

## Débat d'orientation budgétaire 2022

Ce premier débat d'orientation budgétaire s'ouvre, après une séquence électorale qui aura conduit au renouvellement l'assemblée départementale, dans un temps d'une dualité qui nous rend perplexe. La pandémie que nous subissons continue ses vicissitudes malgré la progression de la vaccination qui porte en elle tous nos espoirs. Aujourd'hui, nous devons faire face à des répliques auxquelles les différents variants nous exposent. A la crise sanitaire s'ajoutent les conséquences humaines, sociales et économiques auxquelles, sans faillir, nous répondons. Parallèlement, ce début de mandat porte en lui toutes les espérances des projets que nous avons initiés précédemment ou que la campagne a portés et fait émerger.

Le temps est venu de nous tourner résolument vers la concrétisation d'un programme d'investissements ambitieux pour notre territoire que nous avons mûri. Il illustre bien notre volonté avérée de doter notre département des infrastructures et des services attendus et novateurs qui l'ancreront dans la modernité que nos concitoyens demandent et ont plébiscités.

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. Aussi, le budget du Département pour 2022 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* ».

Depuis la préparation du budget 2013, l'Assemblée départementale a ainsi défini 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.

Aujourd'hui, il vous est proposé de rediscuter ces principes, non pour en faire fi, ni une exégèse mais au contraire les soumettre à un questionnement. Depuis 2013, les temps et situation ont évolué. Ceux-ci nous ont permis de stabiliser une situation financière et d'en sortir renforcés alors que les Gouvernements passés ont, au mieux, limité nos moyens ou, au pire, restreint ces derniers comme avec la baisse de la DGF. Nous aurons à envisager de nouveaux défis auxquels nous devons préparer nos principes au risque de s'en affranchir. Entre lucidité et nécessité, il nous faut en proposer une vision critique.

L'action publique que nous promovons aura une tonalité différente, en étant manifestement tournée vers la concrétisation des projets d'investissements que nous portons. Nous aurons l'occasion de les préciser plus avant avec un vaste programme d'investissements qui commencera au cours de ces 7 prochaines années, et en sera la caractéristique majeure. Si la stratégie, mise en place ces 3 derniers exercices consistant à stocker de la dette à des taux extrêmement bas, nous permettra de franchir les premières années de la mandature, il nous faudra une stratégie de gestion de notre dette au regard des investissements à réaliser.

Toutefois, il nous incombe de contextualiser les évolutions que l'on souhaite apporter à nos principes de gestion. Cela ne peut se faire sans la définition d'objectifs clairs et partagés :

Objectif 1 : la construction des budgets à venir facilitée avec un autofinancement et une absence de contraintes liées aux orientations budgétaires actées par le Conseil départemental et inhérentes aux budgets passés,

Objectif 2 : la réalisation de notre ambitieux programme d'investissements,

Objectif 3 : une clairvoyance dans nos relations financières avec l'Etat dans un contexte de ressources rares avec une asymétrie décisionnelle et dans un temps où l'Etat a, encore une fois, la tentation de faire supporter aux collectivités le poids de ses décisions,

Objectif 4 : des dépenses en cohérence avec les politiques publiques conduites,

Objectif 5 : un poids de la dette en adéquation avec nos ambitions et notre capacité à l'assumer.

De ces 5 objectifs, il nous faut en décliner les principes qui auront à guider et à faire prévaloir la vision budgétaire que nous portons afin de concrétiser les projets d'investissements que nous réaliserons au cours de notre mandat.

1. Maîtriser l'annuité de la dette au regard de notre autofinancement et de notre capacité à investir pour concrétiser notre programme d'investissements,
2. Ajuster le volume d'investissements en fonction du nouveau montant d'emprunts mobilisable et donc définir les opérations prioritaires à financer ou à subventionner et les montants à y consacrer,
3. Mettre en cohérence nos dépenses réelles de fonctionnement avec nos politiques publiques, première condition pour assurer l'équilibre futur de nos budgets, afin de dégager un autofinancement suffisant pour permettre la concrétisation de nos projets d'investissements,
4. Etre en mesure de répondre aux attentes, exigences ou nécessités de politiques publiques indispensables pour les Ornaises, les Ornaïs et le territoire. Ce faisant, le droit d'inventaire est consacré d'autant plus que l'Etat se positionne en prescripteur de dépenses et instillateur d'incertitudes dans nos recettes de fonctionnement. Il importe, cette fois encore, d'être en capacité de dégager des marges de manœuvre, seconde condition nécessaire pour assurer l'équilibre de nos budgets à venir,
5. Adopter la posture d'un partenaire fiable avec nos opérateurs sans s'interdire l'ajustement de ces relations si le besoin s'en faisait sentir.

L'exercice de style auquel nous allons nous astreindre recèle une tonalité particulière cette année. En effet, à l'aulne du mandat qui s'ouvre, nous pouvons contempler le programme d'investissements qui s'esquisse devant nous. Des chantiers à achever avec le PNO seront l'ancrage de cette phase pendant les premières années. Ainsi, aurons-nous consacré plus de 80 M€ à ces infrastructures. Vous pourrez constater que 2022 proposera les premiers crédits pour les travaux de nos trois collèges de Flers, L'Aigle et Alençon dont l'enveloppe prévisionnelle de travaux s'établit à 60 M€. En parallèle, nous investirons dans la modernisation de l'Internat de Sées avec le label « Internat d'excellence » pour un budget de plus de 2 M€. Notre déclinaison du maillage territorial de lieux d'enseignement parfaitement en adéquation avec la modernité du moment trouvera sa traduction dans la réhabilitation du collège de Vimoutiers. Fortement impliqués avec la Région dans le devenir du Haras du Pin, nous avons la volonté de faire de cet équipement emblématique de l'Orne et de la Normandie un lieu qui retrouve toute l'aura qui fut la sienne et que l'Etat n'a pas su entretenir. Entre la dimension sportive restaurée, l'envie d'en faire un outil éducatif et le souhait d'une attractivité touristique justement valorisée, nous portons ce premier projet de 20 M€ pour redynamiser le Haras du Pin. Ce survol des projets phares que nous conduirons ne pourrait être exhaustif sans un détour vers des programmes de voirie que les contournements de Bellême et Domfront initieront. Puis, viendra le tour de la RD 924 dont l'achèvement de son passage en 2x2 voies trouvera un début de matérialisation sur le mandat. Enfin, si les vicissitudes du chemin législatif lui permettent d'être adoptée, la loi 3DS nous autorisera à prendre part dans le devenir que l'Orne attend et espère pour la fin du passage en 2x2 de la RN12 jusqu'à Alençon et les aménagements à réaliser dans sa continuité. Dans cette perspective, la Région sera sollicitée afin de soutenir ce projet.

Sans des fondamentaux forts et réaffirmés, la concrétisation de cet ambitieux programme d'investissements ne pourra pas se matérialiser. Pour autant, nous devons aussi répondre à la nécessaire exigence de faire face aux attentes d'une solidarité exacerbée. Tout d'abord, l'incertitude sanitaire n'est, à ce jour, pas levée. Aussi le contexte doit nous conduire

à la plus grande vigilance. De plus, la posture du « quoiqu'il en coûte ! » n'est plus de mise. Il nous faut être attentif quant aux répliques de ces mouvements de plaques. Cette tectonique est par nature protéiforme. Ainsi, ces soubresauts sont inattendus et surtout redoutés. Nos craintes se portent immédiatement vers les plus exposés. Il en est ainsi des missions du Conseil départemental qui exigent notre extrême vigilance et notre entière capacité à anticiper, agir et proposer des politiques sans cesse réinterrogées.

