



HAL
open science

L'exécutif local et le vote du budget : l'exemple des départements

André Viola

► **To cite this version:**

André Viola. L'exécutif local et le vote du budget : l'exemple des départements. G&FP - Gestion & finances publiques : la revue, 2023, n°1, pp.32-38. hal-03976378

HAL Id: hal-03976378

<https://hal.science/hal-03976378v1>

Submitted on 15 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

André VIOLA

**Maître de conférences en droit public
Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole I**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr



André VIOLA
Maître de conférences en droit public
Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole I

L'exécutif local et le vote du budget L'exemple des départements

Mots-clés : budget primitif - vote - conseil départemental - procédure budgétaire - fiscalité locale - fiscalité départementale - SDIS

Le président d'un conseil départemental joue un rôle central dans la procédure budgétaire. Non seulement il a un rôle d'impulsion et de coordination au niveau de la phase d'élaboration du budget, mais c'est également lui qui arbitre au final. Il rend ses arbitrages en tenant compte des faibles marges de manœuvre dont disposent les conseils départementaux et de situations exceptionnelles liées à des décisions nationales ou bien, ce fut récemment le cas dans l'Aude, à des catastrophes naturelles.

Comme pour toutes les collectivités territoriales, les conseils départementaux doivent suivre un cadre légal pour élaborer et adopter leur budget.

L'objectif de cette communication n'est pas de retracer ce cadre législatif, bien connu de tous, mais de s'attacher à démontrer les spécificités concernant les conseils départementaux. Ces particularités ne sont pas tant dans la procédure, qui est la même que celle suivie dans les autres « grandes » collectivités territoriales, que dans les contraintes spécifiques qui pèsent sur les départements.

Je m'appuierai sur mon expérience de conseiller départemental de l'Aude depuis 2001 et tout particulièrement sur celle de président du conseil départemental pendant près de 10 ans. Ayant été précédemment maire d'une commune rurale de 3200 habitants, j'ai pu voir les différences dans la gestion budgétaire, que ce soit au niveau de la préparation du budget ou de son vote.

Au-delà des spécificités propres à la typologie de cette collectivité, je tiens à souligner que, m'appuyant sur cette expérience, j'évoquerai la situation d'un conseil départemental qui disposait d'une très large majorité, ce qui peut avoir aussi

un impact sur le rôle de l'exécutif, qui sera forcément un peu différent dans un conseil départemental où la majorité est plus étroite, ou relative.

Enfin, au-delà de la gestion classique, annuelle, d'un budget, l'exécutif départemental (comme les autres d'ailleurs) se trouve parfois (souvent ?) confronté à des situations spéciales voire extraordinaires qui nécessitent d'adapter les procédures, les façons de faire. Cela a été mon cas au moins à deux occasions, à savoir lorsqu'il a fallu gérer la nouvelle règle imposée par le gouvernement au travers du fameux « pacte de Cahors » et lorsque mon département, et c'était à la même

période, a dû faire face aux terribles inondations d'octobre 2018.

Mais, que ce soit en période normale ou, encore plus, dans des périodes extraordinaires, l'exécutif départemental, tout particulièrement le président, joue toujours un rôle central dans cette procédure budgétaire.

Je m'attacherai donc à décrire le rôle budgétaire de l'exécutif départemental, en général, dans la première partie (I), avant que d'évoquer les contraintes particulières qui pèsent, habituellement ou de façon plus exceptionnelle, sur les choix de cet exécutif (II).

1 Le rôle central de l'exécutif départemental dans la procédure budgétaire

En effet, l'exécutif départemental, et tout particulièrement le président, joue un rôle central dans la procédure budgétaire, que ce soit au niveau de la préparation du budget (A), ou dans la phase de décision (B).

A. La phase de préparation : un rôle d'impulsion et de coordination

Lorsque l'on est à la tête d'un exécutif départemental, on a l'impression d'être sans cesse en phase de préparation budgétaire. Le budget de l'année n'est même pas encore voté que l'on commence à penser au suivant.

