

Débat d'orientation budgétaire 2020

Conscient de l'enjeu pour son territoire, le Conseil départemental de l'Orne a la saine habitude de voter son budget avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. Ainsi le budget du Département pour 2020 vous sera-t-il soumis, comme les années antérieures, lors de la réunion du 4^{ème} trimestre de notre Assemblée.

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire en amont du vote de leur budget par les collectivités territoriales correspond à une exigence de la loi.

Le Code général des collectivités territoriales, en son article L. 3312-1 premier alinéa, dispose en effet : « *Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique* ».

Compte tenu de la permanence des contraintes en dépenses (insuffisante compensation des allocations individuelles de solidarité et pression sur la dynamique de celles-ci) et en recettes qui seront sous les feux de l'actualité en 2020, imposées aux Départements depuis de nombreuses années, l'exercice du DOB se trouve mécaniquement frappé d'une forme de systématisme et de redondance qu'un simple « copier-coller » actualisé permettrait de satisfaire. Cette année, il nous faudra rajouter un alinéa sur l'incertitude qui va planer sur une recette fondamentale de notre collectivité. Ainsi, le transfert au bloc communal de la taxe foncière, dernier impôt direct local perçu par le Département, compensé par une recette, encore à ce jour, hypothétique est de nature à susciter la perplexité et des questionnements.

Le DOB est pourtant un moment clé du processus de préparation budgétaire. Il a cette vertu de nous projeter et de mettre au débat afin d'explorer les politiques publiques conduites et envisager les nouveaux projets à mener.

Cet instant de la vie départementale est double. D'une part, il se déroule avec les services à travers un dialogue de gestion nourri, contradictoire et approfondi qui est mené à l'occasion d'une préparation budgétaire dessinant les contours de ce que sera le budget primitif de l'année 2020. Il en propose l'épure et une approche de l'équilibre budgétaire. D'autre part, il offre aussi l'occasion de mener une réflexion sur les politiques départementales et sur leurs évolutions dans le contexte de mutations institutionnelles que nous connaissons afin de faire prospérer notre territoire. C'est un exercice à développer qui loin d'être figé, est avant tout prospectif. Il jette les bases des budgets futurs en fonction des fondamentaux définis par notre politique budgétaire et financière.

Notre DOB 2020 s'inscrit dans une continuité temporelle que les budgets précédents ont mise en exergue. Nous réaffirmons que la crédibilité d'une stratégie budgétaire et financière se construit dans la durée, à travers la poursuite inlassable d'objectifs de bonne et saine gestion. Cette abnégation budgétaire nous permet, année après année, de proposer des budgets où l'ambition se dispute avec le dynamisme. Cette stimulante émulation reste la base de notre construction budgétaire comme le démontrera ce DOB. Bien sûr, il subit les infléchissements que nous souhaitons apporter aux politiques départementales. Ainsi les orientations prises pour 2020 correspondent à la trame que notre histoire budgétaire nous a dessinée mais avec la coloration que nous décidons.

Depuis la préparation du budget 2013 jusqu'à celui de 2020, l'Assemblée départementale s'est ainsi assignée cinq objectifs très clairs :

1. Stabiliser l'annuité de la dette pour ne pas détériorer notre autofinancement et donc notre capacité d'investir,
2. Ajuster le volume d'investissements en fonction du nouveau montant d'emprunts mobilisable pour stabiliser l'annuité et donc définir les opérations prioritaires à financer ou à subventionner et les montants à y consacrer,
3. Affirmer notre volonté de stabilisation en valeur des dépenses réelles de fonctionnement (y compris la masse salariale), première condition pour assurer l'équilibre futur de nos budgets et affecter prioritairement le maximum de nos moyens à l'investissement,
4. Poursuivre le réexamen de nos politiques, tous domaines confondus, pour proposer des mesures susceptibles de dégager de nouvelles marges de manœuvre aussi bien en recettes qu'en dépenses de fonctionnement, seconde condition nécessaire pour assurer l'équilibre de nos budgets à venir (et conserver une capacité d'autofinancement suffisante indispensable pour maintenir nos investissements à un bon niveau),
5. Évaluer et au besoin ajuster les partenariats existants avec nos opérateurs de tous ordres afin que l'évolution des moyens mis à leur disposition par le Conseil départemental soit en adéquation avec celle de nos ressources.

Ces objectifs convergent tous, en réalité, vers une seule finalité : permettre au Département de l'Orne de demeurer maître de son destin, de conserver une capacité à agir et à investir pour son territoire. En ajoutant sa volonté, en partenariat étroit avec les communes et intercommunalités, de s'enraciner comme échelon de proximité, le Département crée les conditions nécessaires au dynamisme de son territoire. C'est ainsi que nous avons évoqué l'action du Département dans notre précédent DOB. Comme nous avons invoqué la constance dans notre stratégie budgétaire, elle trouve son corolaire dans la conduite des politiques publiques du Conseil départemental. Il est important que l'attractivité, la promotion et le rayonnement du territoire soient encore au centre de notre action. Et quand cela ne semble pas être suffisant, il nous faut inventer d'autres voies ou adapter à notre territoire les solutions éprouvées par ailleurs.

Alors que l'exercice qui nous est demandé devrait n'être que prospectif, il est, hélas, un point intangible que nous réitérons à travers des contraintes budgétaires toujours plus fortes et un Etat qui n'est pas en mesure d'assurer une permanence des ressources aux collectivités locales. A loisir, il nous est imposé de ressasser les mêmes antiennes : la perte d'autonomie fiscale, la baisse des dotations de l'Etat, la problématique de l'insuffisante compensation par ce même Etat de la charge des allocations individuelles de solidarité (AIS)...

Et dire que nous pourrions enrichir ce constat en 2020 de nouveautés qui au surplus mettent en avant l'incurie d'un Etat impécunieux... Pour autant, notre territoire et nos concitoyens sont en attente de réponses à leurs besoins. Il en est ainsi en matière de santé, de numérique ou de qualité de vie. Collectivité locale de proximité, le Département connaît leurs attentes et y apporte des réponses en fonction des moyens dont il dispose. Il est ainsi un acteur de premier rang dans un territoire rural comme le nôtre qui doit faire face à des défis de taille comme la démographie.

Conscient de notre situation financière et des vicissitudes des décisions de l'Etat, c'est avec pragmatisme, opportunité et constance que nous avançons. La stratégie mise en place depuis plus de 10 ans est indubitablement la base de notre capacité, sans cesse renouvelée, à construire des budgets ambitieux, porteurs des valeurs qui nous animent et au profit de notre territoire et de ses habitants. L'Etat a voulu nous imposer une restriction dans le fonctionnement de notre collectivité avec une progression de l'évolution de nos dépenses de fonctionnement cantonnée à 1,2%. Cependant, à l'inverse de ce dernier, l'inflexion de notre vision budgétaire ne s'est pas faite sous sa contrainte mais bien en fonction des contingences que nous avons depuis longtemps intégrées.

Ce DOB 2020 revendique fièrement sa filiation avec ceux précédemment adoptés. Ostensiblement tourné vers l'avenir, il promeut des projets innovants ou structurants en s'appuyant sur un programme d'investissement en adéquation avec les besoins de notre territoire qui jette les bases de nos budgets à venir. Comme toujours, notre volonté d'expérimenter et d'apporter un service public de qualité en phase avec les aspirations des Ornaises et des Ornais sera au cœur de notre action et de sa traduction budgétaire. Les solidarités, lato sensu, seront érigées au rang de nos impérieuses priorités car elles illustrent les valeurs qui nous animent. Résolument tournés vers l'avenir, il nous importe de concrétiser nos ambitions ou à tout le moins d'en semer les graines que les saisons prochaines verront prospérer. Il en est ainsi de deux chantiers majeurs que les budgets suivants traduiront comme notre ambitieux programme de réhabilitation des collèges Molière de L'Aigle, Racine d'Alençon et Jean Monnet de Flers et la fin de l'aménagement de la RD 924 en passage en 2x2 voies entre Briouze et Sevrai.

I. Contexte général des orientations budgétaires 2020

A. Un nouveau paysage institutionnel et un approfondissement du mouvement d'innovation territoriale

Depuis le 1^{er} janvier 2017, avec l'application du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, adopté en mars 2016, l'Orne compte 15 établissements publics de coopération intercommunale, contre 29 précédemment.

La dynamique des communes nouvelles se poursuit dans notre département : 28 communes nouvelles créées dans l'Orne depuis le 1^{er} janvier 2015 dont 2 en 2019. Alors qu'au 1^{er} janvier 2014, le nombre de ses communes était de 505, celui-ci est passé de 389 au 1^{er} janvier 2018 à 385 au 1^{er} janvier 2019.

