'engagement, d'un montant de 73,45 M€, ne prévoyait qu'une participation de la ville de 8,14 M€ et de la Région de 7,09 M€, laissant 21,86 M€ à la charge de l'ANRU. Des efforts portant notamment sur le montant total (-1,47 M€), sur la participation de la ville (+2,87 M€, soit un total de 11,01 M€) et sur celle de la Région dans le périmètre du projet (+1,36 M€) ont permis de donner satisfaction à l'ANRU, dont la contribution a pu être ramenée, dans la convention finalisée un an plus tard, à 16,77 M€.

Avec un périmètre plus large, la délibération du 15 mai 2008 autorisant le maire à signer la convention fait état d'un « montant total du projet de 79 M€ HT », avec une participation de la ville de « 12 M€ dont environ 840 k€ de participation aux opérations de construction de logements ».

Outre cet aspect, la commune, pour expliquer les retards pris par ce programme, fait état d'aléas inévitables dans ce genre d'opération et de la complexité du volet commercial, aggravée par un incendie survenu en janvier 2008 dans le centre commercial existant.

L'article 6 de la convention est ainsi rédigé : « *L'échéancier de réalisation physique des opérations ... est celui indiqué dans le tableau A de l'annexe 2 ... Il engage les maîtres d'ouvrage* ». Ce tableau prévoit que l'opération ne puisse durer au-delà de 2013 (date à laquelle les travaux doivent avoir commencé), que ce soit en matière de résidentialisation d'immeubles (après réhabilitation), d'aménagements, d'équipements publics ou de constructions de logements neufs intermédiaires en accession sociale à la propriété. Les autres constructions privées, notamment celles de l'association Foncière Logement, ne sont pas mentionnées dans cet échéancier.

Paradoxalement, il envisage qu'une tranche de construction de 15 logements sociaux puisse durer jusqu'à la fin 2012, alors que sa prise en compte dans l'opération devait permettre le relogement des habitants des immeubles à détruire, et que les démolitions sont censées être terminées au plus tard à la fin du 1^{er} semestre de la même année.

En réponse à cette observation, la mairie a indiqué que la requalification de cette opération en PLUS (et non plus en PLUS-CD destinés à du relogement) était à l'étude entre la Ville et les bailleurs concernés et devra être validée par l'ANRU, et que le retard pris par cette opération s'expliquait notamment par des difficultés réglementaires liées à la présence de pipelines dans le secteur de construction.

Le protocole de préfiguration de la convention, signé en octobre 2006, a néanmoins permis de limiter l'effet du retard de la préparation de la convention elle-même, en prévoyant le financement par anticipation des actions les plus urgentes : ingénierie et conduite de projet ; création de 74 logements sociaux destinés au relogement des occupants des barres à démolir. Ce protocole ne prévoyait toutefois aucune démolition d'immeubles qui pourtant devaient avoir lieu nettement en amont de manière à libérer rapidement le foncier nécessaire à la construction d'un immeuble locatif neuf destiné lui-même à accueillir une partie des habitants d'autres immeubles vouées à la démolition.

Selon le maire, le relogement n'ayant démarré que tout début 2007, et le protocole ayant été mis au point début 2006 (pour être signé en octobre de la même année), il y avait trop d'incertitudes sur l'effectivité des démolitions pour les intégrer initialement.

La démolition du bâtiment J devait de fait avoir lieu de juin à septembre 2009, avec plus de deux ans de retard par rapport au calendrier initialement souhaité (1^{er} trimestre 2007). L'ensemble de la programmation sur site a également été retardée, du fait de la signature tardive (septembre 2008) de la convention, et des possibilités limitées qu'offrait le protocole de préfiguration pour démarrer les opérations par anticipation.

Au 4 juin 2009, sur 211 logements à démolir, 115 ménages titulaires d'un bail avaient été relogés (dont 23 en « inter-bailleurs »), 17 étaient partis spontanément (départ pour l'accession privée, locatif privé, autre), 150 logements étaient vides, et 61 ménages restaient à reloger (13 d'entre eux avaient accepté une proposition et étaient en cours de relogement). Le processus au cours duquel des propositions sont faites à ces ménages est apparu difficile, avec, pour les deux premières étapes, une nette majorité de refus par rapport aux acceptations.

En l'absence d'un plan intercommunal de relogement sur l'agglomération grenobloise, les candidats au relogement ont dû exprimer leurs vœux, par « quartiers », en fonction des différentes propositions qui leur étaient faites et qui, à une exception près, étaient toutes situées à Échirolles. On ne sait donc pas, dans l'absolu, combien d'habitants auraient pu être relogés plus rationnellement dans un autre quartier de l'agglomération, par exemple en fonction de la localisation de leurs emplois ou de leurs lieux d'études. Mais une partie de l'explication réside sans doute dans le caractère assez attractif du centre d'Échirolles, qui recueille 55 % des souhaits, dont 45 % pour le seul centre-ville alors en construction.

Certaines des familles à reloger bénéficieront de loyers minorés, en particulier pour des logements PLUS CD, dans le cadre de la ligne budgétaire spécifique présentée au point 2-1 du présent rapport.

2.2.4- Le dispositif opérationnel résultant de la convention ANRU de l'automne 2008

La convention ANRU signée le 3 septembre 2008 est à la fois un aboutissement et un point de départ.

Elle matérialise l'accord d'un grand nombre de partenaires sur les aspects tant qualitatifs que quantitatifs du projet, et sur les financements que chacun d'entre eux est prêt à lui apporter. Et, dans le même temps, elle définit une nouvelle organisation pour « la conduite du projet d'ensemble ».

Un comité de pilotage partenarial rassemble, d'une part, les présidents ou directeurs des divers partenaires, qui, dans la pratique, se feront sans doute représenter par les plus concernés de leurs collaborateurs, et, d'autre part, divers responsables communaux nominativement désignés (le maire, quatre adjoints et deux fonctionnaires ou contractuels) ainsi que quatre assistants à maîtres d'ouvrage (AMO). Cette répartition montre l'implication quotidienne de la municipalité, bien au-delà de la part réduite du financement qui lui incombe ou de sa seule compétence théorique en matière de voirie.

Un comité de pilotage opérationnel, composé sur un principe comparable, comprend des bailleurs sociaux à la place des partenaires plus institutionnels. Les représentants de la commune, moins nombreux, incluent le directeur général des services qui, de manière étonnante, n'était pas membre du comité de pilotage partenarial. Les quatre AMO ont la même représentation dans les deux comités.

L'existence de deux maîtrises d'ouvrage distinctes est reconnue au travers des structures que chacune d'entre elles met en place : cellule technique opérationnelle et groupes thématiques pour la commune, comité de suivi interne pour la SDH.

Parmi les équipes d'AMO, la chambre relève plus particulièrement l'intervention de celle chargée du « pilotage et gestion financière et administrative ». Ses missions sont les suivantes :

- l'accompagnement et l'exécution administrative et financière de la convention ;
- l'accompagnement de la ville dans l'optimisation des moyens financiers de l'opération ;
- un suivi financier prospectif (programme pluriannuel des investissements) ;
- une veille prospective sur l'ensemble de l'entité ville d'Echirolles, tous budgets confondus, pour mesurer la viabilité financière de toutes les opérations de dépenses d'équipement.

La convention détaille ensuite, d'une part les actions de concertation et d'information sur le projet, d'autre part les « actions complémentaires et d'accompagnement contribuant à la réussite du projet », notamment les actions de développement économique et social, les actions en faveur de l'éducation et de la culture, la gestion urbaine de proximité (en train de se mettre en place et qui devrait être formalisée en décembre 2009), et les mesures d'insertion des habitants par l'économie et l'emploi.

En matière de concertation réglementaire, les différentes procédures mentionnées sur un tableau de bord transmis à la chambre le 6 octobre 2008 sont les suivantes :

- étude d'impact, validée en avril 2008 ;
- déclaration d'utilité publique (DUP) et mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU), en phase d'élaboration de juillet à octobre 2008, puis d'instruction (en préfecture et dans le cadre d'une enquête publique) de novembre 2008 à juin 2009 ;
- création de ZAC, avec concertation jusqu'en septembre 2008, puis création et réalisation jusqu'en juin 2009, impliquant trois délibérations du conseil municipal (fin octobre 2008, fin janvier 2009, fin juin 2009).