Dans la collectivité que j'ai eu l'honneur de présider, le conseil départemental de l'Aude, on a l'habitude de voter le budget seulement au mois de mars, et non en décembre.

Lorsque je suis devenu président en 2011, j'ai nommé un nouveau directeur général des services et une nouvelle équipe de direction. L'occasion de mettre en place de nouvelles méthodes de travail, notamment en matière de préparation budgétaire. Rien de révolutionnaire, mais simplement la mise en œuvre de procédures déjà en œuvre dans plusieurs collectivités. Mais cela a beaucoup bousculé les habitudes.

Très vite, en effet, nous avons souhaité mettre en place, avec mon D.G.S (le D.G.S. étant une « pièce maîtresse » dans la préparation budgétaire en assurant la coordination des services et le président, celle des élus), un système de lettre de cadrage pour la préparation du budget n+1. Cette lettre de cadrage était envoyée aux directeurs de service généralement en mai (pour un

vote du budget, je le rappelle, au mois de mars suivant).

L'écriture d'une lettre de cadrage est un exercice important dans la procédure budgétaire. Elle exige un travail de projection au vu de la réalisation du budget en cours et des perspectives économiques du pays. Elle nécessite également un suivi de l'actualité budgétaire nationale et la connaissance des premières tendances ébauchées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances en cours de préparation.

Et puis, c'est un point important qui sera déterminant pour la suite, elle exige un travail collectif avec le reste de l'exécutif. En effet, l'élaboration de la lettre de cadrage ne doit pas être un exercice solitaire du président, ou « en chambre » avec son vice-président aux finances, son D.G.S. et son directeur financier. La rédaction de cette lettre doit être un exercice collectif au niveau du bureau de la collectivité (le président et les vice-présidents). Cela permet d'avoir un partage des informations sur la situation de la collectivité et du contexte national très tôt dans la procédure. Cela permet aussi aux vice-présidents d'évoquer très en amont leurs attentes et de partager une vision, une stratégie (non détaillée à ce stade), ce qui facilitera (un peu) les arbitrages plus tard. L'impulsion, si elle est évidemment donnée par le président, doit s'appuyer sur cette démarche collective pour être mieux acceptée, intégrée par l'équipe de l'exécutif.

Dans cette lettre de cadrage figuraient les objectifs de progression maximale des dépenses par mission, sur la base d'un volume global de recettes estimées par le service des finances. La

lettre permettait donc aux services de connaître les premières orientations de l'exécutif, les priorités politiques. Elle demandait à ces derniers, en concertation avec leur élu référent (il était toujours bon de le répéter), de faire remonter des propositions rentrant dans cette enveloppe, en spécifiant bien les actions nouvelles et celles qui étaient abandonnées, si nécessaire.

Généralement, je donnais jusqu'à fin juin, début juillet, pour que les services rendent leurs propositions afin que le service des finances puisse me préparer une première maquette budgétaire pour la rentrée.

En parallèle, je tenais à ce que cette lettre de cadrage soit présentée en juin au groupe de la majorité départementale afin que les élus qui n'étaient pas dans l'exécutif disposent le plus en amont possible de la stratégie budgétaire en cours d'élaboration.

À partir de là, un travail se faisait au niveau des services avec des « façons de faire » différentes d'un service à l'autre, plus ou moins participatives, les directeurs impliquant les chefs de service, voire parfois au-delà. Les vice-présidents avaient également des méthodes de travail différentes, certains se reposant sur l'analyse et les propositions des agents, d'autres étant plus directs.

Mais au final, quelle que soit la méthode utilisée, le D.G.S disposait à la date prévue (rarement en avance) des propositions des services qu'il allait devoir agréger avec le service des finances, afin de pouvoir me présenter un document budgétaire à la rentrée pour me permettre de faire des arbitrages. Un document brut qui allait donner lieu à une première réunion de rentrée qui m'a toujours pour le moins « interpellé ».