Orne Métropole, avec sa division Ingénierie 61, propose des expertises et appuis techniques à ses membres dans de nombreux domaines de compétences et une division « recherche et développement » vise à répondre aux besoins nouveaux de ses membres. Son succès ne se dément pas, avec une couverture quasi complète du territoire (96%) depuis l'adhésion des communautés de communes du Pays de Mortagne-au-Perche et de Domfront Tinchebray Interco au 1^{er} janvier 2019 et de plus d'une trentaine de communes.

Les services de base sont toujours très sollicités : assistance juridique (près de 500 conseils), instruction des autorisations d'urbanisme (plus de 900 actes instruits en 2018), entretien de la voirie communale pour 6 intercommunalités et 34 communes, assistance au fonctionnement de 90% stations d'épuration de l'Orne (Satese) pour 69 collectivités.

Les demandes particulières portent majoritairement sur la voirie et les espaces publics, suivies du bâtiment principalement liées à l'accessibilité et, enfin, concernant les réseaux (assainissement, pluvial). De nombreuses demandes concernent des études préliminaires d'aménagement de bourg qui se poursuivent sur des missions de maîtrise d'œuvre. En 2018, 16 chantiers ont été réalisés pour un montant de 2 700 000 € (contre 900 000 € HT en 2017).

Un champ d'intervention s'élargit avec l'élaboration du Schéma Directeur d'Accessibilité des Services au Public, des assistances pour un schéma vélo, pour des diagnostics de ponts ou pour la mise en place d'adressage normé pour habitation ou entité.

Après avoir initié en 2019, la création d'une Fondation territoriale pour l'Orne, 2020 sera consacrée à sa mise en place. Dans cette volonté de valoriser son patrimoine et de mettre en avant son attractivité, il ressort que le projet prend une autre ampleur à travers un de ses fleurons qu'est le Haras national du Pin car il est une vitrine et un élément fort de notre territoire. Sur cette base, la Fondation territoriale va donc concrètement s'adosser à cette institution afin d'émerger en 2020.

L'innovation est ainsi au cœur de notre projet de territoire. Toutefois, le constat initial reste le même, il nous appartient de sortir des sentiers battus afin que notre département puisse exister face à la concurrence d'autres territoires et des structures émergentes. Cependant, nous avons l'avantage du terrain qui nous est connu. Cette proximité nous permet de répondre aux besoins ou carences constatées dans certains de nos cantons. Le centre départemental de santé est l'illustration de ces points. Un constat : une démographie médicale problématique et parfois insuffisante dans certaines parties du territoire. Une réponse : une adaptation à l'Orne de l'exemple de la Saône et Loire. Les bases de ce projet seront jetées, fin 2019, avec l'implantation de 2 centres et 3 antennes par centre qui sont prévus, à ce jour, lors de cette phase de démarrage. Pour autant, nous saurons nous adapter avec pragmatisme en fonction du contexte et des nécessités locales afin de répondre aux problématiques de ces espaces.

En 2018, nous craignons que les propositions du rapport Bur-Richard envisageant la « nationalisation » des DMTO soient retenues par le Gouvernement. En 2019, le spectre du transfert du Département au bloc communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties est maintenant présent. Face à ces incertitudes continues et renouvelées, l'avenir se dessine difficilement. Certes, une compensation sera opérée mais l'histoire est connue de ces compensations qui ne valent qu'un temps. Or, nous savons que la taxe foncière est une ressource offrant une croissance continue et structurelle et que la recette compensatoire envisagée n'a pas ces mêmes qualités. Mais au-delà de cette problématique budgétaire qui n'est pas la première que l'Etat nous impose, la vraie et profonde rupture réside dans la distanciation entre le citoyen, l'usager et le contribuable. Finalement, cette question renvoie à celle du consentement à l'impôt qui est un des maux à l'origine du mouvement contestataire né l'automne dernier.

Notre paysage territorial se stabilise autour d'une carte intercommunale, pour l'instant, arrêtée et des structures départementales qui la complètent pour les problématiques que les limites des communes ou des intercommunalités ne peuvent embrasser. Notre vigilance est constamment en éveil car la question de l'organisation administrative française revient régulièrement sur le devant de l'actualité. Toutefois, année après année, nous démontrons que, dans un territoire rural, le Département est une partie de la réponse. Il offre la surface financière ou les capacités d'ingénierie afin de résoudre les questions et difficultés auxquelles notre territoire est exposé. Ainsi, notre envie est d'avoir des partenariats forts afin de construire les facteurs clés de succès avec tous les acteurs locaux.

Pour autant, la question des moyens est toujours saillante. Depuis des années, nous avons fait montre de notre capacité à gérer précautionneusement les deniers publics. Nous ne nous sommes pas sentis contraints par l'obligation de contenir nos dépenses de fonctionnement comme l'imposait l'Etat. Mais la capacité de ce dernier de faire des réformes à bons comptes sur le dos des collectivités locales est grande. Il nous faudra être attentifs et réactifs face aux chantiers que le Gouvernement entamera en 2020 tant d'un point de vue des dépenses avec le Revenu universel d'activité que des recettes avec le transfert de la taxe foncière au bloc communal et sa compensation.

Cependant, loin de nous, la volonté de nous abriter derrière de faciles excuses car nous portons l'ambition que les innovations et notre implication auprès de ce territoire, des Ornaises et des Ornais sauront répondre à leurs attentes.

B. Un environnement macro-économique qui s'améliore mais propose de nouvelles incertitudes

Les prévisions de croissance

Comme pour le DOB 2019, la préparation du DOB 2020 s'inscrit dans un contexte économique général complexe. Au niveau mondial, il ouvre de nombreux champs de questionnements. Les Etats-Unis sont rentrés dans le temps de la prochaine campagne des élections présidentielles qui ne se dérouleront pourtant qu'en novembre 2020. Toutefois, les décisions de l'exécutif et du Président Trump ne sont pas sans prendre en compte cette échéance. Les tensions commerciales avec la Chine sont pressantes et incessantes ; elles rejaillissent en Europe sur le climat et la conjoncture économique. Par ailleurs, le bras de fer engagé avec l'Iran concernant son programme nucléaire rend la situation géopolitique du

Moyen Orient préoccupante. Le ralentissement de l'économie en Allemagne suscite également l'inquiétude. Sur fond de tensions commerciales exacerbées par Donald Trump, l'industrie allemande, très exportatrice, est dans le rouge ce qui fait peser un risque de récession pour 2019.

Les prévisions économiques de la Commission européenne (juin 2019) traduisent cette inflexion de la courbe de la croissance avec une progression du PIB de 0,2% sur le 2^{ème} trimestre 2019 contre 0,4% pour le 1^{er} trimestre 2019. Il convient de noter que la performance de l'économie française pâtit plus encore de cette situation avec une croissance sur le 2^{ème} trimestre 2019 limitée à 0,2%. Par ailleurs, la Commission européenne envisage pour notre pays un taux de chômage qui serait de 8,7% de la population active en avril 2019 contre 9,1% en avril 2018, soit un niveau sensiblement supérieur à celui de la zone euro qui s'établit à 7,6% à cette même période.

La croissance économique de l'Hexagone sera moins forte que prévue. En effet, la Banque de France a revu à la baisse sa prévision de progression du produit intérieur brut pour 2019 à 1,3% cette année contre + 1,4% précédemment. Pour justifier cet abaissement, la Banque de France pointe du doigt un environnement international plus difficile. Pour 2020, elle table sur une croissance économique de 1,4%, contre + 1,5% auparavant. Selon les données de la Banque mondiale, la France occupe la 7^e position du classement des puissances économiques mondiales, contre la 6^e en 2018.

L'inflation

Après des années de stabilité des prix, à partir de 2017, nous avons pu constater les prémices d'une tension inflationniste avec une économie en plein essor. Toutefois, il n'est pas à craindre de nouveau sursaut de cette dernière car nous observons des mouvements contraires sur différents types de prix. Cependant, il convient d'être prudent car des fluctuations erratiques se révèlent mois après mois. Si, sur la zone Euro, l'inflation est attendue à 1,6% (source Eurostat), la France constatait en juin 2019 une inflation contenue à 1,2% sur un an contre + 2,3% en juin 2018. Selon l'Insee, cette stabilisation serait principalement due aux renchérissements des prix des services et des tarifs de l'électricité atténués par la baisse du prix des produits pétroliers et dans une moindre mesure des prix de l'alimentation.