Un dispositif de concertation non obligatoire avait été également mis en place dès 2005.

Cependant, à la date de la réponse du maire (juin 2009), la procédure de ZAC n'était pas encore finalisée, mais au stade de la création, dans l'attente de la mise en compatibilité du PLU dans le cadre de la DUP (dossiers en cours d'instruction en Préfecture).

Cinq pages de la convention sont ensuite consacrées à : « L'évaluation et l'évolution du projet et des opérations ».

Le délégué territorial de l'ANRU transmet chaque année les comptes rendus des revues de projet, permettant le suivi du programme financier, de l'échéancier de réalisation, du plan de relogement et la reconstitution de l'offre de logements sociaux, les contreparties à l'association Foncière logement, la convention de gestion urbaine de proximité, et les actions d'insertion, de développement économique et social et de développement durable. Un droit de contrôle et d'audit est également reconnu à l'ANRU, qui a enfin un rôle moteur en matière de missions d'évaluations et de points d'étape.

L'éventualité d'avenants est largement réservée à la mise en œuvre de conclusions de ces points d'étape ou de « l'analyse du non respect de certains engagements », sur les mêmes points que ceux qui sont énumérés au paragraphe précédent. En cas de manquements, et sur rapport du délégué de l'ANRU, différentes procédures peuvent aboutir :

- à la requalification du taux de subvention prévu dans la convention, ce qui peut impliquer le remboursement de subventions ;
- au réexamen de la convention et la signature éventuelle d'un avenant ;
- à la suspension, voire à la résiliation, de la convention.

3- LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES ECONOMIES D'ENERGIE

Se fondant sur une expérience déjà ancienne (expérimentation de panneaux solaires sur des immeubles de logements sociaux à Surieux), la commune d'Echirolles manifeste un intérêt particulier pour le développement durable, et a reçu diverses distinctions. Entre 2000 et 2006, trois bâtiments HQE (« haute qualité environnementale ») ont été conçus et construits : une école maternelle, une école primaire et l'hôtel de ville.

La chambre a plus particulièrement examiné trois déclinaisons assez transversales de cette politique : l'agenda 21, les diagnostics énergétiques des bâtiments publics, et le soutien au développement du réseau de chaleur. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen plus général de l'opération de construction de l'hôtel de ville, certaines observations seront formulées au sujet de la démarche HQE de cette opération.

3.1- L'agenda 21 et son évaluation

Après trois ans de concertation, la brochure « Agenda 21³ - du projet à la mise en œuvre : 170 actions pour le développement durable » est le premier document définitif détaillé définissant une série d'actions concrètes dans ce domaine.

Ce plan d'actions est décliné en douze thèmes :

- accès à l'information et participation à la vie de la cité,
- maîtrise de l'énergie et utilisation des énergies renouvelables et locales,
- transports alternatifs à la voiture et mobilité,
- préservation de la ressource en eau,
- préservation du patrimoine naturel et des espaces verts,
- réduction des déchets et propreté des espaces publics,
- prévention des risques majeurs,
- aménagement urbain,
- développement économique solidaire et respectueux de l'environnement,
- équité sociale et solidaire,
- le développement durable à travers l'éducation, le sport et la culture,
- solidarité internationale.

Sur chacun de ces thèmes, les enjeux et diagnostics sont tout d'abord listés, en partant de leur formulation générale dans le cadre du développement durable, puis le plus souvent en les décrivant aux trois niveaux mondial, national et local. Des objectifs généraux sont énoncés, suivis de 36 « objectifs de travail ». Enfin, les 170 actions sont présentées. Globalement, le plan d'actions apparaît comme un utile aide-mémoire pour les différents responsables communaux cherchant le moyen de participer à cette démarche à travers leur activité quotidienne.

³ 21 comme : « vingt-et-unième siècle ». L'agenda 21 d'Echirolles a reçu en 2007 un label dont bénéficiaient seulement 32 collectivités au plan national.

Pour la mise en œuvre de ce plan d'actions, douze « actions démarrées par les services » sont détaillées, et il est également fait mention d'initiatives mises en pratique par les habitants. La « définition du plan d'actions 2004 » est centrée sur la « *construction de la méthode de suivi et d'évaluation des actions : choix des indicateurs, mise en place des instances de travail dans la continuité du Forum 21, des ateliers actions et en cohérence avec les autres projets de la ville (élaboration du PLU ...)* ».

Ceci rejoint l'action 4 : « construire des indicateurs de suivi et d'évaluation des actions de l'agenda 21 qui soient compréhensibles et accessibles à l'ensemble des échirollois ».

De fait, en juin 2007, a été publiée une nouvelle brochure, « Agenda 21, l'évaluation en actions ». Elle résulte d'un travail général accompli en 2004 par un groupe de travail, validé en 2005 par la municipalité, puis, en 2005-2006, détaillé par indicateurs, au nombre de 49.

Cette brochure permet d'identifier un thème sur lequel les tendances ne sont pas favorables. Il s'agit du tri des déchets, pourtant en bonne place dans l'agenda 21, puisque l'action P6 « réduction des déchets et propreté des espaces publics » est largement centrée sur la gestion des déchets et notamment le tri.

À l'issue de sa formation au développement durable, le service déchets urbains avait, début 2002, élaboré un tableau de bord permettant d'identifier les problèmes rencontrés au cours des collectes. L'objectif était d'améliorer le service aux usagers, d'identifier les problèmes de tri récurrents, et de déclencher des actions correctrices.

Ce suivi a permis de constater que, de 1999 à 2005, les déchets ménagers collectés dans les poubelles vertes (collecte sélective) avait baissé de 93,8 à 70,8 kg par habitant et par an, alors que dans le même temps, le contenu des poubelles grises (tout-venant) s'était accru de 222,1 à 255,9 kg/hab/an. De plus, « 58 % de déchets entreposés dans la poubelle verte par les échirollois n'étaient pas conformes ».

La commune n'a pas été en mesure d'actualiser ces chiffres, et n'a pu apporter que des précisions très marginales au sujet d'autres filières éventuellement non prises en compte dans ce bilan, telles que les déchetteries.

En ce qui concerne d'éventuelles actions entreprises pour remédier à cette situation, elle a seulement répondu que « depuis 2005, la compétence collecte des déchets est de la responsabilité de la Métro », et que la ville relayait et développait « des actions de sensibilisation sur le tri des déchets en lien avec les services de la Métro ». Le maire a indiqué que les tendances lui semblaient défavorables sur l'ensemble du territoire de la Métro, du fait notamment d'une instabilité des consignes de tri.

Bien que cette politique ne relève plus de la commune, on peut noter que sur ce thème particulier elle n'a pas réagi aux résultats de sa propre évaluation. L'existence d'un agenda 21 et d'une démarche d'évaluation n'ont donc pas eu l'impact que l'on pouvait en attendre.

3.2- Les diagnostics énergétiques des bâtiments publics

La commune a fait procéder à un diagnostic thermique de 15 bâtiments communaux, qui devait se traduire par 600 k€ de travaux. Elle a transmis à la chambre neuf études de diagnostics énergétiques⁴.

⁴ Groupe scolaire Joliot Curie ; Restaurant, Ecole maternelle et Ecole primaire Vaillant Couturier ; Gymnases Jean Vilar, Picasso et Navis ; Groupe scolaire Jean Jaurès ; Espace voirie - local ouest.

Pour chaque suggestion d'amélioration, un temps de retour sur investissement est calculé en divisant le coût des travaux ou équipements par les économies annuelles réalisées. Les résultats sont très divergents. Pour certaines d'entre elles, les temps de retour sont de plus de 50 ans, tandis que d'autres peuvent être rentabilisées en 2 ans (mise en place de laine de verre dans les faux-plafonds des deux écoles Vaillant Couturier, générant une économie de 6 200 €/ an, pour un coût hors taxes de 10 880 €). Il est clair que la mise en œuvre de ces dernières est plus immédiatement génératrice d'économies que les premières.

Malheureusement, la crédibilité de ces études est affectée par la présence d'erreurs de calcul et d'incohérences facilement repérables, ce qui n'exclut pas que d'autres, moins évidentes, soient également présentes. Ni le maire, ni les bureaux d'études concernés, n'ont globalement contesté ce constat sur le fond.

