

## Débat d'orientation budgétaire 2021

Comment imaginer un monde à ce point bouleversé en quelques mois ? Comment concevoir ce qui pourrait se présenter à nous ? Il nous faut pour autant nous projeter, avancer et débattre des orientations budgétaires malgré un niveau élevé d'incertitudes.

Ainsi, comme à son habitude, le Conseil départemental de l'Orne se prépare à adopter son budget avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. Ainsi le budget du Département pour 2021 vous sera-t-il soumis, comme les années antérieures, lors de la réunion du 4<sup>e</sup> 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* ».

L'exercice auquel nous allons nous astreindre est cette année particulièrement placé sous le signe de l'anticipation. Le contexte socio-économico-financier est, faut-il, le rappeler est en dehors des standards habituels. La rédaction débutée en juillet 2020 intervient deux mois après cette période de confinement que nous avons subie et quelques jours après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Dès lors comment prévoir les tenants de la loi de finances pour 2021 avec des collectifs budgétaires pour 2020 qui se succèdent. Afin de nous affranchir d'une vision éthérée, il nous importe de nous adosser à nos fondamentaux qui sont le socle de notre stratégie financière que nous réaffirmons, sans varier, cette année encore. Ce paradigme offre, avec sa dimension intangible, une exposition moindre aux aléas comme nous en avons déjà connus et comme nous sommes certains d'en connaître d'autres.

Pour autant, 2021 ne saurait faire mentir sur la permanence, à défaut des méthodes, tout du moins de l'absence de réformes de financement durable des allocations individuelles de solidarité. Cela sera d'autant plus préoccupant que la pandémie a engendré une crise mutante qui est passée du sanitaire à l'économique et dont on peut craindre qu'elle ne devienne sociale et que la société aura à affronter. Ainsi, nous aurions une tension extrême sur ces dernières et notamment le RSA qui supportera un effet conjoncturel lié à la conséquence sociale de la crise de COVID 19 et structurel lié à la réforme de l'indemnisation du chômage.

Si le pire n'est pas certain, alors n'ayons peur de rien. Toutefois, un silence entoure la réforme fiscale des collectivités locales qui devait se traduire par le transfert de la taxe foncière vers le bloc communal. Il sera proposé de maintenir un niveau de ressources que l'Etat saura nous assurer l'année du transfert ce qui est une hypothèse convenue. Mais reconnaissons qu'une fois de plus, il est chose peu aisée de gérer une collectivité avec un tel flou.

Le DOB est pourtant un moment clé du processus de préparation budgétaire. Il a cette vertu de nous projeter, de mettre au débat et d'explorer les politiques publiques conduites et d'envisager les nouveaux projets à mener. Il est un temps de rencontre avec les services au travers d'un dialogue de gestion qui permet d'expertiser les projets à l'aulne de notre capacité financière à les mettre en œuvre. Notre DOB est également une ébauche du projet de budget qui vous sera soumis à la prochaine assemblée.

Sans faire table rase du passé mais en construisant exercice budgétaire après exercice budgétaire, notre stratégie financière nous permet à l'occasion de ce DOB 2021 d'avoir une crédibilité renforcée. Si les termes de bonne et saine gestion peuvent faire désuets, ils ont, à travers les vicissitudes des finances publiques, le mérite de nous permettre de maîtriser notre construction budgétaire. Ils sont les marqueurs de nos valeurs politiques. Bien évidemment, des choix et arbitrages seront faits. Toutefois, ils le seront en pleine équité entre les politiques publiques que nous conduisons.

Ce DOB 2021 intégrera aussi des réponses à des questions que l'actualité nous pose ou des orientations que nous souhaitons différentes de nos politiques publiques menées jusqu'à ce jour. Evoluer sans se renier, amender sans dénaturer ou abonder sans substituer, la construction budgétaire est un exercice que nous savons fragile.

Depuis la préparation du budget 2013 jusqu'à celui de 2021, 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 forment le terreau qui permet au Conseil départemental d'inscrire son action dans la durée. Mais seul, cela n'est pas une finalité. C'est bien une volonté départementale que nous voulons exprimer. Elle s'est illustrée et manifestée à travers la réunion des nouveaux maires élus à l'occasion des dernières élections municipales. Cette vision partagée de notre territoire avec les communes et les intercommunalités permet de démultiplier les effets de nos actions conduites par chacun de ces niveaux d'intervention.

Oui, l'action des départements a un sens. Non, nous ne sommes pas condamnés à la longue agonie administrative qui nous est imposée. La dramatique crise sanitaire illustre bien que nous avons raison de penser à des horizons qui pour certains étaient lointains voir imaginaires. Le travail est loin d'être achevé et c'est bien sur le métier que nous remettons notre ouvrage.

Au moins, à l'occasion du DOB 2021, nous pourrions adoucir notre discours à l'encontre de l'Etat et de son incurie. Las, la réforme du financement des AIS n'a pas encore été entamée. Mais, au moins, il est aisé de comprendre que son accaparement par des problématiques autres, complexes et protéiformes a eu raison de sa capacité à initier un tel chantier.

Ce sont dans les pas des DOB précédents que se glissent ceux de ce DOB 2021. Résolu et opportuniste, il consacrera les politiques publiques passées que nous poursuivons tout en veillant à leurs adéquations au regard des attentes des habitantes et habitants de notre département. Mais cette maille d'administration territoriale dont nous ne cessons de dire qu'elle permet la bonne articulation entre le local et le national souhaite aussi pouvoir s'investir dans des problématiques autres, encore, inexplorées ou que des lois lui ont enlevées. Aussi, soyez surs que nous sommes particulièrement vigilants quant aux compétences qui pourraient s'ouvrir à l'expérimentation. En la matière le Conseil départemental a été au mieux à l'avant-garde ou, au pire, à l'initiative pour proposer de nouveaux champs d'investigations. Conscients que nous sommes l'échelon pertinent afin de mieux saisir les attentes de nos concitoyens, il nous importe de démontrer nos capacités à instiller, créer et matérialiser cet avenir qui se dessine dans l'incertitude et la complexité. Nous avons su démontrer notre agilité pendant la crise de COVID 19, elle sera réquisitionnée pour répondre aux défis qui nous seront proposés et face auxquels nous ne nous déroberons pas.

Le temps des moissons n'est pas encore venu, même si 2021 verra prospérer les graines semées en 2020. Il en est ainsi de trois 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, la fin de l'aménagement de la RD 924 en passage en 2x2 voies entre Briouze et Sevrai et le plan numérique ornais. Toutefois, notre politique, initiée en 2020, de revitalisation des centres-bourgs se déclinera en 2021. Quand le pragmatisme et la célérité sont servis par une parfaite connaissance des besoins et des attentes de nos concitoyens, nous initions et mettons en place les outils nécessaires à la conduite de politiques publiques innovantes.