L'emploi

Au niveau local, l'amélioration du climat économique de l'année 2018 se matérialise nettement sur l'emploi local. La note de conjoncture de l'INSEE Normandie fait état d'une « baisse généralisée du chômage » en 2018, le taux de chômage en Normandie s'établissait à 8,7% de la population active contre 8,9% en 2017, son plus bas niveau depuis 2009. Le taux de chômage s'inscrit en diminution dans l'ensemble des départements de la région : 8,1% dans l'Orne, 8,1% dans le Calvados, 8,8% dans l'Eure, 6,6% dans la Manche et 9,8% en Seine-Maritime. Cette baisse du taux de chômage à l'échelle de la région doit cependant être quelque peu relativisée. Au 4^e trimestre 2018, l'emploi salarié progresse à peine en Normandie (+ 0,2%), légèrement moins qu'au niveau national (+ 0,3%). Sur un an, l'emploi salarié normand progresse de + 0,6%, soit deux fois moins qu'au niveau national. Toutefois, à fin mars 2019, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C (tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi) était en baisse de - 0,5% sur le dernier trimestre mais en diminution de - 1,9% sur un an. Ainsi, en Normandie, 285 120 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C étaient inscrits à Pôle Emploi fin mars 2019, contre 290 570 au

31 mars 2018. Pour l'Orne, à fin mars 2019, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C était en baisse de - 1,1% sur le dernier trimestre mais en diminution de - 1,4% sur un an. Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C inscrits à Pôle Emploi, fin mars 2019, était de 21 360, contre 21 670 au 31 mars 2018.

C. L'environnement budgétaire et financier

Des finances nationales - et locales - toujours sous contrainte

Même si le contexte économique nous offre des perspectives plus optimistes aujourd'hui qu'hier, il n'en demeure pas moins que la croissance peine encore à tirer l'économie française.

Le déficit public

Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, l'objectif de déficit public effectif doit s'établir en deçà de 3% du PIB. La France s'est affranchie de cette contrainte avec un déficit public de 2,5% en 2018 contre en 2,6% en 2017.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, publié par Bercy, amende également la trajectoire de baisse du déficit public pour les années suivantes, avec une cible à - 1,7% du PIB en 2021 et - 1,3% du PIB en 2022.

La Cour des comptes avait évoqué, dans cette perspective, un déficit 2020 plutôt compris entre 2,1% et 2,3% du PIB.

La dette

La dette de notre pays atteignait, à la fin du 1^{er} trimestre 2019, le chiffre de 2 358,9 Md€ contre 2 296,1 Md€ à la fin du 1^{er} trimestre 2018, soit une augmentation de 62,8 Md€ en un an. La dette publique augmente de 43,6 Md€ par rapport au trimestre précédent. Elle représentait ainsi 99,6% du PIB, contre 99,3% à la même période en 2018. D'après l'INSEE, ce dérapage sur le dernier trimestre s'explique uniquement par la contribution de l'État à la dette, qui a augmenté de 74,8 Md€. En effet, la dette des administrations de sécurité sociale diminue de 21,2 Md€. Il faut garder à l'esprit que le poids de l'encours de dette de l'Etat ne se fait pas sentir sur le projet de budget pour 2020 en raison des niveaux historiquement bas de taux d'intérêt rencontrés mais cette ombre pèse sur ceux à venir.

La contribution à la dette des administrations publiques locales (APUL) s'est accrue de 1,4 Md€, en raison de bons résultats en ce qui concerne les communes (recul de 1 Md€) et des départements (désendettement de 0,4 Md€), l'endettement des régions ayant pour sa part encore légèrement augmenté (+ 0,5 Md€) et un endettement de la Société du Grand Paris de + 2,2 Md€.

Dans son rapport de juin 2019 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes rappelle que pour la troisième année consécutive, les collectivités ont dégagé un excédent à hauteur de 2,3 Mds (en comptabilité nationale). La Cour souligne une maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités sans pour autant faire la part des choses entre la dynamique enclenchée par la contribution au redressement des finances publiques et la contractualisation mise en place en 2018 avec les plus grandes collectivités locales. Parallèlement, les collectivités ont bénéficié de recettes de

fonctionnement en hausse sous l'effet conjugué de la stabilité des dotations de l'Etat, après 4 années de baisse, et de bases fiscales dynamiques. Ainsi, elle note une nouvelle amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2018.

Fortes d'une capacité d'autofinancement renforcée, elles ont augmenté très sensiblement leurs dépenses d'équipement tout en modérant le recours à l'emprunt. La capacité de désendettement de chaque échelon local s'en ressent favorablement.

La Cour note que la situation financière des départements de 500 000 à un million d'habitants s'est améliorée mais de façon moins prononcée que pour les strates de population inférieures. Ils subissent à la fois la diminution la plus importante des produits réels de fonctionnement et la progression la plus forte des dépenses sociales. La diminution de leurs dépenses réelles de fonctionnement n'a pas dépassé 1,8% malgré l'impact en année pleine des transferts de compétence. Il convient de remarquer que ce constat ne concerne pas totalement le Département de l'Orne qui a su maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Alors que l'Etat nous imposait de façon unilatérale une progression de nos dépenses sous contrainte d'une variation de 1,2%, nous n'avons pas eu besoin de cette injonction pour réaliser cet objectif de limitation des dépenses. Depuis des années, la rareté de la ressource est intégrée dans la construction de nos budgets. S'il fallait s'en convaincre, en 2018, nos dépenses réelles de fonctionnement ont varié de - 0,42%.

Mais rien ne sert de jeter l'opprobre sur la dépense publique. D'une part, elle est largement commandée par l'Etat et d'autre part, celui-ci sait aussi solliciter les collectivités afin que ces dernières jouent un rôle d'amortisseur contra-cyclique quand la situation économique le commande. Concernant les Départements, il faut ajouter une fonction redistributive avec les AIS qui peuvent s'assimiler à un revenu de substitution. Le dernier pas allant d'une allocation à un revenu est train d'être franchi avec le revenu universel d'activité.

Des finances départementales toujours placées sur une trajectoire non soutenable

Inhérentes aux missions du Département, les finances départementales se trouvent toujours sollicitées afin de pallier les maux d'une société en pleine mutation. Concernant le RSA, des tensions se sont faites jour en cours d'année 2019.

Nous ferons un point plus détaillé dans ce document, mais il faut avoir à l'esprit que le reste à charge net cumulé depuis la mise en place de chaque AIS s'élève à 395 M€. Par ailleurs, il est à craindre que les modifications des règles d'indemnisation du chômage ne soient pas sans conséquences sur le nombre de bénéficiaires du RSA.

Si le chantier du financement des AIS n'a pas avancé, il n'en est pas de même concernant ces allocations. Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le projet de revenu universel d'activité (RUA) porte comme objectif de regrouper un certain nombre d'allocations comme le RSA, l'allocation aux adultes handicapés,... Modernisation, simplification face à la complexité de fonctionnement et non-recours importants à la prestation sont parmi les moteurs qui incitent le Gouvernement à promouvoir cette réforme. Toutefois, il sera indispensable que la problématique du financement de ce RUA en substitution des allocations individuelles de solidarité soit également résolue alors que cela est attendu depuis si longtemps. Il faut espérer que les discussions à l'occasion du projet de Loi de Finances pour 2020 ou de la mise en place du RUA voient émerger des solutions soutenables et durables. Les Départements se sont vus conférer une compétence

prééminente en matière de gestion des allocations individuelles de solidarité : APA, PCH, RSA. Ce faisant, ils sont devenus les opérateurs de politiques publiques dont ils ne maîtrisent que marginalement les contours et niveaux de prestations. A ce titre, ils seront vigilants à l'occasion des travaux menés et des discussions qui interviendront quant à la neutralité des propositions et à l'adossement à des ressources pérennes et dynamiques.

Au regard de la situation financière de 2018 et des orientations que nous envisageons pour 2020, les fondamentaux d'une gestion budgétaire saine, rigoureuse et assumée sont le ciment qui nous permettent de jouer un rôle majeur dans le développement de notre département. Depuis 2007, nous maintenons le cap que le caractère non-soutenable, notamment, des dépenses sociales nous imposait de tenir. Fort de cela, et dans un esprit d'avoir la plus grande lisibilité sur le coût des politiques menées, nous avons, à travers la LOLF, été d'une grande transparence. Aujourd'hui, comme hier, ce constat demeure. Il n'est pas lassant de se répéter quand cela nous permet de continuer à être présents aux côtés des Ornaises et des Ornaïens afin de répondre à leurs attentes et préoccupations alors que, en parallèle, nous nous projetons en promouvant des projets structurants pour notre territoire.

