

Le Monde

Objet: Le Monde 6Jun 2019/

La frénésie des travaux avant les municipales.

La frénésie des travaux avant les municipales.

Près de la place de la Bastille, à Paris, en avril. LIONEL BONAVENTURE/AFP
Patrick Roger

Les chantiers se multiplient, traduisant la volonté des maires d'achever avant la fin de leur mandat les programmes engagés

Difficile d'échapper en ce printemps aux travaux de voirie et autres rénovations urbaines. Dans bon nombre de communes, barricades, palissades et blocs de béton, échafaudages et engins de chantier ont transformé la circulation, à pied, à vélo ou en voiture, en course d'obstacles. Les usagers pestent mais c'est pour la bonne cause, assurent les édiles. D'ici à la fin 2019, espèrent-ils, l'essentiel aura été achevé, les désagréments engendrés seront du passé et, en mars 2020, quand se tiendront les élections municipales, les villes balafrées et couturées auront été magnifiées. Ce dont les électeurs sauront alors se montrer reconnaissants.

Le phénomène est assez classique. C'est ce que l'on appelle le « cycle électoral » : un rebond des dépenses d'investissement en fin de mandat lié à la volonté d'achever les programmes engagés en début de mandat. S'y greffe, dans certains cas, une part de calcul électoral mais « *c'est humain* », concède Loïc Cauret, le maire de Lamballe (Côtes-d'Armor) et président de la communauté d'agglomération. Même ceux qui ne se représentent pas souhaitent légitimement voir se concrétiser les réalisations dont ils ont été les maîtres d'œuvre et parachever leur mandature en procédant à leur inauguration.

Coups de boutoir

Classique, donc, mais particulièrement marqué cette année. Selon le baromètre de la commande publique publié début mai, avec un montant de 21,5 milliards d'euros (+ 2 milliards par rapport au premier trimestre 2018), celle-ci a pratiquement retrouvé au premier trimestre les plus hauts niveaux des années 2012 et 2013 pour la même période. Entre 2012 et 2016, l'investissement public avait enregistré une chute de 25 %, passant de 96 milliards à 72,2 milliards d'euros, avant d'esquisser une reprise en 2017 et en 2018 pour s'établir à 78,4 milliards d'euros.

Cette forte reprise du premier trimestre est principalement portée par les communes et les intercommunalités, alors que les collectivités territoriales représentent à elles seules 58 % des dépenses globales d'investissement (contre 14 % pour l'Etat).

Ainsi alors que, entre 2017 et 2018, la commande publique nationale a observé une légère progression de 773 millions d'euros, les achats des collectivités, eux, ont progressé de près de 2 milliards d'euros. Les voiries, bâtiments publics (dont scolaires) et aménagements urbains sont les principaux secteurs en hausse sensible.

Ce redémarrage de la commande des collectivités et cette intensification des mises en chantier sont d'autant plus remarquables que cette mandature municipale aura encaissé de sérieux coups de boutoir. Deux facteurs ont contribué à ralentir l'activité économique à l'échelon local. Tout d'abord, la baisse des dotations de l'Etat engagée sous la précédente législature, qui sont passées de 70,9 milliards d'euros en 2014 à 62,7 milliards d'euros en 2017. Celle-ci a entraîné un effondrement de l'investissement des collectivités, même si elle a été largement atténuée par le dynamisme de la fiscalité locale.

Mauvaise surprise

Certes, à partir de l'année 2017, Emmanuel Macron et la nouvelle majorité ont mis un terme à ce système en instituant un dispositif de contractualisation avec les plus grosses collectivités pour la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, mais les élus ont surtout retenu qu'un effort supplémentaire de 13 milliards d'euros d'économies sur la durée du quinquennat allait leur être demandé. Et les freins psychologiques à l'investissement ont résisté.

Deuxième facteur, depuis 2014, les collectivités territoriales ont essuyé une longue série de réorganisations administratives et institutionnelles qui ont mobilisé une grande partie de leur temps et de leur énergie : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), refonte de la carte des cantons, création des métropoles, modification des frontières régionales et, depuis le 1^{er} janvier 2017, réaménagement des intercommunalités, dont le nombre est passé de 2 062 à 1 258.

Ce bouleversement en profondeur a accaparé les exécutifs locaux et leurs administrations, les obligeant à des réorganisations internes lourdes et à assimiler de nouvelles formes de gouvernance. « *En 2017 et 2018, les élus ne se sont occupés que d'organisation* », relève Loïc Cauret.

Les deux facteurs combinés ont contribué à entretenir la prudence et l'attentisme. « *Quand on lance un projet de territoire, il faut qu'on ait une visibilité* », poursuit le président délégué de l'Assemblée des communautés de France. Le fait est que, durant cette période, les collectivités ont reconstitué leur épargne brute, qui a retrouvé en 2017 un niveau supérieur à celui de 2013.

Cette bonne nouvelle pour l'investissement public – et donc également pour l'emploi – pourrait toutefois réserver une mauvaise surprise sur le plan budgétaire en fin d'année. En 2016, sous l'effet d'une nouvelle diminution de l'investissement local, les administrations publiques locales, qui avaient engagé leur cure de modération des dépenses de fonctionnement, avaient enregistré un excédent de 3 milliards d'euros. Le rebond de l'investissement en 2017 a réduit ce solde excédentaire à 0,8 milliard d'euros.

L'année 2018, toutefois, a confirmé que, malgré une nouvelle progression de l'investissement, les recettes des collectivités restaient plus dynamiques que leurs dépenses, du fait du ralentissement des dépenses de fonctionnement.

Difficile, donc, à ce stade, d'établir un lien d'automaticité entre reprise de l'investissement et dégradation des finances publiques, d'autant que les collectivités locales disposent d'un épais matelas d'épargne brute. Mais, incontestablement, le « cycle électoral » est cette année particulièrement rayonnant.