Sans être rassurant, il est une constance que nous déplorons exercice après exercice. Ainsi, ce défaut de réformes de financement durable des allocations individuelles de solidarité devient une lancinante antienne que nous ne cessons de réclamer. Mais ne nous voilons pas la face, l'Etat ne conduira pas une telle réforme sans modifier l'économie globale de la question à son avantage. Si cela ne nous pénalisait pas, nous pourrions trouver savoureux que la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les finances publiques locales pour 2021 ne fasse un paragraphe sur « La situation des départements (qui) s'est dégradée en 2020. Les effets de la crise se traduisent dans la progression de leurs dépenses sociales (+ 3,9%), particulièrement celle du revenu de solidarité active (+ 6,7%). Elles représentent une part croissante de leurs dépenses de fonctionnement (56,2%), renforçant leur rigidité. ». Si nous n'étions pas les premiers concernés, nous pourrions envisager cela cocasse que la Cour ne voit que la dimension dépenses sans faire référence aux désengagements continuels et conséquents dans le financement des politiques qu'un Etat impécunieux et, rapidement, amnésique, initie et dont il laisse la charge aux collectivités.

A travers des temps de concertation que notre nouveau règlement intérieur a installés, nous aurons pu avancer sur des dossiers majeurs comme le financement de l'Allocation personnalisée d'autonomie.

Par ailleurs, avec l'agrément que le gouvernement s'apprête à donner à « l'avenant 43 », une refonte complète de la grille conventionnelle entraînera une augmentation salariale jusqu'à 15% pour les 209 000 personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), applicable dès le 1er octobre 2021.(...). Dans le cadre d'une application de cet avenant au 1er octobre prochain, le surcoût pour les départements s'élèverait à 75 millions d'euros en 2021, compensé par l'Etat à hauteur de 70%, par l'intermédiaire de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), soit un coût résiduel pour les départements de 22 millions d'euros. Si l'augmentation salariale des personnels s'entend, il est regrettable et problématique de devoir constater un désengagement de l'Etat si rapide. En effet, à partir de 2022, l'Etat s'engage à ne couvrir que 50% de la dépense supplémentaire. Si cela ne touchait pas les équilibres budgétaires, nous pourrions anticiper le constat de la Cour des comptes avec une augmentation des dépenses sociales des Conseils départementaux sans glisser un mot sur l'absence de compensation.

Ainsi, il est lassant que l'actualité se répète. Mais nous savons que l'Etat n'est pas un partenaire fiable des collectivités sur lesquelles il fait peser les conséquences des politiques qu'il initie. Pour autant, le projet de budget, qui vous sera proposé, sera équilibré. Il en est des finances locales différemment de celles de l'Etat. Des incertitudes ne sont pas encore levées. 2022 sera le premier exercice que nous construirons avec, comme recette de fonctionnement, une fraction de TVA en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont le dynamisme est la grande inconnue. C'est bien sous le haut patronage de nos principes que nous pouvons avancer.

Cependant, ce DOB 2022 est surtout l'occasion d'esquisser la programmation à venir. Il préfigure le budget qui vous sera présenté avec comme ligne de force des solidarités territoriales et sociales réaffirmées, des infrastructures renouvelées et des projets consacrés.

C'est ainsi que le présent rapport rappellera d'abord en I) le contexte général des orientations budgétaires 2022, en II) l'ébauche de l'équilibre du DOB 2022, pour aborder ensuite en III) les prémices du budget prévisionnel 2022 par section et en IV) la présentation de la dette départementale. Il sera ensuite présenté en V) la situation en matière de ressources humaines et en VI) l'équilibre des budgets annexes, pour aboutir en VII) à la présentation des orientations budgétaires pour 2022.

## **I. Contexte général des orientations budgétaires 2022**

### **A. Un paysage institutionnel territorial stabilisé**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec l'application du schéma départemental de coopération intercommunale, l'Orne compte 15 établissements publics de coopération intercommunale.

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, donnée stable depuis 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.

Nous avons de notre territoire une connaissance aigüe. Nous avons de ce maillage la lecture la plus fine que nous avons encore tous éprouvée à l'occasion du scrutin dernier. Aussi, il nous importe de le promouvoir et de s'assurer de sa parfaite irrigation. Par-delà la solidarité, notre rôle et notre ambition première sont de le voir prospérer, s'animer et s'affirmer. L'humilité doit nous habiter car, à l'heure où la France allait se confiner, notre département conquerrait de nouveaux habitants ce que personne n'aurait pu envisager. Venant contredire ce que des années de statistiques et de données démographiques prédisaient, nous ne sommes donc pas condamnés à errer dans les limbes de ce fleuve que la vision à laquelle nous réduisait un Etat manichéen n'imaginant l'avenir que par des métropoles à l'échelle mondiale. Ayant constaté, cet attrait enfin partagé, il nous incombe de répondre à cet appel en dotant notre territoire des services, commerces, équipements et infrastructures qui satisferont les attentes de tous nos habitants. La mobilisation de tous les élus qu'ils soient communaux, intercommunaux et départementaux est nécessaire afin de répondre à ce défi. Le Conseil départemental jouera pleinement sa partition en portant des politiques publiques en propre ou en étant l'indéfectible partenaire que nous avons toujours été. Nous ajusterons nos politiques en tant que de besoin comme nous proposerons une politique recontextualisée de revitalisation des centres bourgs qui dynamise les projets d'aménagement du territoire portés au plus près. Sans dogmatisme mais avec un pragmatisme avéré, souvent l'apanage de la ruralité, nous apporterons conseil, expertise et ingénierie pour favoriser l'émergence de ces projets. Ensuite, nous saurons accompagner les collectivités dans ce qu'elles auront envisagé. A travers cette présence sans faille, le Conseil départemental joue le rôle qui est le sien et que des lois iniques, comme la loi Notre, ont parfois voulu limiter, pour son aménagement et son attractivité.

## **B. Un environnement macro-économique incertain**

Quand le monde, toujours sous le poids de ce fléau sans merci demeure exposé à cette pandémie, l'économie est compliquée à lire. Lorsqu'à un confinement dur, succède un temps de liberté qui laisse sa place à un autre temps de confinement, l'économie peine à traduire une situation, ô combien, aléatoire. Nous regagnons la croissance que nous avons perdue. Mais ce jeu n'est pas à somme nulle, le résidu n'est pas encore correctement quantifié pour être appréhendé. Aussi, faut-il se contenter de grandes orientations. Mais il nous faut convenir que si la croissance a payé le prix fort, ce n'est ni dans l'inflation ni dans le chômage que l'on en décèle les traces. Nous verrons toutefois que la politique contra-cyclique décidée trouve sa contrepartie dans une dette qui enfle. Dans cette situation sans pareille, il nous faut, avec circonspection, regarder les données qui nous parviennent sans vouloir en tirer plus de conjectures.

### **Un scénario dont on ne peut prédire la durée**

Nous sommes régulièrement interrogés sur la pertinence de proposer cette phase budgétaire si précocement. Force est de constater que nos incertitudes ne sont rien au regard du contexte international. Un état de sidération ou de perplexité inhibe les perspectives les plus mesurées. Ainsi, ce que nous prenons pour acquis peut être remis en question dans les temps qui suivent. Toutefois, il nous faut constater la force de la résilience qui nous anime et permet d'avancer.

Le Fonds monétaire international s'est interrogé « sur les pertes imputables à la pandémie qui n'ont pas plombé les bilans des entreprises et des ménages européens. (...) D'importantes mesures d'urgence (subventions salariales, aide financière, moratoires fiscaux et prêts garantis) se sont ajoutées aux instruments de politique traditionnels comme l'assurance chômage pour soutenir les revenus du secteur privé et maintenir sa santé financière. Ces mesures ont cependant gonflé la dette publique en 2020. (...) La relance de l'économie européenne sera tributaire du succès des leviers actionnés pour empêcher une grave détérioration des bilans privés sous l'effet de la COVID-19. L'exceptionnelle riposte mise en œuvre est à la mesure de ce choc exogène sans précédent. (...) Tant que la pandémie ne sera pas totalement maîtrisée, l'activité économique et la santé des bilans privés demeureront fragiles, d'où la nécessité de maintenir les politiques d'aide pour l'instant. (...) Les semaines et les mois à venir exigeront beaucoup de doigté. Grâce au succès de la vaccination et à l'accélération de la reprise économique, le programme d'aide d'urgence général actuel devrait faire place à des interventions plus ciblées destinées aux ménages et aux entreprises les plus durement touchés. (...) Toutefois, les bilans publics ne sont pas extensibles à l'infini et tôt ou tard, il faudra que s'amorce le débat sur la voie à suivre pour réduire l'endettement du secteur public. Dès qu'on aura maîtrisé la COVID-19 et que la relance sera bien solide, l'incertitude diminuera et on pourra alors commencer à lever les mesures d'aide d'urgence. Ce processus ne sera pas exempt de difficultés, car il révélera certains dégâts économiques pour l'instant invisibles et qu'il faudra gérer avec une approche graduelle et prudente ».