D. Rappel de la situation budgétaire du Département de l'Orne au 31 décembre 2018

La situation budgétaire du Département se présentait comme suit au 31 décembre 2018 :

1. Les dépenses de fonctionnement sont en diminution de 1,14 M€. Hors dépenses sociales, elles baissent d'un peu plus de 3 M€. A contrario, les dépenses sociales augmentent de presque 2 M€ au global et plus particulièrement, de 2,44 M€ au titre de la dépendance et du handicap dont près d'un tiers pour les frais de séjour en établissement. Les dépenses d'allocations APA poursuivent, dans une moindre mesure, leur accroissement (+ 0,84 M€ contre + 2,01 M€ l'an passé) et les allocations PCH augmentent de 0,38 M€. Par ailleurs, l'accalmie constatée en 2017 sur la progression des dépenses RSA ne perdure pas en 2018 ; ces dernières croissent de 0,26 M€. A périmètre constant, les dépenses de ressources humaines diminuent de 0,24 M€. Le maintien de la masse salariale pour les missions historiques du Département demeure un objectif fort de notre politique.

2. Grâce aux efforts de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement et à une conjoncture plus favorable pour les recettes réelles de fonctionnement, l'effet ciseaux s'amointrit. En effet, 2018 est marquée par la fin de la baisse des dotations de l'Etat et un coefficient de minoration du panier des variables d'ajustement moindre. A ce nouveau paysage s'ajoute une augmentation de la TSCA (+ 2,85 M€) couplée à une progression plus traditionnelle du produit du foncier bâti de 1 M€ (du fait de la seule évolution et revalorisation des bases) et des DMTO (+ 0,72 M€). De plus, en écho à l'augmentation constatée en 2018 des dépenses d'allocation APA (2 M€), les recettes de la CNSA progressent de 1,36 M€.

3. En matière d'investissement, 2018 se situe à la croisée des chemins avec l'achèvement de grandes opérations d'aménagement du territoire (fin de la phase 1 de la montée en débit des territoires et dernière phase de travaux pour le prolongement nord-ouest de Flers). Aussi, les dépenses d'investissement diminuent de 6,24 M€ et se chiffrent à 54,24 M€. En parallèle, les recettes d'investissement baissent de 22,75 M€ en raison d'une capitalisation de l'excédent de fonctionnement moindre (- 12,23 M€), d'une mobilisation moins conséquente de l'emprunt (- 5,10 M€) et des recettes au titre des investissements structurants en baisse (- 4,90 M€). Ces éléments sont ainsi le reflet de notre propre calendrier d'investissements.

4. Dans un contexte de taux d'emprunt toujours favorable, le Département a mobilisé, en 2018, 15 M€ d'emprunts contre 20,10 M€ l'année précédente. Fin 2018, l'encours de dette atteint 129,08 M€ contre 127,16 M€ fin 2017. Le remboursement en capital des emprunts s'est élevé en 2018 à 13,07 M€ contre 11,16 M€ en 2017.

II. Ebauche d'équilibre du DOB 2020

Au regard des éléments de contextes ci-dessus évoqués, et compte tenu des objectifs qui fondent depuis plusieurs années notre stratégie budgétaire et financière, qu'il vous est proposé de réaffirmer, un cadrage général du budget 2020 vous est présenté.

Le projet de budget 2020 repose sur un équilibre qui, dans ses grandes masses, s'établirait comme suit :

- En fonctionnement, à 313,57 M€ contre 308,33 M€ au BP 2019,
- En investissement, à 77,25 M€ (hors gestion de trésorerie), soit plus qu'au BP 2019 (75,49 M€) et qu'au CA 2018 (57,67 M€) ce qui confirme le volontarisme de notre collectivité en faveur de l'aménagement et du développement de son territoire,
- Le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement serait de 0,1 M€ comme aux BP 2018 et 2019. Il est le signe que les fortes contraintes budgétaires pesant sur le Département demeurent.

FONCTIONNEMENT (en M€)								
DEPENSES			DOB 2019	BP 2019	DOB 2020	RECETTES		
			DOB 2019	BP 2019	DOB 2020			
CREDITS DIRECTS			285,12	285,23	288,97	RECETTES		
dont intérêts de la dette			3,52	3,52	2,98			
A U T O F I	AMORTISSEMENTS		23,00	23,00	24,50	DIVERS (mouvements d'ordre)		
	VIREMENT		0,10	0,10	0,10			
TOTAL			308,22	308,33	313,57	TOTAL		
			308,22	308,33	313,57			
INVESTISSEMENT (en M€)								
CREDITS DIRECTS			59,06	58,06	57,92	A U T O F I	AMORTISSEMENTS	
REMBOURSEMENT DETTE			13,98	13,98	14,73		VIREMENT	
DIVERS (mouvements d'ordre)			3,35	3,45	4,60			
						RECETTES		
						EMPRUNT		
TOTAL			76,39	75,49	77,25	TOTAL		
			76,39	75,49	77,25			

Une épure de ventilation des dépenses directes par pôles, en comparaison avec le DOB 2019 et le BP 2019, vous est présentée par ailleurs.

III. Détail du budget prévisionnel 2020 par section

Ce budget prévisionnel est une esquisse, sujette à des ajustements lors du vote du BP qui interviendra lors de la réunion du Conseil départemental du 29 novembre 2019.

Des adaptations seraient également susceptibles d'intervenir en fonction des perspectives ouvertes par le projet de loi de finances pour 2020, qui sera déposé d'ici là.

A. Section de fonctionnement

1. Recettes

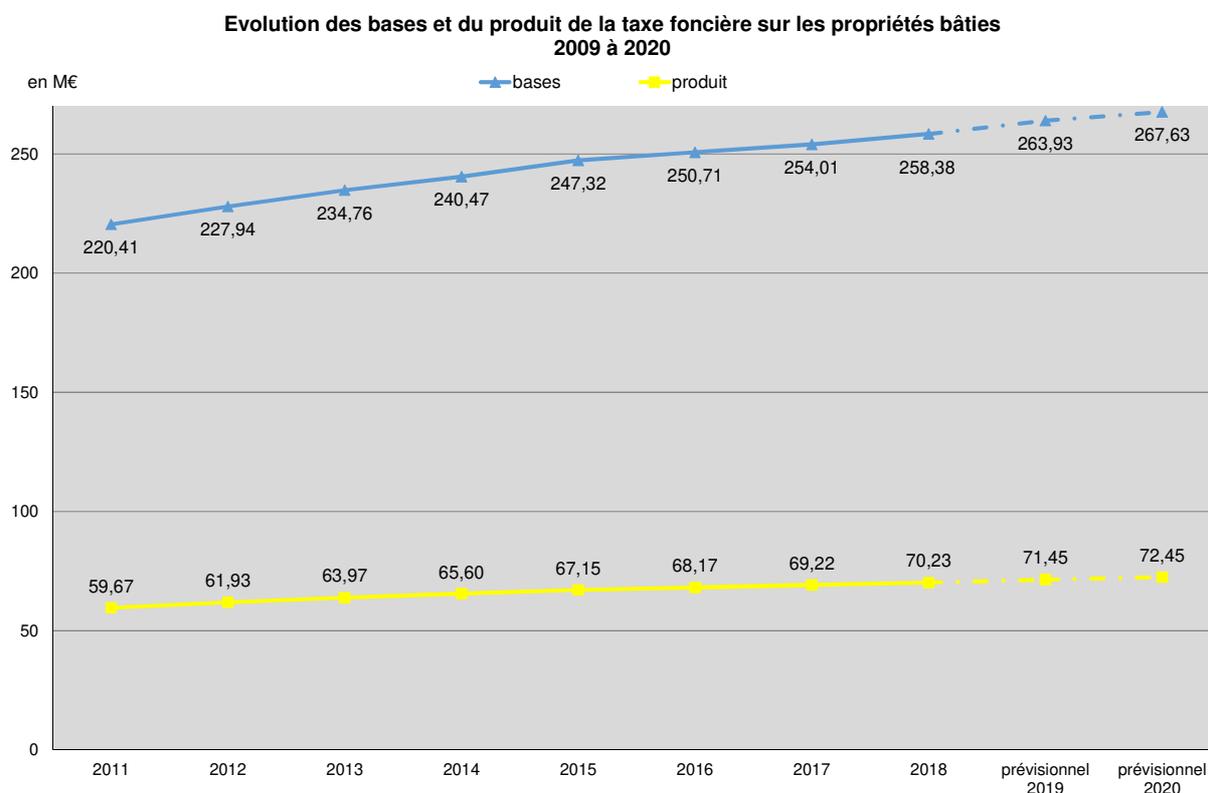
En l'état actuel de nos informations, encore partielles et non dénuées de nombreuses zones d'incertitude, les prévisions suivantes peuvent être faites, s'agissant de nos principales recettes :

a. Au titre de la fiscalité et des taxes locales :

- Le produit de taxe foncière s'établirait à 72,45 M€ contre un produit voté au BP 2019 de 71,14 M€. Cette évolution escomptée de + 1,31 M€ (+ 1,84 %) découle uniquement de l'évolution des bases (physique et forfaitaire en fonction des règles définies en loi de finances) et non de l'augmentation du taux.