Des incertitudes concernent effectivement les calculs de métrés et de déperdition par les planchers. Certaines études se fondent sur un coefficient de pertes thermiques proportionnel au périmètre du bâtiment, tandis que d'autres font intervenir sa surface au sol (les deux principes sont même parfois mélangés, le coefficient et l'unité dans laquelle il s'exprime correspondant à la théorie linéique, alors qu'il est multiplié par un nombre de m²).

Mais surtout, au-delà de ces contradictions que le simple bon sens permet d'identifier, on trouve dans les analyses réalisées par deux bureaux d'études différents, des divergences de principes qu'il n'est pas du ressort de la chambre de trancher, mais dont les enjeux peuvent être mis en évidence.

En effet, pour les gymnases Jean Vilar et Picasso, les fuites thermiques par le sol sont calculées en fonction du périmètre de ces équipements, et contribuent pour 6 à 8 % du total des déperditions des bâtiments dans leur ensemble. Inversement, un autre bureau d'études considère implicitement, pour le gymnase Navis, que les pertes sont proportionnelles à la superficie du plancher, et s'élèvent à 23 % du total des pertes thermiques du bâtiment.

Cette évaluation conduit à des propositions d'améliorations, sous forme d'isolation de ce plancher, pour des durées de retour sur investissement (de 30 à 40 ans pour deux des quatre options envisagées) qui ne sont pas dissuasives compte tenu des améliorations de confort pour les usagers, qui iraient de pair. La solution « avec économies d'énergies » est plus coûteuse de 28 000 € par rapport à la solution sans isolation.

Cette rentabilité étant fondée sur des économies représentant de l'ordre de 16 % de la consommation de l'ensemble du gymnase, elle n'a de sens que dans l'hypothèse où les pertes par le sol constitueraient effectivement 23 % du total. Par contre, si ce chiffre était plus proche des 6 à 8 % estimés pour les deux autres gymnases, elle serait à reconsidérer.

Une autre observation concerne les fenêtres et portes vitrées.

En effet, pour le groupe scolaire Jean-Jaurès, un diagnostic très sévère est porté à ce sujet : « *Les portes sont munies de menuiseries métalliques et de simples vitrages ... les fenêtres sont en simple vitrage et les menuiseries sont métalliques. En termes de qualité isolante, ce type de fenêtres constitue l'une des pires solutions existantes* ».

Il est surprenant que, dans l'étude thermique qui a été réalisée, les temps de retour sur investissement proposés soient, dans la plupart des hypothèses, de l'ordre de 50 ans. Les enjeux sont importants, car les dépenses envisagées par école et en fonction du niveau de performance énergétique à atteindre s'échelonnent entre 70 et 240 k€.

La même interrogation concerne le groupe scolaire Joliot Curie, pour lequel la situation initiale est décrite comme très largement hors norme (un coefficient de conductivité thermique dépasse de +136 % le « garde-fou » maximal), et le changement de vitrages présenté comme l'action prioritaire n° 1, alors que son temps de retour sur investissement est compris entre 61 et 66 ans, en raison de son coût (320 k€ HT pour les trois bâtiments).

En l'espèce, ces propositions d'améliorations sont justifiées par d'autres raisons que le seul gain énergétique (confort accru, équipement vieillissant à remplacer de toute manière). Mais en principe, si un équipement est particulièrement déficient, il n'est pas difficile de trouver une amélioration qui soit très rapidement rentabilisée. Cette opposition entre diagnostic, préconisations et calcul financier est donc assez déconcertante.

Pour l'objectif « RT 2005 » de l'étude Jean-Jaurès, alors que pour l'école primaire l'isolation des vitrages coûte moins du double de celle des murs et génère des économies supérieures (seul cas de temps de retour acceptable : 33 ans), il semble étonnant que pour la maternelle, l'isolation des fenêtres, en coûtant 2,25 fois plus que celle des murs, génère des économies inférieures de 40 %. La dépense prévue est de 70 k€ pour 210 m² de vitrages à remplacer, alors que dans l'étude de l'école maternelle Vaillant Couturier, pour la même surface, la dépense prévue était près de deux fois inférieure (38 k€).

Ces quelques commentaires montrent que les corpus de référence ne sont pas encore stabilisés entre les différents bureaux d'études qui proposent leurs services, et qu'une vérification en interne, par comparaison de ces études entre elles et par appel au bon sens, permet d'en accroître la valeur ajoutée en termes d'aide à la décision.

3.3- La promotion du chauffage urbain

A diverses occasions, la commune intervient en faveur du raccordement de logements ou de bâtiments d'activités tertiaires au réseau de chauffage urbain de l'agglomération.

Celui-ci, le 2^{ème} en France par ordre d'importance, est géré par une société d'économie mixte locale, la Compagnie de Chauffage Intercommunale de l'Agglomération Grenobloise (CCIAG), dont Echirolles est actionnaire à hauteur de 1 % (les autres actionnaires étant la ville de Grenoble et la Métro pour 57 %, et un partenaire privé pour 42 %).

Cette compagnie de chauffage est engagée dans diverses actions visant à accroître la part d'énergies renouvelables auxquelles elle fait appel, et à réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, la proportion de la chaleur produite par des sources d'énergie considérées comme renouvelables (ordures ménagères, bois et farines animales) est passée d'un peu plus d'un quart en 1996/1997 à plus de 45 % en 2007/2008. Le gaz naturel, énergie non renouvelable mais relativement peu émettrice de gaz à effet de serre, a également vu sa part fortement augmenter à partir de 2001, atteignant 13,3 % sur la dernière saison de chauffe. Le recours au fioul et surtout au charbon a ainsi pu être réduit, et ne dépasse plus guère les 40 %. Un projet envisagé à l'horizon 2012, d'un coût de 8 M€, doublerait la consommation de bois, et réduirait le total charbon-fioul aux alentours de 30 %.

Cependant, l'incinération des ordures ménagères, qui compte pour 31,8 % du total, est un process continu qui ne peut être interrompu l'été. Il en résulte qu'en matière de chaleur, elle sert principalement à alimenter quelques clients industriels (17,2 % de la puissance raccordée) ou à produire de l'eau chaude sanitaire pour les logements. Pour mieux valoriser la chaleur produite en été, sous forme de production de froid pour la climatisation, la CCIAG participe au projet européen « summerheat ».

A contrario, la part des ordures ménagères dans la chaleur réellement utilisée, en hiver, pour le chauffage urbain, est plus faible. La part effective du charbon et du fioul dans la production de chaleur pour le chauffage de locaux peut être estimée autour de 50 ou 60 %.

Divers documents édités par la commune⁵ encouragent, au nom du développement durable, le raccordement au chauffage urbain, sans évoquer l'inadaptation de l'incinération des déchets ménagers à la saisonnalité de la demande de chaleur pour le logement, et de la part encore fortement émettrice de gaz à effet de serre de l'énergie utilisée par le réseau.

Ces mêmes documents soulignent les efforts faits pour « développer la filière bois-énergie avec un approvisionnement local ». Or, l'approvisionnement en déchets de bois serait encore en trop grande partie un approvisionnement non local, en dépit de l'abondance des ressources en bois à relativement faible distance de l'agglomération grenobloise.

La réhabilitation des immeubles conservés de l'opération ANRU « Village 2 » prévoyait de passer d'un système de chauffage individuel au gaz au chauffage urbain. Or, le contenu en CO₂⁶ d'un kWh de chauffage au gaz n'est que de 230 g, alors que celui du chauffage urbain est, en moyenne (hiver et été), de 180 g/kWh.

Comme indiqué dans le compte-rendu de la réunion technique partenariale de mai 2006, « le coût élevé de la réhabilitation est principalement dû au changement du mode de chauffage qui représente 8 000 € par logement sur un coût total de travaux de 24 000 € par logement. Il est proposé d'isoler ce coût dans la rubrique réhabilitation du bilan, de fournir des informations complémentaires pour justifier le chiffrage et d'argumenter sur le thème du développement durable (% d'énergies renouvelables utilisées par la compagnie de chauffage urbain) ». Cette exigence de l'ANRU a eu pour conséquence de ramener le coût moyen de la réhabilitation à 16 011 € par logement, ce qui correspond à la suppression du projet de changement de mode de chauffage.