Cette position est éclairante car elle valide la posture d'intervention de l'Etat tout en affichant la criticité de celle-ci sur ses conséquences. Par ailleurs, elle met en avant des risques intrinsèques de désagrègements de pans de nos sociétés que nous aurons à connaître.

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2021, le PIB a diminué de 0,3% dans la zone euro et de 0,1% dans l'UE comme en France. Par ailleurs, la Commission européenne envisage pour notre pays un

taux de chômage qui est de 7,5% de la population active en mai 2021, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la zone euro qui s'établit à 7,9% à cette même période, contre 7,8% en avril 2020 et 8,1% en février 2021.

### **L'inflation**

Il est noté une reprise de l'inflation tant sur la zone Euro qu'en France. Si l'inflation est attendue à 1,9% en juin 21 pour 0,3% en juin 20 (source Eurostat), la France constatait en juin 2021 une inflation contenue à 1,9% sur un an contre + 0,2% en juin 2020. La tension inflationniste n'est pas encore notable. Selon l'Insee, l'inflation s'établit à 1,5% et est portée principalement par l'accélération des produits manufacturés qui n'ont pas encore retranscrit les tensions qui se font jour sur le prix des matières premières.

### **L'emploi**

A la fin mars 2021, 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 2,1% sur un an. Ainsi, en Normandie, 280 160 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C étaient inscrits à Pôle Emploi fin mars 2021, contre 274 450 au 31 mars 2020. Pour l'Orne, à fin juin 2020, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C était en baisse de 1,5% sur le dernier trimestre mais en progression de 2,0% sur un an. Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C inscrits à Pôle Emploi, fin mars 2021, était de 21 000, contre 20 580 au 31 mars 2020.

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

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

Entre des perspectives économiques favorables en fonction de la liberté retrouvée avec l'assouplissement du confinement qui a redynamisé la consommation des ménages, + 10,4% en mai 21, une croissance acquise en juin 2021 de + 3,5% et espérée à + 6% sur 2021, le contexte économique français est, comme au niveau européen, fragile. Entre le variant delta, des problématiques d'approvisionnement en matières premières, il convient d'être d'un optimisme mesuré et circonspect.

Dans son rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement table sur croissance du PIB de + 5% pour 2021 et + 4% en 2022.

La Cours des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques indique :

- L'activité devrait rebondir sensiblement en 2021 sans toutefois retrouver son niveau de l'année 2019 et le déficit serait encore élevé. Le Gouvernement prévoit une réduction progressive du déficit qui repasserait sous la barre des 3 points de PIB en 2027.
- Les mesures de restrictions d'activités et de déplacements prises à partir du mois de mars 2020 face à l'épidémie de Covid 19 ont conduit à une chute brutale de l'activité économique : le PIB a reculé de 7,9 % en 2020, un niveau de récession jamais atteint en période de paix. L'impact sur les finances publiques est considérable, avec des pertes très importantes de recettes pour l'ensemble des administrations publiques (- 63,8 Md€). Parallèlement, les dépenses ont enregistré une augmentation très élevée, à hauteur de 92,8 Md€ en 2020, en partie liée aux mesures de soutien de l'économie mises en place. Le déficit a atteint 9,2 points de PIB.

- À l'issue de l'année 2021, la France ferait ainsi partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus affectée par la crise.

### **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. En 2021, celui-ci resterait élevé, à 9,4 points de PIB.

La Cour des comptes évoque des trajectoires de croissance de PIB qui ne verront le déficit public repasser en dessous du seuil de 3% qu'en 2027.

### **La dette**

La dette de notre pays atteignait, à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2021, le chiffre de 2 739,1 Md€ contre 2 438,5 Md€ à la fin 1<sup>er</sup> trimestre 2020 et 2 358,9 Md€ à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2019, soit une augmentation de 300,6 Md€ en un an. La dette publique augmente de 89 Md€ par rapport au trimestre précédent. Elle représentait ainsi 118,8% du PIB contre 101,2% à la même période 2020 et 99,6% à la même période en 2019.

D'après l'INSEE, le dérapage sur le dernier trimestre s'explique uniquement par la contribution de l'Etat à la dette. Mais, la moitié de ce recours à la dette a surtout permis de financer le plan de relance et les mesures de soutien liées à la crise sanitaire.

La Cour des comptes relève que la dette publique a progressé de plus de 1 000 Md€ depuis la crise de 2008.

La contribution à la dette des administrations publiques locales (APUL) s'est accrue de 0,9 Md€ au 1<sup>er</sup> semestre que l'endettement supplémentaire des régions (+ 1,2 Md€) et des communes (+ 0,2 Md€) explique.

Dans son rapport de juin 2021 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes rappelle que « Si la situation financière du secteur public local s'est dégradée en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation.

La situation des départements s'est dégradée en 2020 (cf supra). Leurs recettes, bien que dépendantes de la conjoncture économique, ont légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5%). La baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux a été limitée (- 1,7%).

L'épargne globale recule fortement mais demeure à un niveau significatif, permettant une nouvelle hausse des investissements (+ 1,5%).

Ces derniers ont été financés par une augmentation du recours à l'emprunt (+ 57,2%, soit + 1,4 Md€). Si leur encours de dette progresse de 3,4%, conduisant leur ratio de désendettement à se dégrader légèrement pour atteindre 4,1 années, ce dernier reste néanmoins très inférieur au seuil d'alerte de 10 ans.

La dégradation de la situation a été plus prononcée pour les départements de plus d'un million d'habitants, dont les recettes ont diminué alors que leurs dépenses progressaient nettement (+ 4,0%). Cette strate a subi les effets de la crise avec à la fois une baisse de leurs produits de DMTO (- 4,6%) et des dépenses sociales dynamiques (+ 4,9%) ».

Dans notre Département, les DMTO ont progressé sensiblement en 2020, soit +9,48%, et concourent à préserver une situation financière satisfaisante. Dans la mesure où nous gérons cette manne conjoncturelle avec pragmatisme et précaution, nous avons une structuration financière intéressante avec un autofinancement conforté. A l'inverse, nous avons maintenu notre stratégie de recours à l'emprunt. Pour autant, il nous fait reconnaître que les AIS ont progressé de 3,2% en 2020.

### **Des finances départementales sollicitées**

Entre nos projets et les contraintes qui nous seront proposées, ce DOB est un exercice imposé encore complexe.

Bien sûr, il y a les habituelles et sempiternelles injonctions financières qui découlent de l'impécuniosité de l'Etat qui ne sait qu'imposer pour subrepticement se défausser en nous laissant un poids toujours plus important à supporter. Mais, nous assumons nos si essentielles compétences sociales avec une abnégation renouvelée. Notre capacité à agir promptement et en proximité révèle l'agilité d'une collectivité qui a trop souvent été décriée. Si nous avons la triste habitude d'exhorter l'Etat à entamer le chantier, douloureux pour lui, de proposer un financement pérenne des AIS, elle sera en 2022 encore plus d'actualité. A l'occasion de l'exercice nouveau, nous supporterons ainsi en année pleine les effets de l'avenant 43. A la dépense nouvelle anticipée de 3 à 4 M€, nous avons la certitude d'un accompagnement à hauteur de 50% pour cette seconde année contre 70% au titre de 2021. Ainsi, nous aurons à dégager, sur la gestion 2022, les crédits pour cette nouvelle dépense ordonnancée. Puisque nous sommes dans un temps où nous ressasons de vieilles rengaines, il est bon de souligner que le reste à charge cumulé des AIS, depuis leurs instaurations, s'élèvera à 500 M€ au 31 décembre 2021.