Par ailleurs, des interrogations demeurent quant à l'éventuelle perte de cet ultime véritable impôt local et son transfert vers le bloc communal. En effet, il est à craindre que la recette compensatrice, à savoir la TVA, n'ait pas la même régularité dans l'évolution. Aussi, comme nous avons déjà pu le constater, quand bien même la croissance ralentirait ou s'infléchirait, les bases de taxe foncière continueraient de progresser. Il est légitime de se questionner sur l'évolution du produit de TVA dans ces conditions.

Le caractère erratique du produit de TVA grèvera d'une incertitude supplémentaire nos budgets futurs.



Dans le cadre de ce DOB, il vous est proposé de maintenir notre taux de taxe foncière sur les propriétés bâties à 27,07% ;

- ▶ Une recette de CVAE estimée à 12,5 M€, en hausse de 0,72 M€ ;
- ▶ Un produit des IFR en légère baisse de 0,02 M€ par rapport au BP 2019 et prévu à hauteur de 0,33 M€ ;
- ▶ Une inscription budgétaire du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui est stabilisée à 21,50 M€. Le produit 2018 a atteint le niveau record de 23,77 M€ avec cependant une progression plus contenue (+ 3,12%) que celle constatée entre 2016 et 2017 (+ 15,77%). Le caractère fluctuant de cette recette nous appelle à une certaine prudence ;
- ▶ Au regard de la tendance baissière constatée ces dernières années, la taxe d'électricité est prévue en diminution de 0,3 M€ par rapport au BP 2019, pour atteindre 3,50 M€ ;

b. *Au titre des dotations et des compensations de l'Etat :*

- ▶ Une quasi stabilité de la DGF soit 65,60 M€ (65,75 M€ au BP 2019). La contribution du Département de l'Orne au redressement des comptes publics par le biais d'une baisse de la DGF s'est achevée en 2017. Ainsi, le Pacte de confiance et de

responsabilité s'est matérialisé, pour l'Orne, par une diminution de 11,67 M€ entre la dotation 2014 et la dotation 2017. Depuis 2018, cette contribution passe par la fixation d'un taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement dans le cadre du contrat Cahors ;

- ▶ Un produit cumulé des compensations d'ancienne fiscalité (taxe d'habitation, taxe foncière non bâtie et taxe professionnelle) et de fiscalité actuelle estimé 4 M€ en hausse de 0,10 M€ par rapport au BP 2019 ;

- ▶ Une DCRTTP en baisse de 0,10 M€ (- 2,22%) par rapport au BP 2019. Instaurée en 2011 suite à la réforme de la fiscalité et figée jusqu'en 2016 à 5,35 M€, la DCRTTP a été intégrée, en 2017, dans l'enveloppe des variables d'ajustement alors qu'elle était une composante du panier de recettes compensant à l'euro près la perte de ressources provenant de la suppression de la taxe professionnelle. Depuis 2017, il lui est appliqué le même coefficient de minoration que celui appliqué aux compensations de l'ancienne fiscalité (TH, TFNB et TP) (- 11,6% en 2017 et - 0,26% en 2018) ;

- ▶ La reconduction à l'identique par rapport au BP 2019 de la recette du FNGIR soit 4,15 M€. Egalement instauré en 2011 par la réforme de la fiscalité, il est figé depuis 2013 après des recalculs opérés les deux premières années ;

c. Au titre de la péréquation verticale et des taxes d'Etat :

- ▶ Les recettes issues du fonds alimenté par le transfert des frais de gestion perçus par l'Etat sur la taxe foncière sont estimées quasiment au même niveau que le BP 2019 (- 0,02 M€). Leur produit est fixé à 6,80 M€ ;

- ▶ La TSCA est estimée à 36 M€. Fort des réalisations antérieures, son produit est prévu en hausse de 0,8 M€ par rapport au BP 2019, soit + 2,27% ;

d. Au titre de la péréquation horizontale :

- ▶ Le fonds de péréquation des DMTO est prévu à hauteur de 5,50 M€ (montant identique au BP 2019) ;

- ▶ La recette nette du fonds de solidarité est estimée à 0,42 M€ (versement de 2,1 M€ moins prélèvement de 1,68 M€) en légère baisse de 0,08 M€ par rapport au BP 2019. Cette variation s'explique par une prévision de recette moindre et non par une contribution plus conséquente ;

e. Au titre de la compensation historique des allocations individuelles de solidarité :

- ▶ Les dotations de la CNSA pour l'APA et la PCH sont prévues à hauteur de 16,50 M€, sans variation au regard du BP 2019 ;

- ▶ L'APA additionnelle (traduction de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV) est estimée à 2,22 M€, montant identique au BP 2019 ;

► Les recettes de compensation du RSA (TIPP, FMDI et dotation RSA) sont évaluées à 27,32 M€, en baisse par rapport au BP 2019 (- 0,2 M€). La diminution envisagée se porte sur le FMDI au regard de la tendance baissière constatée les années précédentes ;

f. *Un focus sur des recettes spécifiques :*

► La recette au titre de la conférence des financeurs, instaurée par la loi ASV, est prévue pour 1,11 M€, à la même hauteur que le BP 2019 ;

► Les recettes de ressources humaines, correspondant notamment au remboursement des dépenses de personnel mis à disposition, passeraient de 5,54 M€ au BP 2019 à 5,32 M€.

2. Dépenses

L'enjeu de ce DOB 2020 demeure, à l'instar des années précédentes, celui de la maîtrise de nos dépenses de fonctionnement. Un exercice que nous savons ardu compte tenu, d'une part, de la rigidité structurelle de bon nombre d'entre elles (dépenses sociales, notamment), et, d'autre part, du caractère parfois vital de notre soutien à certains partenaires. Toutefois cet effort indispensable nous conduit à faire des choix pour conserver quelques marges de manœuvre.

Grâce aux efforts d'optimisation proposés dans l'ensemble des programmes, il nous est possible d'envisager dans le cadre du DOB 2020 une augmentation contenue à 1,7% des dépenses réelles de fonctionnement. Celles-ci s'établiraient, hors virement et amortissements, à 288,97 M€ pour 285,23 M€ au BP 2019 (+ 3,74 M€) soit + 1,31%.

Le déploiement de la nouvelle politique en matière de santé avec la création du centre départemental de santé nécessite l'inscription de 0,41 M€. Par ailleurs, ce DOB 2020 prévoit un crédit de 0,95 M€ pour faire face à un contentieux avec un transporteur dans le cadre du budget annexe du service des transports. Excepté ces inscriptions et hors dépenses sociales et autofinancement, les dépenses réelles de fonctionnement connaîtraient une hausse limitée à 0,6% par rapport au BP 2019 (soit + 0,67 M€).

Les dépenses sociales sont, quant à elles, prévues en augmentation de 0,99%, soit + 1,71 M€. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par une augmentation des dépenses en faveur de l'enfance (+ 1,58 M€) afin de répondre aux problématiques liées à l'augmentation de l'activité mais aussi à des besoins spécifiques de jeunes accueillis.

Les dépenses d'allocations RSA sont inscrites à hauteur de 41,265 M€, c'est-à-dire sans changement depuis 2016. Il s'agit d'un acte de responsabilité dans l'attente que l'Etat accomplisse le sien pour éviter aux Départements la non soutenabilité de leur budget. De plus, le Département entend poursuivre ses efforts au travers de la mise en œuvre de contrôles, du renforcement de l'obligation d'insertion professionnelle et du développement de l'activité.

Les dépenses d'allocations APA et PCH sont prévues sans augmentation et s'établissent respectivement à 38,08 M€ et 7,60 M€.