## **I. Contexte général des orientations budgétaires 2021**

### **A. Un paysage institutionnel consacré et un approfondissement du mouvement d'innovation territoriale**

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 marque une pause dans notre département avec 30 communes nouvelles créées dans l'Orne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 comme en 2019. La longue séquence relative aux élections municipales du 1<sup>er</sup> semestre 2020 qui a vu 137 nouveaux maires élus, explique certainement en partie cette transition. Alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le nombre de ses communes était de 505, celui-ci est passé de 389 au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à 385 au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Notre Agence départementale propose des expertises et appuis techniques à ses membres dans de nombreux domaines de compétences et vise à répondre aux besoins nouveaux de ceux-ci. Son succès ne se dément pas, avec une couverture quasi complète du territoire avec 96% des communes et 97% de la population départementale.

2021 verra la poursuite des principales missions structurantes : conseils juridiques, assistance à l'instruction d'urbanisme, assistance à l'entretien de la voirie (Atev) et Satese.

L'entrée en phase opérationnelle se mesurera en fonction de l'attribution des subventions 2020 pour des réalisations en 2021.

Une sollicitation pour l'assistance à l'adressage communal est constante en 2020. Cette sollicitation se poursuivra en 2021 notamment dans la perspective de l'arrivée de la fibre dans les territoires, politique très fortement soutenue par le Département.

L'enjeu va aussi être de répondre aux collectivités pour les demandes d'aménagements dans le cadre du plan de relance et des demandes de subventions 2021.

L'Agence sera sollicitée en appui des opérations retenues par le Département dans le cadre de la nouvelle politique de revitalisation de centres-bourgs (sur le volet stratégique et le cas échéant sur le volet opérationnel).

En effet, notre département est animé par un réseau de petites villes et de bourgs, dont le rôle est moteur au sein de leurs bassins de vie : commerces, services, équipements structurants, emplois et activités, logements... Ils concentrent une offre essentielle à la qualité de vie de la population, dont les modes de vie et les attentes évoluent, au gré des mutations économiques, technologiques et sociétales qui s'accroissent et impactent désormais nos territoires ruraux. Toutefois, conscients des enjeux de maillage territorial, il nous incombe de soutenir les centres-bourgs dans leur adaptation à ces évolutions et leur donner les moyens d'assumer pleinement leur rôle structurant dans l'aménagement du territoire ornaï. Ainsi, le Département met en place un nouveau dispositif, conjuguant accompagnement en ingénierie, pour mener une réflexion stratégique globale de revitalisation et mise en œuvre de solutions concrètes et innovantes, par une aide à l'investissement. Au travers de ce nouveau dispositif, associant volets stratégique et opérationnel au sein d'un appel à projets dédié, le Département affirme sa volonté d'explorer de nouveaux modes d'intervention, dans une logique de quête d'attractivité sans cesse renouvelée.

En 2019, le transfert au bloc communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties était annoncé. Le silence entoure cette question qui pourrait à nouveau prospérer à l'occasion de la loi de finances pour 2021. Mais la question de la compensation à l'€ en année 1, ce que l'Etat ne manquera pas de nous vendre, perturbe ce jeu de bonneteau. En effet, il avait été envisagé que cela se fasse au travers d'une fraction de TVA que l'on devine mise à mal à l'occasion des 2 mois de confinement que nous venons de passer et d'une crise économique qui est redoutée et sociale que l'on pressent. Mais cette réforme se traduira par la rupture du lien qui existe entre le contribuable et l'utilisateur des services publics proposés par le Département sachant que la fraction de TVA, reçue en compensation, correspondrait aussi à une fraction d'un impôt national. Mais le temps de la crise a emporté avec lui ce sujet et dont on doit attendre un soubresaut afin de savoir s'il est toujours d'actualité. Toutefois, dans son rapport sur *les finances publiques locales 2020*, la Cour des Comptes note ceci : « Cette tendance (fragilisation de la situation financière des départements) s'accroîtra à compter de 2021 avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) par une fraction de TVA, même si le dispositif est assorti d'un mécanisme de garantie ». Il nous faudra exercer notre plus grande vigilance si ce projet devait toutefois prospérer quant aux mécanismes de garanties proposées et au caractère dynamique de la ressource envisagée.

Si à quelque chose malheur est bon, il est indéniable que la crise sanitaire qui nous a frappés, a rappelé à cet Etat qui, si souvent, cède à la tentation centralisatrice que la France des territoires était porteuse d'externalités positives. Les collectivités de proximité que sont les communes et les départements offraient une agilité et une connaissance de ces territoires et des attentes de ces habitants qui démultipliaient l'action publique. Qu'une réflexion s'ouvre vers une nouvelle étape de la décentralisation ou vers une liberté laissée d'expérimenter de nouveaux modes d'exercice de compétences plus en proximité, le Conseil départemental se positionnera afin de saisir les opportunités offertes. Nous sommes convaincus que cet échelon administratif que nous représentons est la juste maille pour répondre aux défis qui se présentent à notre société. Dans la mesure où nous savons que l'Etat a parfois une vision monolithique qui ne permet pas de répondre à des problématiques locales ou conjoncturelles, il nous importe de dépasser ces contraintes. Notre politique de revitalisation des centres-bourgs initiée en 2020 est reconduite en 2021 et illustre parfaitement notre capacité à pouvoir mobiliser de l'ingénierie et des ressources financières pour porter une politique que, dans un autre temps, nous aurions appelée aménagement du territoire. Elle correspond complètement au souhait de proposer à nos partenaires locaux que sont les communes et les intercommunalités les outils pour renforcer notre attractivité territoriale.

Toutefois, il n'est pas dans nos habitudes de nous apitoyer. Notre territoire et les Ornaises et les Ornaies ont besoin d'une collectivité qui inscrive son action avec une ambition affirmée. Fort de celle-ci nous innovons, bousculons les règles établies et envisageons les jours heureux avec sérénité et humilité. Fort de notre capacité à générer du lien, il nous appartient de faire prospérer cette dimension partenariale. Ensemble, il s'agit d'aller plus loin !

## **B. Un environnement macro-économique sans repère**

L'économie actuelle est soumise à des turbulences que nos modèles de prédiction sont incapables d'anticiper. En effet, les hypothèses sous-jacentes qui en sont les bases n'ont pas intégré une crise protéiforme et globale qui se répand lentement sur toute la surface du globe.

Ainsi entre angélisme et collapsologie, il est déraisonnable de proposer des anticipations dans ce document. Notre propos vise simplement à illustrer la complexité actuelle que nous vivons.

### **Un scénario inenvisageable**

Si le contexte économique général des DOB antérieurs était complexe, la qualification de celui du DOB 2021 est encore, à ce jour, inconnue. Le BP 2021 se prépare sous fond de crise mondiale d'un point de vue sanitaire avec des remous qui ne peuvent à ce jour être appréhendés. Il convient de regretter que tous les gouvernements ne prennent pas totalement ou trop lentement l'ampleur du marasme sanitaire, social et économique qui s'annonce.