Nous ne pouvons encore une fois que nous féliciter que la situation financière nous soit (relativement) favorable comme le concède également la Chambre régionale des comptes. Notre ligne de conduite est d'autant facilitée que les principes fondamentaux, nouvellement ajustés, ont largement concouru à cette situation. Elle nous permet d'assumer nos responsabilités et les coups du sort qui nous sont proposés.

Toutefois, nous ne voulons pas contenir l'action du Département à la seule politique à dimension sociale que l'Etat veut nous voir conduire. Ce territoire que nous tenons à valoriser, que nous chérissons, a besoin d'une vision partagée qui l'extrait de cette indolence dans laquelle on voudrait nous confiner.

Et puis, et puis encore ?

Il est doux, à travers les desseins, de voir naître l'espérance d'un futur, d'une idée à vous soumettre. De courage, nous n'en manquons pas pour offrir aux Ornaïses et aux Ornaïses d'autres perspectives car nous avons pour notre département de plus hautes ambitions.

Résolument tourné vers des projets enthousiasmants, ce DOB 2022 verra de nouveaux défis se concrétiser.

Maintenant, le temps de l'action est venu.

#### **D. Rappel de la situation budgétaire du Département de l'Orne au 31 décembre 2020**

La situation budgétaire du Département se présentait comme suit au 31 décembre 2020 :

1. Les dépenses de fonctionnement, en 2020, sont en augmentation de 6,28 M€. Les dépenses sociales progressent de 4,70 M€ au global dont 2,27 M€ pour les dépenses en faveur des personnes âgées, répartis à part quasi égale entre les frais de séjour en établissements (+ 1,32 M€) et les dépenses au titre des allocations APA (+ 1,09 M€). Par ailleurs, les dépenses d'allocations RSA apparaissent en augmentation de 3,8% (+ 1,57 M€). Les dépenses d'allocations PCH sont, quant à elles, quasi stables. Les dépenses de personnel progressent de 0,40 M€ en partie dû à des besoins supplémentaires de personnel de remplacement dans les collèges dans un contexte de crise sanitaire.

2. Malgré l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement les contraintes financières s'assouplissent timidement grâce à la plus forte hausse des recettes réelles de fonctionnement. En effet, 2020 se caractérise par des recettes réelles de fonctionnement en progression de 8,55 M€ dont plus de 2,5 M€ au bénéfice des DMTO, reflétant ainsi l'engouement des français pour un cadre de vie rural dans un contexte de confinements successifs. A cette augmentation, s'ajoute une progression plus traditionnelle du produit du foncier bâti de 1,11 M€ (du fait de la seule évolution et revalorisation des bases) et de la TSCA (+ 1,34 M€).

3. En matière d'investissement, 2020 est marquée par la reprise de grandes opérations d'aménagement du territoire et notamment le développement des voies vertes. Aussi, les dépenses d'investissement augmentent de 3,24 M€ et se chiffrent à 60,62 M€. En parallèle, les recettes d'investissement sont en hausse de 6,17 M€ en raison d'une capitalisation de l'excédent de fonctionnement plus conséquente (+ 6,06 M€) et des recettes au titre du plan numérique ornais en progression de 4,9 M€, essentiellement due à la perception d'acomptes sur la subvention de la Région. A contrario, les recettes concernant les aménagements routiers diminuent de près de 3 M€ par l'effet conjugué du décalage de versement de la participation de la Région pour la RD 924 et la perception en 2019 du remboursement par l'Etat d'un excédent de fonds de concours au titre de l'aménagement de la RN 12.

4. Dans un contexte de taux d'emprunt toujours favorable, le Département a mobilisé, en 2020, 13 M€ d'emprunts contre 14 M€ l'année précédente. Fin 2020, l'encours de dette atteint 129,50 M€ contre 129,30 M€ fin 2019. Le remboursement en capital des emprunts s'est élevé en 2020 à 14,14 M€ contre 13,78 M€ en 2019.

## II. Ebauche d'équilibre du DOB 2022

Au regard des éléments de contexte ci-dessus évoqués, et compte tenu des principes redéfinis précédemment, un cadrage général du budget 2022 vous est présenté.

Le projet de budget 2022 repose sur un équilibre qui, dans ses grandes masses, s'établirait comme suit :

- En fonctionnement, à 324,35 M€ contre 315,03 M€ au BP 2021,
- En investissement, à 89,95 M€ (hors gestion de trésorerie), soit plus qu'au BP 2021 (81,59 M€) et qu'au CA 2020 (69,94 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 concrétisation des grands projets évoqués lors des budgets précédents,
- Le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement serait de 6 M€ en nette hausse comparé aux années précédentes (0,1 M€). Cette augmentation traduit l'inscription dès le DOB de la totalité du nouveau fonds national de péréquation des DMTO. Auparavant, 3 fonds étaient assis sur les DMTO ; le fonds de péréquation DMTO, le fonds de solidarité et le fonds de soutien interdépartemental né en 2019. La pérennité de ce dernier fonds ne semblant pas assurée, la prudence invitait à ne pas inscrire la recette dès le DOB mais plutôt à la réaffecter lors de la décision modificative de fin d'année, une fois la notification perçue. L'architecture des fonds étant modifiée, elle nous permet une inscription dès le BP dorénavant.

FONCTIONNEMENT (en M€)							
DEPENSES	DOB 2021	BP 2021	DOB 2022	RECETTES	DOB 2021	BP 2021	DOB 2022
CREDITS DIRECTS	289,85	289,93	292,35	RECETTES	312,05	312,13	321,30
dont intérêts de la dette	2,57	2,77	2,67				
<b>AUTOFI</b> AMORTISSEMENTS	25,00	25,00	26,00	DIVERS (mouvements d'ordre)	2,90	2,90	3,05
VIREMENT	0,10	0,10	6,00				
<b>TOTAL</b>	<b>314,95</b>	<b>315,03</b>	<b>324,35</b>	<b>TOTAL</b>	<b>314,95</b>	<b>315,03</b>	<b>324,35</b>
INVESTISSEMENT (en M€)							
CREDITS DIRECTS	63,28	63,23	69,61	<b>AUTOFI</b> AMORTISSEMENTS	25,00	25,00	26,00
REMBOURSEMENT DETTE	14,96	14,96	16,74	VIREMENT	0,10	0,10	6,00
DIVERS (mouvements d'ordre)	3,35	3,40	3,60	RECETTES	25,49	25,49	26,95
				EMPRUNT	31,00	31,00	31,00
<b>TOTAL</b>	<b>81,59</b>	<b>81,59</b>	<b>89,95</b>	<b>TOTAL</b>	<b>81,59</b>	<b>81,59</b>	<b>89,95</b>

Une épure de ventilation des dépenses directes par grandes politiques, en comparaison avec le BP 2021, vous est présentée par ailleurs.

### III. Prémices du budget prévisionnel 2022 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 10 décembre 2021.

Des adaptations seront également susceptibles d'être proposées en fonction des perspectives ouvertes par le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, qui sera déposé d'ici là et dont les contours sont difficilement appréhendables au regard de la situation de cette année 2021.