B. La phase de décision : des arbitrages à la présentation du budget

À la rentrée de septembre en effet, j'organisais systématiquement une réunion avec le vice-président en charge des finances, le D.G.S. et le directeur des finances. Ce dernier nous présentait une note sur la situation budgétaire de la collectivité avec une projection sur le résultat de fin d'année, les informations à notre disposition sur les mesures de la loi de finances de l'année n+1 qui pouvaient nous impacter, et enfin une maquette budgétaire centralisant toutes les réponses des services suite à la lettre de cadrage (des services ayant « joué le jeu » en faisant une proposition dans l'épure de la lettre, d'autres se gardant bien de trancher en ne faisant que des

propositions de nouvelles dépenses dépassant bien sûr le cadre fixé).

Cette réunion m'a affecté les deux premières années où je l'ai mise en place, tant le tableau dressé par le service des finances était toujours noir, la collectivité courant à la catastrophe si on ne prenait pas des mesures drastiques. Et puis, avec l'expérience, j'ai appris à relativiser, le résultat anticipé de fin d'année étant systématiquement minoré (on avait finalement toujours plus de recettes que celles qui avaient été projetées). Idem pour la première maquette budgétaire qui minorait elle aussi les recettes à venir. Je regrette de ne pas avoir conservé ces premières versions de projection pour les comparer avec la réalisation effective budgétaire...

À ce stade cependant, je n'informais que les vice-présidents, tant j'ai vite jugé inutile de faire un retour à tous les élus sur une maquette qui les aurait inquiétés... inutilement.

Cette réunion me permettait de donner quelques arbitrages politiques au D.G.S. et de réunir les vice-présidents afin qu'ils organisent, avec leurs services respectifs et le D.G.S., des réunions pour affiner leur proposition.

Ce n'est finalement qu'après de nombreux aller-retours et une maquette bien plus précise, que je devais rendre les derniers arbitrages. Car, même entouré de professionnels, de collègues élus, au final la décision repose sur les épaules du chef de l'exécutif. C'est à ce moment-là seulement, fin décembre ou début janvier selon les années, que je réunissais le groupe de la majorité départementale pour présenter le projet de budget et que les derniers arbitrages politiques étaient rendus.

Venait alors le temps pour les services financiers de préparer les documents budgétaires et les documents de présentation en séance du débat d'orientation budgétaire et du vote du budget.

Dans mon département, c'est en général courant février que le débat d'orientation budgétaire était organisé. Disons-le clairement, à ce stade tout est joué, et rares sont les années où ce débat a entraîné une modification du projet de budget. D'ailleurs, lorsque je suis arrivé à la présidence, ce D.O.B. était quasiment, dans sa présentation, le budget définitif. J'ai donc souhaité modifier cette présentation en rentrant moins dans les détails, en restant véritablement sur les grandes orientations et, les dernières années, en commençant à proposer une lecture de notre budget au regard des Objectifs de Développement Durable de 2030.

Le débat d'orientation budgétaire est l'occasion pour le chef de l'exécutif de tracer des perspectives politiques pour l'année à venir et aux vice-présidents de présenter les grands axes des politiques publiques envisagés. C'est aussi pour l'opposition « un moyen d'information », comme le soulignent M. Conan et M. Muzellec, celle-ci pouvant « ainsi mieux préparer les débats lors de l'adoption du budget »¹.

C'est tout naturellement dans le mois suivant que le vote du budget était organisé. En tant que chef d'exécutif, je présentais en introduction les principaux points, sans entrer dans le détail, laissant le soin aux vice-présidents d'expliquer de façon détaillée les actions qui seront menées. Suite au débat, je concluais, souvent en replaçant dans le contexte national et les choix gouvernementaux pouvant impacter les collectivités territoriales en général, et les conseils départementaux en particulier. Car, même si bien évidemment les départements, comme toutes les collectivités territoriales, sont libres de voter le budget qu'ils souhaitent et d'impulser des politiques publiques qui leur sont propres, force est de constater qu'un certain nombre de contraintes pèsent sur

eux, contraintes qui existent aussi pour d'autres niveaux de collectivités territoriales mais qui, je vais essayer de le démontrer dans la seconde partie, sont particulièrement fortes pour eux.