Le Fonds monétaire international décrivait ainsi la situation en avril 2020 : « Le monde a considérablement changé (depuis notre dernière mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale, il y a trois mois). Un scénario de pandémie avait été évoqué comme une possibilité lors de précédents débats de politique économique, mais aucun d'entre nous n'avait une idée précise de la forme concrète qu'il prendrait et de ses conséquences pour l'économie. (...) Il est très probable que l'économie mondiale connaisse cette année sa pire récession depuis la Grande dépression, soit une récession plus grave que celle observée lors de la crise financière mondiale il y a une dizaine d'années. Selon les prévisions, le « Grand confinement » devrait entraîner une forte décroissance. Une reprise partielle est prévue pour 2021, avec des taux de croissance supérieurs à la tendance, mais le niveau du PIB restera inférieur à la tendance d'avant l'apparition du virus et la vigueur de la reprise est très incertaine. Des résultats bien pires sont possibles et peut-être même probables. Il en sera ainsi si la pandémie et l'application de mesures d'endiguement durent plus longtemps, si les pays émergents et les pays en développement sont encore plus sévèrement touchés, si les conditions financières demeurent restrictives ou si des séquelles se font sentir à grande échelle en raison des fermetures d'entreprises et d'un chômage prolongé. (...) En raison de la pandémie, l'économie mondiale devrait connaître une forte contraction de 3% en 2020, soit un recul bien plus marqué que lors de la crise financière de 2008-09 ».

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2020, le PIB a diminué de 3,6% dans la zone euro et de 3,2% dans l'UE. Il s'agit du recul le plus important depuis le début de 1995, selon les données Eurostat. Par ailleurs, la Commission européenne envisage pour notre pays un taux de chômage qui serait de 8,1% de la population active en mai 2020 contre 8,5% en avril 2020 et 7,6% en février 2020, soit un niveau sensiblement supérieur à celui de la zone euro qui s'établit à 7,4% à cette même période.

### **L'inflation**

Pour l'instant, il n'est pas noté de tension inflationniste tant sur la zone Euro qu'en France. Si l'inflation est attendue à 0,3% (source Eurostat), la France constatait en juin 2019 une inflation contenue à 0,2% sur un an contre + 1,2% en juin 2019. Selon l'Insee, cette stabilisation serait principalement due à la stabilisation des prix des services, de l'énergie et des produits alimentaires et à la baisse des produits manufacturés.

### **L'emploi**

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2020, l'emploi salarié, après 3 ans de progression, subit un net recul en Normandie (- 2,4% sur un trimestre). A la fin juin 2020, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C (tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi) était en

progression de 3,4% sur un an. Ainsi, en Normandie, 292 200 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C étaient inscrits à Pôle Emploi fin juin 2020, contre 285 120 au 31 mars 2019. Pour l'Orne, à fin juin 2020, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C était en progression de 5,4% sur le dernier trimestre mais en progression de 2,8% sur un an. Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C inscrits à Pôle Emploi, fin juin 2020, était de 21 700, contre 21 310 au 31 mars 2019.

## **C. L'environnement budgétaire et financier**

### **Des finances nationales dans un état de mobilisation extrême**

Même si le contexte économique nous offre des perspectives plus optimistes aujourd'hui qu'à la fin du printemps, 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 3,0% en 2019, contre 2,5% en 2018 et 2,6% en 2017.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, publié par Bercy, amende également la trajectoire du déficit public pour 2020 qui s'établirait à - 11,4% contre - 2,2% en LFI. Pour 2021, la cible s'établit à - 5,5% du PIB.

La Cour des comptes évoque des trajectoires de croissance de PIB à travers 3 scénarios qui verront un PIB rejoindre le niveau de 2019 entre 2022 et 2024.

#### **La dette**

La dette de notre pays atteignait, à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2020, le chiffre de 2 438,5 Md€ contre 2 358,9 Md€ à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2019, soit une augmentation de 79,6 Md€ en un an. La dette publique augmente de 58,4 Md€ par rapport au trimestre précédent. Elle représentait ainsi 101,2% du PIB, contre 99,6% à la même période en 2019.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques anticipe un endettement qui atteindrait 121 points de PIB en 2020. 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 46,4 Md€. En effet, la dette des administrations de sécurité sociale augmente de 7,7 Md€. Mais le recours à la dette a surtout été porté sur le second trimestre dont les données ne sont pas encore connues.

La contribution à la dette des administrations publiques locales (APUL) s'est accrue de 3,3 Md€, malgré de bons résultats en ce qui concerne les communes (progression de 0,3 Md€) et des Départements (désendettement de 0,4 Md€). L'endettement des régions a pour sa part encore légèrement augmenté (+ 1 Md€) et une forte progression de celui de la Société du Grand Paris de + 2,5 Md€ est à noter.

Dans son rapport de juin 2020 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes rappelle que « le contexte financier est demeuré favorable aux collectivités territoriales en 2019, grâce au dynamisme de leurs recettes fiscales, à la

légère progression des transferts de l'État et à une relative maîtrise de leurs dépenses. Leur épargne brute, qui a significativement augmenté, a contribué au financement d'un investissement local en forte hausse ces deux dernières années, et l'évolution de leur dette a été contenue. Dans l'ensemble, les collectivités ont donc abordé l'année 2020 et la crise sanitaire dans une meilleure situation que l'État. Mais de grandes disparités subsistent entre elles, et la crise sanitaire devrait les affecter diversement.

Les régions et les départements, dont les recettes et les dépenses sont sensibles à la conjoncture économique, seront particulièrement exposés.

En 2019, les collectivités territoriales ont dégagé une épargne brute de 39 Md€, en augmentation de 8,8% par rapport à 2018, sur un total de 225 Md€ de ressources de fonctionnement. L'épargne qu'elles ont ainsi dégagée a essentiellement contribué au financement d'une nouvelle augmentation de leurs dépenses d'investissement (+ 7,1 Md€ en 2019), au prix d'une relative stabilité de leur dette.

L'impact de la crise sanitaire affectera différemment les collectivités, en fonction notamment de la nature de leurs dépenses et de leurs recettes. Les départements s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture économique. La probable croissance de leurs dépenses sociales dont la Cour reconnaît la dimension contra-cyclique combinée à des ressources davantage liées à l'économie accroîtra l'effet de ciseau auquel ils sont exposés. »

Dans cette perspective, l'évolution de nos DMTO qui ont facilité les gestions passées, sera une variable particulièrement intéressante et sensible. Par ailleurs, et comme nous en avons toujours convenu, il conviendra d'appeler l'Etat si la progression des AIS n'était pas compensée.