#### A. Section de fonctionnement

##### 1. Recettes (réelles : 321,30 M€ / ordre : 3,05 M€)

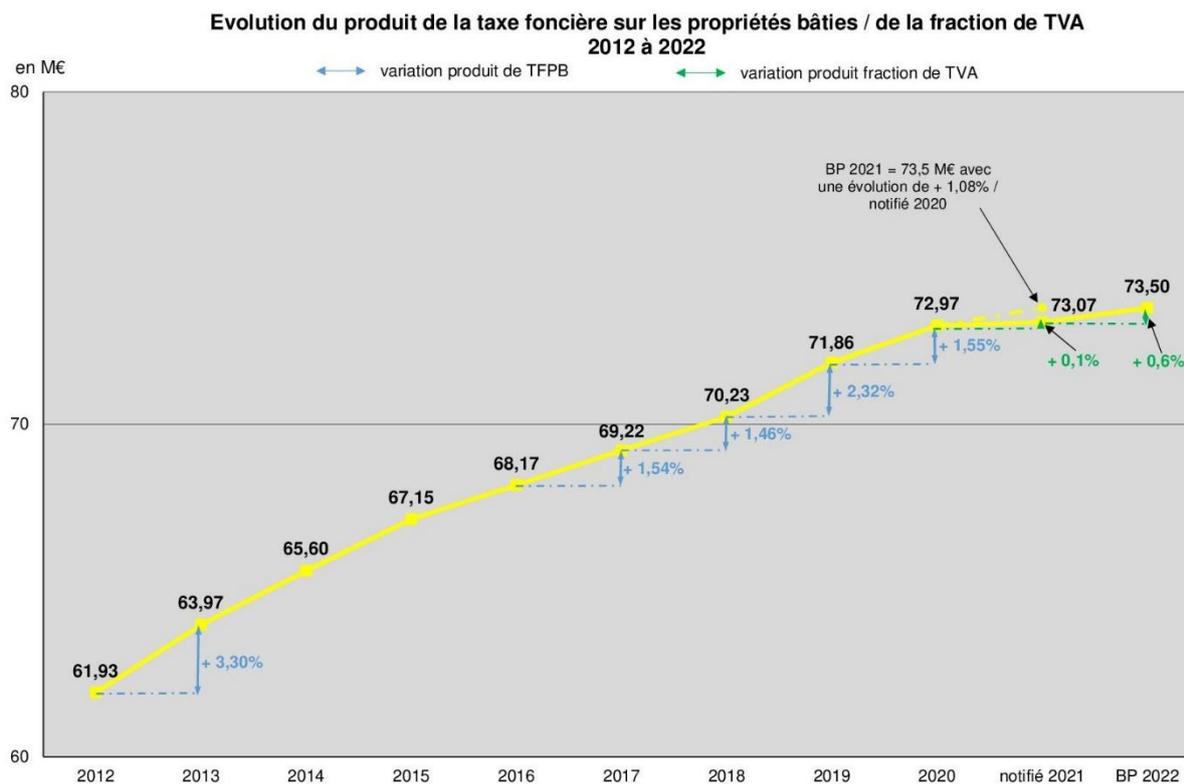
En l'état actuel de nos informations, encore partielles et non dénuées de nombreuses zones d'incertitude, les prévisions suivantes peuvent être faites, s'agissant de nos principales recettes :

##### a. *Au titre des produits de fiscalité nationale :*

► Une recette de fraction de TVA en remplacement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) estimée à 73,50 M€, sans changement par rapport au BP 2021. La recette prévue au BP 2021 intégrait l'évolution escomptée s'il s'était agi du produit de TFPB. Au regard de la notification d'avril 2021, force est de constater que la prévision était optimiste puisque le produit notifié pour 2021 s'élève à 73,07 M€.

Dans ces conditions, l'évolution prévue entre le produit 2021 et le produit 2022 s'établit à 0,59 %. Aussi nos interrogations sur le dynamisme de la ressource, formulées dès les prémices de cette réforme, se confirment. En effet, si nos prévisions se réalisent, il nous aura fallu 2 exercices de fraction de TVA pour atteindre le produit escompté de TFPB en 2021 sur la simple évolution des bases et sans modification de taux.

Pour mémoire, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties 2020 était de 27,07% sans changement, autre que celui induit par la réforme de la fiscalité, depuis près d'un quart de siècle ;



- ▶ Une recette de CVAE estimée à 11,9 M€, en diminution de 0,6 M€ par rapport au BP 2021 afin de prendre en compte l'impact des confinements imposés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID 19 et des facilités accordées par l'Etat aux entreprises ;

- ▶ Un produit des IFR en légère hausse de 0,13 M€ par rapport au BP 2021 et prévu à hauteur de 0,49 M€ ;

b. *Au titre des taxes locales :*

- ▶ Une inscription budgétaire du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) portée à 22,20 M€ (+ 0,5 M€ par rapport au BP 2021). Le produit 2020 a atteint le niveau record de 29,47 M€ avec une progression de + 9,47%. Entre 2019 et 2020, la hausse s'établissait à + 13,22%. Le caractère fluctuant de cette recette nous appelle à une certaine prudence et à limiter l'ajustement budgétaire avec justesse et pragmatisme ;

- ▶ La taxe départementale sur la consommation finale d'électricité est prévue au même niveau qu'au BP 2021, soit 3,5 M€ ;

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

- ▶ Une stabilité de la DGF soit 65,75 M€. 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, la contrainte a été levée pour 2020 et n'a pas été reportée pour 2021. Cependant certains responsables ont exprimé leur souhait de réintroduire ce dispositif, gage pour eux d'une limitation de la dépense publique ;

- ▶ Un produit de compensation d'ex-fiscalité (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle) estimé à 3,9 M€ en baisse de 0,18 M€ par rapport au BP 2021 ;

- ▶ Une DCRTP en hausse de 0,15 M€ pour s'établir à 4,55 M€ en corrélation avec le notifié 2021. 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. Entre 2017 et 2019, il lui a été 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). En 2020, elle n'a fait l'objet d'aucun ajustement ;

- ▶ La reconduction à l'identique par rapport au BP 2021 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 ;

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

- ▶ Les recettes issues du dispositif de compensation péréquée alimenté par les frais de gestion perçus par l'Etat sur la taxe foncière sont estimées en légère augmentation par rapport au BP 2021 (+ 0,02 M€). Leur produit est fixé à 7,30 M€ ;

- ▶ La TSCA est estimée à 36,50 M€ en hausse par rapport au BP 2021 (+ 0,50 M€) ;

e. *Au titre de la péréquation horizontale :*

- ▶ Le fonds national de péréquation des DMTO est prévu pour 16,51 M€ en nette hausse de 8,91 M€ par rapport au BP 2021, en raison de l'inscription de la totalité du fonds dès le vote du BP, correspondant à la somme des 3 ex-fonds assis sur les DMTO. En 2021, seules les recettes au titre du fonds de péréquation des DMTO et du fonds de solidarité avaient été inscrites à cette étape compte tenu des incertitudes pesant sur le fonds de soutien interdépartemental (cf. supra) ;

f. *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 baisse de 0,25 M€ par rapport au BP 2021. L'APA est estimée en diminution de 0,37 M€ au profit de l'APA additionnelle ;

- ▶ L'APA additionnelle (traduction de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV) s'établit à 1,90 M€, en hausse de 0,35 M€ par rapport au BP 2021 ;

► Les recettes de compensation du RSA (TIPP, FMDI et dotation RSA) sont évaluées à 27,32 M€, sans changement par rapport aux BP 2020 et 2021 ;

g. *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€, sans variation par rapport au BP 2021 ;

► Les recettes de ressources humaines, correspondant notamment au remboursement des dépenses de personnel mis à disposition, sont estimées à 4,69 M€ en baisse de 0,63 M€ en raison de mises à dispositions moindres auprès du GIP LABEO et du centre de formation des 3IFA.

2. Dépenses (réelles : 292,35 M€ / ordre : 32,00 M€)

L'enjeu de ce DOB 2022 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 2022, une augmentation contenue à 0,83% des dépenses réelles de fonctionnement. Celles-ci s'établiraient, hors virement et amortissements, à 292,35 M€ pour 289,93 M€ au BP 2021 (+ 2,42 M€).

Hors dépenses sociales, les dépenses réelles de fonctionnement progressent de 2,03 M€ par rapport au BP 2021 dont 0,45 M€ au titre du programme national des petites villes de demain pour lequel le Département joue le rôle d'intermédiaire, une recette du même montant est également inscrite. Les dépenses réelles nettes n'enregistrent une augmentation que de 1,58 M€.

Les dépenses sociales sont, quant à elles, prévues en augmentation de 0,22%, soit + 0,39 M€ dont 0,14 M€ pour intégrer les dépenses au titre du Service public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE). Une participation de l'Etat est escomptée à la même hauteur.