Venait ensuite bien sûr le temps du débat budgétaire et du vote mais, la situation très largement majoritaire dans mon département (36 élus sur 38) ne faisait pas de cette discussion un temps fort de la vie du conseil départemental, contrairement à ce que cela pouvait être dans des conseils départementaux où l'opposition avait un plus grand nombre d'élus. Cependant, même dans ces cas, force est de constater, avec Gil Desmoulin, que la délibération financière est un « mythe » (il parle dans son article des communes mais cela vaut, je pense, pour tous les niveaux de collectivités territoriales), avec « un pouvoir délibératif de l'assemblée atténué ou contourné... la véritable décision étant prise par l'exécutif »².

J'ai donc essayé de démontrer en quoi l'exécutif départemental était bien au centre de la procédure budgétaire. Voyons désormais les contraintes budgétaires spécifiques qui pèsent sur les conseils départementaux.

2 Les contraintes spécifiques qui pèsent sur les conseils départementaux

En effet, évoquer les budgets des conseils départementaux implique nécessairement de parler des contraintes qui pèsent sur cet échelon territorial, contraintes dues à la faiblesse inhérente des marges de manœuvre de ces derniers (A) ou à des contextes bien particuliers (B).

A. La faiblesse des marges de manœuvre financières des conseils départementaux

Tous les niveaux de collectivités territoriales se plaignent de la faiblesse des marges de manœuvre dont ils disposent. Mais c'est incontestablement l'échelon départemental qui est le plus touché parce que pèsent sur lui des dépenses contraintes sur lesquelles il a peu de maîtrise, et qu'il a peu à peu perdu des capacités d'action au niveau des recettes.

Mais parlons dans un premier temps des dépenses de fonctionnement. Responsables, pour le compte de l'État, des politiques de solidarité, les conseils départementaux gèrent le versement de nombreuses allocations telles que le revenu

de solidarité active, l'allocation personnalisée d'autonomie ou encore l'allocation pour adulte handicapé. Pour toutes ces allocations, les règles d'attribution sont fixées par l'État, les départements n'ayant pas de pouvoir de modulation. Dès lors que les conditions sont remplies, l'allocation doit être versée. Si l'on ajoute à cela la protection de l'enfance, on a tout un bloc de compétences autour de la solidarité qui représente, c'était le cas dans mon département, la moitié du budget de fonctionnement. Si on comptabilise tous les fonctionnaires qui assurent ces missions, c'est quasiment les deux tiers du budget de fonctionnement qui sont consacrés à ces politiques sur lesquelles les marges d'action sont très faibles. D'un département à l'autre, on pourra certes mobiliser plus ou moins d'agents, on pourra aussi mener des politiques plus ou moins ambitieuses d'insertion pour tenter de diminuer le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active, mais les marges de manœuvre sont extrêmement réduites. Je me souviens, alors que j'étais tout jeune conseiller départemental, avoir assisté à l'une de mes premières réunions

¹ Matthieu Conan, Raymond Muzellec, « Finances locales », Dalloz, 2022.

² Gil Desmoulin, « Un mythe visant à affirmer la démocratie financière locale : la délibération financière municipale », revue Gestion et Finances Publiques », 2021, n° 1, p.54.

où le vice-président en charge des solidarités était intervenu pour défendre son budget en disant tout simplement que de toute manière, nous n'avions aucune marge de décision, que c'était ainsi et que ces dépenses devaient être inscrites sans discussion... C'était peut-être exagéré, mais il y avait une grande part de vérité dans cette expression...