### **Des finances départementales toujours placées sur une trajectoire non soutenable qu'il est complexe de projeter**

Ainsi, il est connu et admis que les conséquences diverses de la crise sauront nous rappeler que la situation financière des Départements est particulièrement exposée aux vicissitudes de notre société. La compétence sociale qui est le cœur de notre activité sera sans aucun doute très largement sollicitée. Pour autant, nous regrettons une fois de plus que des solutions pérennes ne soient pas trouvées pour le financement de ces actions ainsi que le nombre d'occasions manquées et d'années perdues à attendre vainement une réforme de fond. Nous constatons tous les ans que les fonds nouveaux institués en 2014 ne suivent pas la dynamique des dépenses des AIS que nous supportons. Mais il faut du courage et de l'ambition pour entamer un tel chantier afin d'adosser recettes et dépenses avec des dynamiques concordantes. Il convient de se rappeler que le montant cumulé des restes à charge des AIS non compensées, depuis leurs instaurations, s'élève à près de 500 M€.

Au regard de la situation financière départementale et des orientations que nous envisageons pour 2021, les fondamentaux d'une gestion budgétaire saine, rigoureuse et assumée sont le terreau qui pourra faire prospérer les actions que nous souhaitons maintenir ou mettre en place. Depuis 2007, nous réitérons inlassablement le caractère non-soutenable, notamment, des dépenses sociales qui s'imposent à nous. Mais les discours fussent-ils sans échos doivent sans relâche être exposés. Il est facile de jeter l'opprobre sur les finances locales et notamment sur celles des départements quand les règles du jeu sont, à ce point, asymétriques.



Mais la matérialisation des politiques publiques que nous soutenons passe par cette exigence financière qui nous permet de promouvoir des politiques publiques ambitieuses et des investissements indispensables. 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.

#### **D. Rappel de la situation budgétaire du Département de l'Orne au 31 décembre 2019**

La situation budgétaire du Département se présentait comme suit au 31 décembre 2019 :

1. Les dépenses de fonctionnement, en 2019, sont en augmentation de 7,82 M€. Les dépenses sociales progressent de 3,85 M€ au global dont 2,43 M€ pour les dépenses en faveur de l'enfance en raison notamment de la prise en charge d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés. Par ailleurs, les dépenses d'allocations RSA apparaissent en nette augmentation de 2,6% (+ 1,06 M€). Les dépenses d'allocations APA et PCH sont quasi stables. A périmètre constant, les dépenses de personnel progressent de 0,91 M€ suite à des recrutements principalement à l'aide sociale à l'enfance. Le maintien de la masse salariale pour les missions historiques du Département demeure un objectif fort de notre politique.

2. Malgré l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement l'effet ciseaux s'amointrit en 2019 grâce à la plus forte hausse des recettes réelles de fonctionnement. En effet, 2019 se caractérise par des recettes réelles de fonctionnement en nette progression de 14,71 M€ en partie due à la perception d'une recette nouvelle, le fonds de soutien interdépartemental, pour 7,59 M€. A ce nouveau paysage, s'ajoute une augmentation des DMTO (+ 3,15 M€) couplée à une progression plus traditionnelle du produit du foncier bâti de 1,6 M€ (du fait de la seule évolution et revalorisation des bases) et de la TSCA (+ 0,95 M€).

3. En matière d'investissement, 2019 est marquée par l'amorce de la reprise de grandes opérations d'aménagement du territoire et notamment pour le déploiement de la fibre à l'habitant. Aussi, les dépenses d'investissement augmentent de 3,14 M€ et se chiffrent à 57,38 M€. En parallèle, les recettes d'investissement baissent de 0,85 M€ en dépit d'une capitalisation de l'excédent de fonctionnement plus conséquente (+ 3,07 M€). Cette baisse s'explique, entre autres, par une mobilisation moins conséquente de l'emprunt (- 1 M€) et un FCTVA en diminution de 1,69 M€, reflet de notre niveau d'investissements 2018.

4. Dans un contexte de taux d'emprunt toujours favorable, le Département a mobilisé, en 2019, 14 M€ d'emprunts contre 15 M€ l'année précédente. Fin 2019, l'encours de dette atteint 129,30 M€ contre 129,08 M€ fin 2018. Le remboursement en capital des emprunts s'est élevé en 2019 à 13,78 M€ contre 13,07 M€ en 2018.

## II. Ebauche d'équilibre du DOB 2021

Au regard des éléments de contexte 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 2021 vous est présenté.

Le projet de budget 2021 repose sur un équilibre qui, dans ses grandes masses, s'établirait comme suit :

- En fonctionnement, à 314,95 M€ contre 313,41 M€ au BP 2020,
- En investissement, à 81,59 M€ (hors gestion de trésorerie), soit plus qu'au BP 2020 (77,25 M€) et qu'au CA 2019 (61,06 M€) ce qui confirme le volontarisme de notre collectivité en faveur de l'aménagement et du développement de son territoire et notre entrée dans la phase de lancement des grands projets évoqués lors des budgets précédents,
- Le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement serait de 0,1 M€ ce qui correspond à celui inscrit depuis le BP 2018. Il est le signe que les fortes contraintes budgétaires pesant sur le Département perdurent avec des recettes peu suffisamment dynamiques pour lui permettre de progresser.

FONCTIONNEMENT (en M€)								
DEPENSES				RECETTES				
	DOB 2020	BP 2020	DOB 2021		DOB 2020	BP 2020	DOB 2021	
CREDITS DIRECTS	288,97	288,81	289,85	RECETTES	310,67	310,51	312,05	
dont intérêts de la dette	2,98	2,98	2,57					
AUTOF AMORTISSEMENTS	24,50	24,50	25,00	DIVERS (mouvements d'ordre)	2,90	2,90	2,90	
VIREMENT	0,10	0,10	0,10					
<b>TOTAL</b>	<b>313,57</b>	<b>313,41</b>	<b>314,95</b>	<b>TOTAL</b>	<b>313,57</b>	<b>313,41</b>	<b>314,95</b>	
INVESTISSEMENT (en M€)								
CREDITS DIRECTS	57,92	57,92	63,28	AUTOF AMORTISSEMENTS	24,50	24,50	25,00	
REMBOURSEMENT DETTE	14,73	14,73	14,96	VIREMENT	0,10	0,10	0,10	
DIVERS (mouvements d'ordre)	4,60	4,60	3,35	RECETTES	22,65	22,65	25,49	
				EMPRUNT	30,00	30,00	31,00	
<b>TOTAL</b>	<b>77,25</b>	<b>77,25</b>	<b>81,59</b>	<b>TOTAL</b>	<b>77,25</b>	<b>77,25</b>	<b>81,59</b>	

Une épure de ventilation des dépenses directes par grandes politiques, en comparaison avec le DOB 2020 et le BP 2020, vous est présentée par ailleurs.

## III. Détail du budget prévisionnel 2021 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 27 novembre 2020.

Des adaptations seraient également susceptibles d'intervenir en fonction des perspectives ouvertes par le projet de loi de finances (PLF) pour 2021, qui sera déposé d'ici là et dont les contours sont difficilement appréhendables au regard de la situation de cette année 2020.