Les dépenses d'allocations RSA sont inscrites au même niveau qu'au BP 2021 (42,40 M€). 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 sont elles aussi prévues sans augmentation par rapport au BP 2021 et s'établissent à 37,28 M€. Les dépenses au titre de la PCH sont, quant à elles, estimées à 7,84 M€, c'est-à-dire en hausse de 0,24 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

40,76 M€ (40,63 M€ au BP 2021), soit un taux de couverture de 53,11% quasi identique à celui du BP 2021 (53,14%). En intégrant les fonds de compensations instaurés en 2014, le reste à charge s'établirait à 32,22 M€ (32,93 M€ au BP 2021) et le taux de couverture serait porté à 62,93% pour 62,01% au BP 2021. Le dynamisme des DMTO permet d'escompter une recette en hausse (+ 0,70 M€) pour la part du fonds national de péréquation des DMTO correspondant à l'ex-fonds de solidarité. Cela démontre encore une fois l'urgence d'une réforme de fonds du financement des allocations individuelles de solidarité. En effet, les dépenses prescrites aux Départements progressent largement, tandis que les recettes compensatrices provenant de l'Etat stagnent. Seule la croissance d'une recette locale volatile permet d'atténuer un reste à charge en constante augmentation.

Par ailleurs, ce DOB 2022 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 0,49 M€ (+ 0,90%).

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

- Les solidarités : 177,75 M€ contre 177,36 M€ au BP 2021 ;
- L'attractivité territoriale : 27,14 M€ contre 26,92 M€ au BP 2021 ;
- Les infrastructures territoriales : 13,40 M€ contre 12,78 M€ au BP 2021 ;
- Les ressources humaines : 54,90 M€ contre 54,41 M€ au BP 2021 ;
- Les ressources internes : 17,65 M€ contre 17,04 M€ au BP 2021 (hors amortissements, virement et dépenses imprévues). En retirant les frais financiers et les mouvements comptables divers, il est prévu 10,75 M€ (en hausse de 0,55 M€ par rapport au BP 2021) 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 : 57,40 M€ / ordre : 32,55 M€)**

Les investissements proposés en 2022 pourraient être financés comme suit :

a. Un virement de 6 M€ provenant de la section de fonctionnement en augmentation de 5,9 M€ pour les raisons évoquées précédemment.

b. Les amortissements pour 26 M€ (25 M€ au BP 2021),

c. Les ressources directes de la section d'investissement pour 12,29 M€ intégrant le FCTVA pour 6,80 M€ en hausse de près de 2 M€ par rapport au BP 2021

compte tenu du calibre de nos investissements 2021 et les dotations de l'Etat pour 5,49 M€ (- 0,75 M€ par rapport au BP 2021) dont 1,72 M€ pour l'internat d'excellence au collège NJ Conté de Sées,

- d. Le produit des amendes de police (radars) pour 0,98 M€ (idem BP 2021),
- e. Les recettes liées aux contributions perçues dans le cadre de la mise en œuvre du Plan numérique ornaïsi pour un montant estimé de 11,72 M€ (11,61 M€ au BP 2021). Elles concernent le déploiement de la fibre à l'habitant et proviennent de l'Etat (5,84 M€), de la Région (3,19 M€) et de l'Europe (2,68 M€),
- f. Les subventions pour 0,81 M€ (0,91 M€ au BP 2021). Au titre de la nouvelle convention routes, la recette escomptée se chiffre à 0,65 M€ (0,75 M€ au BP 2021) au vu des dépenses engagées par le Département,
- g. Les emprunts pour un total maximum de 31 M€ (voir infra), montant identique au BP 2021,
- h. Les recouvrements de créances sont attendus pour 0,43 M€ (0,23 M€ au BP 2021),
- i. Les autres recettes : régularisation d'avances (0,55 M€) et cautions reçues (0,02 M€).

Le total des recettes d'investissement s'établirait à 89,95 M€ en 2022 contre 81,59 M€ au BP 2021.

## 2. Dépenses (réelles : 86,35 M€ / ordre : 3,60 M€)

Comme les années précédentes, et nonobstant les remarques réitérées de la Chambre régionale des comptes, il ne sera pas présenté de plan pluriannuel d'investissement. L'absence totale de visibilité à moyen terme sur les ressources de notre collectivité, en 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 2022 sera développé dans le cadre du BP 2022.

Les dépenses réelles d'investissement pourraient ainsi s'établir en 2021 à 86,35 M€ hors mouvements d'ordre. Pour mémoire, elles étaient prévues à hauteur de 78,19 M€ au BP 2021.

L'année 2022 se situera à la croisée des chemins entre continuité et lancement des grands projets avec d'un côté la poursuite des projets amorcés les exercices précédents tant dans le domaine du numérique que dans celui des infrastructures routières et de l'autre côté l'accent mis sur le programme de réhabilitation des collèges. Aussi, les investissements proposés pour 2022 ont pour objectif de répondre aux principaux enjeux du Département au service des Ornaïsi et des Ornaïsi. 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. Ainsi, notre Département s'impose comme 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. Encore une fois, le choix d'une vie n'est pas secondaire.

Globalement, les investissements se déclineront de la façon suivante :

a. **Pour les infrastructures territoriales : 29,73 M€** (34,05 M€ au BP 2021) dont :

- Routes : 15,57 M€ pour 15,66 M€ au BP 2021,
- Aménagement numérique : 7 M€ contre 13,47 M€ au BP 2021,
- Bâtiments départementaux : 2,08 M€ contre 4,42 M€ au BP 2021,
- Grand projet Haras national du Pin : 5,08 M€ contre 0,50 M€ au BP 2021.

La principale réalisation sera le prolongement de la déviation de Bellême (2,3 M€) retardée en raison de la complexité et du paradoxe des demandes des organismes d'Etat pour l'obtention des diverses autorisations. Les autres inscriptions prévues concernent les travaux pour la RD 924 Briouze-Sevrai (1,3 M€) et pour la déviation de Domfront (0,3 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 permettant, 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 ornais s'élèvent à 7 M€ contre 13,47 M€ au BP 2021. Cette baisse ne signifie en rien un désengagement du Département dans le PNO mais reflète la stratégie éprouvée depuis plusieurs exercices du financement des projets par le biais des reports, dans un contexte de gestion stratégique de la dette, qui viendront compléter l'inscription budgétaire qui vous sera proposée.

Les prévisions de travaux, hors collèges, concernent les bâtiments abritant les centres d'exploitation routière et le CTME, les différents bâtiments d'action sociale et administratifs dont la poursuite du remplacement des luminaires par des LEDs, et le réaménagement de l'antenne ornaise du LABEO.

Un crédit de 5,08 M€ (0,5 M€ au BP 2021) est inscrit pour le financement du projet sportif (4,35 M€) et celui du projet formation et bâtiments au Haras national du Pin.

b. **Pour l'attractivité territoriale : 33,05 M€** (22,66 M€ au BP 2021) dont :

- Collèges et éducation : 19,15 M€ contre 8,77 M€ au BP 2021,
- Développement durable des territoires : 6,25 M€ contre 7,15 M€ au BP 2021,
- Solidarité territoriale et action touristique : 4,49 M€ contre 3,61 M€ au BP 2021,

- Archives et patrimoine culturel : 0,59 M€ identique au BP 2021,
- Culture et lecture publique : 0,57 M€ contre 0,54 M€ au BP 2021,
- Sport et jeunesse : 0,50 M€ (idem BP 2021),
- Mission assistance territoriale : 1,50 M€ identique au BP 2021.

Dans le domaine de l'éducation, les travaux envisagés (14,8 M€) portent principalement sur la fin de la réhabilitation du collège d'Ecouché (travaux sur les façades), et les travaux de réhabilitation/reconstruction des collèges Molière de L'Aigle, Racine d'Alençon et Jean Monnet de Flers. La fin des travaux relatifs à internat d'excellence au collège NJ Conté de Sées est inscrite pour 1 M€. 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 (passage inférieur sous la RN 12) entrent dans leur phase finale et sont inscrits pour 1,4 M€. Au titre de la démographie médicale, les crédits (0,78 M€) permettront de poursuivre notre soutien aux collectivités pour l'installation de PSLA et de centres territoriaux de santé et bénéficieront également aux EHPAD dans le cadre du déploiement de la télémédecine.