On comprend mieux pourquoi, dans le cadre de la préparation budgétaire dans un département, la projection des dépenses sociales futures est déterminante pour savoir de quelle marge on disposera pour le reste, c'est à dire toutes les autres compétences... mais qui ne représentent cependant qu'un tiers du budget de fonctionnement. L'analyse de ces projections est déterminante pour la construction du budget, et cela prend du temps.

Par contre, un point qui prend très peu de temps dans l'élaboration du budget, c'est l'analyse des recettes, tant les départements ont perdu au fil du temps toute marge d'action dans ce domaine.

En effet, les conseils départementaux ne disposaient plus ces dernières années que d'un seul véritable levier fiscal, à savoir la taxe sur le foncier bâti. Après avoir perdu la taxe d'habitation (réforme de 2010), les départements ne maîtrisaient donc plus qu'un seul impôt local, le foncier bâti. Cela ne constituait qu'une partie, modérée, de l'ensemble des ressources des départements (environ 20% des recettes totales), mais une partie sur laquelle les conseils départementaux pouvaient « jouer » en modifiant les taux.

Las, la suppression de la taxe d'habitation, voulue par E. Macron lors de son premier mandat, a entraîné, en cascade, la perte de la taxe sur le foncier bâti en ce qui concerne les départements. Des départements qui étaient vent debout contre cette réforme qui, à l'origine, ne devait impacter que le bloc local. En effet, on aurait pu imaginer que la suppression (on devrait dire quasi suppression pour être plus juste) de la taxe d'habitation entraînerait une compensation pour les communes de la part de l'État, via par exemple le versement d'une part de la T.V.A. Mais les communes et l'association des maires de France se sont insurgées contre ce qui s'apparentait à une perte d'autonomie fiscale, celles-ci souhaitant que la perte de cet impôt soit compensée par un autre impôt... Le gouvernement de l'époque proposa alors de transférer aux communes la part de taxe sur le foncier bâti perçue par les départements, ces derniers conservant ainsi une certaine autonomie fiscale. Ce qui reporta le problème sur les départements qui se sont opposés, comme les communes, à cette

perte d'autonomie fiscale. Mais ils n'étaient que 102 présidents de département... ce qui pesait moins, aux yeux du gouvernement, que les plus de 35 000 maires. Au final, les départements se sont vus transférer, en compensation de la perte du foncier bâti, une part de la T.V.A. sur laquelle bien sûr ils n'ont aucun « pouvoir de taux ».

Pour conclure sur ce volet, il convient d'insister sur un autre point spécifique en matière de recettes en ce qui concerne les départements. En effet, non seulement ces derniers ne disposent plus de levier fiscal sur lequel ils puissent agir, mais en plus ils dépendent en partie d'un impôt très fluctuant, à savoir les droits de mutation à titre onéreux (D.M.T.O.). Quand le budget des départements reposait essentiellement sur les impôts locaux (les 4 vieilles pour schématiser), il y avait une certaine stabilité, les départements pouvant compter chaque année sur une hausse, à minima, des bases d'imposition. Aujourd'hui, il n'y a plus cette garantie et de plus, l'une des recettes les plus importantes désormais, à savoir les D.M.T.O. (ils ont représenté, par exemple, pour mon département, en 2021, environ 15% des recettes réelles de fonctionnement) est très fluctuante et dépendante du marché de l'immobilier, pouvant certes connaître de fortes hausses comme en 2021 (effet Covid, beaucoup de personnes ayant acheté des maisons secondaires pour pouvoir « se mettre au vert »), ou bien de fortes baisses (comme par exemple suite à la crise financière de 2008). Mais dans les deux cas, ce sont des recettes plus difficiles à estimer, à anticiper, que les évolutions des anciens impôts locaux...