## A. Section de fonctionnement

### 1. Recettes (réelles : 312,05 M€ / ordre : 2,90 M€)

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 :

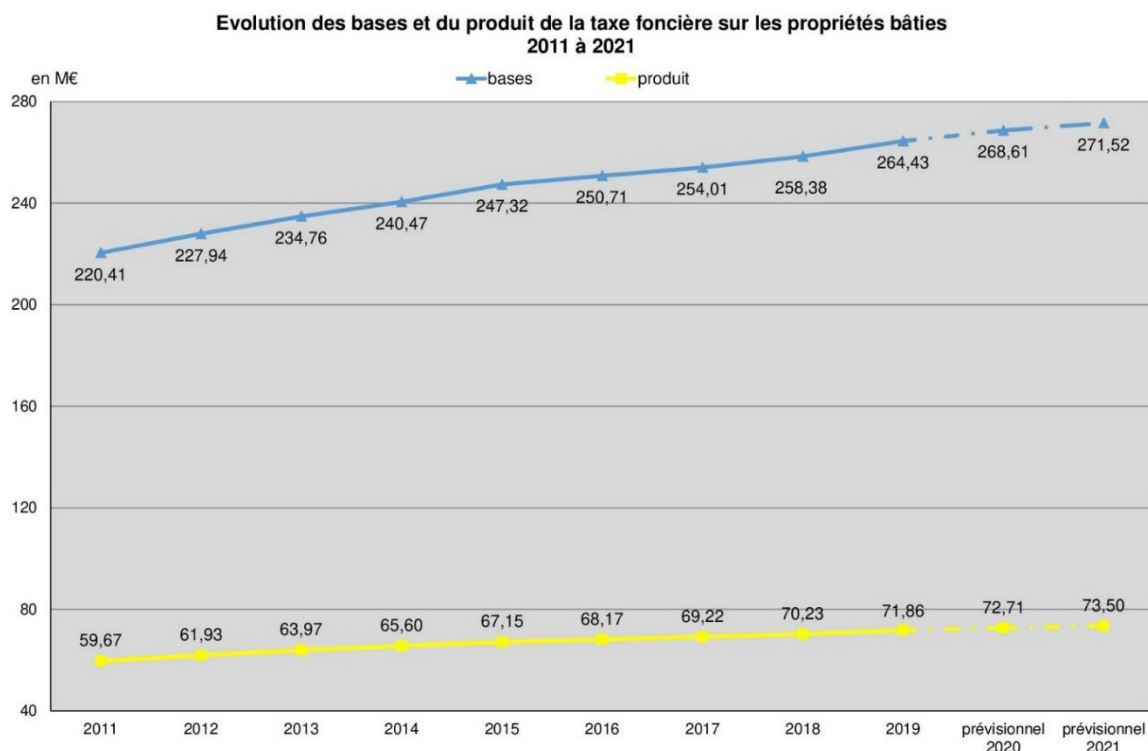
#### a. *Au titre de la fiscalité et des taxes locales :*

► Le produit de taxe foncière s'établirait à 73,50 M€ contre un produit voté au BP 2020 de 72,45 M€. Cette évolution escomptée de + 1,05 M€ (+ 1,45%) 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. Entre le notifié 2019 et le notifié 2020, la progression enregistrée s'est élevée à + 1,26 M€ (+ 1,77%). Ainsi, il vous est proposé de maintenir, pour 2021, notre taux de taxe foncière sur les propriétés bâties à 27,07% ;

Le présent DOB est construit sur l'hypothèse d'un niveau de ressources cohérent avec les années antérieures. La réforme de taxe foncière compte tenu de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID 19 et de ses conséquences notamment économiques n'est plus évoquée. Il nous faudra attendre le PLF 2021 pour mesurer les conséquences de son application si elle devait entrer en vigueur.

Nonobstant, les interrogations demeurent quant à la perte de cet ultime véritable impôt local et son transfert vers le bloc communal ainsi que sa compensation par une fraction de TVA. Le caractère erratique du produit de TVA grèvera d'une incertitude supplémentaire nos budgets futurs.

Enfin, il convient d'appréhender le dynamisme sans faille de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont le produit progresse sensiblement exercice après exercice. Formons une espérance que la recette que nous percevrons, si le Gouvernement persistait dans sa volonté de faire évoluer les ressources des Départements, bénéficie de cette même dynamique. Cette dernière notion est bien au cœur de notre problématique financière.



- ▶ Une recette de CVAE estimée à 12,5 M€, sans changement par rapport au BP 2020 ;

- ▶ Un produit des IFR en légère hausse de 0,03 M€ par rapport au BP 2020 et prévu à hauteur de 0,36 M€ ;

- ▶ Une inscription budgétaire du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) portée à 21,70 M€ (+ 0,2 M€ par rapport au BP 2020). Le produit 2019 a atteint le niveau record de 26,92 M€ en reprenant une progression (+ 13,22%) proche de celle constatée entre 2016 et 2017 (+ 15,77%). Entre 2017 et 2018, elle était de + 3,12%. Le caractère fluctuant de cette recette nous appelle à une certaine prudence et à limiter l'ajustement budgétaire ;

- ▶ La taxe départementale sur la consommation finale d'électricité est prévue au même niveau qu'au BP 2020, soit 3,5 M€ ;

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

- ▶ Une quasi stabilité de la DGF soit 65,75 M€ (65,60 M€ au BP 2020). 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 de la contrainte Cahors qui impactait les années 2018, 2019 et 2020. Dans le contexte de la lutte contre la pandémie de COVID 19, la contrainte a été levée pour 2020 ;

- ▶ Un produit cumulé des compensations d'ancienne fiscalité (taxe d'habitation, taxe foncière non bâtie et taxe professionnelle) et de fiscalité actuelle estimé 4,08 M€ en hausse de 0,08 M€ par rapport au BP 2020 ;

- ▶ Une DCRTP maintenue à 4,4 M€. Instaurée en 2011 suite à la réforme de la fiscalité et figée jusqu'en 2016 à 5,35 M€, la DCRTP 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, - 0,26% en 2018 et - 3,01% en 2019) ;

- ▶ La reconduction à l'identique par rapport au BP 2020 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 en augmentation par rapport au BP 2020 (+ 0,48 M€). Leur produit est fixé à 7,28 M€ ;

- ▶ La TSCA est estimée à 36 M€ sans changement par rapport au BP 2020 ;

*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 2020) ;

- ▶ La recette nette du fonds de solidarité est estimée à 0,42 M€ (versement de 2,1 M€ moins prélèvement de 1,68 M€) comme au BP 2020 ;

*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 en augmentation de 0,70 M€ par rapport au BP 2020, dont 0,67 M€ pour l'APA au regard de l'augmentation constatée de la dépense sans pour autant compenser celle-ci ;

- ▶ 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 1,55 M€, en baisse de 0,67 M€ par rapport au BP 2020 ;

- ▶ Les recettes de compensation du RSA (TIPP, FMDI et dotation RSA) sont évaluées à 27,32 M€, sans changement par rapport au BP 2020 ;

f. *Un focus sur des recettes spécifiques :*

- ▶ La recette au titre de la conférence des financeurs, instaurée par la loi ASV, est prévue pour 1,12 M€, en légère hausse par rapport BP 2020 (+ 0,06 M€) ;
- ▶ Les recettes de ressources humaines, correspondant notamment au remboursement des dépenses de personnel mis à disposition, sont estimées à 5,32 M€ comme au BP 2020.