Il semble cependant que le passage au chauffage collectif urbain soit en cours, ce qui pose problème en ce qui concerne le maintien du raccordement au gaz pour la préparation des repas.

Le raccordement au réseau de chaleur du nouvel hôtel de ville a enfin été un argument important pour le choix d'un système de chauffage classique, par opposition à des options alternatives du type pompe à chaleur (consommation d'énergie d'origine électrique, avec une forte efficacité), seules envisagées, au stade du concours d'architecture, par son lauréat.

Au stade de l'avant-projet définitif, on peut lire dans une « notice HQE » (haute qualité environnementale) que : « le raccordement au réseau de chauffage urbain de l'agglomération permet de valoriser une partie des calories excédentaires du réseau. Les rejets de CO₂ ne peuvent donc être imputés au système de chauffage ... Les émissions globales de CO₂ sont estimées à 27,2 t/an. Le même bâtiment, sans atrium bioclimatique, avec une chaufferie gaz et un groupe froid à air, rejeterait plus de 70 tonnes de CO₂ par an ... ».

La seule chaleur excédentaire présente dans un réseau de chauffage urbain, c'est, en été, celle de l'incinération des ordures ménagères. En conséquence, si l'on souhaite, comme l'auteur de cette notice, raisonner non pas en chiffres moyens, mais sur l'effet précis d'un branchement supplémentaire, on ne peut affirmer que le chauffage hivernal d'un bâtiment ne conduit à aucun rejet de CO₂.

⁵ Agenda 21 ; brochure de mars 2007 intitulée « Echirolles → une commune engagée dans la réduction des gaz à effet de serre et les économies d'énergie » ; charte environnementale de la ZAC Centre 2.

⁶ Dioxyde de carbone, principal gaz à effet de serre.

Bien au contraire, un tel raisonnement devrait mener à la conclusion que la chaleur « renouvelable » produite par les déchets ménagers constitue la base de la production, et qu'un branchement nouveau entraînant une demande saisonnière sera principalement alimenté par de la chaleur produite au moyen du charbon ou du fioul appelé en complément, avec un contenu en CO₂ des plus élevés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que, raccordé sur l'usine d'incinération des ordures ménagères, le réseau de chaleur de la ville participait à utiliser une énergie « fatale » et actuellement considérée comme énergie renouvelable. Or, là encore, en s'intéressant au contenu en CO₂ d'un branchement supplémentaire, on arrive à la conclusion opposée.

En effet, la logique impose, dans un système où sont utilisées des énergies fatales et d'autres qui ne le sont pas, d'affecter la production fatale d'énergie à la consommation fatale, et inversement. Or, la consommation fatale est celle des bâtiments déjà raccordés, et la consommation non fatale est celle des bâtiments dont on se demande s'il faut les raccorder ou non. La chaleur produite pour les besoins de l'hôtel de ville ne pouvait donc être considérée comme fatale au moment où le choix du système de chauffage était en jeu.

Cependant, le maire souligne avec raison que, comme la chaleur issue de la combustion des ordures ménagères, la principale solution alternative (thermofrigopompe, utilisant l'énergie électrique) devait aussi être évaluée en fonction non pas de coefficients moyens d'émission de CO₂ sur l'année, mais de coefficients différenciés suivant les saisons. Ce système utilisant principalement de l'électricité d'hiver, qui a un contenu en CO₂ nettement supérieur à l'électricité d'été, il en résulte que les performances environnementales de cette solution alternative devaient être réévaluées à la baisse, pour les mêmes raisons et peut-être dans des proportions comparables à celles du recours au réseau de chauffage urbain.

Enfin, la CCIAG a expliqué que la croissance de la puissance thermique appelée par ses abonnés aura pour effet de lui permettre de développer la combustion de bois, plutôt que celle du gaz, du charbon ou du fioul. Sous la condition que cette affirmation soit suivie d'effet, le soutien apporté par la commune au raccordement de divers bâtiments au réseau de chaleur indépendamment de son intérêt financier, s'inscrira effectivement dans une démarche de développement durable, à condition qu'on puisse considérer que le développement des déchets de bois comme source d'énergie n'est pas exposé à un problème de limitation de la ressource et que la commune s'assure, grâce notamment à son statut d'actionnaire de la CCIAG, de la réalité technique et économique de ce lien entre accroissement de la demande de chaleur et accroissement de la part du bois dans les combustibles consommés.

3.4- La démarche HQE dans la construction du nouvel hôtel de ville

L'opération de construction de l'hôtel de ville a, dans de nombreux domaines, été menée selon une démarche de haute qualité environnementale (HQE). Ainsi, son parking n'offre que 34 places de véhicules aux 265 agents, qui sont incités à recourir à d'autres solutions dans le cadre du plan de déplacement d'entreprise de la mairie. 50 places de stationnement ont été réalisées pour les vélos et la commune a procédé à d'importants achats de vélos de fonction. Mais des impératifs financiers ont également joué dans la réduction de la superficie des parkings.

Dès la phase de programmation, quatorze cibles HQE, réparties en quatre familles, ont été définies :

Cibles	Prioritaires	Secondaires	Subsidiaries
ENVIRONNEMENT EXTÉRIEUR			
<u>Eco-construction</u>			
Cible 1 : Relation harmonieuse des bâtiments avec l'environnement extérieur	x		
Cible 2 : Choix intégré des procédés et produits de construction		x	
Cible 3 : Chantier à faible nuisance	x		
<u>Eco-gestion</u>			
Cible 4 : Gestion de l'énergie	x		
Cible 5 : Gestion de l'eau		x	
Cible 6 : Gestion des déchets d'activités		x	
Cible 7 : Gestion de l'entretien et de la maintenance	x		
ENVIRONNEMENT INTÉRIEUR			
<u>Confort</u>			
Cible 8 : Confort hygrothermique	x		
Cible 9 : Confort acoustique		x	
Cible 10 : Confort visuel	x		
Cible 11 : Confort olfactif			x
<u>Santé</u>			
Cible 12 : Conditions sanitaires des espaces		x	
Cible 12 : Qualité de l'air			x
Cible 12 : Qualité de l'eau			x

Le programme ainsi mis au point a servi de support à un concours de maîtrise d'œuvre qui a vu la participation finale de quatre candidats. Une de leurs esquisses a été retenue par le jury, puis par le conseil municipal (délibération du 26 septembre 2002).

Concernant le système de chauffage, l'esquisse du candidat retenu, comme celle de ses concurrents, mentionnait la possibilité d'un raccordement au réseau de chauffage urbain, mais développait aussi sa propre proposition, celle d'une thermofrigopompe électrique extrayant, depuis l'eau de la nappe phréatique, de la chaleur en hiver et de la fraîcheur en été.

Au stade de l'avant-projet sommaire (APS), six options ont été comparées, avec à la fois des indicateurs chiffrés (coût d'investissement, coût d'exploitation, émissions de CO₂, temps de retour par rapport à la solution 1 - thermofrigopompe), et des appréciations plus qualitatives (plus ou moins grande souplesse de différents types de distribution et de régulation de la chaleur et du froid, etc.).

L'indicateur financier du « temps de retour par rapport à la solution 1 » était inadapté pour départager les diverses hypothèses entre elles. En effet, trois solutions caractérisées par des valeurs très différentes de ce temps de retour (3 ans ; 10 ans ; impossible à calculer car « mieux » dès l'origine et à toute échéance), avaient en fait des coûts globaux actualisés à peu près équivalents à un horizon de vingt à trente ans. C'est donc sans démonstration précise que l'auteur de l'APS a, en conclusion, affirmé que la solution qualifiée de « mieux » était « du strict point de vue économique, ... la meilleure ».

De manière contradictoire, il a ensuite indiqué qu'une autre solution (la « 3 ans ») « présente une très bonne rentabilité », avec la nuance suivante : « bien qu'elle présente un surcoût d'investissement pour un groupe froid à condensation par air dont l'utilisation reste limitée aux mois d'été ». Cette dernière remarque semble peu pertinente pour qualifier le surcoût d'investissement, lequel est entièrement caractérisé par l'évaluation financière que constitue le calcul d'une valeur actuelle nette à partir du coût d'investissement et des économies de fonctionnement.