Dans ces conditions, le reste à charge pour le Département, après couverture des dépenses d'allocations individuelles de solidarité par les recettes historiques, serait de 40,32 M€ (40,22 M€ au BP 2019), soit un taux de couverture de 53,31%. En intégrant les fonds de compensations instaurés en 2014, le reste à charge s'établirait à 33,10 M€ (32,90 M€ au BP 2019) et le taux de couverture serait porté à 61,67%.

Par ailleurs, ce DOB 2020 réaffirme l'objectif de maîtrise de la masse salariale à périmètre constant, qui doit être poursuivi nonobstant l'augmentation du point d'indice et l'amélioration des carrières, en préservant les possibilités de promotion des agents méritants et les crédits affectés à la formation. Cependant, les dépenses de personnel sont prévues en augmentation de 0,99 M€ (+ 1,03%) en raison principalement du financement en année pleine des décisions de 2019 tant pour notre collectivité (avec notamment la création de 4 postes pour l'aide sociale à l'enfance) que pour le personnel mis à disposition (dont 6 postes pour Orne métropole et 2 postes pour le centre départemental de santé).

Les grandes masses par pôles, qui seront affinées lors de l'élaboration du BP, sont les suivantes :

- Pôle solidarités : 175,03 M€ contre 173,32 M€ au BP 2019 ;
- Pôle attractivité territoriale : 26,98 M€ identique au BP 2019 ;
- Pôle infrastructures territoriales : 13,04 M€ contre 13,34 M€ au BP 2019 ;
- Direction des ressources humaines : 53,99 M€ contre 53 M€ au BP 2019 ;
- Pôle ressources : 18,35 M€ contre 17,17 M€ au BP 2019 (hors amortissements, virement et dépenses imprévues). En retirant les frais financiers et les mouvements comptables divers, il est prévu 10,36 M€ (identique au BP 2019) afin de financer les dépenses de fonctionnement pour l'entretien des matériels et équipements, pour l'informatique et la téléphonie, pour les achats et la logistique, pour les affaires juridiques.

B. Section d'investissement

1. Recettes

Les investissements proposés en 2020 pourraient être financés comme suit :

a. Un virement de 0,10 M€ provenant de la section de fonctionnement identique aux BP 2018 et 2019 ; les contraintes fortes pesant sur la section de fonctionnement du budget départemental nous conduisent à ne pouvoir envisager qu'un virement minimaliste. Le résultat de l'exercice 2019 devrait toutefois, nous l'espérons, permettre d'abonder le virement au budget supplémentaire de 2020 comme ce fut le cas cette année,

- b. Les amortissements pour 24,50 M€ (23 M€ au BP 2019),
- c. Les ressources directes de la section d'investissement pour 8,09 M€ intégrant le FCTVA pour 4,85 M€ (en diminution de 1,65 M€ par rapport au BP 2019 en raison du ralentissement des investissements en 2018) et les dotations de l'Etat pour 3,24 M€ (montant identique au BP 2019),
- d. Le produit des amendes de police (radars) pour 0,98 M€ (idem BP 2019),
- e. Les recettes liées aux contributions perçues dans le cadre de la mise en œuvre du Plan numérique ornaies pour un montant estimé de 7,56 M€ (7,10 M€ au BP 2019). La participation de l'Etat, au titre de la montée en débit, est attendue pour 5,16 M€,
- f. Les subventions, notamment en provenance de la Région, pour 3,58 M€ (3,19 M€ au BP 2019). Au titre de la nouvelle convention routes, la recette escomptée se chiffre à 1,8 M€ (1 M€ au BP 2019),
- g. Les emprunts pour un total maximum de 30 M€ (voir infra) contre 29 M€ au BP 2019,
- h. Les créances attendues pour 0,72 M€ (0,66 M€ au BP 2019),
- i. Les autres recettes : régularisation d'avances (0,50 M€), opérations sous mandat pour le Haras national du Pin et le marais du Grand Hazé (1,20 M€) et cautions reçues (0,02 M€).

Le total des recettes d'investissement s'établirait à 77,25 M€ en 2020 contre 75,49 M€ au BP 2019.

2. Dépenses

Comme les années précédentes, il ne sera pas présenté de plan pluriannuel d'investissement. L'absence totale de visibilité à moyen terme sur les ressources de notre collectivité, à raison notamment de l'absence de solution aujourd'hui pour le financement des AIS, le rendrait spécieux. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'il soit demandé aux conseils départementaux une vision plus fine que celle dans laquelle l'Etat les laisse.

L'énoncé ci-dessous des investissements envisagés en 2020 sera développé dans le cadre du BP 2020.

Les dépenses réelles d'investissement pourraient ainsi s'établir en 2020 à 72,65 M€ hors mouvements d'ordre. Pour mémoire, elles étaient prévues à hauteur de 72,04 M€ au BP 2019.

L'année 2020 sera marquée par la poursuite des projets lancés les exercices précédentes. Aussi, les investissements proposés pour 2020 ont pour objectif de répondre aux principaux enjeux du Département au service des Ornaies et des Ornaies tels qu'ils ont été identifiés dans notre feuille de route « L'Orne au cœur de la Normandie ». Il s'agit de continuer

à faire de notre territoire un espace connecté, par le développement de son réseau routier et de sa couverture numérique, une terre d'excellence, soucieuse de son environnement et de soutenir ses fleurons qui contribuent à sa renommée, et surtout un lieu où on se sent bien, propice à l'épanouissement par une éducation de qualité, l'accès à des manifestations culturelles variées mais aussi une offre de soins adaptée.

Globalement, les investissements se déclineront de la façon suivante :

a. **Pour le pôle infrastructures territoriales : 30,35 M€** dont :

- Routes : 15,71 M€ pour 15,12 M€ au BP 2019,
- Aménagement numérique : 9,62 M€ contre 7,14 M€ au BP 2019,
- Bâtiments départementaux : 3,78 M€ contre 6,16 M€ au BP 2019
- Grand projet Haras national du Pin : 1,24 M€ contre 1,45 M€ au BP 2019.

L'augmentation des crédits au titre du réseau routier provient, en grande partie, du rattachement de la gestion foncière (0,52 M€) auparavant gérée par la direction du développement durable. La principale réalisation sera le prolongement de la déviation de Bellême (1 M€). Les autres inscriptions prévues concernent les phases préparatoires aux chantiers importants et notamment les études et acquisitions foncières pour la RD 924 Briouze-Sevrai (2 M€) et pour la déviation de Domfront (1 M€). Les travaux nécessaires au renforcement et à la sécurité du réseau départemental sont budgétés à hauteur de 9,7 M€.

Dans le domaine de l'aménagement numérique, les crédits envisagés permettront, principalement, de verser la subvention à Orne métropole très haut débit dans le cadre du déploiement de la fibre à l'habitant sur le territoire ornaï (9,3 M€).

Les prévisions de travaux, hors collèges, concernent les bâtiments abritant les centres d'exploitation routière (création d'abris à sel), la fin de la rénovation du bâtiment de la délégation d'action sociale de Flers, l'extension du bâtiment Licorne du foyer de l'enfance, les études pour l'extension de la médiathèque départementale, le réaménagement de l'antenne ornaïse du LABEO ainsi que les différents bâtiments administratifs.

La mise en valeur du Haras national du Pin portera sur le manège d'Aure, le parc aux daims et l'hippodrome de la bergerie.

b. **Pour le pôle attractivité territoriale : 20,05 M€** dont :

- Collèges et éducation : 8,14 M€ contre 8,08 M€ au BP 2019,
- Développement durable des territoires : 7,23 M€ contre 7,19 M€ au BP 2019,
- Solidarité territoriale et action touristique : 3,10 M€ contre 3,27 M€ au BP 2019,
- Archives et patrimoine culturel : 0,55 M€ contre 0,45 M€ au BP 2019,
- Culture et lecture publique : 0,53 M€ contre 0,52 M€ au BP 2019,
- Sport et jeunesse : 0,50 M€ (idem BP 2019).

Dans le domaine de l'éducation, les travaux envisagés portent principalement sur les collèges d'Ecouché (sécurisation, désamiantage, étanchéité), Molière de L'Aigle (isolation du bâti, réduction des surfaces et accessibilité PMR), Racine d'Alençon (désamiantage et démolition de l'existant) et Jean Monnet de Flers (extension, mise aux normes, déplacement classe). Les dépenses comprennent aussi les acquisitions de matériels informatiques scolaires (poursuite du plan TICE) et de mobilier ainsi que les subventions aux établissements privés.