2. Dépenses (réelles : 289,85 M€ / ordre : 25,10 M€)

L'enjeu de ce DOB 2021 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 à la recherche d'optimisation proposée dans l'ensemble des programmes, il nous est possible d'envisager, dans le cadre du DOB 2021, une augmentation contenue à 0,36% des dépenses réelles de fonctionnement. Celles-ci s'établiraient, hors virement et amortissements, à 289,85 M€ pour 288,81 M€ au BP 2020 (+ 1,04 M€).

Hors dépenses sociales, les dépenses réelles de fonctionnement apparaissent en diminution de 1,13%, soit - 1,29 M€ par rapport au BP 2020 qui intégrait 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.

Les dépenses sociales sont, quant à elles, prévues en augmentation de 1,33%, soit + 2,33 M€. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par une augmentation des dépenses en faveur de l'enfance (+ 1,42 M€) et une hausse des dépenses de cohésion sociale (+ 1,20 M€).

Pour la 1<sup>ère</sup> fois depuis 2016, les dépenses d'allocations RSA sont inscrites en hausse de 1,14 M€ pour atteindre 42,40 M€. Toutefois, il n'y a aucune inflexion dans la politique budgétaire que mène le Département vis-à-vis des dépenses d'allocations RSA, cependant deux externalités négatives sont à l'origine de cette nouvelle inscription budgétaire ; la réforme de l'indemnité chômage et la possible conséquence sur le RSA de la crise de COVID 19. En outre, 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 au titre de la PCH sont, quant à elles, estimées à 7,6 M€, c'est-à-dire au même niveau qu'au BP 2020. A contrario, les dépenses d'allocations APA sont prévues en baisse de 0,8 M€ et s'établissent à 37,28 M€.

Force est de constater que les crédits nécessaires aux allocations APA doivent permettre de répondre à la demande en 2021 et rendent possible un redéploiement sur le RSA. Nonobstant, l'enveloppe brute pour les allocations individuelles de solidarité progresse de 0,34 M€. A l'aune des règles prudentielles qui dictent l'élaboration de nos budgets depuis

2015, l'Etat sera appelé à la couverture du surcoût de dépenses exogènes aux politiques départementales.

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 40,63 M€ (40,32 M€ au BP 2020), soit un taux de couverture de 53,14% contre 53,31% au BP 2020. En intégrant les fonds de compensations instaurés en 2014, le reste à charge s'établirait à 32,93 M€ (33,10 M€ au BP 2020) et le taux de couverture serait porté à 62,02% pour 61,67% au BP 2020. Le caractère atone de la variation des recettes et celui allègre de celle des dépenses illustrent parfaitement la problématique précédemment exposée.

Par ailleurs, ce DOB 2021 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 0,27 M€ (+ 0,50%) en écho à la hausse (+ 0,35 M€) du chapitre 012 sollicitée à la décision modificative de septembre 2020.

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

- Les solidarités : 177,20 M€ contre 174,87 M€ au BP 2020 ;
- L'attractivité territoriale : 27,05 M€ contre 26,96 M€ au BP 2020 ;
- Les infrastructures territoriales : 13,04 M€ identique au BP 2020 ;
- Les ressources humaines : 54,26 M€ contre 53,99 M€ au BP 2020 ;
- Les ressources internes : 16,78 M€ contre 18,32 M€ au BP 2020 (hors amortissements, virement et dépenses imprévues). En retirant les frais financiers et les mouvements comptables divers, il est prévu 10,20 M€ (en retrait de 0,15 M€ par rapport au BP 2020) 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 (réelles : 55,99 M€ / ordre : 25,60 M€)**

Les investissements proposés en 2021 pourraient être financés comme suit :

a. Un virement de 0,10 M€ provenant de la section de fonctionnement identique depuis 2018 ; 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 2020 devrait toutefois, nous l'espérons, permettre d'abonder le virement au budget supplémentaire de 2021 comme ce fut le cas encore cette année.

- b. Les amortissements pour 25 M€ (24,5 M€ au BP 2020),
- c. Les ressources directes de la section d'investissement pour 11,09 M€ intégrant le FCTVA pour 4,85 M€ (identique au BP 2020 en raison du niveau des investissements en 2019) et les dotations de l'Etat pour 6,24 M€ (+ 3 M€ par rapport au BP 2020),
- d. Le produit des amendes de police (radars) pour 0,98 M€ (idem BP 2020),
- e. Les recettes liées aux contributions perçues dans le cadre de la mise en œuvre du Plan numérique ornaïs pour un montant estimé de 11,61 M€ (7,56 M€ au BP 2020). Elles concernent le déploiement de la fibre à l'habitant et proviennent de l'Etat (4,74 M€), de la Région (3,73 M€) et de l'Europe (3,14 M€),
- f. Les subventions pour 0,91 M€ (3,58 M€ au BP 2020). Au titre de la nouvelle convention routes, la recette escomptée se chiffre à 0,75 M€ (1,8 M€ au BP 2020) au vu des dépenses engagées par le Département,
- g. Les emprunts pour un total maximum de 31 M€ (voir infra) contre 30 M€ au BP 2020,
- h. Les recouvrements de créances sont attendus pour 0,22 M€ (0,72 M€ au BP 2020) en raison de la baisse du nombre de dossiers FDPTTE toujours en cours suite à l'arrêt du dispositif,
- i. Les autres recettes : régularisation d'avances (0,50 M€) et cautions reçues (0,02 M€).

Le total des recettes d'investissement s'établirait à 81,59 M€ en 2021 contre 77,25 M€ au BP 2020.

## 2. Dépenses (réelles : 78,24 M€ / ordre : 3,35 M€)

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 2021 sera développé dans le cadre du BP 2021.

Les dépenses réelles d'investissement pourraient ainsi s'établir en 2021 à 78,24 M€ hors mouvements d'ordre. Pour mémoire, elles étaient prévues à hauteur de 72,65 M€ au BP 2020.



L'année 2021 sera marquée par la poursuite des projets lancés les exercices précédents avec un accent mis sur le déploiement de la phase 2 de la fibre à l'habitant. Aussi, les investissements proposés pour 2021 ont pour objectif de répondre aux principaux enjeux du Département au service des Ornaises et des Ornaïes 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. Il en est également ainsi de nos 4 projets qui visent à améliorer l'attractivité de notre territoire comme nous le faisons, par exemple, avec notre politique de développement des vélo-voies vertes.