En fin de compte, le maître d'ouvrage a choisi la 3^{ème} de ces solutions (la « dix ans ») qui, dans la conclusion de l'étude APS, était l'objet de remarques excessivement sévères en matière financière : « implique un surcoût, ainsi que des consommations et de surcoûts d'entretien de pompe de forage non négligeables, et de ce fait sa rentabilité n'est pas très bonne », alors que c'était celle qui avait le coût d'exploitation le plus faible. D'autres réserves étaient plus qualitatives : « dans des conditions extrêmes de température (succession de jours très chauds), le potentiel de rafraîchissement est limité par la puissance de la pompe de puisage et le nombre de ventilo-convecteurs installés ».

Le bilan énergétique du bâtiment dépend également de ses qualités en termes de comportement thermique passif (utilisation d'un puits canadien, isolation). Ainsi, dans l'avant-projet définitif, le chauffage stricto sensu ne compte que pour 23 % des kWh annuels consommés par la mairie, et le rafraîchissement pour 5 %, contre 40 % pour la bureautique et les installations auxiliaires, et 30 % pour l'éclairage, bien qu'il ait été lui aussi étudié dans une logique de basse consommation. Ceci montre qu'en hiver, les apports énergétiques de la bureautique et de l'éclairage peuvent contribuer de manière importante au chauffage du bâtiment, alors qu'à l'inverse, en été, la bureautique pèse fortement sur les besoins de rafraîchissement.

Par ailleurs, le pourcentage de surfaces vitrées de l'enveloppe du bâtiment est très élevé dans le projet architectural retenu, avec un atrium réunissant les deux principaux corps de bâtiment et doté d'une couverture transparente à laquelle est suspendu un système d'occultation textile semi-transparent asservi à l'intensité de l'éclairage solaire.

Il apparaît au total que, parmi les « cibles HQE » définies dès l'origine du projet, et qui ont structuré l'élaboration du programme puis des esquisses des candidats au concours, plusieurs étaient en interaction forte, notamment le confort visuel, la gestion de l'énergie et le confort hygrométrique.

Malgré l'importance conférée à la démarche HQE par les responsables municipaux, des ajustements ont été nécessaires après la livraison du bâtiment. Après un an d'exploitation, les kWh de chauffage facturés dépassaient de 19,3 % le résultat des simulations, et il en était de même à hauteur de + 15,3 % pour les kWh électriques.

Pour ce dernier chiffre, le dépassement le plus important correspondait au rafraîchissement (75 000 kWh_{élec} facturés contre 26 381 kWh_{élec} simulés). Cela est dû au fait que la pompe d'eau de nappe a, contrairement à ce qui était initialement prévu, fonctionné nuit et jour, 24 h sur 24. Depuis, le mécanisme peut être arrêté en fonction de la programmation horaire choisie.

Le maire a précisé qu' « ... Un bâtiment de l'importance de l'hôtel de ville d'Echirolles ne trouve son rythme de croisière qu'au bout d'une période allant de 18 à 24 mois. De nombreuses interventions ont eu lieu les premiers mois, assurées par le service bâtiments et réseaux et d'autre part par les différents prestataires dans le cadre de la garantie de parfait achèvement ... » et que « les réglages réalisés durant les deux premières années ont montré tout l'intérêt de bien valider ces points, afin d'aller chercher encore des gisements financiers, difficilement appréhendables sans cela (surconsommation des auxiliaires ; importance de la consommation informatique la nuit (50 %) ; augmentation imprévue du niveau d'éclairage ... entraînant surconsommation toute l'année et chaleur en été ; index d'abonnement électrique trop élevé,...) ».

Par ailleurs, des dysfonctionnements ont été identifiés sur les cibles HQE énergie ou confort visuel :

- mauvais fonctionnement du puits canadien ;
- absence de sous-comptage d'énergie conduisant à une sous-exploitation des capacités de la GTB (gestion technique du bâtiment) ;
- chauffage insuffisant de la banque d'accueil ;
- éclairages artificiels excessifs (couloirs, salles de réunion) ;
- insuffisances de certaines protections solaires, entraînant des éblouissements et dans certains cas une chaleur excessive ;
- bruit de vibration des lames des protections solaires.

Fin 2008, certains de ces dysfonctionnements étaient résolus ou considérés comme bénins du fait de l'absence de conséquences préjudiciables, tandis que d'autres étaient en cours d'étude (puits canadien ; chauffage de la banque d'accueil) et / ou de traitement (sous-comptage ; banque d'accueil).

Les responsables municipaux semblent confiants dans les performances énergétiques futures de l'hôtel de ville, puisqu'ils ont réduit la puissance électrique souscrite de 250 kW à 144 kW. Par comparaison avec la situation antérieure à sa construction, l'économie en termes de dépenses de fonctionnement est de 5519 € par an. Le coût au m² a quant à lui été réduit de moitié, soit 5,87 €/m² contre 11,53 €/m².

D'un point de vue juridique, les premières études de suivi qui ont été réalisées ont été facturées pour un montant de 9746,88 € HT, correspondant, dans le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à la tranche conditionnelle HQE. Dans un document de présentation de ce marché, cette tranche conditionnelle était présentée comme étant « *l'évaluation et le suivi du projet sur les deux ou trois premières années* ».

Cette référence à une prestation devant durer deux ou trois ans introduisait, pour le moins, un doute quant à la réponse à fournir par les candidats et quant à la pertinence de la signature par la commune, le 6 décembre 2007, d'un avenant au même marché, incluant pour 6290 € HT « *un suivi d'exploitation pour une deuxième année de fonctionnement et un bilan HQE* ».

4- LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1- La construction du nouvel Hôtel de Ville

4.1.1- Le déroulement global et le bilan financier de l'opération

Le titulaire du marché évoqué au point précédent devait, hors mission HQE et pour une rémunération de 46 649 € HT, élaborer un programme comprenant, selon le CCAP : « - *le document général de présentation rassemblant les éléments du pré-programme corrigés et adaptés en fonction des observations du maître d'ouvrage avec objectifs, organigrammes, surfaces, planning, coûts* ». Or, aucun des documents communiqués à la chambre ne traite des questions de planning ou de coûts.

Selon le maire, c'est sur le fondement d'une réflexion rationnelle basée sur le calcul d'un ratio au m², les contraintes relatives au terrain et le coût des matières premières que, par délibération du 28 février 2002 approuvant le programme, le conseil municipal a également, comme la loi MOP⁷ lui en fait obligation, défini une enveloppe financière, arrêtée à 10,8 M€ TTC. Le maire a également indiqué que le fait de ne pas trop détailler ce chiffre avait été volontaire, afin d'attendre que les évaluations des maîtres d'œuvre fournissent des prévisions plus fiables.

La surface utile a été fixée à 4 920 m², pour accueillir 250 à 280 agents municipaux. Le 28 mars 2002, quatre candidats ont été admis à un concours de maîtrise d'œuvre.

Pour apprécier l'importance que la commune a attachée au respect, par ces candidats, de l'enveloppe financière arrêtée au niveau du programme, la chambre n'a pas disposé d'autres éléments probants que, d'une part, le fait qu'une des esquisses a été rejetée par le jury parce que, entre autres, elle « induisait un coût d'entretien du bâtiment bien au-delà des capacités » de la commune, et, d'autre part, la réponse du maire aux observations provisoires, selon laquelle la Ville avait considéré comme un pré-requis le fait que les quatre projets présentés respectaient l'enveloppe financière fixée.

Le 26 septembre 2002, le conseil municipal a retenu le candidat classé premier par le jury et approuvé son marché de maîtrise d'œuvre. Celui-ci a été établi pour un coût d'objectif de 11,4 M€ TTC (valeur septembre 2002), décomposé en 10,16 M€ pour l'enveloppe prévisionnelle des travaux et 1,24 M€ pour la maîtrise d'œuvre. Puis, le 25 septembre 2003 la délibération approuvant l'avant-projet définitif a réévalué ce coût d'objectif à 12,55 M€ TTC (valeur septembre 2003).

La passation des marchés de travaux a eu lieu en mars et avril 2004. Le total des estimations s'élevait à 11,8 M€, en augmentation de 5,27 % par rapport à l'évaluation précédente du coût de travaux. Aucun document ne détaille ou ne valide cette nouvelle hausse.