Les crédits envisagés au titre du développement durable des territoires permettront, notamment, de verser les subventions aux collectivités pour leurs travaux d'alimentation en eau et d'assainissement, au syndicat départemental de l'eau, les subventions dans le domaine de l'énergie, de l'agriculture ainsi que les dépenses pour les espaces naturels. Les travaux d'aménagement des voies vertes Briouze-Bagnoles de l'Orne Normandie et Alençon-Pré en Pail sont prévus en augmentation (+ 1 M€), en contrepartie la recette provenant de la vente des rails est inscrite pour 0,42 M€.

Les prévisions de dépenses en matière de culture, de lecture publique et des archives départementales incluent essentiellement les subventions aux collectivités pour les équipements culturels et la restauration du patrimoine, ainsi que l'enrichissement des collections.

Dans le domaine du sport et de la jeunesse, il s'agit exclusivement des subventions aux collectivités locales pour leurs équipements sportifs.

c. **Pour le pôle solidarités : 2,30 M€** (2,30 M€ au BP 2019) :

Il s'agit essentiellement des subventions au titre des personnes âgées et handicapées (aides aux EHPAD (1,60 M€) et aux résidences autonomie (0,25 M€)) et des aides à la pierre (0,3 M€).

d. **Pour le pôle ressources : 24,55 M€** dont :

- Centre technique des matériels et équipements : 1,93 M€ (2,39 M€ au BP 2019),
- Direction des systèmes d'information et de l'informatique : 1,88 M€ (1,45 M€ au BP 2019),
- Direction des achats et de la logistique : 0,42 M€ contre 0,46 M€ au BP 2019,
- Dette (remboursement en capital) : 14,73 M€ contre 13,98 M€ au BP 2019,
- Divers : 5,59 M€ contre 5,01 M€ au BP 2019 (incluant 0,5 M€ de dépenses imprévues).

La diminution des crédits prévus pour le renouvellement des matériels s'explique par l'acquisition de cars qui avait été budgétée en 2019. Les investissements projetés pour 2020 concernent, principalement, des acquisitions pour les agences routières (VL, camions et autres engins routiers).

Les investissements en matière d'informatique concernent des acquisitions de logiciels et également le remplacement des copieurs dans les services et à l'imprimerie.

A noter qu'à ce jour, le montant total des autorisations de programme (AP/CP) s'élève à 43,86 M€ dont 30,23 M€ afférents au présent exercice (cf. document annexe).

IV. La dette départementale

La situation du Département en matière d'endettement mérite une attention particulière, au regard des prévisions du DOB.

Etat de la dette du Département

En 2018, l'emprunt a été mobilisé pour un montant inférieur à celui de 2017 (15 M€ en 2018 contre 20,10 M€ en 2017 et 10,10 M€ en 2016). L'objectif de maîtrise de la dette n'exclut pas une gestion stratégique de celle-ci en fonction des conditions très favorables proposées par les marchés financiers.

Aussi, l'encours de la dette passe de 127,16 M€ fin 2017 à 129,08 M€ fin 2018. Selon la charte « Gissler », destinée à mesurer le risque inhérent aux emprunts, la dette du Département demeure classifiée « 1A ». Il s'agit de l'indice de risque le plus faible, ce qui dénote une dette saine, exempte de tout emprunt toxique. Au 31 décembre 2018, la dette se composait uniquement d'emprunts à taux fixe et la capacité de désendettement du Département était de 3,61 années (4,14 années en 2017) alors que le plafond national de référence est de 10 ans.

Cette politique de gestion rigoureuse de la dette est allée de pair avec une posture pragmatique, pour saisir les opportunités offertes par les taux bas. En 2016 et 2017, les volumes d'emprunt contractés ont été importants puisqu'ils se sont établis respectivement à 23,2 M€ et 23 M€, soit les volumes les plus élevés depuis 2012. La mobilisation de ces emprunts a été lissée jusqu'au 1^{er} semestre 2019 avec un dernier déblocage de 9 M€ en avril 2019. Les emprunts souscrits en 2016 affichent un taux moyen de 0,60% et comprennent notamment un emprunt de 8,2 M€ à taux zéro auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Pour 2017, le taux moyen des emprunts contractés est de 1,31%.

Pour l'année 2019, le solde de 9 M€ d'emprunts signés en 2017 au taux de 1,37% ont donc été, à ce jour, mobilisés. A ceux-ci, s'ajouteront 5 M€ issus d'un emprunt de 10 M€ sur 15 ans souscrit fin décembre 2018 afin de profiter de la conjoncture d'un taux fixe bas à 1,08% et d'une période de mobilisation très attractive jusqu'au 30 juin 2020 permettant une plus grande flexibilité en fonction de nos besoins.

Ainsi, au 31 décembre 2019, 14 M€ auront été mobilisés sur l'année et l'encours de dette s'établira à 129,11 M€. Notre objectif de maîtrise de l'endettement sera, en 2019, pleinement atteint. Les dépenses de remboursement du capital de la dette seront du même montant que les recettes d'emprunt.

Un tel encours de dette correspond à un niveau d'endettement de 452,50 € par habitant (sur la base d'une population ornaise de 285 308 habitants, dernier chiffre publié par l'INSEE), alors que la moyenne qui ressort des comptes administratifs 2017 des Départements de la même strate démographique était de 567 € selon la DGCL.

Prévision 2020

L'équilibre du DOB 2020 est construit sur un montant d'emprunts en recettes de la section d'investissement de 30 M€. Ceci correspond au besoin de financement de la section d'investissement, déduction faite de l'autofinancement et des autres recettes (FCTVA, dotations, subventions d'équipement, ...).

Ce montant de 30 M€ (29 M€ au BP 2019), constitue un plafond, et non un objectif d'emprunt. Les mobilisations d'emprunts interviendront en fonction des besoins de financement des grands programmes d'investissement dans lesquels est engagé notre Département, et au vu de la situation des taux d'intérêt. Il sera ajusté en fonction de l'affectation du résultat en juin 2020 comme ce fut le cas cette année.

Avec 14 M€ d'emprunts mobilisés en 2019, l'annuité d'emprunt 2020 sera de 17,71 M€, contre 17,50 M€ en 2019. L'annuité 2020 se répartira entre 14,73 M€ de remboursement en capital et 2,98 M€ d'intérêts.

V. Situation en matière de ressources humaines

Au 31 décembre 2018, le Conseil départemental de l'Orne comptait 1 366 agents en position d'activité (dont 145 agents du centre de gestion CDG), hors assistants familiaux. Ce nombre d'agents s'inscrit en léger retrait par rapport aux années précédentes (1 402 agents en 2017 dont 122 agents CDG et 1 420 en 2016 dont 91 CDG), ce qui correspond en réalité à une grande stabilité, attendu l'évolution des métiers exercés, du niveau d'expertise qui s'élève, des tâches matérielles d'exécution qui s'automatisent et du transfert des agents des Transports vers la Région.

La répartition des effectifs fait apparaître une proportion plus importante de femmes (58%), la catégorie B étant la plus féminisée. Il est à noter également que l'ancienneté moyenne des agents dans la collectivité est de 13 ans et leur moyenne d'âge de 48 ans.

Les agents de catégorie A représentent 12% du total des agents, ceux de la catégorie B 26% et ceux de la catégorie C 62%.

La durée annuelle du travail pour un agent à temps plein est de 1 607 heures.

En 2019, le Département a déclaré un taux d'emploi de personnes handicapées de 8,02% avec une obligation légale qui est de 6%.

En 2018, la dépense brute de ressources humaines a été de 51,11 M€, en légère hausse par rapport à 2017 (50,52 M€), suite notamment à la reprise de 15 agents du Centre Multi-professionnel de Formation des Apprentis de l'Orne (CMFAO). Les crédits votés au budget 2019, ainsi qu'au budget supplémentaire, sont de 53,37 M€, pour tenir compte des recrutements liés à la montée en charge d'Orne métropole, à l'évolution des charges de travail dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance, aux missions nouvelles liées à la législation dans le domaine RH ou à la mise en place de la réglementation générale pour la protection des données.

Dans le cadre du DOB 2020, il est proposé une dépense de 53,99 M€, cette évolution restant limitée par rapport au voté 2019 (+ 0,63 M€ soit + 1,17%) doit permettre de faire face uniquement aux changements de périmètre (notamment les recrutements spécifiques liés à la poursuite de la montée en charge d'Orne métropole, certains recrutements ponctuels, et le coût supplémentaire résultant de la fin du dispositif des contrats emplois avenir).