Globalement, les investissements se déclineront de la façon suivante :

a. **Pour les infrastructures territoriales : 34,05 M€** (30,34 M€ au BP 2020) dont :

- Routes : 15,66 M€ pour 15,71 M€ au BP 2020,
- Aménagement numérique : 13,47 M€ contre 9,62 M€ au BP 2020,
- Bâtiments départementaux : 4,42 M€ contre 3,77 M€ au BP 2020,
- Grand projet Haras national du Pin : 0,50 M€ contre 1,24 M€ au BP 2020.

La principale réalisation sera le prolongement de la déviation de Bellême (2 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 (1,5 M€) et pour la déviation de Domfront (0,6 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 département très haut débit dans le cadre du déploiement de la fibre à l'habitant sur le territoire ornaïe (11,3 M€ contre 9,3 M€ au BP 2020).

Les prévisions de travaux, hors collèges, concernent les bâtiments abritant les centres d'exploitation routière et le CTME, la fin de la rénovation du bâtiment de la délégation d'action sociale de Flers, les différents bâtiments administratifs et notamment le remplacement des luminaires par des LEDs, l'extension du bâtiment LICORNE du Foyer de l'enfance et le réaménagement de l'antenne ornaïe du LABEO.

Un crédit de 0,5 M€ est inscrit pour la mise en valeur du Haras national du Pin.

b. **Pour l'attractivité territoriale : 21,16 M€** (20,15 M€ au BP 2020) dont :

- Collèges et éducation : 8,77 M€ contre 8,14 M€ au BP 2020,
- Développement durable des territoires : 7,15 M€ contre 7,23 M€ au BP 2020,
- Solidarité territoriale et action touristique : 3,61 M€ contre 3,20 M€ au BP 2020,

- Archives et patrimoine culturel : 0,59 M€ contre 0,55 M€ au BP 2020,
- Culture et lecture publique : 0,54 M€ contre 0,53 M€ au BP 2020,
- Sport et jeunesse : 0,50 M€ (idem BP 2020).

Dans le domaine de l'éducation, les travaux envisagés portent principalement sur la fin de la réhabilitation du collège d'Ecouché (sécurisation, désamiantage, étanchéité), et la poursuite des travaux de restructuration/construction des collèges Molière de L'Aigle (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 de classes). 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 entrent dans leur phase finale et sont inscrits pour 1,35 M€. Une réflexion sera menée sur le mode de chauffage des bâtiments départementaux et notamment sur l'installation de chaudières bois. Le financement des différents travaux inhérents est prévu à hauteur d'1 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 les solidarités : 2,30 M€** (2,30 M€ au BP 2020) :

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 les ressources internes : 24,05 M€** (24,43 M€ au BP 2020)  
dont :

- Centre technique des matériels et équipements : 1,93 M€ (identique au BP 2020),
- Direction des systèmes d'information et de l'informatique : 1,55 M€ (1,88 M€ au BP 2020),
- Direction des achats et de la logistique : 0,34 M€ contre 0,42 M€ au BP 2020,
- Dette (remboursement en capital) : 14,96 M€ contre 14,73 M€ au BP 2020,
- Divers : 5,27 M€ contre 5,47 M€ au BP 2020 (incluant 0,29 M€ de dépenses imprévues au DOB 2021 contre 0,39 M€ au BP 2020).

Les acquisitions de véhicules et engins projetées pour 2021 sont principalement destinées aux agences routières (VL, camions et autres engins routiers) pour 1,72 M€.

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

Notre participation aux contrats de territoires pour la revitalisation des centres-bourgs est prévue à hauteur de 1,5 M€ (0,40 M€ au BP 2020).

A noter qu'à ce jour, le montant total des autorisations de programme (AP/CP) s'élève à 94,33 M€ dont 34,78 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 2019, l'emprunt a été mobilisé pour un montant inférieur à celui de 2018 (14 M€ en 2019 contre 15 M€ en 2018 et 20,10 M€ en 2017). 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 129,08 M€ fin 2018 à 129,30 M€ fin 2019. 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 2019, la dette se composait uniquement d'emprunts à taux fixe et la capacité de désendettement du Département était de 3,03 années (3,61 années en 2018) alors que le plafond national de référence est de 10 ans.

Un tel encours de dette correspond à un niveau d'endettement de 453,20 € par habitant (sur la base d'une population ornaise de 285 308 habitants), alors que la moyenne qui ressort des comptes administratifs 2018 des Départements de la même strate démographique était de 576 € selon la DGCL.

### **Prévision 2021**

L'équilibre du DOB 2021 est construit sur un montant d'emprunts en recettes de la section d'investissement de 31 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 31 M€ (30 M€ au BP 2020), 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 2021 comme ce fut encore le cas cette année.

A ce jour, aucune mobilisation n'a été opérée pour 2020. Dans ces conditions, l'annuité d'emprunt 2021 se chiffrerait à 17,53 M€, contre 17,71 M€ en 2020, répartis en 14,96 M€ de remboursement en capital et 2,57 M€ d'intérêts. La part du remboursement de capital dans l'annuité progresse et passe de 83,2% au BP 2020 à 85,4% au DOB 2021.

## **V. Situation en matière de ressources humaines**

Au 31 décembre 2019, le Conseil départemental de l'Orne comptait 1 234 agents en position d'activité (dont 150 agents du centre de gestion), hors assistants familiaux (Budget PS). Ce nombre d'agents s'inscrit en légère hausse par rapport à l'année 2018 (1 221 agents dont 145 CDG), ce qui correspond à une gestion stable, attendu l'évolution des métiers exercés, du niveau d'expertise qui s'élève, des tâches matérielles d'exécution plus complexes, et également l'évolution des missions et des compétences dévolues aux directions.

La répartition des effectifs fait apparaître une proportion plus importante de femmes (59%), la catégorie A étant maintenant la plus féminisée (changement de catégorie B en A des travailleurs sociaux pour répondre aux nouveaux textes de loi). Il est à noter également que l'ancienneté moyenne des agents dans la collectivité est de 12 ans et leur moyenne d'âge de 48 ans.

Les agents de catégorie A représentent 25% du total des agents, ceux de la catégorie B 14% et ceux de la catégorie C 61%.

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 7,91% avec une obligation légale qui est de 6%.

En 2019, la dépense brute de ressources humaines a été de 52,45 M€ pour un budget de 53,37 M€. Cette variation par rapport à 2018 (51,11 M€) s'explique par les recrutements de 2 ingénieurs et 4 techniciens pour renforcer les moyens d'Orne Métropole, les postes supplémentaires dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance et dans le cadre de la mise en place du règlement général sur la protection des données (RGPD), ainsi que pour répondre aux politiques de remplacements d'agents (PAT et PS). Les crédits votés au budget 2020 sont de 54 M€, pour tenir compte des changements de périmètre (notamment les recrutements spécifiques liés à la poursuite de la montée en charge d'Orne métropole, des recrutements ponctuels, et le coût supplémentaire résultant de la fin du dispositif des contrats emplois avenir).