Au total, les marges de manœuvre des conseils départementaux, que ce soit au niveau des dépenses de fonctionnement ou bien des recettes, sont faibles, ce qui est une caractéristique de cet échelon (les régions ont, certes, aussi peu de leviers fiscaux que les départements au niveau des recettes, mais elles disposent d'une plus grande marge de manœuvre au niveau des dépenses). Que dire alors lorsque ces derniers sont confrontés à des contextes particuliers, comme je vais désormais l'évoquer.

B. Quelques exemples de contraintes dues à des contextes particuliers

Précédemment, j'ai évoqué les contraintes pesant sur les conseils départementaux, en temps normal. Je veux évoquer désormais quelques exemples de contraintes supplémentaires qui peuvent peser sur ces derniers, dans des circonstances spécifiques.

Parmi ces exemples, on peut citer la volonté de l'État ces dernières années de contraindre les dépenses des plus grandes collectivités. Il est d'autant plus intéressant aujourd'hui d'évoquer ce que l'on a appelé le pacte de Cahors. Il était question, du moins pendant la campagne électorale du président sortant, Emmanuel Macron, de remettre en place un dispositif visant à contraindre les dépenses des collectivités territoriales (ce qui semble moins d'actualité, en tout cas en ce début de mandat, étant donné la situation économique du pays et surtout, la majorité relative dont dispose le Président de la République à l'Assemblée nationale).

L'objectif de ce pacte était donc de contraindre les plus grandes collectivités territoriales (toutes les régions, tous les départements et les communes et établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un budget de fonctionnement supérieur à 60 millions d'euros, soit 322 collectivités au total) à ne pas dépenser plus, ou guère plus, que l'année précédente. Présenté comme une rupture avec le mandat précédent (mandat durant lequel les dotations de l'État aux collectivités territoriales avaient été diminuées de plus d'un milliard d'euros chaque année), ce dispositif n'en était pas moins un moyen, pour l'État, de répondre aux exigences de réduction des déficits publics.

Si j'évoque ce dispositif ici, c'est parce qu'il constituait bien une contrainte nouvelle à prendre en compte dans l'élaboration de leur budget pour les collectivités territoriales concernées, même si certaines d'entre elles (93 sur les 322 au total), dont le conseil départemental de l'Aude que je présidais, ont refusé de signer au nom du principe de la libre administration des collectivités territoriales³.

Les règles édictées par l'État étaient claires : ceux qui signaient le pacte se voyaient fixer un taux d'encadrement des dépenses de fonctionnement à ne pas dépasser d'une année sur l'autre. Si ce taux était dépassé, l'État retenait sur les dotations versées l'année n+1 75% de l'écart constaté avec le taux. Pour ceux ne signant pas, la règle était la même, sauf que la pénalité appliquée était de 100% de l'écart constaté avec le taux d'encadrement fixé.

Au-delà du principe de ce pacte, de l'impact qu'il a eu, des oppositions de fond avancées, force est de constater, pour rester dans le cadre de cette étude concentrée exclusivement sur les budgets départementaux, qu'il a posé certainement plus de problèmes aux conseils départementaux qu'aux autres niveaux de collectivités territoriales.

En effet, même les collègues de l'époque, chefs d'un exécutif départemental favorables au principe d'un encadrement imposé par l'État, étaient vent debout contre le fait que l'État comptabilisait dans les dépenses de fonctionnement encadrées, les dépenses sociales. Arguant du fait, comme je l'ai évoqué précédemment, que ces dépenses étaient difficilement maîtrisables par les départements et qu'elles relevaient d'une solidarité nationale, les présidents de départements ont demandé que ces dépenses soient sorties du pacte. Sur ce point, le gouvernement disait entendre les départements, les comprendre... mais sans entériner officiellement cette exclusion, craignant qu'en faisant cette exception, il ouvre la porte à d'autres demandes...

Toutefois, le dispositif n'a pas été appliqué suffisamment longtemps pour savoir si celui-ci aurait été adapté. En effet, prévu à l'origine sur la période 2018-2022, le pacte ne s'est appliqué en réalité qu'en 2018, la crise des gilets jaunes entraînant la suspension du dispositif... puis son abandon, la crise de la Covid 19 rendant politiquement impossible son retour dans une période où le « quoi qu'il en coûte » prédominait.