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 et l'achèvement du Musée numérique.

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

Notre participation aux contrats de territoires pour la revitalisation des centres-bourgs est reconduite pour 2022 à hauteur de 1,5 M€ sans changement par rapport au BP 2021.

**c. Pour les solidarités : 2,07 M€ (2,30 M€ au BP 2021) :**

Il s'agit essentiellement des subventions au titre des personnes âgées et handicapées (aides aux EHPAD (1,60 M€) et aux résidences autonomie (0,32 M€)).

**d. Pour les ressources internes : 25,10 M€ (22,56 M€ au BP 2021)**  
dont :

- Centre technique des matériels et équipements : 1,93 M€ (identique au BP 2021),
- Direction des systèmes d'information et de l'informatique : 1,82 M€ (1,55 M€ au BP 2021),
- Direction des achats et de la logistique : 0,44 M€ contre 0,34 M€ au BP 2021,

- Dette (remboursement en capital) : 16,74 M€ contre 14,96 M€ au BP 2021,
- Divers : 4,17 M€ contre 3,78 M€ au BP 2021 (incluant 0,42 M€ de dépenses imprévues au DOB 2022 contre 0,24 M€ au BP 2021).

Les acquisitions de véhicules et engins projetées pour 2022 sont principalement destinées aux agences routières (VL, camions et autres engins routiers) pour 1,56 M€.

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

A noter qu'à ce jour, le montant total des autorisations de programme (AP/CP) s'élève à 153,71 M€ dont 40,11 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 2020, l'emprunt a été mobilisé pour un montant inférieur à celui de 2019 (13 M€ en 2020 contre 14 M€ en 2019 et 15 M€ en 2018). L'objectif de maîtrise de la dette n'exclut pas une gestion stratégique de celle-ci en fonction des conditions favorables proposées par les marchés financiers et dans la perspective du financement des grands projets.

Aussi, le coût des frais financiers passe de 3,52 M€ en 2019 à 3,06 M€ en 2020.

Par ailleurs, l'encours de la dette passe de 129,30 M€ fin 2019 à 129,50 M€ fin 2020. 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 décrit une dette saine, exempte de tout emprunt toxique. Au 31 décembre 2020, la dette se composait uniquement d'emprunts à taux fixe et la capacité de désendettement du Département était de 2,93 années (3,03 années en 2019) alors que le plafond national de référence est de 10 ans.

Un tel encours de dette correspond à un niveau d'endettement de 456,98 € par habitant (sur la base d'une population ornaise de 283 372 habitants), alors que la moyenne qui ressort des comptes administratifs 2019 des Départements de la même strate démographique était de 561 € selon la DGCL.

##### **Prévision 2022**

L'équilibre du DOB 2022 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€ (identique au BP 2021), constitue un plafond, et non un objectif d'emprunts. Les mobilisations interviendront en fonction des besoins de financement des grands programmes d'investissements 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 2022 comme ce fut encore le cas cette année.

A ce jour, 15 M€ ont été mobilisés pour 2021. Dans ces conditions, l'annuité d'emprunt 2022 se chiffrerait à 19,41 M€, contre 17,73 M€ au BP 2021, répartis en 16,74 M€ de remboursement en capital et 2,67 M€ d'intérêts. La part du remboursement de capital dans l'annuité progresse et passe de 84,4% au BP 2021 à 86,2% au DOB 2022.

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

Au 31 décembre 2020, le Conseil départemental de l'Orne comptait 1 251 agents en position d'activité (plus 160 agents du centre de gestion (CDG)), hors assistants familiaux (Budget PS). Comme à fin 2018, ce nombre d'agents s'inscrit en légère hausse par rapport à l'année 2019 (1 234 agents plus 150 CDG), ce qui correspond à une gestion maîtrisée, au regard de l'évolution des métiers exercés, du niveau d'expertise qui s'élève, et également de l'évolution des missions, des compétences dévolues aux directions, ainsi que des nouvelles missions départementales (CDS, ...).

La répartition des effectifs fait apparaître une proportion plus importante de femmes (59%), la catégorie A étant maintenant la plus féminisée (notamment depuis 2019 avec le passage 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 18 ans et leur moyenne d'âge de 48 ans.

Les agents de catégorie A représentent 26% du total des agents, ceux de la catégorie B 13% et ceux de la catégorie C 61%.

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

En 2020, le Département a déclaré un taux d'emploi de personnes handicapées de 7,12% (7,91% en 2019) avec une obligation légale qui est de 6%.

En 2020, la dépense brute de ressources humaines a été de 52,86 M€ pour un budget de 54 M€, on relève une légère hausse de 0,78% par rapport à 2019 (52,45 M€), suite notamment au recours plus important d'agents relevant du Centre départemental de gestion, pour assurer des remplacements et renforts dans les collèges, dans le contexte particulier de la pandémie. Les crédits votés au budget 2021 sont de 54,40 M€, pour tenir compte des mesures liées aux PPCR (Parcours Professionnels des Carrières et des Rémunérations) applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et à la reprise de 4 agents du Mémorial de MONTORMEL, suite à l'internalisation de sa gestion par le Conseil départemental.

Dans le cadre du DOB 2022, il est proposé une dépense de 54,90 M€, cette évolution restant limitée par rapport au voté 2021 (+ 0,50 M€ soit + 0,90%) 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, ...)).

Le Département poursuit 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, ainsi que le respect des règles légiférant sur les droits et devoirs des fonctionnaires (mobilité partagée, reclassement).

Le Département s'est attaché à améliorer les prestations d'action sociale proposées à ses agents, grâce à l'adhésion au CNAS depuis 2017 qui a permis d'élargir considérablement le panel des prestations offertes<sup>1</sup> à tous les agents de la collectivité. Depuis 2018, le taux d'utilisation (coût prestations utilisées/montant cotisation CD 61) dépasse 100%. Pour 2020, le montant total de cotisation s'élevait à 377k€ pour tous les agents alors que le montant des prestations et avantages perçus était de 402 K€.

## VI. Equilibre des budgets annexes

Quatre budgets annexes sont équilibrés par leurs ressources propres :

1. Foyer de l'enfance - Centre maternel : 2,94 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 : 1,97 M€ en fonctionnement dont 0,41 M€ de participation du Département comme au BP 2021,
2. Tourisme 61 : 1,18 M€ en fonctionnement, dont 1,16 M€ de participation du Département comme en 2021.

---

<sup>1</sup> Billetterie, Prêt CNAS, Aides rentrée scolaire, Primes médailles du travail, Cadeau Noel enfants, Prime départ à la retraite, Aide-ménagère, Participation vacances pour les enfants, Chèques CESU, Chèques vacances, Différentes aides non soumises à condition de ressources comme : naissance, Mariage, Déménagement, aide pour Enfants en situation d'handicap

## VII. Présentation des orientations budgétaires pour 2022

### L'Orne face à son destin

Comme à l'habitude, ce DOB 2022 esquisse largement les contours du budget qui vous sera proposé en décembre. Les politiques publiques initiées ou reconduites et les projets d'investissements auront été largement explicités dans ce document prospectif.

La situation que nous vivons, n'aurait jamais pu être imaginée ou modélisée. Un pays, un continent et un monde en suspens, des populations confinées et contraintes de vivre masquées, un passe sanitaire comme viatique de notre vie sociale et professionnelle forment les ingrédients d'un roman d'anticipation qui s'écrit avec une encre qui n'est pas sympathique. Parallèlement, se pose à nous la double question de faire société et de promouvoir le vivre ensemble. Les clivages se forment dans une France sous tension. Nous n'avons malheureusement pas encore pu saisir la totalité des maux qui se révéleront et que nous aurons aussi à surveiller et guérir. Mais paradoxalement, il nous faut aussi relever des externalités positives. Elles sont liées à notre territoire qui pouvait sembler délaissé avec un intérêt, une attirance et une attractivité moindres comme sa démographie en témoignait.