A défaut de rééquilibrage des relations financières avec l'Etat, et pour préserver ses marges de manœuvre futures et sa capacité à investir, le Département n'a pas d'autre choix que de poursuivre sa politique de maîtrise de la masse salariale, à l'instar des autres dépenses de fonctionnement. Cette politique ne repose pas sur l'application mécanique et aveugle de règles quantitatives, comme le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, mais sur un examen attentif de chaque situation, en optimisant au mieux la gestion de notre personnel, en recherchant toutes les possibilités de mutualisation et de simplification des tâches, tout en préservant les possibilités de promotion des agents méritants et les crédits dédiés à la formation.

Le Département s'est attaché à améliorer les prestations d'action sociale proposées à ses agents, grâce à l'adhésion au CNAS qui a permis d'élargir considérablement le panel des prestations offertes à tous les agents de la collectivité. En 2017, première année d'utilisation de ce service, le taux d'utilisation (coût prestations utilisées/montant cotisation CD 61) était de 78,49%, en 2018 ce taux a dépassé 100%.

VI. Equilibre des budgets annexes

Quatre budgets annexes sont équilibrés par leurs ressources propres :

1. Foyer de l'enfance - Centre maternel : 2,92 M€ en fonctionnement (mais en pratique, couverture par le prix de journée payé par le budget principal du Département),
2. Golf de Bellême : 0,40 M€ en fonctionnement,
3. Legs Daubech : 0,05 M€ en fonctionnement,
4. Vente électricité : 0,02 M€ en fonctionnement.

Trois budgets annexes ne trouvent leur équilibre que grâce à l'apport du budget principal du Département (ou de la Région s'agissant du budget annexe des transports), à savoir :

1. Service des transports : 4,43 M€ en fonctionnement, dont 4,34 M€ de participation de la Région,
2. Centre départemental de santé : 0,41 M€ en fonctionnement,
3. Tourisme 61 : 1,16 M€ en fonctionnement, dont 1,14 M€ de participation du Département.

VII. Présentation des orientations budgétaires pour 2020

L'Orne, pour un territoire dynamique

Comme à l'habitude, ce DOB 2020 a pour objet d'identifier les priorités financières à retenir pour la préparation du budget à venir. Les années se suivent et se ressemblent... Aux craintes et questionnements de 2019 succèdent les interrogations quant au devenir du dernier impôt local perçu par notre collectivité. Dubitatifs sont les élus que nous sommes quand un Gouvernement, incapable de proposer une solution viable à la question du financement pérenne des restes à charge des AIS par l'Etat, modifie la structuration des autres recettes. La réforme structurelle reste attendue. Mais, nous ne doutons pas que la perspective d'une modification substantielle des dispositifs d'aides aborde cette problématique.

Par ailleurs, avec le transfert de la taxe foncière vers le bloc communal envisagé depuis quelques temps, nous assisterions à la disparition d'un impôt local pour financer les Départements. Ainsi le lien ténu entre le contribuable et l'utilisateur du service public se déliterait alors que notre action se nourrit de cette proximité. De plus, la perte de ce dernier impôt local marquerait aussi une nouvelle perte d'autonomie fiscale. Même si depuis 23 ans, nous n'avons plus fait varier le taux de taxe foncière, il n'en demeure pas moins que c'est une nouvelle attaque des finances locales et au principe de libre administration.

Nonobstant et inlassablement, nous maintenons nos exigences de rigueur dans notre gestion afin que nous puissions porter des investissements ambitieux et attendus dans le département. Les politiques publiques que nous menons, soutenons ou expérimentons sont ainsi mues par notre attachement viscéral à cette relation de proximité que nous entretenons avec notre territoire, les Ornaises et les Ornaïs. Ce DOB 2020 s'inscrit indéniablement dans cette veine avec des choix marqués et des investissements majeurs pour répondre aux défis qui se présentent à nous. Aussi nous poursuivrons le déploiement du Plan numérique ornaïs et initierons un programme de restructuration de nos collèges. Si l'ouverture au monde et la formation sont dans les politiques que nous conduisons, elles servent l'inclusion que nous recherchons dans nos politiques éducatives ou sociétales.

Plus que cela, il faut garder à l'esprit qu'une des marques de fabrique de l'action départementale est, sans conteste, l'innovation territoriale. 2020 ne se départira pas de cette empreinte avec l'émergence de notre Fondation territoriale et du centre départemental de santé. Mais les solidarités et l'égalité des citoyens feront aussi partie de nos priorités car notre envie de porter haut les politiques départementales ne peut se conduire sans pour autant ne pas veiller sur les plus fragiles. Nous savons que notre société se numérise que, ce faisant, il faut pouvoir assurer à tous un accès aux services publics, au sens large. Notre ambition se nourrit aussi de l'attention que nous portons à tous nos concitoyens.

Comme depuis le BP 2016, le Département a franchi un palier supplémentaire, en revisitant l'ensemble de nos règlements d'aides (ceci conduisant à la suppression d'un certain nombre d'entre eux), en rationalisant et harmonisant nos modalités d'intervention, en réexaminant nos relations financières avec nos partenaires au vu de la situation de trésorerie de certains. Nous devons certainement pousser plus loin ce travail afin de répondre aux exigences de gestion qui s'imposent à nous. Le principe du fonctionnement en enveloppes

fermées a été systématisé, de même que la pratique des planchers et plafonds de subventions. Les commissions, en lien avec les services, se sont fortement impliquées dans ce travail. Il a également été décidé de considérer les montants figurant dans les règlements de subventions comme des plafonds et non pas des droits.

Des règles prudentielles toujours d'actualité

Pour sécuriser notre exécution budgétaire, il vous est proposé de confirmer les principes prudentiels adoptés lors de l'élaboration des budgets 2015 à 2019 :

- Confirmer le principe de crédits limitatifs : toutes les dépenses par programme votées au budget primitif auront, comme en matière de finances de l'Etat, le statut de crédits limitatifs. Il sera signifié au représentant de l'Etat dans le département que nous n'assumerons pas de dépassements des dépenses, au-delà du plafond arrêté en BP, sur lesquelles nous n'avons pas de pouvoir discrétionnaire.

- Appeler l'Etat à la couverture du dépassement des dépenses sociales résultant des décisions prescrites par l'Etat : pour ces dépenses, tout dépassement des enveloppes prévues au budget sera conditionné à l'attribution par l'Etat de ressources nouvelles propres pour couvrir ledit dépassement. A défaut de nouvelles ressources, notre collectivité ne pourra assumer la responsabilité de ces dépassements et il appartiendra donc au représentant de l'Etat dans le département d'inscrire d'autorité les dépenses supplémentaires nécessaires et d'assurer leur financement. Il en va ainsi notamment des dépenses de RSA qui relèvent de la solidarité nationale, et sur lesquelles les Départements ont très peu de leviers d'actions en dehors du contrôle et de la lutte contre la fraude.

- Clarifier le périmètre des dépenses obligatoires : lors du vote du BP, le périmètre de nos dépenses obligatoires et réglementaires, des dépenses obligatoires et modulables et des dépenses facultatives, ainsi que leur évolution, sera établi pour parfaire la connaissance des montants en jeu et de leur poids respectif dans le budget, et ce périmètre sera signifié à l'Etat, principal prescripteur de ces dépenses obligatoires, à charge pour lui, le cas échéant, d'en discuter les lignes de partage.

*

**

Dans la continuité des précédents débats, ce DOB 2020 porte l'ambition que nous avons pour l'Orne. Toutefois, il apparaît également indispensable de reconduire les priorités qui fondent depuis plusieurs années notre stratégie budgétaire, énoncées au début de cette note.

Cet exercice de style que devient ce DOB dans un contexte budgétaire contraint avec des dépenses affectées et limitées et des recettes sur lesquelles l'Etat, impécunieux, fait planer le spectre de la volatilité et de l'incertitude se vide de son sens avec le temps.

Nonobstant, c'est l'espoir chevillé au corps et la besace pleine de projets que nous emprunterons ce chemin afin que 2020 puisse être un exercice plein de concrétisations. En effet, notre Département a besoin que nous ayons à son égard et pour ses habitants des ambitions.

Toutefois, méfions-nous des décisions qui conduisent à diluer les responsabilités et éloigner les usagers du service public de ceux qui en supportent le coût.

Sans se résigner ni s'apitoyer, aujourd'hui encore, nous sommes mus par nos envies, nos projets et notre volonté de partager, avec tous, l'ambition d'un territoire innovant, connecté et solidaire.

A travers ce DOB, je vous invite à proposer, pour l'Orne, des politiques publiques résolument engagées au profit de ses habitantes et habitants afin de ne pas obérer l'avenir de notre territoire.