Dans le cadre du DOB 2021, il est proposé une dépense de 54,26 M€, cette évolution restant limitée par rapport au voté 2020 (+ 0,27 M€ soit + 0,50%) doit permettre de faire face à une amélioration continue des performances de l'organisation de la collectivité dans ses missions quotidiennes (Formation management, RPS (Risques Psycho-Sociaux), ...)

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 2019 comme 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 : 2,93 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 : 0,04 M€ en fonctionnement,
4. Vente électricité : 0,02 M€ en fonctionnement.

Deux budgets annexes ne trouvent leur équilibre que grâce à l'apport du budget principal du Département, à savoir :

1. Centre départemental de santé : 1,68 M€ en fonctionnement dont 0,41 M€ de participation du Département,
2. Tourisme 61 : 1,16 M€ en fonctionnement, dont 1,14 M€ de participation du Département.

## VII. Présentation des orientations budgétaires pour 2021

### L'Orne, un choix principal

Comme à l'habitude, ce DOB 2021 dessine les contours du budget qui vous sera proposé en novembre. Les politiques publiques initiées ou reconduites et les projets d'investissements auront été largement explicités dans ce document prospectif.

Dans la terrible crise qui s'est abattue au printemps 2020, il ressort que notre Département a été un refuge pour un nombre important de franciliens. Ainsi, la contrainte démographique n'est pas une fatalité. Nous le savions. Nous œuvrons afin de parer notre territoire des atours qui lui permettront d'être épousé comme une destination de choix pour y bâtir une vie nouvelle. Les infrastructures routières et numériques doivent le rendre accessible car nos modes de vie (de travail) évoluent aussi au gré de l'avancée de la société. Fut-il rural, notre territoire offre une authenticité et une qualité de cadre de vie qu'il nous faut promouvoir avec fierté.

Force est aussi de constater que nous ne cédon pas aux sirènes d'une attractivité faussement et fraîchement promue ! Ce sont sur des politiques initiées depuis longtemps que cela s'opère. Une prise de conscience ancienne et résolument tenue est la base de ce travail que nous maintenons et enrichissons au fur et à mesure de l'avancée des politiques publiques menées et investissements réalisés.

Comme rien n'est inéluctable, nous empruntons parfois des routes non tracées. L'ire ou des attitudes dubitatives entrent parfois en réaction avec cette inventivité affirmée. Mais déterminés, nous faisons progresser nos projets. Il en est ainsi du centre départemental de santé qui, au 29 juillet, se structure autour d'un centre territorial de santé au Mêle sur Sarthe composé de 2 antennes auxquelles s'ajouteront 2 autres antennes en septembre et d'un centre territorial de santé à Bagnoles de l'Orne qui ouvrira le 1<sup>er</sup> octobre. Et un projet est en cours pour le Centre territorial de santé de Rémalard en Perche. Nous avons actuellement en exercice 4 médecins pour 2,31 ETP et trois embauches en cours. Au 28/07/2020, 529 actes ont été réalisés.

Nous sommes conscients que de nouveaux défis se présenteront à nous. Il en sera ainsi quant à l'accès à la ressource en eau. Encore, une fois, nous questionnerons nos politiques actuelles. En partenariat avec les acteurs institutionnels et surtout ceux de terrain, nous apporterons des solutions une fois les pistes de travail partagées. Il en est de même pour des questions d'énergie. L'écologie est un bien commun que nous entendons partager. Ce faisant, il nous faut réfléchir au mode de chauffage dans nos bâtiments départementaux. Ainsi, une réflexion sur des chaudières bois est menée afin que la ressource locale de bois de chauffage puisse trouver un débouché départemental.

Comme depuis le BP 2016, le Département a franchi un palier supplémentaire, en revisitant l'ensemble de ses règlements d'aides (ceci conduisant à la suppression d'un certain nombre d'entre eux), en rationalisant et harmonisant ses modalités d'intervention, en réexaminant ses relations financières avec ses partenaires au vu de la situation de trésorerie de certains. Il convient, ici, de souligner que, dès le début de la crise, nous avons adressé un message clair aux associations départementales que les engagements financiers pris ont été

honorés. 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. Par ailleurs, le contexte social préoccupant nous amènera certainement à appeler l'Etat en responsabilité quant à la volatilité trop importante des AIS et l'absence de couverture par l'Etat de ces dépenses non compensées.

### **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 2021 :

- 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.

\*

\*\*

Ce DOB 2021 s'inscrit dans la filiation des orientations passées. De façon irréfragable, la France des territoires sait répondre aux défis que la complexité des situations impose à nos concitoyens. La connaissance des réalités, la proximité des publics et la réactivité font des Départements à l'instar du bloc communal mais aussi des régions une source inépuisable de réponses aux contraintes que notre société moderne rencontre.

Mais dans l'Orne plus qu'ailleurs, cette crise aura consacré ce territoire comme une terre de refuge. Notre ambition est ainsi reconnue de proposer des réponses aux problématiques sociétales auxquelles les populations des grandes métropoles sont exposées.

Toutefois, cet exercice auquel nous nous livrons est conventionnel et anticipationnel car les déterminants sur lesquels notre DOB repose sont paradoxaux et hétérodoxes. En ce début de second semestre 2020, rien ne peut présager de la situation sanitaire actuelle et ses conséquences économiques et sociales. Ainsi il est saisissant de faire le parallèle entre ces incertitudes et un exercice convenu et conforme à nos standards. Toutefois, nos forces sont connues et nous permettent de soutenir cette hétérodoxie qui se nourrit de notre volonté d'inscrire nos actions dans une stratégie budgétaire et financière qui nous permet de faire face aux crises et aléas qui se présentent tant que les acteurs exogènes, et notamment l'Etat, ne viennent introduire un biais dans notre vision.

Malgré les vicissitudes et les méandres imposés qu'empruntent les chemins des Départements, force est de constater que ce niveau de collectivité est une réponse aux problématiques de notre temps.

Plus que jamais, notre ambition pour l'Orne s'ancre dans une attractivité territoriale renforcée que les plus chagrins avaient cru pouvoir ignorer. Il n'est pas d'association de la ruralité et de la modernité qui ne puisse être consacrée de formariage si nous exaltons l'attractivité de ce territoire au profit de ces habitantes et ces habitants.

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

A travers ce DOB, et pour la dernière fois de cette mandature qui s'achève, je vous invite à croire aux idées, à notre envie de faire ensemble société et à l'inventivité que nous revendiquons pour notre territoire et promouvons inlassablement.