En ce qui concerne le département de l'Aude, comme je l'ai évoqué précédemment, il a refusé de signer la convention avec l'État, considérant qu'elle portait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Nous avons donc élaboré notre budget 2018 en étant prêts à mener un combat politique, avec d'autres collectivités, si des sanctions financières venaient à être prononcées en cas de dépassement.

Mais cela n'a pas eu lieu, en tout cas, cela n'a pas pu être vérifié. En effet, malheureusement, le département de l'Aude a subi de terribles inondations en octobre 2018, faisant plusieurs morts et de très nombreux dégâts. Ce qui me permet d'évoquer un autre exemple, bien différent, où une situation exceptionnelle entraîne des contraintes spécifiques sur la gestion budgétaire d'une collectivité (contraintes qui ne sont bien évidemment pas que d'ordre budgétaire...).

Cette catastrophe naturelle, qui a frappé mon département, nécessita bien sûr des dépenses imprévues au budget, très conséquentes, qui amenèrent l'État à suspendre l'application du pacte de Cahors sur notre territoire. Ou plutôt, à geler toutes ces dépenses exceptionnelles et à ne pas les intégrer dans le calcul du respect du plafonnement.

Au-delà de l'impact de ces inondations sur le pacte de Cahors, cet événement exceptionnel appelle deux remarques complémentaires.

³ Même si le Conseil constitutionnel, pour sa part, a refusé d'y voir une atteinte à l'autonomie financière, comme à la libre administration des collectivités territoriales (décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 2018).

D'abord, ces inondations ont montré une limite de la loi Notre qui, formellement, interdisait aux départements toute intervention en matière économique ce qui, concrètement dans ce cas, nous empêchait d'apporter des aides aux petites et moyennes entreprises du territoire touchées par les inondations. Cela entraîna une modification de la loi au nom de la jurisprudence « Aude », comme le gouvernement présenta l'amendement à la loi « engagement et proximité » adopté en décembre 2019. Désormais donc, et uniquement en cas de catastrophe naturelle, les départements sont autorisés à intervenir dans le domaine économique pour soutenir les entreprises ayant subi des dégâts.

Ensuite, ce tragique événement montre également qu'en temps de crise, l'exécutif départemental joue un rôle encore plus important que d'habitude, de façon globale bien sûr, et au plan budgétaire plus spécifiquement. Des décisions rapides doivent être prises, nécessitant des financements imprévus dans le budget, impliquant des régularisations *a posteriori*. Je dois dire que dans ce contexte, les services de l'État au niveau de la préfecture ont été compréhensifs, et même

aidants, l'efficacité et la réactivité primant sur le respect scrupuleux des règles... même si elles ont été suivies chaque fois que possible. Cela entraîna des « montages financiers » pour le moins baroques, en tout cas très inhabituels. Ainsi, la présidente de la région Occitanie, Carole Delga, délégua au département une somme forfaitaire de soutien aux communes sinistrées que le département a pu gérer à sa guise, en complément de ses propres crédits, afin d'être plus efficaces et d'intervenir avec une plus grande agilité. La région, à posteriori, délibérait pour affecter ces sommes aux communes, mais c'était le département, et concrètement le président qui, chaque semaine, en cellule de crise avec le préfet, décidait de l'affectation des subventions.

Avec ce dernier exemple on le voit, les conseils départementaux peuvent être soumis à des contraintes spécifiques dans des circonstances plus ou moins exceptionnelles, qui viennent s'ajouter aux contraintes plus classiques qui pèsent sur cette catégorie de collectivités territoriales. Et dans tous ces cas, qu'ils soient ordinaires ou extraordinaires, le chef de l'exécutif joue un rôle central au plan budgétaire. ■