De l'air ! Du vert ! De la nature ! De la culture ! En ces temps compliqués, notre Département s'offre une cure régénératrice qui attire de nouveaux habitants. Charge à nous de leur proposer les services et infrastructures qui profiteront à toutes les Ornaises et tous les Ornais. Ainsi, avons-nous maintenant de grandes responsabilités pour répondre à ces espoirs et attentes. Mais, notre engagement renouvelé est le moteur de l'ambition et de la vision que nous partageons et qui nous animent. Son substrat réside dans des choix et des politiques qui nous exposent mais que nous assumons.

Revenons sur notre décision de créer un centre départemental de santé qui se déploie sur notre territoire et est un maillon actif dans la lutte contre la pandémie de Covid 19. Lorsque les maux existent, nous les diagnostiquons et leur apportons les remèdes qu'ils exigent ! Quand le pragmatisme prend le pas sur le dogmatisme, quand la proximité supplante la vision exogène, alors les politiques publiques sont comprises et attendues.

Notre but est de doter notre département des infrastructures que consacre notre époque. Nous voulons un territoire connecté, gage d'une attractivité qui fait que le choix d'une vie ornaise n'est pas secondaire. Aujourd'hui, nous voulons plus ! Plus de connectivité, plus de débit, plus de lien car, en rien, nous ne sommes rassasiés.

La nouvelle mandature s'annonce d'une richesse de rendez-vous pour le Département sans égale. Ainsi, loin de nous la volonté de croire que les sept années qui se présentent devant nous seront les plus importantes pour notre territoire. Sans condescendance ni fatuité, nous aurons à mettre en œuvre des investissements structurants au nombre desquels nos aspirations pour le Haras du Pin afin que ce patrimoine emblématique soit mis en valeur et retrouve toute sa place soit au travers de l'EPA ou en pleine propriété en fonction des méandres que la loi 3DS va emprunter.

Dans notre forte appétence à fluidifier et faciliter la mobilité des personnes et des biens, nous tenons à ce que le désenclavement de notre territoire se poursuive avec les contournements attendus de Bellême et de Domfront, mais aussi la continuité de ce projet aux longs cours que représente le passage en 2x2 voies de la RD 924 entre Flers et Argentan. L'exercice 2022 sera un temps clé pour ces projets.

Bien évidemment, nous avancerons sans barguigner dans notre Plan numérique ornaïs qui rentre dans une phase de maturité que la complexité et l'envergure du chantier ont retardé dans un contexte sanitaire improbable. Ainsi, la problématique de connexion de notre territoire sera appréhendée dans la totalité de son acception. Son attrait passe par l'intégration de cette politique. Notre anticipation sur le PNO est certainement une des explications de l'engouement, notamment, des franciliens et un des facteurs clés de succès dans la vitalité économique du Département.

Les défis qui s'offrent à nous sont nombreux et majeurs. Nous ne comptons pas en oublier un seul et nous les embrasserons tous. Il en est ainsi de l'éducation qui verra cette année 2022 se concrétiser la phase travaux des trois collèges se répartissant sur notre territoire. Cet effort conséquent sera complété par la réhabilitation de l'Internat du collège de Sées financé dans le cadre du programme « Internats d'excellence » pour proposer un environnement favorable à l'épanouissement au travail de nos collégiens.

Qu'il soit également entendu que nous nous impliquons dans toutes les causes qui nous relient au territoire. En ce sens, le développement durable est aussi au cœur de l'action du Département. Rien ne peut se faire si concomitamment, nous ne soutenons pas ses trois piliers que sont le social, l'économie et l'environnement. Si la loi a consacré le premier, si certaines lois perfectibles ont atteint l'assise du second, aucune organisation n'a l'apanage du troisième. Au contraire, nous trouvons dans la question environnementale une dimension transversale qui est le fil conducteur de notre engagement. Nous nous attachons à faire émerger des finalités partagées dans nos projets afin de valoriser les efforts budgétaires dédiés. Notre implication pour l'entretien et la valorisation de nos espaces naturels sensibles s'entend aussi parce que nous offrons aux utilisateurs de nos voies vertes une possibilité de les découvrir. Elles forment un maillage complémentaire de notre territoire et concourent ainsi à sa vitalité.

L'exercice budgétaire qui s'annonce sera également soumis à des tempêtes que les décisions de l'Etat auront fait naître. Un nouvel avenant 43 à la convention collective des SAAD que nous avons précédemment résumé s'imposera à nous en nous apportant son lot de contraintes qui pèseront sur les budgets à venir. Sans concertation et avec une compensation réduite en deux exercices sans assurance sur sa pérennité, nous pourrions reprendre notre tirade sur la suffisance de l'Etat ! Nous pourrions stigmatiser un Etat juste capable d'ordonnancer des dépenses qu'il ne supporte pas ! Nous pourrions appeler au grand soir de la compensation ! Tout cela est vrai et vain mais que les personnes concernées sachent que nous répondrons, comme à chaque fois, présents. Nous devons, ensemble, imaginer un nouvel équilibre des ressources destiné à financer le soutien aux personnes âgées dépendantes.

### **Des règles prudentielles reconduites que nous devons expertiser**

Il a été de coutume depuis 2015 de soumettre l'élaboration de nos budgets afin d'en sécuriser leur exécution à des principes prudentiels. A l'heure où s'annoncent des décisions

gouvernementales qui feront peser sur les collectivités de nouvelles charges, nous devons nous laisser le temps d'expertiser ces règles prudentielles qui sont :

- 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 leurs évolutions, 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.

Sans faire table rase, sans en faire fi, sans s'en départir, avec lucidité et clairvoyance, nous en ferons une critique pure et raisonnée à l'aulne de cette nouvelle mandature. A la question, cet exercice va les exposer.

\*

\*\*

Ce DOB 2022 procède de notre volonté de l'inscrire dans les pas de ceux qui l'ont précédé. Opportunistes, volontaires et ambitieuses, ces orientations budgétaires consacrent nos politiques publiques afin de faire prospérer le vivre ensemble et l'attractivité de notre territoire.

Une crise protéiforme nous assaille et nous oblige à anticiper, innover et proposer. La tentation du repli sur soi aurait pu nous envahir et nous submerger. Mais une lecture fine et entendue de notre histoire nous oblige à valoriser les opportunités et à sortir de nos habitudes de vie.

Sans frilosité ni acrimonie, ce premier débat d'orientation budgétaire de la mandature est l'occasion de proposer une vision résolument tournée vers l'avenir et traduisant nos envies. Le temps de la mise en œuvre s'ouvrira alors que le budget primitif 2022 vous sera proposé pour se décliner tout au long des six autres exercices qui suivront.

Pendant que la pandémie encore sévit, les incertitudes en nombre demeurent. Pour autant, il nous importe d'être les acteurs de nos certitudes. Elles naissent de la légitimité

démocratique qui nous a été réitérée et nous a confrontés aux attentes de notre territoire, de ses habitantes et habitants. Imprégnés de la nécessaire appropriation environnementale, de l'immédiate nécessité de proposer des infrastructures de réseaux attendues et de l'exigence de solidarités exacerbées, nous avançons confiants et décidés.

Toutefois, ne soyons ni dupes ni d'un optimisme coi, notre mandat ne sera pas un long fleuve tranquille. Si nous commençons par gros temps, nous faisons route vers des écueils tout aussi implacables. Nous avons été élus pour, par-devers les péripéties, porter et faire prospérer un territoire que nous habitons. Cet ancrage est le gage de l'adéquation entre les politiques publiques que nous initions et conduisons et les attentes de nos concitoyens.

A travers ce DOB, et à l'occasion de cette mandature qui commence, je veux partager avec vous que notre territoire et ses habitantes et habitants sont au centre de nos attentions, nos actions et nos ambitions. Je fais un vœu que nous ne nous satisferons pas de ce qui est et que nos regards se porteront vers l'avenir avec des projets toujours renouvelés et des espérances réaffirmées.