Lors de cette ouverture des plis, un lot n'a pas reçu d'offres et a été déclaré sans suite, et les 25 autres lots présentaient globalement un dépassement de 1,38 M€ TTC, soit 11,77 %. Sur les sept premiers lots, correspondant au début des travaux, toutes les offres dépassaient les estimations, pour un écart total de 1,78 M€. Au contraire, seuls deux des lots 8 à 26 étaient en dépassement.

Tous les lots pour lesquels l'offre mieux-disante était avantageuse par rapport à l'estimation ont été attribués. Six lots présentant des dépassements de + 9 % à + 31 % ont été déclarés infructueux, et ont fait l'objet de marchés négociés, avec publicité dans la majorité des cas. Enfin, pour un lot en dépassement de +115 %, l'appel d'offres a été relancé sur la base d'un nouveau dossier de consultation.

Le coût d'objectif de l'opération a de nouveau été relevé, de 1 %, à 11,9 M€ pour les travaux. Parallèlement, les maîtres d'œuvre avaient établi un nouveau tableau fixant les objectifs des négociations, et dont le total s'établissait à plus de 12 M€ TTC. Grâce parfois à des réductions de prestations, les procédures engagées ont permis de se rapprocher des objectifs. Cependant, le coût de l'opération (maîtrise d'œuvre incluse, révisions de prix exclues) a été porté à plus de 13,65 M€ TTC.

L'achèvement de cette opération (inauguration le 30 septembre 2006) se caractérise par la passation de 42 avenants aux marchés de travaux, validés par neuf délibérations et d'un total de 0,43 M€.

⁷ Loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

Certains de ces avenants ont été justifiés par la nécessité de remédier à des malfaçons causées par d'autres entreprises, auxquelles ces dépenses supplémentaires ont été imputées sous forme de pénalités. Un de ces avenants, d'un montant de 20 k€, a été signé par le maître d'ouvrage près de 15 mois après l'entreprise. Le décompte général et définitif de ce lot n'a été notifié qu'en novembre 2008, avec une retenue de 5 000 € pour travaux non réalisés, et n'avait pas encore, début 2009, été renvoyé par l'entreprise. L'hôtel de ville a finalement coûté de l'ordre de 15 M€ TTC.

Le coût net à la charge de la ville prend en compte le remboursement de TVA par l'Etat, selon le mécanisme du FCTVA, ainsi que quelques subventions liées à la démarche HQE, versées par l'Ademe et la Région Rhône-Alpes, mais d'un montant modeste car visant principalement à alléger le coût des études.

Au-delà de ces éléments, les délibérations adoptées au moment de l'engagement de cette opération de construction évoquaient, entre autres éléments de rationalisation, le regroupement de nombreux services municipaux en un seul lieu et l'idée selon laquelle il permettrait de faire « l'économie d'environ quatre sites actuels ». Cette question mérite d'être évaluée a posteriori, d'un point de vue financier, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

Sur le premier point, deux recettes ont été constatées, d'une part une libération de foncier en centre-ville pour 0,5 M€, d'autre part la vente d'un ensemble constitué de la partie échirolloise du centre commercial Grand'Place, d'un terrain nu « ayant vocation à être bâti » et de l'immeuble de bureaux Le Stratège qui accueillait divers services municipaux.

Cet ensemble foncier a été vendu 6,56 M€ au propriétaire du centre commercial. Dans l'optique d'un bilan financier de l'opération de construction du nouvel hôtel de ville, la vente du terrain Grand'Place est neutre, la commune s'enrichissant du prix de cette vente et s'appauvrissant en même temps de la propriété de ce terrain, d'une valeur en principe égale à la fraction correspondante du prix reçu. Cette vente aurait d'ailleurs aussi bien pu être réalisée même sans construction de l'Hôtel de ville, ou ne pas être réalisée alors que l'hôtel de ville était construit.

Elle prive en revanche la commune des loyers correspondants, soit une recette annuelle (avant minoration des coûts d'entretien et des provisions pour travaux de remise à niveau) de 234 670 € en valeur 2005.

Seule la vente du terrain d'assiette du Stratège, rendue possible par le relogement à l'hôtel de ville des services municipaux qui l'occupaient, doit être comptée en atténuation du coût de construction du nouveau bâtiment, ainsi que la valeur actuelle nette des loyers économisés du fait de la libération des locaux.

Ces loyers étant de 58 765 € annuels, leur valeur actuelle nette peut être estimée, en appliquant le même ratio que celui qui existe entre les chiffres de 6,56 M€ et 234 670 € cités plus haut, autour de 1,65 M€. La quote-part du terrain d'assiette de cet immeuble dans l'ensemble foncier vendu par la commune n'est pas connue. Enfin, les charges locatives économisées par la commune (36 723 € annuels) doivent être appréciées au regard d'un bilan plus global sur les dépenses de fonctionnement, incluant le bilan énergétique qui a été exposé antérieurement.

En conclusion, le chiffre de 6 483 062 €, cité dans une brochure largement diffusée au moment de son inauguration, doit être considéré plus comme un impact sur la dette et la trésorerie, que comme un « effort net de la ville » comme indiqué dans cette brochure. En réalité, son « effort net » est probablement plus proche de 8 à 10 M€.

4.1.2- Observations de nature juridique

Concernant les aspects juridiques des marchés publics de l'hôtel de ville, la chambre a relevé les trois points suivants.

Il s'agit tout d'abord de deux lots (d'environ 100 k€ chacun) d'achat de mobilier. Les bons d'engagement sont particulièrement sommaires, ne reprenant que le montant global du lot. Respectivement 84 % et 92 % des factures principales de ces deux lots sont basés sur des prix unitaires qui ne correspondent pas au détail estimatif. La commune a invoqué l'urgence de l'évaluation et de la prévision des besoins, les choix esthétiques de l'architecte, ou encore une négociation avantageuse du prestataire avec ses propres fournisseurs.

En second lieu, pour les marchés de travaux, la commune a été condamnée par le tribunal administratif pour avoir rejeté une candidature, au motif qu'elle avait eu un litige avec la société concernée. Le tribunal a jugé qu' : « *un tel motif ne se rattache à aucune des catégories de justificatifs, renseignements ou garanties pouvant être exigées des candidats en vertu des dispositions ... du code des marchés publics et du règlement de consultation et apparaît, en particulier, étranger à l'appréciation des capacités techniques* » des candidats. Le maire a indiqué avoir pris note de ce jugement et rester très vigilant sur le respect du principe d'égal accès à la commande publique.

Enfin, en 3^{ème} lieu, la chambre a relevé une clause fréquemment introduite dans des règlements de consultation, et qui pourrait conduire, en cas de découverte d'erreurs, à accepter des offres sur le fondement d'un « *acte d'engagement rectifié* », y compris dans le cas de marchés à prix forfaitaires.

Il serait en particulier dangereux de laisser penser qu'une offre qui ne serait pas mieux-disante à partir du chiffrage de l'acte d'engagement, pourrait le devenir du fait de la découverte d'erreurs dans des documents subalternes (décomposition du prix global forfaitaire, ...), dont les chiffres n'apparaissent pas dans le PV de la commission d'appel d'offres.

En cours de contrôle, la commune a justifié cette clause par l'existence d'une circulaire qui, en réalité, recommande bien de ne pas remettre en cause le montant porté sur l'acte d'engagement. Le maire a précisé que la clause en question était issue du logiciel utilisé pour la gestion des marchés publics, qu'il n'avait jamais été envisagé par la ville de modifier un classement suite à la découverte d'une erreur, et que la dérive potentielle d'un tel système était pleinement mesurée.

Il a enfin indiqué que cette clause serait reformulée et son utilisation détaillée dans le guide interne de la commande publique. La chambre avait en effet noté que, dans ce dernier, un chapitre entier portait sur les « incidents de procédure », sans rien dire du traitement des erreurs ou incohérence des candidats dans l'établissement de leurs offres.

4.2- Les autres opérations de construction ou de réaménagement

La chambre a également examiné les conditions de passation des marchés publics de certaines des plus importantes opérations d'investissement de la commune sur la période en contrôle. Les observations qui suivent concernent, d'une part les résultats que l'on peut ou non obtenir en déclarant infructueux certains lots, et d'autre part la mise en place progressive de la pondération des critères de jugement des offres, qui a aujourd'hui remplacé la pratique ancienne de la hiérarchisation de ces critères.

4.2.1- Les résultats des déclarations d'infructuosité

La chambre a examiné deux opérations, dont l'évolution a été radicalement opposée : la requalification de la MJC Pablo Picasso, et la rénovation du ciné-théâtre la Ponatière

Sur seize lots de l'opération relative à la MJC Picasso, sept ont été déclarés infructueux dans les conditions et avec les conséquences suivantes :

- deux l'ont été avec maintien de l'estimation à sa valeur initiale, et ont permis d'obtenir des offres inférieures en moyenne de 10 % par rapport à cette estimation, alors qu'à l'issue du 1^{er} appel d'offres, elles étaient supérieures de 10 %,
- pour trois lots, l'écart, nettement plus élevé, a été analysé comme une combinaison de la surévaluation des offres reçues, et d'une légère sous-évaluation des estimations, qui ont donc été relevées. Lors du 2nd appel d'offres, toutes les offres moins-disantes reçues ont été comprises entre l'ancienne et la nouvelle évaluation,
- enfin, pour des raisons qui n'ont pas été explicitées, la commission a préféré déclarer infructueux et fusionner deux lots pour lesquels les offres reçues à l'issue de la 1^{ère} procédure semblaient financièrement acceptables. La nouvelle offre reçue a, là encore, été financièrement avantageuse.

Au total, ces relances de l'appel d'offres ont permis de ramener le total des marchés passés à 610 k€, soit un montant légèrement supérieur au total des premières estimations (590 k€), mais nettement inférieur à ce qu'il aurait été en cas d'acceptation de toutes les offres moins-disantes initiales (716 k€).

Pour l'opération de rénovation du ciné-théâtre la Ponatière, seuls sept lots étaient en mesure d'être attribués lors d'une première commission. Un lot a dû être déclaré infructueux, l'offre moins-disante, d'un montant de 138 k€, étant nettement supérieure à l'estimation (117 k€). Enfin, cinq lots, d'un montant estimé de 465 k€, ont dû être déclarés sans suite « *en raison d'imprécisions techniques contenues dans le dossier de consultation des entreprises* ».

Le deuxième appel d'offres lancé en conséquence a été très peu productif : des six lots restant à attribuer, seul le plus petit a pu l'être, avec une diminution de prestations de plus de 60 %. Pour les quatre autres qui avaient été remaniés, les offres moins-disantes ont été supérieures de 22 à 54 % aux nouvelles estimations des maîtres d'œuvre, elles-mêmes globalement en hausse de 64 k€ par rapport au 1^{er} appel d'offres. Enfin, le marché déclaré infructueux en raison du niveau trop élevé des prix n'a de nouveau pas pu être attribué, pour la même raison, malgré le fait que les prestations avaient été réduites.

Pour ces cinq lots restants, une consultation négociée a été lancée, en principe sans modification des prestations. A l'ouverture des plis, les offres reçues sont apparues en baisse de 5 % par rapport au 2^{ème} appel d'offres, mais restaient supérieures de 23 % par rapport aux estimations du maître d'œuvre (+ 112 k€). Cet écart a pu être réduit de 53 k€ par la négociation, principalement du fait de nouvelles modifications de prestations.

Le maire a insisté, pour cette opération, sur la nécessité de respecter les délais qui étaient imposés par le programme d'intérêt communautaire (européen) Urban pour pouvoir bénéficier des subventionnements correspondants, et, de manière plus générale, a indiqué qu'une feuille de route était en cours de rédaction et serait incorporée dans le guide interne de la commande publique pour encadrer l'étape importante et délicate que constitue la négociation.

4.2.2- La mise en place de la pondération des critères des offres

En application d'évolutions réglementaires et jurisprudentielles récentes, les critères de jugement des offres sont, depuis 2005, pondérés et non plus seulement hiérarchisés.

La chambre a tout d'abord examiné les marchés de l'opération de reconversion du hall des sports en salle polyvalente, qui ont été passés fin 2005 sous forme négociée. Les offres devaient être jugées selon les quatre critères pondérés suivants :

Valeur technique	40 %
Prix des prestations	30 %
Délai d'exécution	20 %
Performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté	10 %

Pour les deux derniers critères, les entreprises candidates à un même lot ont systématiquement reçu des notes identiques, ce qui signifie que dans la pratique ces critères n'ont joué aucun rôle, ou plus précisément que, comme on peut le déduire de la réponse du maire aux observations provisoires, la réussite à ces deux critères est en fait une condition impérative de conformité des offres, ce qui est à l'opposé de la logique de pondération de notes pouvant prendre plusieurs valeurs intermédiaires entre la plus faible et la plus élevée.

Le dernier de ces critères doit être rapproché des stipulations qui font obligation à l'entreprise retenue d'embaucher une personne issue des publics prioritaires⁸, pour une durée minimum de 3 mois pour un marché compris entre 90 et 200 k€, et de 6 mois entre 200 et 500 k€. L'offre d'une entreprise refusant de s'y engager n'était donc pas conforme au cahier des charges, et il est anormal que pour un lot toutes les candidates aient obtenu la note 0 mais soient restées en compétition.

Le critère de la valeur technique a été l'objet d'un effort de cotation, puisque pour trois lots, la note 10 n'a pas été systématiquement attribuée à toutes les offres. Cependant, dans aucun cas, cela n'a conduit à attribuer un lot à une autre offre qu'à la moins-disante, et cela, en raison des particularités décrites ci-après à propos de la cotation du prix.

En général, la note 10 était attribuée à l'entreprise moins-disante, 9 pour la seconde, et ainsi de suite. Il y a eu une seule exception, pour un lot, l'entreprise classée 2^{ème} pour le prix ayant reçu la note 8. Si la cotation du prix avait été appliquée de la même manière que pour les autres lots, cette entreprise l'aurait emporté. La seule exception à cette règle a donc eu pour conséquence une inversion du classement des deux offres les plus intéressantes.

La règle générale décrite ici présentait cependant d'autres inconvénients. Ainsi, pour un autre lot, une offre avait de très faibles chances d'être retenue. Or, sa présence dans la compétition a eu un effet déterminant : si elle n'avait pas existé ou si elle avait été éliminée pour non-conformité, l'attributaire du lot aurait été différent.

En examinant des marchés plus récents, la chambre a noté un exemple de la manière la plus adéquate de coter un prix (une règle de trois par rapport à l'offre moins-disante ou par rapport à l'estimation), dans des marchés à procédure adaptée (MAPA) passés en 2007. Cette pratique existe donc dans la collectivité, et le maire a précisé qu'il s'agissait aujourd'hui de « sa méthode de notation des offres ».

⁸ La commune a indiqué qu'« au vu des retours des entreprises concernées, aucun coût supplémentaire d'encadrement n'a été recensé ». Il reste cependant logique de penser que s'agissant de publics que les entreprises n'embauchent pas spontanément, une telle démarche est nécessairement coûteuse, d'une manière qui peut se répercuter dans le montant des offres des entreprises.

Cependant, le guide de la commande publique, qui pourrait être un outil permettant de la faire plus largement connaître, traite assez peu l'acte central de la commande, c'est-à-dire, dans la passation d'un marché, le choix de l'offre la plus intéressante. Ainsi, en matière de pondération des critères, il ne dit rien des différentes manières possibles de convertir des données numériques ou des appréciations subjectives en notes cotées sur une échelle (de 0 à 10) avant de les pondérer. En réponse, le maire a précisé que le volet « performance de l'achat » du guide interne de la commande publique serait développé afin d'aider les acheteurs dans leur recherche de l'offre la plus économiquement avantageuse.

Annexe 1**Observation 1.3.1****Les transferts de risque dans les produits structurés proposés à la commune****Développements plus détaillés du passage relatif aux contrats « à barrière »**

De manière générale, les taux fixes sont intéressants pour l'emprunteur quand les taux variables sont hauts, et les taux variables sont intéressants quand ils sont bas. Dans le cas de ces prêts, la commune doit donc payer, dans chacune de ces deux hypothèses, le moins intéressant de ces deux types de taux. Seul le cas où le taux variable serait compris entre le taux fixe et la barrière, est relativement favorable à la commune. Cette caractéristique ne semble pas avoir été pleinement prise en compte dans la motivation de la renégociation, telle qu'exposée dans les décisions municipales d'approbation de deux de ces emprunts, selon laquelle il s'agissait « d'améliorer le coût de la dette pour la ville ».

Le même principe, peu favorable à la commune en cas de niveau faible ou élevé des taux variables, lui est proposé, sous le nom de « taux performance » dans un prêt de 7,5 M€ signé en décembre 2006 (mobilisé à hauteur de 1,8 M€ dès cette date, restant dû pour le même montant fin 2007, et sur lequel 2,6 M€ devaient être mobilisés fin 2008). Il était également présent, sous le nom de « taux fixe bonifié », dans le prêt de 11 M€ courant jusqu'en 2037 qui a été évoqué au point 1.2.4.

Dans le même contrat, une autre option propose le même principe pour un couple constitué de deux taux variables, l'un applicable à l'euro et l'autre au dollar, la commune se trouvant défavorisée en cas de valeurs faibles ou élevées du taux d'intérêt sur le dollar. Un autre taux d'intérêt se calcule à partir du double du taux observé sur le franc suisse.

Dans le contrat de décembre 2006, toute une gamme de produits très divers est proposée à la commune, incluant certaines des formules qui viennent d'être décrites.

Ces différents exemples sont les inverses d'instruments de couverture qui protégeraient la commune à la fois contre les effets défavorables des taux variables trop faibles ou trop élevés. Leur logique est au contraire de permettre au cocontractant de la commune (la banque) d'offrir de tels instruments de couverture (cap, tunnel ...) à ses autres clients.

C'est pourquoi les taux d'intérêt en principe plus intéressants (Cf. les termes « bonifié » ou « performance » utilisé pour ces options) dont bénéficie la commune quand les taux variables ont des valeurs moyennes, sont un juste retour des choses au profit d'un agent économique qui joue un rôle d'accepteur de risques (lesquels, dans le cas d'Echirolles, se sont pour l'instant peu matérialisés) quand d'autres cherchent à s'en protéger.

Un autre contrat signé en décembre 2006, mobilisé à hauteur de 1,8 M€ dès cette date, restant dû pour le même montant fin 2007 et sur lequel 2,6 M€ devaient être mobilisés fin 2008, voit s'appliquer le même principe, peu favorable à la commune en cas de niveau faible ou élevé des taux variables sous le nom de « taux performance ».

Le même principe est également présent dans une des options proposées et sous le nom de « taux bonifié » dans le prêt de 11 M€ courant jusqu'à 2037 qui a été évoqué au point 1.2.4.

Une autre option présente un couple constitué de deux taux variables, l'un applicable à l'euro et l'autre au dollar, la commune se trouvant défavorisée en cas de valeurs faibles ou élevées du taux d'intérêt sur le dollar.

Annexe 2

Observation 1.3.2.

Un exemple de mécanisme particulièrement étrange

La « convention de crédit long terme multi-index » signée le 26 août 2004 et dont le montant maximal initial est de 8 M€, est un contrat d'une grande complexité. En application de ses stipulations, la commune, emprunteur, a le droit, à la date de son choix, de procéder à des tirages en choisissant un taux d'intérêt parmi une liste de dix formules de taux possibles, dont deux ont retenu l'attention de la chambre.

Dans ces deux cas, dans le calcul du taux d'intérêt applicable, intervient la soustraction du double de la « différence entre l'index CMS⁹ EUR 10 ans et CMS EUR 2 ans ». Comme c'était le cas à l'observation précédente pour un autre « produit de pente », cette différence est le plus souvent un nombre positif.

Or, le « taux variable double écart CMS EUR 2 ans - 10 ans » se calcule en soustrayant cette différence d'un taux apparemment normal, puisqu'il s'agit d'un « index choisi parmi les index monétaires courants et les index spécifiques », augmenté de « la marge applicable à l'index choisi ». Le seul mode a priori rationnel de fonctionnement de ce dispositif consiste à ce que cette « marge applicable » soit, comme l'indique la délibération du 1^{er} juillet 2004, « déterminée lors de la mise en place d'un tirage ou lors d'une décision de modification de taux en fonction des conditions du marché », et constitue donc une variable d'ajustement susceptible de prendre des valeurs très différentes.

La clause correspondante précise que le « *taux en cours* » (taux qui s'appliquera sur la durée du tirage) « *est déterminé comme le taux que le banquier recevrait de l'emprunteur, pour la durée du tirage, en échange du taux annuel glissant (TAG) majoré de la marge d'origine sur TAG, dans le cadre d'une opération d'échange de taux ...* ».

Autrement dit, bien que le « taux variable double écart CMS EUR 2 ans - 10 ans » soit défini d'une manière qui semble autonome, il est en réalité surdéterminé par le fait que le taux applicable est le « taux en cours » et que celui-ci doit n'être ni perdant ni gagnant pour le banquier (sa rémunération résultant par ailleurs de la « marge d'origine » de 8 ou 9 points de base, soit un ajout de 0,08 ou 0,09 %/an au taux d'intérêt, lui aussi exprimé en %/an).

Si ce raisonnement s'appliquait à tout instant, alors le taux finalement applicable serait, à chaque échéance, le TAG augmenté de sa marge, ce qui signifierait que ce taux ne dépendrait plus de l'écart CMS 2 / 10 ans, et que sa présence au nombre des différents choix proposés à l'emprunteur serait purement illusoire.

L'hypothèse alternative est que la « marge applicable / variable d'ajustement » intervenant dans le calcul soit fixée une fois pour toutes au moment du tirage par l'emprunteur, après avoir été déterminée par le jeu du mécanisme décrit plus haut.

Si l'emprunteur effectuait un tirage au moment où la courbe des taux est inhabituellement plate, voire décroissante, cette « marge applicable » serait déterminée de telle manière que, en lui soustrayant le double de cette pente inhabituellement faible à ce moment-là, on retrouve au final un taux de marché normal. Cette marge serait donc fixée à un niveau lui aussi inhabituellement faible, et le taux final pourrait être, la plupart du temps, inférieur à un taux de marché.

⁹ « Constant Maturity Swap », index représentatif de taux à, respectivement, 2 et 10 ans.

En conséquence, l'emprunteur, qui a la liberté de choisir lui-même le moment où il procédera au tirage, devrait rationnellement le faire à un moment où la pente de la courbe des taux est nettement inférieure à sa valeur moyenne de long terme. Dans ce cas, l'option de taux proposée deviendrait intéressante pour la commune qui bénéficierait à un prix modéré (8 ou 9 points de base), d'une option de taux d'une valeur en fait nettement plus élevée.

En fin de compte, les diverses interprétations possibles de ces stipulations bien peu claires, aboutissent à des conclusions selon lesquelles soit le mécanisme est totalement neutre et ne méritait donc pas d'être mis en place d'une manière aussi sophistiquée, soit il consiste à donner quasi-gratuitement à l'emprunteur une option d'une valeur assez importante, pour autant que ce dernier en comprenne le mécanisme.

Concernant la manière dont cette convention a concrètement fonctionné depuis sa mise en place, le maire a indiqué que : *« Le point soulevé sur les options particulières sur écart de CMS souligne en fait l'état de l'époque de concurrence très forte sur le marché des collectivités locales entre établissements bancaires, le souci premier des banques n'étant pas de dégager de fortes marges, même dans le cadre de structures sur pente, mais de « s'installer » dans l'encours des collectivités locales, au détriment recherché et affiché par les banques de prendre des parts de marché au « prêteur historique » A cette occasion (cette banque, ainsi qu'une autre) se sont montrées extrêmement agressives, tant sur les marges que sur certains aspects de structures proposées, quitte à écrire certaines structures dans un sens très défavorable à l'emprunteur en cas de situation erratique sur la courbe des taux (ce qui s'est effectivement produit à partir de la fin 2007 et jusqu'à mi-octobre 2008) ».*

Enfin, alors que le maire concluait qu' *« il n'a donc pas été fait usage sur aucun des tirages faits au sein de ce contrat des structures d'écarts de pente proposées et encore très exotiques à l'époque de la signature de cette convention et que notre conseil nous avait engagés à ne pas utiliser »*, la banque concernée a confirmé que *« les trois tirages effectués dans le cadre de la convention ... sont indexés sur des taux fixes (3,71 %, 3,66 % et 5,19 %) jusqu'à leurs échéances respectives (2019, 2026 et 2028). Aucun tirage structuré n'a donc été mis en place ... ».*